



Comitato Interministeriale Programmazione Economica
Unità Tecnica Finanza di Progetto

SETTORE IDRICO

OSSERVAZIONI RELATIVE AL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE SULLA REVISIONE DEL METODO NORMALIZZATO PER LA TARIFFAZIONE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Roma, 6 marzo 2002

INDICE

1	Executive summary	4
	PRIMA PARTE	7
2	Metodo per la determinazione della tariffa	8
2.1	Il computo della tariffa.....	8
2.1.1	Modalità proposta per il computo della tariffa da parte del Comitato.....	8
2.1.1.1	Individuazione della Tariffa di riferimento	8
2.1.1.2	Osservazioni circa l'individuazione della Tariffa di riferimento	8
2.1.2	Variazioni tariffarie annuali.....	9
2.1.2.1	Modalità di determinazione delle variazioni tariffarie annuali	9
2.1.2.2	Osservazioni circa le modalità di determinazione delle variazioni tariffarie annuali.....	9
2.1.2.2.1	Premessa.....	9
2.1.2.2.2	Recupero di produttività X	9
2.1.2.2.3	Il limite di prezzo K	10
2.1.2.2.4	Livellamento nel tempo della tariffa.....	10
2.2	Il computo della tariffa al primo anno	13
2.2.1	Premessa	13
2.2.2	Determinazione della Tariffa reale media al primo anno	13
2.2.3	Osservazioni.....	14
2.3	Computo della tariffa negli anni successivi	14
2.4	Il limite di prezzo K.....	14
2.5	Il miglioramento dell'efficienza X.....	17
2.5.1	Applicazione del coefficiente X alle componenti di costo operativo, ammortamento e redditività	17
2.5.2	Determinazione del livello minimo di recupero di produttività	18
2.6	Nuova struttura dei costi operativi ammissibili in tariffa	19
2.6.1	La nuova formulazione	19
2.6.2	Osservazioni relative alla determinazione dei costi operativi di riferimento.....	19
2.6.3	Osservazioni sulla capitalizzazione di costi	20
2.7	Il capitale investito iniziale.....	20
2.8	Ammortamenti	23
2.8.1	La disciplina prevista nel Metodo Normalizzato e la nuova proposta.....	23
2.8.2	Osservazioni.....	24
2.9	Remunerazione del capitale investito	28
2.10	Il corrispettivo di concessione	29
3	Ulteriori argomenti.....	30
3.1	Introduzione nel Metodo Normalizzato della componente "remunerazione del livello di qualità del servizio"	30

3.2	Introduzione nel Metodo Normalizzato della componente “remunerazione della gestione”	31
3.3	Possibilità di applicare il Metodo Normalizzato anche in assenza di gestore idrico integrato.....	31
3.4	Periodo di verifica triennale della tariffa e revisione del Metodo Normalizzato.....	33
SECONDA PARTE		34
4	Osservazioni relative ai punti di discussione proposti dal Comitato	35
TERZA PARTE.....		40
5	Analisi del settore idrico (estratto dalla Relazione Annuale dell’Unità tecnica Finanza di Progetto del 30 gennaio 2002)	41
5.1	I presupposti dell’analisi di settore.....	41
5.2	Il quadro normativo	41
5.3	Modalità di partecipazione del settore privato	47
5.4	Gli elementi di criticità	50
5.4.1	Il soggetto concedente	50
5.4.2	Le tariffe idriche	51
5.4.3	La certezza dei pagamenti.....	54
5.4.4	La relazioni tra il concessionario DBFO e il gestore idrico integrato.....	55
5.4.5	Il percorso giuridico.....	57
5.5	Conclusioni	59

1 EXECUTIVE SUMMARY

Nel Novembre scorso il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche (di seguito "il Comitato") ha presentato a Palazzo Marini un documento denominato "Documento di Consultazione sulla revisione del Metodo normalizzato per la tariffazione del servizio idrico integrato" (di seguito "Documento di Consultazione") relativo alla revisione del Metodo Normalizzato per la determinazione delle tariffe idriche ex D.M. 1.8.1996 (di seguito "Metodo"), nel quale sono state riportate le principali problematiche riscontrate nei primi casi di applicazione del Metodo nonché alcune soluzioni alternative volte ad eliminare, o comunque, ridimensionare le suddette problematiche.

Il Comitato, attraverso la divulgazione del succitato Documento di Consultazione, si è posto l'obiettivo di coinvolgere nel processo di revisione del Metodo il maggior numero di stakeholders affinché il processo di revisione si possa concludere con un esito favorevole e tale da risolvere la maggior parte delle problematiche.

Attraverso questo documento UFP ha voluto fornire un supporto al CIPE ed al NARS affinché possa formulare le proprie osservazioni al Comitato tenendo in considerazione le implicazioni che le modalità di calcolo della tariffa comportano sulla capacità di attivare investimenti nel settore attraverso la partecipazione del settore privato.

Dall'analisi svolta è emerso che il Metodo Normalizzato, anche nella nuova formulazione, presenta una serie di problematiche che non consentono di favorire il pieno coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione e gestione degli investimenti. In particolare, l'analisi si è concentrata sulle diverse componenti che formano la tariffa del servizio idrico integrato ed ha condotto ad alcuni risultati sintetizzabili come segue:

- a) costi operativi C: si è riscontrata la necessità di adeguare quanto prima i parametri di calcolo dei costi c.d. modellati affinché possano essere maggiormente confrontabili con i costi operativi effettivi presenti nelle singole ATO. Tale adeguamento è fondamentale per consentire di ottenere l'applicazione di tariffe a completa copertura dei costi operativi reali;
- b) ammortamento degli investimenti riconosciuti in tariffa A: dall'analisi svolta è stata confermata la difficoltà di individuare un criterio che, in assoluto, possa risolvere le diverse problematiche generate dall'applicazione alternativa di metodologie di determinazione degli ammortamenti, da computare in tariffa, di tipo civilistico o fiscale. La necessità di imporre l'utilizzo di aliquote civilistiche in alternativa a quelle fiscali è stata indicata dal Documento di Consultazione con l'obiettivo di ridurre le tariffe applicate all'utenza attraverso il riconoscimento in tariffa di una quota di ammortamento calcolata sistematicamente in funzione della residua possibilità di utilizzazione dei beni. Dall'analisi svolta è emerso che, indipendentemente dal tipo di ammortamento adottato e riconosciuto in tariffa, il Metodo deve essere in grado di mantenere immutata, anche attraverso la corresponsione di adeguati indennizzi da parte dei concessionari subentranti, la remunerazione finanziaria del concessionario del servizio idrico integrato.
- c) remunerazione del capitale R: la proposta presentata nel Documento di Consultazione prevede di sostituire l'attuale remunerazione fissa del capitale investito, pari al 7%, con la determinazione di un tasso di remunerazione di tipo Weighted Average Cost of Capital determinato a partire dalla struttura finanziaria tipo e da condizioni di remunerazione del capitale di debito e di rischio basate su *standard* di mercato. La proposta ha introdotto sicuramente un elemento di forte innovazione che consiste nel rendere maggiormente flessibile la determinazione del parametro di remunerazione del

capitale investito e in ogni modo maggiormente in linea con la remunerazione richiesta dal mercato. Tuttavia, dall'analisi effettuata, UFP ha rilevato difficoltà nell'individuazione di strutture finanziarie (*Debt to Equity* ratio) sufficientemente rappresentative del mercato e, pertanto, di *benchmarks* adeguati per la determinazione del *WACC* di settore, tenuto conto della frammentazione dell'attuale struttura industriale del settore idrico. Si suggerisce quindi di utilizzare di un parametro determinato empiricamente sulla base di simulazioni effettuate dalla stessa UFP. Le simulazioni hanno identificato un parametro che si basa su di un tasso di interesse di lungo termine (*Interest Rate Swap* a 15-18 anni) incrementato di un *mark up* dell'ordine del 4%/5% relativo alla remunerazione del rischio d'impresa;

d) miglioramento dell'efficienza X: dall'analisi è stato possibile evincere che l'ampliamento dell'applicazione del parametro di efficienza X a tutte le componenti della tariffa non risulta giustificato, come ampiamente dimostrato nel paragrafo 3.5.1., da reali ragioni economiche e finanziarie. Pertanto il parametro dovrebbe continuare ad essere applicato esclusivamente alla componente dei costi operativi C. Inoltre, con riferimento alle modalità di determinazione di tale parametro, è possibile ritenere che l'opzione proposta dal Documento di Consultazione, che lascerebbe determinare direttamente la componente X a ciascun'ATO, possa risultare difficoltosa in assenza di benchmark di riferimento nonché eccessivamente favorevole, in fase di negoziazione, per le stesse AATO;

e) limiti di prezzo K (crescita tariffaria annuale): l'analisi del Documento di Consultazione e l'elaborazione di alcune simulazioni da parte di UFP hanno confermato l'assoluta necessità di rivedere le modalità di determinazione del limite di prezzo K. In particolare, l'analisi ha registrato l'impossibilità per il Metodo Normalizzato, anche nella nuova formulazione, di garantire alle diverse AATO l'attivazione d'adeguati livelli d'investimento, attraverso la crescita tariffaria. In definitiva, il Metodo dovrebbe essere in grado di stabilire gli aumenti tariffari non solo in funzione del livello tariffario preesistente ma anche in funzione dei fabbisogni d'investimento e delle entrate tariffarie potenzialmente generabili attraverso l'applicazione degli aumenti. Il Documento d'UFP ripercorre i succitati aspetti formulando anche delle ipotesi di riflessione volte all'identificazione di soluzioni alternative che tengano maggiormente conto dei volumi di risorse finanziarie realmente generabili attraverso gli incrementi tariffari.

Oltre alle succitate tematiche UFP ha approfondito le modalità attraverso cui introdurre nel Metodo componenti tariffarie legate alla qualità del servizio fornito e alla componente gestionale nonché la possibilità di estendere l'applicazione del Metodo Normalizzato anche a gestioni integrate non ancora affidate ai sensi della legge 36/94 ma che possiedono determinate caratteristiche.

Infine, si osservi come la formulazione del Piano d'Ambito costituisca un aspetto fondamentale per garantire il successo dell'affidamento del servizio idrico integrato attraverso il coinvolgimento del settore privato, giacché la sua predisposizione rappresenta l'individuazione del business case dell'Amministrazione da sottoporre al settore privato. Pertanto, affinché il business case possa risultare attraente per il mercato, è necessario che sia formulato a partire da dati ed ipotesi realistiche in grado di garantire un'equa remunerazione al futuro gestore idrico integrato a fronte di un servizio adeguato e tariffe contenute per l'utente finale.

Tutte le osservazioni contenute in questo documento sono volte ad identificare modalità di determinazione della tariffa tali da consentire la formulazione di Piani d'Ambito in grado di massimizzare la risposta del mercato alle procedure di gara per l'affidamento del servizio idrico integrato, garantendo nel contempo all'utente finale tariffe equilibrate ed adeguate in funzione degli *standard* di servizio anche di tipo qualitativo.

Il presente elaborato si compone di tre parti.

La prima parte riguarda osservazioni generali al Documento di Consultazione nonché all'insieme degli elementi del Metodo Normalizzato che, secondo il giudizio di UFP, dovrebbero essere modificati al fine di favorire un maggior coinvolgimento di risorse private nella realizzazione e gestione degli investimenti.

La seconda parte riguarda invece risposte sintetiche ai punti di discussione proposti dal Comitato nell'ambito del Documento di Consultazione.

La terza parte contiene un estratto della Relazione Annuale di UFP al 30 gennaio 2002 relativo all'analisi del settore idrico.



PRIMA PARTE

2 METODO PER LA DETERMINAZIONE DELLA TARIFFA

2.1 Il computo della tariffa

2.1.1 Modalità proposta per il computo della tariffa da parte del Comitato

2.1.1.1 Individuazione della Tariffa di riferimento

Il Documento di Consultazione propone la seguente nuova formulazione della Tariffa di riferimento:

$$T_n = C_n + A_n + R_n + CC_n \quad [1]$$

dove:

T_n è la tariffa dell'anno n

C_n è la componente dei costi operativi relativa all'anno n;

A_n è la componente relativa agli ammortamenti all'anno n;

R_n è la componente relativa alla remunerazione del capitale investito all'anno n;

CC_n è la componente relativa al corrispettivo di concessione all'anno n.

2.1.1.2 Osservazioni circa l'individuazione della Tariffa di riferimento

L'unica differenza della nuova formulazione della Tariffa di riferimento rispetto alla vecchia consiste nell'aver introdotto la voce CC_n ossia la componente relativa al corrispettivo di concessione all'anno n. Circa la valenza di tale componente verranno effettuate specifiche osservazioni nell'ambito del paragrafo "il corrispettivo di concessione".

In merito alla determinazione della Tariffa di riferimento (anche nella nuova formulazione) è possibile osservare quanto segue:

1. la Tariffa di riferimento è calcolata a partire dai costi di gestione del servizio C, dalla remunerazione del capitale investito (A+R) e dal canone di concessione (CC);
2. dall'attuale formulazione della Tariffa di riferimento non emerge ancora con chiarezza se le voci indicate si riferiscano a componenti unitarie (i.e. costi operativi per unità di volume) o a componenti complessivi (i.e. costi operativi dell'ATO). Quest'elemento d'incertezza era, peraltro, presente anche nella precedente versione del Metodo Normalizzato.

Appare, pertanto, opportuno che il Metodo Normalizzato specifichi con maggiore chiarezza quando si stiano prendendo in considerazione valori unitari (i.e. Tariffa di riferimento per metrocubo, ecc.) ovvero valori complessivi (i.e. Entrate tariffarie complessive, ecc.). Tale obiettivo potrebbe essere perseguito definendo come t_n e c_n le componenti che si riferiscono all'unità di volume V_n e con T_n e C_n le componenti che si riferiscono ad entrate tariffarie e costi operativi complessivi ($T_n=t_n*V_n$ e $C_n=c_n*V_n$). Peraltro tale formulazione dovrebbe consentire di chiarire quale relazione esiste tra le componenti tariffarie A e R (e, qualora fosse applicato, CC_n) rispetto al volume V.

In particolare, sarebbe necessario specificare cosa accade se, una volta stimata la tariffa, i volumi reali risultino più elevati di quelli sulla base dei quali è stata calcolata la tariffa di riferimento ovvero la tariffa che verrà applicata dal gestore.

Si ritiene che le implicazioni dei succitati aspetti siano molteplici e complesse e non possano essere trattate in modo esaustivo in questo documento. Pertanto, ai fini di una loro completa trattazione, UFP resta disponibile per un successivo approfondimento.

2.1.2 *Variazioni tariffarie annuali*

2.1.2.1 Modalità di determinazione delle variazioni tariffarie annuali

Riguardo alla disciplina delle variazioni della tariffa nel tempo, in applicazione dell'articolo 13, comma 8, della legge n. 36/94, il Documento di Consultazione evidenzia due diversi vincoli alla crescita tariffaria formulati nel modo seguente:

$$T_n \leq T_{n-1} \times (1 + \Pi_n + K_n) \quad [2]$$

$$(C_n + A_n + R_n) \leq (C_{n-1} + A_{n-1} + R_{n-1}) \times (1 + \Pi_n + K_n - X_n) \quad [3]$$

dove, oltre ai simboli definiti nel paragrafo precedente, si ha:

Π_n è il tasso di inflazione programmato per l'anno n,

K_n è il limite di prezzo, riferito all'anno n,

X_n è la percentuale del miglioramento di efficienza che si applica nell'anno n.

2.1.2.2 Osservazioni circa le modalità di determinazione delle variazioni tariffarie annuali

2.1.2.2.1 Premessa

Le formule [2] e [3] ricalcano, in gran parte, quelle del Metodo Normalizzato attualmente in vigore. L'unico elemento di novità riguarda l'applicazione del coefficiente di recupero di produttività X anche alle componenti di costo ammortamento A e redditività R. In sostanza:

- a) la tariffa, di anno in anno, non può crescere percentualmente di un valore superiore alla somma tra il limite di prezzo K e l'inflazione Π ¹;
- b) il valore di ciascuna componente della tariffa può crescere rispetto al valore previsto per la stessa componente nell'anno precedente, di un valore percentuale pari alla somma tra il limite di prezzo K e l'inflazione Π al netto del recupero di produttività X.

Le succitate modalità di adeguamento della tariffa sono utilizzate per l'individuazione della Tariffa di riferimento e della Tariffa reale media.

2.1.2.2.2 Recupero di produttività X

La nuova struttura prevede l'applicazione del recupero di produttività alla parte relativa agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale. Il Documento di Consultazione

¹ Si noti come nella formulazione proposta da questo documento al paragrafo 2.1.3., nella formula [2] T_n dovrebbe essere sostituita con t_n

ritiene necessario, infatti, applicare la regola del miglioramento d'efficienza alla somma complessiva delle componenti di costo che possono essere considerate endogene alla gestione (nel Metodo si applicava ai soli costi operativi). Inoltre, il Documento di Consultazione sostiene che se un metodo tariffario introduce un trattamento differenziato in ragione delle diverse componenti di costo – e quindi dei diversi fattori produttivi – utilizzati dal gestore, induce quest'ultimo a compiere scelte che possono risultare diverse da quelle che avrebbe fatto in assenza di regole tariffarie. Questa situazione, sempre secondo il Documento di Consultazione, comporterebbe la possibilità di distorsioni nella combinazione ottimale dei fattori da utilizzare nella produzione, rappresentando quindi una potenziale fonte di inefficienza. Con la nuova impostazione, si intende recepire la necessità di minimizzare la possibilità di incidere sui comportamenti ottimizzanti del soggetto che ha il compito di combinare i fattori “costi operativi” e “investimenti”.

L'applicazione del fattore X anche alle componenti A ed R è analizzato dettagliatamente nel paragrafo 2.5.1. . Risulta, tuttavia, opportuno anticipare che l'applicazione del fattore di produttività X anche ad A e R non appare condivisibile.

2.1.2.2.3 Il limite di prezzo K

Il limite di prezzo K costituisce, senza dubbio, una delle tematiche più delicate relative al Metodo Normalizzato, in quanto determina la crescita tariffaria nel tempo e quindi influenza il livello di investimenti effettuabili in ciascuna ATO. Alcuni approfondimenti relativi al limite di prezzo K sono disponibili al paragrafo 2.4.

2.1.2.2.4 Livellamento nel tempo della tariffa

Il Documento di Consultazione sostiene che l'utilizzo delle condizioni [2] e [3] comporta una dinamica tariffaria ancorata all'andamento nel tempo delle variabili di costo che, come risulta ampiamente evidente dai piani d'ambito redatti ed approvati, sono caratterizzate a loro volta da una certa stabilità per quanto riguarda i costi operativi, e da una sensibile crescita nella prima metà del periodo d'affidamento riguardo agli ammortamenti e alla remunerazione del capitale investito, seguita da una sensibile riduzione nella seconda metà.

Tenuto conto di quanto sopra, al fine di evitare variazioni tariffarie che possano avere effetti negativi sull'utenza, il Documento di Consultazione propone di utilizzare meccanismi destinati a trasferire nel tempo l'impatto tariffario dell'effettuazione di determinate opere o adeguamenti infrastrutturali, garantendo forme di copertura tariffarie addizionali riguardo agli oneri aggiuntivi che il gestore dovrebbe sopportare rispetto a quelli già previsti nel piano.

In effetti, l'andamento tariffario dovrebbe risultare influenzato dalla politica degli ammortamenti previsti nel piano economico finanziario (componente A) nonché dalla riduzione, nel tempo, della remunerazione del capitale investito (componente R) che viene calcolata sulle immobilizzazioni nette².

Il meccanismo di livellamento della tariffa potrebbe essere utile in particolare nel caso degli investimenti. Infatti, si potrebbe ipotizzare che un gestore effettui per una serie di anni un insieme di investimenti che non possono essere immediatamente imputati per intero in tariffa attraverso le componenti A ed R in quanto, la loro completa imputazione, comporterebbe una crescita tariffaria superiore a quella ammessa da limite di prezzo K e

² Il valore delle immobilizzazioni nette si riduce nel tempo per via della contrazione degli investimenti annui a fronte di un aumento dei fondi ammortamento.

dall'inflazione Π . Attraverso questo meccanismo si potrebbe imputare il mancato aumento negli anni in cui la tariffa subisce delle riduzioni per i motivi citati in precedenza (riduzione componente A ed R). Il meccanismo dovrebbe essere in grado, tuttavia, di garantire una certa neutralità finanziaria rispetto all'investimento effettuato, compensando completamente il gestore e permettendogli di ottenere la medesima remunerazione del capitale investito. Per contro, appare opportuno evidenziare come il meccanismo, ancora una volta, avrebbe la funzione di trasferire i costi di realizzazione delle infrastrutture sulle generazioni future. E' possibile evincere gli effetti sulla redditività di Piano d'Ambito, derivanti da una dilazione degli aumenti tariffari, dall'esempio riportato alla pagina seguente.

Si ritiene, comunque, che il Metodo non dovrebbe obbligare l'utilizzo di tale meccanismo, lasciando la possibilità di adottarlo o meno e permettendo alle AATO di valorizzarne l'utilizzo da parte dei soggetti concorrenti nell'ambito della gara di assegnazione del servizio idrico integrato, attraverso l'attribuzione di un punteggio.

SIMULAZIONE SISTEMA IDRICO INTEGRATO

Valori in milioni di lire

Anno	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
Immobilizzazioni lorde inizio periodo	0	60.000	120.000	180.000	240.000	280.000	310.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000
Immobilizzazioni nette inizio periodo	0	60.000	117.931	173.719	227.285	258.543	278.202	296.610	283.714	270.818	257.922	245.026	232.130	219.233	206.337	193.441	180.545	167.649	154.753	141.857	128.961	116.065	103.169	90.273	77.377	64.480	51.584	38.688	25.792	12.896
Investimenti	60.000	60.000	60.000	60.000	40.000	30.000	30.000																							
Totale ammortamenti	0	2.069	4.212	6.434	8.742	10.342	11.592	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896	12.896
Fondo ammortamento	0	2.069	6.281	12.715	21.457	31.798	43.390	56.286	69.182	82.078	94.974	107.870	120.767	133.663	146.559	159.455	172.351	185.247	198.143	211.039	223.935	236.831	249.727	262.623	275.520	288.416	301.312	314.208	327.104	340.000
Immobilizzazioni lorde fine periodo	60.000	120.000	180.000	240.000	280.000	310.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000
Immobilizzazioni nette fine periodo	60.000	117.931	173.719	227.285	258.543	278.202	296.610	283.714	270.818	257.922	245.026	232.130	219.233	206.337	193.441	180.545	167.649	154.753	141.857	128.961	116.065	103.169	90.273	77.377	64.480	51.584	38.688	25.792	12.896	0
Volume di servizio erogato (milioni di m3)	45.000	45.225	45.451	45.678	45.907	46.136	46.367	46.599	46.832	47.066	47.301	47.538	47.776	48.014	48.254	48.496	48.738	48.982	49.227	49.473	49.720	49.969	50.219	50.470	50.722	50.976	51.231	51.487	51.744	52.003

Calcolo della tariffa reale media

Tariffa media ponderata gest. presistenti	1,580
---	-------

a) Tariffa metodo normalizzato	1.580	1.680	1.773	1.861	1.954	2.050	2.113	2.165	2.144	2.123	2.101	2.081	2.060	2.039	2.019	1.999	1.979	1.959	1.940	1.920	1.901	1.882	1.864	1.845	1.827	1.808	1.790	1.772	1.755	1.737
b) Tariffa reale senza metodo normalizzato	1.580	1.719	1.855	1.988	2.118	2.199	2.253	2.307	2.286	2.264	2.243	2.222	2.202	2.181	2.161	2.141	2.121	2.101	2.081	2.062	2.043	2.024	2.005	1.987	1.968	1.950	1.932	1.914	1.896	1.879
c) Tariffa reale con posticipazione incrementi	1.580	1.680	1.773	1.861	1.954	2.052	2.155	2.263	2.286	2.264	2.243	2.222	2.202	2.181	2.161	2.141	2.121	2.101	2.081	2.062	2.043	2.024	2.005	1.987	1.968	1.950	1.932	1.914	1.896	1.879
a) Incremento completo richiesto %	0,0%	6,3%	5,5%	5,0%	5,0%	4,9%	3,0%	2,5%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
b) Incremento completo richiesto %	0,0%	8,6%	7,9%	7,2%	6,6%	3,8%	2,5%	2,4%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%
c) Incremento effettivo applicato %	0,0%	6,3%	5,5%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	1,0%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,9%

Redditività sugli investimenti (importi in milioni di lire)

Caso A

Investimenti	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(40.000)	(30.000)	(30.000)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Entrate tariffarie generate da incrementi	0	4.507	8.760	12.852	17.189	21.703	24.705	27.276	26.406	25.536	24.666	23.796	22.927	22.058	21.188	20.319	19.451	18.582	17.713	16.845	15.977	15.109	14.241	13.373	12.506	11.639	10.772	9.905	9.038	8.171
TIR lordo tasse		3,72%																												

Caso B

Investimenti	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(40.000)	(30.000)	(30.000)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Entrate tariffarie generate da incrementi	0	6.269	12.477	18.626	24.715	28.548	31.226	33.878	33.040	32.204	31.367	30.531	29.695	28.860	28.024	27.190	26.355	25.521	24.687	23.854	23.021	22.188	21.356	20.523	19.692	18.860	18.029	17.199	16.369	15.539	
TIR lordo tasse		7,26%																													

Caso C

Investimenti	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(60.000)	(40.000)	(30.000)	(30.000)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Entrate tariffarie generate da incrementi	0	4.507	8.760	12.852	17.189	21.784	26.650	31.804	33.040	32.204	31.367	30.531	29.695	28.860	28.024	27.190	26.355	25.521	24.687	23.854	23.021	22.188	21.356	20.523	19.692	18.860	18.029	17.199	16.369	15.539	
TIR lordo tasse		6,25%																													

L'esempio ha come obiettivo quello di verificare gli effetti sulla remunerazione degli investimenti di un ipotetico gestore il quale effettui, per una serie di anni, investimenti la cui quota ammortamenti A e remunerazione R non possa essere immediatamente imputata in tariffa per intero. L'esempio confronta la remunerazione degli investimenti nel caso di individuazione di tariffe attraverso il Metodo Normalizzato (Caso A), una completa imputazione degli aumenti in tariffa (Caso B) ovvero una dilazione di aumento come indicato al paragrafo 3.1.2.2.4.. Il risultato della simulazione evidenzia come il Metodo Normalizzato (Caso A) non permetta di ottenere un'adeguata remunerazione (3,72%) nel caso in cui sia necessario effettuare investimenti la cui quota ammortamenti A e remunerazione del capitale R non possano essere completamente imputati in tariffa (il mancato raggiungimento dell'adeguata redditività deriva dall'impossibilità di recuperare in un secondo momento i mancati aumenti tariffari). Il Caso B pone in evidenza, invece, il livello di remunerazione (7,26%) che il gestore dovrebbe normalmente ottenere sugli investimenti effettuati. Infine Il Caso C ipotizza l'imputazione negli anni successivi dei mancati aumenti tariffari; il risultato ottenuto è una riduzione della remunerazione del gestore che comunque raggiunge livelli più accettabili (6,25%) rispetto a quelli ottenuti attraverso l'applicazione del Metodo Normalizzato (3,72%). Peraltro, l'effetto di mancata remunerazione potrebbe essere eliminato rettificando adeguatamente i valori di incremento tariffario dilazionati

2.2 Il computo della tariffa al primo anno

2.2.1 Premessa

L'individuazione della tariffa del primo anno consiste essenzialmente nell'utilizzare il valore delle componenti di costo operativo, ammortamento, remunerazione del capitale investito e corrispettivo di concessione riferite al primo anno di Piano d'Ambito.

Tale processo consente l'individuazione della "tariffa di partenza" del Piano ovvero la Tariffa reale media del primo anno. Il processo di determinazione della Tariffa reale media al primo anno si basa su di un confronto con la Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti.

2.2.2 Determinazione della Tariffa reale media al primo anno

Secondo le indicazioni fornite dal Documento di Consultazione (nonché le attuali disposizioni previste nel Metodo) la Tariffa reale media al primo anno di esercizio deve essere individuata a partire dalle componenti della Tariffa di riferimento. La Tariffa reale media al primo anno non può comunque superare la Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti³ aumentata dell'inflazione e del limite di prezzo "K" previsto per il primo anno di esercizio (nell'attuale Metodo Normalizzato secondo modalità a scaglioni). Alla Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti possono essere aggiunte le seguenti voci:

- canoni dell'utilizzazione di acqua pubblica;
- costo dell'acqua acquistata da terzi;
- oneri per le aree di salvaguardia derivanti dalla normativa vigente;
- i ratei dei mutui in essere.

L'inserimento di tali voci nella Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti non può comportare una crescita di quest'ultima rispetto alla somma del fatturato globale, aumentato dei canoni di fognatura e di depurazione, superiore al 20%. Questo nuovo limite, proposto nell'ambito del Documento di Consultazione, non era previsto nel Metodo Normalizzato.

La Tariffa reale media viene determinata al primo anno facendo riferimento alla Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti rettificata per le suddette voci di costo e comunque nei limiti di incremento pari alla somma tra parametro di inflazione e limite di prezzo K⁴.

³ La Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti equivale al fatturato di tutte le gestioni interessate riferito alla fornitura dell'acqua, compresi i canoni sulle acque reflue, ed è riferita al quantitativo di acqua potabile venduta. Al fatturato globale come sopra definito si aggiunge l'importo corrispondente ai canoni di fognatura e depurazione, fatto salvo il caso di mancata effettuazione del servizio. Nella determinazione del fatturato delle gestioni preesistenti, per il calcolo della relativa Tariffa media ponderata, si fa riferimento all'esercizio annuale immediatamente precedente alla adozione del piano economico-finanziario per la nuova gestione

⁴ Ricordiamo che K al primo anno d'esercizio è stabilito secondo le seguenti modalità:

- Per Tariffe medie ponderate:
 - inferiori a 1.000 lire/mc => K max primo anno pari a 25%
 - maggiori di 1.600 lire/mc => K max primo anno pari a 7,5%
- Per tariffe comprese nel suddetto intervallo, K è calcolato per interpolazione lineare tra i due valori estremi

2.2.3 Osservazioni

L'introduzione del limite del 20% all'incremento della Tariffa media ponderata, attraverso costi che potrebbero non essere compresi nelle spese documentate, si pone come un elemento di rigidità del Metodo Normalizzato che va contro le esigenze di flessibilità richieste più volte dalle AATO nonché dagli operatori del settore.

Pertanto, tenuto conto dell'esigenza di individuare una tariffa di partenza (Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti rettificata) per quanto più possibile aderente alla realtà, si sconsiglia l'introduzione di detto limite del 20%.

Si noti, peraltro, come la possibilità che l'AATO determini una tariffa iniziale per quanto più possibile vicina alla realtà consente di concentrare gli aumenti tariffari ammessi dal Metodo Normalizzato esclusivamente sullo sviluppo di nuovi investimenti anziché sulla copertura di costi operativi già esistenti e non adeguatamente considerati nella Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti.

Per quanto riguarda l'ampiezza dei limiti di crescita della tariffa al primo anno e negli anni successivi, si rimanda al paragrafo 2.4.

2.3 Computo della tariffa negli anni successivi

Si ricorda che negli esercizi successivi il Metodo Normalizzato prevede che la Tariffa reale media possa crescere in funzione della Tariffa reale media applicata nell'esercizio precedente e dei limiti di incremento pari alla somma tra parametro di inflazione e limite di prezzo K^5 .

2.4 Il limite di prezzo K

Innanzitutto, appare opportuno porre in evidenza come sia necessario che il limite di prezzo K venga determinato in modo tale da consentire aumenti tariffari tali da favorire l'attivazione di adeguati volumi di nuovi investimenti in tutte le aree del Paese. Ricordiamo che in un determinato ATO gli investimenti attivabili dipendono, prevalentemente, da due fattori:

- Il livello assunto dalla tariffa in funzione dagli aumenti tariffari ammessi in base al valore della Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti per il primo esercizio e della Tariffa reale media dell'anno precedente per gli esercizi successivi;
- Il volume di servizio erogato in ciascun bacino che, tenuto conto dell'aumento tariffario ammissibile, condiziona la quantità di risorse finanziarie disponibili per attivare nuovi investimenti.

Il sistema attualmente in vigore, a parità di costi operativi unitari, può condurre, pertanto, ad alcune asimmetrie nel "potenziale di investimenti attivabili" da ciascun ATO. Gli effetti

⁵ Ricordiamo che negli anni successivi al primo il valore K è stabilito nel modo seguente:

- Per Tariffa reale media dell'anno precedente:
 - inferiore a 1.100 lire/mc => K max pari a 10%;
 - superiore a 1.750 lire/mc => K max pari a 5%;
- Per tariffe comprese nel suddetto intervallo K calcolato per interpolazione lineare tra i due valori estremi

di tali asimmetrie possono essere chiaramente identificati attraverso gli esempi riportati nel Box 1.

A quanto sopra, si aggiunge poi un altro elemento che impedisce la piena attuazione degli investimenti necessari. Tale elemento consiste nel fatto che i limiti di prezzo K attualmente previsti non consentono, in molti casi, la possibilità di attivare investimenti integrati, di rilevanti dimensioni e che comportano importanti esborsi finanziari concentrati in periodi temporali ridotti. Tale limite, oltre ad impedire lo sviluppo d'iniziative industriali

complesse, con adeguati ritorni finanziari, che permettono di intervenire rapidamente sulla riqualificazione del servizio, impongono alle AATO la programmazione di interventi frammentati, ripartiti su lunghi periodi di tempo e che non consentono spese volte una rapida riqualificazione del servizio erogato.

Alla luce di tutte le osservazioni che precedono, si pone, pertanto, l'esigenza di rivedere le modalità di applicazione dei limiti K nonché di ampliare i *range* d'incremento tariffario al fine di favorire l'attivazione di progetti integrati di grosse dimensioni e che consentano un ricorso consistente al capitale privato⁶. Al riguardo si possono porre in evidenza alcune ipotesi di riflessione:

Ipotesi 1 – “Aumento *una tantum* percentuale”

Una prima ipotesi potrebbe essere quella di prevedere un aumento percentuale “*una tantum*” al primo anno uguale per tutte le gestioni e di mantenere, per gli anni successivi, il sistema a scaglioni con valori tariffari di riferimento e di limite di prezzo K superiori rispetto a quelli attualmente previsti.

Questa soluzione consentirebbe agli ATO di beneficiare del medesimo aumento tariffario percentuale nella determinazione della Tariffa reale media al primo anno nonché di maggiori aumenti tariffari possibili negli anni successivi. Quest'ipotesi, tuttavia, non consente di tenere in considerazione la correlazione tra aumenti tariffari previsti e volumi di risorse finanziarie realmente generate in funzione dei livelli di servizio erogato nell'ATO e dell'attuale livello tariffario.

Ipotesi 2 – “Aumento *una tantum* in valore assoluto”

Una seconda ipotesi, simile all'ipotesi 1, potrebbe essere quella di consentire gli aumenti, incluso quello “*una tantum*”, anziché in valore percentuale, in valore assoluto (Lire/mc).

BOX 1

Esempio 1

Due ATO (che denomineremo ATO1 e ATO2) che, per ipotesi, presentano gli stessi fabbisogni di investimento ($I_1=I_2$), ma diversi volumi di servizio erogato ($V_{ATO1}<V_{ATO2}$), a parità di tariffa dell'anno precedente¹ ($T_1=T_2$), potranno generare flussi di cassa diversi. Infatti, pur potendo applicare il medesimo limite di prezzo K, e quindi gli stessi aumenti tariffari, il volume di nuove risorse finanziarie generate dall'ATO1 sarà inferiore a quello dell'ATO2. Di conseguenza i due ATO non potranno far fronte al medesimo fabbisogno di investimento in modi ed in tempi analoghi con un evidente impossibilità di raggiungere gli stessi risultati in termini di riqualificazione del servizio¹.

Esempio 2

Due ATO (che denomineremo ATO3 e ATO4) che, per ipotesi, presentano gli stessi fabbisogni di investimento ($I_3=I_4$), uguali volumi di servizio erogato ($V_{ATO3}=V_{ATO4}$), ma diversa tariffa dell'anno precedente ($T_3>T_4$)¹, non potranno generare flussi di cassa analoghi. Infatti, pur in presenza degli stessi volumi di acqua erogati, non potranno applicare il medesimo limite di prezzo K, e quindi gli stessi aumenti tariffari. Pertanto il volume di nuove risorse finanziarie generate dall'ATO3 sarà inferiore a quello dell'ATO4. Le conseguenze sono le stesse già riportate nell'esempio 1.

Altri esempi

Altri esempi di asimmetrie sono quelli che derivano dalla combinazione dei fattori (i) volume erogato (V), (ii) tariffa dell'anno precedente (T) e (iii) limite di prezzo K

⁶ Ci si riferisce in particolare alla realizzazione di grossi complessi di depurazione, di strutture di captazione ed adduzione, di impianti di dissalazione dell'acqua anche combinati con la produzione di energia elettrica, ecc.

L'attuazione di tale ipotesi si basa sulla fissazione di valori assoluti d'aumento sufficientemente congrui e, comunque, sostenibili per l'utenza. L'applicazione di quest'ipotesi consentirebbe a ciascun ATO di beneficiare d'aumenti indipendenti dalla tariffa applicata l'anno precedente (in particolare al primo anno) riducendo il livello di "discriminazione" tra i diversi ATO.

Anche questa ipotesi non sarebbe, comunque, in grado di tenere adeguatamente conto della correlazione tra aumenti tariffari previsti e volumi di risorse finanziarie realmente generate in funzione dei livelli di servizio erogato nell'ATO.

Ipotesi 3 – variante alle Ipotesi 1 e 2

Una variante alle ipotesi 1 e 2 potrebbe essere quella di fissare un aumento massimo per periodi temporali definiti del Piano d'Ambito. Ad esempio potrebbe essere previsto un aumento massimo ammissibile nei primi 5 anni di piano pari a X% (ipotesi 1) ovvero Y lire/mc (ipotesi 2); un aumento massimo ammissibile nei successivi 5 anni di piano pari X₁% (ipotesi 1) ovvero Y₁ lire/mc (ipotesi 2), e così a seguire.

Quest'ipotesi permetterebbe all'ATO di ottenere in fase di programmazione maggiore flessibilità nell'applicazione dell'aumento nel periodo considerato, consentendogli di usare secondo la reale necessità la leva tariffaria per far fronte al fabbisogno di investimenti.

Quest'ipotesi permette, in parte, di considerare la correlazione tra aumenti tariffari previsti e volumi di risorse finanziarie realmente generate in funzione dei livelli di servizio erogato nell'ATO svincolando, peraltro, le AATO da riferimenti alle tariffe pre-esistenti. Infatti, un ATO con bassi volumi di servizio erogati ma che presenta lo stesso fabbisogno di investimento di un ATO con alti volumi di servizio erogati, potrà accelerare l'aumento per generare fin da subito le risorse finanziarie provenienti da tariffa necessarie al soddisfacimento del fabbisogno di investimento.

Ipotesi 4 – “Aumenti in funzione dei volumi di servizio erogato”

Una quarta ipotesi potrebbe essere quella di legare i limiti d'aumento tariffario anziché alla tariffa dell'anno precedente ai volumi di servizio erogati (i.e. numero di m³ erogati). Questa ipotesi consentirebbe di fissare gli aumenti⁷ (percentuali o assoluti) in funzione del reale flusso di cassa generato dall'aumento (prodotto tra valore dell'aumento e volume di servizio erogato). Quest'ipotesi, che necessita senza dubbio di ulteriori approfondimenti, potrebbe rivelarsi piuttosto efficace per consentire a ciascun ATO di ottenere dei livelli minimi di risorse finanziarie generate per l'attuazione degli interventi.

Ipotesi 5 – “aumenti in funzione dei livelli programmati di investimento”

Una quinta ipotesi potrebbe consistere nel fissare fasce di investimento minimo e massimo che l'ATO deve programmare nell'arco di un determinato periodo di piano, anziché i limiti di prezzo K⁸. Nel limite degli investimenti complessivi ammissibili, l'AATO stabilirebbe in fase di programmazione la distribuzione degli investimenti e, pertanto, nel rispetto dei vincoli relativi ai costi operativi C ed alla redditività R, la crescita tariffaria K (in sostanza si darebbe possibilità di riconoscere in tariffa, senza particolari limiti, la componente A).

Quest'approccio porrebbe l'accento anziché sul livello delle tariffe sul livello d'investimenti che si intendono attivare nel settore idrico per determinati periodi di tempo. Inoltre, questa ipotesi condurrebbe le AATO verso un maggiore livello di responsabilizzazione giacché, una volta individuato il fabbisogno di investimento del Piano d'Ambito, avrebbero effettivamente la possibilità di programmare i singoli interventi secondo priorità non legate a vincoli di crescita tariffaria bensì a obiettivi di sviluppo di investimenti.

Si ritiene, peraltro, che questa ipotesi non dovrebbe comportare aumenti eccessivi delle tariffe giacché le AATO sarebbero, comunque, limitate nelle componenti C (costi operativi) ed R (remunerazione del capitale investito).

— ° —

⁷ Peraltro un ulteriore elemento di flessibilizzazione potrebbe essere quello di fissare dei *range* minimi e massimi di aumento per ciascuna fascia di volume di servizio erogato.

⁸ L'obiettivo non è quello di dirigere eccessivamente le scelte dell'ATO ma di attivare un livello minimo di investimenti nel settore idrico entro un determinato periodo di tempo, lasciando la massima flessibilità tariffaria.

Alla luce delle considerazioni e riflessioni elaborate, appare quanto mai necessaria una riformulazione delle modalità di determinazione del limite di prezzo K ammissibile di anno in anno. UFP ha cercato di evidenziare, attraverso la propria analisi, alcune delle principali problematiche che il limite di prezzo K comporta nello sviluppo degli investimenti, suggerendo alcune ipotesi di riflessione. E' chiaro che l'analisi delle implicazioni delle diverse ipotesi, tenuto conto anche della delicatezza della tematica, non può considerarsi esaurita con quanto riportato in questo paragrafo. UFP, pertanto, resta a disposizione al fine di esplorare ulteriormente le suddette ipotesi nonché ulteriori scenari di applicazione del limite K.

2.5 Il miglioramento dell'efficienza X

2.5.1 Applicazione del coefficiente X alle componenti di costo operativo, ammortamento e redditività

Come già accennato, il Documento di Consultazione ritiene sia necessario applicare la regola del miglioramento d'efficienza alla somma complessiva delle componenti di costo che possono essere considerate endogene alla gestione (nel Metodo si applicava ai soli costi operativi). In merito al nuovo approccio proposto si ritiene necessario osservare quanto segue:

- produttività X e quote di ammortamento: per quanto riguarda gli ammortamenti sembra venga assunto, implicitamente, che le tecnologie e gli investimenti adottati conducono necessariamente ad un aumento della produttività (ossia ad una riduzione di costo per metro cubo erogato). A riguardo appare essenziale evidenziare come gli ammortamenti sono voci di costo fisse basate su investimenti effettuati negli anni precedenti. La spinta di "recupero di produttività" dovrebbe essere ottenuta in fase di negoziazione dei costi di realizzazione degli interventi (e di conseguenza trasferite sulle quote di ammortamento che risultano inferiori) e non a posteriori ipotizzando recuperi di produttività su voci fisse di costo; peraltro il miglioramento delle tecnologie e delle soluzioni tecniche adottate dovrebbero avere un riflesso sui costi operativi (ad esempio minore manutenzione ordinaria). Peraltro, la fase di rinegoziazione triennale del Piano d'Ambito tra gestore e AATO, attualmente prevista dal Metodo, dovrebbe consentire di rivedere anche le ipotesi di investimento e di adottare eventuali correttivi che tengano conto anche di eventuali riduzione di costi sugli investimenti (recupero di costi sugli investimenti futuri e riduzione della componente A).
- produttività X e redditività del capitale: nella nuova ipotesi del metodo normalizzato si assume che anche le componenti di costo del capitale (ossia interessi bancari e redditività richiesta dal concessionario) debbano essere soggetta a recupero di produttività. Non appare chiaro a quale recupero di produttività dovrebbero essere soggette le due componenti che determinano il costo del capitale. In particolare:
 - i. per quanto riguarda gli interessi bancari gli unici recuperi di "produttività" potenziali potrebbero essere costituiti dai seguenti elementi:
 - a. benefici di tasso base: com'è noto l'interesse pagato da un soggetto si compone di un tasso base e di un margine (*spread*) applicato sul tasso base e che costituisce la remunerazione per la banca. Il tasso base offerto dalla banca, espresso in Euribor se variabile o IRS se fisso⁹, dipende esclusivamente dalle condizioni di mercato. Eventuali recuperi di efficienza relativi ai tassi di interesse potrebbero essere ottenuti esclusivamente in fase di rinegoziazione delle condizioni economico-finanziarie (vedi successivo punto c).

⁹ Si ricorda che i tassi Euribor (tasso a breve fino alla durata massima di 1 anno) e IRS (tasso per durate di debito uguali o superiori ad 1 anno) esprimono una media di tassi registrati dal mercato finanziario in funzione delle negoziazioni avvenute nel corso delle giornate.

- b. benefici di margine: al tasso base la banca applica un margine di remunerazione (c.d. *spread*). Tale margine è funzione, oltre che delle condizioni di mercato finanziario e del settore di riferimento, soprattutto dei rischi specifici dell'iniziativa (tali rischi sono funzione delle condizioni di mercato, della tipologia e dell'incertezza della dinamica tariffari, dei contratti commerciali, delle caratteristiche del contratto di finanziamento nonché delle garanzie messe a disposizione degli azionisti). Pertanto, ancora una volta, i tassi applicati sono funzione di specifiche condizioni. L'ipotesi di applicare un recupero di produttività incondizionato anche su questi costi appare inopportuno, tenuto conto che normalmente i margini bancari sono pre-stabiliti per ampi periodi temporali (salvo casi di rinegoziazione anticipata). Per poter sostenere che il concessionario deve avere dei recuperi di produttività sui margini bancari, sarebbe peraltro necessario poter identificare un margine *standard* a cui il concessionario deve tendere. Chiaramente tale approccio, in virtù della sua complicatezza, appare inapplicabile;
- c. rifinanziamento: è possibile che il concessionario che realizza un consistente volume di investimenti iniziali, si indebiti presso il mercato finanziario per il periodo relativo alla fase di costruzione e gestione. Le banche offrono un tasso di interesse con uno *spread* che "quota" il rischio in fase di costruzione ed in quella di gestione. Dal momento che il profilo di rischio dell'iniziativa diminuisce mano a mano che vanno a completarsi le diverse fasi della stessa (realizzazione degli investimenti, avvio della gestione, raggiungimento della fase di regime) è possibile che gli azionisti della società affidataria cerchino di rifinanziare il progetto una volta superate le fasi di maggior rischio dell'iniziativa per beneficiare di minori margini sul tasso base (in alcuni casi la scelta può essere dovuta anche a forti riduzioni dei tassi d'interesse sul mercato finanziario a causa di mutamenti delle condizioni macroeconomiche; in questi casi il concessionario può avere interesse ad interrompere il finanziamento in essere attraverso l'accensione di un nuovo finanziamento a condizioni più favorevoli). Il beneficio generato dal rifinanziamento potrebbe costituire un extra profitto per gli azionisti della società affidataria del servizio che, in qualche modo, dovrebbe essere riconosciuto in tariffa. E' possibile ritenere che gli eventuali benefici ottenuti dal gestore sui margini bancari possano essere trasferiti, in parte, all'utenza attraverso il processo triennale di rinegoziazione del Piano d'Ambito tra gestore e AATO;
- ii. per quanto riguarda la remunerazione degli azionisti più che di "recupero di produttività" si dovrebbe parlare di "accettazione nel tempo" da parte degli azionisti di livelli di remunerazione del capitale inferiori; com'è noto la remunerazione richiesta è principalmente funzione del rischio complessivo legato all'iniziativa ed essa è quotata in fase di gara al momento dell'offerta dai singoli partecipanti come tasso di remunerazione del capitale investito. Appare, pertanto, non condivisibile applicare un recupero di produttività su tale componente. L'applicazione di tale componente presupporrebbe l'accettazione di una riduzione di remunerazione da parte del gestore in assenza di mutamenti nel rischio complessivo dell'iniziativa.

Pertanto, pur condividendo l'obiettivo di rendere neutri dal punto di vista dei recuperi di produttività i vari fattori di costo che concorrono all'erogazione del servizio, si ritiene, anche alla luce delle precedenti osservazioni, che il recupero di produttività non debba essere in alcun modo applicato alla componente ammortamento A e redditività R.

2.5.2 Determinazione del livello minimo di recupero di produttività

La possibilità che l'AATO determini autonomamente il livello minimo di recupero di produttività richiesta (X), così come previsto dal Documento di Consultazione, sebbene

introduca elementi di flessibilizzazione¹⁰ potrebbe comportare, in assenza di dati di riferimento, oggettive difficoltà nell'individuazione di adeguati parametri.

A quanto sopra si aggiungerebbe un eccessivo potere per le AATO, in particolar modo, nelle fasi di rinegoziazione delle condizioni economiche della convenzione.

Quest'aspetto potrebbe essere, in parte, mitigato attraverso l'introduzione di parametri di riferimento in grado di fornire un'indicazione (rispetto alla Tariffa di riferimento così come previsto nell'attuale versione del Metodo) sui requisiti di produttività da adottare nell'elaborazione del Piano d'Ambito.

Inoltre, il Metodo potrebbe ipotizzare delle soglie di aumento di produttività cumulato massime che, nell'ambito delle convenzioni, l'AATO può richiedere¹¹ come livello minimo da raggiungere.

2.6 Nuova struttura dei costi operativi ammissibili in tariffa

2.6.1 La nuova formulazione

Il Comitato propone che i costi operativi di progetto siano costituiti dalle seguenti voci¹²:

- + B6) Costi per materie di consumo e merci (al netto di resi, abbuoni e sconti);
 - + B7) Costi per servizi;
 - + B8) Costi per godimento di beni di terzi (al netto del canone di concessione);
 - + B9) Costo del personale;
 - + B10.d) Svalutazioni dell'attivo circolante e dei crediti a breve;
 - + B11) Variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci;
 - + B12) Accantonamento per rischi;
 - + B13) Altri accantonamenti;
 - + B14) Oneri diversi di gestione (solamente quelli relativi alla gestione caratteristica e non aventi natura finanziaria, fiscale o straordinaria);
 - Costi operativi per costruzioni in economia e costi capitalizzati;
 - Costi relativi alla realizzazione degli allacciamenti.
-
- = Costi operativi di progetto

Il Documento di Consultazione precisa anche che, nel caso non vi siano capitalizzazioni d'onere finanziari, i costi per costruzioni in economia e costi capitalizzati possono essere assunti pari alla voce A4) "Incrementi d'immobilizzazioni per lavori interni" del conto economico riclassificato previsto dall'articolo 2425 del codice civile.

2.6.2 Osservazioni relative alla determinazione dei costi operativi di riferimento

I costi operativi di riferimento secondo quanto stabilito all'art. 3.1 del Metodo devono essere calcolati su ciascun segmento del servizio idrico integrato, secondo la classificazione seguente:

- servizio acque potabili (COAP);
- servizio fognatura (COFO);

¹⁰ Permetterebbe, infatti, di tenere maggiormente in considerazione lo *status-quo* nell'erogazione del servizio idrico integrato presente in ciascun ATO al momento d'entrata in operatività del gestore idrico integrato.

¹¹ Non si tratta di porre dei limiti al livello di efficientamento che il concessionario può raggiungere, bensì al livello minimo "obbligatorio" da prevedere nella concessione. A titolo indicativo si pone in evidenza che richiedere un recupero di produttività dell'1% per 25 anni di concessioni equivale a richiedere un abbattimento dei costi di gestione di circa il 30%.

¹² Lo schema dei costi è ipotizzato sempre a partire da quello previsto all'articolo 2425 c.c.

- servizio trattamento reflui (COTR).

Da più parti è stata espressa la necessità di aggiornare le formule proposte per il calcolo delle tre componenti di costo che si basano su fattori fisici cui vengono applicati coefficienti ricavati da un'analisi econometrica della funzione di costo delle aziende italiane.

Il Documento di Consultazione ritiene che l'aggiornamento risulti superfluo dal momento che i "costi modellati" che precedentemente venivano utilizzati per stabilire il recupero di produttività X (attraverso il confronto tra Tariffa reale media e Tariffa di riferimento) non assumono più un ruolo di confronto e dal momento che la X risulta essere applicata su tutte le componenti di costo (C+A+R).

Secondo il Documento di Consultazione, inoltre, i costi modellati perdono la valenza che avevano nel precedente versione del Metodo Normalizzato giacché essi servono esclusivamente a verificare che i costi operativi inseriti nel Piano d'Ambito non superino del 30% i costi modellati.

Al riguardo, si ritiene, tuttavia, che sia necessario compiere uno sforzo di adeguamento delle variabili che determinano i costi modellati affinché si possa avere un confronto significativo tra i costi modellati inseriti nel Piano d'Ambito e quelli reali che, di fatto, saranno calcolati a partire dalle gestioni in essere.

Pertanto, il limite del 30% potrebbe essere ritenuto congruo esclusivamente nel caso in cui i costi modellati risultino effettivamente basati su parametri aggiornati e reali. Peraltro, qualora la metodologia di individuazione della X dovesse rimanere uguale a quella prevista dall'attuale Metodo Normalizzato, la corretta stima dei costi sarebbe fondamentale ai fini di un'adeguata stima del recupero di produttività.

2.6.3 Osservazioni sulla capitalizzazione di costi

La capitalizzazione dei costi deve poter comprendere gli interessi passivi capitalizzabili, le commissioni bancarie *una-tantum* sui finanziamenti nonché i costi relativi ai derivati e all'eventuale interruzione degli SWAP bancari. Poiché a livello di conto economico gli interessi passivi e le commissioni sono imputate sotto il margine operativo netto, è necessario che tali voci di costo siano imputabili anche in tariffa (ai fini della loro copertura). Ricordiamo che il WACC, proposto dal Documento di Consultazione e di cui si dirà più avanti, non tiene conto delle commissioni bancarie; pertanto, sarebbe opportuno che le stesse fossero accettate come costo capitalizzabile nella voce "Costi operativi per costruzioni in economia e costi capitalizzati"¹³ ma allo stesso tempo tenute presente come onere per servizi ed imputate nella voce B7.

In questo modo, si consentirebbe al concessionario di capitalizzare oltre agli interessi passivi nella fase di costruzione delle opere anche le relative commissioni bancarie.

2.7 Il capitale investito iniziale

Le modalità di determinazione del capitale investito iniziale dipendono dalla struttura attraverso cui il servizio idrico integrato viene affidato. Peraltro, l'art.35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002) ha introdotto numerosi elementi innovati sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali che sono stati valutati in via

¹³ Si da per scontato che questa sia anche la voce in cui debbono essere capitalizzati gli oneri finanziari.

preliminare nell'analisi del settore idrico contenuta nella terza parte di questo documento¹⁴. In particolare, tali elementi riguardano:

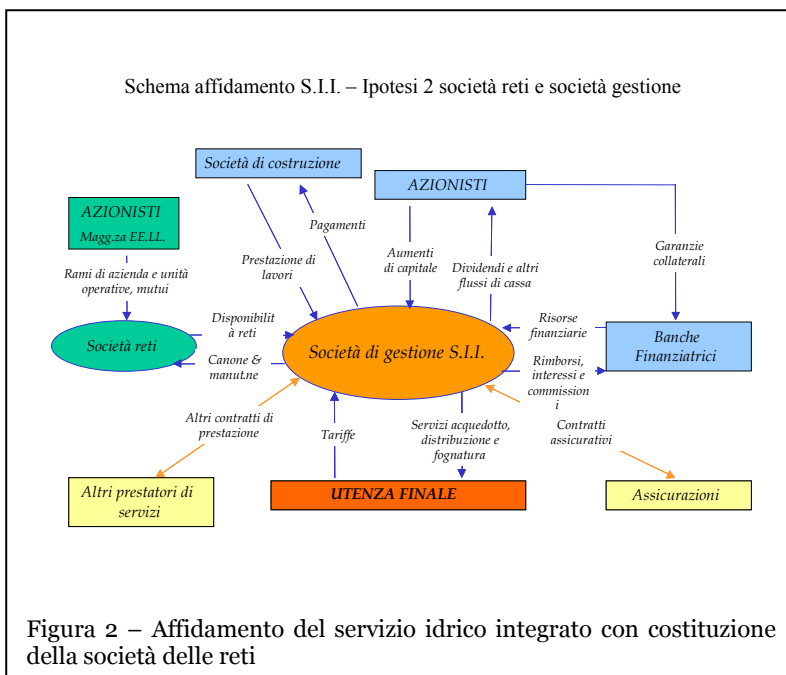
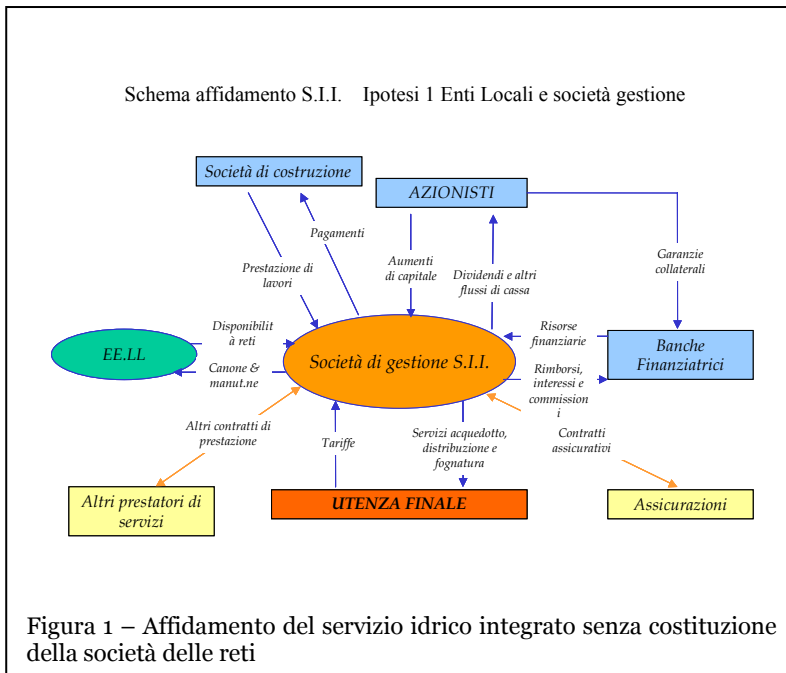
- la separazione della proprietà delle reti e degli impianti dalla gestione degli stessi e dall'erogazione del servizio pubblico, ove questo sia consentito dalle singole discipline di settore;
- il divieto di cedere la proprietà di impianti, reti e altre dotazioni destinate all'esercizio di un servizio pubblico locale da parte dell'ente locale. Tale divieto è, peraltro, mitigato dalla possibilità di conferimento di tali immobilizzazioni a società di capitali di cui l'ente locale detiene la maggioranza e che, a sua volta, è incredibile.

Alla luce di tale provvedimento, che comunque è stato già oggetto di diverse interpretazioni formulate da numerosi esperti del settore, il futuro soggetto gestore non potrebbe più inserire nel suo bilancio i beni degli EE.LL- destinati alla gestione del servizio idrico integrato. Tali beni dovrebbero, infatti, restare in capo agli EE.LL. ovvero ad una società di nuova costituzione detenuta a maggioranza incredibile dagli EE.LL. che risulterebbe proprietaria delle immobilizzazioni stesse (di seguito "Società Reti").

I probabili schemi di gestione che si verrebbe a prefigurare sarebbero, pertanto, quelli riportati nelle figure 1 e 2. Al riguardo appare opportuno evidenziare quanto segue:

- a) le modalità di determinazione del valore delle immobilizzazioni assumono in qualche modo rilevanza "secondaria" giacché non rientrano nell'ambito dei coefficienti di remunerazione del capitale investito;
- b) la società affidataria del servizio idrico integrato dovrebbe esclusivamente corrispondere un canone (CC) agli Enti Locali o alla Società Reti per l'utilizzo di detti beni;
- c) la necessità di valutare attentamente le immobilizzazioni in capo agli Enti Locali è essenzialmente dovuta all'esigenza di fissare detto canone CC;
- d) tale canone CC dovrà essere in grado di garantire, essenzialmente, i pagamenti dei mutui residui stipulati dagli EE.LL. per la realizzazione delle immobilizzazioni ed eventualmente trasferiti alla Società Reti (al riguardo si vedano le osservazioni riportate nel paragrafo "il corrispettivo di concessione");

¹⁴ Non si è tenuto conto dei casi previsti dalla "disciplina speciale" inserita nell'articolo 35 della legge finanziaria relativi esclusivamente agli affidamenti avvenuti entro il 31/12/2001.



Alla luce di quanto sopra, si ritiene che nel caso in cui le immobilizzazioni rimangono in capo agli EE.LL., la loro puntuale valutazione¹⁵ potrebbe risultare non del tutto necessaria qualora gli stessi siano interessati a ricevere dalla società che gestisce il sistema idrico integrato esclusivamente un canone CC pari alla rata dei mutui pregressi in scadenza. Qualora, invece, l'EE.LL. decidano di conferire le immobilizzazioni ad un'apposita società, la valorizzazione del loro conferimento potrebbe risultare necessaria nel caso in cui gli EE.LL. vogliano valorizzare diversamente le entrate CC della Società Reti.

Per quanto riguarda, infine, la correlazione proposta dal Comitato tra Metodo di valutazione delle immobilizzazioni in capo agli EE.LL. (costo storico o costo storico rivalutato) e tipo di ammortamento adottato dal Metodo Normalizzato si ritiene che, alla luce dell'evoluzione più sopra descritta, la tematica non assuma più interesse per i candidati gestori giacché le società che gestiscono il servizio idrico integrato non possono più iscrivere i beni nei propri bilanci come Capitale Iniziale e quindi non possono ottenere alcuna

remunerazione. Qualora poi gli enti locali costituissero una apposita società la scelta relativa all'ammortamento dovrebbe essere basata oltre che ragioni di tipo civilistico anche su aspetti di tipo fiscale in funzione del livello di canoni CC riconosciuto dal gestore.

Una considerazione a parte merita la problematica dell'avviamento. Spesso, infatti, i gestori esistenti ed operanti all'interno dell'ambito prima dell'insediamento del gestore idrico integrato, potrebbe aver iscritto in bilancio valori di avviamento volti a valorizzare la concessione. Nel momento in cui l'Autorità d'Ambito identifica il gestore idrico integrato i

¹⁵ Si intende, chiaramente, la valutazione di tipo economico e non le c.d. ricognizioni degli impianti necessarie a stabilire lo stato delle infrastrutture e a determinare il piano degli investimenti.

gestori preesistenti potrebbero essere destinati a cessare la loro attività nel settore idrico pretendono, però, il pagamento da parte del gestore entrate del valore di avviamento¹⁶. L'eventuale pagamento da parte del gestore idrico integrato necessiterebbe di inserire tale voce all'interno delle immobilizzazioni immateriali del Capitale Investito ai fini del calcolo della remunerazione del capitale investito R.

Il fatto che il gestore idrico integrato entrante possa riconoscere il valore di avviamento ai gestori pre-esistenti uscenti, ha sicuramente delle importanti implicazioni sul calcolo della tariffa applicata all'utenza finale, soprattutto nei casi in cui il valore di avviamento assuma valori rilevanti.

Si segnala che tale tematica, che dovrà tenere conto, peraltro, dei principi di salvaguardia delle gestioni pre-esistenti previsti dalla Legge 36/1994, non risulta attualmente considerata nell'ambito del Metodo Normalizzato

Infine, per quanto riguarda le problematiche d'attribuzione alla Società Reti delle "passività" in capo agli EE.LL., connesse con le immobilizzazioni, si rammenta che esistono importanti problematiche relative alla suddetta attribuzione anche perché i mutui delle banche agli EE.LL. si basano, di norma, sui istituti giuridici che rendono il rimborso dei mutui sostanzialmente privo di rischio (i.e. delegazione di pagamento). Di fatto, con il passaggio *tout court* dei mutui residui alla Società Reti, le banche vedrebbero "snaturato" il loro normale livello di garanzie¹⁷. Normalmente, si dovrebbe procedere attraverso il rimborso anticipato (e pagamento di penali) da parte della Società Reti dei mutui in capo agli Enti Locali, attraverso la contrazione di un mutuo complessivo direttamente sul proprio bilancio della Società Reti. Le passività contratte dalla Società Reti sarebbero quindi rimborsate attraverso l'incasso del corrispettivo canone CC.

Il rimborso dei mutui pregressi, le modalità d'eventuale trasferimento degli stessi in capo alla Società Reti e la valorizzazione dei canoni CC sono tematiche complesse e fortemente interconnesse che meriterebbero ulteriori approfondimenti, al fine di definire in modo chiaro ed esaustivo gli scenari di riferimento e le soluzioni adottabili.

2.8 Ammortamenti

2.8.1 La disciplina prevista nel Metodo Normalizzato e la nuova proposta

La disciplina vigente (articolo 3.2 del Metodo Normalizzato) può essere sintetizzata come segue:

- l'ammortamento si applica sui cespiti conferiti al soggetto gestore, determinati sulla base della ricognizione degli impianti di cui all'articolo 11, comma 3, della legge n. 36/94, e su quelli realizzati dallo stesso, come risultanti dai libri contabili e dal piano economico finanziario;
- l'aliquota di ammortamento è quella prevista dai principi contabili, entro il limite massimo ammesso dalle leggi fiscali, sulla base di quanto previsto dai decreti del Ministero delle finanze del 29 ottobre 1974 e del 31 dicembre 1988 (di seguito D.M. 31 dicembre 1988).

¹⁶ Tale ipotesi appare particolarmente plausibile nel caso in cui il gestore pre-esistente sia una multi-utility e, pertanto, il danno patrimoniale del mancato riconoscimento dell'avviamento si potrebbe ripercuotere sull'andamento economico futuro della società che non termina di esistere.

¹⁷ Peraltro, il passaggio *tout court* dei mutui agli Enti Locali risulta spesso impraticabile per via delle clausole contenute nei contratti di finanziamento che regolano i rapporti tra Istituto di Credito e Ente Locale debitore.

Il Documento di Consultazione presentato dal Comitato:

- in merito al primo aspetto rileva che la disposizione in oggetto ha dato luogo ad alcuni problemi interpretativi in sede di applicazione, per la difficoltà di determinazione del valore di alcuni cespiti conferiti al soggetto gestore, soprattutto nel caso di gestioni preesistenti che non erano tenute ad avere una contabilità specifica sui beni in oggetto;
- in merito al secondo aspetto propone l'adozione di aliquote economico tecniche di ammortamento, poiché la disciplina vigente non appare tale da garantire una efficace applicazione del principio di *cost-reflectivity*¹⁸.

A tali problematiche si aggiunge poi la necessità di permettere, attraverso l'imputazione degli ammortamenti in tariffa, una certa stabilità tariffaria nel tempo¹⁹.

2.8.2 Osservazioni

In merito agli ammortamenti e alle problematiche sollevate nell'ambito del Documento di Consultazione è opportuno formulare, innanzitutto, alcune considerazioni con riferimento a:

- a) tipologia di ammortamento da adottare nel calcolo della tariffa ed effetti di stabilizzazione della tariffa; tale problematica è stata in parte trattata anche nel paragrafo 3.1.2.2.4.
- b) tipologia dell'ammortamento da adottare nel calcolo della tariffa ed effetti sulla redditività.

In merito al punto a) appare necessario ricordare come una società utilizzi due criteri diversi per il calcolo dell'ammortamento:

- ai fini della determinazione dell'utile di impresa l'ammortamento civilistico calcolato sistematicamente in ciascun anno in relazione alla residua possibilità di utilizzazione (art. 2426 del codice civile);
- ai fini della determinazione dell'utile imponibile, l'ammortamento fiscale ex articolo 67 e 68 del T.U.I.R. basato sulle aliquote massime previste dal D.M. 31 dicembre 1988 e ss.mm.;

Sovente le società adottano, ai fini di una semplificazione delle modalità di determinazione degli ammortamenti civilistici, aliquote basata sui parametri della normativa fiscale.

Si ricorda poi come nell'ambito di una concessione, in alternativa all'ammortamento fiscale determinato secondo le disposizioni del D.M. 31 dicembre 1988 e ss.mm., sia possibile adottare l'ammortamento c.d. finanziario (articolo 69 del Testo Unico sulle Imposte sul Reddito - TUIR D.P.R. 22/12/1986 n. 917). L'ammortamento finanziario consente di completare l'ammortamento degli investimenti interamente nell'arco del periodo di concessione²⁰.

¹⁸ Termine utilizzato dal Documento di Consultazione. Si interpreta che il Documento di Consultazione abbia l'obiettivo che la tariffa rifletta quanto più possibile i costi reali e, di conseguenza, gli ammortamenti civilistici anziché quelli fiscali. Tale approccio, come sarà possibile osservare in seguito, comporta la necessità di definire le modalità attraverso cui riconoscere al concessionario uscente un indennizzo che gli consenta di ottenere la una adeguata redditività.

¹⁹ Tale problematica è stata già accennata nel paragrafo 3.1.2.2.4.

²⁰ L'ammortamento finanziario è determinato dividendo il valore dell'investimento iscritto in bilancio per gli anni residui di concessione. Tale norma consente di massimizzare il beneficio fiscale dovuto agli ammortamenti nell'ipotesi in cui l'ammortamento finanziario risulti "superiore" nell'anno a

Tenuto conto delle diverse alternative di ammortamento disponibili per il soggetto gestore e delle forti differenze nella quota di ammortamento derivante dall'applicazione di aliquote fiscali o civilistiche, è possibile svolgere le seguenti considerazioni con riferimento al tipo di ammortamento riconosciuto nel calcolo della tariffa:

- la componente A indica gli ammortamenti finanziari degli investimenti (art. 69 del TUIR): nel momento in cui il concessionario termina gli investimenti principali, la tariffa si stabilizzerebbe giacché la quota di ammortamento sarebbe la medesima in ciascun anno successivo (fatte salve eventuali variazioni dovute agli ammortamenti aggiuntivi, sempre finanziari, attuati sull'eventuale manutenzione straordinaria capitalizzata, nonché su eventuali ulteriori investimenti programmati). In ogni caso, l'effetto che si otterrebbe è quello di una sostanziale "stabilizzazione" tariffaria nel caso d'investimenti concentrati nel periodo iniziale della concessione o comunque di "crescita moderata" nel caso in cui gli investimenti siano suddivisi su di un arco temporale più ampio; l'utilizzo delle aliquote di ammortamento finanziario potrebbe, tuttavia, rivelarsi inefficace qualora gli investimenti previsti nella concessione siano particolarmente concentrati al termine della stessa. In questo caso, infatti, la quota di ammortamento finanziario inciderebbe notevolmente sulla tariffa comportando tassi di crescita annui superiori a quelli ammissibili dal Metodo Normalizzato²¹;
- la componente A indica gli ammortamenti fiscali degli investimenti (art. 67 e 68 del T.U.I.R. e D.M. 31 dicembre 1988 e ss.mm.): normalmente le aliquote fiscali previste dal succitato D.M. permettono un ammortamento accelerato dei beni rispetto a quello possibile attraverso l'utilizzo dell'ammortamento finanziario ovvero delle aliquote civilistiche (vedi punto successivo). Pertanto è possibile ritenere che l'effetto, in caso di investimenti concentrati all'inizio della concessione o comunque in un arco temporale iniziale ridotto, sarebbe quello di avere una crescita inizialmente accentuata della tariffa ed una successiva riduzione a fronte della riduzione della componente A man mano che gli ammortamenti fiscali si esauriscono. Nel caso di concessioni caratterizzati da forti investimenti nella fase finale delle stesse il risultato sarebbe invece quello di non consentire il completo ammortamento in tariffa degli investimenti stessi;
- la componente A indica gli ammortamenti civilistici (aliquota di ammortamento calcolata sistematicamente in relazione alla residua possibilità di utilizzazione del bene). In questo caso l'andamento tariffario risulterebbe soggetto alle specifiche politiche d'ammortamento di ciascun gestore. Inoltre, l'utilizzo di criteri di ammortamento di tipo civilistico comporterebbe, tenuto conto della natura delle infrastrutture del settore idrico, l'individuazione di quote di ammortamento molto inferiori a quelle individuabili attraverso l'applicazione di aliquote fiscali. Sebbene tale ipotesi possa consentire di raggiungere minori livelli tariffari nonché una certa stabilizzazione della tariffa in caso d'applicazione di quote d'ammortamento "costanti", è opportuno verificare gli effetti di quanto segue:

quello che si avrebbe applicando le aliquote di ammortamento ordinario fiscale previste dal D.M. 31 dicembre 1988 e ss.mm. che stabilisce per ciascuna categoria merceologica le aliquote fiscali massime applicabili.

²¹ L'effetto è dovuto, sostanzialmente, ad una riduzione del denominatore (numero di anni) che determina la quota degli ammortamenti.

- livello degli ammortamenti civilistici ammissibili: l'applicazione di criteri civilistici comporta una forte soggettività nel calcolo degli ammortamenti. Pertanto sarebbe necessario stabilire dei limiti massimi di ammortamento. In effetti, il Metodo Normalizzato aveva già tenuto in considerazione tale problematica, permettendo di calcolare le aliquote di ammortamento secondo i principi contabili e comunque entro il limite massimo ammesso dalle leggi fiscali.
- valore residuo dei beni non ammortizzati al termine della concessione: le aliquote civilistiche non consentono, di norma, un totale ammortamento dei beni tenuto conto della elevata vita utile degli investimenti del settore idrico; sarebbe pertanto necessario, al fine di garantire una adeguata remunerazione al gestore, che al termine del periodo di concessione gli fosse riconosciuto un indennizzo almeno pari al valore dei beni non ancora ammortizzati²². Tale aspetto potrebbe comportare delle importanti conseguenze fiscali in quanto il gestore entrante, indennizzando il gestore uscente, potrebbe ammortizzare come avviamento la parte liquidata²³.

Ricordiamo, infine, che il livello degli ammortamenti è fortemente condizionato anche dalla durata della concessione in particolare nel caso di utilizzo dell'ammortamento finanziario.

In merito al punto b), è importante notare che la scelta tra ammortamento civilistico ed ammortamento fiscale comporta delle ripercussioni sul livello di redditività del gestore.

Ricordiamo, infatti, che la quota di ammortamento e la remunerazione del capitale riconosciuti in tariffa non sono altro che "il rimborso quota capitale" ed il "pagamento quota interessi" di un ipotetico prestito che assume il valore dell'investimento iniziale.

Di conseguenza, se in tariffa fosse riconosciuto un valore che non consente il pieno recupero della quota capitale al termine della concessione il concessionario non avrebbe recuperato una parte consistente dell'investimento (in termini di "quota capitale").

Alla luce di quanto sopra (e dell'esempio riportato alla pagina che segue) si evince che il concessionario, nel caso di applicazione di ammortamenti basati su ipotesi civilistiche, otterrebbe la remunerazione finanziaria attesa²⁴ esclusivamente qualora gli fosse riconosciuto un congruo valore di liquidazione relativo ai cespiti non ammortizzati al termine del periodo di concessione.

La differenza di redditività finanziaria "pura"²⁵ tra l'ipotesi con ammortamento fiscale e con l'ammortamento civile si evince chiaramente dall'esempio riportato alla pagina seguente.

²² Al riguardo si vedano anche le osservazioni riportate al successivo punto b)

²³ In sostanza il valore residuo dei beni del gestore uscente potrebbe essere ammortizzata fiscalmente 2 volte. Resta da verificare se il gestore uscente debba liquidare delle imposte sul reddito relative all'indennizzo ricevuto dal gestore entrante.

²⁴ La remunerazione del capitale investito è calcolata attraverso il metodo del WACC nel Documento di Consultazione, mentre è fissa e pari al 7% nell'attuale versione del Metodo Normalizzato

²⁵ In questo contesto, per redditività "pura" si intende quella calcolata senza considerare gli effetti relativi ai costi di gestione e fiscalità

Esempio

Ipotesi generali

Investimento iniziale: 100 milioni

Remunerazione sul capitale investito: 7%

Durata della concessione (periodo di gestione) : 5 anni

Aliquota d'ammortamento fiscale: $1/4 = 25\%$

Aliquota d'ammortamento civilistico: 18%

Costi operativi: Non considerata

Imposizione fiscale: Non considerata

IPOTESI CON ALIQUOTA FISCALE

	Anno 0	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5
Patrimonio						
Immobilizzazioni iniziali	0	100	100	100	100	100
Investimento	100	0	0	0	0	0
Ammortamento	0	25	25	25	25	0
Aliquota	N/s	25%	25%	25%	25%	0%
F.do Ammortamento	0	25	50	75	100	100
Immobilizzazioni finali	100	100	100	100	100	100
Immobilizzazioni nette	100	75	50	25	0	0
Capitale Investito		87,5	62,5	37,5	12,5	0
K %		7%	7%	7%	7%	7%
K		6,125	4,375	2,625	0,875	0

Conto economico

Quota ammortamento		25	25	25	25	0
K		6,125	4,375	2,625	0,875	0
Ricavi		31,125	29,375	27,625	25,875	0
Ammortamento		25	25	25	25	0
Utile		6,125	4,375	2,625	0,875	0

Flussi finanziari

Investimenti	-100	0	0	0	0	0
Flussi da ricavi	0	31,125	29,375	27,625	25,875	0
Totale flussi	-100	31,125	29,375	27,625	25,875	0

Rendimento finanziario **5,6%**

IPOTESI CON ALIQUOTA CIVILISTICA

	Anno 0	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5
Patrimonio						
Immobilizzazioni iniziali	0	100	100	100	100	100
Investimento	100	0	0	0	0	0
Ammortamento	0	18	18	18	18	18
Aliquota	N/s	18%	18%	18%	18%	18%
F.do Ammortamento	0	18	36	54	72	90
Immobilizzazioni finali	100	100	100	100	100	100
Immobilizzazioni nette	100	82	64	46	28	10
Capitale Investito		91	73	55	37	19
K %		7%	7%	7%	7%	7%
K		6,37	5,11	3,85	2,59	1,33

Conto economico

Quota ammortamento		18	18	18	18	18
K		6,37	5,11	3,85	2,59	1,33
Ricavi		24,37	23,11	21,85	20,59	19,33
Ammortamento		18	18	18	18	18
Utile		6,37	5,11	3,85	2,59	1,33

Flussi finanziari

Investimenti	-100	0	0	0	0	0
Flussi da ricavi	0	24,4	23,1	21,9	20,6	19,3
Totale flussi	-100	24,4	23,1	21,9	20,6	19,3

Rendimento finanziario **3,1%**

Alla luce delle considerazioni svolte ai punti a) e b) la scelta relativa a di quale ammortamento adottare nel calcolo della tariffa risulta di difficile soluzione tenuto conto anche delle peculiarità circa la dinamica degli investimenti che possono caratterizzare le diverse concessioni nonché le rispettive durate.

Ai fini dell'individuazione delle aliquote di ammortamento da utilizzare per il calcolo della tariffa si ritiene che si dovrebbe tenere conto anche dei seguenti elementi:

- durata della concessione;
- distribuzione percentuale degli investimenti nell'arco della concessione.

Si ritiene, in ogni caso, che il meccanismo d'individuazione degli ammortamenti dovrebbe quanto più possibile preferire l'utilizzo d'aliquote fiscali, ed in particolare dell'ammortamento finanziario, meno suscettibili di valutazioni soggettive.

Infine, con riferimento alle problematiche relative all'identificazione del valore dei cespiti degli EE.LL. conferiti ai gestori e delle relative quote di ammortamento, si ritiene che, alla luce dell'evoluzione normativa avvenuta con la finanziaria 2002 articolo 35, la problematica possa considerarsi ridimensionata. Di fatto, dal momento che il gestore non può più detenere la proprietà dei cespiti, la stima del loro valore risulta significativa esclusivamente nel caso di conferimento alla Società delle Reti. Tale conferimento non dovrebbe, tuttavia, avere effetti sulla tariffa applicata dal gestore giacché la stessa, come si dirà in dettaglio nel paragrafo 3.10, sarà determinata, per la quota relativa ai cespiti già esistenti, attraverso il parametro tariffario CC.

2.9 Remunerazione del capitale investito

Il Documento di Consultazione propone l'adozione del WACC²⁶ per il calcolo della remunerazione del capitale investito R riconosciuta in tariffa.

Ricordiamo che R deve essere in grado di coprire due diverse componenti:

- gli interessi passivi pagati dal gestore alle banche finanziatrici relativamente ai debiti contratti per la realizzazione degli investimenti²⁷;
- la remunerazione del capitale proprio investito nella iniziativa da parte degli azionisti del gestore.

L'introduzione del WACC quale parametro per il calcolo della componente R della tariffa è senza dubbio un elemento di forte innovazione per il Metodo Normalizzato, soprattutto perché garantisce flessibilità nella determinazione R in funzione delle condizioni di mercato (a differenza del 7% fisso attualmente utilizzato nel Metodo Normalizzato).

Si ritiene tuttavia che, tenuto conto dello stato di forte frammentazione delle gestioni del settore idrico ed in assenza di un significativo numero di operatori da cui sia possibile estrapolare dati statistici relativi alle strutture finanziarie tipo, l'utilizzo del WACC possa risultare in qualche modo prematuro.

²⁶ Weighted Average Cost of Capital, ossia costo medio ponderato del capitale investito

²⁷ Si ricorda che il rimborso della quota capitale dei finanziamenti contratti è già incluso nella componente A della tariffa.

Ciò nonostante, appare opportuno che nella nuova versione del Metodo Normalizzato il meccanismo di flessibilità venga salvaguardato ed il calcolo del parametro R avvenga a partire da elementi maggiormente attinenti con le condizioni dei mercati finanziari e con le caratteristiche di redditività di lungo periodo tipiche di questo settore. In particolare, si suggerisce di adottare una struttura di individuazione di R che a partire da tassi base di finanziamento di lungo termine riscontrabili sul mercato, quali Interest Rate Swap a 15/18 anni, sommi un *mark-up* di remunerazione compreso tra il 4%-5%²⁸. Sarà poi la fase di gara che dovrà vedere i partecipanti offrire ribassi relativi al *mark-up*.

Infine appare opportuno considerare nuove modalità di individuazione del capitale investito sul quale viene effettuato il calcolo della remunerazione R. Sarebbe auspicabile, infatti, che il capitale investito, così come calcolato nell'attuale metodo, fosse sommato al capitale circolante netto, in modo tale da tenere conto del fabbisogno netto originato dalla sequenza delle operazioni ripetitive di gestione (acquisti di materie e di servizi-trasformazioni-vendite)²⁹. Tale aspetto potrebbe, peraltro, essere un elemento di risoluzione delle problematiche relative alla remunerazione della gestione trattate più avanti in questo documento (paragrafo 3.2).

2.10 Il corrispettivo di concessione

Facendo riferimento alle strutture di affidamento del servizio idrico integrato adottabili successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), è necessario verificare le implicazioni economiche e finanziarie sulla Società Reti, in caso di corresponsione del canone CC. In particolare:

- i. il canone potrebbe essere rappresentato dalla somma tra (1) quota di ammortamento delle immobilizzazioni in possesso della Società Reti, (2) interessi passivi da liquidare nell'anno alle banche, (3) costi operativi relativi alla gestione della società (si ipotizza che tutta la manutenzione sia effettuata dalla società affidataria del servizio e che pertanto la Società Reti abbia solo costi di tipo "amministrativo"). La quota di canone corrisposta potrebbe:
 1. non essere in grado di ripagare la quota capitale di debito sottostante (ammortamento delle immobilizzazioni inferiore al valore di ammortamento dei debiti bancari) ovvero;
 2. essere più elevato della quota del rimborso del debito (ammortamento delle immobilizzazioni superiore ai debiti bancari). In questo secondo caso si avrebbe un eccesso di liquidità nella società che possiede le reti;
- ii. il canone potrebbe essere rappresentato dalla somma tra (1) rata (capitale ed interessi) dei mutui passivi da liquidare nell'anno alle banche (2) costi operativi relativi alla gestione della società (si ipotizza che tutta la manutenzione sia effettuata dal concessionario del servizio idrico integrato e che pertanto la società delle reti abbia solo costi di tipo "amministrativo"). La quota di canone corrisposta potrebbe pertanto essere:

²⁸ UFP ha effettuato delle simulazioni su strutture finanziarie tipo e su remunerazioni potenzialmente richieste dai gestori a partire dalle quali ha ipotizzato il parametro base ed il *mark-up*.

²⁹ Si tratta, principalmente, degli impieghi finanziari connessi alle scorte e ai crediti commerciali al netto dei finanziamenti ottenuti dai fornitori.

1. inferiore ai valori di ammortamento delle immobilizzazioni incrementato degli interessi passivi; in questo caso la società delle reti conseguirebbe una perdita (od una serie di perdite);
 2. superiore all'ammortamento delle immobilizzazioni incrementato degli interessi passivi. In questo caso si avrebbe un eccesso di utile con una potenziale scarsa ottimizzazione fiscale dell'intero flusso costi e ricavi dell'iniziativa (eccesso di pagamento di imposte).
- iii. Il canone potrebbe essere individuato in modo variabile, in funzione del piano di rimborso del debito e delle quote di ammortamento delle immobilizzazioni. In ogni caso sarebbe frutto di compromessi tra le due componenti.

L'unico caso in cui non si dovrebbero generare particolari problematiche è quello in cui le quote di ammortamento delle immobilizzazioni e quelle dei debiti residui coincidono perfettamente.

Per quanto riguarda il pagamento del canone CC direttamente agli EE.LL. (anziché alla Società Reti), si ritiene che esso debba assumere un valore almeno pari alle rate di mutuo residuo in capo ai diversi Enti Locali.

Eventuali rimodulazioni dei mutui in capo agli EE.LL., volte alla riduzione della componente CC, appaiono possibili, tenuto conto delle note difficoltà di rivedere le condizioni di finanziamento con le banche titolari dei mutui, esclusivamente dopo un congruo periodo di gestione da parte del gestore idrico integrato, che gli consenta di verificare l'esistenza delle condizioni per l'effettiva rinegoziazione dei mutui in essere.

3 ULTERIORI ARGOMENTI

3.1 Introduzione nel Metodo Normalizzato della componente "remunerazione del livello di qualità del servizio"

La Legge 36/94 e lo stesso Metodo Normalizzato prevedono il perseguimento di adeguati *standard* qualitativi nella gestione del servizio idrico integrato.

In particolare, con specifico riferimento al Metodo Normalizzato, è possibile evincere quanto segue:

- l'articolo 1 – tariffa di riferimento – prevede che la Tariffa reale media sia stabilita dall'Autorità d'Ambito *"in relazione alla quantità e alla qualità della risorsa idrica e dal livello di qualità del servizio"*;
- l'articolo 4 – applicazione del metodo tariffario - prevede espressamente al comma 1 che l'Autorità d'Ambito approva il piano tariffario e il modello gestionale di cui all'art. 11 comma 3 della legge n.36/1994 (ossia il Piano d'Ambito), nei quali, previa ricognizione delle opere esistenti, sono compresi *"il livello di qualità del prodotto e del servizio (che possono essere anche superiori a quelli obbligatori) ai quali deve essere commisurata la tariffa"*.

Il Metodo Normalizzato, anche nella formulazione proposta nel Documento di Consultazione, non prevede, di fatto, nessun meccanismo di premio tariffario per il gestore in funzione del livello di qualità del servizio raggiunto.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che il sistema di determinazione della tariffa del servizio idrico debba includere anche meccanismi che tendano a premiare i concessionari

del servizio idrico integrato in grado di dimostrare il superamento degli *standard* qualitativi richiesti dal Piano d'Ambito.

3.2 Introduzione nel Metodo Normalizzato della componente “remunerazione della gestione”

L'attuale Metodo Normalizzato prevede che il gestore venga remunerato attraverso:

- la remunerazione del capitale investito attraverso la componente R;
- la parte del recupero di produttività non trasferito all'utenza.

In sostanza, il Metodo Tariffario non remunera in alcun modo la gestione effettuata dal concessionario del servizio idrico integrato.

Di fatto, in assenza d'investimenti da ammortizzare (e quindi di remunerazione sul capitale investito) e di possibilità di ottenere recuperi di produttività superiori rispetto a quelli da trasferire all'utenza, il gestore non percepisce nessuna remunerazione per l'organizzazione dei mezzi industriali e delle risorse umane necessari ad erogare il servizio.

Si ritiene che quest'approccio potrebbe risultare particolarmente penalizzante per il concessionario del servizio idrico integrato, soprattutto nelle situazioni in cui i livelli di recupero di produttività sui costi siano piuttosto limitati.

Pertanto sarebbe opportuno iniziare a prefigurare eventuali soluzioni da inserire nel Metodo Normalizzato che permettano di affiancare alla remunerazione del capitale investito ed ai recuperi di produttività anche una remunerazione relativa all'organizzazione delle risorse necessarie all'erogazione del servizio.

L'introduzione di elementi volti alla remunerazione della gestione dovrebbero, peraltro, scoraggiare il gestore idrico integrato dall'effettuare investimenti inutili o ridondanti al solo scopo di ottenere una qualche forma di redditività una volta terminata la fase d'investimento ed ammortamento dei beni.

3.3 Possibilità di applicare il Metodo Normalizzato anche in assenza di gestore idrico integrato

Come è possibile rilevare dalle analisi condotte dallo stesso Comitato³⁰ la Legge 36/1994 risulta ancora ampiamente disapplicata. Al di là delle numerosi ragioni che hanno condotto ai suddetti ritardi, che sono state più volte indicate in numerosi documenti predisposti anche dalla stessa UFP³¹, è importante notare come il principale risultato di tale disapplicazione sia stato quello di una consistente contrazione degli investimenti del settore.

In molti casi, la situazione di degrado del servizio idrico, ha condotto gli attuali gestori, commissari straordinari, enti locali (di seguito soggetti concedenti), al tentativo di sanare i mancati investimenti degli ultimi anni attraverso la predisposizione e l'attuazione di interventi integrati e complessi, compatibili con gli interventi che dovranno essere sviluppati dal futuro gestore d'Ambito, volti a risolvere definitivamente il problema. Alcuni

³⁰ Si faccia, in particolare, riferimento al “Rapporto sullo stato d'avanzamento della l. 5 gennaio 1994, n.36”, predisposto dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche nel corso dell'anno 2001

³¹ Vedi l'analisi del settore idrico di UFP contenuta nella Parte Terza di questo documento.

di questi tentativi hanno individuato quale soluzione per l'attivazione degli investimenti formule di realizzazione innovative quali quelle della finanza di progetto.

L'utilizzo di tale strumento di realizzazione degli interventi da parte dei soggetti concessionari si prefigura, normalmente, nella costituzione di un nuovo soggetto concessionario³² cui affidare la realizzazione degli investimenti nonché la successiva gestione. Il servizio fornito dal nuovo concessionario è, normalmente, erogato a fronte di un corrispettivo che consente di ottenere un predeterminato equilibrio economico-finanziario, riconosciuto da un gestore locale ovvero da enti locali anche raggruppati sotto forma di consorzio (di seguito soggetto acquirente), che applicano la tariffa finale all'utenza.

Questo schema di realizzazione e gestione degli interventi, che risulta ampiamente utilizzato in altri Paesi della UE, si fonda sulla possibilità di garantire, attraverso appositi accordi commerciali, flussi di cassa per quanto più possibili certi al concessionario, affinché questo possa far fronte all'enorme massa di debiti bancari attraverso cui ha finanziato la realizzazione delle opere, nonché remunerare il capitale proprio³³. Di conseguenza il soggetto acquirente, per poter stipulare accordi di lungo termine, deve avere adeguata certezza circa la possibilità di trasferire sulla tariffa finale applicata all'utenza, i costi di acquisto del servizio su di un arco temporale almeno pari almeno a quello del contratto commerciale che regola il suo rapporto con il concessionario. Tali problematiche sono ampiamente illustrate nella già citata analisi del settore idrico predisposta da UFP e riportata nella terza parte di questo documento.

Attualmente, la possibilità di trasferire sulla tariffa finale applicata all'utenza i costi sostenuti per l'acquisto del servizio appare impraticabile giacché in assenza di gestore idrico integrato deve essere applicato il Metodo Transitorio CIPE che stabilisce le tariffe del settore idrico di anno in anno.

La revisione del Metodo Normalizzato potrebbe costituire una importante opportunità per poter ampliare la sua applicazione anche a quei soggetti che, cercando di attuare interventi di finanza di progetto per riqualificare il livello di servizio, necessitano di poter pianificare l'intervento in assenza di incertezze tariffarie di lungo termine.

Le modalità di ampliamento del campo di applicazione necessita senza dubbio un adeguato approfondimento tecnico che non può essere attuato in queste pagine. Tuttavia esso potrebbero trovare spazio in una apposita modifica dell'articolo 2 – campo di applicazione – del Metodo Normalizzato in cui è previsto quanto segue:

“Il metodo normalizzato si applica alle gestioni del servizio idrico integrato istituito a norma degli articoli 8 e 9 della legge 5.11.1994 n. 36. Il metodo normalizzato non si applica alle gestioni affidate in concessione ed esistenti alla data di entrata in vigore della legge, le quali a norma dell'art. 10, comma 3, della legge citata, continuano fino alla scadenza, seguendo le disposizioni tariffarie contenute nelle rispettive convenzioni o disciplinari di concessione. In mancanza di tali disposizioni, viene stipulato un atto aggiuntivo per regolare la struttura tariffaria per il residuo periodo di vigenza della concessione, tenendo conto dei principi e criteri di cui al presente metodo”.

³² La creazione di un nuovo soggetto concessionario comporta una serie di problematiche, peraltro risolvibili in fase di predisposizione del contratto di concessione, che sono state ampiamente trattate da UFP nell'ambito dell'analisi del settore idrico contenuta nella Parte Terza di questo documento.

³³ Il ricorso al forte indebitamento bancario è una caratteristica tipica delle operazioni di finanza di progetto. Il rapporto tra debiti bancari e capitale proprio può raggiungere in molti casi anche valori superiori a 90:10.

Si ritiene che attraverso una modifica appropriata di quest'articolo lo spazio di applicazione del Metodo Normalizzato potrebbe essere facilmente ampliato.

3.4 Periodo di verifica triennale della tariffa e revisione del Metodo Normalizzato

Con riferimento al periodo di verifica e revisione della tariffa indicato all'articolo 8 del D.M. 1 agosto 1996 e alla variazione del Metodo Normalizzato previsto all'articolo 11 del medesimo decreto ministeriale, si suggerisce, al fine di garantire certezza tariffaria per periodi temporali più ampi e di almeno 5 anni, di rendere omogeneo il termine triennale previsto dall'articolo 8 con quello quinquennale previsto dall'articolo 11.

Inoltre, al fine di non creare un eccessivo livello di incertezza per gli investitori del settore, sarebbe opportuno che eventuali modifiche apportate alle modalità di verifica e revisione della tariffa previste all'articolo 8 del D.M. 1 agosto 1996, siano indirizzate a porre maggiori limiti alle possibilità di revisioni delle condizioni del Piano d'Ambito e della tariffa proposti dal gestore in fase di gara.

SECONDA PARTE

4 OSSERVAZIONI RELATIVE AI PUNTI DI DISCUSSIONE PROPOSTI DAL COMITATO

Punto di discussione n.1:

Si ritiene opportuno introdurre nel Metodo un meccanismo finanziario che integri la procedura di determinazione della tariffa di riferimento prevista dalla [1] al fine di livellare la dinamica tariffaria nel tempo?

Si ritiene che l'introduzione del meccanismo finanziario volto a livellare la dinamica tariffaria nel tempo, sebbene tenda a penalizzare le generazioni future, potrebbe essere accettabile purché: esso sia in grado di garantire al gestore del servizio idrico integrato il medesimo livello di redditività sugli investimenti. Al riguardo ci si riferisca anche alle osservazioni riportate nel paragrafo 2.1.3.2.4 "Livellamento nel tempo della tariffa".

Punto di discussione n.2:

Si ritiene opportuno considerare altre componenti di costo riferibili alle gestioni preesistenti, al fine del calcolo di un valore della tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti maggiormente confrontabile con quello della tariffa reale media del primo anno?

Si ritiene che le componenti di costo riferibili alle gestioni preesistenti risultano sufficientemente esaustive.

Si ritiene congrua la soglia del 20% come limite all'inserimento in tariffa di oneri non addebitati in precedenza all'utenza del servizio idrico integrato?

Si ritiene che la soglia del 20% potrebbe essere insufficiente a contenere la totalità dei costi riferibili alle gestioni preesistenti. Peraltro tale limite non era previsto nel precedente Metodo Normalizzato. Si ritiene che la precedente versione del Metodo Normalizzato presentasse un maggior livello di flessibilità nella determinazione della Tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti da confrontare con quello della Tariffa reale media del primo anno. Si suggerisce di eliminare tale soglia. Al riguardo ci si riferisca anche a quanto riportato nel paragrafo 2.2 "Computo della tariffa al primo anno" ed in particolare al sotto paragrafo 2.2.3 "Osservazioni". .

Punto di discussione n.3:

E' opportuno procedere alla determinazione del "limite di prezzo" attraverso una relazione lineare collegata al valore della tariffa applicata nel periodo precedente (tariffa media ponderata delle gestioni preesistenti nel primo anno, o tariffa reale media negli anni successivi), o può risultare preferibile adottare procedure di determinazione diverse, come ad esempio lasciare libertà di scelta agli Ambiti o vincolare la determinazione della variabile a grandezze verificabili relative ai livelli di servizio?

Al riguardo è possibile formulare numerose soluzioni alternative alle modalità di definizione del limite di prezzo K. Tenuto conto della delicatezza della tematica è bene rinviare a quanto elaborato al paragrafo 2.4 "Limite di prezzo K".

Punto di discussione n.4:

Si ritiene opportuno attribuire a ciascun Ambito la facoltà di determinare il valore del termine X_n , o può risultare preferibile introdurre dei vincoli amministrativi a tale procedura, ad esempio mantenendo il sistema delle soglie inferiori di valori, in continuità con la disciplina tariffaria vigente?

Si ritiene che l'attribuzione all'Autorità d'Ambito della facoltà di determinare il valore del termine X_n possa comportare un'eccessiva arbitrarietà nella sua determinazione. Si suggerisce, pertanto, che tale valore sia stabilito direttamente dal Metodo Normalizzato. Peraltro si ritiene che potrebbero essere applicati meccanismi innovativi di determinazione del termine X_n che potrebbero condurre le Autorità d'Ambito ad assumere un maggior ruolo di controllo sull'operato del gestore del servizio idrico integrato, Al riguardo ci si riferisca al paragrafo 2.5 "Il miglioramento dell'efficienza X_n ".

Punto di discussione n.5:

Si suggeriscono classificazioni di costo differenti, quali ad esempio i riclassificati di conto economico al costo del venduto che ripartiscono i costi secondo la destinazione economica o si ritiene sufficiente la suddivisione dei costi per natura prevista dalle norme civilistiche?

La suddivisione dei costi per natura prevista dalla normativa civilistica e adottata dal Metodo Normalizzato appare sufficiente ad una prima analisi, fatti salvi i suggerimenti indicati al capitolo 2.6 del presente documento.

Punto di discussione n.6:

Si condivide la decisione di non operare, in questa fase, l'aggiornamento dei coefficienti delle formule? Esistono particolari ragioni che inducono a ritenere preferibile un aggiornamento immediato dei coefficienti delle formule?

Come già indicato nella prima parte di questo documento appare opportuno aggiornare i coefficienti delle formule al fine di ottenere una maggiore rispondenza con i costi reali (vedi capitolo 2.6 del presente documento).

Punto di discussione n.7:

Per le acque non potabili erogate all'utenza si suggeriscono modifiche più consistenti ai COAP utilizzati per le acque potabili?

Con riferimento al punto di discussione n.7 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.8:

Si ritiene che la sostituzione di Ab con AE sia sufficiente per rappresentare anche i costi operativi di riferimento relativi alle acque reflue industriali scaricate in pubblica fognatura? Nel caso di non condivisione cosa si suggerisce?

Con riferimento al punto di discussione n.8 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.9:

Si ritiene ancora valido il limite del 30% o si suggeriscono valori differenti? Se sì quali sarebbero le ragioni di un tale cambiamento?

Con riferimento al limite del 30% si rimanda alle osservazioni formulate al paragrafo 2.6.2 del presente documento.

Punto di discussione n.10:

Si ritiene preferibile l'adozione del criterio del costo storico con l'adozione di aliquote di ammortamento fiscali o il criterio del costo storico rivalutato con l'adozione di aliquote economico-tecniche? In quest'ultimo scenario, quali coefficienti di rivalutazione si

propongono per ottenere il costo storico rivalutato (ad esempio deflettore PIL o indicatori misti come il costo del lavoro ed investimenti)?

Con riferimento a tali problematiche si rimanda a quanto riportato nel capitolo 2.7 di questo documento.

Punto di discussione n.11:

In relazione alla composizione tipica degli impianti relativi all'erogazione del servizio idrico integrato si ritiene più opportuno proporre un'aliquota economico-tecnica standard, ovvero procedere all'individuazione di aliquote economico tecniche per ciascuna categoria di cespiti? In quest'ultimo caso quali aliquote tecniche standard si propongono?

UFP ritiene che il riferimento per l'individuazione degli ammortamenti debba consistere principalmente nelle aliquote fiscali ed in particolare quelle individuabili ai sensi dell'articolo 69 del T.U.I.R. . Al riguardo si faccia riferimento alle osservazioni riportate nel capitolo 2.8 del presente documento.

Punto di discussione n.12:

L'utilizzo di un modello parametrico per la determinazione del rendimento sul capitale investito comporta una serie di criticità relative alle modalità di scelta dei singoli parametri di riferimento. Per questa ragione è opportuno raccogliere delle prime riflessioni sui seguenti aspetti:

- a) **Risk premium:** per la determinazione del risk premium nella remunerazione del capitale di rischio in assenza di aziende di settore che presentano delle quotazioni di mercato è possibile fare riferimento a alla più generale realtà delle utilities (energia, tlc, altre imprese multiservizio). Recenti reports (Goldman Sachs, Solomon Smith & Barney, Commerz Bank) hanno stima che il risk premium medio per le utilities italiane è di circa il 3,5%. In alternativa possiamo effettuare una stima basata su un campione di aziende per le quali esistono dei dati di bilancio da piano finanziario;
- b) **Tasso Risk Free:** esistono due possibilità. La prima è quella utilizzare dei tassi di riferimento a lungo termine coerenti con la durata economico tecnica degli investimenti; la seconda è quella di utilizzare dei tassi a breve coerenti con la durata del periodo regolatorio;
- c) **Debt Premium:** possono essere utilizzati dei dati da campione (se disponibili) relativi al costo di indebitamento. In alternativa, possono essere utilizzati forse preferibile dei differenziali calcolati sulla differenza tra il rendimento medio del mercato obbligazionario stimato periodicamente dalla Banca d'Italia e confrontato con il tasso EURIBOR.
- d) **Rapporto di indebitamento:** questo punto rappresenta sicuramente l'aspetto più controverso e critico. Esistono due alternative: la prima, prevede la possibilità, come suggerito in precedenza di utilizzare dei rapporti di indebitamento ad hoc sulla base del piano finanziario dell'impresa; la seconda, invece richiede l'utilizzo di rapporti di indebitamento standard ritenuti ideali per le imprese del settore (questa prassi è stata molto utilizzata per il settore delle utilities regolate in Italia Energia e TLC);
- e) **Aliquota fiscale:** anche in questo la soluzione possibile potrebbe essere quella di assumere quale riferimento un'aliquota standard sulla base di una valutazione dei alcuni piani finanziari disponibili. Particolare attenzione nella scelta dell'aliquota standard devono essere posti con riferimento agli eventuali effetti distorsivi sul

rapporto di indebitamento finanziario e/o sulle eventuali problematiche di concorrenza fiscale all'interno del settore tra soggetti privati e soggetti pubblici.

Relativamente alla determinazione del rendimento sul capitale investito, si ritiene l'applicazione del WACC ancora prematura e si suggerisce l'adozione di un parametro di riferimento composto da un tasso base finanziario di lungo periodo e incrementato di un *mark-up* per il rischio dell'ordine del 4%-5%. Inoltre si suggerisce di ampliare la base di calcolo del capitale investito includendovi anche il capitale circolante netto. In merito a tali tematiche si faccia riferimento al capitolo 2.9 del presente documento.

Punto di discussione n.13:

Si ritiene opportuno prevedere la possibilità di utilizzare la variabile CC_n come elemento per il contenimento delle variazioni della tariffa nel tempo, sviluppando una procedura in grado di garantire comunque gli interessi degli enti concedenti e del soggetto gestore?

Al riguardo si faccia riferimento a quanto riportato nel paragrafo 2.1.3.2.5 "livellamento nel tempo della tariffa" e 2.10 "il corrispettivo di concessione".

Punto di discussione n.14:

Si ritiene equa l'applicazione di un simile meccanismo? In caso affermativo si ritiene congrua la misura del 50% da applicare sui ricavi del servizio di smaltimento di questi rifiuti liquidi?

Con riferimento al punto di discussione n.14 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.15:

Si ritiene corretta l'interpretazione secondo la quale la tariffa da applicare ai reflui di cui al comma 3 dell'art. 36 del D. Lgs. 152/99 sia quella prevista per i reflui industriali ai sensi dell'art. 14, comma 4 della legge 36/94 e non quella relativa ai reflui domestici di cui al comma 1 dell'art. 14 della legge 36/94?

Con riferimento al punto di discussione n.15 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.16:

Si ritiene opportuna l'adozione di coefficienti standard per Z, O, S ed N? Vista la forte variabilità dei prezzi attualmente praticati, che vanno da un minimo di 15 lire/Kg ad un massimo di 60 lire/Kg, potrebbe essere necessario adottare dei coefficienti standard per Z, O, S ed N in funzione del prezzo medio praticato per impianto, in modo da evitare forti variazioni dal prezzo di partenza. In caso di condivisione del problema quali coefficienti Z, O, S ed N si suggeriscono?

Con riferimento al punto di discussione n.16 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.17:

Si ritiene opportuno il non pagamento di parte della tariffa di depurazione domestica per gli utenti con fosse Imhoff? In caso affermativo si ritiene congruo il valore del 30% per la determinazione della tariffa? Si ritiene possibile l'adozione di altri criteri per il trattamento tariffario per gli utenti allacciati con fosse Imhoff?

Con riferimento al punto di discussione n.17 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

Punto di discussione n.18:

Escludendo le utenze domestiche, si ritiene corretto continuare a differenziare per tipologie di utenza o appare opportuno fare esclusivo riferimento all'articolazione per livelli di consumo? Esistono ulteriori criteri di differenziazione?

Al riguardo UFP si riserva la possibilità di fornire indicazioni in un momento successivo.

Punto di discussione n.19:

Su quali risorse dovrebbero basarsi gli strumenti di agevolazione?

Al riguardo UFP si riserva la possibilità di fornire indicazioni in un momento successivo.

Punto di discussione n.20:

Quali forme alternative di incentivo al risparmio della risorsa è possibile utilizzare?

Al riguardo UFP si riserva la possibilità di fornire indicazioni in un momento successivo.

Punto di discussione n.21:

In base a quale altro criterio potrebbero essere specificate le quote fisse?

Al riguardo UFP si riserva la possibilità di fornire indicazioni in un momento successivo.

Punti di discussione n.22:

- a) *Si ritiene opportuno determinare i coefficienti di costo d_v , d_b , d_t , d_f ed i parametri O_f , N_f , S_f come valori medi dedotti dal Piano di Ambito?*
- b) *Si ritiene opportuno mantenere l'impostazione originaria che prevedeva valori dedotti per singolo impianto, o, in alternativa, pensare ad una fase transitoria in cui le valutazioni sono effettuate sul singolo impianto per pervenire successivamente a valori medi di Ambito?*

Con riferimento al punto di discussione n.22 UFP non ha attualmente osservazioni da presentare.

TERZA PARTE

5 ANALISI DEL SETTORE IDRICO (ESTRATTO DALLA RELAZIONE ANNUALE DELL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO DEL 30 GENNAIO 2002)

5.1 I presupposti dell'analisi di settore

L'analisi svolta, basata essenzialmente sull'attività compiuta a livello operativo, è finalizzata ad individuare i principali elementi di criticità che impediscono un completo coinvolgimento del settore privato nella realizzazione e gestione degli investimenti infrastrutturali relativi al settore idrico. In particolare, l'individuazione di tali criticità è maturata nell'ambito dell'attività svolta a livello:

- *istituzionale*, attraverso la partecipazione alle attività del NARS finalizzate alla definizione della manovra tariffaria per il settore idrico per l'anno 2001. In tale contesto, è stato possibile fornire un contributo alla individuazione di strutture tariffarie tali da consentire un maggiore coinvolgimento di capitali privati, anche attraverso tecniche di finanza di progetto;
- *di programmazione degli investimenti*, attraverso l'assistenza alle amministrazioni regionali, ed in particolare quelle dell'Obiettivo 1, nella individuazione della tipologia di investimenti in grado di coinvolgere il settore privato nelle fasi di realizzazione e gestione;
- *di singola iniziativa*, attraverso un'assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni finalizzata alla strutturazione delle iniziative secondo modalità in grado di attrarre il settore privato nella realizzazione degli interventi. In particolare, è stato possibile prestare assistenza su progetti di captazione e adduzione, di depurazione e fognatura, nonché su iniziative dirette all'affidamento del servizio idrico integrato.

5.2 Il quadro normativo

La riforma del settore idrico, avviata con la legge 5 gennaio 1994, n.36 recante "*Disposizioni in materia di risorse idriche*" ("Legge Galli") ha, in sintesi, come principali obiettivi quelli di:

- definire un nuovo governo della risorsa idrica, indirizzando la politica industriale del settore verso forme compatibili con la tutela della risorsa stessa;
- disciplinare l'attività economica del settore, con la definizione di un nuovo assetto gestionale e di una nuova politica tariffaria.

In particolare, la riforma segna una svolta nell'organizzazione e gestione dei servizi idrici, individuando, tra gli altri, quali principi fondamentali:

- la gestione integrata del servizio idrico ed il superamento della frammentazione delle gestioni preesistenti (c.d. integrazione verticale/orizzontale);
- la gestione del servizio sulla base di dimensioni ottimali, individuate a livello di Ambito Territoriale Ottimale (ATO);
- la separazione tra funzioni di programmazione, indirizzo e controllo del servizio idrico integrato, attraverso la costituzione di Autorità di Ambito Territoriale

Ottimale (AATO), e gestione del servizio tramite le forme di affidamento previste dal d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (“TUEL”);

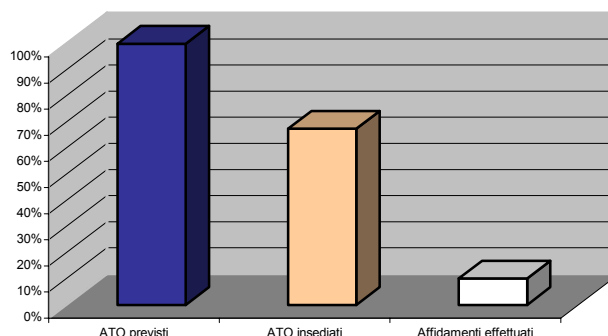
- il perseguimento dell’efficienza, dell’efficacia e della economicità nella gestione attraverso la definizione di una tariffa quale corrispettivo del servizio, idonea a garantire, anche attraverso opportuni recuperi di produttività, un costante miglioramento dei livelli qualitativi del servizio stesso.

Ad oggi, tuttavia, la riforma non ha ancora prodotto i risultati attesi. Dal “Rapporto sullo stato d’avanzamento della legge 5 gennaio 1994, n.36”, predisposto dal Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche nel mese di aprile 2001, aggiornato sulla base degli ultimi dati disponibili al 31 dicembre 2001 emerge che, sebbene tutte le Regioni abbiano legiferato individuando 89 ATO, soltanto 60 AATO risultano insediate. Di queste dodici AATO hanno predisposto e approvato il piano d’Ambito mentre solo nove³⁴ hanno completato il processo, giungendo all’affidamento del servizio ad una società per azioni a prevalente capitale pubblico.

Le difficoltà d’attuazione della legge di settore sono, peraltro, sostanzialmente riconducibili a quattro fattori:

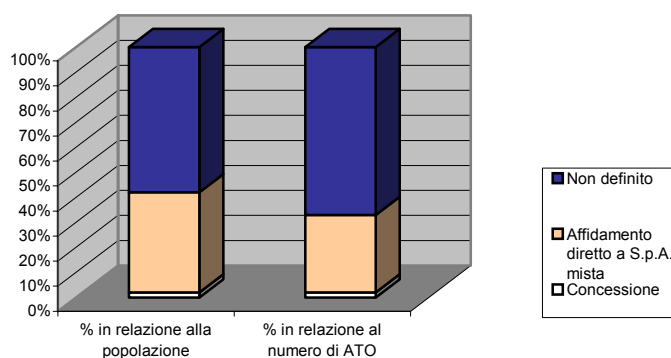
- l’iniziale ritardo, da parte delle Regioni, nel recepimento della disciplina nazionale che non ha permesso una rapida individuazione degli ATO in cui suddividere il territorio, con conseguente ritardo nella creazione delle AATO, quali soggetti titolari delle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della gestione

Figura 1 - Stato d’attuazione della legge 5 gennaio 1994, n.36



Fonte: Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche – Rapporto sullo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, Aprile 2001 ed elaborazioni UFP – Rilevazione al 31 dicembre 2001

Figura 2 - Forme di gestione prescelta dagli ATO insediate



Fonte: Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche – Rapporto sullo stato di attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36, Aprile 2001

³⁴ Al 31 dicembre 2001 la gestione del servizio idrico integrato risulta affidata nell’ATO Valle del Chiampo (Veneto), negli ATO2 – Basso Valdarno, ATO3 – Medio Valdarno, ATO4 - Alto Valdarno, ATO5 -Toscana Costa e ATO6 - Ombrone (Toscana), nell’ATO Sarnese-Vesuviano (Campania), nell’ATO2 Terni e ATO3 Foligno (Umbria).

del servizio idrico;

- la resistenza opposta dagli enti locali, e dagli attuali gestori, ai processi di accorpamento delle gestioni esistenti, che hanno creato situazioni di incertezza e freno allo sviluppo del settore;
- la situazione di incertezza originata dall'avvio del dibattito parlamentare sulla riforma dei servizi pubblici locali (A.C. 7042 della XIII leg.ra – cd. d.d.l. “Vigneri”);
- le decisioni del giudice amministrativo in relazione alle prime procedure di affidamento del servizio idrico integrato e, più in generale, in materia di società miste per la gestione di servizi pubblici locali ³⁵.

Alla luce delle suddette difficoltà e tenuto conto della necessità di adempiere, in tempi brevi, agli obblighi comunitari imposti in materia di impianti di fognatura, collettamento e depurazione dal d.lgs. 11 maggio 1999, n.152³⁶, la legge 23 dicembre 2000, n.388 (Legge Finanziaria 2001), all'art.141, comma 4, ha previsto che le AATO ovvero, nel caso in cui queste non siano ancora costituite, le province, predispongano, entro un termine prestabilito, ed attuino un programma di interventi urgenti “*a stralcio e con gli stessi effetti di quelli previsti dal piano d'ambito*”, relativamente ai servizi di fognatura e depurazione. Nell'ambito degli indirizzi per l'utilizzo delle risorse destinate ai suddetti “programmi stralcio”, di cui alla delibera CIPE 8 marzo 2001, n.23³⁷, è previsto che, unitamente all'insieme delle risorse disponibili (leggi di settore, accantonamenti tariffari ex art. 3, commi 42-47 della legge 23 dicembre 1995, n.549), possano essere utilizzate risorse private da remunerare attraverso l'applicazione delle tariffe.

Gli effetti che l'articolo 141, comma 4, potrà avere nell'ambito dello sviluppo del settore idrico, attraverso il coinvolgimento del settore privato, non possono ancora essere pienamente determinati. E' possibile, tuttavia, immaginare che l'attivazione degli interventi attraverso il ricorso al settore privato, in particolare attraverso forme di finanza di progetto, possa essere piuttosto marginale.

Come potrà essere apprezzato attraverso l'analisi che segue, quanto sopra è ipotizzabile non tanto per una mancanza d'interesse da parte del settore privato in relazione a questo tipo di interventi, bensì per l'esistenza di un quadro giuridico-istituzionale caratterizzato dalla presenza di forti elementi di incertezza, tali da ostacolare un pieno coinvolgimento dei soggetti industriali privati e degli istituti di credito.

In questo contesto, si inseriscono:

- il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio in data 22 novembre 2001 recante “*Modalità di affidamento della concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato a norma dell'art.20 della legge 5 gennaio 1994, n.36*”³⁸. In particolare, il decreto prevede che l'affidamento del

³⁵ Il riferimento è alle procedure di affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO 4 – Alto Valdarno e nell'ATO 3 – Medio Valdarno. Cfr., in proposito, TAR Toscana, sez. I, 15 gennaio 2001, n.24 e n. 25. Le decisioni di primo grado sono state annullate, rispettivamente, da Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2001, n. 4586 e 24 settembre 2001, n. 5004. Le problematiche affrontate erano relative alla possibilità di svolgere attività extraterritoriale per una società a prevalente partecipazione pubblica locale ed alla legittimità del modello *holding*/società di scopo nell'ambito delle forme di gestione di un servizio pubblico locale.

³⁶ D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152 “Disposizioni sulla tutela delle acque dall'inquinamento e recepimento della direttiva 91/271/CEE, concernente il trattamento delle acque reflue urbane e della direttiva 91/676/CEE, relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole”, successivamente modificato con d.lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

³⁷ La delibera è stata modificata con delibera CIPE 15 novembre 2001, n. 93.

³⁸ Pubblicato sulla G.U.R.I. – Serie Generale - 1 dicembre 2001, n. 280.

servizio idrico integrato avvenga mediante procedura aperta e in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa valutata in base a specifici parametri quali la salvaguardia dell'ambiente, l'anticipazione degli *standard* previsti dal piano d'ambito, la capacità tecnico-organizzativa, il programma di riutilizzo del personale delle gestioni preesistenti, il miglioramento del piano economico-finanziario. Quest'ultimo parametro assume, peraltro, una particolare valenza nell'ambito della gara, giacché il suo peso deve essere almeno pari alla somma di tutti gli altri. Quanto ai soggetti ammessi a partecipare alla gara e alle cause di esclusione, il decreto riprende, con alcune differenze, l'elencazione contenuta nella disciplina in materia di lavori pubblici. Per quanto riguarda i requisiti di partecipazione, il decreto ritiene sufficiente, ai fini della qualificazione, la gestione di singoli segmenti del servizio idrico integrato e la realizzazione di un fatturato medio annuo, entrambi commisurati a quantità calcolate sulla base di parametri forniti in un allegato al decreto stesso. E', infine, previsto il divieto di subappalto, qualora non espressamente autorizzato, il divieto di procedere all'aggiudicazione in caso di ammissione di un solo concorrente ovvero in presenza di una sola offerta valida, l'obbligo per l'aggiudicatario di esibire il contratto di finanziamento da parte di un istituto di credito all'atto della stipula del contratto di concessione e la facoltà per l'aggiudicatario di prevedere nel bando di gara la possibilità di concordare con l'aggiudicatario varianti tecniche migliorative, successivamente all'aggiudicazione stessa³⁹. Con due successive circolari⁴⁰ lo stesso Ministero ha fornito indicazioni esplicative sul decreto emanato e sull'affidamento della gestione del servizio a società a prevalente capitale pubblico locale. Nelle more della predisposizione del decreto ministeriale, tale forma gestionale è stata prescelta dall'ATO 5 Lazio – Frosinone che ha avviato le procedure di gara sulla base dell'art.113, comma 1, lett. b) del TUEL, nel testo vigente al 31 dicembre 2001, ovvero prima dell'approvazione della legge 28 dicembre 2001, n.448 (Legge Finanziaria 2002), relativo alla concessione a terzi di un servizio pubblico locale;

- l'art.35 della Legge Finanziaria 2002 in materia di servizi pubblici locali. Tale norma introduce elementi di profonda riforma nel settore dei servizi pubblici locali che vanno nella direzione della tutela della concorrenza e della privatizzazione delle forme di gestione. Tra questi, relativamente ai servizi aventi natura industriale, meritano di essere segnalati:
 - la distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza industriale e servizi pubblici locali non aventi rilevanza industriale. L'individuazione della tipologia di servizi aventi rilevanza industriale è

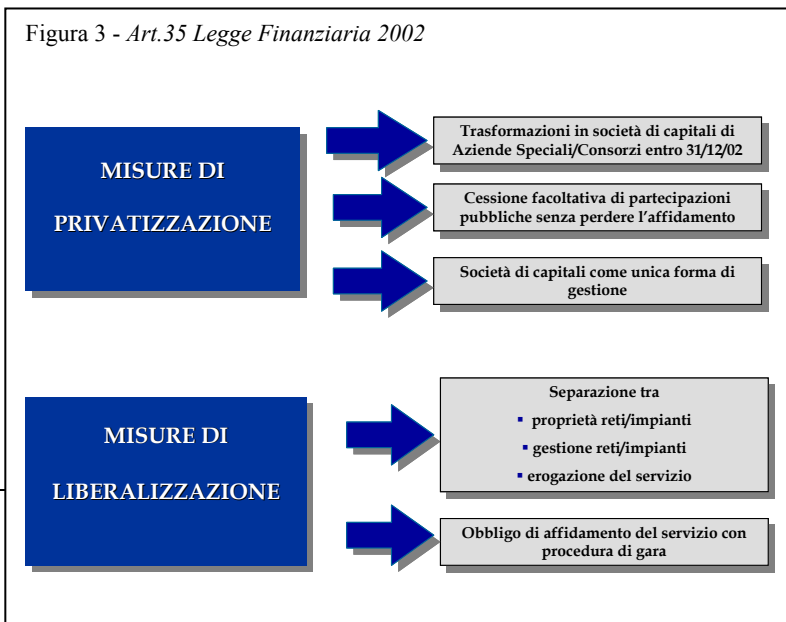
³⁹ Destano, invece, notevoli perplessità, in relazione al possibile coinvolgimento di capitali privati:

- la previsione che l'offerta presentata debba prevedere entrate tariffarie che, nel rispetto dei vincoli introdotti dal metodo normalizzato di cui all'art.13 della l. n. 36 del 1994, abbiano un valore attuale non superiore a quello previsto dal piano d'ambito;
- la previsione che gli istituti di credito debbano assumere un impegno irrevocabile a finanziare l'iniziativa nei termini previsti dal decreto. A tal fine, è previsto che, all'atto della stipula del contratto di concessione, il concessionario documenti detto impegno mediante l'esibizione di apposito contratto di finanziamento.

⁴⁰ Circolare 17 ottobre 2001, n. GAB/2001/11559/B01 "Società a prevalente capitale pubblico per la gestione del servizio idrico integrato" e 22 novembre 2001, n. GAB/2001/11560/B01 "Esplicazioni relative alle modalità di affidamento in concessione a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art.20, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n.36", entrambe pubblicate sulla G.U.R.I. – Serie Generale – 1 dicembre 2001, n.280.

- demandata ad un regolamento governativo da emanare entro il 30 giugno 2002 ;
- l'obbligo di procedere all'affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza industriale attraverso una gara, come regola generale;
 - la separazione della proprietà delle reti e degli impianti, dalla gestione degli stessi e dall'erogazione del servizio pubblico, ove questo sia consentito dalle singole discipline di settore;
 - il divieto di cedere la proprietà di impianti, reti e altre dotazioni destinate all'esercizio di un servizio pubblico locale da parte dell'ente locale. Tale divieto è, peraltro, mitigato dalla possibilità di conferimento di tali immobilizzazioni a società di capitali di cui l'ente locale detiene la maggioranza e che, a sua volta, è incedibile;
 - la previsione della società di capitali come unica modalità di gestione di un servizio pubblico di rilevanza industriale, selezionata, obbligatoriamente, attraverso il ricorso a procedure di evidenza pubblica. Le aziende speciali e i consorzi sono, pertanto, esclusi dalla possibilità di gestire servizi pubblici di rilevanza industriale. Viene eliminata la figura della società mista a prevalente capitale pubblico locale;
 - l'esclusione dalla partecipazione alle predette gare delle società, delle loro controllate o collegate, delle loro controllanti e delle società controllate o collegate a queste che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali sulla base di affidamento diretto o di procedura non ad evidenza pubblica ed anche in caso di rinnovo;
 - la facoltà di procedere all'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici, con esclusione del trasporto pubblico locale, qualora ne sia dimostrata la convenienza economica;
 - la facoltà per l'ente locale di cedere, in tutto o in parte, la propria partecipazione nelle società di erogazione del servizio, permettendo a quest'ultime di mantenere l'affidamento;
 - l'obbligo per le aziende speciali e i consorzi di cui all'art.31, comma 8, del TUEL, che gestiscono servizi pubblici di rilevanza industriale di trasformarsi in società di capitali entro il 31 dicembre 2002;

l'obbligatorietà del contratto di servizio come strumento di regolazione dei rapporti tra gli enti locali, le società di gestione delle reti e



degli impianti e le società di erogazione del servizio. Il contratto di servizio dovrà essere allegato al capitolato di gara e prevedere, obbligatoriamente, i livelli dei servizi da garantire ed i relativi strumenti di verifica.

Nel corso della discussione parlamentare, il testo dell'articolo 35 si è arricchito di una particolare disciplina per il regime transitorio e di una deroga specifica per il settore del servizio idrico integrato.

Come abbiamo già ricordato, la regola generale introdotta dall'articolo 35 della Legge Finanziaria 2002 è che l'affidamento della gestione di un servizio pubblico locale di rilevanza industriale, e, quindi, anche del servizio idrico integrato, avvenga nei confronti di società di capitali individuate esclusivamente sulla base di procedure ad evidenza pubblica (art.113, co.5, del TUEL nel testo modificato dall'art.35, comma 1). La gara si svolge sulla base di una serie di *standard* previsti dalle competenti Autorità di settore, ove esistenti, o dagli stessi enti locali ed è aggiudicata sulla base di una pluralità di elementi di natura economico-quantitativa (condizioni economiche e di prestazione del servizio, programmi di investimento su reti e impianti) e qualitativa (livello qualitativo del servizio erogato, contenuti di innovazione tecnologica e gestionale).

Per quanto riguarda il regime transitorio, qualora non previsto dalle singole discipline di settore e relativamente alle concessioni rilasciate nel regime previgente con procedure diverse dall'evidenza pubblica, il regolamento di cui al comma 16 dell'art.35, stabilirà termini di decadenza non inferiori a tre anni e non superiori a cinque anni, peraltro prorogabili in presenza di determinate condizioni.

Infine, il comma 5 dello stesso art.35 contiene una disciplina speciale per il servizio idrico integrato. La disposizione in questione disegna un percorso alternativo alla regola generale descritta precedentemente. In particolare, esclusivamente per il settore del servizio idrico integrato, la legge finanziaria 2002, al fine di garantire, da un lato, il superamento della frammentazione delle gestioni esistenti e, dall'altro, un'accelerazione del processo di attuazione della Legge Galli, prevede che:

- entro il 30 giugno 2003, le AATO possano procedere all'affidamento diretto del servizio idrico integrato, per un periodo massimo non superiore a cinque anni e, comunque, non superiore a quello massimo indicato dal regolamento di cui al comma 16, a favore di società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte dello stesso ATO;
- entro due anni dall'affidamento, anche se effettuato anteriormente all'entrata in vigore della legge finanziaria 2002 e nei confronti di società unicamente partecipate da enti locali facenti parte dello stesso ATO, gli enti locali cedano al privato almeno il quaranta per cento della propria partecipazione nelle società affidatarie del servizio attraverso procedure di evidenza pubblica, pena la perdita immediata dell'affidamento del servizio alla società da essi partecipata.

Relativamente alla disciplina introdotta per il settore del servizio idrico integrato dalla legge finanziaria 2002 e alla sua possibile influenza sull'effettivo coinvolgimento del settore privato, si osserva che l'affidamento della gestione di tale servizio ad una società

unicamente partecipata da enti locali facenti parte dello stesso ATO presenta aspetti indubbiamente positivi consentendo:

- la rimozione di un elemento di incertezza dal quadro giuridico-istituzionale;
- facile e rapida integrazione tra le diverse realtà gestionali degli enti locali appartenenti all'ATO;
- l'individuazione di un soggetto gestore in tempi ragionevoli contribuendo ad accelerare il processo di attuazione della Legge Galli;
- la creazione di una società di capitali già strutturata in tutti i suoi elementi (*i.e.* composizione dell'azionariato, affidamento del servizio, etc.) in grado di stimolare nel modo migliore il mercato al momento dell'offerta di una quota di partecipazione del proprio capitale sociale;
- la confluenza dei precedenti gestori pubblici nella società di capitali attraverso una partecipazione in misura proporzionale dei singoli comuni azionisti.

In tale contesto, si segnala che UFP, nell'ambito delle attività svolte a livello di singola iniziativa nel corso del 2001⁴¹, ha elaborato un modello di percorso per l'affidamento del servizio idrico integrato, coerente con gli aspetti sopraindicati.

Tuttavia, da una prima analisi dei contenuti della norma, emergono alcuni profili di criticità della riforma. Infatti, il percorso di privatizzazione della società a capitale interamente pubblico, affidataria della gestione del servizio idrico integrato, sebbene prestabilito nei tempi (30 giugno 2003) e nei modi (individuazione del socio privato attraverso procedure di evidenza pubblica) rimanda nel tempo l'organizzazione industriale del servizio, dal momento che la società a capitale interamente pubblico sarà in grado di gestire il servizio, unitamente alla realizzazione degli investimenti previsti nel piano d'ambito, esclusivamente attraverso il ricorso ad appalti di tipo tradizionale. Ne deriva che, in tale fase, il settore privato non risulterà coinvolto in maniera piena ed integrata nella gestione del servizio.

5.3 Modalità di partecipazione del settore privato

Gli elementi cardine, che costituiscono la base per l'attuazione della riforma del servizio idrico, sono:

- l'individuazione dell'ATO, territorio geografico di dimensioni tali da garantire un'aggregazione dei servizi compatibile con un approccio industriale⁴² ed una gestione ottimale del servizio;
- la costituzione dell'AATO, cui sono attribuite funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della gestione del servizio ed il compito di procedere all'affidamento di quest'ultimo ad un gestore integrato.

⁴¹ Il riferimento è all'attività di assistenza prestata da UFP nei confronti dell'AATO6-Ombone per l'affidamento del servizio idrico integrato. Tale affidamento è avvenuto in data 28 dicembre 2001.

⁴² Per approccio industriale del servizio si intende la possibilità di organizzare e gestire le diverse fasi della filiera produttiva al fine di ottenere, in particolare attraverso le sinergie create, adeguati *standard* di efficienza e di efficacia nell'erogazione del servizio, in termini di costi e qualità di erogazione.

Un recente studio⁴³, elaborato dal Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, ha evidenziato interessanti caratteristiche dell'attuale livello del servizio idrico e del relativo fabbisogno d'investimenti. In particolare, l'analisi, relativa ad un campione di dieci Piani d'Ambito, corrispondenti al 17,3% della popolazione nazionale, ha posto in evidenza un fabbisogno d'investimento pari a 5,5 mln. di Euro, corrispondenti ad un costo medio procapite, per abitante residente, di circa 41,31 Euro annui, per un periodo di 23 anni⁴⁴. Utilizzando tali dati per stimare il fabbisogno d'investimenti, per l'intero territorio italiano, in funzione della popolazione residente, si otterrebbe un valore superiore ai 51,6 mln. di Euro.

L'esperienza internazionale ha ampiamente dimostrato come il coinvolgimento del capitale privato, anche attraverso tecniche di finanza di progetto, sia attuabile nel settore idrico, tenuto conto degli elementi che, nella maggior parte dei casi, caratterizzano questo settore. Tra questi ricordiamo:

- forti fabbisogni di investimento che si concentrano, di norma, in brevi periodi di tempo;
- necessità di riqualificazione del servizio in tempi rapidi, al fine di consentire un miglioramento qualitativo delle modalità di erogazione del servizio e, più in generale, del livello di prestazione dello stesso (come previsto dalla Legge Galli);
- tariffe predeterminate e stabili, determinate su orizzonti temporali piuttosto lunghi, attraverso l'adozione di specifiche metodologie per la determinazione delle tariffe applicate all'utenza;
- domanda del servizio determinabile con ragionevole certezza, tenuto conto della particolare stabilità nei consumi da parte degli utenti.

In considerazione delle diverse realtà territoriali presenti nel nostro Paese⁴⁵, il coinvolgimento di capitali privati, attraverso forme di PPP, può avvenire, principalmente, attraverso due modalità:

- *l'individuazione di un gestore idrico integrato*, cui è affidata la gestione del servizio in un determinato ATO, destinato a svolgere le attività di sviluppo del servizio e di realizzazione degli investimenti necessari, in un'ottica industriale e di ottimizzazione delle diverse componenti della filiera produttiva. Questa modalità di coinvolgimento del settore privato appare particolarmente indicata laddove il servizio idrico non presenti particolari situazioni di emergenza, ma, piuttosto, evidenzia la necessità di accelerare le forme d'industrializzazione, anche al fine di garantire un recupero in termini d'efficienza ed efficacia gestionale⁴⁶. In base alla Legge Galli, l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato può avvenire

⁴³ Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2000 – Maggio 2001.

⁴⁴ Media ponderata della durata delle concessioni sulla popolazione residente.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolare, alle diverse modalità con cui è attualmente erogato il servizio idrico, alle diverse caratteristiche della domanda (diversità nei comportamenti degli utenti domestici, presenza di importanti distretti industriali), al livello di strutturazione del servizio e ai fabbisogni d'investimento.

⁴⁶ Risulta peraltro chiaro come tale modalità di coinvolgimento del settore privato sia preferibile nelle aree in cui l'applicazione della legge 36/94 si trovi già ad uno stato avanzato.

attraverso la costituzione di una società a partecipazione pubblica locale, sia essa di maggioranza che di minoranza, ovvero attraverso la concessione a terzi.⁴⁷

- *la realizzazione di interventi di Design, Build, Finance and Operate (DBFO)*, in cui un concessionario realizza un intervento relativo ad una specifica componente della filiera produttiva (struttura di captazione/adduzione, sistemi di fognatura e depurazione, impianti di potabilizzazione dell'acqua, dissalatori, ecc.) recuperando l'investimento effettuato attraverso la gestione per un determinato numero di anni, secondo il noto schema della concessione di costruzione e gestione. Questa modalità di coinvolgimento del settore privato appare particolarmente indicata laddove la gestione del servizio idrico non risulti ancora strutturata (*i.e.* in caso di gestioni cd. "in economia"), ovvero sussista la necessità di effettuare elevati livelli d'investimento, spesso contraddistinti dall'urgenza, fermo restando il perseguimento di adeguati *standard* di realizzazione e gestione. Attualmente, in Italia, è possibile ipotizzare strutture di DBFO nei seguenti casi:
 - interventi di tipo sopra ambito⁴⁸ (sistemi di captazione ed adduzione, impianti di potabilizzazione connessi a strutture di adduzione sopra ambito, ecc.);
 - interventi di fognatura e depurazione, *ex* articolo 141, comma 4 della Legge Finanziaria 2001;
 - interventi, anche non sopra ambito, che rivestono carattere di urgenza, gestiti da strutture di tipo commissariale. E' opportuno, peraltro, porre in evidenza come l'utilizzo del DBFO possa risultare particolarmente adatto per gli interventi urgenti nelle regioni Obiettivo 1, dove ai motivi di urgenza legati allo stato delle infrastrutture, si aggiunge la necessità di utilizzare, entro le scadenze previste dal QCS 2000-2006, le risorse derivanti dai finanziamenti comunitari.

L'attivazione degli investimenti attraverso le suddette modalità non può, tuttavia, prescindere dalle specifiche caratteristiche che contraddistinguono le due alternative:

- *il gestore integrato* svolge la propria attività per l'intero sistema idrico di un determinato ATO (captazione/adduzione, distribuzione, fognatura e depurazione) ed è competente per tutte le fasi di ampliamento, potenziamento, ristrutturazione e riqualificazione delle strutture esistenti (cd. "integrazione verticale"). Gli investimenti sono, di norma, effettuati su un arco temporale di medio periodo e finanziati attraverso forme compatibili con lo sviluppo dell'intero sistema industriale (normalmente *mix* di capitali propri, finanziamenti bancari, autofinanziamento). La principale fonte di ricavo per il gestore è costituita dalle tariffe pagate dall'utente finale per l'erogazione del servizio. Il gestore è, inoltre, coinvolto nella gestione di rischi tipici di un sistema industriale complesso, anziché di uno specifico progetto.

⁴⁷ Le modalità con cui le amministrazioni possono affidare il servizio idrico integrato attraverso la concessione a terzi sono state stabilite da un apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 22 novembre 2001, pubblicato su G.U.R.I., 1 dicembre 2001, n.280.

⁴⁸ Si tratta di tutti quegli interventi volti a fornire un servizio idrico a gestori operanti in diversi ambiti territoriali ottimali.

- la società concessionaria di un DBFO gestisce un intervento puntuale (specifico progetto) relativo ad una determinata fase della filiera produttiva. In questo caso il concessionario non fornisce direttamente il servizio ad una pluralità di utenti serviti, ma si rivolge ad un limitato numero di controparti commerciali (in molti casi la controparte commerciale è unica) dotate di un adeguato *standing* creditizio, in grado di garantire l'acquisto in blocco del servizio. I flussi di cassa del progetto si rendono disponibili solo successivamente alla realizzazione degli investimenti concentrati, di norma, nella fase iniziale della concessione (per tali iniziative è possibile, infatti, isolare, in maniera

Figura 4
Settore idrico: iniziative e principali caratteristiche

	DBFO	GESTORE INTEGRATO
Tipologia d'intervento	Puntuale	Intero sistema - esistente e futuro
Cessione del servizio	Predeterminata controparte commerciale	Utenza
Caratteristiche del flusso di cassa	Flusso di cassa disponibile solo dopo la realizzazione dell'infrastruttura	Flusso di cassa immediato
Tempistica degli investimenti	Concentrati all'inizio del percorso di concessione	Diluiti in tutto il periodo della concessione
Tipologia del finanziamento	Finanziamento strutturato per un'infrastruttura specifica (Project Finance puro)	Mix debito/fondi propri/ flusso di cassa per finanziare vari tipi di infrastrutture
Dinamica contrattuale	Rigida	Flessibile
Tipologia dei rischi	Rischi specifici e circoscritti	Ampia tipologia di rischi

puntuale, la fase di costruzione dell'infrastruttura e quella di gestione). Il livello dei ricavi, dei costi operativi, nonché degli investimenti si basa su strutture contrattuali complesse in cui ciascuno dei soggetti coinvolti s'impegna a adempiere, secondo una predeterminata tempistica, alle proprie obbligazioni, al fine di consentire al progetto di beneficiare di un flusso di cassa certo e costante nel tempo. Le metodologie adottate per il finanziamento degli investimenti sono tipicamente riconducibili a forme di *project financing* basate su contratti commerciali e di finanziamento di tipo complesso, su di un apporto di risorse finanziarie piuttosto elevato da parte degli istituti di credito, nonché su livelli di garanzie collaterali, prestate dai soci della società concessionaria agli istituti di credito, variabili in funzione dei rischi della specifica iniziativa.

5.4 Gli elementi di criticità

5.4.1 Il soggetto concedente

Ai fini di un coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione e gestione delle infrastrutture è, innanzitutto, necessaria l'individuazione di un soggetto concedente determinato, che svolga le procedure volte all'identificazione del concessionario e che si ponga quale controparte "certa" della concessione per l'intera durata della stessa.

Quest'elemento riveste particolare rilevanza nei casi di DBFO, giacché per il gestore idrico integrato tale certezza è sostanzialmente riconducibile all'esistenza dell'AATO, prevista dalla Legge Galli.

Alla luce di quanto sopra, è possibile, pertanto, sintetizzare il livello d'incertezza relativo al soggetto concessionario attraverso i seguenti scenari:

- nel caso di avvenuta individuazione dell'ATO, e della relativa AATO, il ruolo di concedente è svolto direttamente da quest'ultima. Questo ruolo può essere esercitato, peraltro, dall'AATO anche nell'ipotesi di attuazione dei piani stralcio previsti dall'art.141, comma 4, della legge finanziaria 2001, attraverso concessioni

di costruzione e gestione del sistema di fognatura e depurazione. In tale contesto si ipotizza che l'AATO affidi successivamente la restante parte dei servizi della filiera ad un gestore integrato;

- nel caso in cui l'ATO non sia stato individuato, ovvero nei casi in cui l'AATO non risulti costituita o operativa, è necessario individuare un altro concedente *pro tempore* (ad esempio apposita struttura commissariale oppure la Regione, la Provincia, etc.) a cui potrà subentrare l'AATO, una volta costituita. E' necessario, tuttavia, chiarire che tale approccio può essere attuato soltanto nella misura in cui i passaggi operativi per il subentro dell'AATO, nonché le responsabilità dello stesso nei confronti del concessionario, siano chiaramente esplicitati nell'ambito di appositi documenti di programmazione, che vincolino, dunque, anche l'AATO subentrante al rispetto degli impegni previsti nella concessione. In particolare:
 - nel caso in cui la legge regionale abbia già provveduto all'individuazione dell'ATO, ma l'AATO non sia stata ancora costituita, potrebbe rendersi opportuna la stipula di un apposito accordo di programma tra il concedente *pro tempore*, il concessionario del servizio e gli enti locali che dovranno costituire l'AATO, con l'obiettivo di garantire un percorso di costituzione ed operatività dell'AATO, coerente con gli impegni assunti dal concedente *pro tempore* nei confronti del concessionario di DBFO;
 - nel caso in cui l'AATO sia stata costituita, ma non risulti operativa, e quindi non possa svolgere ancora il ruolo di soggetto concedente, potrebbe risultare utile che, al fine di rendere maggiormente vincolanti per l'AATO gli impegni assunti nei confronti del concessionario di DBFO, questa sia coinvolta nei processi di rilascio delle concessioni ed in particolare stipuli, congiuntamente al concedente *pro tempore*, la convenzione relativa al servizio erogato attraverso il DBFO.

5.4.2 Le tariffe idriche

Il sistema tariffario, attualmente applicato in Italia, si differenzia a seconda che sia stato, o meno, affidato il servizio idrico integrato. In particolare:

- nel caso in cui l'affidamento del servizio idrico integrato sia stato effettuato, trova applicazione il Metodo Normalizzato (Metodo) previsto dall'articolo 13, comma 3 della Legge Galli, e definito con il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici D.M. 1° agosto 1996;
- nel caso in cui l'affidamento del servizio idrico non sia avvenuto, trovano applicazione i criteri previsti dal Metodo Transitorio CIPE (Metodo Transitorio), mediante il quale ogni anno sono stabilite le modalità di adeguamento delle tariffe.

Il Metodo individua una "tariffa media di riferimento" cui deve tendere la gestione, applicando la cosiddetta "tariffa reale media", che tiene conto degli effettivi costi di gestione, nonché della remunerazione del capitale del gestore. In particolare, secondo le raccomandazioni del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, è previsto che - una volta individuati i costi operativi, gli ammortamenti e la remunerazione del capitale investito - sia determinata la tariffa reale media dividendo ciascuna componente per il volume d'acqua erogato ipotizzato. L'incremento della tariffa di anno in anno deve essere contenuto entro un valore massimo K, individuato a seconda del valore assunto dalla tariffa reale media nell'anno precedente (c.d. sistema a scaglioni).

Dalle analisi condotte emergono, tuttavia, i seguenti elementi di criticità:

- il Metodo prevede, attualmente, una remunerazione del capitale investito del gestore fissa e pari ad un valore massimo del 7%, calcolata sul capitale medio investito⁴⁹. Questa remunerazione differisce da quella finanziaria degli azionisti della società concessionaria del servizio idrico integrato che, necessariamente è funzione delle modalità di finanziamento adottate per rispettare il programma degli investimenti. Il valore massimo di remunerazione del capitale, stabilito dal Metodo, non appare, al momento attuale, in grado di tenere in adeguata considerazione i costi finanziari e di remunerazione del capitale degli azionisti⁵⁰ (funzione della struttura finanziaria adottata per l'iniziativa) e, oltre a configurarsi come elemento di rigidità del sistema tariffario, costituisce un ostacolo al pieno coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione e gestione degli investimenti. Quanto sopra si rivela ancora più pregnante se si considera che la scelta, da parte di un privato, di effettuare l'investimento e di gestirlo per un determinato periodo di tempo dipende in gran parte dalla remunerazione finanziaria conseguita;
- il Metodo si basa su un modello statico di servizio idrico, cui corrisponde un costo simulato non rappresentativo delle specificità che ciascun ambito territoriale ottimale è in grado di esprimere. In particolare, le modalità di adeguamento del fattore K (limite alla crescita tariffaria) secondo un modello di tipo "a scaglioni" conducono, in particolare al primo anno di esercizio, a notevoli asimmetrie d'incremento tariffario, permettendo ai gestori integrati che beneficiano di tariffe reali medie relativamente basse di effettuare aumenti non proporzionati rispetto al livello dei servizi offerti e agli investimenti effettuati; nel contempo, il Metodo riserva, invece, ai gestori integrati con tariffe più elevate e sistemi idrici meno sviluppati, incrementi tariffari inadeguati alle reali esigenze di sviluppo delle infrastrutture; tale squilibrio potrebbe, peraltro, penalizzare le regioni del Mezzogiorno dove, a fronte di un livello di infrastrutturazione nel settore idrico quanto mai carente, dal punto di vista qualitativo e quantitativo, le tariffe applicate risultano elevate⁵¹.

Nel mese di novembre 2001 il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche ha avviato formalmente la revisione del Metodo, predisponendo un apposito Documento di Consultazione sul Metodo e richiedendo agli operatori del settore ed alle istituzioni competenti una partecipazione attiva attraverso la formulazione di osservazioni e suggerimenti.

E' auspicabile che il processo di revisione del Metodo permetta di introdurre elementi di flessibilità nel calcolo della tariffa, in armonia con il metodo di *price cap* previsto dalla legge di settore, che consentano di:

- determinare il livello tariffario in ciascun ATO in grado di coprire i costi reali (sottoposti ad opportuni recuperi di produttività);

⁴⁹ Per capitale investito, ai sensi del punto 3.3. del D.M. 1/8/96, si intende l'insieme delle immobilizzazioni materiali ed immateriali al netto dei relativi fondi di ammortamento, contributi a fondo perduto, nonché finanziamenti a tasso agevolato per la parte differenziale. Il calcolo del capitale medio investito si effettua dividendo per due la somma del capitale investito ad inizio e fine esercizio.

⁵⁰ Peraltro si ricorda come il costo delle fonti finanziarie, incluso il capitale degli azionisti, vari da iniziativa ad iniziativa, in funzione degli specifici rischi legati all'operazione.

⁵¹ Si rammenta come il flusso di cassa generato non dipenda esclusivamente dal livello della tariffa ma anche dal volume di servizio erogato (ad esempio in termini di metri cubi) e dai costi di gestione che, specialmente nella aree del Mezzogiorno, superano in molti casi i ricavi generati attraverso le tariffe.

- indirizzare la dinamica tariffaria futura in funzione di valori di remunerazione del capitale investito e di tassi di crescita del fattore K che tengano conto della necessità di attrarre i privati nella realizzazione e gestione degli investimenti;
- introdurre nel calcolo della tariffa elementi di premialità in funzione degli *standard* qualitativi raggiunti dal gestore nell'erogazione del servizio.

In tale contesto, UFP sta partecipando attivamente al processo di revisione del Metodo e formulerà, per il tramite del CIPE, le proprie osservazioni al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche.

Per quanto riguarda gli interventi in DBFO, le criticità circa le modalità d'individuazione della tariffa assumono connotati diversi rispetto al caso precedente dal momento che, in questa ipotesi, oggetto della concessione è lo sviluppo di uno specifico progetto. In generale, al fine di assicurare al concessionario del DBFO un flusso di cassa certo e costante nel tempo, il concessionario ha necessità di stipulare contratti di lungo periodo, con adeguate controparti commerciali (consorzio di enti locali, società ex aziende speciali, altri concessionari di servizio), che garantiscano l'utilizzo del servizio ed il pagamento di una tariffa adeguata. La strutturazione di tali contratti, dal punto di vista dei contenuti ed in particolare del profilo tariffario, pone, tuttavia, potenziali profili d'incompatibilità con il Metodo Transitorio. In particolare:

- qualora un concessionario di DBFO stipuli un contratto con un soggetto che svolga attività di distribuzione per la fornitura di un servizio (ad esempio, acqua all'ingrosso, depurazione, etc.), il costo di tale servizio si riflette sulla tariffa applicata all'utenza dal soggetto distributore. Ciò può comportare due tipi di problemi:
 - la dinamica tariffaria prevista nel contratto di fornitura del servizio può risultare incompatibile con gli aumenti tariffari consentiti dal Metodo Transitorio di anno in anno (e non noti all'atto della stipula del contratto). Ciò comporta che il soggetto distributore, che ha stipulato il contratto, potrebbe non essere in grado di coprire i costi sostenuti;
 - il Metodo Transitorio non stabilisce le modalità con cui, nel lungo periodo, i costi relativi al DBFO possono essere trasferiti sulla tariffa applicata all'utenza finale⁵². Pertanto, i soggetti distributori hanno difficoltà a stipulare contratti di lungo periodo in assenza di certezza sul livello di tariffe massimo che potranno applicare all'utenza.

Pertanto, appare opportuno evidenziare che, in caso di realizzazione di un DBFO, sarebbe necessario tenere conto dei seguenti scenari:

- qualora l'attivazione del DBFO avvenga prima dell'individuazione del gestore idrico integrato, quest'ultimo dovrebbe includere, all'atto della formulazione della tariffa offerta in fase di gara, anche i costi di gestione esterni derivanti dal DBFO;

⁵² L'incertezza tariffaria si riversa, peraltro, sul livello delle garanzie che gli azionisti della società concessionaria devono rendere disponibili alle banche al fine di coprire variazioni tariffarie da apportare nel contratto. Tale aspetto chiaramente ha riflessi diretti sul livello dei costi di strutturazione delle operazioni e quindi sul livello di redditività degli azionisti.

- qualora l'attivazione del DBFO avvenga dopo l'individuazione del gestore integrato, risulta necessario poter stabilire tariffe e modalità di erogazione del servizio del DBFO tali da essere compatibili con la tariffa massima applicabile all'utenza in base al Metodo Normalizzato.

Infine, si segnala che, nell'ambito della delibera CIPE 4 aprile 2001, n. 52, in materia di tariffe idriche, sono state adottate le prime azioni volte a creare meccanismi tariffari compatibili con la partecipazione di capitali privati alla realizzazione e gestione di infrastrutture nel settore idrico, in particolare attraverso strutture di finanza di progetto. Nell'ambito della succitata delibera sono state introdotte, infatti, modalità di regolazione per iniziative di:

- captazione e/o adduzione, attraverso la formulazione delle modalità con cui le tariffe dell'acqua all'ingrosso si riflettono sulle tariffe applicate all'utenza da parte del distributore;
- fognatura e/o depurazione ex art. 141, comma 4 della Legge Finanziaria 2001, attraverso l'introduzione di appositi aumenti tariffari, distribuiti su di un arco temporale di 5 anni (le tariffe di depurazione e fognatura potranno, infatti, crescere del 20% in 5 anni, con aumenti massimi annui del 4%).

5.4.3 La certezza dei pagamenti

La finanziabilità (o "bancabilità") degli interventi nel settore idrico, sia a livello di gestore integrato che di DBFO, è, in via generale, funzione della capacità dell'iniziativa di generare flussi di cassa positivi, con un adeguato margine di certezza (anziché sulle garanzie collaterali fornite dagli azionisti della società che realizza gli investimenti e gestisce le infrastrutture). Pertanto, un adeguato livello di certezza dei pagamenti risulta elemento fondamentale ai fini del successo dell'iniziativa, oltre che per gli azionisti (remunerazione del capitale investito), anche per gli istituti di credito, o le altre entità finanziarie, che rendono disponibile il capitale di debito.

Sulla base dell'attuale regolamentazione del settore, nonché delle forme di gestione dei servizi idrici adottate nelle diverse regioni d'Italia, la certezza dei pagamenti appare maggiormente critica per casi di DBFO. Il gestore integrato, infatti, ha come principale fonte di ricavi le tariffe applicate all'utenza facente parte del suo bacino di riferimento, che rappresenta il mercato di quel gestore. In questa fattispecie, il livello dei pagamenti effettuati dall'utenza al gestore rappresenta il suo rischio di mercato, funzione del tasso di morosità di quel determinato bacino⁵³. In sostanza, sarà compito del gestore attivare tutti i meccanismi di riscossione idonei a limitare il rischio di mancato pagamento da parte dell'utenza, al fine di ottenere un flusso di cassa certo e costante nel tempo, tale da remunerare il capitale investito ed in grado di non esporlo a rischi d'insolvenza con gli istituti di credito finanziatori.

In caso di DBFO, invece, la situazione si presenta sotto un profilo diverso. Il concessionario di DBFO non dovrebbe, di norma, rivolgersi direttamente all'utenza, bensì ad una determinata controparte commerciale (in alcuni casi anche a più di una), la quale acquista interamente il servizio fornito, garantendogli un livello di flussi di cassa in grado di remunerare l'investimento e soddisfare gli istituti di credito. Uno degli ostacoli che impedisce maggiormente di finanziare, nel nostro Paese, iniziative di DBFO, attraverso

⁵³ Per quanto riguarda il rischio volume di acqua acquistata, si rammenta come la curva dei consumi di acqua sia piuttosto rigida e non risenta in modo significativo di aumenti tariffari.

metodologie di finanza di progetto, risiede nella difficoltà, da parte dei potenziali concessionari, di individuare controparti commerciali in grado di garantire il livello di flussi di cassa. In particolare, appare complesso ipotizzare la strutturazione di DBFO in cui il concessionario, viste le caratteristiche endogene del mercato di riferimento, riesca ad identificare i soggetti in grado di garantire il pagamento del servizio⁵⁴ in tempi certi e secondo modalità prestabilite, che rappresentano *conditio sine qua non* per la stipula di contratti commerciali di lungo periodo, relativi al servizio che il concessionario del DBFO è tenuto ad erogare.

Risulta fondamentale che, in caso di attivazione di DBFO, il concessionario sia in grado di poter stipulare contratti di lunga durata con controparti commerciali definite e di cui gli istituti di credito possano apprezzare il livello di solidità finanziaria e la relativa solvibilità. Tali controparti⁵⁵ possono essere sostanzialmente indicate nelle:

- società per azioni derivanti dalla trasformazione delle *ex* aziende speciali;
- soggetti privati gestori del servizio di distribuzione;
- consorzi di enti locali;
- gestore integrato (nei casi di DBFO sovra ambito).

Le suddette controparti dovranno essere in grado di applicare le tariffe all'utenza e di trasferire le risorse così ottenute alla società titolare dell'intervento di DBFO per la parte di competenza del servizio erogato da quest'ultima, in tempi certi e secondo modalità stabilite nei contratti commerciali.

Pertanto, per questo tipo d'interventi, è opportuno, anche al fine di rendere coerente l'esercizio coordinato di funzioni con il quadro normativo attualmente vigente, che i soggetti interessati nella struttura contrattuale dell'operazione (soggetto concedente, concessionario del DBFO, controparti commerciali) provvedano ad adottare opportuni modelli di esercizio coordinato di funzioni (*i.e.* protocollo d'intesa, accordo di programma).

5.4.4 La relazioni tra il concessionario DBFO e il gestore idrico integrato

L'entrata a regime della Legge Galli comporta l'individuazione di gestori idrici integrati, ciascuno operante in uno specifico ambito territoriale ottimale. L'affidamento del servizio idrico integrato, in presenza di concessionario di DBFO già operante all'interno dell'ATO, comporta i seguenti possibili scenari:

- *Revoca della concessione al concessionario del DBFO in concomitanza dell'affidamento del servizio idrico integrato e riconoscimento di un indennizzo.* Qualora questo fosse lo scenario prescelto dalla pubblica amministrazione concedente, è necessario che la stessa consideri i seguenti elementi:

⁵⁴ Si noti come in molti casi il soggetto che eroga il servizio (ad esempio un comune) possa avvalersi di appositi soggetti per la riscossione delle tariffe presso l'utenza. In questo caso risulta ancora più complesso per il concessionario del DBFO gestire i rapporti commerciali che gli consentono di pervenire ad un flusso di cassa predeterminato caratterizzato da un elevato livello di certezza.

⁵⁵ Si noti come le banche finanziatrici avranno cura di svolgere una accurata analisi delle diverse controparti commerciali volta alla determinazione del grado di solvibilità di ciascuna controparte. Tale analisi coinvolge anche gli stessi comuni qualora siano i titolari del rapporto commerciale. In questa prospettiva alla difficoltà rappresentata dalla estrema numerosità di controparti commerciali e dal loro coordinamento, si può aggiungere anche l'ulteriore criticità rappresentata da un eventuale stato di dissesto finanziario dei comuni chiamati a svolgere il ruolo di controparte commerciale.

- criticità dell'eventuale completamento dei collaudi degli impianti realizzati, o in corso di realizzazione, da parte del concessionario del DBFO;
- criticità del riconoscimento e della liquidazione al concessionario del DBFO dei costi non ancora ammortizzati, relativi alle opere realizzate, e di un indennizzo che tenga conto della componente di lucro cessante.

Alla luce di quanto sopra risulta chiaro come, ai fini di un pieno coinvolgimento del capitale privato in tale scenario, sia fondamentale che il soggetto concedente sviluppi, in un apposito documento di programmazione, le modalità attraverso cui verranno superate le succitate criticità.

Peraltro, appare opportuno porre in evidenza come, nel caso in cui l'amministrazione concedente decida di revocare la concessione, si perdano i benefici derivanti dal binomio costruzione-gestione, tipici del DBFO. E' possibile, infatti, ipotizzare che l'aspirante concessionario dell'iniziativa in DBFO tenderà a prediligere un modello di gestione degli investimenti che tenga conto della circostanza che, all'atto dell'affidamento del servizio idrico integrato, la gestione passerà al nuovo soggetto subentrante.

- **Termine della concessione alla scadenza naturale.** Qualora questo fosse lo scenario prescelto dall'amministrazione concedente, il gestore idrico integrato, una volta operativo, dovrà subentrare alle controparti commerciali⁵⁶ attualmente titolari del contratto, assumendosi l'obbligo di adempiere tutte le obbligazioni ivi previste. In tal caso, occorre considerare che il concessionario di DBFO (e di conseguenza gli istituti di credito) si trova di fronte ad una nuova controparte contrattuale, che possiede un profilo di rischio diverso da quello della controparte precedente. Pertanto, ai fini di un completo successo dell'iniziativa, sarà interesse degli azionisti del concessionario di DBFO, degli istituti finanziatori, nonché dell'ente concedente, negoziare le opportune modalità d'allocatione e gestione dei rischi generati dal subentro di un nuovo soggetto concessionario dell'intero servizio idrico integrato. A tale proposito, al fine di tutelare gli azionisti del concessionario, nonché gli istituti finanziatori, da una tale esternalità, sarebbe opportuno che - nell'ambito della convenzione stipulata tra il concessionario di DBFO e l'amministrazione concedente - fossero chiaramente previsti i seguenti punti:
 - *un impegno esplicito* da parte dell'amministrazione concedente ad individuare un gestore idrico integrato che abbia i necessari requisiti finanziari e tecnici per il rispetto degli impegni previsti nell'ambito del contratto commerciale relativo all'acquisto del servizio dal DBFO⁵⁷;
 - *un impegno esplicito* da parte del gestore integrato subentrante a sottoscrivere il contratto commerciale in essere;
 - *una previsione esplicita*, contenuta nella convenzione stipulata tra l'amministrazione concedente ed il gestore integrato che, in specifici casi di inadempimento da parte del gestore integrato al contratto commerciale relativo al DBFO, permetta la revoca dell'affidamento;

⁵⁶ Come più volte indicato tali controparti commerciali dovrebbero essere costituite da aziende ex municipalizzate, consorzi di comuni, ecc.

⁵⁷ In alcuni casi potrebbe essere prevista la possibilità che il soggetto concedente si impegni a richiedere ai concorrenti per il ruolo di gestore idrico integrato il rilascio, per periodi transitori, di idonee garanzie a copertura degli impegni contrattuali.

- un'opzione per il concessionario di DBFO, che gli permetta di far riscattare dal nuovo gestore idrico integrato la propria concessione, ad un prezzo prestabilito, indicato nella convenzione che regola i suoi rapporti con l'amministrazione concedente⁵⁸; l'esercizio di tale opzione dovrebbe essere reso noto, al momento della gara, ai potenziali concorrenti per il ruolo di gestore idrico integrato⁵⁹. Tale opzione potrebbe essere fatta esercitare da parte dell'amministrazione prima dell'avvio della gara o al momento dell'affidamento⁶⁰. E' chiaro che, qualora il concessionario del DBFO resti operativo fino alla scadenza della concessione, è possibile ipotizzare, al termine della stessa, la predisposizione di una nuova gara ad evidenza pubblica per la scelta di un nuovo concessionario, oppure il subentro del gestore affidatario del servizio idrico integrato⁶¹. Qualora l'amministrazione intenda scegliere questa seconda possibilità, è opportuno che già in fase di gara, anche al fine di garantire una continuità del servizio, il potenziale soggetto candidato all'affidamento del servizio idrico integrato elabori e proponga la tariffa a cui effettuerà il servizio precedentemente svolto dalla società concessionaria del DBFO.

5.4.5 Il percorso giuridico

Lo scarso livello di familiarità degli enti locali con strumenti di PPP, le preoccupazioni relative alla riduzione del controllo pubblico su attività di gestione di un servizio di pubblica utilità considerato di natura strategica, la necessità politica di salvaguardare le competenze e le professionalità delle ex aziende speciali, ora per la quasi totalità trasformate in società per azioni ai sensi della legge 15 maggio 1997, n.127, nonché l'insorgenza di contenzioso giurisdizionale amministrativo sulle prime procedure di gara⁶², hanno contribuito a rallentare i processi di affidamento del servizio idrico integrato o di interventi di DBFO.

Allo stato attuale, le modalità di coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione e gestione di infrastrutture idriche presentano caratteristiche tra loro differenti, sul piano giuridico, a seconda che si debba individuare un soggetto destinato alla gestione del servizio idrico integrato o un soggetto concessionario di DBFO.

Nel caso del gestore idrico integrato, l'art.35 della legge finanziaria 2002, novellando l'art.113 del TUEL, ha eliminato la figura della società per azioni a prevalente capitale pubblico locale dai modelli di gestione di un servizio pubblico locale di rilevanza industriale prevedendo la figura della società di capitali. Tuttavia, l'entrata in vigore ancora troppo recente della riforma contenuta nella legge finanziaria 2002, nonché l'ampio dibattito seguito all'approvazione dell'articolo non consentono, allo stato attuale, di

⁵⁸ Le modalità d'individuazione del prezzo dovrebbero prevedere anche un indennizzo relativo al mancato guadagno. Poiché, in caso di esercizio del riscatto, il concessionario di DBFO non assume il rischio legato al subentro del gestore integrato nel contratto commerciale, l'amministrazione potrebbe prevedere che le modalità d'identificazione dell'indennizzo non riconoscano l'intero lucro cessante al concessionario uscente, riequilibrando in questo modo il forte beneficio ottenuto dal concessionario attraverso l'esercizio dell'opzione.

⁵⁹ Resta inteso che in caso di gara deserta il concessionario di DBFO continuerebbe a gestire il progetto.

⁶⁰ In questo secondo caso i partecipanti alla gara per il ruolo di gestore idrico integrato dovrebbero presentare due *business plan*: uno relativo all'ipotesi di riscatto, l'altro relativo all'ipotesi in cui il concessionario di DBFO non eserciti l'opzione.

⁶¹ La scelta fra le due possibilità deve essere resa nota già in fase di gara per la selezione del gestore idrico integrato.

⁶² Cfr. nota n.2.

compiere una valutazione puntuale ed approfondita sui possibili profili applicativi nel settore del servizio idrico integrato. A questo si aggiunge che si dovrà attendere l'emanazione del regolamento previsto dal comma 16 dell'art.35 per considerare completo il quadro normativo di riferimento (*i.e.* individuazione dei servizi a rilevanza industriale, disciplina del periodo transitorio, etc.)

Nel caso di DBFO è, invece, necessario tenere conto che l'utilizzo di questa tecnica presuppone l'applicazione di schemi di concessione di costruzione e gestione disciplinati, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale vigente in materia di opere pubbliche, dalla legge 109/94.

Presupposto indispensabile per la realizzazione di tali iniziative è rappresentato dal loro inserimento nel documento di programmazione triennale dell'amministrazione concedente, o in strumenti di programmazione specifici (*i.e.* piano stralcio *ex art.* 141, comma 4, Legge Finanziaria 2001), come previsto dall'art. 14 della legge n. 109/94.

La disciplina della legge n. 109/94 individua due percorsi alternativi per la scelta del concessionario per la costruzione e gestione dell'infrastruttura:

- *Il percorso previsto dall'art. 19, comma 2.* Questo percorso presuppone la predisposizione, da parte dell'amministrazione concedente, di un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario ed un disciplinare sulle modalità di gestione che sono posti a gara e su cui, generalmente, i partecipanti alla gara per la scelta del concessionario possono proporre limitate modifiche (normalmente le modifiche sono consentite solo sugli aspetti tecnici). Tale percorso si presta meglio per situazioni in cui l'amministrazione concedente possiede adeguate capacità progettuali e risorse finanziarie per sviluppare l'iniziativa o nei casi in cui possa facilmente acquisire informazioni e dati relativi alla fattibilità del progetto; in questo caso, peraltro, i rischi di sviluppo dell'iniziativa risultano maggiormente allocati all'amministrazione;
- *Il percorso previsto dall'art. 37bis e ss. .* Questo percorso consente ad un soggetto privato, qualificato come promotore, di proporre un'iniziativa sulla quale l'amministrazione concedente ha sviluppato una conoscenza ed un approfondimento solo a un livello di programmazione (anche attraverso opportuni studi di fattibilità). E' a cura del proponente l'elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione e dei necessari documenti di fattibilità e d'inquadramento ambientale che giustifichino la realizzazione e la funzionalità dell'opera proposta. Tale proposta, una volta dichiarata di pubblico interesse dall'amministrazione concedente, costituisce il riferimento per una gara ad evidenza pubblica cui segue un'eventuale procedura negoziata, tra un numero limitato di offerenti, attraverso cui viene individuato il concessionario. Tale percorso si presta meglio per situazioni dove le capacità progettuali dell'imprenditoria privata integrano o sostituiscono quelle dell'amministrazione concedente. In questo caso i rischi di sviluppo dell'iniziativa sono allocati principalmente al soggetto privato promotore, sebbene il successo definitivo del progetto dipenda, in larga misura, dalle modalità con cui l'amministrazione ha svolto, anche attraverso studi di fattibilità, la propria attività di programmazione, con particolare riferimento all'analisi dei fabbisogni infrastrutturali e delle migliori modalità per soddisfarli⁶³.

⁶³ L'adozione di questo tipo di procedure appare fortemente sconsigliata nei casi in cui il progetto riguardi l'adeguamento e ampliamento di impianti esistenti, giacché la facilità con cui la pubblica amministrazione può normalmente accedere a dati ed

5.5 Conclusioni

Il settore idrico presenta ancora notevoli difficoltà che non lo rendono sufficientemente in grado di attrarre con continuità capitali privati nella realizzazione e gestione delle infrastrutture, in particolar modo attraverso tecniche di finanza di progetto. Tali difficoltà possono essere sinteticamente ricondotte a:

- inadeguatezza del sistema tariffario che presenta:
 - in caso di applicazione del Metodo Normalizzato, caratteristiche di estrema rigidità nella fissazione dei parametri di remunerazione del capitale e del livello complessivo delle tariffe;
 - in caso di utilizzo del Metodo Transitorio, caratteristiche che non facilitano la stipula di contratti commerciali di lungo periodo, in quanto il livello delle tariffe massime applicabili all'utenza è noto, esclusivamente, anno per anno;
- problematiche nell'individuazione e nella continuità del soggetto concedente nei casi di DBFO, giacché i soggetti concedenti *pro-tempore* individuati (i.e. i Commissari per l'emergenza idrica e ambientale), non sono in grado di garantire il rispetto degli impegni assunti da parte delle AATO che subentreranno, attraverso forme compatibili con le esigenze di strutturazione di questo tipo di operazioni (come - accordi di programma quadro - tra soggetto concedente *pro-tempore*, enti locali che dovranno costituire l'AATO e concessionario del DBFO);
- incertezze sul livello dei pagamenti, che sebbene nel caso del gestore idrico integrato possa essere ricondotto al rischio di mercato che intende assumere, qualora si adottino strutture di DBFO⁶⁴, il livello dei pagamenti non può, in molti casi, essere identificato con un adeguato livello di certezza, per via:
 - delle difficoltà, più volte richiamate, che il concessionario di DBFO incontra nell'identificazione e nel coordinamento dei soggetti che dovrebbero assumere gli impegni commerciali volti a garantire il pagamento del servizio in tempi certi e secondo modalità prestabilite;
 - delle caratteristiche di solvibilità e affidabilità finanziaria intrinseche delle controparti commerciali che dovrebbero garantire il pagamento delle tariffe;
- complessità nelle relazioni tra gestore integrato e concessionario di DBFO, che comporta la necessità che l'amministrazione concedente chiarisca fin dal momento di indizione della gara, le modalità di subentro del gestore integrato nella gestione delle infrastrutture gestite attraverso il DBFO, in caso di revoca anticipata della concessione in DBFO, ovvero le forme attraverso cui il DBFO interagisce con il gestore integrato fino al termine della concessione;
- sistema giuridico che:
 - ove preveda l'affidamento del servizio idrico ad un gestore integrato, deve tener conto delle novità di recente introdotte (decreto ministeriale sulla concessione a terzi, norme contenute nell'art.35 della legge finanziaria 2002) e degli effettivi rapporti con la disciplina di settore;

informazioni necessari allo sviluppo del progetto preliminare dell'iniziativa non giustifica il ricorso al promotore che evidentemente comporta l'inutile duplicazioni di costi di sviluppo.

⁶⁴ Si ricorda come il DBFO non si rivolga di norma all'utenza, bensì a controparti commerciali prestabilite che svolgono il servizio presso l'utenza

- ove preveda l'affidamento in concessione di costruzione e gestione *ex lege* 109/94, presenta regole prescrittive che, in molti casi, non permettono di adottare soluzioni in linea con le esigenze di flessibilità richieste per questo tipo di operazioni. Questa situazione risulta ulteriormente aggravata dal quadro generale di riferimento (*i.e.* tariffe, mancanza di adeguate controparti commerciali, etc.) che non facilita la piena operatività di uno strumento già di difficile utilizzo.

Il settore idrico presenta enormi potenzialità di sviluppo attraverso il ricorso al settore privato, per via degli elementi strutturali che lo caratterizzano, più volte indicati in questa analisi.

Le succitate difficoltà non sono, peraltro, riconducibili a problematiche strutturali dell'attuale impianto normativo, alla impossibilità di strutturare idonei contratti commerciali o, anche, alla mancanza di capacità imprenditoriali in questo settore tali da non permettere la strutturazione di operazioni di lungo termine.

Il settore idrico necessita semplicemente di un "*salto di qualità*" da parte delle amministrazioni locali che devono comprendere come, al fine di poter ricevere dal mercato la migliore risposta possibile alle loro esigenze di investimento, sia necessario proporre iniziative che non presentano incertezze, e pertanto rischi, circa gli elementi trattati in questa analisi.

Se le amministrazioni locali faranno propria questa diversa impostazione dei loro rapporti con il mercato sarà possibile raggiungere l'obiettivo di fondo di programmazione, coordinamento e controllo dei fabbisogni infrastrutturali e delle *performance* raggiunte dai concessionari, permettendo agli operatori privati, nonché agli istituti di credito, di concentrarsi esclusivamente sui rischi commerciali dell'operazione che determinano il reale innalzamento nel livello di qualità del servizio offerto all'utenza.