



*Comitato Interministeriale Programmazione Economica*  
Unità Tecnica Finanza di Progetto

**RISORSE IDRICHE**

***ANALISI DI SETTORE***

Estratto dalla relazione annuale dell'Unità tecnica Finanza di Progetto  
30 gennaio 2002

## SOMMARIO

1	I PRESUPPOSTI DELL'ANALISI DI SETTORE .....	3
2	IL QUADRO NORMATIVO .....	3
3	MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEL SETTORE PRIVATO.....	10
4	GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ .....	13
4.1	Il soggetto concedente .....	13
4.2	Le tariffe idriche .....	14
4.3	La certezza dei pagamenti .....	17
4.4	La relazioni tra il concessionario di DBFO e il gestore idrico integrato	18
4.5	Il percorso giuridico.....	20
5	CONCLUSIONI .....	22

## 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.

## 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*");

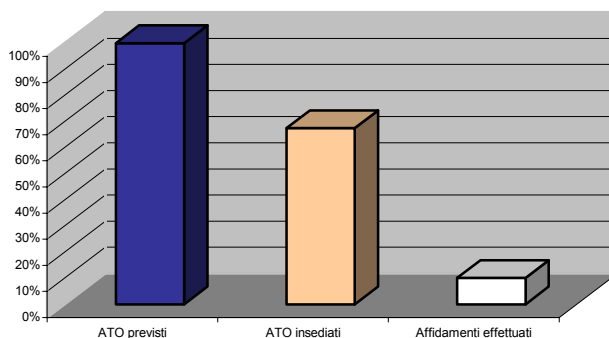
- il perseguimento dell’efficienza, dell’efficacia e della economicità nella gestione attraverso la definizione di una tariffa quale corrispettivo del servizio, idonea a garantire, anche attraverso opportuni recuperi di produttività, un costante miglioramento dei livelli qualitativi del servizio stesso.

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 nove<sup>1</sup> 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:

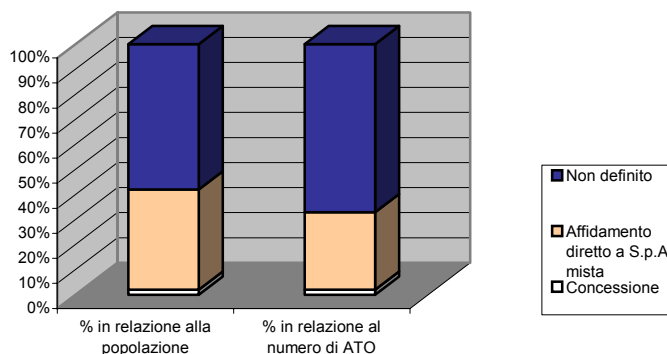
- l’iniziale ritardo, da parte delle Regioni, nel recepimento della disciplina nazionale che non ha permesso una rapida individuazione degli ATO in cui suddividere il territorio, con conseguente ritardo nella creazione delle AATO,

**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 INSEDIATI**



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

<sup>1</sup> 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).

quali soggetti titolari delle funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della gestione 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 <sup>2</sup>.

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.152<sup>3</sup>, 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.23<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> La delibera è stata modificata con delibera CIPE 15 novembre 2001, n. 93.

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*”<sup>5</sup>. In particolare, il decreto prevede che l’affidamento del 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 stessa<sup>6</sup>. Con due successive circolari<sup>7</sup> 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;

---

<sup>5</sup> Pubblicato sulla G.U.R.I. – Serie Generale - 1 dicembre 2001, n. 280.

<sup>6</sup> Destano, invece, notevoli perplessità, in relazione al possibile coinvolgimento di capitali privati:

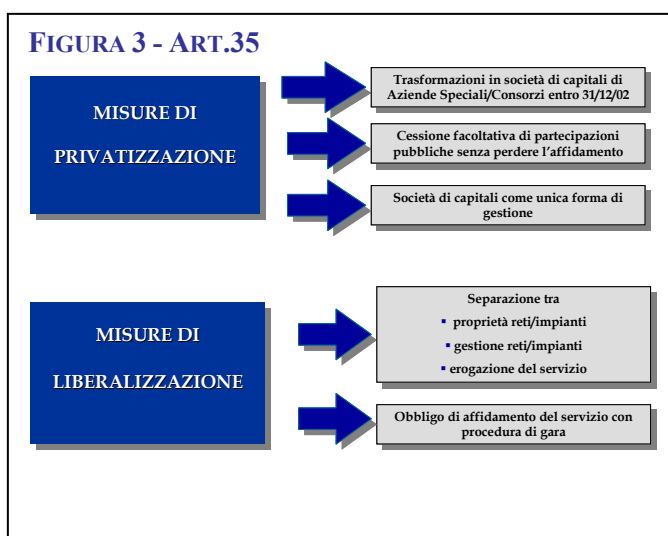
- la previsione che l’offerta presentata debba prevedere entrate tariffarie che, nel rispetto dei vincoli introdotti dal metodo normalizzato di cui all’art.13 della l. n. 36 del 1994, abbiano un valore attuale non superiore a quello previsto dal piano d’ambito;
- la previsione che gli istituti di credito 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.

<sup>7</sup> 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.

- 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 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 2001<sup>8</sup>, 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.

### 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 industriale<sup>9</sup> 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.

Un recente studio<sup>10</sup>, 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 anni<sup>11</sup>. 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;

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2000 - Maggio 2001.

<sup>11</sup> Media ponderata della durata delle concessioni sulla popolazione residente.

- 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 Paese<sup>12</sup>, 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 gestionale<sup>13</sup>. In base alla Legge Galli, l'affidamento della gestione del servizio idrico integrato può avvenire attraverso la costituzione di una società a partecipazione pubblica locale, sia essa di maggioranza che di minoranza, ovvero attraverso la concessione a terzi.<sup>14</sup>
- *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:

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

- interventi di tipo sovra ambito<sup>15</sup> (sistemi di captazione ed adduzione, impianti di potabilizzazione connessi a strutture di adduzione sovra ambito, ecc.);
- interventi di fognatura e depurazione, ex articolo 141, comma 4 della Legge Finanziaria 2001;
- interventi, anche non sovra 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.
- *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

**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

<sup>15</sup> Si tratta di tutti quegli interventi volti a fornire un servizio idrico a gestori operanti in diversi ambiti territoriali ottimali.

alla realizzazione degli investimenti concentrati, di norma, nella fase iniziale della concessione (per tali iniziative è possibile, infatti, isolare, in maniera 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.

## 4 GLI ELEMENTI DI CRITICITÀ

### 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.

## 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 investito<sup>16</sup>. Questa remunerazione differisce da quella finanziaria degli azionisti della società concessionaria del servizio idrico integrato che,

---

<sup>16</sup> 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.

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 azionisti<sup>17</sup> (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 elevate<sup>18</sup>.

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);
- 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;

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

- 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 finale<sup>19</sup>. 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.

Peraltro, 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;
- 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.

---

<sup>19</sup> 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.

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%).

### 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 bacino<sup>20</sup>. 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 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

---

<sup>20</sup> 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.

mercato di riferimento, riesca ad identificare i soggetti in grado di garantire il pagamento del servizio<sup>21</sup> 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 controparti<sup>22</sup> 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.

Peraltro, 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).

#### 4.4 La relazioni tra il concessionario di 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:
  - criticità dell'eventuale completamento dei collaudi degli impianti realizzati, o in corso di realizzazione, da parte del concessionario del DBFO;

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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 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 commerciali<sup>23</sup> 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'allocazione 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 DBFO<sup>24</sup>;
  - *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;
  - *un'opzione* per il concessionario di DBFO, che gli permetta di far riscattare dal nuovo gestore idrico integrato la propria concessione, ad

---

<sup>23</sup> Come più volte indicato tali controparti commerciali dovrebbero essere costituite da aziende ex municipalizzate, consorzi di comuni, ecc.

<sup>24</sup> 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 prezzo prestabilito, indicato nella convenzione che regola i suoi rapporti con l'amministrazione concedente<sup>25</sup>; l'esercizio di tale opzione dovrebbe essere reso noto, al momento della gara, ai potenziali concorrenti per il ruolo di gestore idrico integrato<sup>26</sup>. Tale opzione potrebbe essere fatta esercitare da parte dell'amministrazione prima dell'avvio della gara o al momento dell'affidamento<sup>27</sup>. 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 integrato<sup>28</sup>. 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.

#### 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 gara<sup>29</sup>, 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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Resta inteso che in caso di gara deserta il concessionario di DBFO continuerebbe a gestire il progetto.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> La scelta fra le due possibilità deve essere resa nota già in fase di gara per la selezione del gestore idrico integrato.

<sup>29</sup> Cfr. nota n.2.

attuale, di 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 soddisfarli<sup>30</sup>.

## 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 DBFO<sup>31</sup>, 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

---

<sup>30</sup> 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 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.

<sup>31</sup> Si ricorda come il DBFO non si rivolga di norma all'utenza, bensì a controparti commerciali prestabilite che svolgono il servizio presso l'utenza

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;
  - 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.