

FINANZIAMENTO DELLE UTILITIES E INVESTIMENTI A LUNGO TERMINE

I Bozza Paper Sottogruppo Analisi settore idrico

(a cura di Mario Rosario Mazzola)

Negli ultimi mesi il dibattito che si è sviluppato in Italia sul servizio idrico, innescato dall'approvazione dell'art.15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, si è concentrato prevalentemente sulla stucchevole diatriba pubblico-privato nella gestione del servizio, tralasciando un'analisi più completa delle cause che stanno alla base del rallentamento degli investimenti nel settore.

Questa prima bozza della relazione del sottogruppo ha l'obiettivo di approfondire, anche se non esaustivamente, le problematiche che sono rimaste in ombra, ed in particolare quella relativa al finanziamento degli investimenti, ipotizzando contestualmente il ruolo che la Cassa Depositi e Prestiti ed altri LTI potrebbe assumere per lo sviluppo del settore.¹

1. La situazione attuale

A distanza di oltre 15 anni dalla approvazione della legge di riforma del settore (legge 36/94) si può affermare che la sua attuazione è sostanzialmente incompiuta, in quanto la lenta riorganizzazione istituzionale degli ATO non ha prodotto in generale la creazione di tecnostutture capaci di svolgere con adeguata preparazione il ruolo di regolatori dei contratti di concessione di lunga durata del servizio come previsto dalla legislazione. Anche il livello nazionale di regolazione (COVIRI di recente trasformato in CONVIRI) ha dimostrato significative carenze per i limiti legislativi assegnati dalla legge, le difficoltà organizzative e la scarsa autonomia amministrativa e politica, in quanto collocato all'interno dell'organizzazione del Ministero dell'Ambiente.

Le attese di sviluppo industriale del settore sono state in gran parte deluse in quanto la presenza di nuovi soggetti imprenditoriali nazionali e stranieri è ancora marginale perché è stato privilegiato l'affidamento *in-house* rispetto a quello a società miste pubblico-privato con scelta del partner per gara o all'affidamento a terzi. Si è piuttosto verificato un allargamento dell'area di azione delle società ex-municipalizzate quotate in borsa, con la crescita dimensionale e l'accorpamento di alcune grandi multiutility (A2A, HERA, IREN, ACEA) ed il consolidamento di altre di media dimensione, quasi tutte con affidamento *in-house* del servizio idrico. Queste società sono localizzate nel Centro-Nord e, con rare eccezioni, hanno concentrato i loro sforzi di espansione nelle aree di appartenenza. Anche nelle aree meridionali ed insulari è risultata prevalente la scelta dell'affidamento diretto a società pubbliche a dimensioni regionali (come AQP in Puglia, Acquedotto Lucano in Basilicata e ABBANOIA in Sardegna) o provinciale, tranne la Sicilia (in sei ambiti su nove) e l'ATO Sarnese-Vesuviano che hanno scelto l'affidamento per concessione a terzi o società miste.

Tuttavia in molti ambiti meridionali (ma non solo) le gare espletate sono andate deserte o ha partecipato un unico concorrente, e successivamente nella gestione del contratto di concessione si sono riscontrate gravi difficoltà, che comunque si riscontrano anche negli affidamenti *in-house* nelle stesse aree. Le ragioni di queste difficoltà sono ascrivibili principalmente a:

a) mancanza di conoscenza dello stato delle infrastrutture da parte degli enti locali con sottostima nel Piano d'Ambito delle risorse finanziarie necessarie per il ripristino di accettabili livelli di

¹ Per una più completa analisi del settore, cfr. M.R. Mazzola, Le infrastrutture idriche: finanziamento, regolazione e mercato, in P.M. Manacorda (a cura), I nodi delle reti, Libri di ASTRID, Firenze, Passigli Editore 2010.

servizio (in particolare per l'elevatissimo livello di perdita nelle reti e le deficienze del sistema depurativo, che sono causa delle procedure di infrazione attivate dalla Commissione Europea);

b) sottostima dell'evasione tariffaria e del fenomeno dell'abusivismo;

c) sovrastima nella previsione dei volumi venduti (che registrano dovunque in Europa la tendenza alla diminuzione a causa della minore propensione al consumo e della progressiva introduzione di apparecchiature a basso consumo idrico ed energetico) e conseguente sottostima della tariffa da applicare per assicurare l'equilibrio economico finanziario della gestione; inoltre, anche se il metodo tariffario che si applica è un *revenue-cap* e non un *price-cap* per cui questi scostamenti dovrebbero essere automaticamente bilanciati, nella pratica spesso gli ATO non vogliono riconoscere questi aumenti per impopolarità delle decisioni;

d) limitata capacità della tecnostuttura dell'ATO ed influenzabilità della stessa da parte della gestione politica dell'ATO, che si esplica nelle tendenza ad imporre tariffe basse a scapito dell'equilibrio del PEF del gestore e piani di investimento che privilegiano gli interessi locali piuttosto che quelli complessivi.

In questo contesto così rischioso non sorprende che dopo alcuni anni di gestione il livello di investimenti realizzati sino ad adesso sia molto minore di quelli programmati nei Piani d'Ambito (55,8 %), con forti differenze che si registrano fra Nord (74,6 %), Centro (85,3 %) e Sud (23,6 %). Poiché la stima complessiva degli investimenti nei prossimi 30 anni² è pari a 60,5 miliardi di Euro, dei quali 56% destinati a manutenzione straordinaria di opere esistenti³, non è difficile immaginare che la tendenza che si presenta più probabile è quella di un progressivo ulteriore invecchiamento di reti e impianti, con un probabile collasso a carico delle generazioni future.

Se questo scenario rappresenta una eventualità ancora rimediabile con adeguati interventi correttivi nel Nord e nel Centro, di contro nel Sud e nelle Isole diventa quasi una certezza, con caratteristiche emergenziali connesse alla già attuale e generalizzata disastrosa situazione degli *asset* in molte aree ed alla cronica incapacità di spesa. Come riportato in nota, nel Mezzogiorno sono infatti già attualmente disponibili significative risorse a fondo perduto, il cui impiego procede molto a rilento senza produrre i benefici attesi. La ridotta capacità di spesa anche in ambiti dove è stato già identificato un gestore ai sensi della legislazione vigente è il risultato di una incapacità complessiva da parte di molti gestori di produrre in tempi brevi progetti di qualità, adeguati alle esigenze di servizio, e da parte della pubblica amministrazione di esaurire in tempi certi il processo di approvazione e finanziamento degli stessi.

Una conseguenza immediata di questa situazione, cioè della non bancabilità finanziaria e tecnica dei Piani d'Ambito, è la quasi impossibilità di attivare il finanziamento privato, che rappresenta comunque il cofinanziamento degli investimenti attuali e la fonte tendenzialmente esclusiva per la copertura degli investimenti in futuro. Infatti si riscontra che, nonostante la struttura organizzativa del servizio idrico dovrebbe privilegiare le operazioni di finanza di progetto *non recourse* (o meglio di finanza di Piano d'Ambito), il complesso dei rischi connessi alle operazioni di finanziamento induce sempre più gli istituti finanziari a privilegiare operazioni di *corporate finance*, con elevata copertura dei rischi. Questa tendenza è dimostrata dalle operazioni in essere che, a parte i prestiti *bridge* a breve termine, sono state di *project finance* nei casi dove i soggetti finanziati erano società miste o *in-house* e *corporate* nei casi di finanziamento dei piani dei territori di appartenenza di grandi multiutility. In definitiva, le operazioni finanziarie hanno fino ad adesso privilegiato le imprese più grandi e i Piani degli ambiti più redditizi e stabili, cioè quelli del Nord e Centro Italia, senza contribuire a risolvere le problematiche più urgenti delle aree più arretrate.

² Blue Book 2009, Rapporto annuale sulla situazione dei servizi idrici, realizzato da Utilitatis ed Anea.

³ Stime di investimenti e finanziamenti pubblici disponibili per area geografica:
Nord 25.464 mld €(fin. pub. 2.164 mld €pari a 8,5%);
Centro 10.699 mld €(fin. pub. 569 mld €pari a 5,3%);
Sud ed Isole 24.355 mld €(fin. pub. 3.620 mld €pari a 14,8%).

2. Il fabbisogno di investimenti: un'analisi critica a 15 anni dall'approvazione della legge 36/94.

Uno degli obiettivi che si propone il rapporto è una più approfondita analisi del trend degli investimenti nel settore negli ultimi 15 anni per identificare le cause della riduzione rispetto al livello precedente alla riforma, e se all'interno del periodo successivo al 2004 si riscontra una ripresa negli ultimi anni collegabile alla progressiva applicazione della legge.

Quest'analisi va sviluppata separatamente per il Nord, il Centro ed il Sud, e vanno inoltre separati il flusso degli investimenti a fondo perduto da quelli finanziati realmente da tariffa, utilizzando i dati dei piani revisionati.

Inoltre va evidenziato se e quali ritardi si registrino attualmente nell'impegno delle somme stanziare nel Mezzogiorno e se i contributi a fondo perduto stanziati con i piani di finanziamento già scaduti (QCS 1994-1999 e QCS 2000-2006 e delibere CIPE sui fondi FAS) siano stati realmente spesi e con quale efficacia. Questa analisi andrebbe sviluppata su base regionale per trarne utili indicazioni sui reali motivi che hanno ridotto significativamente l'impatto presunto degli interventi.

Nella fase di stima dei fabbisogni finanziari futuri occorre pure chiedersi se ha un senso continuare a parlare di un orizzonte temporale di 30 anni nella pianificazione d'ambito, o se invece è sufficiente un orizzonte di 5-10 anni, che va comunque verificato ogni 5 anni. Infatti la distribuzione degli investimenti nei piani d'ambito presenta nella gran parte dei casi un trend molto accentuato nei primi anni, per poi ridursi e stabilizzarsi. Questo andamento è giustificato dalla necessità nei primi anni di rinnovare o realizzare i nuovi impianti di depurazione per adeguarsi alle direttive comunitarie, il cui mancato raggiungimento ha causato l'avvio di una procedura d'infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dell'Italia con la potenziale applicazione di sanzioni molto severe sia come una tantum che come pro-die che continuano a decorrere sino all'adeguamento del sistema depurativo alle norme violate⁴. Importanti necessità finanziarie nei primi anni derivano anche dal disastroso stato delle reti in molte regioni, che registrano livelli di perdita molto elevati e in alcune aree distribuzione discontinua o frequenti interruzioni. Anche se gli approcci più moderni prevedono per le reti idriche e fognarie il rinnovo attraverso un processo di continua manutenzione straordinaria e limitano le realizzazioni ex-novo ai casi di nuovi insediamenti (che rappresentano casi marginali in Italia e limitati generalmente a insediamenti costieri), il grande gap infrastrutturale che si registra in queste aree impone nei primi anni un livello di investimenti elevato anche per le reti di distribuzione. Oltre a queste esigenze infrastrutturali già note, un'altra emergenza, che investe in maniera omogenea molte aree in tutto il paese, si sta prospettando in quanto la Commissione Europea non appare più disponibile a concedere proroghe sulla qualità delle acque per usi civili. Questa eventualità imporrebbe di elevare il livello di trattamento e/o di modificare il sistema di approvvigionamento con costi integrativi sui Piani d'Ambito, probabilmente non indifferenti ed ancora tutti da quantificare.

L'insieme di queste circostanze evidenzia che con ogni probabilità il problema del finanziamento del settore è fortemente concentrato nei prossimi anni e difficilmente sostenibile attraverso la capacità di incremento delle tariffe rispetto al livello attuale. Inoltre, come è specificato meglio nel prossimo paragrafo, la capacità di autofinanziamento delle imprese monutility del settore va riducendosi unitamente ad un loro indebolimento patrimoniale. Contestualmente la capacità di autofinanziamento è limitata anche per le multiutilities in quanto i settori energetici e la

⁴ Allo stato attuale la procedura è nella fase del primo grado di giudizio e l'infrazione è stata rilevata in oltre 150 agglomerati, molti dei quali concentrati nelle regioni meridionali, ed in particolare in Sicilia. La procedura avviata si riferisce per ora solamente agli agglomerati con più di 15.000 abitanti equivalenti, per i quali l'obbligo di adeguamento alle direttive comunitarie scadeva prima degli agglomerati minori: è quindi prevedibile che presto anche per questi sarà avviata una procedura d'infrazione.

realizzazione di nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti ne limitano fortemente le possibilità di indebitamento.

3. Le analisi recenti e lo stato di salute delle imprese

L'obiettivo di definire una strategia per il finanziamento delle imprese e per attivare gli investimenti di lungo termine richiede anche un'analisi delle dinamiche che si sono innescate in questi anni nel mondo delle imprese del settore. Le domande principali che sorgono sono:

Quale è lo stato di salute finanziario e patrimoniale delle imprese?

Dopo anni di applicazione della riforma ed alcuni *merger*, le imprese sono più deboli o più forti?

L'analisi va sviluppata per le imprese grandi, piccole e medie, tenendo conto se sono mono o multi utility e della loro dislocazione territoriale. Le prime risposte a questi quesiti sono già contenute nell'ultima edizione del Blue Book⁵, che oltre all'aggiornamento di molte informazioni sviluppa l'analisi di queste dinamiche, i cui risultati vengono qui brevemente riassunti.

Il rapporto si basa sull'analisi di 130 Piani d'Ambito approvati, che corrispondono alla pianificazione di 82 ATO, con una popolazione complessiva di 53,7 milioni di abitanti, pari al 94,7% della popolazione nazionale. La stima degli investimenti programmati su base trentennale per tutto il territorio nazionale è pari a 64,12 miliardi di euro (pari a 2,13 miliardi annui), dei quali coperti da finanziamento a fondo perduto solo poco più del 10%.

Sono state altresì analizzate 29 revisioni tariffarie riferite a 21 ATO, con una popolazione residente pari a 13,8 milioni di abitanti. I risultati principali che emergono dall'analisi delle revisioni mostrano correzioni dei costi operativi in aumento e dei volumi erogati e degli investimenti in diminuzione. Queste considerazioni valgono anche nel campione più ristretto degli ATO in cui è stata sviluppata la seconda revisione, anche se con *trend* decrescenti fra la prima e la seconda revisione rispetto ai valori registrati fra il Piano d'Ambito iniziale e la prima revisione.

Le forme di gestione adottate negli ATO revisionati prevedono affidamenti *in-house* ed a SpA mista: relativamente alle componenti tariffarie legate agli investimenti, le prime hanno apportato correzioni al ribasso nella misura del 50,2% per gli ammortamenti e del 40% per la remunerazione del capitale; per le gestioni affidate a SpA miste, la variazione risulta meno accentuata: rispettivamente, -13,2% e -19,6%. Nel caso delle SpA miste le tariffe medie post revisione subiscono un aggiustamento del +14,3%, mentre la correzione al rialzo risulta meno marcata (+ 5%) per le società *in-house*. In altre parole, sembra che mentre in quest'ultimo caso il contenimento del livello tariffario costituisce l'obiettivo principale, anche a scapito degli investimenti, nel caso di SpA mista il rapporto fra i due fattori conflittuali è più bilanciato.

Sono stati altresì analizzati i bilanci di esercizio al 2008 di 95 gestori monoutility. L'analisi delle serie storiche per il periodo 2004-2008 è stata invece condotta sulla base di un sottocampione di 35 imprese. L'analisi *cross section* del periodo è stata organizzata per gruppi dimensionali di aziende. In media, l'incidenza del MOL sui ricavi assume un *trend* decrescente, passando dal 27,6% del 2004 al 21,8% del 2008, con una sensibile regressione per il *cluster* delle aziende Top (dal 33,4 al 26,4%). Il peso degli oneri finanziari sui ricavi si mostra in crescita, passando in media dal 2,5% al 4,6, ed incidendo maggiormente nelle aziende grandi ove giunge, nel 2008, al livello del 7,2%.

L'ampio ricorso alla leva dell'indebitamento verso banche ed altri finanziatori è sottolineato nel caso delle grandi imprese anche dal valore del *Debt Equity Ratio*, che è pari a 1,82 nel 2008, scostandosi considerevolmente dalla media campionaria e ribadendo quindi la necessità di finanziamento esterno per le imprese che si sono sviluppate dimensionalmente nel periodo.

⁵ Blue Book 2010, Rapporto annuale sulla situazione dei servizi idrici, realizzato da Utilitatis ed Anea, Settembre 2010.

4. Le recenti innovazioni legislative

In questa situazione l'impatto delle recenti riforme legislative è ancora da chiarire, perché accanto ad elementi sostanzialmente positivi sono state approvate variazioni legislative confuse ed interlocutorie che rischiano di vanificare quanto di nuovo si va determinando.

Fra gli elementi positivi vanno annoverate le novità legislative introdotte dall'articolo 23-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e dall'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nonché dal Regolamento di attuazione di questi provvedimenti, approvato definitivamente nel settembre scorso dal Consiglio dei Ministri. Non è questa la sede per un'analisi più compiuta di queste misure, nei loro aspetti convincenti ed in quelli che possono essere più deboli⁶; comunque, è condivisibile l'opinione che questi provvedimenti rappresentino un significativo passo in avanti sulla via della razionalizzazione del sistema idrico e nella ricerca di un suo assetto più efficiente.

Tuttavia, al di là dei miglioramenti che è sempre possibile introdurre, questa riforma risulta ancora monca se non si affrontano gli altri aspetti che sono cruciali per il raggiungimento di un sistema efficiente e cioè la creazione di una vera Autorità di regolazione del settore, l'incremento della qualità tecnico-economica dei diversi soggetti coinvolti nel processo (regolatori economici ed ambientali, gestori e finanziatori), e l'individuazione di modalità specifiche per il finanziamento del processo, specialmente nelle aree più deboli del paese.

Se questi interventi legislativi vanno comunque annoverati fra i passi in avanti, non altrettanto può affermarsi per quello che, nella primavera 2010, ha abolito le autorità d'ambito e reso nulle ogni loro deliberazione a far data dal 1 gennaio 2011 e la riassegnazione delle loro funzioni ad altro ente tramite leggi regionali, queste ultime da emanarsi speriamo in tempo utile per non creare un pericoloso vuoto istituzionale. Le perplessità non nascono tanto dalla decisione di abolire le autorità d'ambito quanto dalla mancanza di una analisi critica sul loro funzionamento e dalla babele legislativa che può derivare da leggi regionali senza alcuna indicazione centrale. In altre parole, si corre il rischio di una proliferazione di strutture regionali o locali con compiti di regolazione senza reale capacità tecnica, magari nominate sotto spinte partitiche o populistiche⁷. In questo contesto è facile prevedere un'ulteriore raffreddamento dell'interesse dei soggetti industriali più strutturati ad espandersi al di fuori del proprio territorio e dei soggetti finanziatori ad intervenire in operazioni con così elevato rischio di regolazione.

Ad incrementare le incertezze che ancora gravano su un assetto stabile del settore hanno contribuito a lungo anche l'attesa della pronuncia della Corte Costituzionale sui ricorsi presentati da alcune Regioni relativi alla legittimità delle modifiche introdotte dell'art.15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 e l'esito dei proposti referendum abrogativi dell' art.23 bis e di alcuni importanti articoli del Dlgs 152/2006. La sentenza n.325/2010 della Corte Costituzionale, emessa in ottobre, in realtà ha confermato la correttezza dell'impianto istituzionale dell'art. e del Regolamento, in quanto ha cassato esclusivamente la previsione di assoggettamento al patto di stabilità delle società *in-house provider*

⁶ Per un inquadramento di politica economica e un'analisi critica di questi provvedimenti, cfr. C. De Vincenti, Governo pubblico e mercato nei servizi pubblici locali, e A. Vigneri, La riforma dei servizi pubblici locali. Valutazioni e prospettive, in ASTRID, I servizi pubblici locali tra riforma e referendum, settembre 2010.

⁷ In realtà solamente le regioni Lombardia e Emilia-Romagna (quest'ultima con una norma di proroga temporanea nelle more della legge definitiva) hanno approvato la legge regionale entro la scadenza originaria. Con il decreto legge Mille proroghe, che ancora non è stato convertito in legge, la data di cessazione della funzionalità delle Autorità d'Ambito è stato spostato al 31 marzo 2011, con la possibilità di un ulteriore slittamento al 31 dicembre 2011 con decreto del Presidente del Consiglio.

in quanto non poteva essere prevista in sede di regolamento. Questa sentenza è molto importante perché un esito negativo avrebbe non solo vanificato gli effetti positivi della recente legislazione ma avrebbe altresì indotto una proliferazione di legislazione di settore a livello regionale probabilmente fortemente disomogenea e con forti spinte territoriali al recupero della possibilità di affidamento *in-house* senza specifiche condizioni. Questa evoluzione è riscontrabile nei tentativi legislativi portati avanti da alcune regioni (Campania e Sicilia) ed impugnati presso la Corte Costituzionale dall'Amministrazione Centrale, o nelle proposte di legge di altre (Puglia) che tendevano a scardinare non solamente le modalità di affidamento previste nell'art.15, ma la stessa organizzazione del servizio idrico prevista dalla legge 36/94 riconfermata dal D.lgs 152/2006. Infatti affermano che il servizio idrico non deve avere caratteristiche industriali in quanto l'acqua è un bene comune, che deve essere gestito da aziende speciali pubbliche controllate dai comuni che hanno la contemporanea funzione di regolatore e che gli investimenti devono sostanzialmente essere a carico della fiscalità generale. Si tratta sostanzialmente della filosofia che sta alla base delle iniziative referendarie e della legge di iniziativa popolare depositata in Parlamento, e che vorrebbe sostanzialmente riportare indietro l'orologio a prima del 1994, annullando il faticoso ed ancora parziale cammino della legge 36/94 e del D.lgs 152/2006. In un situazione della finanza pubblica caratterizzata dalla contrazione delle disponibilità a fondo perduto per un periodo di tempo certamente lungo, è facilmente immaginabile che, qualora si imponesse questa impostazione, solamente nelle aree più forti del paese si potrebbero attuare gli investimenti infrastrutturali necessari.

5 Le precondizioni per la incentivazione degli investimenti e lo sviluppo: i problemi aperti e le possibili soluzioni

La necessità di istituire in tempi brevi una reale Autorità indipendente di regolazione dei Servizi Idrici a livello nazionale è da tempo affermata in importanti studi del settore⁸ ed incontra l'approvazione di esponenti importanti del Governo, che ne hanno promesso recentemente la creazione in tempi brevi. Se questo indispensabile passo nella stabilizzazione del processo debba avvenire con un allargamento dei compiti dell'AEEG, con il rafforzamento del CONVIRI o con l'istituzione di un nuovo organismo, è un problema con diversi aspetti che vanno valutati, tenendo presente anche le modalità che saranno scelte per il coinvolgimento delle Regioni.

In ogni caso, poichè l'Autorità è indispensabile qualunque forma di affidamento venga scelta, non va assolutamente trascurata la corretta definizione del ruolo che essa è chiamata a svolgere⁹. Comunque deve essere un'Autorità forte, che abbia poteri ampi non solamente nella determinazione delle tariffe, ma anche come indirizzo e controllo degli affidamenti e delle regole per la redazione e revisione dei Piani d'Ambito e nella introduzione di incentivi e penalità per i gestori.

In particolare, poiché al di là della fase di gara, la tipologia propria di questi contratti non può essere confinata nel modello contrattuale classico in quanto comporta una rivisitazione degli stessi ad intervalli regolari, la fase di revisione dei Piani (con cadenza di 3-5 anni) deve essere sostanzialmente effettuata sotto lo stretto controllo dell'Autorità e sul modello adottato dall'OFWAT in Inghilterra. Deve cioè comprendere anche un'approfondita discussione sui Programmi di investimento nel periodo di regolazione, identificandone i costi e i benefici, le procedure approvative ed autorizzative, le modalità di finanziamento e di realizzazione, per evitare che questi programmi siano un libro dei sogni destinato a rimanere in parte significativa non

⁸ Giulio Napolitano, Per un'autorità indipendente di regolazione dei servizi idrici, Rapporto presentato all'incontro Acqua e Autorità, Federutility, Roma, 23 aprile 2010.

⁹ Una disanima articolata del ruolo dell'Autorità è contenuta in Andrea Gilardoni, Riforma dei servizi idrici. Note per la discussione, Management delle Utilities, Milano, 2010.

realizzato alla fine del periodo di regolazione. Per realizzare questo processo occorre che l'Autorità disponga di adeguate capacità specialistiche.

L'Autorità, di concerto con le strutture ministeriali interessate, dovrebbe inoltre stabilire regole chiare per la stesura dei documenti di gara, delle convenzioni di gestione e dei disciplinari tecnici¹⁰, e per le modalità di acquisizione della bancabilità del Piano e dei Programmi di Intervento nel breve-medio termine. Dovrebbe altresì vigilare ex-post sull'applicazione di livelli tariffari medi e condurre verifiche sostanziali/economiche circa l'efficienza e la qualità del servizio dei gestori, anche mediante l'emissione di standard tecnici e normative specifiche vincolanti per ATO e gestori, sia sugli investimenti, sia sulla manutenzione, sia sulla pratica di gestione di *assets* ed utenze

In questo contesto va certamente revisionato il metodo tariffario per considerare anche la qualità del servizio ed introdurre nuovi elementi, quali quelli connessi al rispetto della Direttiva Quadro sulle acque, al cambiamento climatico e alla tendenziale riduzione dei consumi in presenza di infrastrutture con elevati costi fissi, introducendo eventualmente la separazione delle componenti dei costi fissi e variabili.

Inoltre vanno introdotte al livello centrale le norme relative alle tariffe sociali indicando se la compensazione debba essere a carico della fiscalità generale o come redistribuzione interna agli utenti del singolo ATO.

Nel metodo vanno altresì introdotte misure per l'innovazione tecnologica, che vanno inquadrare in una più generale politica di sostegno all'innovazione efficace e non meramente sostitutiva della scarsa propensione all'innovazione tipica dell'industria italiana in genere e del settore in particolare.

La creazione di una Autorità centrale con queste caratteristiche comporta una rivisitazione del ruolo delle Regioni e degli ATO.

Le prime, oltre ad essere rappresentate nell'Autorità (con partecipazione alla fase di identificazione dei componenti della stessa), continuerebbero ad esercitare un ruolo importante nel sistema. Infatti, la complessità delle informazioni ambientali, tecniche ed economiche connesse al servizio e la loro specificità territoriale inducono perplessità sul fatto che una articolazione esclusivamente a livello centrale sia sufficiente per la gestione della regolazione del settore. Inoltre, la regolazione ambientale come prevista nel D.Lgs 152/06 propende a lasciare al livello centrale (Ministero dell'Ambiente) la definizione dei principi base, mentre la funzione applicativa reale è a livello regionale o multi-regionale (Distretti Idrografici) che devono definire gli obiettivi, i piani e le iniziative previste nella Direttiva 2000/60/CE. In analogia a questo assetto, si può prevedere che accanto all'articolazione nazionale vengano istituiti presso le Regioni¹¹ organi di controllo con la funzione di uffici decentrati dell'Autorità centrale (o in una alternativa uffici delle regioni coordinati dall'Autorità) per l'applicazione concreta della funzioni di regolazione da questa esercitate, eliminando comunque duplicazioni di funzioni e conflitti nel processo.

Per evitare sovrapposizioni di ruoli, le Autorità d'Ambito¹² non dovrebbero intervenire né sulla metodologia né sui parametri tariffari di competenza dell'Autorità nazionale, come il recupero di efficienza, il ritorno sul capitale investito, il limite dell'incremento reale della tariffa. Agli Ambiti rimarrebbero le funzioni di concedenti del servizio idrico nel proprio ambito territoriale, quali la definizione del Piano d'ambito sulla base delle esigenze del territorio e della disponibilità di risorse, l'affidamento del servizio nel rispetto della legislazione nazionale e comunitaria, il controllo degli

¹⁰ In accordo con l'Autorità di vigilanza dei contratti di lavori, servizi e forniture.

¹¹ Attività di regolazione a livello regionale è già esercitata da alcune regioni, sia direttamente con strutture regionali che con strutture dedicate, come in Emilia-Romagna.

¹² O le amministrazioni che ne surrogerebbero le funzioni in base alle previsioni legislative.

obiettivi di qualità del servizio e di tutela ambientale in accordo alla legislazione vigente, l'articolazione tariffaria per scaglioni di consumo, territorio e tipologia di fornitura¹³.

Nel rapporto definitivo verranno analizzate le diverse alternative che sono contenute nelle proposte di legge regionali già predisposte. Infatti sembra prevalere la tendenza a realizzare Autorità di Ambito uniche a livello regionale con la partecipazione degli enti locali unitamente alla regione, operando così una semplificazione del processo decisionale. La loro struttura ed i loro compiti vanno analizzati per ipotizzare un corretto funzionamento del sistema di regolazione centrale e decentrato e capire quali dinamiche innescano al livello dell'articolazione della gestione nel territorio.

6. Come finanziare il settore ed il ruolo dei LTI

Per definire quali strumenti finanziari possano essere efficaci in questo contesto occorre dare risposta ad alcune domande basilari: se da un punto di vista di sopportabilità della tariffa il sistema sia in autofinanziamento o abbia bisogno ancora di finanziamenti a fondo perduto, o se alternativamente sia necessario un intervento di aiuto nello *start-up* iniziale da recuperare in una fase successiva.

Questo ragionamento va sviluppato per condizioni iniziali di stato del servizio (che coincidono in larga misura con aree territoriali) e per segmenti (sicurezza di approvvigionamento anche in relazione ai cambiamenti climatici, efficienza delle reti di distribuzione, adeguamento della capacità di trattamento dei reflui alle direttive comunitarie e al Dlgs 152/2006).

Occorre poi domandarsi se una ipotetica quota finanziaria a fondo perduto vada recuperata sulla fiscalità generale o con tasse di scopo anche su base federale. Oppure è più opportuno che l'aiuto finanziario avvenga sulla base di un aiuto all'utente (introduzione di una tariffa virtuale) piuttosto che di contribuzione diretta sugli investimenti?

In linea teorica è inoltre possibile agevolare, in via autonoma rispetto al finanziamento dei piani d'ambito, la realizzazione di particolari opere (nuovi impianti di approvvigionamento, impianti di potabilizzazione o depurazione) attraverso la finanza di progetto. Occorre comunque analizzare vantaggi e svantaggi evitando che i costi integrativi ricadano sugli utenti.

Quale ruolo possono assumere in questo contesto i LTI? Solo come finanziatori o anche con partecipazioni in *equity* e quali sono le precondizioni per queste ipotesi? Il ruolo della CDP e della BEI (e non solo il loro) non può essere allargato anche alla fase di bancabilità del processo in assistenza alla pubblica amministrazione?

A queste domande si è cercato di rispondere parzialmente in questa stesura del rapporto, anche se alcune tematiche rimangono ancora non trattate ed hanno bisogno di approfondimento, quali la funzione che possono assumere in questo contesto le società patrimoniali.

La definizione di un efficace sistema di regolazione è tuttavia condizione certamente essenziale ma probabilmente non sufficiente per il superamento del gap infrastrutturale esistente in molte aree del paese¹⁴. Questo obiettivo può essere efficacemente articolato in obiettivi parziali che concorrono tutti al raggiungimento di quello principale, quali:

- protezione ambientale, tutela ed uso sostenibile delle risorse idriche;
- riduzione delle perdite idriche;

¹³ Quest'ultimo compito dovrebbe comunque seguire direttive ed essere approvato dall'Autorità centrale per evitare che interessi locali inducano eccessive disparità fra categorie di utenti e territori.

¹⁴ Questo argomento e le relative proposte sono l'oggetto del rapporto di AGI-ANIMA FEDERUTILITY, Investimenti nel settore idrico: superamento del gap infrastrutturale e contributo per uscire dalla crisi, Roma, Maggio 2010, del quale vengono qui ripresi i punti salienti.

- risparmio energetico tramite il rinnovo e l'efficientamento dei sistemi di distribuzione e di trattamento e degli impianti, con conseguente riduzione del “*carbon footprint*”;
- adeguamento alle norme nazionali ed europee degli scarichi di acque reflue con limitazione dei rischi di procedure d'infrazione;
- continuità e sicurezza di approvvigionamento idrico nelle aree a rischio di siccità e conflitti d'uso.

Considerando un orizzonte temporale di 10 anni in termini di investimenti, questa sfida è stata tradotta in un incremento del 50% degli interventi programmati nel settore nei prossimi cinque anni, per recuperare il tempo perduto, e in una successiva fase a regime nei cinque anni successivi. La tipologia di investimenti diffusi sul territorio e la loro più semplice realizzazione, rispetto a quelli di maggiore e più concentrato impatto ambientale, esalta altresì il ruolo anticiclico di questi investimenti nell'attuale situazione congiunturale.

Per raggiungere questi obiettivi è molto importante attivare anche nuovi strumenti finanziari, rivedendo le modalità di impegno dei finanziamenti pubblici, a partire da quelli che devono essere oggetto di riprogrammazione nel prossimo autunno, a valle del completamento della ricognizione delle somme non ancora spese dei fondi comunitari e FAS, nella quale è impegnato il Governo come previsto nella recente manovra economica.

Si tratta sostanzialmente di procedere al finanziamento delle opere comprese nei Piani d'Ambito, che devono non solamente essere approvati dall'ATO ma devono anche aver superato il giudizio di bancabilità e identificato un gestore secondo i principi di affidamento previsti dalla legislazione vigente. I finanziamenti a fondo perduto sono quindi erogabili solo se contestualmente l'intero Piano d'Ambito trova la copertura finanziaria per le altre opere necessarie per il raggiungimento degli obiettivi e, con un uso contestuale dei finanziamenti a fondo perduto e di quelli ottenibili dal mercato finanziario, l'intero processo viene sottoposto al giudizio di bancabilità. In sostanza i finanziamenti a fondo perduto hanno un effetto moltiplicatore e servono per ridurre il fabbisogno finanziario, che comunque deve essere disponibile per l'intero gruppo di opere necessarie per il raggiungimento degli obiettivi.

Per ridurre ulteriormente il costo del finanziamento per il gestore in questo contesto può essere di grande utilità l'emissione di obbligazioni di durata medio-lunga (Hydro-bond), commisurata ai programmi di investimento e supportata possibilmente da garanzie di natura pubblica che riducano gli spread e conseguentemente l'impatto sulle tariffe. Logicamente, operazioni finanziarie di questo tipo necessitano di certezze sulla durata degli affidamenti e sulle dinamiche tariffarie future.

L'efficacia dei Piani da finanziare e dei relativi stralci applicativi (piuttosto che un Piano Operativo Triennale sarebbe opportuno identificare un Piano Operativo Quinquennale) dovrebbe essere valutata sulla base di capacità di raggiungimento di obiettivi chiari come quelli stabiliti per la premialità dei fondi comunitari e nazionali per il periodo 2007-13¹⁵, ma è indispensabile che il processo di validazione coinvolga direttamente gli enti finanziatori, e non venga esclusivamente lasciato alla dinamica ATO-gestore.

Della fase di validazione fanno parte anche la definizione dei processi approvativi dei singoli progetti compresi quelli di localizzazione degli impianti, che devono essere veloci e definiti contestualmente all'approvazione del Piano Operativo, per evitare che gli obiettivi attesi vengano

¹⁵ Per quantizzare gli obiettivi sono stati utilizzati in quella sede gli indicatori:

S10 - percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa in rete di distribuzione; obiettivo 75% al 2013;

S11 – abitanti equivalenti serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento coerente con quanto prevede il D.lgs 152/2006; obiettivo 70% al 2013; questo obiettivo è in realtà poco efficace in quanto i criteri imposti dalla legge ed oggetto delle procedure di infrazione sono molto più stringenti.

Si potrebbero utilizzare indicatori analoghi per gli obiettivi della riduzione della risorsa idrica prelevata, dell'efficienza energetica e nella sicurezza di approvvigionamento.

poi vanificati dalle possibilità di interdizione spesso esercitate dai singoli enti locali e dalla lunghezza dei tempi di approvazione degli organismi regionali.¹⁶

Un processo di questo tipo comporta l'esistenza di una tecnostruttura da parte degli enti finanziatori (compreso lo stato e le regioni che erogano i finanziamenti a fondo perduto) capace di incidere davvero nella fase di validazione e di elevare il livello qualitativo dell'intera progettualità, con una analisi approfondita delle incertezze e la preventiva identificazione delle modalità di riduzione dei rischi.¹⁷

In questo programma il ruolo della CDP può essere molteplice e probabilmente decisivo per la sua riuscita. Infatti dovrebbe essere la promotrice dell'emissione di strumenti finanziari specifici, possibilmente coinvolgendo in questo programma la BEI ed altri istituti finanziari primari. In un contesto di certezza delle regole e stabilità legislativa queste obbligazioni a basso rischio e con rendimento contenuto ma sicuro potrebbero rappresentare un valido prodotto per il risparmio privato ed una conveniente forma di finanziamento per le utilities del settore.

Ma si può anche intestare il ruolo di garante del processo, costituendo la tecnostruttura centrale per la verifica di bancabilità dei Piani in collaborazione con il Governo, il quale ultimo difficilmente può disporre al suo interno dell'insieme di figure professionali in grado di affrontare esaurientemente un problema così complesso. In questo compito la collaborazione con la BEI può risultare preziosa, data la grande esperienza accumulata da questa istituzione nella validazione degli investimenti infrastrutturali ed in particolare di quelli idrici.

In altre parole la CDP potrebbe avere il fine di agevolare il processo di riscaldamento dei progetti (da freddi a tiepidi) e di apertura del settore agli investitori finanziari di lungo termine¹⁸.

Infine, la CDP potrebbe partecipare al processo non solamente come ente finanziatore, ma anche con partecipazioni in *equity*, rilevando quote minoritarie di società di gestione, anche limitando la propria partecipazione al periodo necessario per la realizzazione degli investimenti principali. Questa partecipazione, che dovrebbe avere particolari poteri di controllo sulla gestione, consentirebbe per una verso di "tranquillizzare e stabilizzare" il processo nei confronti degli enti locali e, per altro verso, di verificare da parte di CDP che la realizzazione degli investimenti e il raggiungimento e mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario del contratto di gestione proceda secondo quanto previsto, o in caso contrario imponga i correttivi necessari.

Infine, vale la pena rischiare qualche idea per il Mezzogiorno, in quanto senza un intervento di architettura istituzionale la volontà espressa dal governo di mantenere fra gli obiettivi prioritari del Piano Sud lo sviluppo del servizio idrico è probabilmente destinata a dimostrarsi ancora una volta velleitaria, come dimostra il fallimento in molti casi delle politiche di premialità e dei Commissariamenti che si sono succeduti nel tempo, spesso affidati agli stessi soggetti responsabili dell'inefficiente amministrazione ordinaria con strutture estemporanee e non qualificate.

In generale, fra i tre soggetti che intervengono nella filiera del servizio idrico integrato (enti locali associati, gestori e finanziatori) sono proprio i primi che mostrano le maggiori carenze. Questa

¹⁶ Un esempio dell'attuale confusione normativa nel settore è la esistenza in alcune regioni del PARF (Programma di attuazione della rete fognante e depurativa), di competenza dei consigli comunali, che può vanificare le scelte operate del Piano d'Ambito; questa competenza dovrebbe essere eliminata, lasciando ovviamente ai consigli comunali quella urbanistica per la localizzazione degli impianti.

¹⁷ I criteri adottati da OFWAT comportano che per ciascun investimento o area di investimento il piano deve dimostrarne:

1. La necessità: l'investimento è necessario per il raggiungimento degli obiettivi;
2. L'adeguatezza: la soluzione proposta sia la migliore possibile;
3. La correttezza: i costi siano stati calcolati correttamente;
4. L'efficienza: la soluzione proposta sia la più efficiente.

¹⁸ Una disanima di queste problematiche è riportata nell'intervento di Franco Bassanini al meeting UTFP – EPEC del 15 dicembre 2009.

circostanza è particolarmente grave in quanto la capacità propositiva e di controllo del processo da parte dell'ente pubblico è indispensabile anche se non sufficiente per lo sviluppo del servizio. Il verificarsi di questa debolezza è una caratteristica comune in tutti gli ambiti dove il servizio non è decollato, nonostante la presenza di ingenti stanziamenti a fondo perduto per gli investimenti. Logicamente la fase di avvio del servizio idrico in quasi tutte le situazioni meridionali si contraddistingue per le ulteriori condizioni di difficoltà, quali i già citati problemi di stima esagerata dei consumi, elevata morosità, inadeguatezza delle infrastrutture idriche e depurative attuali, etc. Il complesso di problematiche induce ad una curva delle tariffe contrassegnata da una pronunciata gobba iniziale, che non rende facile l'accettazione da parte dell'utente di un significativo incremento tariffario a fronte di posticipati benefici. Va messo in evidenza che questa analisi non è applicabile dovunque nel Mezzogiorno, in quanto esistono situazioni dove seppure faticosamente la fase di avvio del servizio è stata superata con discreti risultati. Di contro le considerazioni qui sviluppate possono trovare applicazione anche in altri contesti del Nord e del Centro caratterizzati da difficoltà di *start-up*.

L'analisi della struttura proprietaria delle società più antiche del Mezzogiorno (quali AQP e Acquedotto Lucano) dimostra che si tratta di gestori che nella proprietà hanno una forte o totale presenza delle regioni, e che in ogni caso derivano dalla preesistenza di un grande ente statale con lunga tradizione. Analogo tentativo è in atto in Sardegna, dove per risolvere la grave situazione di crisi finanziaria di Abbanoa la regione pensa di riacquistare le quote della società che aveva ceduto ai comuni. Senza ricadere nella tentazione di riesumare la CASMEZ è quindi necessario intervenire sull'assetto istituzionale. La considerazione che la presenza di un soggetto nazionale di elevata capacità tecnica e finanziaria è stata la chiave di successo della realizzazione della rete elettrica (ENEL) e della metanizzazione (SNAM) nel Mezzogiorno induce qualche riflessione critica sulla scelta di avere lasciato l'applicazione della legge 36/94 alle regioni ed agli enti locali senza una incisiva azione di accompagnamento e di eventuale surroga da parte dello stato centrale.

Allo stato attuale questa surroga degli enti locali inadempienti¹⁹ può essere affidata ad un Dipartimento o Agenzia²⁰ di scopo creata all'uopo a livello centrale, che abbia il compito di avviare le attività principali per i primi 5-10 anni utilizzando procedure competitive per la scelta dei soggetti gestori e costruttori (rifacimento reti idriche e controllo perdite, completamento del sistema depurativo, attivazione del ciclo attivo e riduzione dell'evasione), per poi lasciare a regime la possibilità agli enti locali di riappropriarsi del proprio ruolo in conformità alla legislazione vigente, ma con un sistema che ha superato le principali debolezze iniziali assicurando altresì dei livelli di servizio omogeneo in tutto il territorio nazionale. La presenza del Dipartimento avrebbe anche il fine di rendere credibile il processo di avvio del servizio, consentendo così un intervento più agevole da parte dei finanziatori e introducendo un sistema affidabile di garanzie.

Inoltre, nell'ottica di identificare strumenti di aiuto quanto più possibile non distortivi, nelle situazioni dove le arretratezze funzionali pregresse impongono comunque una gobba iniziale eccessiva nel profilo tariffario e che quindi richiederebbero un ulteriore *grant* per superare la fase di *start-up* con tariffe accettabili per gli utenti, può risultare più efficiente l'adozione di "tariffe virtuali" piuttosto che di contributi diretti alla gestione. In pratica, partendo dal profilo tariffario bancabile, la quota eccedente il livello tariffario giudicato accettabile per gli utenti verrebbe corrisposta tramite fondi di anticipazione da parte dello stato, inducendo comunque un comportamento virtuoso da parte del gestore nel miglioramento del servizio al contrario di quello che potrebbe generare il semplice trasferimento di risorse finanziarie a copertura del deficit iniziale.

¹⁹ La cui opportunità è ampiamente giustificata dalla necessità di dare in tutto il territorio nazionale un servizio di distribuzione idrica continuo e un sistema depurativo conforme alla legislazione comunitaria, anche per ridurre l'entità delle gravi sanzioni che rischia l'Italia.

²⁰ La scelta della forma organizzativa va fatta anche in base agli strumenti complessivi che lo stato centrale vuole attivare nel Mezzogiorno e della preferenza per strutture leggere con minore impatto nella fase di chiusura a raggiungimento dello scopo. In ogni caso questa struttura deve essere fortemente specializzata e operare nel contesto delineato prima di una presenza di un'Autorità indipendente del settore a livello centrale e di un maggiore coinvolgimento del sistema dei finanziatori a lungo termine.

Le risorse impiegate per le tariffe virtuali potrebbero essere integralmente o parzialmente recuperate dallo stato centrale nel tempo tramite un'addizionale sulla tariffa pagata dagli utenti, diventando così un prestito agli utenti stessi piuttosto che al gestore, ma in ogni caso con oneri finanziari molto più contenuti. In questo contesto la CDP potrebbe assumere un ulteriore importante ruolo come soggetto finanziatore della quota tariffaria virtuale, la cui restituzione dovrebbe essere garantita con modalità simili a quelle che regolano attualmente la concessione da parte dell'istituto dei mutui ai comuni per infrastrutture nel settore a valere sulla gestione separata.