

Servizi Pubblici Locali Monitor

Servizio Studi e Ricerche

no. 8 – Gennaio 2005



Banca Intesa

Indice

Servizi pubblici locali	3
Servizi di Interesse Generale e integrazione europea	3
Trasporto pubblico locale	6
Si torna alla gara...	6
Acqua	8
L'affidamento del SII: alcuni chiarimenti sull'affidamento in house e sulle società miste	8
Redditività e finanziamento degli investimenti nella riorganizzazione del servizio idrico integrato	12

Laura Campanini
Servizio Studi e Ricerche – Banca Intesa
Tel. 02 8796 2074
laura.campanini@bancaintesa.it

Servizi pubblici locali

Servizi di Interesse Generale e integrazione europea

Il tema dei servizi d'interesse generale pur essendo stato sempre presente nell'agenda politica europea ha assunto negli ultimi anni rilevanza crescente. Il ruolo di tali servizi è stato infatti considerato sempre più fondamentale per migliorare la vita dei cittadini e per la competitività dei sistemi. Inoltre, l'efficienza e la qualità di tali servizi sono stimati stimolare una maggiore coesione favorendo gli investimenti nelle regioni meno favorite e sono un prerequisito per il corretto funzionamento del mercato unico.

Facendo seguito alle conclusioni dei Consigli europei di Nizza e di Laeken, il Consiglio di Barcellona del 2002 ha chiesto alla Commissione di "continuare l'esame volto a consolidare e specificare, in una proposta di direttiva quadro, i principi relativi ai Servizi di Interesse Economico Generale su cui si fonda l'art. 16 del Trattato, rispettando nel contempo la specificità dei diversi settori interessati e tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 86 del Trattato".

In questo contesto, la Commissione ha in prima battuta prodotto il Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale, con il compito di definire lo stato dell'arte in materia e di tracciare le linee guida delle future iniziative normative (in particolare, la ripetuta proposta di "direttiva quadro"). Nel maggio 2004 è stato quindi pubblicato il Libro Bianco sui Servizi di Interesse Generale e la Commissione si è impegnata a riesaminare la fattibilità e l'esigenza di una direttiva quadro per i Servizi di Interesse Generale.

I Servizi di Interesse Economico Generale nella normativa europea

Il tema dei Servizi di Interesse Economico Generale è citato fin dal trattato costitutivo della Comunità europea. Il trattato di Roma del 1957 prevede, infatti, una possibile deroga al principio della concorrenza e in generale alle norme del Trattato nel caso in cui tali principi ostino con l'adempimento della specifica missione dei gestori di Servizi di Interesse Economico Generale (art. 86).

Il trattato di Amsterdam del 1994 novellando l'articolo 16 del trattato di Roma, recita:

“ .. in considerazione dell'importanza dei Servizi di Interesse Economico Generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonchè del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri.. provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti”.

Principali riferimenti normativi sui Servizi di Interesse Generale

anno	Norma
1957	Trattato di Roma, art 86
1994	Trattato di Amsterdam art 16
1996	Comunicazione della Commissione
2000	Carta dei diritti fondamentali, Nizza
2001	Relazione al Consiglio europeo di Laeken "Rapporto sui Servizi di Interesse Economico Generale"
2003	Libro Verde
2004	Libro Bianco

Fin dalla costituzione della UE, quindi, un obiettivo della Comunità è individuabile nella necessità di fornire una definizione dell'assetto normativo dei Servizi di Interesse Economico Generale tale da garantire il **giusto equilibrio fra i principi generali dell'Unione Europea** (concorrenza, mercato interno) e **l'interesse generale**. L'interesse della comunità era limitato ai soli servizi a rilevanza economica, solo recentemente si è allargata la gamma di servizi oggetto di specifica regolamentazione adottando il termine ben più generico di Servizi di Interesse Generale.

Dalla metà degli anni '80 la Commissione ha influenzato significativamente alcuni specifici Servizi di Interesse Economico Generale attraverso l'adozione di **direttive settoriali orientate alla creazione di un mercato concorrenziale**, nella convinzione che attraverso l'apertura del mercato si possa aumentare l'efficienza del sistema economico nel suo complesso e si consegua una maggiore integrazione tra le diverse economie. I settori oggetto di specifiche normative di liberalizzazione sono stati quello postale (dicembre 1997), le telecomunicazioni (dicembre 2000), il settore dell'energia (dicembre 1996) e il settore dei trasporti (ferroviario, aereo e su strada).

La Commissione si è sempre dimostrata neutrale rispetto alla struttura proprietaria dei gestori di Servizi di Interesse Generale. L'erogazione del servizio può essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private. Spetta alle autorità pubbliche la definizione degli obiettivi e delle funzioni del servizio pubblico.

Il Libro Bianco

Il Libro bianco è stato pubblicato nel maggio del 2004 e sintetizza le conclusioni dell'ampia consultazione pubblica avviata sulla base del Libro verde del maggio 2003. Il Libro Bianco illustra la strategia adottata dalla Commissione per sviluppare Servizi di Interesse Generale di alta qualità e presenta i principali elementi di una strategia tesa a garantire che tutti i cittadini e tutte le imprese dell'Unione possano beneficiare di servizi di alta qualità e a prezzi accessibili.

Ambito di competenza

I Servizi di Interesse Generale comprendono un'ampia tipologia di servizi e data l'elevata mutazione ed evoluzione delle loro realtà **non viene offerta un'elencazione** dei servizi da ricomprendere. In linea generale e a titolo indicativo sono sicuramente incluse le attività delle grandi industrie a rete (energia, servizi postali, trasporti, telecomunicazioni), la sanità. Il termine si estende a qualsiasi altra attività economica e non economica soggetta ad obblighi di servizio pubblico. L'espressione utilizzata nel Libro Bianco è quindi ben più ampia di quanto adottato precedentemente.

Il Libro Verde distingue tre categorie di Servizi di Interesse Generale.

1. **Servizi di Interesse Economico Generale forniti dalle grandi industrie di rete.** L'Unione ha puntato alla graduale apertura dei mercati per telecomunicazioni, servizi postali, elettricità, gas e trasporti. Queste attività hanno una dimensione europea e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo. La normativa comunitaria ha prescritto la creazione di autorità di regolamentazione indipendenti. Lo sviluppo delle industrie a rete e delle necessarie interconnessioni sono considerati essenziali per favorire l'integrazione.
2. **Altri Servizi di Interesse Economico Generale** (rifiuti, acqua, radiodiffusione) non soggetti a un regime regolamentare complessivo a livello comunitario e pertanto soggetti essenzialmente alle norme che regolamentano il mercato

interno, la concorrenza, gli aiuti di stato e poi a norme specifiche (per esempio la normativa ambientale sulla tutela delle acque).

3. **Servizi di Interesse Generale non soggetti a norme comunitarie** specifiche nè alle norme sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato (in genere i Servizi di Interesse Generale privi di rilevanza economica).

Il principio di sussidiarietà

La legislazione comunitaria fissa il quadro normativo generale e alcuni punti fondamentali ma lascia agli Stati membri e alle autorità locali la definizione, l'organizzazione, il finanziamento e il monitoraggio dei Servizi di Interesse Generale.

L'Unione europea mantiene inoltre la competenza su temi rilevanti anche per i Servizi di Interesse Generale: il mercato interno, la concorrenza, gli aiuti di stato, la politica dei consumatori, i trasporti, l'ambiente, la sanità, le reti transeuropee, l'industria, la coesione economica e sociale, la ricerca, gli scambi e la cooperazione allo sviluppo, la fiscalità. Solo per le grandi industrie a rete la Comunità ha armonizzato le norme sugli obblighi di servizio pubblico; tuttavia, anche in questo caso ampi rimangono gli spazi di discrezionalità degli stati membri.

Le autorità nazionali, regionali e locali definiscono in primo luogo quali servizi considerare di interesse generale. Su questo punto significative appaiono le differenze, elevata è infatti la variabilità locale nella tipologia di attività svolte. L'unione europea rispetta tale diversità e non intende uniformare l'offerta di tali servizi. **Gli elementi che accomunano le diverse esperienze e che possono essere considerati come caratterizzanti i Servizi di Interesse Generale sono l'universalità del servizio, la continuità, la qualità, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori.**

Il concetto di servizio universale fa riferimento ai requisiti che assicurino la disponibilità dei servizi per gli utenti e i consumatori, a prescindere dalla ubicazione geografica, ad un prezzo accessibile. Il fornitore dei servizi deve quindi garantire la copertura dell'intero territorio.

La continuità del servizio deve essere garantita dal fornitore e devono essere previste norme per tutelare il diritto di sciopero.

In genere spetta agli stati membri la definizione dei livelli di qualità. A livello comunitario stringenti appaiono le richieste relative ai servizi postali e di comunicazione.

Il concetto di accessibilità delle tariffe, dapprima introdotto per il servizio postale e poi esteso alle telecomunicazioni, è volto a garantire la reale accessibilità a tutti i cittadini. L'unione europea non fissa, però, i criteri per la determinazione dei prezzi lasciando liberi gli stati membri.

Anche **per quanto riguarda l'organizzazione della fornitura del servizio di interesse economico generale la discrezionalità è ampia e limitata solo dalle norme sulla concorrenza e sul mercato interno.** Il Libro Bianco specifica che i fornitori di Servizi di Interesse Economico Generale, compresi i fornitori di servizi in house, sono in ogni caso imprese soggette alle norme sulla concorrenza.

Nel caso in cui si opti per l'affidamento a terzi la selezione deve rispettare le regole per la concorrenza in modo da conseguire le condizioni economicamente più vantaggiose.

Per quanto riguarda il finanziamento dei Servizi di Interesse Generale il Libro Verde chiarisce che i meccanismi di mercato possono non essere sufficienti e pertanto l'equilibrio finanziario del fornitore può essere garantito dalle specifiche normative nazionali/regionali/locali. La modalità di finanziamento prescelta non deve avere effetti distorsivi sul funzionamento del mercato. Si ribadisce la volontà di elaborare delle linee guida sull'applicazione delle norme sugli aiuti di stato ai Servizi di Interesse Economico Generale.

Trasporto pubblico locale

Si torna alla gara...

Con l'approvazione della legge Delega Ambientale, avvenuta il 27 dicembre scorso (Legge 308/04), a seguito di un lungo e faticoso iter legislativo, si esclude dall'ambito di applicazione dell'art. 14 del decreto legge 269/03, convertito in legge 326/03, ovvero dell'articolo 113 del testo unico degli enti locali, **il trasporto pubblico locale, che pertanto rimane regolamentato esclusivamente dal decreto Burlando (422/97) e successive modificazioni.**

Pertanto se la riforma dei servizi pubblici locali contenuta nell'art. 35 della Finanziaria 2002 prima e nell'art. 14 poi, ambivano a normare in modo trasversale l'intero settore dei SPL, a 3 anni di distanza dall'approvazione del primo testo normativo l'ambito di applicazione si è notevolmente ridimensionato avendo in prima battuta escluso i settori dell'elettricità e del gas e ora il settore del trasporto pubblico locale.

L'articolo 113 si applica pertanto a acqua e rifiuti fra i servizi economici.

Il principale elemento di novità per il trasporto pubblico locale riguarda la riapplicazione **dell'obbligo di gara per l'affidamento del servizio**. Infatti, la precedente versione dell'art.14 si poneva in contrasto con il decreto Burlando sulle modalità di affidamento del servizio, che in base alla normativa trasversale poteva avvenire in tre modi:

- attraverso affidamento diretto a società in house;
- attraverso affidamento diretto a società mista, in cui il partner privato fosse selezionato attraverso procedura aperta;
- attraverso gara.

In base alla norma settoriale, invece, gli affidamenti dovevano avvenire esclusivamente attraverso gara dal 1 gennaio 2004, termine poi prorogato al 31 dicembre 2005 (l. 47/04) per *l'affidamento dello svolgimento dei servizi di trasporto automobilistici*.

Inoltre, sempre l'articolo 14 prevede la "superiorità" della norma trasversale sulla norma settoriale e pertanto la non applicabilità dell'obbligo di gara per gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale.

Vale la pena ricordare che già in fase di discussione dell'art. 14 nell'autunno del 2003 si era ipotizzato di inserire fin da subito il settore del trasporto pubblico locale fra quelli esclusi dall'ambito di applicazione della norma, al pari di quanto avvenuto per elettricità e gas; tale impostazione non ha avuto seguito e solo con l'approvazione della Delega Ambientale, che peraltro già conteneva l'esclusione del trasporto pubblico locale a novembre 2003, si è giunti all'assetto normativo attuale.

Tra il dicembre 2003 e il dicembre 2004, intanto, il mercato si è sostanzialmente bloccato. In diverse realtà si è proceduto ad affidamenti diretti, talvolta annullando gare già bandite o di prossima predisposizione.

Il disegno di legge per la riforma del trasporto pubblico locale

Le novità in tema di trasporto pubblico locale potrebbero non esaurirsi con l'approvazione della Delega Ambientale. Il 1° dicembre 2004, infatti, la Commissione Trasporti della Camera ha adottato un nuovo testo unificato in materia di trasporto pubblico locale.

Le principali novità riguardano i seguenti punti.

- ☐ L'estensione del periodo transitorio per gli affidamenti in essere per tutti i gestori di servizi di trasporto urbano ed extra-urbano fino al 31 dicembre 2005 purchè i gestori:
 1. stipulino un nuovo contratto di servizio pubblico che assicuri l'equilibrio economico-finanziario;
 2. migliorino le condizioni di sicurezza, economicità ed efficacia;
 3. migliorino il servizio sul piano della sostenibilità ambientale;
 4. si proceda alla razionalizzazione dei servizi di trasporto attraverso l'integrazione modale.
- ☐ Inoltre il disegno di legge prevede una ulteriore possibilità di proroga di ulteriori 4 anni (ovvero fino al dicembre 2009) a condizione che entro il dicembre 2005:
 - ☐ si sia ceduto almeno il 20% del capitale sociale;
 - ☐ si sia proceduto a fusione o alla costituzione di una società consortile.

La norma prevederebbe, quindi un forte incentivo alle privatizzazioni e al processo di aggregazione di più operatori, prevedendo una estensione significativa degli affidamenti in essere (fino al 2009) e di fatto permettendo a enti locali e regioni di "saltare" la prima tornata di gare (gli affidamenti devono durare 6-9 anni in base al disegno di legge).

Acqua

L'affidamento del SII: alcuni chiarimenti sull'affidamento in house e sulle società miste

Le due circolari emanate dal Ministro dell'Ambiente il 6 dicembre scorso e pubblicate in gazzetta il 12 dicembre chiariscono alcuni aspetti critici relativi alle modalità di affidamento del servizio idrico integrato introdotte dall'art 14 del decreto legge 269/2003. A un anno di distanza giungono, quindi, le puntualizzazioni necessarie per l'applicazione dell'affidamento in house e l'affidamento a società mista.

L'art.14 modificava radicalmente il quadro normativo affiancando alla modalità di affidamento attraverso gara ad evidenza pubblica, il cui obbligo era stato sancito inequivocabilmente e inderogabilmente dall'art.35 delle Finanziaria 2002, due alternative, in base alle quali l'affidamento può avvenire:

- ☐ in modo diretto a società mista, il cui socio privato sia selezionato attraverso gara ad evidenza pubblica;
- ☐ attraverso il cosiddetto affidamento in house, ovvero a società di capitale interamente pubbliche a condizione che "l'ente locale o gli enti pubblici ... esercitino un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano".

Tuttavia, su entrambe le modalità diversi dubbi e incertezza hanno reso il quadro alquanto incerto.

Con riferimento all'affidamento in house, **la principale perplessità riguardava l'equiparazione di tale modalità rispetto alle altre due**. Infatti, nelle intenzioni del legislatore comunitario, che lo introduce a livello giurisprudenziale (Sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 1999, causa C-107/98, Teckal), l'affidamento in house rappresenta **una eccezione rispetto al meccanismo competitivo che deve comunque rappresentare la norma. I gestori di servizi pubblici locali sono infatti sottoposti alle regole della concorrenza** "...nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, alla specifica funzione loro affidata" (art. 86 del Trattato della Comunità europea). Nell'articolo 14 non emerge in alcun modo tale carattere di eccezionalità essendo l'affidamento in house assolutamente equiparabile alle altre due modalità.

Le condizioni che devono essere rispettate per procedere all'affidamento in house in base alla giurisprudenza comunitaria sono due.

- 1. L'affidatario deve esercitare la parte più importante della propria attività con l'ente locale o con gli enti locali che lo controllano.** Pertanto l'ambito di operatività del gestore deve essere circoscritto a quello dell'ente locale o degli enti locali controllanti, si introduce quindi un limite alla possibilità del gestore affidatario in house di operare fuori dal proprio territorio. **Pertanto la condizione per ottenere l'affidamento in house appare più stringente e limita di fatto la possibilità delle spa pubbliche ad ampliare il proprio bacino di utenza.**
- 2. L'ente locale deve essere in grado di esercitare sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.** Per le istituzioni comunitarie per controllo analogo si deve intendere un rapporto equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica: l'ente locale deve esercitare

un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato. **L'azienda pubblica locale non possiede pertanto alcuna autonomia decisionale e si configura come un'entità solo formalmente distinta dall'amministrazione stessa. Il controllo si riferisce sia ad aspetti gestionali che finanziari.** Tale aspetto crea inevitabili incertezze vista l'oggettiva difficoltà di stabilire la natura e la portata del controllo dell'ente locale.

Nell'attuale versione dell'art.14 alle due condizioni di fonte comunitaria si aggiunge la richiesta della totale partecipazione pubblica. Per effettuare un affidamento in house tutti e tre i requisiti devono essere soddisfatti.

Per quanto riguarda l'affidamento diretto a società mista, i principali dubbi riguardano:

- ☐ la quota di capitale sociale da cedere ai privati nella società miste, che possono usufruire di affidamento diretto, che non è specificata;
- ☐ la tempistica della selezione del partner privato: prima o dopo l'affidamento?

Su questi diversi aspetti le due circolari del dicembre scorso forniscono significativi chiarimenti.

Affidamento in house

La circolare richiama esplicitamente la giurisprudenza comunitaria in materia e sottolinea in più punti il **carattere di eccezionalità** che l'affidamento in house deve avere per essere legittimo.

- ☐ In base alla circolare il rapporto fra società affidataria e ente locale si deve configurare come una **delegazione interorganica**, piuttosto che come un rapporto contrattuale fra due soggetti autonomi e distinti. Il rapporto deve essere simile a quello che l'amministrazione ha nei confronti dei propri servizi. L'atto costitutivo e lo statuto della società devono pertanto prevedere una limitata e preventivamente circoscritta autonomia finanziaria e decisionale. Inoltre, gli amministratori e il direttore delle Spa devono essere nominati dall'ente locale.
- ☐ Il ricorso a tale modalità deve essere fatto solo in casi eccezionali e residuali. La circolare evidenzia e sottolinea il carattere strettamente residuale dell'affidamento in house, che pertanto si deve realizzare solo a causa di una motivata e comprovata ragione di interesse pubblico che obiettivamente escluda la possibilità di ricorrere alla gara.
- ☐ La durata della società deve essere limitata al tempo necessario al superamento degli impedimenti all'effettiva messa in concorrenza del servizio.
- ☐ Vengono posti dei limiti alle partecipazioni al capitale: soli gli enti locali possono detenere quote mentre si esclude la possibilità di partecipazione da parte di spa a partecipazione pubblica o da consorzi intercomunali. Ma non solo. La circolare recita testualmente "la società dovrà essere partecipata da tutti gli enti locali facenti parte dell'ambito territoriale ottimale" pertanto sembrerebbe escludersi la possibilità di effettuare un affidamento in house a una società partecipata da alcuni o dai maggiori enti locali di riferimento, come peraltro ripetutamente accaduto.
- ☐ Infine, lo statuto deve prevedere in modo esplicito l'impossibilità ad operare al di fuori del proprio ambito territoriale ottimale, essendo finalizzata esclusivamente alla gestione del servizio idrico integrato in quel determinato ambito.

Le società miste

La circolare si focalizza su tre punti relativi alla scelta del socio privato:

- ☐ la modalità di selezione;
- ☐ la tempistica della selezione;
- ☐ la quota di partecipazione .

Per quanto riguarda il primo punto, il meno controverso dei tre, è ormai accertato che la **selezione del partner non possa che avvenire attraverso gara ad evidenza pubblica** in quanto solo con questa procedura è possibile porre in concorrenza diversi soggetti operanti nel mercato e massimizzare l'efficienza del servizio.

Il partner privato e la gara per la sua selezione devono basarsi, in termini di requisiti e criteri, sulle norme che regolano la procedura concorsuale per la gara per l'affidamento ovvero sulla circolare del 22 novembre 2001 del Ministero dell'Ambiente. Alle gare pertanto sono ammessi solo imprese individuali e società (per azioni, a responsabilità limitata, consortili, cooperative e loro consorzi) che abbiano già maturato esperienza di gestione del servizio idrico integrato a rete fissa. E' sufficiente anche aver gestito solo segmenti dei servizi, ovvero solo singole fasi del ciclo dell'acqua.

Le imprese per poter partecipare devono essere di dimensioni ed esperienze idonee sia in termini di popolazione servita che in termini di fatturato. L'impresa per poter partecipare alla gara deve infatti aver servito un certo numero di abitanti e deve aver realizzato un fatturato superiore a una certa soglia.

Sia il numero di abitanti serviti minimo che il limite di fatturato sono individuati attraverso una ponderazione che tiene conto della dimensione dell'Ambito il cui servizio idrico integrato si sta affidando. Per esempio se la popolazione dell'ATO risulta pari a 600mila abitanti allora l'impresa dovrà aver servito almeno 220mila abitanti in precedenti esperienze¹. Nel caso di associazioni e consorzi si valuteranno i valori cumulati dei due parametri (popolazione servita e fatturato) ma una società dovrà detenerne più del 60%.

La gara sarà aggiudicata sulla base *dell'offerta economicamente più vantaggiosa* e saranno presi in considerazione i seguenti aspetti:

1. Il rispetto e la salvaguardia dell'ambiente
2. Miglioramenti del piano economico finanziario
3. Modalità e tempi di raggiungimento degli standard previsti nel piano d'ambito con attenzione alla qualità del servizio
4. Riutilizzo di personale della precedente gestione
5. Capacità tecnico-organizzativa del concorrente valutata in base a esperienza gestionale, qualificazione dei prestatori di servizio, attrezzature tecniche utilizzate.

¹ *L'allegato A del Decreto fissa i criteri di calcolo delle soglie minime.*

La popolazione servita minima viene calcolata attraverso un metodo a scaglioni.

Fino a 400mila abitanti da servire si applica un'aliquota pari a 0.4. Fra i 400mila e gli 800mila abitanti l'aliquota si riduce a 0.3 sulla parte eccedente i 400mila abitanti. Se l'ambito supera gli 800mila abitanti l'aliquota sulla parte eccedente è pari a 0.1%.

Il fatturato medio annuo minimo è commisurato al fatturato previsto per il primo anno di gestione.

A differenza di quanto accade per le gare per l'affidamento del servizio, la gara per la selezione del partner potrà essere efficace anche in presenza di una sola offerta valida.

Per quanto riguarda il momento in cui effettuare la selezione del partner la circolare del dicembre scorso chiarisce inequivocabilmente che **la scelta del socio privato deve avvenire prima o contestualmente alla costituzione della società** cui affidare il servizio e quindi prima dell'affidamento del servizio.

La norma appare stringente dato che se la procedura non viene rispettata, "la società non può considerarsi aventi i requisiti della fattispecie .. ed è pertanto soggetta alla decadenza prevista alla data del 31 dicembre 2006".

Infine, meno chiarificatrice risulta la parte della circolare relativa al quantum: non si dà una quota di capitale minimo ma si stabilisce il principio che **la partecipazione del partner privato debba "essere sostanziale anche in termini quantitativi e non solo qualitativi"**.

Redditività e finanziamento degli investimenti nella riorganizzazione del servizio idrico integrato*

La redditività del Gestore d'Ambito è fissata a livello legislativo nel Decreto 1/8/96 laddove è previsto che la tariffa, oltre alla copertura dei costi operativi e di investimento, assicuri una remunerazione pari al 7% del capitale investito definito quale il valore delle immobilizzazioni al netto degli ammortamenti. Nel momento in cui si vuole aprire ai privati un settore sinora prevalentemente ad appannaggio del pubblico, occorre valutare se questo meccanismo sia adeguato ad attrarre i capitali sia di rischio (equity) che di debito e a favorire gli investimenti.

Benché operi in condizioni di monopolio naturale, il Gestore non è esente dai rischi legati, ad esempio, al controllo dei volumi, alla riduzione delle perdite tecniche e amministrative, al monitoraggio dei costi operativi, alla gestione del database clienti e del circolante, alla programmazione e ottimizzazione degli investimenti. Questi sono ancora più evidenti in fase di "start up" quando la situazione ereditata è frammentata e costituita da una moltitudine di precedenti gestioni spesso inefficienti. Ai rischi di natura industriale, se ne aggiungono altri più prettamente normativi ovvero legati ad un contesto regolamentare talvolta poco trasparente – senza menzionare la possibilità ventilata di una revisione significativa del metodo normalizzato stesso. Il Gestore, in particolare, è attento alle modalità di contraddittorio con l'Autorità d'Ambito ovvero quel soggetto che ne determina la tariffa e gli obiettivi industriali, al fine di contenere al minimo l'incertezza e il rischio di *impasse* decisionale (che potrebbe ad esempio emergere in sede di revisione periodica dell'equilibrio economico finanziario per motivazioni politiche / sociali).

A fronte dei rischi d'impresa sopra evidenziati, non possono pertanto che esserci perplessità sul fatto che una redditività del 7% lordo ovvero circa il 4,7% dopo le tasse (considerando la sola IRES) sia un rendimento appetibile per un impegno a trent'anni come previsto in numerose Convenzioni. Un titolo del Tesoro trentennale rende oggi circa il 3,8% netto e, per un investitore di equity, un differenziale inferiore all'1% appare un incentivo forse inadeguato in proporzione all'impegno richiesto. Non a caso, i privati che partecipano in sede di gara mirano spesso non solo alla gestione del servizio bensì, in qualche modo, anche alle attività di manutenzione straordinaria e di rifacimento / realizzazione degli impianti, da cui realizzare un utile aggiuntivo.

La raccolta di capitali di debito a lungo termine per finanziare gli investimenti è altro nodo di grande attualità. Il settore idrico è per definizione un settore aciclico che ben si dovrebbe prestare ad una leva finanziaria elevata; tuttavia, se ad oggi ciò è avvenuto in misura insoddisfacente, occorre investigarne le ragioni. La necessità di ingenti investimenti evitando, per ragioni sociali, un impatto rilevante sulla tariffa - in eccesso del vincolo k - ha comportato una modulazione degli interventi sul lungo periodo. Non è una eccezione trovare Piani d'Ambito che prevedono "sulla carta" flussi di cassa negativi addirittura per i primi 10 – 12 anni, un costante e significativo ricorso da parte del Gestore a mezzi di terzi e bassa capitalizzazione. E' chiaro che una situazione del genere è difficilmente finanziabile a lungo termine con fondi privati. Purtroppo nella realtà le variabili indipendenti sono limitate: o si aumenta la tariffa o si riducono gli investimenti oppure si ricorre a finanziamenti pubblici.

Vale oltremodo menzionare il rischio tassi di interesse. In una congiuntura come quella attuale di basso costo del denaro, un rendimento del 7% si confronta con un tasso swap a venti anni di circa il 4,4% - cui va aggiunto il margine della

* A cura di Pierfrancesco Venturi, Servizio Prodotti e Gare-Direzione Stato e Infrastrutture

banca – e consente una certa copertura degli oneri finanziari. In un contesto di tassi crescenti, questo potrebbe non essere più vero e il costo insostenibile del debito genererebbe una spinta alla revisione dei parametri.

In conclusione, ci sembra che il settore idrico stia scontando una fase di difficile transizione dal pubblico al privato nella quale il primo, pur rinunciando alla gestione diretta, mantiene forti prerogative di programmazione e controllo e il secondo, in un contesto regolamentare incerto e poco redditizio, non si arrischia in investimenti significativi. Maggiore chiarezza e trasparenza nei rapporti tra l'Autorità d'Ambito e il Gestore, Piani d'Ambito più attenti alle problematiche industriali e finanziarie e una maggiore attenzione alla redditività potrebbero assieme risultare un giusto mix per attirare capitali privati e servire da incentivo all'efficienza e all'investimento.

La presente pubblicazione è stata redatta da Banca Intesa. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Banca Intesa affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Banca Intesa.