



L'industria dei servizi idrici in Italia: stato dell'arte, prospettive future e nuovi strumenti di finanziamento

Laura Campanini

**Direzione Studi e Ricerche
Intesa Sanpaolo**

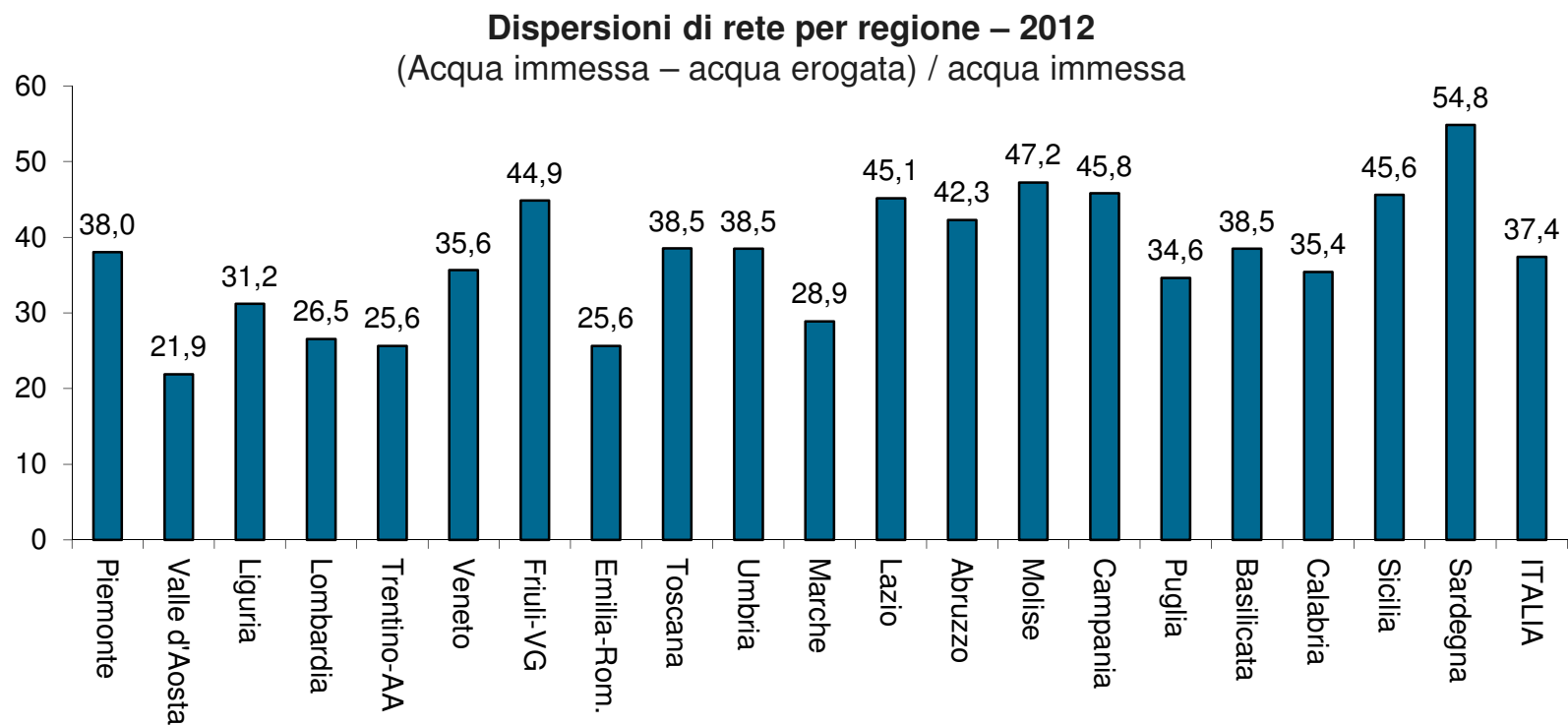
Milano, 3 febbraio 2015

Da risorsa naturale a servizio pubblico: la rilevanza di infrastrutture e gestione

- L'acqua per essere utilizzata deve essere raccolta dalla fonte, eventualmente potabilizzata, distribuita alle utenze civili, industriali e agricole (principalmente tramite acquedotti). Successivamente all'utilizzo essa deve essere allontanata tramite la rete fognaria. Prima di venire rilasciata nell'ambiente (corsi d'acqua) deve infine essere sottoposta a un processo di depurazione.
- La qualità e la copertura del servizio sono strettamente legati alla disponibilità e allo stato delle infrastrutture disponibili.
- L'efficienza del gestore concorre al miglioramento della qualità ma solo l'agire sinergico di efficienza gestionale e infrastrutture adeguate è tale da garantire un reale miglioramento dell'offerta.

Lo stato del servizio testimonia l'inadeguatezza delle infrastrutture

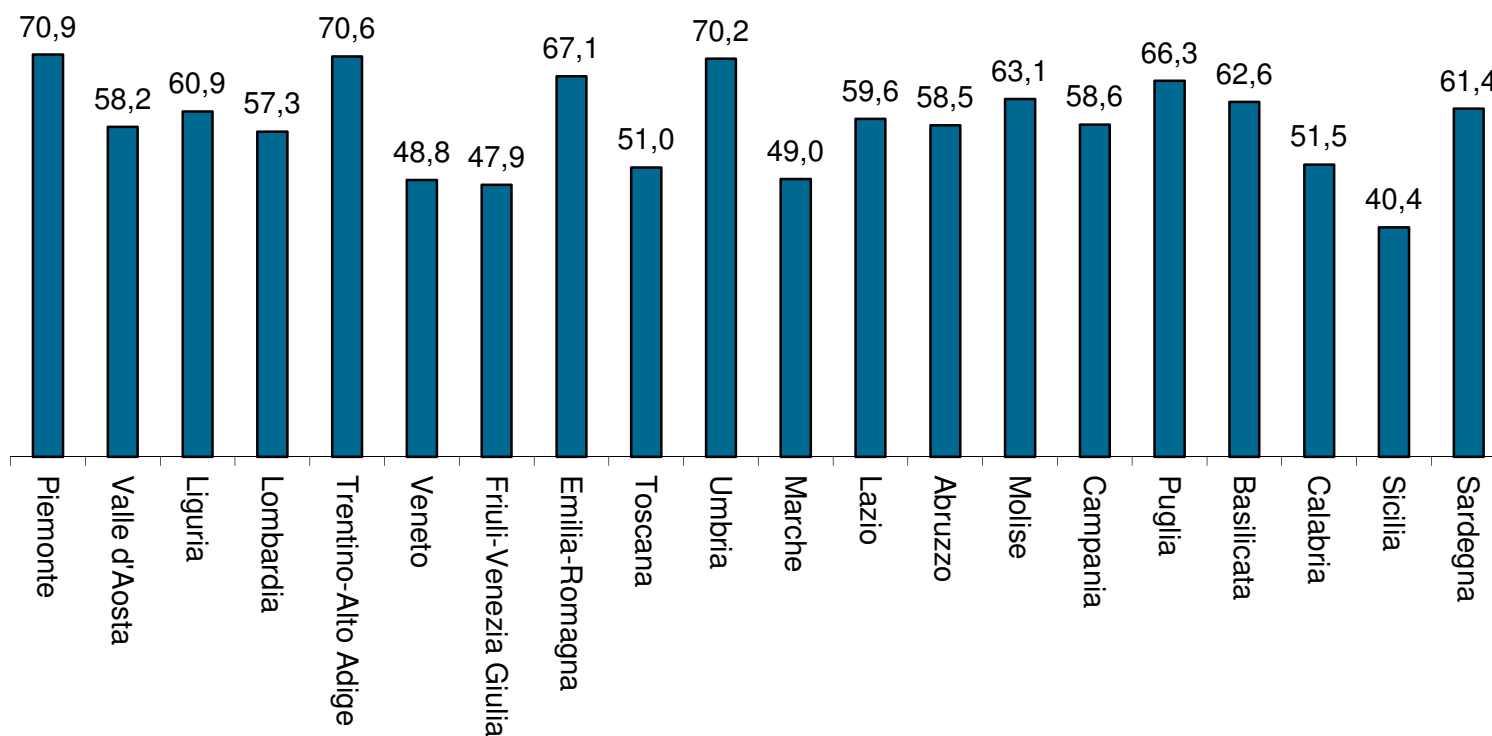
- Nel 2012 per erogare 100 litri di acqua agli utenti finali se ne immettono 160 nelle reti di distribuzione. In termini percentuali le dispersioni di rete nel 2012 sono pari al 37,4%. Notevoli sono le differenze a livello geografico.
- La situazione sta peggiorando, nel 1999 le perdite erano pari al 32,4%.



I maggiori ritardi nella depurazione

- La domanda complessiva espressa in abitanti equivalenti per il trattamento dei reflui civili è stimata in poco meno di 100 milioni di abitanti equivalenti, mentre l'attuale trattamento degli inquinanti civili si ferma a 60,7 milioni di euro.

% reflui trattati rispetto ai carichi complessivi urbani – 2012



Le procedure di infrazione comunitarie

- L'Italia continua a essere inadempiente rispetto alla normativa comunitaria. Pochi mesi fa è arrivata la terza procedura d'infrazione, relativa a circa 900 agglomerati urbani sparsi in ben 12 Regioni italiane, che segue le due sentenze di condanna già emesse.
- La qualità del servizio non segue la tradizionale logica Nord–Sud, piuttosto si evidenziano significativi ritardi trasversalmente in tutte le aree del Paese.
- La Corte di Giustizia europea ha sanzionato non solo alcuni territori del Mezzogiorno, ma anche alcune Regioni del Centro-Nord.



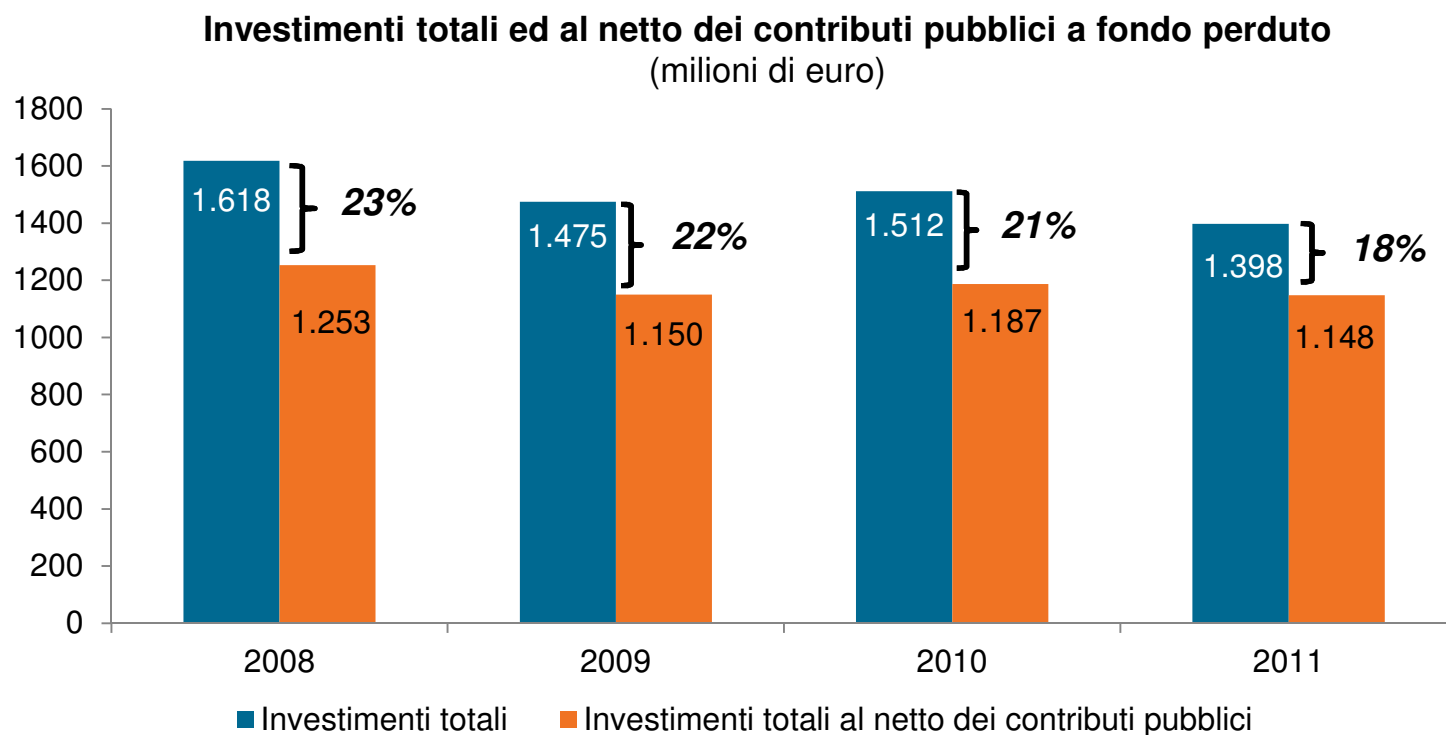
Impatto sulla sostenibilità delle nostre coste e dei nostri fiumi,
sul turismo e sull'attrattività del nostro Paese.
E' urgente intervenire in modo serio e responsabile
sulle nostre infrastrutture idriche. Sanzioni.

Il fabbisogno infrastrutturale

- Il fabbisogno infrastrutturale è stimato in circa 65 miliardi di euro da investire nell'arco di qualche decennio. Le opere più urgenti, per superare le carenze croniche e mettersi in regola con gli adempimenti europei, richiedono oltre 25 miliardi di euro nei prossimi 5 anni; occorrerebbe dunque spendere circa 5 miliardi di euro l'anno per cinque anni, solo dopo la quota di finanziamento annuale potrebbe diminuire (fonte AEEGSI).
- Considerando che ad oggi si impiegano solo 1,5 miliardi di euro l'anno, è evidente la necessità di cambiare passo.

La dinamica degli investimenti

- Rapportando i dati di investimento ai parametri dimensionali di popolazione, si evidenzia la prevalenza degli importi unitari nelle Regioni del Nord Est (41,6 euro per abitante), mentre gli investimenti minori sono al Sud, area in cui però la quota di contributo pubblico per abitante è più elevata.



Quali elementi hanno concorso nel rallentare l'ammodernamento e l'efficiamento del settore?

- La riforma di settore del 1994 avrebbe dovuto portare all'industrializzazione e all'adeguamento infrastrutturale del settore. Ma diversi elementi hanno concorso a rallentare il processo:
 - Incertezza normativa.
 - Frammentazione dei gestori e dimensioni modeste.
 - Vincoli sulla finanza pubblica.
 - Tariffe inadeguate.
 - Regole non condivise e contenzioso.

Incertezza normativa

- La riforma del settore, avviata con la Legge 36/94 rimandava alla legge sull'ordinamento degli Enti locali (142/1990) per le modalità di gestione e di affidamento. La riforma settoriale è stata quindi condizionata pesantemente dal processo di revisione della normativa trasversale.
- Le principali incertezze nel quadro regolatorio dell'ultimo quindicennio hanno riguardato la modalità di affidamento del servizio (gara sì, gara no, in house....). A seguito del risultato referendario del 2011 si è tornati alla applicazione della disciplina comunitaria in tema di «servizi di interesse economico generale».
- La governance del sistema risulta complessa, con competenze sovrapposte e talvolta non coerenti.
- Incertezza sugli affidamenti e frequenti ricorsi.

Incertezza anche a livello micro

- A livello di singole gestioni:
 - Piani d'ambito non sempre affidabili e difficilmente sottoposti a verifica e revisione.
 - Criticità e lungaggini nelle revisioni delle tariffe, inerzia di alcuni operatori.
 - Concessioni poco chiare nell'allocazione dei rischi.

Il quadro di incertezza che ha caratterizzato il settore ha rallentato il processo di efficientamento e di adeguamento infrastrutturale frenando gli operatori e i finanziatori.

Frammentazione dei gestori

- Negli ultimi 10 anni il numero di operatori si è ridotto ed è cresciuta la rilevanza di operatori industriali, ma circa un quarto del totale dei Comuni italiani continua a essere gestito in economia (1.957 Enti su 8.092 totali).
- Circa 110 operatori integrati verticalmente servono quasi il 70% della popolazione: i primi 10 gruppi coprono oltre il 50% del mercato.
- Considerando solo le 115 gestioni ex D.LGS 152/2006 emerge che nella maggioranza dei casi si è scelta la strada dell'in house (84 gestioni). Mentre l'affidamento mediante concessione a terzi risulta una modalità residuale.

Mappa delle gestioni idriche in Italia: numero di Gestori				
	Gestioni ex D.Lgs. 152/2006	Altre Gestioni	Gestioni in economia	Totale
GESTIONI	115	168	1.957	2.240
GESTORI	102	130	1.957	2.189

La dimensione è rilevante: i risultati dell'analisi di bilancio

- Le imprese di maggiori dimensioni sono quelle che mostrano le migliori performance tra il 2011 e il 2013.
- I margini e la redditività crescono in maniera abbastanza correlata all'aumentare delle dimensioni delle imprese e risultano in progressivo miglioramento.
- La leva finanziaria è più elevata tra le imprese medio-grandi, pari nel 2013 al 47% a livello mediano.

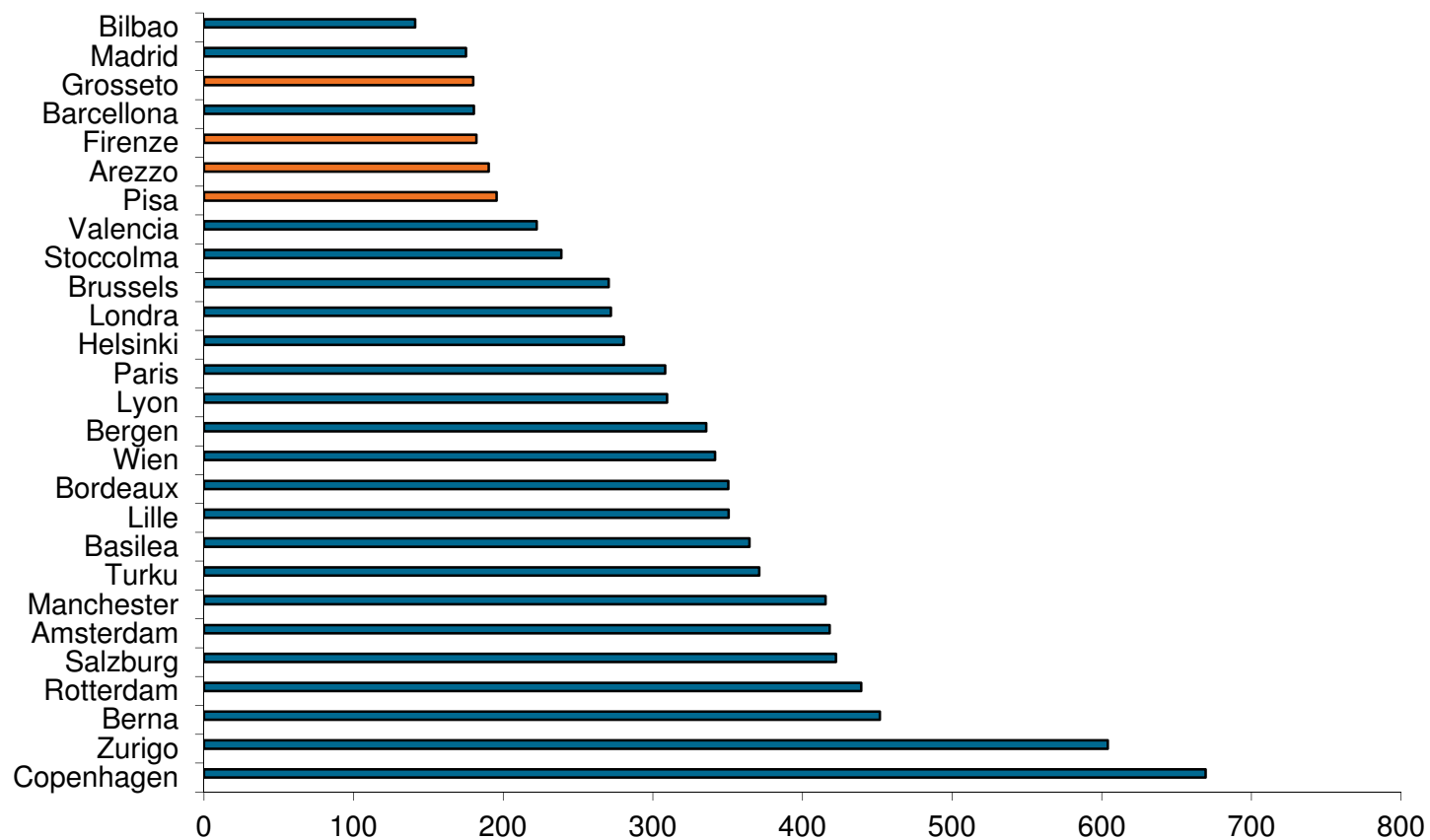
Le imprese di maggiori dimensioni risultano in genere le meglio attrezzate a cogliere le opportunità che il mercato offre e mostrano migliori performance economico-finanziarie.

Le risorse: tagli alla spesa pubblica e tariffe non adeguate

- Le crescenti tensioni sulle finanze locali hanno comportato una generalizzata flessione degli investimenti pubblici. Ma gli investimenti nell'idrico calano di più di quanto registrato in altri comparti.
- Gli investimenti sono realizzati per circa i due terzi dalle imprese pubbliche locali che si finanziano attraverso la tariffa: il settore dei servizi idrici è passato da una modalità di finanziamento attraverso sussidi pubblici ad un sistema di copertura dei costi di capitale basato sui proventi tariffari.
- La dinamica delle tariffe è stata molto accentuata nell'ultimo decennio.
- Il panorama tariffario per il servizio idrico risulta fortemente differenziato a livello territoriale.

Le tariffe italiane rimangono basse rispetto ad altri Paesi europei

Costo medio per il servizio idrico integrato: confronto internazionale
(2009, consumo annuo paria 100 mc - IVA inclusa)



Regole non condivise e contenzioso

- L'acqua è uno dei settori più sensibili.
- Da diversi anni sono attive nei territori decine di vertenze aperte da cittadini, lavoratori e anche Amministratori locali che propongono una svolta radicale rispetto alle politiche di gestione dell'acqua.
- Tali istanze hanno portato alla nascita del Forum Italiano dei Movimenti per l'Acqua, la cui prima assemblea si è svolta nel 2006.
- Il Comitato ha successivamente promosso il Referendum del giugno 2011.
- Il metodo tariffario introdotto dall'Autority è stato contestato. I ricorsi presentati sono stati respinti dai Tar regionali ma è ancora pendente il giudizio del Consiglio di Stato.

Il rischio di campagne di opposizione e di blocchi dei cantieri è ormai sempre più tenuto in considerazione nella scelta di concedere un finanziamento, la cui valutazione non può più essere associata al solo teorico ritorno dell'investimento.

Quali novità?

Nell'ultimo triennio diversi elementi concorrono a dare un nuovo impulso all'industrializzazione del settore.

- Ruolo dell'Authority.
 - La nuova tariffa.
 - Maggiore certezza.
- Nuovi strumenti di finanziamento.
- Processo di consolidamento e aggregazione.
- Maggiori vincoli sulle società pubbliche.

Il ruolo dell'Autorità

- L'attribuzione all'Autorità delle competenze anche in materia di servizi idrici avvenuta nel 2011 ha rappresentato un passaggio molto importante nel definire le regole.
- Vengono riconosciuti principi cardine: la necessità di garantire la gestione dei servizi idrici in condizioni di economicità, efficienza, equilibrio economico finanziario e «accountability».
- Il MTI contiene importanti norme ai fini della finanziabilità (quali ammortamenti finanziari, riconoscimento della morosità, disciplina dei conguagli, tempi certi per l'approvazione della tariffa).
- E' stato avviato il processo di definizione di schemi di convenzione tipo.

E' stato avviato un processo di consolidamento delle regole.

I nuovi strumenti di finanziamento

- Nel Collegato Ambientale alla LS2015 si è ipotizzata l'introduzione di un **Fondo di garanzia delle opere idriche** destinato a promuovere gli investimenti per il mantenimento e lo sviluppo delle infrastrutture idriche. All'alimentazione del fondo verrà destinata una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, determinata dall'AEEGSI. Il fondo presterà garanzie per agevolare l'accesso al credito.
- **Hydrobond**: Dodici gestori idrici regionali insieme nel Consorzio Viveracqua emettono obbligazioni e raccolgono 150 milioni: saranno finanziati 728 piccoli interventi per 300 milioni di investimento. Rilevante il ruolo della BEI.
- **Project Bond**, sfruttando un attraente regime fiscale, possono rappresentare una nuova fonte di finanziamento in grado di favorire l'accesso al mercato del credito da parte delle imprese idriche.
- Piano Juncker: per ora l'acqua non è inclusa fra le priorità del Piano, pur essendo un settore potenzialmente candidabile.
- Ruolo della BEI: tra il 2009 e il 2014 la Bei ha finanziato progetti nel settore idrico per 2,6 miliardi tra il 2009 e il 2014.

Il processo di consolidamento e aggregazione

- La necessità di un processo di aggregazione e dismissione è nell'agenda politica degli ultimi Governi (Spending review di Cottarelli).
- Il Decreto Sblocca Italia e la legge di Stabilità 2015 introducono incentivi per gli Enti locali che dismettono le partecipazioni, ma non si prevedono sanzioni in caso di inerzia. Gli incentivi:
 - Esclusione dal PSI dei proventi da dismissione su utilizzati per spese in conto capitale.
 - Criterio discriminante per assegnazione di risorse a fondo perduto.
 - Possibile proroga delle concessioni.
- Si rafforza l'istituzione degli ATO e si obbliga la partecipazione degli Enti locali entro il termini perentorio del 1° marzo 2015, si prevedono poteri sostitutivi in capo alle Regioni.
- Si introducono alcuni obblighi in caso di affidamento in house.

I punti in sospeso

- Nonostante i passi avanti compiuti, alcuni aspetti richiedono ancora un intervento specifico:
 - Sentenza del Consiglio di Stato sulla tariffa.
 - Definizione della convenzione tipo: definizione dei rapporti fra concessionario e Ente di governo.
 - Valore di subentro è fondamentale per garantire l'equilibrio economico-finanziario.
 - Periodi regolatori e tariffa: qualche incertezza rimane.
 - Molte concessioni sono in scadenza e hanno una vita residua breve, questo elemento limita le possibilità di finanziamento.
 - Le concessione a più lungo termine spesso presentano maggiori rischi.
 - Aggregazioni: gli incentivi sono sufficienti?

Le prospettive

- L'esigenza di ingenti risorse finanziarie richiede l'adozione di forme di finanziamento innovative e flessibili.
- Le azioni poste in essere e programmate stanno contribuendo a creare un quadro di riferimento chiaro, ma dovranno concorrere tutti i soggetti coinvolti.
- Rilevante saranno anche il ruolo e la capacità delle singole gestioni di sfruttare le opportunità, attraverso processi gestionali efficaci ed efficienti.

**Contesto favorevole ad un rinnovato
interesse di finanziatori e investitori**