

LA DINAMICA E L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA: RISVOLTI  
ECONOMICI ED EVOLUZIONE DELLA FINANZA PER LO SVILUPPO  
DELL'INDUSTRIA IDRICA

FRANCESCO SAVERIO COPPOLA, ALESSANDRO PANARO

Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno

pubblicazione internet realizzata con contributo della

**COMPAGNIA**  
di San Paolo

# LA DINAMICA E L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA: RISVOLTI ECONOMICI ED EVOLUZIONE DELLA FINANZA PER LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA IDRICA

**Francesco Saverio Coppola e Alessandro Panaro**  
*Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*

## 1. Introduzione

La Legge Finanziaria per il 2002 ha imposto una profonda trasformazione del sistema dei servizi pubblici locali, e tra di essi anche del settore idrico.

Questo comparto è tutt'oggi oggetto di attenzione da parte degli organismi comunitari, nazionali e regionali, data l'esigenza sempre più pressante di raggiungere elevati livelli di qualità del servizio e nel contempo diminuire il peso degli investimenti idrici sulla spesa pubblica. Sul tema della finanza idrica si è incisivamente espressa l'Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti che nella *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - 2005* cita "in un'epoca caratterizzata dalla scarsità della finanza pubblica, è assolutamente necessario un ripensamento della struttura dei trasferimenti, che comporti, tra l'altro, la ricerca di forme alternative alla contribuzione, e l'impiego, per quanto possibile, di strumenti finanziari alternativi"<sup>1</sup>.

La Legge Quadro n. 36/94 (Galli) sconta ancora ritardi nella sua attuazione in alcune aree del Paese, particolarmente nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord vanno diffondendosi differenti fenomeni, aggregativi e gestionali. A tale proposito, la Legge Finanziaria 2006 - con un provvedimento ad hoc - ha inteso accelerare i processi di adeguamento alla stessa Legge Galli attraverso una riserva di premialità prevista per chi velocizza gli affidamenti del servizio. Oggettiva carenza, infatti, del settore idrico è una struttura delle gare ancora frenata in maglie amministrative e burocratiche, ed un sistema finanziario ancora arenato sulla finanza pubblica.

Richiamando quest'ultimo punto, il *paper* analizza lo stato di attuazione della finanza per gli investimenti idrici ponendo l'attenzione su efficienza e trend evolutivo dei flussi finanziari pubblici impiegati per lo sviluppo delle risorse idriche, mettendo a punto inoltre alcune riflessioni sulle dinamiche e prospettive del finanziamento pubblico e privato nel settore dell'industria dell'acqua, con particolare riferimento al Mezzogiorno.

Il mercato dei servizi idrici è caratterizzato dalla presenza di numerose gestioni nelle varie fasi della "filiera" (acquedotto, depurazione e fognatura), con molteplici forme giuridiche (Spa, Spa Miste, Spa Pubbliche, aziende speciali, gestioni in economia....) e differente dimensione (grandi imprese, grandi gruppi, medie e piccole imprese).

---

<sup>1</sup> Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti. *Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - 2005*. Presentata a Roma il 26 Luglio 2006 (par. 7.1 pag. 164).

Il comparto idrico strutturalmente molto diversificato, è, quindi, ancora caratterizzato da una marcata frammentazione delle gestioni. I processi di cambiamento imposti dalla normativa di settore (fusioni, trasformazioni di assetti societari, aggregazioni) sono tuttora in corso e stanno disegnando un panorama piuttosto variegato in cui spiccano *local players* di di primo piano distribuiti in tutto il territorio nazionale, ovvero aziende quotate in borsa, con strategie diverse e differente dimensionamento, che investono risorse e competenze anche all'estero. Accanto ad esse, operano nel comparto: aziende già consolidate negli anni che beneficiano delle "economie storiche" e che si sviluppano con la logica di presidiare il territorio di riferimento; nuove realtà che hanno origine dall'accorpamento dei soggetti locali presenti in un determinato ATO (Ambito Territoriale Ottimale); nuove società nate con il preciso scopo di gestire un ambito specifico con un socio di riferimento prevalente; e, infine, un importante numero di gestioni comunali.

Molto articolato, il settore – dal punto di vista imprenditoriale – è contraddistinto da società specializzate e da aziende multiservizi. Oggi, queste ultime dominano di fatto il complesso processo di industrializzazione del mercato idrico, facendosi portavoce di un modello gestionale innovativo e profittevole, in grado di vincere la futura sfida competitiva. Un modello in cui l'aggregazione e l'aumento delle dimensioni societarie si traducono in crescita dell'efficienza, conquista di sinergie e sfruttamento di economie di scala.

Le grandi *multiutility* controllate dagli enti locali e spesso quotate in borsa sono maggiormente presenti al Centro-Nord; nel Mezzogiorno, invece, è preponderante la presenza di società specializzate (*monobusiness*), con un forte consolidamento territoriale, la capacità di innovare strategicamente e operativamente le proprie attività, e contestualmente offrire una soddisfacente qualità del servizio.

Nel panorama societario delle utilities idriche sono presenti diverse aziende nella cui compagine azionaria figurano players stranieri, per lo più francesi. C'è da dire però che il mercato idrico italiano, nel suo complesso, presenta un grado di internazionalizzazione relativamente basso rispetto ad altri paesi. Le mire ambiziose degli operatori internazionali hanno trovato non pochi ostacoli nella scarsa redditività del comparto, essenzialmente dovuta a tariffe inadeguate e ad un quadro normativo incerto e mutevole.

Le gare per l'affidamento del servizio presentano prospettive poco remunerative e per questo spesso vanno "deserte", ossia terminano senza offerte per diverse questioni, per lo più da ricercare in distorsioni amministrative e questioni di carattere organizzativo (complessità per un gestore che si volesse candidare ad attenersi strettamente ai programmi di investimento dei piani di ambito).

Le Autorità d'Ambito continuano ad avere difficoltà nel trovare concorrenti sia per l'assenza in loco di aziende che possiedono i requisiti richiesti, sia per il modesto interesse delle aziende "esterne" ad affacciarsi sul mercato e questo crea forti ritardi nella realizzazione dei piani degli Ato. E' un settore, dunque, in cui emerge un'inequivocabile importanza delle risorse pubbliche per la realizzazione degli investimenti.

Il ricorso al capitale pubblico è ancora preponderante e ha messo in luce un comparto ancorato prevalentemente agli stanziamenti del CIPE, ai fondi europei e ai fondi regionali. Queste risorse, però, vanno progressivamente diminuendo e presentano funzionamenti farraginosi e tempi lunghi di erogazione, ne deriva un abbassamento della qualità del servizio ed un rallentamento degli investimenti

previsti dai Piani di Ambito. Da qui la necessità di riflettere circa l'opportunità di una svolta tangibile nella metodologia di gestione dei servizi idrici.

A questo fenomeno va affiancarsi un'altra questione: la necessità rimarcata da tutti i principali gestori nazionali e locali di rivedere il meccanismo di calcolo della tariffa, che ad oggi non soddisfa le diversificate esigenze gestionali e di investimento costringendo talvolta i gestori a rallentare gli investimenti ed a volte addirittura ad avere periodi in cui viene effettuata la sola gestione ordinaria.

A tale proposito molto discusso è l'utilizzo del *project financing*, strumento articolato sia dal punto di vista procedurale che finanziario ma poco e male impiegato a causa di procedure normative e contrattualistiche non ancora definite e per la scarsa appetibilità che i privati trovano per il settore. Esso, infatti, non sembra offrire rientri tariffari adeguati tali da invogliare l'ingresso di grandi imprenditori disposti a conferire capitali per realizzare le infrastrutture.

Salvo alcune eccellenze, riguardanti per lo più le grandi multiutilities centro-settentrionali, appare, in definitiva una sorta di "rinuncia" del settore idrico a ricercare l'intervento del privato e ad agevolarlo in ogni sua forma. L'intervento della finanza privata appare possibile solo se assicurato da schemi tariffari chiari e remunerativi. Il finanziamento pubblico, dunque, sembra sempre l'unica risorsa in grado di fronteggiare gli investimenti idrici ed i progetti regionali e interregionali.

La relazione del *Comitato per la Vigilanza sull'Uso delle risorse idriche*<sup>2</sup> datata dicembre 2005, evidenzia che il tasso di partecipazione del capitale pubblico al finanziamento degli investimenti si è attestato, nel 2004, nel Sud e nelle Isole<sup>3</sup> al 41% contro il 28% del Nord<sup>4</sup> ed il 12% del Centro<sup>5</sup>. Si tenga conto che, in termini di importo, nel 2004 sono stati effettuati 850 milioni di euro di investimenti di cui 216 con finanza pubblica.

D'altronde, la struttura societaria delle *public utilities* idriche non lascia spazio a considerazioni alternative atteso che la maggioranza dei gestori è a totale capitale pubblico o a partecipazione maggioritaria pubblica e ancora lontana appare la partecipazione societaria (prevalente) da parte dei privati, salvo pochi casi; così come è ancora nel limbo, in particolare nei gestori meridionali, l'idea della quotazione in borsa, ristretta a poche, seppur importanti multiutilities<sup>6</sup>.

La scelta dell'utilizzo del capitale pubblico, dunque, è più un obbligo che una strategia. Il panorama della finanza per il settore idrico presenta comunque aspetti variegati a seconda del territorio di riferimento, con strategie che sono fortemente variabili a seconda del modello di gestione prescelto dalla società affidataria e del suo dinamismo finanziario e manageriale<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Dal maggio 2006 Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti

<sup>3</sup> Sono considerate *Sud e Isole* le regioni Basilicata, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (delle regioni Calabria e Molise non sono disponibili i dati).

<sup>4</sup> Sono considerate *Nord* le regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto (delle regioni Friuli e Valle d'Aosta non sono disponibili i dati).

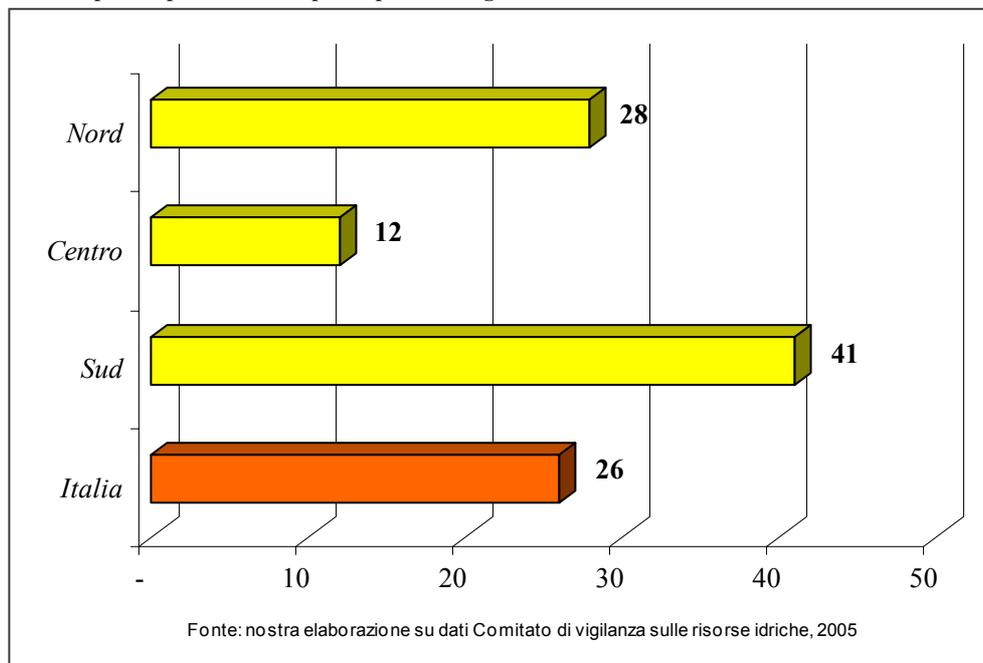
<sup>5</sup> Sono considerate *Centro* le regioni Abruzzo, Lazio, Marche, Toscana, Umbria.

<sup>6</sup> Ad esempio: Acea, Amga ed Hera.

<sup>7</sup> Per una più ampia trattazione degli argomenti Cfr. la ricerca dell'Associazione SRM: *L'industria idrica italiana. Scenario economico-finanziario, struttura territoriale e modelli di gestione a confronto*. Guida Editore, 2006

**GRAFICO 1**

**Tasso di partecipazione del capitale pubblico agli investimenti totali - Anno 2004, Settore Idrico**



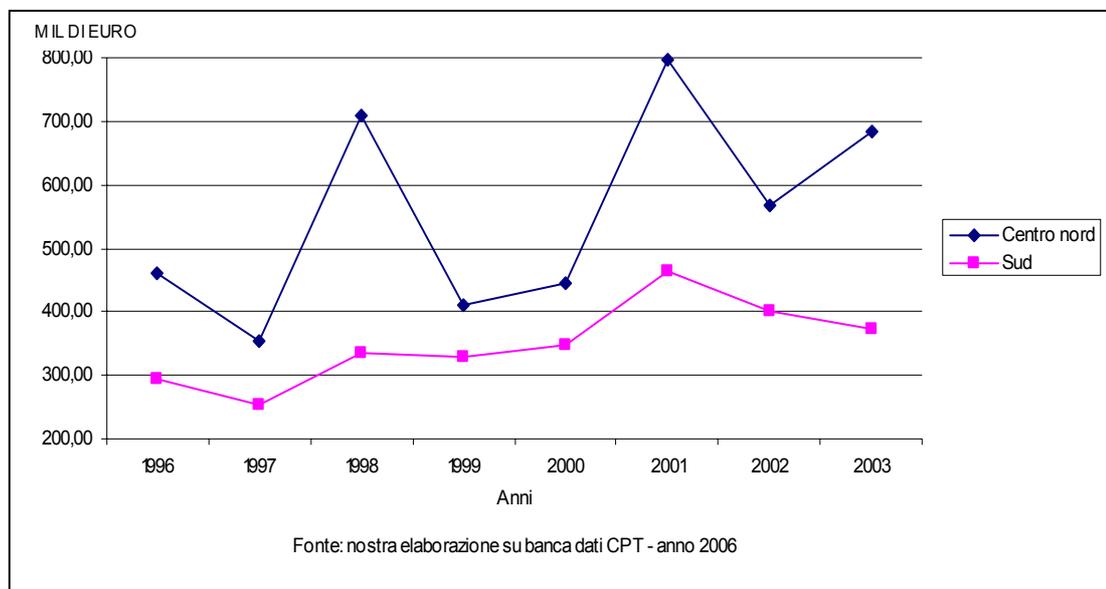
## **2. Analisi della spesa pubblica in conto capitale per lo sviluppo del Servizio Idrico Integrato**

La diversificazione territoriale nel settore idrico è bene espressa dall'andamento dei flussi finanziari e, in particolare, dalla dinamica della spesa che assume una connotazione di estrema eterogeneità, sia per quel che concerne la ripartizione per singoli territori regionali che per quanto riguarda la distribuzione per livelli di governance.

Per confermare quanto appena esposto, viene esaminato l'andamento della spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato (S.P.A.) attraverso l'analisi dell'output della banca dati *Conti Pubblici Territoriali* del DPS-MEF.

Per quanto riguarda il settore *Acqua* il grafico 2 mostra come nel Mezzogiorno, nel periodo 1999-2003, i flussi di spesa sono stati - specie in alcuni particolari anni (1998 e 2001) nettamente inferiori a quelli del Centro-Nord. Mentre quest'ultimo presenta un andamento altalenante con cali e successive riprese, il trend del Mezzogiorno è più regolare, con un incremento fino al 2001 probabilmente dovuto all'incidenza dell'utilizzo dei fondi comunitari 1994-1999 (spendibili fino al 2001), ed una successiva diminuzione a partire dal 2002, dovuta verosimilmente alla necessità da parte delle Amministrazioni Centrali e Locali di direzionare i fondi verso altri settori.

**GRAFICO 2**  
**Distribuzione ed evoluzione per ripartizioni territoriali della spesa in conto capitale consolidata -**  
**Anni 1996-2003, Settore Idrico (Milioni di euro)**



Al fine di confrontare gli andamenti della spesa pubblica per il settore idrico su base regionale e comprendere in quale territorio sono convogliati i maggiori flussi finanziari e con quale trend storico, sono state realizzate due cartine.

La prima mappa dell'Italia (figura 1) mostra la concentrazione della spesa in conto capitale per il settore idrico su base regionale tenendo conto di dove sono stati effettuati i maggiori investimenti per abitante.

Le regioni d'Italia in cui sono state convogliate più risorse nel settore idrico, tenendo conto della popolazione, sono Valle d'Aosta, Sardegna e Molise. Occorre considerare che nel Mezzogiorno tre regioni su otto hanno valori superiori a 150 mentre in tutto il Centro-nord (le altre dodici regioni), solo cinque raggiungono lo stesso valore. Nel Mezzogiorno fanno eccezione Campania, Calabria e Basilicata in fascia bassa.

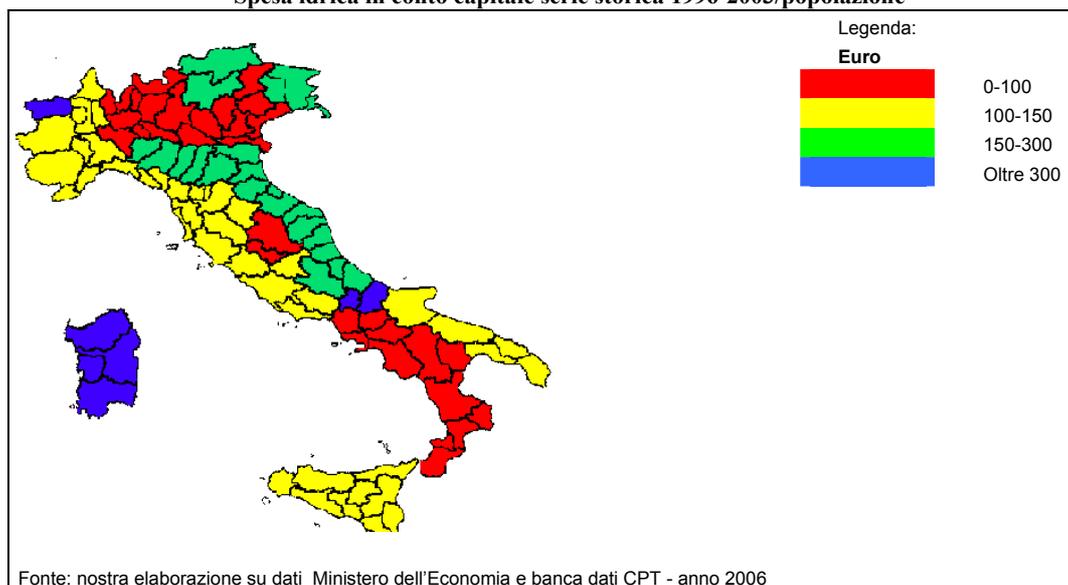
I mancati investimenti in molti territori sono correlabili alla ancora diffusa inadempienza degli enti preposti regioni in merito all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato ad un soggetto gestore unico.

La figura 2 mostra, invece, la concentrazione della spesa in conto capitale, tenendo conto della superficie delle regioni, considerando gli investimenti per chilometro quadrato in reti idriche. In questo caso tra le regioni che hanno investito di più ci sono Sardegna, Friuli V.G., Liguria e Lazio. Per quanto concerne il Mezzogiorno, cinque regioni su otto sono collocate in fascia bassa o medio-bassa, e solo la Sardegna è tra quelle che hanno investito oltre 35 milioni di euro.

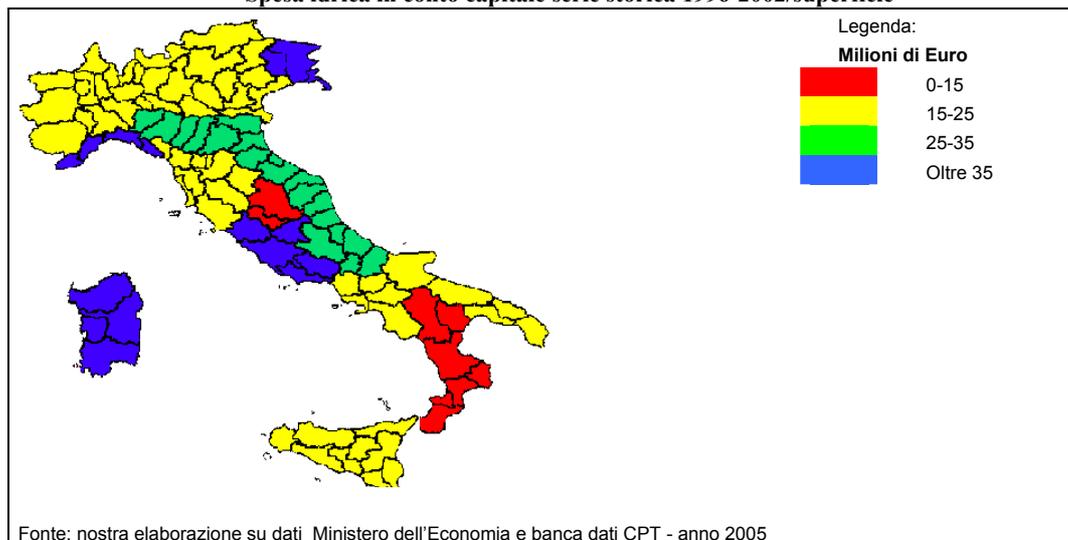
Confrontare le due mappe serve a comprendere quali territori hanno investito di più per abitante e quali di più per chilometro quadrato. Emerge chiaramente una

spiccata disomogeneità nella distribuzione della spesa fra le regioni rispetto alla popolazione, disparità ugualmente visibile nella distribuzione della spesa rispetto alla superficie regionale. Dalla comparazione delle cartine spiccano alcune regioni in cui è convogliata maggiore spesa pubblica, si tratta del Friuli V.G., dell'Emilia Romagna, delle Marche, e tra le regioni del Mezzogiorno, dell'Abruzzo, del Molise e della Sardegna.

**FIGURA 1**  
**Spesa idrica in conto capitale serie storica 1996-2003/popolazione**



**FIGURA 2**  
**Spesa idrica in conto capitale serie storica 1996-2002/superficie**



La verifica dei conti pubblici territoriali consente di effettuare anche un'analisi della *governance* dell'Acqua, dando spazio all'esame della tipologia di organismo pubblico (centrale, regionale o locale) titolare della spesa.

Sono stati analizzati i dati relativi all'Italia, e successivamente confrontati quelli delle partizioni territoriali Centro-Nord e Mezzogiorno (grafici 3 e 4).

Tenendo conto dell'intera serie storica 1996-2003 del totale Italia, si osserva la prevalenza delle Amministrazioni Regionali che rappresentano il 59% della Governance idrica.

Se invece si considera l'intervallo 1998-2003, il periodo più forte della spinta federalista dallo Stato alle Regioni, la percentuale raggiunge il 66%.

Di minore rilevanza la percentuale di Spesa Pubblica effettuata da Stato ed altri Enti Locali pari rispettivamente a circa il 17% del totale.

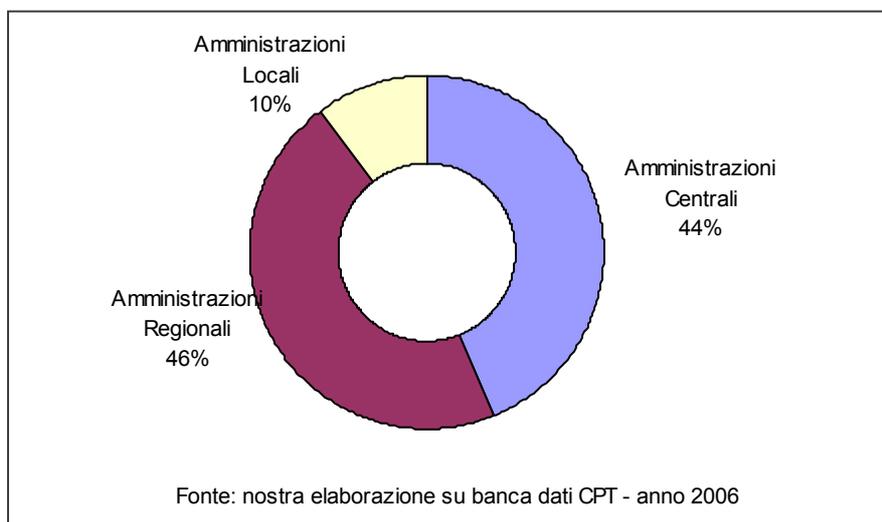
Soffermandosi sulle partizioni territoriali emergono altri risultati: per il Centro-Nord, rispetto al totale Italia, la differenza tra amministrazioni statali e regionali è più mitigata. La percentuale delle regioni è di circa il 46% e quella dello Stato è pari al 44%.

Probabilmente ciò è dovuto alle minori risorse comunitarie assegnate a questo territorio.

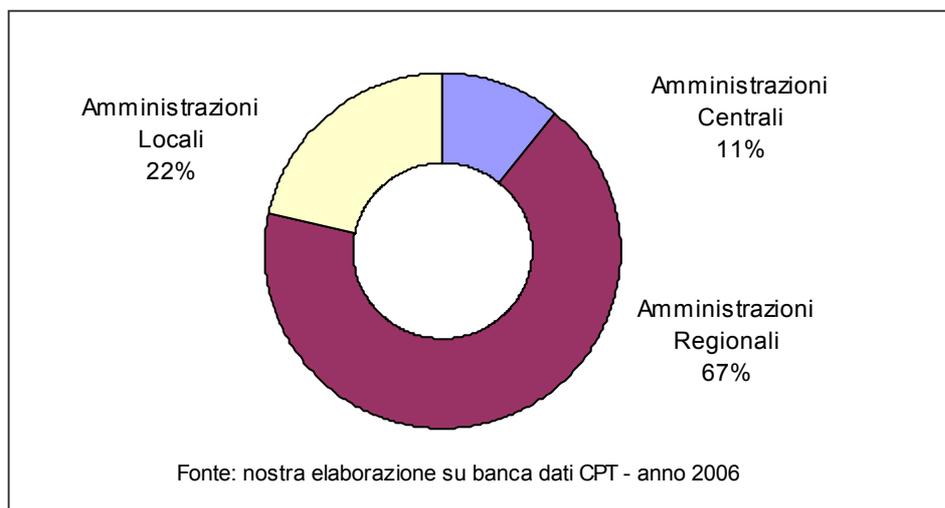
Discorso diverso per il Mezzogiorno dove la Spesa Pubblica delle Amministrazioni Regionali rappresenta il 67% del totale contro il 22% delle Amministrazioni Locali e l'11% dello Stato. I dati sono esplicativi di una distorsione. Nel Sud, infatti, pur in presenza di numerose gestioni in economia, la percentuale maggiore di spesa per investimenti idrici non è effettuata dagli Enti locali, bensì dai governi regionali.

### GRAFICO 3

**S.P.A.-CENTRO-NORD: Distribuzione % per livelli di governo della spesa in conto capitale consolidata idrica - Anni 1996-2003**



**GRAFICO 4**  
**S.P.A.-SUD: Distribuzione % per livelli di governo della spesa in conto capitale consolidata idrica -**  
**Anni 1996-2003**



### **3. Gli investimenti pubblici: la politica delle grandi opere ed i fondi strutturali**

Le prospettive evolutive della finanza per lo sviluppo del settore idrico sono caratterizzate da non poche incertezze derivanti per lo più da una progressiva diminuzione delle risorse pubbliche a disposizione e da evidenti ritardi nella realizzazione delle infrastrutture, dovuti a vari motivi.

In quest'ottica si analizza lo stato di attuazione della finanza per gli investimenti idrici con particolare riferimento al Mezzogiorno d'Italia attraverso l'esame di due diversi canali di finanziamento che avrebbero dovuto garantire il miglioramento ed il risanamento del sistema idrico meridionale laddove compiutamente ed efficientemente utilizzati: i *Programmi Operativi Regionali* 2000-2006 delle regioni Obiettivo 1, di cui sono state analizzate le risultanze successive alla revisione di metà periodo del 2004 che ha ridefinito gli obiettivi e le risorse previste sulla base dei risultati conseguiti, e la *legge 443/01-Obiettivo*, che ha riguardato la realizzazione delle grandi opere idriche previste per il Mezzogiorno.

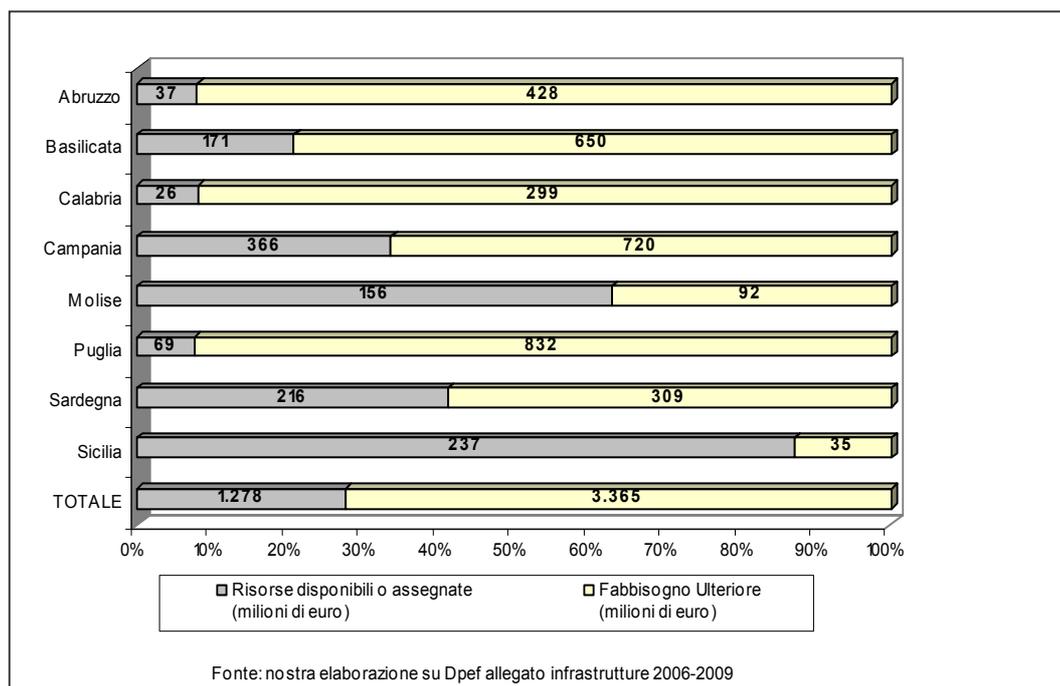
In merito a quest'ultima, una delle voci della legge, che comprende più risorse, è quella degli "Schemi Idrici" che dovrebbero attivare risorse per 4,6 miliardi di euro nel Mezzogiorno. Gli interventi previsti rappresentano il 3,7% del totale dei fondi della Legge e sono finalizzati a risolvere la situazione di "emergenza" idrica nel Sud per uso potabile, irriguo e industriale.

Il programma, deliberato dal CIPE nel 2001, ha uno stato di avanzamento ancora lento e non tutte le risorse previste sono disponibili. Resta, quindi, da verificare l'efficacia effettiva del provvedimento che ancora può rivestire una posizione strategica nell'ambito della progettualità infrastrutturale del Paese.

Se con lo snellimento delle procedure introdotto dalla normativa la realizzazione delle opere non sta al passo è evidente che sussistono problematiche di altro tipo come l'indisponibilità di risorse pubbliche da impiegare e tempi ancora troppo lunghi per appaltare i lavori. Tutto ciò senza considerare la modesta partecipazione da parte dei privati alla gestione e al finanziamento delle opere idriche. Un motivo di non realizzazione di alcune opere, come enuncia il DPEF 2006-2009 nell'Allegato Infrastrutture, risiede nella necessità di finanziare solo quei progetti che hanno uno stato di realizzazione immediato. Da un lato, infatti, i gestori delle reti idriche, lamentano la carenza di risorse per finanziare i progetti di investimento; dall'altro la pubblica amministrazione richiama l'attenzione sul fatto che non tutti le iniziative possono essere finanziate o non hanno raggiunto uno stato di avanzamento idoneo.

Se viene considerato l'importo previsto dal Programma iniziale, varato nel 2001, risultano ancora da reperire 3.365 milioni di euro (72% del totale). Al riguardo, l'analisi regionale evidenzia dati particolarmente gravosi per sei aree del Sud; solo Sicilia e Molise avrebbero raggiunto stati accettabili di avanzamento. Quasi nulla la situazione per Abruzzo, Calabria e Puglia dove mancherebbe all'appello il 92% delle risorse previste (grafico 5).

**GRAFICO 5**  
**Legge Obiettivo: le risorse ed il loro utilizzo (%)**



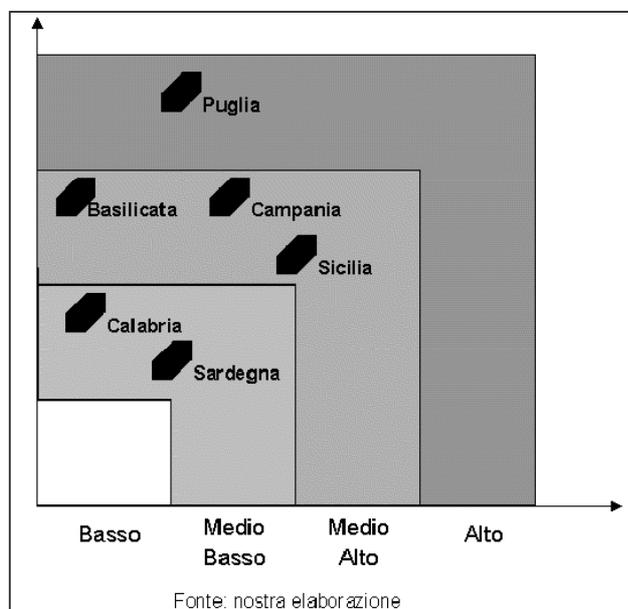
Per quel che concerne i POR, da un bilancio delle Misure che prevedono l'infrastrutturazione idrica dei programmi regionali al quinto anno del ciclo del

QCS, emerge chiaramente la grande importanza delle risorse comunitarie e il loro peso sul totale dei fondi disponibili per lo sviluppo del ciclo delle acque, ma è anche evidente che i passi da compiere sono ancora numerosi, attesi i ritardi programmatici e normativi che gli Ambiti Territoriali Ottimali hanno scontato nel tempo.

Dai *Rapporti di valutazione intermedia* dei POR emerge una marcata disomogeneità sui dati disponibili riguardanti lo stato di avanzamento finanziario connesso al raggiungimento degli indicatori di realizzazione. Le informazioni non sono sempre disponibili, e quando ci sono le date di aggiornamento sono diverse. Dal monitoraggio dei dati riguardo impegni e pagamenti risulta che la Campania, al 2004, aveva in pagamento oltre il 50% del totale di spesa ammissibile, per la Puglia, al 2003, questa percentuale era di circa il 16%, mentre in Sardegna la percentuale di spesa, al 2003, era del 45%. Le altre regioni si limitano ad enunciare in modo più generico le problematiche riscontrate nel corso dell'attuazione.

L'analisi dei *Rapporti di Valutazione Intermedia* dei POR delle regioni meridionali ha evidenziato, altresì, particolari criticità che mettono in discussione il completo utilizzo dei fondi comunitari 2000-2006. Tutte le misure esaminate presentano infatti problematiche di attuazione collegate al mancato affidamento del servizio idrico e al ritardo nell'elaborazione del piano di ambito. Le regioni, monitorato lo stato d'attuazione dei fondi, rappresentano una situazione di criticità che secondo nostre valutazioni oscilla tra valori alti e medio alti, come riporta la figura 3.

**FIGURA 3**  
**Risorse POR Obiettivo 1**  
**Livello di criticità delle misure per lo sviluppo delle risorse idriche**



Le motivazioni degli aspetti critici riscontrati nei documenti sono da ascrivere a diversi fattori. In primo luogo, il cambiamento del quadro di riferimento, che ha comportato la necessità di adeguare il contesto legislativo regionale alle normative comunitarie e nazionali, in particolare con l'identificazione e la successiva costituzione degli Ambiti Territoriali Ottimali; in molte regioni, come accennato, i fondi sono stati vincolati al gestore che doveva aggiudicarsi il servizio idrico integrato e ciò non è avvenuto. Non di meno hanno pesato i ritardi accumulati nella definizione materiale del Piano d'Ambito che si sono riversati nella fase di attuazione degli interventi originariamente previsti dalla strategia programmatica del POR; ed inoltre le difficoltà di coordinamento operativo tra i vari Dipartimenti Pubblici coinvolti nell'operatività del Programma Operativo Regionale, che hanno caratterizzato soprattutto la fase di progettazione.

Anche problemi di Valutazione di Impatto Ambientale hanno provocato l'arresto di progetti che ritenuti in fase esecutiva si sono poi arenati in fase di realizzazione. C'è da considerare poi anche la scarsa redditività del capitale investito dal gestore, considerati i limitati aumenti tariffari annuali contemplati dai Piani d'Ambito, di cui si è ampiamente rassegnato.

In ultimo, non trascurabile, è stata la molteplicità di competenze e responsabilità nell'erogazione dei fondi da parte di numerosi uffici regionali coinvolti nel processo.

#### **4. L'utilizzo della finanza privata e l'accesso al credito nell'industria idrica**

La tematica dell'intervento del capitale privato nelle gestioni idriche è sempre molto attuale. Si dibatte circa il suo corretto utilizzo finalizzato a consentire un più moderato impiego delle risorse pubbliche. Il capitale di credito è, invece, molto utilizzato nell'intera filiera idrica. Il presente paragrafo riporta un'analisi delle forme di intervento del capitale privato nell'ambito del settore idrico con particolare riferimento al *project financing*, e a seguire una verifica del grado di utilizzo dei mutui bancari, strumento finanziario classico per gli enti pubblici che intendono realizzare infrastrutture idriche.

Partendo dai dati dell'Osservatorio Nazionale sul Project financing<sup>8</sup> relativi al periodo gennaio 2003-agosto 2004, sono state censite tutte le operazioni contenute nei *report* periodici e riguardanti opere infrastrutturali idriche da realizzare con la formula dell'art. 37-bis della Legge 166/02 Merloni *quater*.

Sono state individuate 30 operazioni di avviso di gara per oltre 116 milioni di euro di investimenti, riguardanti le seguenti aree tematiche: acquedotti, depuratori, fognature, altro.

La suddivisione territoriale evidenzia una significativa presenza delle Stazioni Appaltanti meridionali: dei 30 avvisi, 25 sono nel Sud. Su un importo di 116,237 milioni di euro, circa 92 milioni sono relativi ad iniziative da realizzare nel Mezzogiorno (il 79%). A livello regionale, la Sicilia è il territorio più attivo con 14 avvisi per quasi 50 milioni di euro; occorre, comunque, tener conto che alcune regioni non hanno un importo individuabile.

---

<sup>8</sup> Titolari dell'Osservatorio Nazionale sul Project Financing sono: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Unità Tecnica della Finanza di Progetto C.I.P.E., Unioncamere, Camera di Commercio di Roma

**TABELLA 1**  
**Project financing: avvisi di gara per regione**

Regioni	N. avvisi	Importo (euro)	Importo medio per opera* (euro)
Abruzzo	3	23.353.291	7.784.430,33
Calabria	3	-	-
Campania	1	-	-
Lazio	1	1.871.351	1.871.351,00
Lombardia	2	23.138.096	11.569.048,00
Molise	1	900.000	900.000,00
Puglia	3	18.185.000	6.061.666,67
Sicilia	14	48.790.000	5.421.111,11
Veneto	2	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>30</b>	<b>116.237.738</b>	<b>6.117.775,68</b>

\*solo opere di cui è noto il valore

Fonte: nostra elaborazione su dati Osservatorio nazionale project financing 2005

La rilevazione relativa al passaggio alla seconda fase della procedura art. 37 bis, evidenzia che, ad oggi, solo il 10% degli avvisi ha raggiunto lo step successivo: 3 su 30 individuati.

Nell'ultima fase sono censite 4 opere per un totale di 170 milioni di euro; solo un'iniziativa in Veneto rientra tra le 30 individuate; le altre sono iniziative molto datate.

Possiamo, in conclusione, affermare che, nonostante i tentativi effettuati, il *project financing* si conferma per le risorse idriche una tecnica di non facile applicazione. Sono ancora scarsi gli interventi dei privati nel settore delle acque e ciò dipende da diversi fattori. Tra questi:

- *la novità dello strumento*: nonostante la normativa sia all'ottavo anno di applicazione non esistono molti casi concreti e di successo nel settore delle risorse idriche; solo recentemente i grandi gestori esteri (*Ondeo, Veolia*) stanno mostrando un flebile interesse per il Mezzogiorno (e solo per alcuni comparti come i dissalatori) ma stanno anche incontrando difficoltà normative e procedurali;

- *i ritorni tariffari inadeguati*;

- *l'eccessiva frammentazione delle gestioni* (difficoltà maggiormente avvertita, nel Sud, in Campania e in Sicilia dove i principali acquedotti riescono a servire solo il 47% della popolazione e il restante 53% è servita da piccolissimi gestori e/o gestioni in economia), che incide in maniera determinante sulla realizzazione della finanza di progetto nel settore e che impedisce il coinvolgimento degli enti locali e non consente di realizzare opere di dimensioni finanziarie tali da giustificare l'applicazione del project financing;

- *la fase di incertezza in cui versa il comparto*: sono ancora da definire alcuni aspetti normativi e altri riguardanti la proprietà delle infrastrutture, la gestione degli impianti e la riforma in generale del sistema, fattori che, probabilmente, non invogliano i gestori ad investire considerevoli cifre nel settore;

- *il tasso di insolvenza dei pagamenti delle bollette idriche* che genera perdite amministrative e tecniche (complessivamente nel Sud si consideri una percentuale del 35-37% media per regione) connesse alla fatturazione idrica, e che rappresenta un ostacolo quasi insormontabile per chi intende investire e conformarsi ai piani di investimento.

Per ciò che concerne i mutui, l'analisi dei dati ha evidenziato un certo ricorso a questo strumento, ulteriore indicatore che conferma l'utilizzo del capitale di

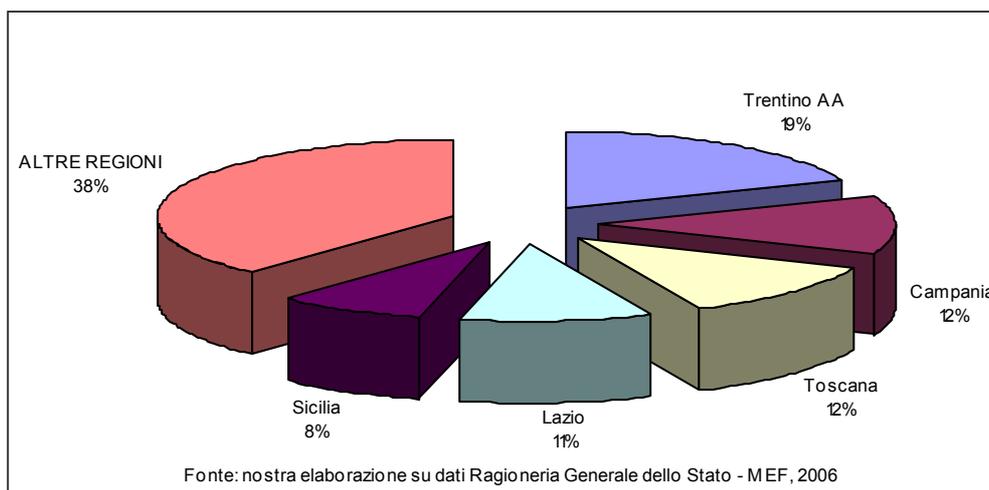
credito nell'intera filiera idrica, e la volontà da parte di alcuni Enti di ricercare altre fonti di finanziamento.

Di seguito, si analizzano i dati relativi ai mutui contratti dagli enti locali per il finanziamento degli investimenti in opere idriche nell'anno 2004, sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato-MEF<sup>9</sup>.

Le statistiche evidenziano che il ricorso al sistema creditizio da parte degli Enti locali è stato di circa 123 milioni di euro, pari all'1,7% dell'intervento finanziario complessivo.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale, la Campania - caratterizzata da una notevole presenza di Comuni che gestiscono in proprio il servizio idrico - si conferma come la regione del Mezzogiorno che assorbe la maggiore quota di mutui concessi per investimenti in infrastrutture idriche (36,2% del totale Sud), e seconda dopo il Trentino Alto Adige nell'intero sistema Paese (grafico 6).

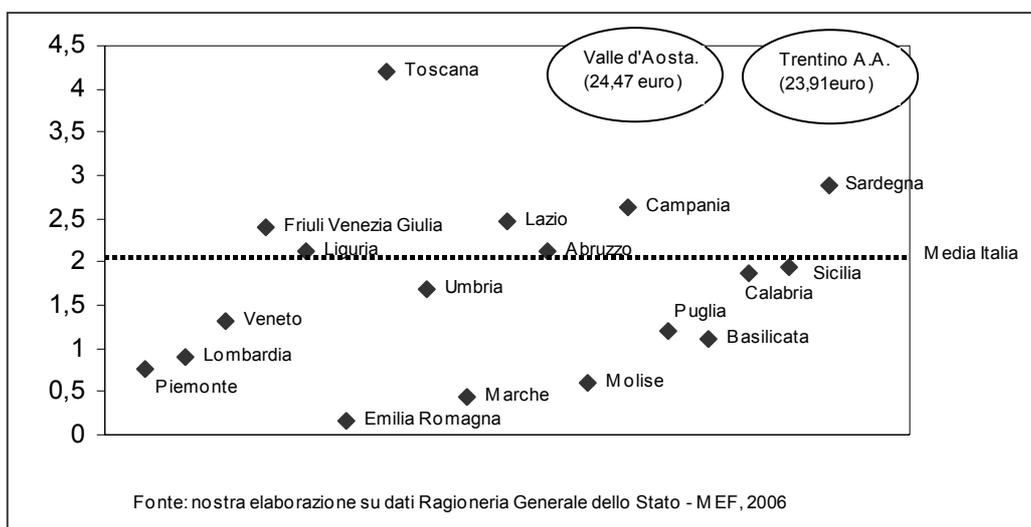
**GRAFICO 6**  
**Mutui concessi agli enti locali per investimenti in opere idriche, 2004**  
**Incidenza % degli importi per Regione**



Rapportando i valori osservati nelle singole aree geografiche alle rispettive popolazioni, si riscontrano per oltre la metà delle regioni (11 su 20) valori pro-capite più bassi rispetto alla media nazionale (2,11 euro per abitante); tra le eccezioni la Valle d'Aosta, il Trentino Alto Adige, la Toscana, la Sardegna, la Campania e il Lazio.

<sup>9</sup> Le statistiche sono riferite ai soli Enti Locali che contraggono il mutuo e non ai gestori industriali il cui dato razionalizzato in una fonte unica non è disponibile.

**GRAFICO 7**  
**Mutui concessi agli enti locali per investimenti in opere idriche, 2004 – Quote pro capite per regioni**  
*(valori in euro)*



L'analisi dei dati per tipologia di Ente evidenzia, invece, come i mutui per il finanziamento di opere idriche sono stati contratti in larga misura dai Comuni con meno di 20.000 abitanti (64,8%), mentre di scarso rilievo risultano i flussi di credito diretti alle Amministrazioni Provinciali (1,5%) e alle Comunità Montane (0,8%), che hanno modeste competenze nel comparto idrico.

Questo dato conferma l'elevata frammentazione della gestione delle opere idriche data la significativa quota di finanziamento chiesta dai piccoli Comuni (con un numero di abitanti inferiore a 20.000) che, gestendo in proprio il servizio idrico, fanno maggiore ricorso alla formula del mutuo per finanziare i propri investimenti in infrastrutture del settore.

Al contrario, il motivo che porta i Comuni capoluogo e le amministrazioni provinciali a non richiedere mutui per opere idriche sta nel fatto che i grandi Enti locali sono per lo più caratterizzati dalla presenza del gestore del servizio idrico che richiede i finanziamenti in proprio.

Se si analizzano i dati sui mutui concessi agli Enti locali secondo gli istituti finanziatori, si osserva come nel settore delle opere idriche sia presente una grande prevalenza della Cassa Depositi e Prestiti.

La quota di credito coperta dalla Cassa Depositi e Prestiti risulta pari al 70% circa; se si considerano solo gli investimenti idrici, tale percentuale sale ad oltre l'88%, con le altre banche che coprono solo una quota marginale (12% circa).

## 5. Conclusioni

La ratio del *paper* è dunque stata quella di verificare come e cosa stanno facendo le public utilities idriche in termini di investimenti per garantire la qualità del servizio, e quali sono gli strumenti che hanno a disposizione per non far gravare in modo eccessivo sui propri bilanci il “carico” dell’intervento finanziario.

I quattro strumenti analizzati sono di diversa natura, vale a dire pubblica regionale (POR), pubblica statale (Legge Obiettivo), pubblico-privata (finanza di progetto), bancaria (mercato del credito); tutti mostrano differenti livelli di utilizzo e di funzionamento nonché inefficienze di vario tipo. E’ da osservare, comunque, che la strumentazione pubblica è la più utilizzata.

I dati a disposizione non sono omogenei né per la data a cui risultano aggiornati, né tantomeno per il territorio a cui si riferiscono; ciò implica che se da un lato ci si può soffermare su valutazioni qualitative e sull’analisi dei volumi finanziari espressi dagli strumenti, dall’altro si incontrano diverse difficoltà nel tentativo di ricerca di indicatori di efficienza degli strumenti stessi.

L’analisi della banca dati Conti Pubblici Territoriali - MEF mostra che in quasi tutte le regioni del Mezzogiorno si registra un andamento costante o decrescente delle disponibilità, che in quest’ultimo caso ha iniziato la sua caduta a partire dal 2002. Sussistono, dunque, perplessità circa il raggiungimento, anche nel futuro, degli *standard* di investimento richiesti dai piani di ambito ed in merito alla dipendenza dalla finanza pubblica che il sistema idrico, meridionale in particolare, ha per effettuare gli investimenti.

I dati evidenziano una Governance delle risorse di completa competenza delle Regioni che detengono il 59% della finanza idrica disponibile.

Il sistema industriale idrico, quindi, va decisamente nella direzione della diminuzione delle risorse disponibili, unitamente alla complessità che hanno queste nell’essere gestite ed erogate. Ciò può avere possibili ricadute nel medio e lungo termine sulla qualità del servizio che potrebbero scontare anche le generazioni future.

Considerata la significatività delle risorse pubbliche impegnate nel finanziamento dei programmi di investimento previsti dagli Ambiti Territoriali Ottimali, quelli che sono i vincoli e le difficoltà di applicazione della Legge Obiettivo e dei POR diventano nodi alla realizzazione di quei programmi, contribuendo in tal modo a rallentare lo sviluppo del sistema. Più volte comunque i gestori hanno richiamato all’attenzione le strategie eccessivamente ambiziose dei piani stessi.

Nel caso della Legge 443/01-*Obiettivo* i dati disponibili evidenziano ritardi nella realizzazione delle infrastrutture e complessità amministrative (i progetti non sono allo stato idoneo per essere finanziati) e operativo-finanziarie (le risorse stanziare sono inadeguate per far fronte alle esigenze). Nel comparto idrico, nonostante si sia registrata nel corso di questi ultimi anni un’accelerazione, le iniziative restano ancorate alla fase di progettazione per l’85% delle opere.

Un secondo limite della situazione attuale è rappresentato dalla carenza di standardizzazione dei dati, forniti spesso in maniera non omogenea e difficilmente interpretabile. Su quest’ultimo punto un’esigenza fortemente avvertita è quella, da un lato di una quantificazione dei fabbisogni infrastrutturali, dall’altro di un monitoraggio degli effetti sull’economia della progressiva attuazione del

programma, e quindi di una quantificazione della produzione concretamente realizzata nel settore e dei flussi di cassa.

I dati, più recenti, contenuti nel *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006-2009* fanno riflettere sullo stato di avanzamento delle legge Obiettivo per quanto riguarda gli schemi idrici. Se viene considerato l'importo previsto dal Programma iniziale varato nel 2001, sarebbero ancora da reperire 3.365 milioni di euro pari al 72% del totale.

Un'ultima riflessione: va segnalata la presenza nella legge Obiettivo di opere interregionali che comporteranno accordi e protocolli tra le regioni interessate che attualmente sembrano ancora in itinere; è verosimile attendere, quindi, tempi non brevi per la loro realizzazione.

Dall'analisi dei POR 2000-2006 delle regioni si è compresa la grande importanza delle risorse comunitarie e il loro peso sul totale dei fondi disponibili per lo sviluppo del ciclo delle acque. Osservando l'incidenza della Misura riguardante le *risorse idriche* sull'Asse I- Risorse Naturali dei programmi operativi si può notare come per tutte le regioni il settore rivesta un ruolo di rilievo; in Basilicata e in Puglia ha un'assoluta prevalenza assorbendo risorse per oltre il 50% del totale Asse; in Campania e Sicilia ha comunque una buona incidenza attestandosi sul 20% circa.

L'analisi dei *Rapporti di Valutazione Intermedia* delle regioni meridionali ha evidenziato particolari criticità che ancora mettono in discussione il completo utilizzo dei fondi comunitari 2000-2006 che, verosimilmente, rappresenteranno anche la base di lavoro per avviare la programmazione 2007-2013 e per non ripetere alcuni errori commessi.

Tutte le misure esaminate presentano problematiche di attuazione collegate al mancato affidamento del servizio idrico al gestore unico e al ritardo nell'elaborazione del piano di ambito.

Occorrerà dunque una sollecita accelerazione nella definizione degli interventi da effettuare per non rischiare il disimpegno delle risorse; va comunque ripensata la strategia che dovrà definire la nuova programmazione comunitaria 2007-2013 atteso che i problemi evidenziati sono difficilmente risolvibili nel breve periodo.

Altra tematica sollevata dal paper è la questione dell'intervento del capitale privato nella gestione del servizio idrico. Da sottolineare che:

- le risorse finanziarie pubbliche vanno via via diminuendo e vi sarà un momento in cui anche quelle comunitarie subiranno uno stop inevitabile dovuto all'uscita del Mezzogiorno dalle regioni Obiettivo 1 dell'UE;
- le risorse finanziarie per le grandi opere stentano a decollare per i diversi motivi illustrati;
- le risorse pubbliche (come nel caso dei POR) devono sempre essere integrate da risorse private altrimenti vengono disimpegnate.

Questi fatti concreti vanno oltre le semplificazioni del pubblico inefficiente e del privato efficiente.

Vi sono, tuttavia, delle precondizioni che devono essere rispettate per far sì che il privato possa essere interessato al comparto. La modesta redditività del mercato e l'incertezza del contesto legislativo nel quale si muovono i servizi pubblici sono i fattori principali che contrastano attualmente l'evolversi della situazione.

Per quanto concerne l'attivazione delle risorse private dei POR si è constatato, osservando le diverse strutture finanziarie dei Programmi, la differente strategia in termini di risorse: alcune regioni puntano decisamente sull'intervento dei privati, altre intendono utilizzare prevalentemente risorse pubbliche.

Strettamente connesso al precedente punto è il ricorso alla finanza di progetto. La consultazione dei dati dei più autorevoli osservatori ha fatto rilevare un ricorso molto modesto allo strumento.

Gli aspetti critici del *project financing* applicato alle risorse idriche sono da ricercare in diversi fattori ampiamente trattati nel saggio.

Dalle analisi svolte possono essere elaborati alcuni suggerimenti. Ad esempio riproporre un programma operativo con valenza multiregionale, data l'ormai acclarata carenza di fondi che sconta la Legge 443/01-Obiettivo e l'emergenza di realizzare opere idriche rientranti nel piano da essa previsto. Al riguardo, in vista della programmazione dei fondi 2007-2013, potrebbe essere proposto un programma operativo contenente una lista di opere prioritarie, depurato di quei progetti che non sono ad uno stadio idoneo per essere finanziati; si potrebbe così sopperire con risorse comunitarie (riducendo l'esigenze di stanziare quelle nazionali) all'attuazione urgente di un piano che ormai dal 2001 non riesce ad esprimere le potenzialità annunciate. Come Autorità di Valutazione dei Progetti, di gestione e pagamento potrebbe essere nominata l'Autorità di Vigilanza.

I bandi dei POR invece, dovrebbero avere accelerazione immediata attraverso il varo degli avvisi da parte della Regione e la presentazione dei progetti da parte dei gestori esistenti di qualsiasi forma essi siano, fermo restando la validità e la ricaduta sociale ed economica dell'opera proposta; questo per evitare il disimpegno dei fondi laddove non si riesca ad affidare il servizio idrico integrato. Il futuro dei POR dovrebbe essere agganciato a logiche di immediata definizione del gestore industriale con tempi ristretti, pena la rimodulazione dei fondi verso le altre misure o l'assegnazione diretta all'ente regionale che diventa assegnatario dei fondi e responsabile delle erogazioni attraverso i bandi di gara "classici" presentati dai gestori esistenti.

Il paper lascia aperta una grande questione, quella dell'intervento del privato nella gestione dei servizi idrici. Al di là delle ipotesi operative che possono essere effettuate, ciò sarà possibile soltanto dando spazio al cambiamento del sistema mediante una reale apertura culturale e politica. Viceversa si potrà soltanto lavorare sulla razionalizzazione e sull'efficientamento delle risorse finanziarie pubbliche, la cui prospettiva futura non appare peraltro rosea.

In proposito molte analisi mostrano l'utilità del modello multiutility. Ciò al fine di una graduale trasformazione del sistema, "interpretando" il servizio idrico integrato in un'ottica industriale, ovvero gestendo in maniera manageriale il continuo miglioramento della qualità del servizio e rendendo più aziendale la cultura dell'acqua, con bilanci più strutturati e una documentazione più omogenea e chiara in termini di dati e statistiche disponibili sul territorio.

---

<sup>10</sup> Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti. Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici - 2005. Presentata a Roma il 26 Luglio 2006 (pag. 25).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Anea-Crs Proacqua (2005), *Blue Book, I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, Roma
- Associazione SRM (Anni Vari), *Dossier Unione Europea Studi e Ricerche*
- Associazione SRM (2004), "Il sistema idrico dell'Italia meridionale: regioni a confronto", *Rassegna Economica* n. 1/2004, Napoli
- Associazione SRM (2006), "Il sistema idrico dell'Italia meridionale: regioni a confronto", Seconda edizione *Giannini editore*, Napoli
- Associazione SRM (2006), "*L'industria idrica italiana. Scenario economico-finanziario, struttura territoriale e modelli di gestione a confronto*", Guida Editore, Napoli
- Autorità di Vigilanza sulle Risorse Idriche e sui Rifiuti (2006), *Relazione al Parlamento per l'anno 2005 sullo stato dei servizi idrici e sulla gestione dei rifiuti*, Roma
- CIPE (2001), "Primo programma delle grandi opere strategiche della Legge Obiettivo", *Delibera 21 dicembre 2001*, Roma
- Comitato di Vigilanza sull'Uso delle Risorse Idriche (2005), *Relazione al Parlamento sullo stato dei servizi idrici*, Roma
- Commissione Europea (2004), *Libro Verde, relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles
- Coppola F. (2006), *Relazione al Convegno L'industria idrica italiana. I modelli di gestione e gli scenari futuri*, ABI, Roma, 23 Giugno 2006
- Coppola F., Panaro A. (2005), "Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali: gli strumenti ed il loro utilizzo. Un focus sul Mezzogiorno", in ISAE, IRES, IRPET, SRM (2005), *La finanza locale in Italia, Rapporto 2005*, FrancoAngeli, Milano
- Coppola F., Panaro A., Carreras C. (2006), "L'industria idrica italiana. Scenario economico-finanziario, struttura territoriale e modelli di gestione a confronto", in *Management delle Utilities* n. 3/2006 (in corso di pubblicazione)
- D'Elia E. (2006), *Relazione Conclusiva del Convegno L'industria idrica italiana. I modelli di gestione e gli scenari futuri*, ABI, Roma, 23 Giugno 2006
- Federutility (2005), "Sistemi di governance e modelli competitivi nel servizio idrico", *Atti della XIV Edizione H2O Obiettivo 2000*, Palermo, 12-14 Ottobre 2005
- Gilardoni A., Marangoni A (2004), *Il settore idrico Italiano – Strategie e modelli di business*, FrancoAngeli, Milano
- Governo Italiano (2005), *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006-2009*, Roma
- ISAE (2003), "Le risorse idriche come bene pubblico e come business privato: l'accesso all'acqua e le opportunità di sviluppo economico e sociale", *Collana: I Temi dei Rapporti dell'ISAE*, Roma
- ISAE, IRES, IRPET, SRM (2005), *La finanza locale in Italia, Rapporto 2005*, FrancoAngeli, Milano
- Istat (2004), *La distribuzione dell'acqua potabile in Italia*, Roma
- Ministero dell'Ambiente (2005), *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, Roma
- Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS (anni vari), *Conti Pubblici Territoriali*, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS (2005), *Rapporto sulle Politiche di Sviluppo*, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2006), *Indagine sui mutui contratti dagli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti*, Roma

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Unità Tecnica della Finanza di Progetto C.I.P.E., Unioncamere, Camera di Commercio di Roma (Anni Vari), “Osservatorio Nazionale sul Project Financing”, *Infopieffe.it*, Roma

Ministero delle Infrastrutture (Anni Vari), *Quaderni Regionali sui Sistemi Idrici*, Roma

Muraro G. (2004), “La riforma dei servizi idrici a dieci anni dall’emanazione della legge 36/94”, *minambiente.it*

Muraro G. (2003), “Il servizio idrico integrato in Italia, tra vincoli europei e scelte nazionali”, *Atti del III Forum Risorse Idriche*, Roma, Hotel Parco dei Principi, 4 giugno 2003

Panaro A. (2006), Relazione al Convegno *L’industria idrica italiana. I modelli di gestione e gli scenari futuri*, ABI, Roma, 23 Giugno 2006

Regioni Obiettivo 1 (2004), *Rapporti di valutazione intermedia del POR 2000-2006*.

Salvemini M. T. (2002), *Il credito agli enti locali in Italia ed in Europa*, Edibank, Roma

Salvemini M.T. (2006), Relazione Introduttiva del Convegno *L’industria idrica italiana. I modelli di gestione e gli scenari futuri*, ABI, Roma, 23 Giugno 2006

Servizio studi - Camera dei deputati (2005). *Osservatorio sulla legislazione. Le infrastrutture strategiche in Italia:l’attuazione della “legge obiettivo” - 2° rapporto per la VIII commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. XIV legislatura.* luglio 2005, Roma.

Svimez (2005), *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, Il Mulino

Unità Tecnica Finanza di Progetto (2002), *Risorse idriche: analisi di settore*, Roma