

**DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE
368/2019/R/IDR**

**DEFINIZIONE DELLE MODALITÀ DI ALIMENTAZIONE E DI GESTIONE
DEL FONDO DI GARANZIA DELLE OPERE IDRICHE**
Inquadramento generale e prime linee d'intervento

Documento per la consultazione

10 settembre 2019

Premessa

Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento avviato con la deliberazione dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 30 luglio 2019, 353/2019/R/IDR, volto alla definizione delle modalità di alimentazione e di gestione del Fondo di garanzia delle opere idriche, istituito dall'articolo 58 della l. 221/2015.

Il documento illustra gli orientamenti dell'Autorità per agevolare - in coerenza con i criteri di cui al d.P.C.M. 30 maggio 2019 - l'accesso al credito e l'accelerazione degli investimenti, tenuto conto, da un lato, delle finalità attribuite dal legislatore agli interventi che il citato Fondo di garanzia è chiamato a sostenere (ossia il "potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione, in tutto il territorio nazionale, e [la garanzia di] un'adeguata tutela della risorsa idrica e dell'ambiente") e, dall'altro, dell'esigenza di assicurare la sostenibilità della tariffa applicata all'utenza, nonché la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni concernenti le modalità di gestione del Fondo medesimo.

*I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità le proprie osservazioni e proposte in forma scritta, compilando l'apposito modulo interattivo disponibile sul sito internet dell'Autorità o tramite posta elettronica (servizi-idrici@arera.it) entro il **12 ottobre 2019**.*

Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente
Direzione Sistemi Idrici
Piazza Cavour 5 – 20121 Milano
tel. 02-65565.311/547
fax: 02-65565.222
sito internet: www.arera.it

INDICE

1	Introduzione	4
	Oggetto della consultazione.....	5
2	Coordinamento delle misure per la promozione degli investimenti	6
3	Ricognizione dei fabbisogni	9
	Oggetto delle garanzie ai sensi del d.P.C.M. 30 maggio 2019	9
	Interventi prioritari ammissibili a garanzia individuati dal d.P.C.M. 30 maggio 2019	11
	Quantificazione degli investimenti per il potenziamento delle infrastrutture idriche	12
4	Impieghi e fonti di finanziamento del Fondo	20
	Entità delle garanzie.....	20
	Componente perequativa volta ad alimentare il Fondo.....	25
5	Alcuni elementi procedurali	27
	Requisiti soggettivi dei richiedenti.....	27
	Operazioni ammesse al rilascio della garanzia	29
	Modalità di richiesta della garanzia	32
	Schema di funzionamento del Fondo	32

1 Introduzione

- 1.1 A seguito dell'istituzione – ad opera dell'articolo 58 della legge 221/2015 – del *“Fondo di garanzia per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche, ivi comprese le reti di fognatura e depurazione”*, nel luglio scorso è stato pubblicato il d.P.C.M. 30 maggio 2019 cui la medesima legge ha demandato la definizione degli interventi prioritari, dei criteri e delle modalità di utilizzazione del Fondo in parola.
- 1.2 L'intervento del legislatore è stato ispirato dalla finalità di facilitare il conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale fissati dalla direttiva 2000/60/CE e di assicurare la realizzazione degli investimenti programmati, nonché il recupero del deficit infrastrutturale del settore, che – come viene ribadito nella relazione illustrativa che accompagna il citato d.P.C.M. 30 maggio 2019 – *“necessita di ingenti investimenti infrastrutturali e notevoli impegni finanziari per colmare il gap infrastrutturale esistente e per poter garantire un servizio di qualità, soprattutto nel settore depurativo e fognario - che presenta numerosi agglomerati oggetto di infrazioni comunitarie per non conformità alla direttiva 91/271/CEE in materia di acque reflue - ma anche nel settore acquedottistico per la fornitura di acqua conforme ai parametri di qualità per l'uso potabile, (...), nonché nel settore degli impianti di ritenuta (dighe), comprese le adduzioni e derivazioni dagli stessi impianti di ritenuta”* in ogni caso funzionali al servizio idrico integrato.
- 1.3 Essendo le modalità di gestione del Fondo rimesse all'Autorità – la quale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, è chiamata anche a determinare *“una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, da indicare separatamente in bolletta”*, volta ad alimentare il Fondo medesimo – la stessa Autorità, con deliberazione 30 luglio 2019, 353/2019/R/IDR, ha avviato un apposito procedimento in tal senso¹.
- 1.4 La regolazione vigente prevede che l'analisi del fabbisogno di investimenti relativo al superamento delle criticità rilevate nei singoli ATO sia effettuata prevalentemente nell'ambito della programmazione degli interventi e, sulla base delle risultanze emerse, indichi lo schema regolatorio applicabile all'operatore interessato. Gli strumenti che sono stati recentemente adottati nell'ambito della legislazione nazionale, ivi compreso il citato decreto relativo al Fondo, permettono

¹ Il procedimento in parola è riconducibile alle attività (volte ad una *“Programmazione efficace e realizzazione degli investimenti per un servizio idrico di qualità” - OS 10*) espressamente individuate dall'Autorità, nella deliberazione 242/2019/A, per perseguire gli obiettivi strategici del triennio 2019-2021. In particolare, si fa riferimento alle seguenti linee di azione:

- *“disciplina dei criteri e delle modalità di utilizzazione del Fondo di garanzia delle opere idriche (...), assicurando la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni concernenti le modalità di gestione del Fondo, nonché garantendo l'equilibrio del medesimo”*;
- *“controllo sull'effettiva realizzazione degli investimenti pianificati e recupero, nel caso di loro mancata attuazione, dei benefici eventualmente conseguiti dai gestori (...)”*.

di ampliare la gamma di strumenti utilizzabili per la copertura dei fabbisogni che emergono, in un quadro di efficace coordinamento delle misure impiegabili.

- 1.5 Alla luce delle caratteristiche relative all'accesso alla garanzia prestata dal Fondo, e considerato il fabbisogno di investimenti complessivo, è possibile, sulla base di una valutazione dell'entità media della garanzia, individuare la spesa attivabile in corrispondenza dei diversi valori che può assumere la componente perequativa. In sede di prima attivazione, l'Autorità ritiene comunque necessario valutare quantificazioni della componente perequativa che, pur permettendo un efficace avvio del meccanismo, siano improntate alla necessaria cautela da impiegare in attività ancora a carattere sperimentale.
- 1.6 Il presente documento per la consultazione si inquadra nell'ambito del procedimento sopra richiamato, proponendosi di illustrare i primi interventi necessari a garantire l'avvio dell'operatività del Fondo, allo scopo di:
- facilitare l'accesso al credito, accrescendo la finanziabilità dei programmi di investimento e l'accelerazione degli interventi;
 - garantire anche il rischio connesso al trasferimento delle gestioni tra diversi operatori;
 - contenere l'impatto tariffario, in modo da assicurare la sostenibilità sociale della tariffa e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Oggetto della consultazione

- 1.7 Dopo aver richiamato (nel Capitolo 2) alcune delle misure introdotte a diversi livelli istituzionali per il sostegno degli interventi prioritari in infrastrutture idriche, nel presente documento – in coerenza con le linee di azione anticipate nella citata deliberazione 353/2019/R/IDR – ci si sofferma su:
- una ricognizione dei fabbisogni per il potenziamento delle infrastrutture idriche, tra l'altro illustrando – nel Capitolo 3 – le esigenze infrastrutturali per il raggiungimento degli obiettivi di qualità tecnica fissati dall'Autorità², considerando anche quelle ritenute indifferibili e urgenti alla luce degli elementi emersi nell'ambito del procedimento, di cui alla deliberazione 51/2019/R/IDR³, volto alla definizione del primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico;
 - la definizione (nel Capitolo 4) delle determinanti dell'entità delle garanzie e, conseguentemente, la quantificazione della componente tariffaria perequativa volta ad alimentare il Fondo, prevedendone l'istituzione nell'ambito del Metodo Tariffario Idrico per il terzo periodo regolatorio (la

² Cfr. deliberazione 917/2017/R/IDR.

³ Con deliberazione 51/2019/R/IDR è stato integrato - sulla base delle più recenti disposizioni normative - il procedimento relativo agli interventi necessari e urgenti per il settore idrico ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale, di cui all'articolo 1, comma 516, della citata legge 205/17.

cui adozione avverrà entro la fine del 2019);

- alcuni elementi procedurali volti a disciplinare le modalità di gestione del Fondo (di cui all'articolo 7 del d.P.C.M. 30 maggio 2019), che tra l'altro ricomprendono: *i*) i requisiti soggettivi dei richiedenti; *ii*) i finanziamenti e le altre operazioni finanziarie ammessi a garanzia; *iii*) i casi di cessazione dell'affidamento per i quali deve essere previsto il pagamento del valore di subentro riconosciuto e le relative modalità di liquidazione, all'uopo prevedendo anche contestuali integrazioni ai contenuti minimi della convenzione tipo di cui alla deliberazione 656/2015/R/IDR; *iv*) le modalità di richiesta della garanzia; *v*) le misure per assicurare la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni concernenti le modalità di gestione del Fondo medesimo, esplicitate nell'ambito di una rappresentazione schematica del funzionamento del Fondo in parola.

- 1.8 Con specifico riferimento alla disciplina delle modalità di gestione del Fondo di garanzia, si precisa che gli orientamenti illustrati nel presente documento verranno integrati dall'Autorità anche tenuto conto di quanto sarà previsto nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al quale l'articolo 6 del d.P.C.M. 30 maggio 2019 demanda l'individuazione dei criteri, delle condizioni e delle modalità sulla base delle quali gli interventi del Fondo potranno essere assistiti da garanzia di ultima istanza dello Stato. Tale previsione, peraltro, enfatizza l'esigenza di una regolazione basata su un continuo monitoraggio dei potenziali beneficiari delle garanzie.
- 1.9 L'Autorità intende, pertanto, dettagliare ulteriormente le menzionate modalità di gestione del Fondo (anche con riferimento agli aspetti generali circa le modalità di accantonamento e alle procedure di escussione e di surroga nei diritti del creditore⁴) nell'ambito di uno schema di provvedimento da sottoporre ad una seconda consultazione pubblica.

2 Coordinamento delle misure per la promozione degli investimenti

- 2.1 L'efficace promozione della spesa per investimenti richiede l'impiego congiunto e coordinato di misure regolatorie e non regolatorie. Rientrano tra le *misure regolatorie* quelle introdotte dall'Autorità nell'ambito dei propri provvedimenti (non solo nelle metodologie tariffarie), quali, ad esempio, la declinazione in schemi regolatori che consente una maggiore disponibilità di risorse per investimenti all'aumentare del fabbisogno ritenuto necessario, la distinzione in aree geografiche degli oneri di morosità per rafforzare patrimonialmente i soggetti attivi nelle zone svantaggiate, l'adozione di criteri per l'individuazione del valore residuo delle attività non ammortizzate per rendere maggiormente trasparente e sostenibile la finanziabilità dei piani di investimento, la definizione di misure di

⁴ Cfr. articolo 7 del d.P.C.M. 30 maggio 2019, e in particolare, le lettere *f*) e *g*) del comma 1.

riequilibrio – nell’ambito della convenzione tipo – tese a rendere effettivamente realizzabili gli interventi previsti nelle pertinenti programmazioni.

2.2 In particolare, l’Autorità, per rafforzare la capacità di effettuare una efficace spesa per investimenti, ha definito un quadro di regole stabile, chiaro e certo, adottando una regolazione asimmetrica che, sulla base delle condizioni specifiche rilevate nei diversi contesti, ha consentito l’impiego di strumenti fondati su:

- un’attenta identificazione degli obiettivi connessi agli interventi da realizzare, imponendo specifiche esigenze di rilevazione dati e di selezione di priorità,
- la verifica della capacità gestionale ed operativa dei soggetti responsabili del loro conseguimento, richiedendo una forte attenzione al controllo e alla validazione dei dati contabili,

e ha esplicitato le fondamentali funzioni di programmazione e di controllo poste in capo agli Enti di governo dell’ambito e, per il loro tramite, alle amministrazioni locali.

2.3 In linea generale, l’azione regolatoria ha prodotto un rilevante incremento della spesa per investimenti, passata da valori prossimi al miliardo di euro nell’anno 2012, a oltre il triplo nel 2018 e nel 2019. In particolare, dall’esame delle predisposizioni tariffarie trasmesse ai fini dell’aggiornamento biennale ai sensi della deliberazione 918/2017/R/IDR, risulta che il recepimento della regolazione della qualità tecnica (varata dall’Autorità alla fine del 2017) ha portato gli Enti di governo dell’ambito - d’intesa con i relativi soggetti gestori - a pianificare, per gli anni 2018 e 2019, ulteriori investimenti rispetto a quelli previsti in sede di prima predisposizione tariffaria ai sensi della deliberazione 664/2015/R/IDR, di fatto rideterminando in aumento, di circa il 14%, il fabbisogno di investimenti inizialmente programmato per il citato biennio 2018-2019, con un fabbisogno di investimenti complessivamente pari a circa 3,5 miliardi di euro all’anno⁵.

2.4 Le principali *misure non regolatorie* – la cui competenza è assegnata a soggetti diversi dall’Autorità – sono quelle tipicamente riconducibili agli assetti istituzionali, ivi compreso l’affidamento della gestione del servizio, e quelle relative alla disponibilità di fondi pubblici. Se la stabilità delle prime ha portato ad un progressivo completamento delle attività di costituzione delle ATO da parte delle Regioni e degli EELL, come emerso anche dalla Relazione 277/2019/I/IDR⁶, pur persistendo talune criticità in ordine all’affidamento della gestione,

⁵ Come in più sedi sottolineato, l’attivazione della consistente spesa per gli investimenti è oltretutto avvenuta a fronte di una variazione dei corrispettivi all’utenza finale, cresciuti, in media tra il 2012 e il 2019, del 2,7% annuo, con una riduzione degli indicatori di dispersione rispetto ai valori medi. Si ritiene utile precisare che tale importo ricomprende tutti i costi relativi all’introduzione dei nuovi obblighi relativi alla qualità, declinati in ragione dei *desiderata* delle collettività interessate, e alla misura.

⁶ Cfr. Nona Relazione ai sensi dell’articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”.

l'evoluzione delle impostazioni di *policy* concernenti l'impiego di fondi pubblici può, a valle dell'approvazione del primo elenco di interventi ammissibili a finanziamento nell'ambito del Piano nazionale e dell'attuazione del Fondo, raggiungere rilevanti livelli di efficacia.

- 2.5 Al riguardo si rammenta che, per far fronte a necessità infrastrutturali di particolare urgenza e strategicità, il Legislatore nazionale è intervenuto con:
- la legge 205/2017, con la quale – ai fini della “*programmazione e realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche*” – all'articolo 1, comma 516 e seguenti, è stata disposta l'adozione del “*Piano nazionale di interventi nel settore idrico*”, articolato in due sezioni: la sezione «acquedotti» e la sezione «invasi» (rispettivamente definite sulla base degli interventi selezionati dall'Autorità e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti);
 - l'articolo 1, comma 155, della legge 145/2018, con cui ha individuato specifiche risorse “*per l'attuazione di un primo stralcio del Piano nazionale (...), e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici nel medesimo Piano*”⁷.
- 2.6 La scelta di procedere sulla base di strumenti coordinati con quelli elaborati dall'Autorità può permettere, come avvenuto con riferimento agli assetti istituzionali, di adottare misure mirate alla soluzione di specifiche criticità, con la trasparente individuazione degli oneri da ammettere a copertura in tariffa e di quelli da sostenere con le risorse pubbliche e con una tempistica calibrata su programmazioni integrate e condivise.
- 2.7 L'Autorità è pertanto orientata a prevedere che le modalità di gestione del Fondo tengano conto di quanto emerso nell'ambito delle canoniche attività regolatorie, al fine di ricondurre a sistema il complesso degli incentivi relativi alle attività di programmazione e di gestione del servizio idrico integrato. Con riferimento poi ai soggetti che, pur potendo risultare beneficiari delle garanzie riconducibili al Fondo, non siano direttamente assoggettati alla regolazione dell'Autorità, si ritiene di procedere assicurando, nel complesso, in rapporto con tutte le amministrazioni coinvolte, per i rispettivi profili di competenza, la coerenza complessiva del quadro di riferimento e degli incentivi.
- 2.8 Ad avviso dell'Autorità, lo strumento principale per rafforzare i profili di coerenza delle *policy* per la promozione degli investimenti è la pianificazione. In

⁷ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 aprile 2019 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 26 giugno 2019) è stato adottato il “*primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione «invasi*””. Con la Relazione 252/2019/I/IDR, l'Autorità ha approvato il “*Primo elenco degli interventi necessari e urgenti per il settore idrico ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale di cui all'articolo 1, comma 516, della legge 205/2017*”: detto elenco è oggetto dello schema di d.P.C.M. su cui è stato acquisito il concerto dei Ministri competenti, nonché l'intesa della Conferenza unificata in data 25 luglio 2019.

particolare, sono emersi casi in cui la pianificazione di ambito considerata nel contesto degli specifici schemi regolati non ha presentato i necessari caratteri di esaustività. Una delle principali motivazioni consiste nel riferimento ad un periodo di tempo quadriennale, coincidente con quello regolatorio, che può risultare eccessivamente ridotto per poter tenere conto della realizzazione di interventi di grande rilevanza strategica e ambientale. Sotto questo profilo, l'Autorità è orientata a prevedere la possibilità che, anche in riferimento a un periodo regolatorio quadriennale, sia necessario elaborare un programma degli interventi relativo ad un orizzonte temporale di ampiezza doppia o tripla, prevedendo differenti modalità di compilazione, ovvero semplificando il contenuto della parte di programmazione da realizzarsi dopo il primo quadriennio (in modo che possa esser concentrato sulle misure principali).

Spunti per la consultazione

- Q1.** *Si condivide l'orientamento di ampliare l'orizzonte temporale di riferimento della programmazione degli interventi? Motivare la risposta.*
- Q2.** *Quale orizzonte temporale può rivelarsi adeguato a tener conto delle scelte programmatiche maggiormente strategiche?*
- Q3.** *In particolare, quali si ritiene possano essere gli effetti regolatori sui piani di durata più ampia che attestino fabbisogni di investimenti strategici di particolare entità?*

2.9 Un altro aspetto che può aver limitato il grado di esaustività delle programmazioni è quello relativo alla delimitazione territoriale delle ATO. In effetti, pur confermando che il modello del cosiddetto ATO regionale sia ormai il più diffuso in Italia, permangono Regioni in cui la frammentazione territoriale delle competenze può generare difficoltà nello sviluppo di una capacità di programmazione coordinata e di ampio respiro. L'Autorità è orientata a prevedere che, in tali contesti, possa essere il livello istituzionale sovraordinato a farsi carico delle imprescindibili esigenze di coordinamento per le scelte di maggiore rilevanza strategica, come peraltro emerso nell'ambito della definizione dei primi stralci del Piano nazionale, con il coinvolgimento delle Regioni e delle Autorità di distretto.

Spunti per la consultazione

- Q4.** *Quali ulteriori elementi possono essere considerati per migliorare il grado di coordinamento nella selezione degli interventi e nei diversi livelli di programmazione? Motivare la risposta.*

3 Ricognizione dei fabbisogni

Oggetto delle garanzie ai sensi del d.P.C.M. 30 maggio 2019

3.1 Il d.P.C.M. 30 maggio 2019 dispone, all'articolo 3, che - a supporto delle *nuove operazioni di finanziamento degli interventi* enucleati all'articolo 5 del medesimo provvedimento - il Fondo intervenga utilizzando, in via alternativa, i seguenti

strumenti:

- a) *garanzia*, prestata dal Fondo direttamente a beneficio del “*gestore titolato*” (ossia del gestore in possesso dei requisiti di idoneità di accesso al Fondo medesimo), di pagamento del “*Valore di subentro riconosciuto*” (v. *Box 1*);

Box 1 – Valore di subentro riconosciuto come definito dal d.P.C.M. 30 maggio 2019

Articolo 1, comma 1, lett, u) e v) - «*Valore di subentro riconosciuto*» indica il Valore di Subentro [calcolato ai sensi della convenzione e del metodo tariffario *pro tempore* vigente, dovuto al gestore uscente nei casi disciplinati dall'ARERA] coperto dalla garanzia del Fondo in relazione ad operazioni di finanziamento degli interventi di cui all'art. 5.

- b) *garanzia di rimborso del credito* vantato dai soggetti finanziatori o investitori (come definiti nel *Box 2*), nei confronti del gestore titolato.

Box 2 – Soggetti finanziatori e investitori come definiti dal d.P.C.M. 30 maggio 2019

Articolo 1, comma 1, lett, t) - «*Soggetti finanziatori*» indica le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti o la Banca europea degli investimenti che abbiano sottoscritto un contratto di finanziamento a medio/lungo termine, a copertura, totale o parziale, dei costi per gli investimenti nel SII del programma degli interventi del gestore titolato;

Articolo 1, comma 1, lett, p) - «*Investitori*» indica i titolari di strumenti finanziari ai sensi dell'art. 151, comma 8, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152⁸, o dell'art. 185 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50⁹, o di altri titoli di debito comunque emessi ai fini del supporto del piano degli interventi del gestore titolato, con scadenza superiore ai diciotto mesi e un giorno.

- 3.2 Nell'esplicitare, all'articolo 2, che “*il Fondo sostiene la finanziabilità degli investimenti attraverso la concessione di garanzie a favore del gestore titolato del servizio idrico integrato o del gestore o concessionario per le (...) dighe*” e che “*il Fondo opera anche attraverso la concessione di garanzie dirette nei confronti di soggetti finanziatori o degli investitori*”, il citato d.P.C.M. 30 maggio 2019 prevede poi che le richiamate garanzie siano “*dirette, incondizionate, a prima richiesta e conformi alla disciplina dell'Unione europea in materia*” (articolo 4, comma 3).
- 3.3 L'Autorità, in coerenza con la nuova disciplina dettata dal citato decreto e con il quadro regolatorio definito in riferimento al settore idrico, ritiene che, in sede di prima attuazione, l'implementazione delle garanzie risulti maggiormente efficace laddove consenta un effettivo incremento della capacità di spesa per investimento rispetto a quella già registrata. Al riguardo, assume rilievo la distinzione tra garanzia del “valore di subentro riconosciuto” e del “rimborso del credito”: alla

⁸ L'articolo 151, comma 8, del d.lgs. 152/2006 prevede che “*Le società concessionarie del servizio idrico integrato, nonché le società miste costituite a seguito dell'individuazione del socio privato mediante gara europea affidatarie del servizio medesimo, possono emettere prestiti obbligazionari sottoscrivibili esclusivamente dagli utenti con facoltà di conversione in azioni semplici o di risparmio. Nel caso di aumento del capitale sociale, una quota non inferiore al dieci per cento è offerta in sottoscrizione agli utenti del servizio*”.

⁹ Cfr. articolo 185 del d.lgs. 50/2016 recante “*Emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto*”.

prima possono essere associati effetti di invarianza della spesa per investimenti – ad esempio, nel caso di mero avvicendamento gestionale, che peraltro dovrebbe avvenire, in ossequio alla regolazione vigente, sulla base delle garanzie che normalmente offre la stabilità e la certezza del quadro regolatorio – ed effetti di incremento – come nel caso in cui, in una situazione di startup il soggetto finanziatore sia disponibile a sostenere un programma pluriennale di spesa alla luce della effettiva possibilità di recupero delle risorse messe a disposizione; alla seconda, relativa al “rimborso del credito”, sembrano associabili unicamente effetti di diretto incremento della capacità di spesa. Pertanto, alla luce di tali elementi, l’Autorità è orientata a prevedere che, nella valorizzazione della componente perequativa di cui al successivo Capitolo 4, in sede di prima attuazione, siano considerati unicamente i fabbisogni di cui al “valore di subentro riconosciuto” collegabili a casi di prima attivazione del servizio idrico integrato, unitamente a quelli desumibili dai casi di “rimborso del credito”.

Spunti per la consultazione

Q5. *Si condivide l’orientamento prospettato dall’Autorità? Quali ulteriori elementi potrebbero assumere rilievo nella promozione di un effettivo incremento della capacità di spesa per investimento del settore? Motivare la risposta.*

Interventi prioritari ammissibili a garanzia individuati dal d.P.C.M. 30 maggio 2019

3.4 Gli interventi (con priorità per quelli riconducibili all'uso potabile), per la cui realizzazione può essere concessa la garanzia del valore di subentro riconosciuto o la garanzia del rimborso del credito, sono individuati all’articolo 5 del richiamato d.P.C.M. 30 maggio 2019.

3.5 Nello specifico, si tratta di:

- *interventi previsti nel Piano nazionale* di cui all'articolo 1, comma 516, della legge 205/17 (comma 2, lett. a);
- *interventi* (non ancora finanziati e avviati), che si qualificano come *necessari all'adeguamento ai parametri di qualità tecnica*, qualora non previsti nel Piano nazionale citato, introdotti dall'Autorità con deliberazione 917/2017/R/IDR, con priorità per gli interventi già pianificati e immediatamente cantierabili, che presentino una o più delle caratteristiche riportate nel successivo *Box 3* (comma 2, lett. b);
- *interventi riguardanti piccole dighe*, non inseriti nel Piano nazionale, che ricadano in una delle tipologie di cui al citato *Box 3* (comma 2, lett. c).

Box 3 – Caratteristiche degli interventi di cui all'articolo 5, comma 2, lett. b, del d.P.C.M. 30 maggio 2019

1. Interventi da realizzare in via d'urgenza e funzionali all'adeguamento delle infrastrutture fognarie e depurative alle norme comunitarie e nazionali, in conseguenza della pendenza di procedure d'infrazione europea, previsti nei Piani di ambito adottati dagli EGA o da questi successivamente approvati e deliberati in via d'urgenza di concerto con il gestore del SII

2. Interventi di carattere emergenziale, tra cui quelli resi necessari dal rilevamento di sostanze inquinanti nelle acque e funzionali al perseguimento degli obiettivi di qualità di cui alle direttive comunitarie previsti nei Piani di ambito adottati dagli EGA o da questi successivamente approvati e deliberati in via d'urgenza di concerto con il gestore del SII

3. Interventi di carattere strategico, funzionali al conseguimento o miglioramento degli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato, interventi volti al risanamento, ammodernamento o ampliamento delle reti idriche acquedottistiche anche ai fini del contenimento delle perdite, previsti nei Piani di ambito adottati dagli EGA o da questi successivamente approvati e deliberati in via d'urgenza di concerto con il gestore del SII

4. Interventi funzionali al SII, necessari e urgenti, finalizzati al recupero della capacità di invaso delle grandi dighe, al recupero della tenuta idraulica delle grandi dighe, alla messa in sicurezza sismica e idraulica delle grandi dighe, al completamento o adeguamento sia delle grandi dighe sia delle infrastrutture di adduzione e derivazione, afferenti agli stessi impianti di ritenuta, previsti nei Piani di ambito elaborati dagli EGA o indicati direttamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

5. Ulteriori interventi rilevanti per il potenziamento delle infrastrutture idriche, non inclusi nella programmazione dei Piani d'ambito, né inseriti nel Piano nazionale idrico, aventi carattere sovrapregionale e nazionale, da ammettere a garanzia previo Accordo in conferenza unificata, purché i medesimi interventi siano dotati di fonti, anche parziali di copertura del relativo costo e ritenuti indifferibili e urgenti

Quantificazione degli investimenti per il potenziamento delle infrastrutture idriche

Interventi necessari e urgenti individuati ai fini della definizione del Piano nazionale

3.6 L'articolo 1 della legge 205/2017, nella sua formulazione iniziale, recava, tra l'altro, prime specifiche previsioni a sostegno della finanziabilità degli interventi contenuti nel Piano nazionale per *“la mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche”*, disponendo che:

- *“gli interventi compresi nel Piano nazionale di cui al comma 516 [possano] essere assistiti dalla garanzia del Fondo di cui all'articolo 58 della legge 28 dicembre 2015, n. 221”* (comma 521, secondo periodo);
- ad integrazione di quanto già previsto dal citato articolo 58 della legge 221/2015, *“gli interventi del Fondo di garanzia [siano] assistiti dalla garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, secondo criteri, condizioni e modalità [che saranno] stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (...)”* (comma 522).

3.7 Quale ulteriore misura di sostegno agli investimenti in parola, l'articolo 1, comma 155, della citata legge 145/2018 ha previsto, da ultimo, che *“per l'attuazione di un*

primo stralcio del Piano nazionale di interventi nel settore idrico (...), e per il finanziamento della progettazione di interventi considerati strategici nel medesimo Piano è autorizzata la spesa di 100 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2028, di cui 60 milioni di euro annui per la sezione «invasi», di fatto destinando alla sezione «acquedotti» la spesa di 40 milioni di euro annui per il decennio 2019-2028.

3.8 Come anticipato in premessa:

- con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 aprile 2019 è stato adottato il “*primo stralcio del Piano nazionale degli interventi nel settore idrico - sezione «invasi»*”, individuando 57 interventi, distinti in due gruppi sulla base della tipologia di risorse pubbliche destinate alla relativa realizzazione o progettazione (per un totale di importi finanziati pari a 260 milioni di euro);
- con la Relazione 252/2019/I/IDR, l’Autorità ha approvato il “*primo elenco degli interventi necessari e urgenti per il settore idrico ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale di cui all’articolo 1, comma 516, della legge 205/2017*” e, al momento della redazione del presente documento, si è in attesa della pubblicazione del previsto d.P.C.M. Più precisamente, l’Autorità ha individuato 26 interventi/progetti¹⁰ - di cui si prevede la copertura a valere e nel limite delle risorse del citato articolo 1, comma 155, della legge 145/2018 (pari a 40.000.000 euro, per l’anno 2019, e a 40.000.000 euro, per l’annualità 2020) - che attiveranno complessivamente una spesa per investimenti stimata in circa 540 milioni di euro.

3.9 In coerenza con i criteri generali di cui al d.P.C.M. 30 maggio 2019, l’Autorità è orientata a prevedere che, con riferimento agli interventi ricompresi nel Piano nazionale, i finanziamenti garantiti dal Fondo possano essere solo quelli “a

¹⁰ I 26 interventi/progetti selezionati ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale possono essere ricondotti alle seguenti categorie:

- reperimento di nuove risorse idriche, attraverso la realizzazione, il potenziamento e l’ampliamento di nuovi pozzi, nonché gli interventi di completamento, sostituzione e rifacimento di pozzi esistenti e la realizzazione di impianti di dissalazione;
- interconnessione degli schemi acquedottistici, garantita in particolare da interventi sulle adduttrici, sia in termini di nuove opere (realizzazione e raddoppio), che di completamento di opere esistenti (sostituzione e manutenzione), nonché di collegamento con altre opere annesse all’infrastruttura (pozzi, serbatoi, impianti di sollevamento, etc.), principalmente al fine della messa in sicurezza degli approvvigionamenti idrici, in particolare in aree caratterizzate da situazioni di vulnerabilità sia quantitativa (potenziale scarsità idrica), sia qualitativa (potenziale inquinamento della risorsa);
- incremento della disponibilità idrica, tramite la realizzazione o ampliamento di serbatoi ed opere di accumulo;
- miglioramento della qualità dell’acqua prelevata, tramite l’adeguamento degli impianti di potabilizzazione;
- riduzione e contenimento delle perdite idriche.

copertura del fabbisogno finanziario aggiuntivo” (cfr. articolo 7, comma 1, lett. d. del citato d.P.C.M.).

Spunti per la consultazione

Q6. *Si condivide, seppure nella sua schematicità, la ricognizione degli interventi necessari e urgenti per “la mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche”? Motivare la risposta.*

Interventi, non previsti nel Piano nazionale, indirizzati al conseguimento degli obiettivi di qualità tecnica¹¹

3.10 Le informazioni trasmesse dagli Enti di governo dell'ambito in applicazione della regolazione della qualità tecnica, RQTI (introdotta dall'Autorità con la citata deliberazione 917/2017/R/IDR ed entrata in vigore il 1° gennaio 2018)¹² - e approfondite nell'ambito delle singole istruttorie volte all'approvazione delle proposte di aggiornamento biennale per gli anni 2018 e 2019 delle predisposizioni tariffarie - hanno permesso di arricchire il corredo informativo già a disposizione dell'Autorità circa lo stato infrastrutturale del servizio idrico integrato, le principali criticità rinvenibili nelle diverse aree del Paese, gli obiettivi di qualità previsti nella pianificazione e il correlato fabbisogno di investimenti pianificato per il raggiungimento di detti obiettivi. Nelle ultime programmazioni approvate dagli Enti di governo dell'ambito è stata prevista una stabile riduzione delle perdite di rete, una rinnovata attenzione alla continuità dell'erogazione, alla qualità della risorsa erogata, all'adeguatezza del sistema fognario, nonché una progressiva contrazione del quantitativo di fanghi smaltito in discarica e un continuo miglioramento della qualità dell'acqua depurata da reimmettere nell'ambiente.

¹¹ Per il dettaglio delle elaborazioni presentate nel presente paragrafo si rinvia al Capitolo 5 della Relazione Annuale – Volume I “Stato dei servizi”, luglio 2019.

¹² La deliberazione 917/2017/R/IDR, individua indicatori ripartiti nelle seguenti categorie:

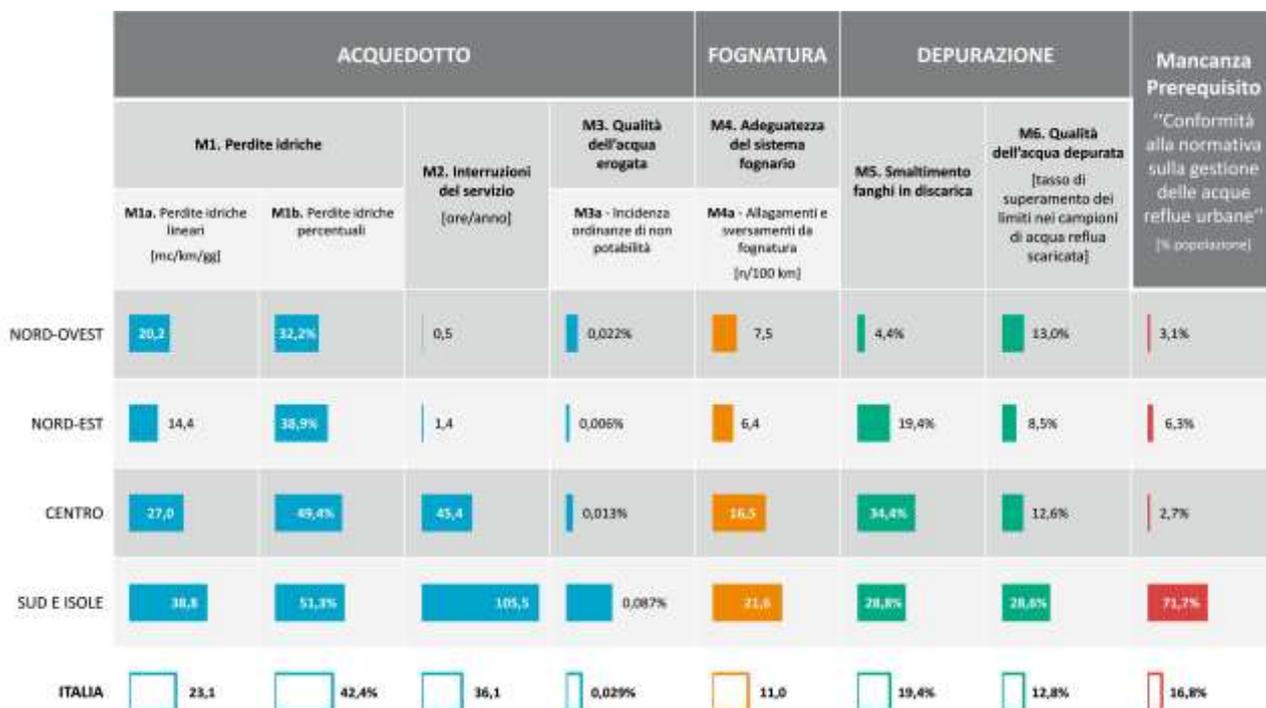
- a) *standard specifici* (tesi a salvaguardare la continuità del servizio di acquedotto), che identificano i parametri di performance da garantire nelle prestazioni erogate al singolo utente, e il cui mancato rispetto, di norma, prevede l'applicazione di indennizzi;
- b) *standard generali*, ripartiti in *macro-indicatori* e in indicatori semplici, che descrivono le condizioni tecniche di erogazione del servizio, a cui è associato un meccanismo incentivante che prevede premi e penalità; in particolare sono stati definiti i seguenti macro-indicatori: M1-Perdite idriche, M2-Interruzioni del servizio, M3-Qualità dell'acqua erogata, M4-Adeguatezza del sistema fognario, M5-Smaltimento fanghi in discarica, M6-Qualità dell'acqua depurata. A tali macro-indicatori, la regolazione associa obiettivi (di progressivo miglioramento o di mantenimento) differenziati in ragione delle condizioni di partenza;
- c) *prerequisiti* (segnatamente: i) disponibilità e affidabilità dei dati di misura; ii) l'adozione degli strumenti attuativi necessari per adempiere agli obblighi di verifica della qualità dell'acqua destinata al consumo umano; iii) assenza di agglomerati interessati da pronunce di condanna della Corte di Giustizia Europea per mancato adeguamento alla direttiva 91/271/CEE; iv) disponibilità e l'affidabilità dei dati necessari), che rappresentano le condizioni necessarie all'ammissione al meccanismo incentivante associato agli standard generali.

- 3.11 In particolare, i soggetti competenti - con procedura partecipata dei gestori - hanno provveduto ad effettuare la ricognizione dello stato delle infrastrutture sulla base degli ultimi dati tecnici disponibili (riferiti al 2016), rendendo possibile tracciare il quadro di sintesi delineato nella *Figura 1*.
- 3.12 Dalle elaborazioni emerge l'esistenza, nel Paese, di un *water service divide*, con valori dei parametri tecnici che tendono generalmente a rappresentare situazioni di maggiore criticità in corrispondenza dell'area Sud e Isole, dove:
- circa la metà della risorsa idrica immessa nei sistemi di acquedotto viene dispersa;
 - si rinvengono realtà gestionali nelle quali non è di fatto garantita la continuità della fornitura idropotabile, con ricorso a turnazioni del servizio per lunghi periodi di tempo e per quote significative della popolazione servita. Si evidenzia a tal proposito che l'Autorità ha sottoposto a specifici approfondimenti le situazioni in cui il gestore ha manifestato problemi strutturali di mantenimento della continuità del servizio, richiedendo al competente Ente di governo dell'ambito di presidiare l'efficacia degli investimenti individuati nel programma degli interventi per contenere tale fenomeno;
 - l'incidenza delle ordinanze di non potabilità risulta più elevata che nelle altre macroaree geografiche;
 - risulta diffusa la presenza di agglomerati oggetto di condanna da parte della Corte di giustizia europea per mancato adeguamento alla direttiva 91/271/CEE in materia di trattamento delle acque reflue, e non ancora dichiarati conformi alla data del 31 dicembre 2017¹³.

¹³ Nell'ambito del campione alla base delle analisi riportate nel citato Capitolo 5 della Relazione Annuale – Volume I “Stato dei servizi”, sono stati riscontrati 21 agglomerati oggetto di condanna della Corte di Giustizia europea non ancora dichiarati adeguati al 31 dicembre 2017, per complessivi 1,3 milioni di abitanti equivalenti. Di questi circa il 70% è relativo a 10 agglomerati del Sud e Isole.

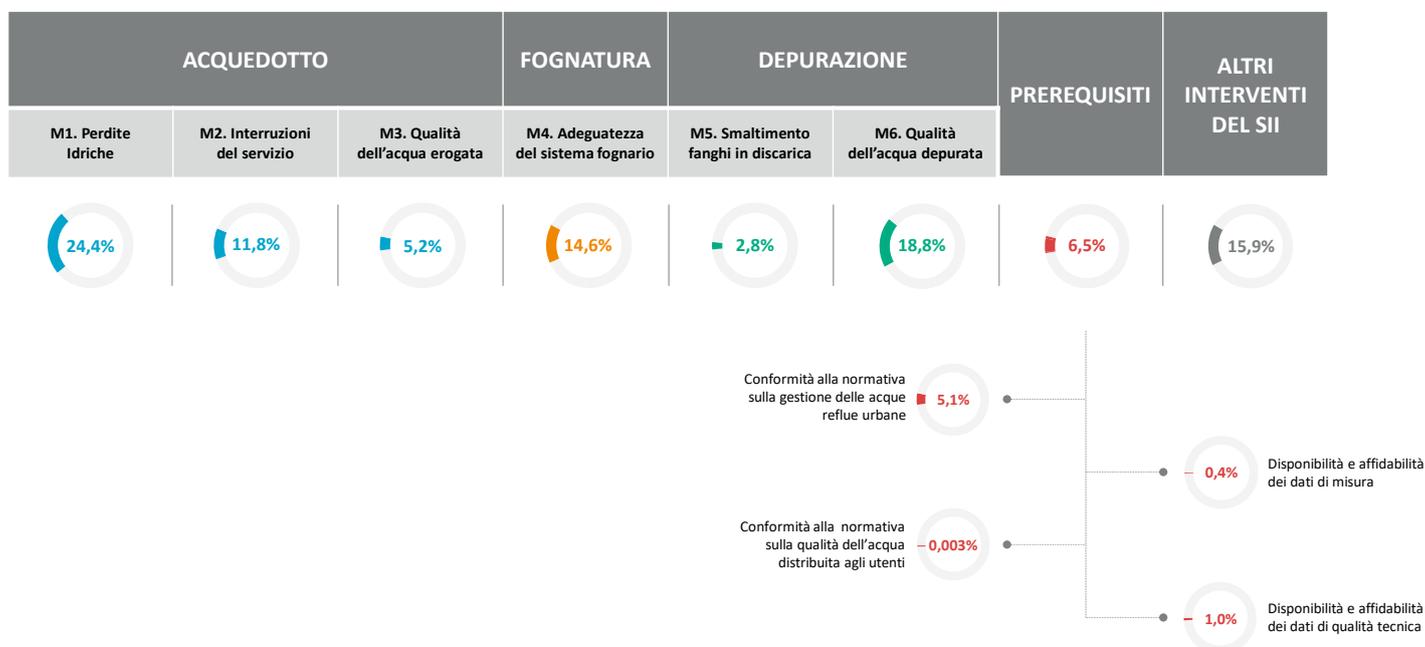
Anche la Commissione europea - nel documento di lavoro SWD(2019) 1011 final, del 27 febbraio 2019, recante “Relazione per paese relativa all'Italia 2019 comprensiva dell'esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici” – rileva la presenza di un *water service divide*, evidenziando come “*Al Sud (...) la frammentazione del settore, unita al profilo di credito debole degli operatori più piccoli (...), rimane un ostacolo agli investimenti [in infrastrutture idriche]. Nonostante gli sforzi e la nomina di un commissario straordinario, sono stati compiuti progressi limitati nella riduzione del numero di agglomerati non conformi alla direttiva sulle acque reflue urbane (...). Dal 2012 al 2018 si è registrato un miglioramento complessivo della conformità di circa il 15 % a livello nazionale, ma nelle regioni meridionali il tasso varia dal 25% della Puglia al 3% della Calabria (...). La qualità inferiore della governance al Sud limita seriamente la capacità di spesa e di definizione delle politiche di queste regioni (...). Le debolezze istituzionali delle regioni meridionali, unite ad altri fattori, rimangono ostacoli importanti per l'attuazione efficace delle politiche (...). Le debolezze istituzionali si ripercuotono negativamente anche sulla capacità delle regioni meno sviluppate di utilizzare i fondi dell'UE, che sono appunto destinati a ridurre il divario rispetto al resto del paese*”.

Figura 1 – Stato delle infrastrutture idriche: quadro di sintesi



3.13 La distribuzione del fabbisogno di investimenti (al lordo dei contributi) a livello nazionale evidenzia la concentrazione degli sforzi dei gestori al contenimento del livello di perdite idriche (macro-indicatore M1), che pertanto risulta obiettivo prioritario nelle scelte di pianificazione degli Enti di governo dell'ambito. Seguono gli investimenti per il miglioramento della qualità dell'acqua depurata (M6) e per l'adeguamento del sistema fognario, M4 (in particolare nell'ottica di minimizzare gli allagamenti e sversamenti da fognatura), che si attestano rispettivamente al 18,8% ed al 14,6%. Con riferimento alle singole attività del servizio idrico integrato, il fabbisogno nazionale è equamente distribuito tra obiettivi della fase di acquedotto ed obiettivi delle fasi di raccolta e trattamento dei reflui, tenuto conto che tra questi ultimi rientrano anche le risorse destinate al superamento delle situazioni di criticità negli agglomerati oggetto di condanna della Corte di Giustizia Europea in materia di gestione delle acque reflue (o alla prevenzione di ulteriori condanne in presenza di infrazione comunitaria), superamento che costituisce uno specifico prerequisito nella disciplina di qualità tecnica. La restante quota di investimenti (15,9%) riguarda interventi su infrastrutture del servizio idrico integrato, non riconducibili direttamente agli specifici obiettivi fissati dall'Autorità, relativi a: estensione della copertura del servizio idrico integrato, miglioramento dei servizi all'utenza, efficientamento energetico degli impianti (v. Figura 2).

Figura 2 – Ripartizione degli investimenti programmati per il perseguimento degli obiettivi di qualità tecnica (periodo 2018-2019)



- 3.14 Se in linea generale l'approccio adottato dall'Autorità - orientato alla coerenza tra gli obiettivi da perseguire, gli interventi previsti per il perseguimento dei medesimi e i riflessi in termini di corrispettivi applicati all'utenza - ha dimostrato un' apprezzabile efficacia, sono emerse alcune situazioni specifiche in cui i risultati si sono rivelati al di sotto delle previsioni formulate dai soggetti competenti.
- 3.15 Infatti le verifiche compiute dall'Autorità con riferimento ai costi delle immobilizzazioni computati in tariffa hanno evidenziato uno scostamento tra la spesa effettiva per investimenti e il fabbisogno pianificato per le annualità 2016 e 2017: tuttavia, per il citato biennio, il tasso di realizzazione degli interventi programmati è risultato rispettivamente pari all'82,9% per il 2016 e all'86,4% per il 2017, facendo registrare un incremento rispetto ai tassi di realizzazione riferiti alle annualità precedenti (pari all'81,9% per il 2014 e al 77,6% per il 2015)¹⁴.
- 3.16 In particolare, con riferimento alle difficoltà riscontrate, sono state rilevate casistiche in cui:
- è risultata debole l'iniziativa delle istituzioni competenti, che in taluni casi impiegano tempi lunghi nelle valutazioni dell'assetto gestionale desiderato - ed essendo propedeutico alla identificazione degli obiettivi specifici e alla valutazione dei costi efficienti necessari a conseguirli, inducono a rinviare

¹⁴ Si ritiene utile evidenziare che, con riferimento al 2011 (anno antecedente all'attribuzione all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici) - come riportato nel documento per la consultazione 339/2013/R/IDR, - "il tasso medio di realizzazione degli investimenti [risultava] pari al 55,86%, con elevata variabilità tra valori massimi e minimi".

sine die la realizzazione di interventi per il miglioramento delle infrastrutture idriche - e che, alla luce del quadro istituzionale esistente, non possono essere riavviate su traiettorie di miglioramento sulla base della normativa vigente;

- è apparsa debole l'azione di coordinamento nella realizzazione degli atti necessari all'avvio della realizzazione degli interventi, come le attività di progettazione esecutiva o quelle di conseguimento delle autorizzazioni previste;
- sono emerse criticità nella capacità realizzativa asseritamente riconducibili alle difficoltà introdotte con la nuova disciplina dettata dal cosiddetto Codice Appalti;
- si sono riscontrate – seppure con una frequenza decrescente a partire dal 2012, anche grazie a un quadro di stabilità e di certezza delle regole varate dall’Autorità¹⁵ – difficoltà nell’accesso al credito.

3.17 Alla luce delle considerazioni che precedono, l’Autorità – in coerenza con le valutazioni compiute in fase di selezione del primo elenco di interventi ai fini della definizione della sezione «acquedotti» del Piano nazionale – ritiene che un’efficace declinazione delle regole di utilizzo del Fondo di garanzia in parola possa sostenere la finanziabilità degli investimenti in particolare laddove le programmazioni economico-finanziarie adottate non conseguano l’equilibrio nell’ambito della normativa vigente, favorendo l’attuazione degli interventi:

- previsti da tempo nei programmi degli interventi (PdI) vigenti, ma non realizzati o realizzati solo parzialmente, previa verifica della congruità degli stessi rispetto alle effettive criticità rilevate nel territorio di pertinenza;
- che si renderebbero necessari per il raggiungimento degli obiettivi di qualità tecnica di cui alla deliberazione 917/2017/R/IDR, ma che - sulla base dei piani economico finanziari (PEF) elaborati dai competenti Enti di governo - non si è ritenuto di poter sostenere finanziariamente;
- non inclusi nelle programmazioni esistenti poiché la relativa area di incidenza supera i confini di competenza degli Enti cui è assegnato il compito di programmare (ci si riferisce, a titolo esemplificativo, a grandi opere idriche, di capacità di invaso, di adduzione, di depurazione su area vasta, la cui dimensione, sia economica, sia territoriale, ne preclude

¹⁵ Tra le misure adottate fin dall’avvio dell’esercizio delle proprie competenze, l’Autorità ha introdotto una componente tariffaria, Fondo Nuovi Investimenti (*FoNI*), con la finalità di garantire il ripristino e la manutenzione del patrimonio infrastrutturale pubblico finanziato dallo Stato. Ne sono seguiti il rafforzamento della capacità di spesa per investimento degli operatori, collegata all’infrastruttura gestita più che alle disponibilità finanziarie, e una nuova puntuale mappatura di tutte le opere necessarie alla erogazione del servizio.

l'inserimento in uno specifico atto di pianificazione).

- 3.18 Nello specifico, il Fondo potrà contribuire all'attuazione di quegli interventi (previa verifica sul relativo livello di priorità) che, pur essendo stati identificati come strategici e urgenti nell'ambito delle istruttorie condotte per la definizione del primo stralcio di Piano nazionale (in quanto necessari al raggiungimento di adeguati livelli di qualità tecnica, ivi compreso l'obiettivo di riduzione della dispersione delle risorse idriche), non abbiano potuto ancora trovare copertura nell'ambito delle risorse pubbliche disponibili per le annualità 2019 e 2020.
- 3.19 Al riguardo, si rammenta che, ai fini della definizione della sezione «acquedotti», sono pervenuti all'Autorità 52 contributi, trasmessi dai soggetti competenti con riferimento ai singoli territori di pertinenza (in cui, complessivamente, risiedono circa 48 milioni abitanti), contenenti nel complesso 2.249 progetti/proposte (corrispondenti a un fabbisogno di risorse di circa 9,8 miliardi di euro), riguardanti aspetti eterogenei e caratterizzati da diversi gradi di priorità. L'Autorità – a seguito di ulteriori approfondimenti e valutazioni istruttorie mirate alla selezione di proposte potenzialmente eligibili nell'ambito del Piano nazionale – è giunta ad individuare un elenco di 66 interventi, dandone evidenza nella relazione 268/2018/I/IDR e successivamente aggiornata con relazione 538/2018/I/IDR, portando ad individuare un valore complessivo del fabbisogno per misure strategiche nel servizio idrico integrato di circa 460 milioni di euro (di cui, come descritto nel precedente paragrafo, solo una spesa di 80 milioni di euro ha potuto beneficiare della copertura resa disponibile dalle risorse previste – a sostegno del primo stralcio del Piano nazionale – dalla legislazione vigente con riferimento al biennio 2019-2020).

Spunti per la consultazione

- Q7.** *Si condivide, seppure nella sua schematicità, la ricognizione delle esigenze infrastrutturali per il raggiungimento degli obiettivi di qualità tecnica fissati dall'Autorità? Si ritiene vi siano elementi ulteriori da poter considerare nell'analisi? Motivare la risposta.*

Interventi riguardanti le piccole dighe, non previsti nel Piano nazionale

- 3.20 Tramite la presente consultazione l'Autorità intende anche raccogliere informazioni (che attualmente non risultano nella propria disponibilità) circa il fabbisogno di investimenti riferibile alle “piccole dighe”, definite dal d.P.C.M. 30 maggio 2019 come gli “sbarramenti che non superano i quindici metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1 milione di metri cubi”.

Spunti per la consultazione

- Q8.** *Quali elementi si ritiene utile fornire al fine di individuare il fabbisogno di investimenti riferibile alle “piccole dighe” e le peculiari situazioni a fronte delle quali i gestori delle stesse potrebbero far ricorso alle garanzie del Fondo?*

4 Impieghi e fonti di finanziamento del Fondo

Entità delle garanzie

- 4.1 La definizione dell'entità della garanzia da prestare, intesa come quota garantita sul totale del valore dell'operazione da finanziare, alla luce dell'esigenza di coordinamento degli incentivi per il comparto idrico, avviene tenendo conto dell'assoggettamento o meno del soggetto beneficiario alla regolazione dell'Autorità. In particolare, se l'effetto indotto dalla concessione di una determinata entità di garanzia è comunque quello di ridurre gli oneri finanziari connessi all'operazione da realizzare, le motivazioni alla base della richiesta da parte del soggetto beneficiario possono differire e, in generale, con riferimento a quelli regolati, l'Autorità ritiene necessario considerare le informazioni acquisite nell'ambito delle attività regolatorie di propria competenza.
- 4.2 In sede di prima applicazione dello strumento, *con riferimento ai soggetti regolati*, l'Autorità è orientata a prevedere che l'entità della garanzia (G_{reg}) possa essere individuata nell'ambito del seguente intervallo:

GARANZIA PER SOGGETTI REGOLATI
$30\% \leq G_{reg} \leq 80\%$

- 4.3 Uno dei principali elementi consiste nell'efficacia della garanzia per la realizzazione di interventi aggiuntivi rispetto a quelli già in corso di realizzazione o comunque finanziati. Sotto questo profilo, in analogia con i criteri impiegati nell'ambito del Piano nazionale, l'Autorità è orientata a considerare con maggior favore quei soggetti che, pur avendo percentuali di realizzazione degli interventi previsti¹⁶ inferiori al 100%, abbiano comunque dimostrato una adeguata capacità operativa. Pertanto, al di sopra di una determinata soglia, l'entità della garanzia da prestare risulterà decrescente al crescere della percentuale di realizzazione degli interventi relativa al soggetto beneficiario. Una illustrazione del razionale si può

¹⁶ Il tasso di realizzazione degli investimenti programmati nel periodo MTI-2, in continuità con quanto previsto nel precedente periodo regolatorio, può essere formalizzato come

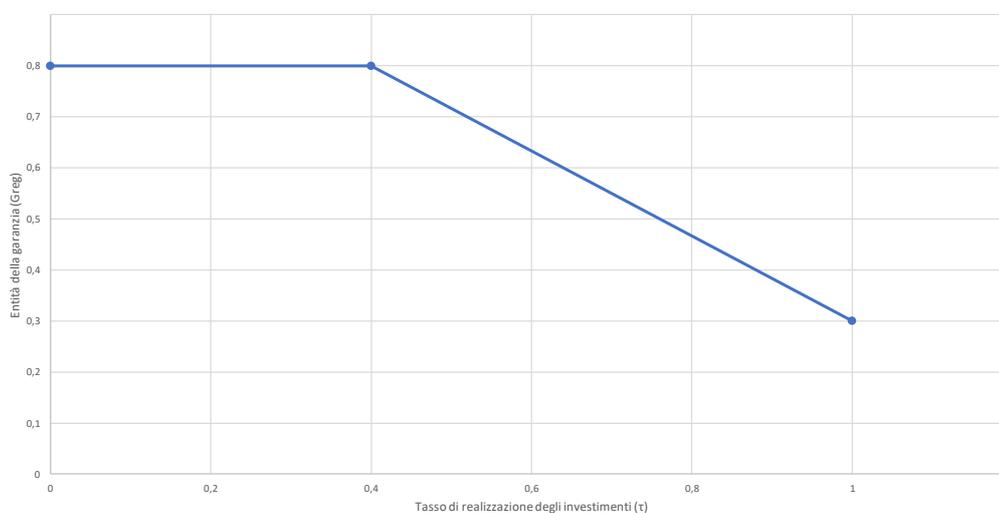
$$\tau_{MTI-2} = \frac{\sum_{2016}^{2019} \sum_c (IP_{t,c} - CFP_{t,c}) + \Delta LIC_t}{\sum_t^{2019} IP_t^{exp}}$$

e tiene conto:

- del fabbisogno di investimenti pianificato per ciascun anno t (IP_t^{exp});
- degli investimenti realizzati in ciascun anno t , calcolati considerando:
 - l'incremento del valore delle immobilizzazioni di categoria c risultante dalle fonti contabili, $IP_{t,c}$ (al netto del valore dei contributi a fondo perduto, $CFP_{t,c}$);
 - la spesa sostenuta per l'avanzamento delle opere classificate come "lavori in corso", ossia la variazione del saldo delle immobilizzazioni in corso rispetto all'anno precedente (ΔLIC_t).

trovare nella successiva *Figura 3*. L'Autorità è orientata a prevedere che, al di sotto della predetta soglia, per risultare ammissibile alla concessione di una garanzia (che potrebbe - sulla base di quanto esposto - essere quantificata al valore massimo), l'operatore debba provvedere, in un arco di tempo predefinito, a conseguire condizioni tecniche e gestionali congrue, rispetto ai riferimenti dell'Autorità.

Figura 3 – Entità della garanzia G_{reg} (% dell'ammontare dell'operazione finanziaria) per gli operatori assoggettati alla regolazione dell'Autorità



Spunti per la consultazione

Q9. *Si condivide l'orientamento prospettato per tenere conto del tasso di realizzazione degli interventi nella definizione dell'entità della garanzia da concedere ai soggetti regolati? Motivare la risposta.*

4.4 Un altro fattore significativo nell'individuazione dell'entità della garanzia è rappresentato dal grado di patrimonializzazione del soggetto gestore, definito come rapporto tra patrimonio netto e capitale investito netto¹⁷, decurtato di quello relativo ai contributi a fondo perduto ($CIN - CIN_{fp}$): operatori con una patrimonializzazione ridotta (elevata) necessiteranno, a parità di importi da finanziare, di garanzie maggiori (minori). Tuttavia, pur considerando la peculiarità sia delle infrastrutture gestite nel settore idrico, in larga parte non conferibili direttamente al patrimonio del gestore, sia della tipologia di soci prevalente nel settore idrico – per la maggior parte EELL – la cui difficoltà nell'assicurare conferimenti patrimoniali o sottoscrizioni di capitale sono emerse a più riprese, l'Autorità ritiene che sia comunque necessario adottare meccanismi che limitino

¹⁷ Ai sensi del vigente metodo tariffario, il capitale investito netto del gestore (CIN) è dato dalla somma del valore netto delle immobilizzazioni (IMN), della quota a compensazione del capitale circolante netto (CCN) e del valore delle immobilizzazioni in corso (LIC), dedotti taluni fondi di accantonamento (F_{Acc}) e la parte di $FoNI$ non ancora investita ($FoNI_{non_inv}$).

eventuali comportamenti opportunistici da parte dei soci. In particolare, potrebbe darsi il caso in cui una platea di soci, a fronte della possibile erogazione di garanzie per una entità rilevante, impieghi le eventuali risorse disponibili per finalità diverse da quelle della patrimonializzazione dell'operatore.

- 4.5 Dal punto di vista grafico, l'entità della garanzia dovrebbe seguire il medesimo andamento illustrato con riferimento al tasso di realizzazione, assumendo che al di sotto di una determinata soglia di patrimonializzazione sia comunque necessario il ricorso al valore massimo consentito, per poi ipotizzarne un andamento decrescente al crescere della patrimonializzazione. Tuttavia, per tener conto degli incentivi sottostanti alle scelte dei soci, l'Autorità è orientata a prevedere che, al di sotto di una determinata soglia di patrimonializzazione, l'operatore possa risultare ammissibile a condizione di provvedere, in un arco di tempo predefinito, a conseguire una soglia di patrimonializzazione ritenuta congrua, rispetto ai dati di riferimento dell'Autorità.

Spunti per la consultazione

Q10. *Oltre al grado di patrimonializzazione, quali ulteriori aspetti relativi alla capitalizzazione degli operatori regolati si ritengono significativi per valutare il corretto dimensionamento dell'entità della garanzia da concedere? Motivare la risposta.*

- 4.6 Il costo del debito a carico degli operatori rappresenta un altro elemento di sicuro interesse nel valutare l'entità della garanzia da prestare. Ad un primo esame, operatori che si trovino nelle condizioni di dover accettare il pagamento di maggiori (minori) costi per il ricorso all'indebitamento, dovrebbero poter ricevere una entità della garanzia maggiore (minore). Anche in questo caso, tuttavia, deve essere considerata la struttura degli incentivi degli operatori: alcuni possono aver privilegiato un ricorso ampio all'indebitamento di breve periodo, a fronte di condizioni di mercato vantaggiose, esponendo tuttavia la gestione al rischio di dover eventualmente accettare variazioni repentine nei costi del debito; in altri casi, un ricorso ampio all'indebitamento di breve termine può essere spiegato dalla impossibilità di contrarre forme di finanziamento a medio e lungo termine; in altri casi ancora, poi, sono emersi profili finanziari in cui, a fronte di una struttura della società capogruppo piuttosto bilanciata, le partecipate siano state assoggettate a policy di gestione del debito tese a massimizzare i vantaggi complessivi del gruppo, piuttosto che quelli relativi ad uno specifico settore di operatività.
- 4.7 Al riguardo, l'Autorità ritiene che l'impiego del Fondo, nel promuovere un incremento della spesa per investimenti, rappresenti anche uno strumento utile per favorire il ricorso a finanziamenti di medio e lungo termine, aumentando la stabilità delle curve dei rendimenti per il capitale di debito. Con riferimento a tale profilo, qualora la promozione di finanziamenti su di un arco di tempo più ampio venisse affidata all'entità della garanzia, ipotizzandone un incremento al crescere della durata delle operazioni, in una prima fase di avvio e a risorse date, si rischierebbe di esaurire il potenziale impiego del Fondo su di un numero limitato

di operazioni. L'Autorità, al fine di ampliare le possibilità di indebitamento a lungo termine, è orientata a prevedere che la variabile relativa alla durata dei finanziamenti sia considerata in una logica di ammissibilità dell'operazione, prevedendo una durata minima al di sotto della quale il ricorso alla garanzia sia da escludere. Peraltro, nell'ambito di operazioni di lunga durata, l'entità della garanzia può rivelarsi incentivante anche con incidenze percentuali contenute sul totale dell'operazione da finanziare, qualora siano predefinite le necessarie modalità di eventuale reintegro della garanzia.

Spunti per la consultazione

Q11. *Quale potrebbe essere una durata minima delle operazioni da ammettere alla garanzia? Motivare la risposta.*

Q12. *Si ritengono congrue le modalità prospettate per favorire il ricorso a forme di indebitamento di lungo termine? Motivare la risposta.*

4.8 Tra gli elementi da considerare ai fini dell'entità della garanzia rientra anche il grado di compimento dell'assetto istituzionale locale, inteso come il completamento delle attività necessarie alla piena operatività dell'Ente di governo dell'ambito e all'affidamento della gestione del servizio. L'attività di monitoraggio condotta dall'Autorità ha evidenziato la rilevanza di tale fattore nella capacità di attrarre finanziamenti. Sotto questo profilo, i contesti maggiormente svantaggiati, ovvero che abbiano un *track record* nell'adozione delle decisioni di competenza che evidenzino alcune carenze, richiedono, a parità di altre condizioni, entità di garanzia maggiori rispetto a quelli ritenuti più affidabili. Sotto altri profili, un simile approccio potrebbe generare una significativa riduzione della potenziale efficacia del Fondo nel favorire una crescita della spesa per investimenti, dal momento che l'attenzione sarebbe esclusivamente rivolta alle situazioni di maggiore criticità.

4.9 L'Autorità ritiene pertanto che, ferma restando la necessità di adottare tutte le misure che, a normativa vigente, sono impiegabili per superare le menzionate carenze, in una prima fase di avvio del Fondo, sia preferibile una strategia d'intervento che richieda, nelle situazioni svantaggiate, la prodromica accettazione delle condizioni necessarie a garantire che, anche in tali contesti, gli impegni in termini di programmazione e di gestione delle attività risultino pienamente coerenti con la regolazione applicabile.

Spunti per la consultazione

Q13. *Quali ulteriori misure si ritengono necessarie per favorire un incremento degli investimenti nei contesti che hanno evidenziato carenze organizzative? Motivare la risposta.*

4.10 Oltre agli elementi emersi nell'ambito delle attività di regolazione, un fattore significativo nella valutazione dell'entità della garanzia è sicuramente la rilevanza strategica dell'operazione da finanziare. Sotto questo profilo, nell'ambito dei criteri dettati dal citato d.P.C.M. e dalla normativa di riferimento, l'Autorità ritiene

che l'ammontare di spesa previsto, essendo già intercettabile nell'ambito della regolazione per schemi, non possa, di per sé, rappresentare un elemento utile all'identificazione dei progetti ammissibili. L'Autorità è orientata a prevedere che la rilevanza strategica dell'intervento sia viceversa desumibile in termini di risultati attesi con riferimento alla sicurezza degli approvvigionamenti e al miglioramento dei parametri di qualità tecnica.

Spunti per la consultazione

Q14. *Quali ulteriori elementi si ritengono utili per la valutazione della rilevanza strategica degli interventi? Motivare la risposta.*

4.11 Per quanto concerne i soggetti non regolati, l'Autorità è orientata a prevedere che l'entità della garanzia (G_{non_reg}) possa essere individuata come segue:

GARANZIA PER SOGGETTI NON REGOLATI
$G_{non_reg} \leq 80\%$

e valutata in coerenza con le modalità sopra indicate con riferimento agli operatori assoggettati alla regolazione dell'Autorità e, comunque tenendo conto del *grado di sinergia e complementarietà* tra l'intervento da sostenere con il ricorso al Fondo e le infrastrutture del servizio idrico integrato, ovvero con gli interventi ricompresi nelle programmazioni di ambito.

Spunti per la consultazione

Q15. *Sulla base delle esperienze riscontrate nei vari contesti di riferimento, si ritiene congruo prevedere una misura massima della garanzia pari all'80% dell'ammontare dell'operazione finanziaria? Motivare la risposta.*

Q16. *Con riferimento ai soggetti non regolati, si ritiene congrua la prospettata declinazione dell'entità della garanzia comunque tenendo conto del grado di sinergia e complementarietà tra l'intervento da sostenere con il ricorso al Fondo e le infrastrutture (esistenti o programmate) del servizio idrico integrato? Quale soglia minima si ritiene più adeguata ai fini dell'individuazione dell'entità della garanzia? Motivare la risposta.*

4.12 Poiché il d.P.C.M. 30 maggio 2019 prevede che la definizione delle modalità di gestione del Fondo per l'accesso alle garanzie finanziarie avvenga *“tenendo conto anche delle condizioni di mercato applicate per la prestazione di attività similari”* (articolo 4, comma 1), l'Autorità è orientata a prevedere che, contestualmente alla concessione della garanzia, sia individuato un costo della garanzia medesima (in capo al gestore richiedente), che tenga conto - in analogia a quanto previsto nell'ambito delle modalità di utilizzo di altri fondi di garanzia - dei costi amministrativi di gestione della garanzia e del fattore di rischio legato alle perdite nette sulle operazioni garantite, come determinato sulla base delle valutazioni compiute dal Comitato di valutazione dei rischi (composto da esperti in

valutazione dei rischi finanziari) che l’Autorità è chiamata ad istituire presso la Csea¹⁸.

- 4.13 L’Autorità intende prevedere che detto costo della garanzia sia versato alla Csea dal soggetto richiedente. Il costo in parola potrà essere ricompreso, per i gestori assoggettati alla regolazione dell’Autorità, tra quelli ammessi al riconoscimento tariffario, ritenendo tale modalità efficace al fine di dare attuazione alla previsione di cui al citato d.P.C.M. 30 maggio 2019 per la quale gli oneri di gestione del Fondo¹⁹ devono trovare copertura “*sulla base territoriale rappresentata dai soggetti beneficiari*”, comunque nel limite massimo del 2 per cento delle risorse assegnate al Fondo stesso (articolo 8, comma 1).

Spunti per la consultazione

- Q17.** *Si condivide l’orientamento dell’Autorità circa il costo della garanzia posto in capo al gestore richiedente? Motivare la risposta.*
- Q18.** *Si condivide l’orientamento di ricomprendere il costo della garanzia tra gli oneri ammessi al riconoscimento tariffario, in modo da dare attuazione alla previsione normativa per la quale gli oneri di gestione del Fondo devono trovare copertura “sulla base territoriale rappresentata dai soggetti beneficiari”? Motivare la risposta.*

Componente perequativa volta ad alimentare il Fondo

- 4.14 Il d.P.C.M. 30 maggio 2019 prevede che l’Autorità definisca la componente tariffaria - da indicarsi separatamente in bolletta - destinata all’alimentazione del Fondo e alla copertura dei costi di gestione del Fondo medesimo, “*tenendo conto della finalità di assicurare al Fondo una dotazione sufficiente a soddisfare i fabbisogni per i quali il Fondo è preposto, mantenendo altresì in ogni momento l’equilibrio finanziario del Fondo stesso*”.
- 4.15 L’Autorità, in sede di prima applicazione e nelle more della valutazione degli esiti del periodo di prima operatività del Fondo in parola, intende individuare la citata componente tariffaria perequativa in primo luogo nell’ottica di contenere “*gli oneri gravanti sulle tariffe*”²⁰. L’Autorità si riserva di integrare, a valle di un primo biennio di applicazione, la disciplina della richiamata componente tariffaria, in modo tale da assicurare – a norma dell’articolo 8, comma 3, del citato d.P.C.M. 30 maggio 2019 – che “*il Fondo rispetti un rapporto di necessaria coerenza tra gli impieghi, le riserve tecniche e gli ulteriori parametri eventualmente stabiliti*”.

¹⁸ Cfr. articolo 9, commi 2 e 3, del d.P.C.M. 30 maggio 2019.

¹⁹ A titolo esemplificativo, una indicazione della tipologia dei costi di gestione del Fondo in questione può essere data dai seguenti oneri: costi per il personale dedicato alle istruttorie in ordine alle richieste di accesso al Fondo; costi di gestione dei rapporti con i soggetti beneficiari della garanzia, nonché per l’attività di controllo da svolgersi lungo tutto il periodo di realizzazione delle opere e di validità della garanzia; costi amministrativi e di struttura; costi di segreteria (cfr. deliberazione 690/2018/I/IDR recante “*Parere al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri inerente interventi prioritari e criteri di utilizzazione del fondo di garanzia delle opere idriche, di cui all’articolo 58 della legge 221/2015*”).

²⁰ Cfr. articolo 58, comma 1, della legge 221/2015.

(...)”. In ogni caso, la circostanza che la prima attuazione del Fondo avvenga ad opera di un soggetto, quale la Csea, che da tempo si occupa di meccanismi perequativi, può fornire i necessari gradi di libertà per contemperare l’impatto tariffario a breve termine della componente volta ad alimentare il Fondo con l’esigenza di fornire garanzie per la realizzazione delle iniziative maggiormente strategiche.

- 4.16 Alla luce delle considerazioni che precedono e delle linee generali sopra prospettate in relazione alle modalità di gestione del Fondo, nel seguito – anche in una logica di sostenibilità della tariffa applicata all’utenza – si ritiene utile riportare gli esiti della simulazione condotta ipotizzando varie quantificazioni della componente tariffaria tesa ad alimentare il Fondo.
- 4.17 A fronte di una componente tariffaria con valore compreso tra 0,3 eurocent/mc e 0,6 eurocent/mc (da applicarsi a tutte le utenze del servizio idrico integrato come maggiorazione ai corrispettivi di acquedotto, di fognatura e di depurazione), sarebbe possibile destinare al Fondo in discorso un ammontare annuale di risorse compreso fra 34 milioni di euro e 68 milioni di euro²¹, con una incidenza sulla spesa annuale del servizio idrico relativa alla categoria di utenza da considerarsi più debole - ossia l’utenza domestica (assumendo che sia composta da tre componenti con consumo annuo di 150 mc) - compresa tra lo 0,4% e lo 0,9%²² (si veda il dettaglio riportato nella successiva *Tav. 1*).

²¹ Alla luce dei dati in possesso dell’Autorità, è possibile quantificare il consumo annuale di acqua in circa 5,5 miliardi di mc; tuttavia, cautelativamente la stima dell’ammontare di risorse annuali destinabili al Fondo è stata elaborata sulla base dei volumi complessivi dichiarati nel 2018 alla Csea, la quale è tenuta a relazionare all’Autorità in ordine al complessivo andamento del “conto UI1” (esplicitando i versamenti eseguiti dai gestori con riferimento alla componente tariffaria perequativa UI1- attualmente pari a 0,4 eurocent/mc - prevista a favore delle popolazioni colpite da eventi sismici), del “conto UI2” (afferente alla componente tariffaria perequativa UI2 - pari a 0,9 eurocent/mc - volta alla promozione della qualità dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione) e del “conto UI3” (riferito alla componente tariffaria perequativa UI3 - pari a 0,5 eurocent/mc - volta alla perequazione dei costi relativi all’erogazione del bonus sociale idrico e applicata come maggiorazione del solo servizio di acquedotto). In particolare, i volumi dichiarati alla Csea per il 2018 (v. Rapporto Csea del 2 luglio 2019), risultano ripartiti come segue tra i diversi servizi del SII:

Acquedotto: 4.118.000.000 mc

Fognatura: 3.560.000.000 mc

Depurazione: 3.656.000.000 mc

²² La spesa media di una utenza domestica del servizio idrico integrato (comprensiva di IVA), riferita a un consumo di 150 mc per l’anno 2018, è stata pari a 306,3 euro/anno. Detta stima - riportata nel Capitolo 5 della Relazione Annuale – Volume I “Stato dei servizi”, presentata dall’Autorità nel luglio 2019 - è stata condotta sulla base delle informazioni fornite da un campione di 103 gestioni, che erogano il servizio su un territorio in cui risiedono oltre 40 milioni di abitanti.

Tav. 1 – Stima delle risorse derivanti dalla componente tariffaria perequativa volta ad alimentare il Fondo

	<i>Ipotesi di consumo</i>	<i>Unità di misura</i>				
COMPONENTE TARIFFARIA		eurocent/mc	0,3	0,4	0,5	0,6
Spesa aggiuntiva annuale da componente tariffaria destinata al Fondo	100 mc/anno	euro/anno	0,9	1,2	1,5	1,8
	150 mc/anno	euro/anno	1,4	1,8	2,3	2,7
	200 mc/anno	euro/anno	1,8	2,4	3,0	3,6
	250 mc/anno	euro/anno	2,3	3,0	3,8	4,5
	500 mc/anno	euro/anno	4,5	6,0	7,5	9,0
Impatto della componente tariffaria su spesa di una famiglia di 3 componenti	150 mc/anno	%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%
Risorse complessive generate dalla componente tariffaria destinata al Fondo		euro/anno	34.002.000	45.336.000	56.670.000	68.004.000

Spunti per la consultazione

Q19. *Quale valore – nell’ambito dell’intervallo prospettato – si ritiene più congruo adottare ai fini della prima individuazione della componente tariffaria perequativa volta ad alimentare il Fondo? Motivare la risposta.*

5 Alcuni elementi procedurali

Requisiti soggettivi dei richiedenti

5.1 In coerenza con i criteri generali recati dal d.P.C.M. 30 maggio 2019 (in particolare, all’articolo 1, lett. *h*) e all’articolo 5, comma 1), l’Autorità è orientata a prevedere che siano ammissibili alle garanzie i seguenti soggetti:

- i gestori affidatari del servizio idrico integrato operanti nell’ambito territoriale ottimale di pertinenza, selezionati ai sensi del d.lgs. 152/2006 nel rispetto del principio di unicità della gestione, ovvero i soggetti salvaguardati ai sensi dell’articolo 172, comma 2, del d.lgs. 152/2006, che gestiscano il servizio idrico in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa *pro tempore* vigente e non dichiarato cessato *ex lege*, che abbiano sottoscritto la convenzione di affidamento con l’Ente di governo dell’ambito, e che abbiano adeguato la medesima sulla base della convenzione-tipo adottata dall’Autorità con delibera 656/2015/R/IDR;
- i soggetti salvaguardati ai sensi dell’articolo 147, comma 2-bis, del d.lgs. 152/2006, di cui sia fornito - oltre alla convenzione recante i contenuti minimi della convenzione-tipo - anche l’assenso formale alla gestione in forma autonoma rilasciata dal competente Ente di governo. In particolare,

si fa riferimento a:

- le gestioni del servizio idrico in forma autonoma nei comuni montani con popolazione inferiore a 1.000 abitanti già istituite ai sensi del comma 5 dell'articolo 148 del citato d.lgs. 152/2006;
- le gestioni del servizio idrico in forma autonoma esistenti, nei comuni che presentano contestualmente le seguenti caratteristiche: approvvigionamento idrico da fonti qualitativamente pregiate; sorgenti ricadenti in parchi naturali o aree naturali protette ovvero in siti individuati come beni paesaggistici; utilizzo efficiente della risorsa e tutela del corpo idrico;
- i fornitori all'ingrosso di servizi idrici, assoggettati alla regolazione dell'Autorità, che erogano ad altri soggetti, diversi dagli utenti finali domestici, il servizio di captazione e/o adduzione e/o distribuzione e/o potabilizzazione e/o fornitura di acqua all'ingrosso e/o i servizi di fognatura e depurazione, anche funzionali a più ATO;
- i soggetti che abbiano titolo a gestire dighe e opere di derivazione e adduzione nel caso in cui, le medesime, pur non essendo inserite tra le infrastrutture del servizio idrico integrato, siano funzionali alla sua alimentazione con la cessione della risorsa idrica.

5.2 L'Autorità, inoltre - anche al fine di prevedere specifiche condizionalità volte a contemperare l'esigenza di avviare rapidamente il finanziamento degli interventi prioritari con quella di assicurarne una esecuzione efficace e sostenibile - intende prevedere che ai fini dell'ammissibilità alle garanzie, i predetti soggetti:

- non siano in stato di scioglimento o di liquidazione, ovvero sottoposti a procedure concorsuali per insolvenza o ad accordi stragiudiziali o piani asseverati ai sensi dell'articolo 67, comma 3, lettera d), della legge fallimentare di cui al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 o ad accordi di ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'articolo 182-bis della medesima legge;
- abbiano ottemperato, ove assoggettati alla regolazione dell'Autorità, agli obblighi previsti per l'adozione e l'approvazione, ai sensi della normativa *pro tempore* vigente, dello specifico schema regolatorio, composto dal programma degli interventi, dal piano economico-finanziario e dalla convenzione di gestione.

Spunti per la consultazione

Q20. *Si condividono i requisiti soggettivi sopra enucleati ai fini dell'ammissibilità alle garanzie del Fondo? Motivare la risposta.*

Operazioni ammesse al rilascio della garanzia

5.3 Gli investitori istituzionali sostengono che “*il sistema tariffario rappresenta la principale fonte di finanziamento degli investimenti nel settore idrico, essendo la tariffa determinata in modo da tener conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, del recupero del costo sostenuto per reperire le risorse finanziarie e dei costi di gestione (...), in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del «full cost recovery» e secondo il principio «chi inquina paga».* Tuttavia, finanziamenti a lungo termine a titolo di anticipazioni sono indispensabili considerato che i flussi di cassa generati dalle tariffe sono diluiti nel tempo. I gestori coinvolti possono ricorrere all’indebitamento e/o al capitale di rischio, [venendo coerentemente] riconosciuto in tariffa uno specifico contributo [standardizzato] per le spese connesse al reperimento delle risorse finanziarie sotto la voce (...) «oneri finanziari»²³. Il finanziamento degli investimenti tramite debito può assumere le tre forme sinteticamente richiamate nel successivo *Box 4*.

Box 4 – Forme di finanziamento degli investimenti tramite debito

Il finanziamento degli investimenti tramite debito può assumere essenzialmente tre forme:

- *finanziamento corporate*, in cui la solidità dell’impresa finanziata rappresenta la garanzia del creditore senza alcun legame tra progetto finanziato e merito di credito;
- *project finance*, in cui esiste un legame diretto tra finanziamento e progetto finanziato, in quanto la garanzia è rappresentata dai flussi di cassa generati dalla specifica opera;
- *mercato obbligazionario*, al quale le imprese accedono sempre più spesso, a integrazione delle due forme precedenti.

Alcune evidenze e elementi di criticità:

A causa delle dimensioni medie degli interventi, delle incertezze relative alla realizzazione dei progetti, del rischio di fine concessione e dei costi di strutturazione, la finanza di progetto non risulta essere tra le modalità di finanziamento più usate nel comparto.

La tendenza del comparto sembra andare nella direzione di favorire finanziamenti su base *corporate*, soprattutto a favore delle realtà industriali di più grandi dimensioni, capaci di offrire garanzie di ripagamento del debito con i propri flussi di cassa. Visto tuttavia il basso grado di patrimonializzazione delle imprese idriche, anche il credito bancario di tipo *corporate* potrebbe trovare delle difficoltà nel settore.

Negli ultimi anni si è assistito a una crescita significativa del mercato obbligazionario. In particolare, il contesto normativo ha promosso la creazione di strumenti *ad hoc* quali i *mini bond*, gli *hydro bond* e i *project bond*. Tuttavia, il ricorso a emissioni obbligazionarie rimane accessibile soprattutto ad aziende di dimensioni medio-grandi, poco diffuse nel panorama italiano.

[Cfr. Cassa Depositi e Prestiti, “Rapporto sulla finanza locale n. 3/2017”]

5.4 I medesimi investitori istituzionali riconoscono nel Fondo di garanzia opere idriche (diretto ad assicurare l’adempimento degli obblighi assunti al momento

²³ Cfr. Cassa Depositi e Prestiti, “Rapporto sulla finanza locale n. 3/2017”, pag.33.

della stipula del finanziamento) un valido strumento “*per migliorare l’accesso al credito da parte dei numerosi piccoli operatori del settore, i quali non possono annoverare le opere infrastrutturali idriche a garanzia dei finanziamenti richiesti*”²⁴.

- 5.5 Le operazioni di finanziamento che si intende ammettere al rilascio delle garanzie²⁵ sono unicamente le nuove operazioni destinate a supportare gli interventi dettagliati nel precedente Capitolo 3.
- 5.6 Con particolare riferimento alla “*garanzia di rimborso del credito*”, le citate operazioni di finanziamento possono riguardare:
- i contratti di finanziamento a medio/lungo termine - a copertura, totale o parziale, dei costi per gli investimenti nel SII come risultanti nel programma degli interventi del gestore titolato adottato dall’Ente di governo dell’ambito o da questo successivamente approvato e deliberato – sottoscritti con i seguenti soggetti finanziatori (v. articolo 1, comma 1, lett. t) del d.P.C.M. 30 maggio 2019):
 - le banche,
 - gli intermediari finanziari,
 - la Cassa depositi e prestiti,
 - la Banca europea degli investimenti;

²⁴ Nel citato “Rapporto sulla finanza locale n. 3/2017” si evidenzia come “*sempre nell’ottica di migliorare il merito di credito delle operazioni di investimenti nel comparto idrico, si può immaginare un ruolo importante anche per il Piano di Investimenti per l’Europa (il c.d. Piano Juncker). Le garanzie dell’EFSI (European Fund for Strategic Investments) sono infatti previste anche per progetti ambientali, purché rispettino i seguenti vincoli: addizionalità dell’intervento rispetto a strumenti già operativi, compatibilità con le politiche europee, viability dei progetti e capacità di mobilitare capitale privato. (...) Nell’ambito del Piano, per progetti di media dimensione, come quelli che contraddistinguono il comparto idrico, c’è anche la possibilità di realizzare piattaforme di investimenti di progetti integrati, che sono finalizzate a raccogliere risorse private e allo stesso tempo permettono di aggregare più progetti e ridurre i relativi costi. Infine, tali garanzie europee hanno un effetto positivo sulla posizione finanziaria del comparto pubblico che contribuisce al finanziamento in quanto la componente di contribuzione pubblica di un progetto a garanzia EFSI può essere cancellata dal debito pubblico, rappresentando quindi un’eccezione ai vincoli sull’indebitamento (c.d. clausola investimenti)*”. Peraltro, nell’aprile del 2019 è stato approvato dal Parlamento europeo un nuovo “*programma europeo per sostenere gli investimenti e l’accesso ai finanziamenti nel periodo 2021-2027*”: l’iniziativa “InvestEU” accorperà il Fondo europeo per gli investimenti strategici (il citato EFSI) e altri 13 strumenti finanziari dell’UE attualmente disponibili a sostegno degli investimenti nell’Unione.

²⁵ Richiamando quanto già riportato al precedente punto 3.1, il Fondo interviene utilizzando, in via alternativa, i seguenti strumenti:

- a) la garanzia, prestata dal Fondo direttamente a beneficio del gestore titolato, di pagamento del “Valore di subentro riconosciuto”, dovuto al gestore uscente in relazione alle operazioni di finanziamento degli interventi di cui all’art. 5 del d.P.C.M. 30 maggio 2019;
- b) la garanzia, prestata dal Fondo direttamente a beneficio dei soggetti finanziatori o degli investitori, di rimborso del credito da questi ultimi vantato nei confronti del gestore titolato per le operazioni di finanziamento degli interventi di cui all’art. 5 del medesimo decreto.

- gli strumenti finanziari (di cui siano titolari i soggetti investitori definiti all'articolo 1, comma 1, lett. p) del d.P.C.M. 30 maggio 2019), quali:
 - obbligazioni, emesse dalle società affidatarie del servizio idrico, sottoscrivibili esclusivamente dagli utenti con facoltà di conversione in azioni semplici o di risparmio²⁶;
 - obbligazioni e titoli di debito emessi da società di progetto, ovvero società operanti nella gestione del SII, al fine di realizzare una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità²⁷ ;
 - altri titoli di debito comunque emessi ai fini del supporto del programma degli interventi del gestore titolato, con scadenza superiore ai diciotto mesi e un giorno.

5.7 Relativamente alla *garanzia del "Valore di subentro riconosciuto"*, dovuto al gestore uscente, l'Autorità - in coerenza con le casistiche e le procedure espressamente disciplinate dal "*Titolo IV Cessazione e subentro*" dell'Allegato A alla deliberazione 656/2015/R/IDR (recante i contenuti minimi della convenzione tipo) - intende disporre (all'uopo integrando le disposizioni di cui alla richiamata deliberazione 656/2015/R/IDR) che il pagamento di detto valore di subentro riconosciuto:

- possa essere previsto:
 - nei casi di subentro alle gestioni provviste di provvedimento di salvaguardia (ossia di subentro ai soggetti salvaguardati ovvero esercenti il servizio in base ad un affidamento assentito in conformità alla normativa pro tempore vigente e non dichiarato cessato *ex lege*);
 - nei casi di subentro alla gestione unica d'ambito;
- debba essere corrisposto da parte del gestore subentrante entro il novantesimo giorno antecedente all'avvio del nuovo affidamento.

Spunti per la consultazione

- Q21.** *Si ritiene esaustiva l'illustrazione dei finanziamenti e delle altre operazioni finanziarie ammessi al rilascio della garanzia? Motivare la risposta.*
- Q22.** *Si condividono i casi di cessazione dell'affidamento per i quali deve essere previsto il pagamento del valore di subentro riconosciuto e le relative modalità di liquidazione? Motivare la risposta.*

²⁶ Cfr. articolo 151, comma 8, del d.lgs. 152/2006.

²⁷ Cfr. articolo 185 del d.lgs. 50/2016.

Modalità di richiesta della garanzia

- 5.8 L'Autorità intende prevedere che i soggetti in possesso dei requisiti enucleati al precedente punto 5.1 - in accordo con il pertinente Ente di governo ovvero con altro soggetto competente - possano far richiesta di accesso alle garanzie del Fondo, trasmettendo apposita istanza all'Autorità e alla Csea.
- 5.9 La richiesta della garanzia dovrà riportare, in particolare, i seguenti contenuti minimi:
- descrizione dettagliata dell'operazione per la quale si richiede il rilascio della garanzia del valore di subentro riconosciuto, ovvero del rimborso del credito;
 - descrizione dell'intervento da sostenere tramite il ricorso alla garanzia, anche indicando:
 - la tipologia di interventi – tra quelle dettagliate all'articolo 5 del d.P.C.M. 30 maggio 2019 – a cui il medesimo è riconducibile;
 - il numero di comuni e di abitanti residenti interessati dall'intervento medesimo;
 - l'indicatore di qualità tecnica al cui mantenimento o miglioramento l'intervento in questione è destinato;
 - per i soggetti non regolati, elementi utili a valutare il grado di sinergia e complementarietà con le infrastrutture del servizio idrico integrato, ovvero con gli interventi ricompresi nelle programmazioni di ambito;
 - il relativo cronoprogramma recante le fasi e i tempi di esecuzione dei lavori;
 - relazione sulle fonti di finanziamento che caratterizzano la gestione, esplicitando, in particolare, la composizione delle stesse (anche distinguendo tra finanziamenti a breve termine e a medio-lungo termine), nonché la presenza di eventuali risorse pubbliche di cui si è beneficiari (indicando l'anno di assegnazione e la quota parte di fondi già impiegati).

Spunti per la consultazione

Q23. *Si condividono le modalità e i contenuti minimi di richiesta della garanzia prospettati dall'Autorità? Si ritiene vi possano essere ulteriori elementi essenziali ai fini della citata richiesta? Motivare la risposta.*

Schema di funzionamento del Fondo

- 5.10 Considerando anche le funzioni di monitoraggio e controllo che il d.P.C.M. 30 maggio 2019 attribuisce all'Autorità e alla Csea, si ritiene di poter schematizzare il funzionamento del Fondo come riportato nella successiva *Figura 4*.

- 5.11 L'Autorità e la Csea, ognuno per i profili di propria competenza, provvedono al controllo ed al monitoraggio degli interventi ammessi alla garanzia del Fondo, acquisendo tutte le informazioni all'uopo necessarie anche tramite la Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) di cui al d.lgs. 229/2011. In particolare, l'Autorità effettua le verifiche sullo sviluppo degli interventi anche tenuto conto delle informazioni trasmesse nell'ambito delle istruttorie volte all'approvazione delle proposte tariffarie, ovvero tramite controlli *ad hoc*, richiedendo il dettaglio delle motivazioni di eventuali ritardi nell'esecuzione dei lavori. Lo stato di avanzamento degli interventi realizzati verrà, inoltre, pubblicato ed aggiornato sul sito istituzionale dell'Autorità, secondo quanto previsto dalla normativa vigente.
- 5.12 Laddove si verificano le condizioni per escutere la garanzia, l'Autorità è orientata a prevedere che il gestore titolato sia tenuto alla restituzione della medesima in forma rateizzata secondo le modalità definite dall'Autorità e dalla Csea nell'ambito dei pertinenti provvedimenti in ordine alle condizioni specifiche, a carattere individuale, concernenti i termini di rilascio, e in ogni caso in un periodo di tempo non superiore a 24 mesi. In caso di garanzia del valore di subentro, l'obbligo di restituzione è in capo al gestore subentrante alle medesime condizioni.
- 5.13 La somma da restituire sarà pari all'importo versato dalla Csea per l'intervento considerato, cui si sommano i costi di garanzia eventualmente non ancora versati, il tutto maggiorato per l'importo degli interessi.

Spunti per la consultazione

- Q24.** *Si ritiene opportuno suggerire ulteriori elementi di cui tener conto ai fini della schematizzazione del funzionamento del Fondo?*
- Q25.** *Si ritiene congruo il periodo di 24 mesi previsti per la restituzione al Fondo della garanzia escussa? Motivare la risposta.*
- Q26.** *Si ritiene che il prospettato schema di funzionamento del Fondo possa trovare efficace applicazione sia per i soggetti regolati che per quelli non sottoposti alla regolazione dell'Autorità? In caso di risposta negativa, quali modalità di funzionamento alternative si ritiene di poter suggerire?*

Figura 4 – Schema di funzionamento del Fondo

