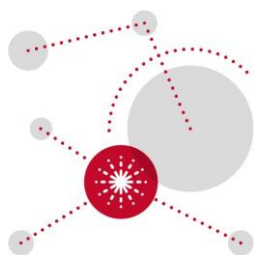


**Focus Team Infrastrutture,
Energia e Transizione Ecologica****Focus Team Leader**

Catia Tomasetti
catia.tomasetti@belex.com
Tel. +39 06 84551 284

**Autori**

Giorgio Frasca
giorgio.frasca@belex.com
Tel. +39 06 84551 284

Stato del servizio idrico integrato in Italia - tendenze prospettive e fattori di crescita**1. Introduzione**

Negli ultimi anni il settore idrico italiano ha registrato un incremento significativo e strutturale degli investimenti e dei livelli qualitativi e quantitativi del servizio.

Più nello specifico, come emerge anche dai dati dell'ultimo *Blue Book (Executive Summary 2026*, Fondazione Utilitatis), gli investimenti nel servizio idrico hanno registrato una crescita strutturale e continuativa nel corso dell'ultimo quinquennio, con un picco di crescita atteso nel biennio 2025-2026 per effetto dei piani finanziati con risorse PNRR, giunti nel pieno della realizzazione¹.

Tra i fattori che negli anni hanno contribuito in modo più significativo a questa crescita emergono quello della regolazione tariffaria e contrattuale, il crescente consolidamento dimensionale degli operatori e il progressivo passaggio a gestioni industriali, nonché – specie nel corso dell'ultimo quinquennio – le ingenti risorse pubbliche investite nel settore (tra tutte, quelle del PNRR).

Questa tendenza positiva trova conferma anche in una sempre crescente propensione da parte del mercato bancario (e non solo) a finanziare il settore, con strutture più flessibili e termini e condizioni più favorevoli per i gestori rispetto al passato.

¹ Nello specifico, nel 2021 la spesa media si attestava nell'ordine dei 66 euro per abitante ed è cresciuta sensibilmente e costantemente ogni anno durante l'ultimo quinquennio, raggiungendo il valore massimo medio di 115 euro per abitante nel 2025 (quest'ultimo dato relativo al 2025 si basa sugli investimenti programmati, non essendo ancora disponibile quello sugli investimenti realizzati).

2. Nodi critici e sfide del settore

Pur in presenza di un quadro di miglioramento, il settore continua però a presentare una serie di criticità che incidono, soprattutto, sulle prospettive future.

In particolare:

- ancorché negli ultimi anni il differenziale di spesa media tra le varie aree del Paese si sia ridotto, il divario tra le Regioni del Nord-Centro Italia e le Regioni del Sud Italia resta marcato in termini di stato e funzionamento delle infrastrutture e di livelli qualitativi e quantitativi del servizio.
- Se è vero che, anche grazie alla spinta delle riforme e degli obiettivi promossi nell'ambito del PNRR, si registra un avanzamento nel processo di aggregazione e di subentro dei gestori industriali, permane ancora una massiccia presenza di gestioni in economia e di gestioni frammentate, soprattutto al Sud. L'assenza di servizi organizzati su scala e dimensioni "industriali" comporta che in questi territori l'investimento pro capite tende a rimanere contenuto, per effetto di vincoli di bilancio, minore capacità finanziaria e strutture organizzative limitate.
- Una parte consistente dell'incremento degli investimenti, come detto, è legata a programmi e misure aventi carattere temporaneo e straordinario, come il PNRR. In assenza di interventi strutturali e di lungo periodo, questa spinta potrebbe ridursi.
- Come emerge anche dal monitoraggio di Fondazione Utilitatis (*Blue Book, Executive Summary 2026*), il numero e la rilevanza (in termini di popolazione servita) degli affidamenti scaduti e in scadenza nel prossimo quinquennio è tutt'altro che trascurabile². Ciò crea, nelle gestioni interessate, una situazione di potenziale incertezza e discontinuità, legata alle procedure di gara e/o di affidamento diretto, alle attività di ricognizione e trasferimento degli *asset* e, più in generale, alle complessità della procedura di subentro, che implicano risorse, tempi e rischi significativi (derivanti, tra gli altri, dai possibili contenziosi connessi alle procedure di affidamento e dalle complessità connesse alle attività di ricognizione delle opere e subentro).

² Come riportato nel *Blue Book, Executive Summary 2026*, dieci affidamenti risultano già scaduti e coinvolgono circa 2 milioni di abitanti, ulteriori quattro, relativi a circa 1,5 milioni di abitanti, giungeranno a scadenza entro un anno e, guardando a un orizzonte temporale di 10 anni, il numero di affidamenti in scadenza coinvolgerà oltre la metà della popolazione.

Questa situazione genera inevitabilmente degli effetti negativi anche rispetto alla possibilità per i gestori in scadenza di pianificare, realizzare e reperire le risorse per finanziare gli investimenti.

In proposito, se è vero che parte del problema in linea di principio può ritenersi mitigato dal fatto che gli investimenti non ammortizzati in tariffa confluiscono nel c.d. valore di indennizzo dovuto dal gestore subentrante al gestore uscente alla scadenza dell'affidamento, è però altrettanto vero che il recupero dei maggiori costi sostenuti viene rimandato a un momento tutt'altro che certo, generando un ulteriore (e spesso significativo) fabbisogno e/o possibili situazioni di tensione finanziaria. Inoltre, avviare investimenti di lunga durata genera ulteriori complessità legate alla gestione e al riparto delle responsabilità e dei rischi tra gestore subentrante e gestore uscente per quegli interventi che saranno completati dopo l'affidamento e il subentro del nuovo operatore.

In aggiunta, quanto alla finanziabilità degli investimenti da realizzare durante l'ultimo periodo di concessione, i flussi di cassa generati dalla gestione del servizio in tale ridotto arco temporale non sono solitamente sufficienti a consentire il rimborso dell'indebitamento entro la scadenza della concessione. Questo aspetto è particolarmente delicato in ottica di bancabilità poiché, in mancanza di ricavi sufficienti per ripagare integralmente il debito, la possibilità per i finanziatori di veder soddisfatto il proprio credito si basa principalmente sul c.d. valore di indennizzo, che sarà pagato dal gestore subentrante al gestore uscente, senza certezze, soprattutto in termini di tempi.

In proposito, benché i finanziatori inizino a valutare strutture con durate che vanno oltre la scadenza delle concessioni e/o prevedendo profili di rimborso con maxi-rate finali che fanno affidamento sul c.d. valore di indennizzo, questa opzione resta al momento principalmente appannaggio degli operatori più solidi, per dimensioni, merito creditizio e *track record* e, comunque, sconta condizioni tendenzialmente di minor favore e flessibilità ridotte.

- La convenzione tipo impone un limite massimo di 30 anni di durata agli affidamenti del servizio idrico integrato. Questa previsione, oltre a rappresentare un irrigidimento poco giustificabile rispetto alla disciplina generale applicabile alle concessioni prevista sia a livello nazionale che comunitario, riduce fortemente gli spazi di manovra per gestori e concedenti in ipotesi di investimenti improcrastinabili e significativi.

Questo aspetto risulta ancor più rilevante quando questa esigenza di spesa si manifesta durante l'ultimo periodo di concessione, stante le sue-esposte criticità in ottica di bancabilità e stante la difficoltà (e, spesso, l'impossibilità) di azionare altre leve di riequilibrio, inclusa quella dell'aumento delle tariffe.

3. Possibili strumenti di crescita e di gestione delle criticità

In questa prospettiva, al fine di contrastare questi potenziali fattori debilitanti e promuovere l'incremento degli investimenti, assicurando al contempo livelli tariffari sostenibili e l'equilibrio economico-finanziario delle gestioni, ricorrere a forme alternative di finanziamento (come ad esempio gli strumenti finanziari partecipativi) e/o a strumenti come il partenariato pubblico privato (PPP) rappresenta un'opzione potenzialmente valida in ottica di competitività, allocazione dei rischi e di attrattività anche sul mercato bancario e finanziario.

Con particolare riferimento al PPP, esso rappresenta uno strumento particolarmente efficace per affrontare le criticità associate alla realizzazione e al finanziamento di infrastrutture complesse e/o che richiedono ingenti risorse finanziarie, in quanto capace di far convergere capitali privati in funzione di moltiplicatore delle risorse pubbliche e di mettere al servizio di progetti di interesse pubblico l'*expertise* e le competenze proprie degli operatori privati.

Si pensi, ad esempio, alla realizzazione e gestione, nell'ambito di una concessione di servizio idrico integrato, di un impianto di depurazione o di desalinizzazione, o ancora di un impianto di produzione di energia a sostegno dei consumi del servizio, in cui un operatore privato selezionato tramite gara assume il rischio di costruzione e gestione dell'opera nonché parte dell'onere finanziario, ricevendo in cambio un canone di gestione e/o una quota parte di tariffa del servizio idrico come fonte per il recupero e la remunerazione dell'investimento. Un sistema di questo tipo consentirebbe un alleggerimento dei rischi in capo al gestore e alla PA e una riduzione/dilazione di parte degli oneri economici a carico del pubblico.

Un'altra auspicabile iniziativa, che certamente potrebbe favorire sia la bancabilità delle concessioni che i processi di aggregazione e i subentri di gestioni industriali, sarebbe quella di intervenire a livello normativo per superare in via definitiva il limite trentennale di durata delle concessioni. Ciò quantomeno per gli affidamenti in essere che risultino in linea con la normativa e/o che rispettino taluni livelli di efficienza, qualità e dimensione della gestione, nell'ambito delle procedure di riequilibrio economico-finanziario che derivino da investimenti urgenti e imprevisti.

Quello dei trent'anni è, infatti, un limite precipuo del servizio idrico, rispetto al quale sarebbe auspicabile un allineamento con la disciplina generale in materia di concessioni, sì da consentire – almeno al ricorrere di improcrastinabili e non previste esigenze di nuovi investimenti durante la vita della concessione – di farvi fronte senza dover gravare sull'utenza né sulla prestazione di altri servizi o investimenti, né, tantomeno, sulle risorse pubbliche. Questo consentirebbe anche di superare (o, comunque di mitigare) le criticità sopra descritte riguardanti la finanziabilità dei piani di investimento durante l'ultimo periodo di concessione.

4. Ulteriori prospettive di riforma

Capitolo a parte, che meriterebbe un approfondimento e una trattazione separata, e che assume un rilievo strategico rispetto alle criticità sopra descritte, è quello dell'auspicabile riforma della disciplina in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, del D.Lgs. n. 175/2016 (c.d. TUSP), attraverso cui potrebbero porsi le basi, a livello regolatorio, per garantire una maggiore competitività di queste società, che rappresentano la maggioranza degli operatori nel servizio idrico integrato.

In particolare, tra le possibili misure di intervento, possono annoverarsi:

- (i) l'introduzione di meccanismi in grado di favorire realmente l'aggregazione tra gestori e di superare la frammentazione gestionale attualmente esistente (ad es. riducendo gli oneri procedurali o attribuendo premialità o misure di tolleranza alle gestioni interessate);
- (ii) la revisione delle casistiche di esclusione dal campo di applicazione del TUSP (ad es. includendo espressamente anche le controllate delle quotate, nonché i soci pubblici di dette società per le decisioni ad esse relative e tutte le società che emettono strumenti finanziari quotati, senza limiti temporali);
- (iii) una revisione della definizione di "controllo pubblico" e suo maggiore allineamento alla definizione civilistica di controllo;
- (iv) un alleggerimento degli aggravati procedurali a carico degli enti locali per l'acquisizione ed il mantenimento delle partecipazioni pubbliche, quantomeno per quelle indirette.

5. Conclusioni

Il settore idrico italiano ha registrato negli ultimi anni un significativo miglioramento sia sul piano qualitativo che quantitativo, anche grazie all'incremento degli investimenti e al consolidamento delle gestioni.

Permangono tuttavia nodi critici e sfide rilevanti – dal divario infrastrutturale tra Nord e Sud alla frammentazione gestionale, dalla dipendenza da risorse straordinarie come il PNRR alle complessità connesse agli affidamenti in scadenza – che rischiano di frenare lo sviluppo del comparto.

In tale contesto, sia iniziative di natura industriale, come il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione e il finanziamento delle infrastrutture, sia auspiccate riforme normative – tra cui il superamento del limite trentennale delle concessioni e la revisione della disciplina in materia di società a partecipazione pubblica – potrebbero svolgere un ruolo determinante nel contrastare tali fattori critici e nel sostenere una crescita duratura e strutturale del servizio idrico integrato.



Focus Team Infrastrutture, Energia e Transizione Ecologica

Il Focus Team è una costellazione di competenze in diversi campi di attività con un *focus* sulle infrastrutture, sull'energia e sulla transizione ecologica.

Catia Tomasetti

Bancario & Finanziario

Marco Giovanni Mancino

Legal Risk, Compliance & Investigations

Enrico Chieppa

Litigation & Dispute Resolution

Giuseppe Manzo

Societario

Paolo Daino

Societario

Francesca Marchetti

Bancario & Finanziario

Francesca Di Carpegna Brivio

Societario

Fulvio Marvulli

Societario

Anna Di Vilio

Bancario & Finanziario

Massimo Merola

Diritto dell'Unione europea e antitrust

Michele Dimonte

Fiscale

Francesca Peruzzi

Societario

Roberto Flammia

Bancario & Finanziario

Augusto Praloran

Societario

Giorgio Frasca

Bancario & Finanziario

Alessandro Rosi

Amministrativo

Biagio Giliberti

Amministrativo

Alberto Saravalle

Societario

Sara Lembo

Diritto dell'Unione europea e antitrust

Emanuela Spinelli

Diritto Penale

Gabriele Malgeri

Bancario & Finanziario

Giovanna Zagaria

Bancario & Finanziario