

A cura di
Giovanni Canitano, Davide Di Laurea, Nicola Doni

LA CONVENZIONE DI AFFIDAMENTO E LA REGOLAZIONE NEL SERVIZIO IDRICO IN ITALIA

Atti della 1^a edizione degli Incontri
sulla regolazione dei servizi idrici
ANEA Palermo, 28-29 novembre 2005



**Associazione Nazionale
Autorità e Enti di Ambito**

FrancoAngeli

A cura di
Giovanni Canitano, Davide Di Laurea, Nicola Doni

LA CONVENZIONE DI AFFIDAMENTO E LA REGOLAZIONE NEL SERVIZIO IDRICO IN ITALIA

Atti della 1^a edizione degli Incontri
sulla regolazione dei servizi idrici
ANEA Palermo, 28-29 novembre 2005

FrancoAngeli

Copyright © 2007 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Premessa	pag.	9
Prefazione	»	15
1. Affidamenti e rinegoziazioni nel settore infrastrutturale: una visione d'insieme, di José Luis Guasch	»	21
1. Introduzione	»	21
2. L'importanza delle infrastrutture per la crescita economica	»	22
3. La partecipazione del settore privato: nuove regole e rischi	»	27
4. Attingere dall'esperienza per migliorare i risultati	»	29
4.1. La rinegoziazione e la procedura di affidamento del contratto	»	33
4.2. I regimi regolatori delle concessioni esaminate	»	34
4.3. La controparte che ha innescato la rinegoziazione	»	34
4.4. Obblighi di investimento nelle concessioni analizzate	»	35
4.5. Caratteristiche del contratto e incidenza della rinegoziazione	»	35
4.6. Le ripercussioni dei processi di rinegoziazione	»	36
5. Rinegoziare solo quando giustificato	»	37
Bibliografia	»	41
2. Gestire le riforme attraverso i contratti: perché da soli non sono sufficienti!, di Claude Menard	»	45
1. Introduzione	»	45
2. Le forze che spingono verso la contrattazione	»	46
3. Che tipo di contratti?	»	48
4. Le lezioni apprese dalle esperienze di contrattazione nel settore idrico	»	53
5. Conclusioni	»	57
Bibliografia	»	58

3. Teoria dei contratti e regolamentazione dei servizi pubblici locali , di <i>Alessandro Petretto</i>	pag. 61
1. Introduzione	» 61
2. Elementi di teoria economica dei contratti	» 63
2.1. I fondamenti della disciplina dei contratti	» 63
2.2. Incompletezza contrattuale e fallimenti del mercato	» 65
2.3. L'investimento ottimale nella relazione contrattuale	» 67
3. La riforma dei sistemi di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità	» 69
3.1. Il superamento del modello tradizionale di produzione pubblica e la "nuova" regolamentazione dei monopoli naturali	» 69
3.2. L'incompletezza dei contratti di servizio e la regolamentazione tramite Autorità indipendenti	» 72
4. Incompletezza contrattuale e organizzazione industriale di un servizio pubblico locale: un modello teorico	» 76
5. Alcune considerazioni di sintesi	» 82
Bibliografia	» 83
4. Le convenzioni di affidamento del servizio idrico integrato: una analisi comparata alla luce della teoria economica dei contratti , di <i>Giovanni Canitano, Davide Di Laurea, Nicola Doni</i>	» 85
Introduzione generale	» 85
1. La teoria dei contratti dal punto di vista economico	» 88
1.1. Il contratto come strumento di governo di relazioni economiche complesse	» 88
1.2. La Nuova Economia della Regolazione	» 95
1.3. La teoria dei contratti incompleti	» 103
1.4. L'economia neo-istituzionale applicata ai contratti di concessione	» 110
1.5. Il contributo dell'analisi economica del diritto allo studio dei contratti	» 121
2. La regolazione del servizio idrico secondo la normativa italiana	» 132
2.1. Introduzione	» 132
2.2. La regolazione del SII in Italia: compiti e poteri	» 134
2.3. La rilevanza della convenzione alla luce dell'analisi del quadro istituzionale	» 143
3. Analisi delle Convenzioni di affidamento del SII una griglia di lettura	» 155
3.1. Introduzione	» 155
3.2. Il contenuto della griglia	» 156

4. L'analisi dei dati contrattuali emersi dalle convenzioni di affidamento	pag. 163
4.1. Introduzione	» 163
4.2. L'analisi univariata	» 166
4.3. Una analisi multivariata sulla filosofia ispiratrice di ciascuna convenzione	» 177
4.4. Analisi multivariata dei contratti	» 182
4.5. Tipo di contratto ed elementi del contesto: quale correlazione?	» 196
5. Conclusioni	» 209
Appendice A: Legenda della griglia di lettura	» 213
Appendice B: Tabella delle convenzioni analizzate	» 220
Appendice C: Elaborazioni analisi univariata	» 222
Appendice D: Attribuzione dei pesi per la determinazione della filosofia del contratto rispetto al potere incentivante	» 228
Appendice E: Attribuzione dei pesi per la determinazione della filosofia del contratto rispetto alla complessità	» 231
Appendice F: Nota metodologica sulla attribuzione dei punteggi	» 235
Appendice G: Elaborazioni analisi multivariata	» 236
Bibliografia	» 237
5. ANEA. Gli incontri sulla regolazione dei servizi idrici, di Claudio Boldori	» 241
6. Affidamento del Servizio Idrico Integrato: l'esperienza del Consorzio ATO Siracusa	» 249
Introduzione	» 249
Riferimenti normativi	» 250
Finanziamenti a favore degli ATO Siciliani per il miglioramento del SII	» 250
L'esperienza del Consorzio ATO Siracusa	» 251
Elementi di criticità riscontrati	» 252
Misure adottate dal Consorzio per superare le criticità	» 253
Conclusioni	» 255
7. ATO Puglia. La regolazione del servizio idrico integrato come regolazione per contratto, di Viviana Fox	» 257

8. La riforma dei servizi idrici: la regolazione locale, il contratto e gli incentivi , di <i>Letizia Danesi, Monica Passarelli, Paolo Peruzzi</i>	pag. 259
1. Le motivazioni storiche della legge n. 36 del 1994	» 259
2. La riforma e il disegno di regolazione	» 261
2.1. L'architettura della disciplina del settore idrico	» 261
2.2. La regolazione prevista dalla riforma	» 263
2.3. La compatibilità delle scelte di regolazione con la scelta del soggetto gestore	» 269
3. Conclusioni	» 271
Bibliografia	» 272

Premessa

Con questa introduzione vorrei presentare la nostra prima edizione degli incontri sulla regolazione dei servizi idrici organizzati dalla nostra Associazione, una realtà quella dell'ANEA che conta circa sessanta iscritti: non poco per essere nati da soli tre anni.

Faccio queste considerazioni non tanto per apprezzare un risultato e gratificare tutti coloro che si sono impegnati per promuovere l'Associazione quanto per trarne alcune indicazioni. Gli ATO sono nuovi soggetti istituzionali. La legge gli attribuisce compiti per certi versi nuovi che costituiscono una novità nell'esperienza della Pubblica Amministrazione. Sono i compiti di programmazione e controllo della gestione di un servizio pubblico come quello della gestione del servizio idrico integrato. Fino a ieri l'ente pubblico, il comune, assicurava la gestione del servizio prevalentemente in forma diretta o attraverso un'azienda pubblica, più raramente in concessione a privati. La pianificazione, il controllo e la gestione, erano tutti ruoli e attività svolte da un unico soggetto, il comune appunto. In questo contesto, il controllo e la verifica del raggiungimento dei risultati erano compiti che passavano in secondo piano rispetto alle problematiche della gestione.

La separazione di ruoli fra pianificazione e controllo da una parte e gestione dall'altra è invece uno dei pilastri della riforma dei servizi idrici. Agli enti locali, raccolti nell'ATO, il compito di pianificare, di approvare le tariffe, di controllare l'erogazione del servizio e di sanzionare nel caso di inadempienza mentre all'impresa, pubblica, mista o privata, il compito di organizzare la gestione e di realizzare gli investimenti.

Ma vediamo a che punto è la riforma prevista dalla legge 36/94.

Tutte le Regioni hanno delimitato il territorio degli ATO (91) e hanno definito la loro forma istituzionale. La quasi totalità degli ATO si sono insediati e hanno iniziato le loro attività. Gli ATO che hanno predisposto il Piano di Ambito sono 79 e quelli che hanno affidato il servizio sono 55. La riforma è quindi a buon punto, già più della metà della popolazione vive in un territorio

dove operano i nuovi gestori del servizio idrico integrato. Pianificazione, controllo e sanzione diventano le attività più importanti dell'ATO. Sono tutte attività che richiedono competenze specialistiche molto elevate sia nel campo tecnico che in quello economico e gestionale.

Quando abbiamo immaginato un'associazione degli ATO, abbiamo pensato prevalentemente ad un'occasione di confronto e di scambio di esperienze che non ad uno strumento di rappresentanza se pur necessario. Abbiamo immaginato che l'Associazione potesse aiutarci ad accrescere queste competenze specialistiche, ad accrescere le occasioni di confronto, di ricerca e di diffusione delle migliori pratiche.

Forse la crescita delle adesioni esprime proprio questa aspettativa.

Nello stesso tempo la crescita di queste competenze costituisce un importante bagaglio di conoscenze che l'Associazione e gli ATO mettono a disposizione dei legislatori regionali e nazionale.

Ebbene, anche nell'organizzazione di questi *Incontri sulla regolazione* abbiamo cercato un'occasione di approfondimento, ricerca e diffusione delle migliori pratiche di regolazione.

Abbiamo discusso a lungo nell'associazione prima di scegliere il tema di questo primo incontro. Avevamo messo a fuoco molti temi di attualità. Ci siamo appassionati al tema della società mista e come la sua natura può influire sul contratto e sul ruolo degli incentivi. Abbiamo affrontato un altro grande tema della regolazione come quello delle misurazioni delle prestazioni del gestore e la possibilità di utilizzare la concorrenza per comparazione. Abbiamo poi discusso del metodo tariffario, degli strumenti di tutela e partecipazione dell'utente al processo di regolazione e infine abbiamo affrontato il tema della convenzione di affidamento.

La scelta è stata per quest'ultimo tema, quello della convenzione di affidamento, pensando di poter dare un contributo sia a coloro che ancora devono sottoscrivere la convenzione, sia a coloro che dopo una prima revisione hanno la necessità o l'opportunità di rinegoziare la convenzione stessa.

Questa prima edizione è quindi dedicata al tema della regolazione come regolazione per contratto.

Per molto tempo, nel dibattito che si è sviluppato intorno alla riforma dei servizi idrici introdotta dalla legge 36/94, si è teso ad accostare al progetto di riorganizzazione un modello di riferimento. Il modello era quello britannico. La descrizione con la quale si sintetizzava la riforma era un processo di aggregazione che consentisse di passare da più di 7.000 enti a poco più di un centinaio di gestioni industriali di medie e grandi dimensioni, a ciascuna delle quali sarebbe stata affidata la gestione dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione in un Ambito Territoriale Ottimale. Quell'Ottimale stava a significare una dimensione sufficientemente grande da assicurare i vantaggi delle economie di dimensione. Per ogni ATO poi vi sarebbe stata un'autorità locale, l'ente o Autorità di Ambito, che avrebbe svolto il compito di regolare la gestione del servizio.

L'equivoco è presto svelato: mentre in Inghilterra l'OFWAT è un'Autorità di regolazione nazionale indipendente e la legge gli attribuisce i poteri di un'autorità di regolazione, gli ATO previsti dalla riforma italiana non hanno né questa natura, né la legge gli attribuisce i compiti di un'autorità di regolazione. Una lettura più attenta della regolazione che emerge dalla legge 36/94 ci porta invece da un'altra parte. Il modello di regolazione più simile a quello previsto dalla nostra legge è quello francese della regolazione attraverso il contratto.

I rapporti che si instaurano tra Autorità o Ente di Ambito e il Gestore del servizio idrico integrato, indipendentemente dalla scelta compiuta in ordine alla gestione del servizio medesimo, sono di tipo negoziale e hanno sempre alla base un contratto che nella normativa di settore è definito con il termine "convenzione di gestione".

Il settore risulta quindi caratterizzato nell'ordinamento italiano da una regolazione per contratto combinata, tuttavia, con elementi di regolazione nazionale riconducibili soprattutto alla presenza di un sistema tariffario nazionale, il cosiddetto Metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento che fissa criteri e regole per la determinazione della tariffa del servizio e alla natura e alle funzioni proprie dell'ente di regolazione, l'AATO appunto, che è anche parte del contratto.

La convenzione di affidamento costituisce, dunque, il principale strumento di regolazione nell'ambito del rapporto tra AATO e Gestore.

La definizione di queste convenzioni è un passaggio cruciale anche della legge 36/94.

La legge assegna alle regioni il compito di definire le convenzioni tipo che saranno poi utilizzate dagli ATO nella predisposizione delle convenzioni di affidamento. L'aver assegnato alle Regioni il compito di definire le convenzioni tipo non ha probabilmente contribuito positivamente alla definizione dei contenuti minimi di questi contratti.

Il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche ha pubblicato nel dicembre del 2002 un rapporto sulle convenzioni tipo nella legislazione e nella normativa regionale¹. Il modo con cui si conclude il rapporto è chiaramente sintomatico della debolezza della struttura contrattuale prevista dalle convenzioni tipo. In particolare si fanno alcune raccomandazioni affinché nelle convenzioni di affidamento:

- si definiscano gli indicatori con i quali l'ATO dovranno valutare il raggiungimento degli obiettivi da parte del gestore;
- siano fissati in modo puntuale i criteri attraverso i quali si calcolano le penali da applicare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati.

1. Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche (2002). *La convenzione tipo del servizio idrico integrato nella legislazione e nella normativa regionale*. A cura di Elena Bartoli, Nicola Doni e Renato Cocchi. Roma.

Il documento si conclude infine chiedendo alle Regioni di raccomandare agli ATO, di prevedere nelle convenzioni di gestione o nei disciplinari tecnici, alcune disposizioni che definiscano in modo chiaro ed esplicito gli elementi cardine dell'attività di controllo, ovvero obiettivi, indicatori di performance e relative penalità.

È evidente che queste raccomandazioni sono state necessarie perché le convenzioni tipo predisposte dalle Regioni sono carenti sotto questi profili.

Queste carenze rischiano di indebolire lo schema di regolazione.

Gli schemi contrattuali su cui sono definite le convenzioni di affidamento rischiano di essere incompleti e a volte inadeguati.

Tutto questo può produrre effetti contraddittori e inefficienti, quali ad esempio il rilassamento dei vincoli sull'impresa, con la conseguente generazione di extra profitti, oppure un'eccessiva arbitrarietà contrattuale dell'ATO con il rischio di creare situazioni di maggiore incertezza nella quale si possono determinare un aggravio di costi e la rinuncia da parte dei concorrenti a partecipare alle procedure per l'affidamento.

È per tutte queste ragioni che abbiamo deciso di dare priorità, in questa nostra prima edizione degli *Incontri sulla regolazione dei servizi idrici* al tema della convenzione di affidamento e alla regolazione per contratto.

La struttura di questo nostro incontro è stata suddivisa in tre sessioni.

La prima sessione è stata dedicata a svolgere una duplice ricognizione sui temi della regolazione per contratto.

Una prima ricognizione è stata rivolta verso il modo con cui la ricerca economica affronta i temi del contratto e più specificatamente della regolazione dei servizi pubblici locali per contratto. Siamo convinti che la ricerca e l'innovazione abbiano un ruolo positivo da svolgere anche nella regolazione dell'industria dei servizi pubblici. Per questo abbiamo chiesto al Prof. Alessandro Petretto dell'Università di Firenze, uno degli economisti più esperti del settore, di proporci un quadro sulla *Teoria dei contratti e regolamentazione dei servizi pubblici locali*.

Nella stessa sessione abbiamo chiesto a economisti ed esperti internazionali di approfondire le esperienze più significative della regolazione per contratto nei servizi pubblici e nei servizi idrici. La recente ricerca su più di 1.000 concessioni in America latina del Prof. J. Luis Guasch², senior advisor della Banca Mondiale, è una fonte straordinaria di riflessioni e indicazioni sulla regolazione per contratto. Al Prof. Claude Menard, dell'Università di Parigi abbiamo chiesto di illustrarci le sue ricerche sulla regolazione dei servizi idrici.

La seconda sessione è dedicata ad approfondire come la regolazione per contratto si stia realizzando nelle convenzioni di affidamento che sono state sottoscritte fino ad oggi fra gli ATO e i Gestori.

2. J. Luis Guasch, 2002, *Logistic costs and their impact and determinants in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank.

Durante la sessione è stata presentata una ricerca promossa dalla nostra Associazione sulle convenzioni sottoscritte. Si tratta di uno studio comparato delle convenzioni di affidamento realizzato da tre ricercatori, Canitano, Di Laurea e Doni, in collaborazione con la commissione tecnica dell'associazione che si occupa appunto delle convenzioni di affidamento.

Un lavoro importante, non solo dal punto di vista del quadro analitico che offre, ma anche per le considerazioni che consente di fare dal punto di vista economico e per le indicazioni che suggerisce per rendere più efficace la regolazione per contratto.

In questa sessione sono stati poi presentati dei casi di studio che hanno contribuito ad approfondire la pratica nell'applicazione della regolazione per contratto.

Una delle questioni centrali nella definizione di un efficace disegno della regolazione del servizio idrico integrato è sicuramente quella relativa alla natura e alle funzioni del soggetto pubblico preposto alla regolazione.

Le domande che emergono da questa riflessione sulla regolazione per contratto sono molte. Sicuramente una regolazione locale ha il vantaggio di riuscire ad ottenere maggiori informazioni sulla gestione e sulla soddisfazione degli utenti rispetto a quanto potrebbe fare un'unica autorità nazionale. È altrettanto vero però che un'autorità nazionale è indispensabile se vogliamo avere un sistema tariffario uniforme su tutto il territorio, la definizione di standard qualitativi unitari e un sistema di comparazione nazionale delle prestazioni tecniche, gestionali ed economico-finanziarie del gestore. Probabilmente la soluzione migliore è disegnare un sistema di regolazione nel quale il ruolo dell'ATO, come regolatore attraverso il contratto, sia integrato da un regolatore indipendente nazionale di settore che assicuri sia compiti propri della regolazione nazionale ma che possa anche essere garanzia di indipendenza rispetto al rapporto fra l'ATO e il Gestore.

Luciano Baggiani
Presidente ANEA

Prefazione

Nuovi mondi nascono, non si creano!
(R. Alves)

A più di 10 anni dalla emanazione della Legge Galli, il settore idrico si trova ancora in mezzo al guado della riforma. Pur essendo ormai insediata la quasi totalità degli ATO in tutta Italia, gli affidamenti al Gestore unico sono ancora sotto al 50%. Uno dei maggiori freni all'attuazione di questo ultimo tassello è dovuto soprattutto al forte dibattito esistente circa le diverse opzioni di affidamento di cui si discutono non solo i pregi e i limiti ma pure i contorni che ne sanciscono la legittimità dal punto di vista normativo. La legge Galli infatti non esprimeva in linea di principio una chiara preferenza verso la natura societaria del soggetto Gestore. Di fatto però, introducendo la regola del *full cost recovery* sembrava imporre alle amministrazioni pubbliche pesantemente indebitate l'obbligo di rivolgersi ai privati per finanziare gli investimenti necessari al miglioramento del servizio. La tensione fra i fautori della gestione pubblica e quelli della gestione privata ha così portato all'individuazione di diverse soluzioni organizzative che il legislatore ha cercato di definire in ottemperanza alla normativa europea in tema di affidamento di servizi di interesse generale.

Ad oggi, le possibili forme di affidamento del servizio sono sintetizzabili nell'affidamento tramite gara a società di capitali, nell'affidamento diretto a società mista in cui il socio privato sia scelto tramite gara e, infine, nell'affidamento *in house*, le cui caratteristiche sono ogni giorno "ritoccate" dalle pronunce della giurisprudenza. Occorre poi menzionare che, mentre la legge Galli prevedeva la gestione integrata delle infrastrutture e del servizio, non è da escludere che alcune Regioni optino per una gestione separata, come risulta ammissibile in base alla legge. Come emergerà da uno degli interventi rac-

colti nel presente volume, tale opportunità è quella prescelta ad oggi dalla Regione Lombardia.

Si comprende quindi come i principi della riforma, disegnati a tavolino a livello centrale, debbano alla fine essere declinati sulla base delle effettive opzioni disponibili a livello locale. Infatti, i decisori locali dovranno confrontarsi con i vincoli imposti in parte dalle istanze della società civile, divenuta molto sensibile ad un tema di tale interesse generale, e in parte dagli atteggiamenti delle imprese, che si stanno dimostrando poco inclini a buttarsi in avventure dai contorni poco definiti. Ne consegue che i principi contenuti nella legge Galli non vanno visti come la “creazione” dal niente di un nuovo assetto del settore idrico, ma piuttosto come un insieme di “sementi” gettate dal legislatore centrale, che avranno bisogno di un diverso tipo di cure e accorgimenti a seconda del terreno su cui vengono a cadere. La lezione che si ricava, evidenziata anche da alcuni degli interventi contenuti nel volume, è che in presenza di contesti diversi, il raggiungimento di obiettivi comuni può comunque richiedere strumenti differenti.

L’Associazione Nazionale degli Enti di Ambito si propone di aiutare i propri soci membri ad approfondire la loro conoscenza delle problematiche connesse alla loro attività di regolazione; a tal fine, una delle iniziative promosse periodicamente è l’organizzazione di un convegno di studio su un tema scelto dall’Assemblea dei soci. Questo volume raccoglie gli atti del primo incontro sulla regolazione avente come tema “La regolazione del servizio idrico integrato come regolazione per contratto”.

Il contratto, o convenzione, secondo la dizione della legge Galli, è lo strumento giuridico che disciplina i rapporti fra Autorità pubblica, rappresentata dalla Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) e Soggetto gestore. Si può asserire che la regolazione prevista dalla riforma del settore idrico è assimilabile a quella che viene definita “regolazione per contratto” piuttosto che al modello di “regolazione attraverso un’Authority” presente nel mondo anglosassone. La teoria economica ha evidenziato come in tale contesto i termini del contratto non rappresentano soltanto un mero elenco di diritti e doveri delle due controparti; al contrario, essi incidono di fatto sulla reale allocazione della autorità all’interno del rapporto di affidamento, sulla effettiva distribuzione dei rischi e sugli incentivi che si creano all’assunzione di comportamenti leali ed efficienti e sono quindi di enorme rilevanza rispetto al raggiungimento degli obiettivi di efficienza ed efficacia nella gestione del servizio.

Lo scopo del convegno è stato quindi quello di approfondire la rilevanza e le implicazioni delle clausole contrattuali riguardanti i vari aspetti del rapporto fra AATO e impresa concessionaria. Alla luce di quanto detto nelle righe introduttive di questa prefazione, risulta ovvio che tale scopo non poteva tradursi nella definizione di un astratto modello ideale di contratto con cui regolare il rapporto con qualsiasi Gestore del servizio idrico. Al

contrario, gli organizzatori hanno invitato alcuni prestigiosi relatori con lo scopo di confrontare i principi desumibili dalla teoria e da alcune esperienze concrete, sia a livello internazionale, sia a livello nazionale. Si è inoltre dato spazio all'analisi delle esperienze in atto nei diversi ATO, attraverso una comparazione di tutte le convenzioni siglate entro la fine del 2005 e mediante il racconto di alcuni funzionari delle AATO circa i nodi incontrati nella loro attività. L'idea di fondo con cui debbono essere letti questi interventi è che ogni esperienza di regolazione abbia qualcosa da insegnare ma che, allo stesso tempo, nessuna delle AATO può limitarsi ad imitare le scelte praticate da altri. La stessa cautela va riservata verso i principi evidenziati dalla teoria economica: le sue ricette sono infatti strettamente legate al tipo di situazione di partenza e la loro corretta applicazione richiede quindi una corretta analisi del contesto.

Il volume è organizzato in tre parti. Nella prima vi sono tre interventi che evidenziano, alla luce della teoria economica, quali siano le principali funzioni del contratto all'interno della regolazione di un servizio pubblico come quello idrico. I primi due interventi assumono, più o meno esplicitamente, che abbia senso parlare di regolazione per contratto solo all'interno di una qualche forma di partenariato pubblico privato (PPP). Il Prof. Guasch illustra quali sono i motivi che hanno spinto molti paesi in via di sviluppo a scommettere sul coinvolgimento dei privati per finanziare l'estensione e la gestione delle loro infrastrutture. La sua relazione dimostra però come la formula del PPP richieda l'implementazione di un assetto regolatorio certo ed efficace: in particolare, l'autore si concentra su una analisi del fenomeno della rinegoziazione dei contratti di concessione, che rappresenta un grave problema. Infatti, la possibilità di rinegoziare i termini iniziali rende meno efficace la procedura di selezione del contraente privato e, allo stesso tempo, rappresenta pure un rischio per l'impresa concessionaria, che in cambio richiederà un maggior tasso di remunerazione del capitale investito. Dai dati di una ricerca effettuata da Guasch stesso emerge come la rinegoziazione dei contratti di concessione affidati negli ultimi 20 anni nella regione del Centro e Sud America sia un fenomeno molto diffuso, soprattutto nel settore idrico. La sua analisi mira a scoprire quali possono essere i fattori che rendono più probabile una rinegoziazione dei termini dell'accordo e nelle conclusioni cerca di suggerire alcuni accorgimenti per ridurre tale fenomeno, almeno nei limiti del possibile. Essi riguardano sia una più accurata definizione dei termini del contratto, sia una più adeguata strutturazione dell'assetto regolatorio.

Il secondo intervento, del Prof. Menard, evidenzia anch'esso come il modello di regolazione per contratto non possa essere considerato una panacea rispetto ai problemi che affliggono la gestione dei servizi pubblici. Una sua prima asserzione mira infatti ad evidenziare come la scelta fra pubblico e privato sia sempre il frutto di una combinazione di tensioni sia economiche che politiche con la conseguenza che ogni riforma è per sua natura approssi-

mativa e instabile. Ciò rende il contratto inevitabilmente vulnerabile rispetto al problema della rinegoziazione, coerentemente ai dati emersi dalla ricerca di Guasch. La sua seconda ipotesi, sostenuta anche in base alla teoria economica, è che l'affidamento del servizio a una impresa privata non è sempre la soluzione ottimale. Occorre quindi essere consapevoli dell'esistenza di diverse soluzioni contrattuali che possono essere adottate anche all'interno dello stesso assetto istituzionale: in Francia esistono almeno 4 diversi tipi di contratti e l'autore evidenzia come anche lo stesso tipo di contratto possa essere ulteriormente differenziato sulla base di alcune clausole rilevanti, come quella della remunerazione tariffaria. Le conclusioni dell'autore sono che chi sceglie di coinvolgere il privato nella gestione del servizio idrico deve valutare quale sia la formula contrattuale più adeguata in funzione degli obiettivi che vuole delegare all'impresa. Ma ancor prima dovrebbe valutare se quegli stessi obiettivi non possano essere raggiunti ad un costo minore mediante l'affidamento ad una impresa pubblica. Ad ogni modo, dalla sua relazione emerge con forza l'importanza di una regolazione decentrata, in cui le autorità locali e regionali, interagendo tra loro, possano avere un reale spazio decisionale per disciplinare il servizio idrico secondo le modalità più adeguate al contesto in cui si trovano.

Il terzo intervento del Prof. Petretto permette in primo luogo di comprendere quali siano i fondamenti della teoria economica dei contratti nell'ottica della così detta Analisi Economica del Diritto. Il punto di vista di tale scuola è infatti diverso da quello della dottrina giuridica: si parte infatti dall'assunto in base al quale gli individui rispondono alla norma non sulla base di un imperativo morale ma piuttosto su quella di un mero calcolo di convenienza. Ne deriva che lo studioso può compiere una analisi descrittiva valutando l'efficienza di una certa norma giuridica in base alla sua capacità di incentivare gli agenti ad intraprendere comportamenti economicamente efficienti. Ma può anche spingersi a svolgere una analisi normativa consigliando al legislatore le norme più opportune per disciplinare alcuni contesti.

Nel caso della regolazione dei servizi pubblici, ciò che assume particolare rilevanza è l'inevitabile incompletezza del contratto che può regolare la relazione fra autorità pubblica e impresa. Essa è dovuta non solo alla complessità del prevedere tutte le potenziali circostanze rilevanti in futuro ma pure alla asimmetria informativa esistente fra le due parti. L'autore mostra in tale contesto quale sia il ruolo delle autorità di regolazione e quale sia la rilevanza delle loro scelte, come quella in merito alla durata della relazione contrattuale o al metodo con cui determinare la tariffa. Infine, in un capitolo molto originale illustra attraverso un semplice modello quali siano le variabili da considerare per analizzare la scelta più efficiente circa l'assetto organizzativo del servizio idrico. L'autore confronta infatti il caso del Gestore unico con quello della separazione fra Gestore delle infrastrutture e Gestore del servizio.

La seconda parte del volume contiene un rapporto di ricerca commissionato agli autori, Canitano, Di Laurea e Doni, dalla Commissione sulle Convenzioni di affidamento di ANEA. Lo scopo della ricerca era quello di sviluppare una analisi comparativa delle convenzioni siglate fino a quel momento nei diversi ATO italiani. Il rapporto si divide in 4 parti: la prima introduce le principali categorie concettuali utilizzate dalla teoria economica per analizzare i contratti di servizio. La seconda illustra brevemente il contesto della regolazione del servizio idrico in Italia al fine di evidenziare gli aspetti contrattuali che le autorità locali potevano disciplinare in modo almeno in parte discrezionale. La terza parte descrive la griglia di lettura utilizzata dagli autori per classificare le diverse convenzioni sulla base della loro somiglianza ad alcuni “contratti ideali” definiti dagli autori sulla base dei principi enunciati dalla teoria economica. La quarta e ultima parte infine riporta i dati della classificazione, mostrando quali siano le caratteristiche che hanno differenziato maggiormente le convenzioni siglate fino ad oggi e cercando di analizzare quanto l'impostazione delle singole convenzioni potesse essere correlata ad alcuni elementi del contesto, come la natura societaria del soggetto gestore, la durata della concessione, l'entità degli investimenti necessari a realizzare il Piano di Ambito.

La terza parte del volume infine contiene le comunicazioni fatte al Convegno dai funzionari di alcune AATO su vari dei temi rilevanti per il ruolo della convenzione all'interno della regolazione del servizio idrico.

L'ATO Provincia di Cremona ha illustrato la questione della scelta circa la modalità organizzativa della gestione del servizio. La Regione Lombardia è stata infatti la prima a permettere, con apposita legge regionale, la separazione della gestione della rete da quella del servizio. L'intervento del dott. Boldori permette di comprendere la ratio del così detto “modello lombardo” e i passi necessari alla sua attuazione. Emerge in particolare la necessità in tal caso di stipulare tre diversi contratti di servizio: il primo fra ATO e società patrimoniale pubblica che gestisce la rete e attua gli interventi necessari alla sua manutenzione straordinaria. Il secondo fra ATO e società di capitali (privata o mista) che eroga il servizio agli utenti. Il terzo fra il Gestore della rete e l'erogatore del servizio per disciplinare i loro reciproci diritti e doveri.

Il Consorzio ATO di Siracusa ha invece illustrato la propria esperienza diretta nell'affidamento del servizio idrico integrato. La relazione risulta particolarmente interessante alla luce del fatto che l'ATO di Siracusa può aiutare a comprendere le difficoltà incontrate negli ATO siciliani, e forse in genere del Sud Italia, ad affidare il servizio tramite gara. L'esperienza dell'ATO di Siracusa è stata quella di più gare andate a vuoto a causa della presenza di un solo partecipante. L'affidamento è stato così effettuato solo dopo una ulteriore procedura negoziata con l'unica impresa dimostratasi interessata. Nella fase negoziale l'impresa ha chiesto di modificare alcuni aspetti della convenzione, indicando implicitamente quei punti critici che possono aver scoraggiato la

partecipazione di altri soggetti. La relazione del dott. Figura permette quindi di comprendere come la disciplina contrattuale contenuta nella convenzione incida, di fatto, sull'atteggiamento delle imprese.

L'ATO Puglia ha descritto la situazione critica in cui si trova a svolgere il proprio ruolo: esso infatti non ha potuto redigere né il Piano di Ambito, né la Convenzione di affidamento. Entrambi questi atti sono stati infatti siglati dal Commissario per l'emergenza idrica prima ancora che l'AATO fosse insediata. Altra particolarità di quell'ATO è che il soggetto gestore è anch'esso preesistente all'AATO, essendo stato individuato come tale con norma statale. L'avv. Fox ha quindi cercato di evidenziare la difficoltà in cui si trova l'Autorità nel dover gestire il rapporto con l'impresa concessionaria secondo norme contrattuali che non ha potuto liberamente scegliere.

L'intervento finale rappresenta una efficace sintesi della riforma del settore idrico esposta con il punto di vista di funzionari di una AATO, quella del Medio Valdarno. L'articolo di Danesi, Passarelli e Peruzzi riassume le motivazioni storiche che hanno ispirato la legge Galli e ne hanno condizionato gli obiettivi. In particolare, è interessante leggere in questi paragrafi l'interpretazione che viene data del tipo di regolazione introdotta con la riforma del settore: secondo gli autori infatti, può essere riassunta in tre punti: locale, per contratto, incentivante.

Alla luce di tali caratteristiche gli autori evidenziano i possibili pregi e i potenziali pericoli di un'affidamento della gestione ad un'impresa che sia partecipata interamente o parzialmente dalle stesse municipalità che fanno parte dell'AATO. Ai vantaggi di una condivisione dei rischi fra enti pubblici e azionisti privati e a quelli di un ampliamento dei poteri di controllo mediante la presenza di rappresentanti pubblici dei Consigli di amministrazione occorre infatti contrapporre i possibili svantaggi dovuti alla potenziale confusione di ruoli: può infatti accadere che l'impresa concessionaria sia eccessivamente condizionata dalla presenza di soci pubblici e non risponda correttamente agli incentivi al recupero di efficienza come accade normalmente ad una società orientata al profitto. Allo stesso tempo, la presenza di capitale pubblico nell'impresa concessionaria può snaturare anche gli obiettivi del soggetto regolatore che trovandosi ad essere nominato dagli stessi soggetti che fanno parte anche del soggetto controllato può trovarsi a subire condizionamenti dovuti alla necessità che l'impresa concessionaria distribuisca utili positivi agli enti locali quale che sia la reale bontà della sua prestazione.

Sulla base di queste riflessioni gli autori concludono che la regolazione locale ha sicuramente dei vantaggi rispetto ad una regolazione totalmente centralizzata, ma che occorre rafforzarla, sia aumentando l'indipendenza delle AATO, sia integrando le loro responsabilità con quelle di un regolatore nazionale che, oltre a stabilire il metodo tariffario, svolga anche un'attività di benchmarking e di controllo sull'operato delle diverse autorità di regolazione locali.

1. Affidamenti e rinegoziazioni nel settore infrastrutturale: una visione d'insieme

di *José Luis Guasch**

1. Introduzione

Quasi ovunque, nel mondo, i servizi infrastrutturali sono stati tradizionalmente gestiti da enti pubblici ma, almeno nei paesi in via di sviluppo, questi soggetti si sono rivelati inefficienti, incapaci a gestire gli investimenti più importanti e manipolabili a fini politici. Per contro, molti studi hanno dimostrato che, nel corso degli ultimi trent'anni, le imprese private (o privatizzate) nei paesi in via di sviluppo hanno avuto in media risultati superiori in termini di efficienza e investimenti (Bridsall e Nellis 2002; Guasch, Andres e Foster, in corso di pubblicazione; Kikeri e Nellis 2002; La Porta e Lopez-de-Silanes 1999; McKenzie e Mookherjee 2003; Megginson e Netter 2001; Nellis 2003; Torero e Pasco-Font 2001).

Le risposte in merito al motivo di questa discrepanza sono varie. Le imprese private sono animate dal profitto e possono avere una conoscenza più specifica della gestione e delle procedure operative, così come disporre di tecnologie più appropriate. Ma forse il motivo più importante delle loro migliori prestazioni è che la privatizzazione rende difficile ai governi ed ai soggetti politici l'intervento nelle decisioni operative dell'impresa, quindi è più raro che un governo possa manipolarle. Tuttavia, in generale, il dibattito si è concentrato su come assicurare che il rendimento migliore e i guadagni di efficienza fossero trasmessi agli utenti, sotto forma di tariffe più basse e maggiore copertura, permettendo al tempo stesso alle imprese di guadagnare dai propri investimenti un giusto tasso di rendimento. Laddove i guadagni di efficienza non si sono immediatamente tradotti in ampi benefici per gli utenti, sono sorti malcontenti nei confronti dei programmi di riforma dei servizi

* Esperto di regolazione e competitività presso la Banca Mondiale (Vice Presidenza per l'America Latina ed i Caraibi); Docente di economia all'Università della California, San Diego.

infrastrutturali nei paesi in via di sviluppo (Barja, McKenzie e Urquiola 2002; Bitran e altri 1999; Ennis e Pinto 2002; Estache 2003, Freije e Rivas 2003; Lopez-Calva e Rosellon 2002, Macedo 2000; Navajas 2000; Ugaz e Waddams-Price 2003).

La partecipazione dei privati nella gestione delle infrastrutture è stata inoltre motivata dal bisogno impellente di effettuare enormi investimenti. Per migliorare la copertura e le prestazioni, la maggior parte delle imprese statali avrebbe avuto bisogno di un finanziamento considerevole. Poiché i fondi pubblici sono scarsi e vi è competizione per i medesimi tra i vari settori sociali, la maggior parte dei paesi ha piuttosto deciso di trasferire la responsabilità dei servizi infrastrutturali al settore privato. La partecipazione privata può assumere varie forme, dai contratti di gestione alle concessioni (anch'esse in varie forme), fino alla completa privatizzazione. Nei casi in cui sono state progettate e sviluppate adeguatamente, tutte queste forme hanno goduto di un successo considerevole. Almeno in America Latina e nei Caraibi, le gare per la gestione dei servizi di infrastrutture hanno attratto molti potenziali gestori, ma al fine di assicurare al contempo un miglior rendimento nel settore, il disegno appropriato dei contratti e del quadro regolatorio sono aspetti essenziali.

2. L'importanza delle infrastrutture per la crescita economica

Le riforme per migliorare ed estendere i servizi di pubblica utilità sono state alimentate anche dal riconoscimento che nei paesi in via di sviluppo livello e qualità delle infrastrutture hanno enormi effetti sulla crescita economica e sulla riduzione della povertà e che quanto esistente è inadeguato a tale scopo. I servizi infrastrutturali rivestono un'importanza cruciale per la produzione e la fornitura di beni e servizi e influiscono significativamente sulla produttività economica, i costi e la competitività. Le politiche di fornitura dei servizi infrastrutturali si riflettono sul resto dell'economia – e servizi scarsi spesso limitano la competitività negli altri mercati.

Numerosi studi – tra cui Calderon, Easterly e Serven (2003a e b); Calderon e Serven (2003); Canning (1998); Reinikka e Svensson (1999); Banca Mondiale (1994) – illustrano l'impatto delle infrastrutture sulla crescita economica. Un aumento dell'1% a livello nazionale di un solo tipo di infrastruttura – ad esempio le linee telefoniche per lavoratore – può aumentare il tasso di crescita del PIL di 0.2 punti percentuali (vedasi tabella 1).