

# Lezioni dalle gare per i servizi idrici in Italia

Claudio De Vincenti

Università di Roma “La Sapienza”

XIV H2Obiettivo 2000 - Palermo 12-14 Ottobre 2005

# La situazione a oggi (1)

- Dei 91 ATO individuati dalle Regioni, 42 hanno completato il percorso previsto dalla Legge 36/1994 pervenendo all'affidamento del servizio
- In 2 casi si è proceduto con una gara per l'affidamento a terzi del servizio
- In 9 casi con l'affidamento diretto a società mista con socio privato scelto a gara
- Gli altri casi sono costituiti da affidamenti diretti *in house* o a società quotate in Borsa all'ottobre 2003

## La situazione a oggi (2)

- 22 le gare che sono state bandite finora (per l'affidamento a terzi del servizio o per la scelta del socio privato)
- 9 sono andate deserte e 7 hanno registrato una sola offerta
- 11 si sono concluse con l'affidamento (2 procedendo a trattativa privata per l'assenza di offerte)
- Le 9 conclusesi con l'aggiudicazione si collocano: 5 in Toscana, 2 nel Lazio, 1 in Umbria e 1 in Sicilia
- Le 11 per le quali non si è arrivati all'affidamento sono concentrate nel Mezzogiorno (Sicilia e Calabria)

# Un primo set di considerazioni (1)

- La scelta di procedere con una qualche forma di gara caratterizza essenzialmente tre Regioni del Centro (Toscana, Lazio e Umbria) e tre Regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Calabria e Campania)
- Le restanti Regioni del Centro e del Sud, nonché tutto il Nord, mantengono puri e semplici affidamenti diretti
- Due spiegazioni principali: a) aziende forti negli ATO dove non si procede con gara (razionalità individuale e risultato collettivo insoddisfacente); b) forti carenze del servizio erogato nelle Regioni meridionali

## Un primo set di considerazioni (2)

- Le gare che non hanno avuto successo sono tutte concentrate nel Mezzogiorno: sono andate deserte o con una sola offerta sia le gare per l'affidamento a terzi del servizio sia quelle per la scelta del socio privato
- Nel Mezzogiorno si riscontrano situazioni gravi in termini di inefficienze gestionali e di stato delle reti
- Quindi l'elevata percentuale di insuccessi non è un segnale che di per sé le gare nel settore idrico non possano funzionare; né le gare per il socio privato hanno più successo di quelle per l'affidamento a terzi

# Caratteristiche comuni alle gare bandite

- Presentazione delle offerte in busta chiusa (a scopo anticollusivo)
- Aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, valutata sulla base di pesi predefiniti da attribuire all'offerta tecnica (varianti al Piano d'Ambito) e all'offerta economica (proposta tariffaria o proposta sul valore di acquisto della quota della società mista o sul canone di concessione)

# Elementi di differenziazione tra le gare (1)

- Differenze nei pesi: le gare per la scelta del socio danno peso molto elevato all'offerta economica, le gare per l'affidamento a terzi attribuiscono pesi equilibrati all'offerta tecnica e a quella economica
- Differenze nei contenuti dell'offerta economica: in molte gare per la scelta del socio (Toscana) l'offerta economica riguarda esclusivamente il valore di acquisto della quota del capitale, in altre (Mezzogiorno) anche o prevalentemente la tariffa; nelle gare per l'affidamento a terzi l'offerta economica riguarda la proposta tariffaria

# Elementi di differenziazione tra le gare

## (2)

- Procedura aperta *versus* preselezione dei partecipanti
- Differenze nei requisiti di ammissione: si va da bandi che prevedono requisiti di popolazione servita e fatturato nettamente superiori alla popolazione e al fatturato dell'ATO, a bandi che prevedono requisiti nettamente inferiori
- Alcune gare per la scelta del socio prevedono una fase finale in cui le imprese selezionate sono invitate a proporre rilanci dell'offerta economica (avente per oggetto il valore di acquisto della quota del capitale)

# Un secondo set di considerazioni

- Colpisce lo scarso rilievo che nelle gare per la scelta del socio viene attribuito all'offerta tecnica, nonostante che l'obiettivo dichiarato sia il rafforzamento industriale della gestione
- Le gare per l'affidamento a terzi del servizio danno più peso all'assetto industriale prospettato nell'offerta tecnica e alla proposta tariffaria
- Requisiti severi di popolazione servita e fatturato non ostacolano la partecipazione (il numero maggiore di offerte si è avuto per le gare con requisiti stringenti)
- Le gare andate deserte sono quelle nel Mezzogiorno, sia per la scelta del socio sia per l'affidamento a terzi e pur in presenza di requisiti di ammissione molto poco stringenti
- Ma allora: quali criticità spiegano gli insuccessi?

# Gli elementi di criticità delle gare nel Mezzogiorno (1)

- Bassi livelli dell'IRR (TIR) previsti dai PdA: concentrati intorno al 3-4%. Peraltro, imprese competitive in grado di proporre efficientamenti significativi potrebbero realizzare tassi di rendimento superiori.
- Ma sono presenti fattori di incertezza rilevanti che scoraggiano la formulazione di offerte migliorative:
  - 1 previsioni di crescita dei volumi erogati spesso irrealistiche
  - 2 tariffe di partenza basse che, dati i vincoli posti dal Metodo Normalizzato alla dinamica tariffaria, implicano che la redditività diventa positiva solo negli ultimi anni di concessione
  - 3 le tariffe di partenza sono spesso insufficienti a coprire anche i soli costi di gestione; si scontano qui gli effetti di pessime gestioni passate, che hanno lasciato proliferare le inefficienze e non hanno utilizzato gli spazi di adeguamento tariffario disposti in passato dal CIPE

# Gli elementi di criticità delle gare nel Mezzogiorno (2)

- 4 Il problema è aggravato dall'elevata percentuale di evasione e dalle incertezze circa le possibilità di un suo effettivo recupero
  - 5 I piani di investimento predisposti dagli ATO sono spesso la sommatoria di piani pregressi o di istanze particolaristiche dei singoli enti locali; non vengono sfruttate quindi le rilevanti economie di integrazione rese possibili dall'aggregazione in ATO; il messaggio "politico" implicito scoraggia la presentazione in sede di offerta tecnica di consistenti varianti migliorative
  - 6 Varianti migliorative del piano di investimenti e del progetto gestionale risultano ulteriormente frustrate dai tempi ristretti imposti nei bandi alla presentazione delle offerte (solo in pochi casi si superano i 2 mesi di tempo)
- E' in tutto ciò la radice della scarsa "bancabilità" dei PdA a gara

# Qualche suggerimento (1): l'obiettivo della procedura di gara

- Una considerazione propedeutica: occorre che le Autorità pubbliche abbiano chiaro cosa si ripromettono di ottenere dalla procedura di gara
- Assumo che gli obiettivi della gara siano il miglioramento qualitativo del servizio e il contenimento dei costi che ricadono sulla collettività (sotto forma di tariffe e/o di contributi a fondo perduto)
- Non considero quindi come obiettivo della procedura di gara la massimizzazione degli introiti per gli enti locali

## Qualche suggerimento (2): le scelte pubbliche “a monte” della gara

- Due scelte politiche: a) contenere le spinte particolaristiche in sede di costruzione del Piano d'Ambito e cercare di sfruttare le economie di integrazione; b) assumere un commitment credibile a favore dell'efficientamento gestionale e del recupero dell'evasione
- Più in generale, duplice consapevolezza: a) non è giusto ribaltare inefficienze e rischi sulla tariffa o sui contribuenti; b) senza quel commitment politico “a monte” l'impresa non può operare
- Tre scelte tecniche: a) stabilire ex ante il meccanismo automatico per la correzione (simmetrica) della tariffa in relazione a una evoluzione dei volumi erogati diversa da quella prevista; b) stabilire, in relazione alla lunghezza dell'affidamento, la percentuale di investimenti il cui ammortamento residua al termine della concessione; c) definire il tasso di sconto sociale in base al quale si valuterà la proposta tariffaria

## Qualche suggerimento (3): l'offerta economicamente più vantaggiosa

- Se l'obiettivo è il miglioramento qualitativo e il contenimento dei costi, è essenziale che:
  - 1 nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa i pesi di offerta tecnica e offerta economica siano bilanciati
  - 2 offerta tecnica e offerta economica abbiano caratteristiche di innovatività, anche rispetto al PdA, e imprenditorialità; perciò servono:
    - a) tempi congrui per l'elaborazione e la presentazione delle offerte;
    - b) un processo di preselezione che solleciti la partecipazione di imprese forti e renda conveniente sopportare i costi di elaborazione di una offerta complessa

# Qualche suggerimento (4): l'offerta tecnica

- I criteri di valutazione devono incoraggiare la presentazione di varianti migliorative incisive per quanto riguarda la gestione e il piano di investimenti
- E' questo il modo per valorizzare la capacità imprenditoriale dei partecipanti alla gara, ricevendo offerte tecniche che presentino proposte strutturate in grado di:
  - 1 sanare in tempi rapidi le inefficienze gestionali
  - 2 sfruttare al meglio sia le economie di integrazione (superando i localismi residui del PdA) sia le migliori e più economiche tecnologie disponibili (per esempio nel campo della riabilitazione delle reti - relining)

## Qualche suggerimento (5): l'offerta economica

- Porre a oggetto dell'offerta economica, per dati contribuiti a fondo perduto (per investimenti e/o per gestione), la tariffa e la sua evoluzione nel tempo (da scontare, in sede di valutazione, al tasso di sconto sociale stabilito dall'ATO; profilo temporale della redditività)
- In questo modo, la gara chiarisce i costi effettivi degli obiettivi di investimento e di qualità del servizio posti dal PdA in presenza delle risposte imprenditoriali proposte nell'offerta tecnica: in economia non esistono “pasti gratis” ma solo soluzioni efficaci ed efficienti
- Una volta che la gara ha fatto emergere soluzione tecnica e tariffa corrispondente, eventuali successive disponibilità di fondi pubblici consentiranno proporzionali riduzioni tariffarie
- Il Metodo Normalizzato va modificato, prevedendo un “k” più elevato nel caso in cui le tariffe emergano da gare di questo tipo
- In questo modo trova soluzione anche la questione della “bancabilità”

# Qualche suggerimento (6): migliorare la rivelazione delle soluzioni

- Possibili difficoltà dell'ATO nel prevedere ex ante con sufficiente approssimazione i costi delle diverse alternative di investimento
- In questo caso, la gara potrebbe prevedere diverse varianti del piano di investimenti (tempistica delle opere, ecc.) e richiedere a ogni partecipante la formulazione di una offerta tecnica e di una offerta economica per ogni variante:
  - 1 le offerte sulle diverse varianti chiariranno soluzioni tecniche e costi di ognuna;
  - 2 l'ATO deciderà quale variante adottare, aggiudicandola all'offerta migliore, sulla base delle disponibilità di fondi e delle ricadute tariffarie giudicate accettabili

# Qualche suggerimento (7): la regolazione post-gara

- Rafforzare le capacità tecniche degli ATO oltre che nella fase di predisposizione della gara anche nella fase della regolazione post-gara, al fine in particolare di:
  - 1 aggiornare a scadenza il piano di investimenti e la relativa componente tariffaria
  - 2 monitorare l'attuazione degli investimenti e controllare lo stato delle reti
  - 3 verificare l'insorgenza di fattori esogeni imprevisi (ma appartenenti a tipologie predefinite al momento della gara) che implicino una revisione delle condizioni contrattuali
  - 4 verificare che scarti tra volumi erogati effettivi e previsti non dipendano da ritardi del gestore nel piano di investimenti, come condizione per attivare il meccanismo automatico di correzione della tariffa
  - 5 in generale, verificare gli eventuali inadempimenti da parte del gestore e applicare le sanzioni