



## **IL MERCATO IDRICO IN ITALIA: LA SITUAZIONE DELLE GARE E DEGLI AFFIDAMENTI**

di Renato Drusiani<sup>1</sup> - 29 novembre 2005

**Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 1 del 2006**

### **1. Linee di tendenza nell'affidamento del servizio idrico Integrato**

Come noto è solo negli ultimi anni, a seguito anche del forte stimolo rappresentato dalla modifica al TUEL dovuta all'art.35 alla legge n.448/2001, vi è stata la ripresa di una certa dinamica nella attuazione della legge 36/94.

Al momento gli ATO individuati dalle diverse leggi regionali promulgate dal 1996 ad oggi ammontano a 91. Anche se nella gran parte di questi sono già stati insediati i relativi organi, poco più della metà di questi hanno provveduto ad affidare il servizio idrico ai sensi della legge 36/94 (e con riferimento alla diverse forme previste dall'art.113 del TUEL) .

E' significativo considerare che di questi la gran parte ha affidato il servizio a SpA con prevalente o totale capitale pubblico (in house providing). Le uniche eccezioni al momento sono rappresentate dall'ATO 5 del Lazio (Frosinone) e da due ATO Siciliani (Enna e Siracusa) che hanno fatto ricorso all'affidamento a terzi.

Premesso che ancora la metà degli ATO, al di fuori di regimi di salvaguardia, ancora non ha effettuato la scelta gestionale, va sottolineato che il ricorso a procedure competitive rappresenta la minoranza dei casi .

La tabella A evidenzia i dati generali riguardanti le diverse gare relative al servizio idrico integrato bandite dal 1998 ad oggi; buona parte (il 42 %) di queste ancora non si sono concluse e sono state oggetto di molteplici proroghe dei termini.

Spostando allora l'attenzione sulle procedure competitive, la figura 1 evidenzia che solo il Centro ed il Sud del Paese sono stati interessati da gare. In questi casi il modello gestionale adottato in prevalenza (specie nel Centro Italia ove meno diffusa era la gestione in economia) riguarda la ricerca di partner di SpA con prevalente capitale pubblico (una delle diverse forme classificabili come Public Private Partnership – PPP).

---

<sup>1</sup> Direttore Generale di Federgasacqua

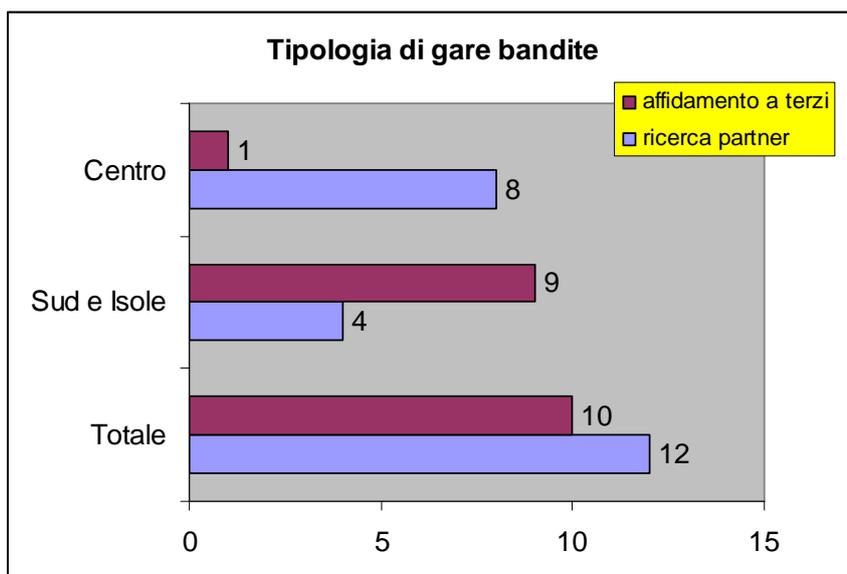


Figura 1 Gare e criteri di gestione

Questa prevalenza del modello pubblico-privato specialmente nelle aree con più consolidata esperienza di gestioni di carattere industriale, non deve stupire. Non solo si tratta di una tendenza già da tempo annunciata [2] sul piano nazionale, ma anche nel contesto comunitario si va manifestando tale linea.

Del resto proprio riferendosi alle gare per la gestione dei servizi idrici di importanti capitali europee recentemente espletate, nessuna di esse riguarda concessione a terzi tout-court; viene invece previsto il ricorso a società miste pubblico-privato nelle quali il partner privato è selezionato attraverso procedure ad evidenza pubblica [3]. In Spagna addirittura si sta registrando una netta conversione al modello della SpA mista rispetto invece alle gare per la concessione a terzi, considerate la norma sino a qualche anno fa [4].

Vista così la crescente diffusività delle SpA miste ed in generale delle forme di PPP in ambito UE, la stessa Commissione Europea ha ritenuto opportuno in questa fase avviare una ampia riflessione sull'argomento coinvolgendo in proposito tutti i servizi di interesse generale [5]

Se poi allarghiamo l'orizzonte di riferimento va ricordato che, sulla scorta anche di una serie di insuccessi di dimensione "continentale" (Sud Est Asiatico e soprattutto America Latina) riguardanti "classiche" concessioni a terzi, importanti organizzazioni internazionali (come WB, FMI, ...) hanno ritenuto opportuno non solo di prendere in considerazione, ma addirittura di suggerire forme di partecipazione pubblico-privato.

Del resto numerosi studi comparativi [6] indicano che non è possibile individuare una modalità gestionale, per principio, superiore alle altre; al contrario, approcci dogmatici che ignorando la

<sup>2</sup> Questo è emerso sin dai primi piani d'ambito. Infatti come risulta dalla "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici per l'anno 2001" a cura del Comitato di Vigilanza sui servizi idrici (Roma, giugno 2002) dei 19 ATO che avevano individuato la forma di gestione prima della entrata in vigore dell'art.35, solo per due di questi era stata prevista la gara per affidamento a terzi.

<sup>3</sup> Si ricordano gli esempi delle gare, positivamente conclusesi, di Praga (2001), Budapest (1997) e Berlino (1999), gare che hanno previsto l'entrata di una quota di capitale privato (dal 25% al 66%).

<sup>4</sup> M.Marras "L'esperienza di AGBAR in Spagna e in America Latina" Conferenza H2Obiettivo 2000, Palermo 12-14 ottobre 2004

<sup>5</sup> Si tratta del "Libro verde sui servizi di interesse generale" COM(2003) 270 Bruxelles, 21 maggio 2003

<sup>6</sup> International Water Association (IWA) "Alternative Models and Elements of Effective Public-Private Participation" Public Private Partnership Panel, 3rd World Water Forum di Kyoto marzo 2003.

realtà dei fatti, si richiamano a modelli teorici ideali (o tali da richiedere condizioni ideali per funzionare correttamente), si risolvono spesso in clamorosi fallimenti.

Significative in proposito sono le conclusioni finali del World Water Forum di Kyoto (18-23 marzo 2003). Esse indicano che ampio deve essere lo spettro delle soluzioni cui ricorrere in merito agli assetti istituzionali e gestionali; nel documento finale sottoscritto dai Ministri dei Paesi partecipanti si afferma infatti che: “.. *we should explore the full range of financing arrangements including private sector participation in line with our national policies and priorities. We will identify and develop new mechanisms of public-private partnerships for the different actors involved....*”

In sostanza da parte dei più attenti osservatori viene oramai archiviata la tesi del “pensiero unico” che, in materia di servizi pubblici, vedeva come modello esclusivo da utilizzare in tutti i contesti e per tutte le situazioni, la concessione tout-court a soggetti privati, tesi che si richiamava al cosiddetto *Washington Consensus* [7] che invece, in passati consessi internazionali, aveva dominato.

Con queste premesse non può che stupire che nelle prime bozze di decreto relative alla cosiddetta delega ambientale [8], la SpA mista viene sì ammessa, ma con una serie di pesanti limitazioni, tali da ridurre assai la appetibilità da parte degli Enti Locali riuniti nell’ATO, con il rischio allora di aprire ulteriormente la strada (in alcuni casi si è assistito a vere e proprie conversioni di rotta), all’adozione del modello “in house providing”, strada del resto resa più agevole dalle modifiche apportate nel 2003 all’art.113 del TUEL.

### **3. I meccanismi di gara: aspetti generali**

La teoria economica insegna che la gara è uno strumento di determinazione del prezzo di un bene per mezzo di regole che presiedono allo scambio tra agenti economici che operano in ambiente concorrenziale.

Attraverso la gara infatti i concorrenti risolvono il problema dell’individuazione del valore del bene/servizio trattato e tendono a superare anche il problema dell’asimmetria informativa con la controparte contrattuale, almeno nella misura in cui le regole previste costringono effettivamente i partecipanti a rivelare i loro costi effettivi di adesione al contratto attraverso una consapevole compressione della rendita ricavabile dalla gestione dello stesso.

Peraltro il meccanismo di rivelazione dei costi rappresentato dalla gara è tutt’altro perfetto, questo sia in relazione alla natura, complessità e multidimensionalità dell’oggetto considerato, sia in relazione all’aleatorietà nel tempo dei fattori tecnici/economici per via della non trascurabile (ma al tempo stesso ineliminabile) durata dei contratti. Non va poi trascurato il rischio di insorgenza di aspetti patologici, di cui si parlerà in seguito, che in alcune condizioni potrebbero degenerare in veri e propri episodi di criminalità economica. A parte i consueti presidi rappresentati dagli organismi di giustizia civile e penale, la fissazione di adeguati strumenti di regolazione, ed in particolare di autorità indipendenti di regolazione diventa allora indispensabile, come indica la teoria, ma anche come mostrano le molteplici esperienze di altre nazioni che prima e più del nostro Paese hanno avviato un percorso di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi.

Ebbene nel nostro Paese la situazione non può ritenersi certo soddisfacente, considerata la disuniformità che oggi esiste fra i diversi servizi [9] riguardo agli assetti di regolazione, ma anche,

<sup>7</sup> Il *Washington Consensus* risale alla Conferenza Intergovernativa tenutasi a Washington nel 1990; esso rappresenta un insieme di criteri adottati da importanti organizzazioni internazionali (WB, FMI, ...) per uniformare l’intervento finanziario nelle diverse aree del pianeta. Tale schema di stampo fortemente e rigidamente liberistico è stato successivamente sostituito dal *Monterrey Consensus* (marzo 2002) basato su un programma di 63 punti con l’intento di superare le rigidità del precedente schema che aveva dato luogo a numerosi e vistosi fallimenti a livello applicativo.

<sup>8</sup> Si tratta dei decreti di riordino della normativa ambientale da emanarsi ai sensi della legge 15 dicembre 2004, n. 308.

<sup>9</sup> Ad esempio, mentre per i servizi energetici e di TLC sono previste apposite autorità indipendenti di regolazione, nulla al riguardo è al momento contemplato per il servizio idrico. Per quanto riguarda poi la ipotesi di autorità contenuta nella bozza di decreto attuativo della

con riferimento proprio al settore idrico, al sussistere di una serie di fattori di base che influenzano negativamente la redditività della gestione, e riducono di conseguenza l'appetibilità dei bandi proposti al mercato.

Per quanto riguarda le norme che regolano la materia delle gare in materia di servizi di pubblica utilità va precisato che, a differenza della esecuzione di lavori, per i quali il punto di riferimento obbligato è la legge quadro sui lavori pubblici (legge 109/94 e s.m.), è necessario procedere per analogie mancando al momento specifiche disposizioni comunitarie.

Un riferimento importante, è rappresentato dal D.lgs 158/1995 che attua la Direttiva 93/38/CEE per i cosiddetti settori speciali comprendenti anche l'acqua [<sup>10</sup>]; del resto il DM 22/11/2001 relativo alle *“Modalità di affidamento a terzi della gestione del servizio idrico integrato, a norma dell'art.20, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n.36”*, si ispira per alcuni aspetti a tale decreto legislativo.

In questo quadro, già di per sé problematico, si viene ad aggiungere la possibilità di iniziativa del legislatore regionale, come di recente sentenziato dalla stessa Consulta [<sup>11</sup>]; con queste premesse risulta evidente che il citato decreto, malgrado reiterati tentativi di risuscitarlo [<sup>12</sup>], viene a perdere, al di là dei pesanti vizi originali che lo affliggono [<sup>13</sup>] e di cui si farà cenno successivamente, ogni residua coerenza.

A ciò si aggiunga che la già citata sentenza n.272/2000 della Corte Costituzionale, pur confermando che spetta allo Stato fissare i principi generali riguardanti la tutela della concorrenza, sottolinea che tuttavia dette norme non debbono entrare in eccessivi dettagli, come nel caso, evidenziato dalla stessa Corte, dei meccanismi di gara. Su questi meccanismi legittimamente, può invece intervenire, pur entro i limiti indicati dai principi comunitari, il legislatore regionale.

Un aspetto rilevante, anche in relazione agli obiettivi che il legislatore/pianificatore intende perseguire, è rappresentato dall'oggetto messo a gara e dalla possibilità che viene offerta ai concorrenti di fare valere le loro prerogative di esperienza e professionalità allo scopo di pervenire al migliore risultato sotto il profilo tecnico ed economico. E' evidente infatti che, qualora sia prevista come unica variabile valutativa il prezzo o la tariffa, non solo non sarà possibile ottimizzare il mix investimenti-gestione, ma si andrà a privilegiare un modello imprenditoriale prevalentemente statico e comunque ripiegato sulla mera esecuzione di lavori, il contrario cioè di quelle che erano le aspettative a suo tempo aperte dalla legge 36/94, riproponendo ancora una volta il tema della centralità dell'opera (e non del servizio) con tutte le conseguenti degenerazioni già viste in passato.

Occorre inoltre ricordare che uno degli obiettivi, anzi l'obiettivo principale delle normative in materia di gare, è la garanzia che va offerta a tutti i competitors, prima e dopo l'esperimento di gara, sulla trasparenza delle procedure e la parità di trattamento fra i concorrenti, evitando il manifestarsi di comportamenti che, al di là di possibili rilevanze penali [<sup>14</sup>], potrebbero dare luogo ad una distorsione dei meccanismi concorrenziali. In proposito si ricorda che la stessa teoria delle aste

---

legge n.308/2004, questa non avrebbe quei requisiti di indipendenza previsti invece dalla legge n.481/1995 (legge dalla quale a suo tempo scaturirono le autorità dell'energia e dell' TLC).

<sup>10</sup> La direttiva 93/38/CE sui settori speciali è stata sostituita dalla Direttiva 2004/40/CE pubblicata sulla GUE del 30/4/2004.

<sup>11</sup> Si tratta di svariate sentenze, fra le quali spicca in particolare la n.272/2000; questa sentenza infatti pur confermando che spetta allo Stato fissare i principi generali riguardanti la tutela della concorrenza, sottolinea tuttavia che dette norme non debbono presentare eccessivi dettagli, come nel caso, dei meccanismi di gara. Su questi meccanismi legittimamente, può intervenire, pur entro i limiti indicati dai principi comunitari, il legislatore regionale.

<sup>12</sup> Ci si riferisce alle Circolari del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio 6 dicembre 2004 pubblicate sulla G.U. 13 dicembre 2004

<sup>13</sup> Il Decreto in questione in molte sue parti comporta una serie di problemi. In particolare il comma 2 dell'art.7 prevede la possibilità *“...di concordare con l'aggiudicatario successivamente all'aggiudicazione, varianti tecnico progettuali...”* che contrasta con i principi di par-condicio e che ha comportato, a seguito di ricorso, l'annullamento del primo bando emesso il 25/2/2002 dall'ATO di R.Calabria. Si ricorda in proposito che la circolare 15 novembre 2001 dal titolo *“Divieto di rinegoziazione delle offerte nelle pubbliche gare dopo l'aggiudicazione”* del Dipartimento per le Politiche Comunitarie sottolinea la illiceità dei bandi che prevedono “aggiustamenti” con l'affidatario subito dopo la conclusione della fase di gara.

<sup>14</sup> In base al tipo di attori coinvolti ed al reato commesso si parla di : corruzione, concussione e collusione.

(quella branca dell'economia che si occupa di gare), nell'ambito del suo sviluppo ha avuto modo di approfondire quegli aspetti che sono alla base delle transazioni illecite o dei favoritismi che possono alterare il principio della *par condicio* da parte dei diversi soggetti che intervengono nella gestione di una gara di appalto [15]. In ogni caso è possibile dimostrare che una conduzione della gara, da parte dell'amministrazione, che riesca a garantire un ambiente competitivo simmetrico e paritario fra i diversi bidders, al di là del soddisfacimento di principi etici prima ancora che giuridici, rappresenta una linea di efficiente condotta, vantaggiosa per la stessa stazione appaltante [16].

Si ricorda che le molteplici esperienze condotte in materia, indicano che fra i fattori che potrebbero, in alcuni contesti, innescare le indicate degenerazioni, va certamente collocata una troppo ampia discrezionalità/insindacabilità in capo alla amministrazione appaltante [17], elemento questo che troviamo presenti sia nel DM 22/11/2001 in precedenza ricordato, che nello stesso metodo tariffario normalizzato [18]. In ogni caso, quale che sia la soluzione adottata per regolamentare sul piano operativo i nuovi appalti di affidamento dei servizi, queste problematiche dovranno essere tenute particolarmente presenti, anche perché tutt'altro che superate, almeno nel comparto lavori, per quanto riguarda le tematiche relative all'acqua [19].

#### 4. Analisi e valutazioni sulle gare effettuate

Come prima ricordato, lo strumento della gara, sia che si riferisca a lavori o a servizi, dovrebbe caratterizzarsi per la massima esplicitazione delle risorse imprenditoriali, al fine di "rivelare" quelli che sono i costi veri-ottimali del servizio, limitando così la asimmetria informativa esistente fra stazione appaltante e partecipanti al confronto competitivo.

Questo in generale è vero per la gran parte dei bandi riguardanti la gestione del servizio idrico integrato a livello di ATO, in quanto viene prevista la possibilità di apportare varianti migliorative (oggetto di valutazione) al piano posto a base della gara.

Alcune eccezioni in questo senso esistono, come la prima gara (peraltro annullata a seguito di ricorso) dell'ATO di Reggio Calabria e quella indetta dall'ATO di Siena-Grosseto; in quest'ultimo caso l'unico parametro di valutazione della offerta era rappresentato dal valore di acquisizione delle quote della SpA pubblica.

In ogni caso molti bandi attribuiscono un peso particolarmente elevato alla valutazione economica della offerta [20], ciò che limita oggettivamente la possibilità di una adeguata valorizzazione della proposta tecnica/economica del gestore.

Innanzitutto va rilevato che per le gare bandite ad oggi (ottobre 2005), alquanto differenziate sono state risultate le scelte che le amministrazioni hanno fatto in materia di stazione appaltante; si va da un Comune capofila, ad un gruppo di comuni (sotto forma di collegio di vigilanza), alla Provincia, all'ATO, sino alla stessa SpA che ricerca il partner che intende acquisire la quota di minoranza.

---

<sup>15</sup> J.J.Laffont, J. Tirole « *Auction design and favoritism* » International journal of industrial organisation, n.9, 1991

<sup>16</sup> L.Parisio "Meccanismi d'asta" Carrocci Ed. Roma, 1999

<sup>17</sup> Una attenta analisi dei fenomeni di corruzione evidenzia una diretta proporzionalità fra la loro diffusione ed il livello di discrezionalità delle stazioni appaltanti (R. Klitgaard "National and International Strategies for Reducing Corruption." OECD International Symposium on Corruption and Good Governance, Paris, 13-14 March 1995). Le regole anticorruzione indicate da OCSE e World Bank comprendono del resto la drastica riduzione delle aree di eccessiva e non verificata discrezionalità delle amministrazioni appaltanti.

<sup>18</sup> Diversi sono gli elementi di incondizionata discrezionalità in capo all'ATO presenti nella metodologia di cui al DM 1/8/1996; fra i più rilevanti si ricorda la scelta unilaterale del fattore X all'interno della formula del price-cap.

<sup>19</sup> Si ricorda che uno dei più rilevanti casi di corruzione legati all'acqua riscontrato in questi ultimi anni e che ha portato al fermo di una dozzina di indagati riguarda la turbativa d'asta riguardante appalti di lavori per i servizi idrici in Sicilia nell'area dell'Agrigentino (Il Messaggero 7 maggio 2002).

<sup>20</sup> Questo elemento di valutazione della offerta si può presentare sotto diverse forme, alcune delle quali anche contemporaneamente presenti quali: valore della quota di acquisizione delle quote pubbliche, canone di concessione, riduzione della tariffa proposta dal piano.

Per quanto riguarda i requisiti di ammissione, partendo dalla prima gara (ATO di Arezzo) che peraltro scontava il fattore “novità”, si può rilevare con una certa preoccupazione un progressivo abbassamento delle barriere all’entrata, passando in sostanza da un estremo all’altro.

Mentre nella prima gara infatti il requisito di popolazione servita, certamente eccessivo, riguardava il 130 % della popolazione esistente nell’ATO, in una delle ultime gare bandite (Napoli) questo requisito scendeva al 9% senza oltretutto prevedere nessuna soglia minima per il referente dell’associazione temporanea.

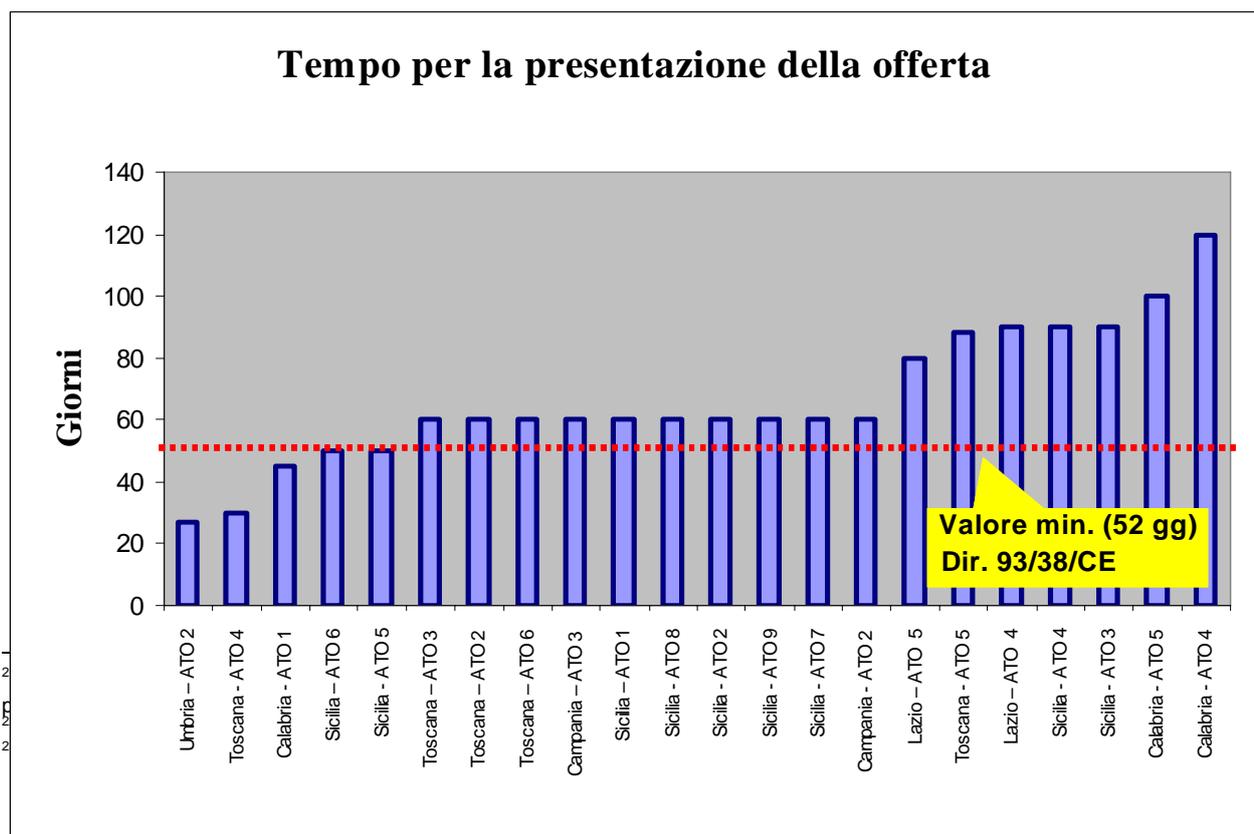
Ancora più vistosa risulta la diminuzione del requisito di fatturato per abitante [21] che, sempre con riferimento ai due citati bandi, da 259 euro/abit. crolla letteralmente a soli 5,5 euro/abit. mentre invece il valore medio nazionale di tale indice ammonta a 50 euro/abitante [22].

Non si può non rilevare a questo punto il pericolo connesso a certi “vistosi” abbassamenti delle soglie relative ai requisiti di partecipazione alle gare, quasi che la mancata appetibilità economica/reddituale dei piani posti a base delle gare, potesse risultare compensata da un allargamento indiscriminato della base partecipativa, correndo così il rischio di includere anche soggetti del tutto inidonei a fornire adeguate garanzie in termini di capacità finanziaria e know-how.

Un fattore assai critico emerso in alcuni bandi è rappresentato dai tempi estremamente limitati che vengono lasciati ai concorrenti per la messa a punto delle proposte tecniche/economiche; si tratta dei tempi che sono necessari per analizzare i documenti di gara, per effettuare i sopralluoghi, e formulare infine la proposta tecnico/economica.

Questa situazione se dovesse costituire la norma, potrebbe prestare il fianco all’instaurarsi di prassi non certo raccomandabili, in quanto tempi estremamente limitati per la presentazione della offerta rappresentano come noto un forte freno nella partecipazione alla gara, eccetto, ovviamente, che per quelle imprese preventivamente (ed informalmente) edotte sui contenuti dei documenti di gara.

Come si evidenzia dalla figura 2, il periodo intercorrente fra la pubblicazione del bando e la presentazione dell’offerta tecnica/economica è per diverse gare di solo un mese; in un caso si scende a soli 27 giorni. Si ricorda che il valore minimo (anche se non prescrittivo) indicato dalla Direttiva 93/38/CE [23] per gli appalti nei cosiddetti settori esclusi, ammonta a 52 giorni.



## Figura 2 Tempi di presentazione della offerta

Un elemento che emerge in tutta evidenza è poi lo scarso numero dei partecipanti alle diverse gare.

Salvo l'eccezione delle due gare laziali relative agli ATO di Latina e Frosinone (quelle fra l'altro che valorizzavano maggiormente la proposta imprenditoriale) con sei offerenti ciascuna, nella maggior parte dei casi il numero dei partecipanti va da uno a zero, come si evince dalla figura 3. Fra le gare concluse che non hanno visto alcuna offerta presentata, si ricorda la prima in ordine di tempo, quella relativa alla ricerca del partner privato nell'ATO 3 Sarnese Vesuviano. In questo caso non essendovi stato alcun offerente, l'amministrazione ha proceduto ad una trattativa privata conclusasi con l'individuazione di un contraente. Questo caso tuttavia è stato poi seguito da altri.

Fra i motivi che sono alla base di questo scarso interesse a partecipare alle gare, si ha ragione di ritenere che uno dei più rilevanti sia rappresentato dalla scarsa appetibilità dei piani assunti come base di gara, per via soprattutto di condizioni economiche e contrattuali poco accattivanti. E' una situazione questa legata anche ai noti limiti di una tariffazione basata sul cosiddetto metodo normalizzato (DM 1/8/1996) che non sempre riesce a garantire una accettabile sostenibilità economica del piano oggetto di gara.

Una conferma in questo senso viene, non solo da analisi <sup>[24]</sup> specificatamente condotte su alcuni piani d'ambito che evidenziano tassi di rendimento interno (TIR) assai bassi, mediamente del 3-4 % ed in alcuni casi prossimi allo zero, ma anche le performances economiche tutt'altro che soddisfacenti nelle prime gestioni operative effettuate ai sensi della legge n.36/94 <sup>[25]</sup>. Va anche rilevato che una serie di provvidenze, quali contributi in conto esercizio per i primi anni di gestione, indicate da alcune leggi regionali (Es. Sicilia), non riescono nella sostanza a mutare il problema <sup>[26]</sup>.

In ogni caso la gran parte delle gare ad oggi espletate sono state o sono tutt'ora oggetto di contenzioso, in parte anche di provenienza istituzionale <sup>[27]</sup>.

Si è poi potuto osservare in alcuni piani d'ambito, che l'obiettivo perseguito, di contenere al massimo le tariffe applicate senza (teoricamente) rinunciare alla realizzazione di assai numerose infrastrutture, ha comportato il ricorso a strumenti forieri di vere e proprie distorsioni, fra questi:

- Sensibili incrementi di volume erogato per utenze nell'arco temporale dell'affidamento
- Tariffe iniziali uguali o addirittura inferiori alla tariffa media preesistente nell'ambito
- Forniture a costo zero di acqua per le attività comunali
- Indicazione di contributi a fondo perduto non previsti da norme specifiche.
- Previsione di ricavi derivanti da attività estranee al servizio idrico integrato.
- Ricorso a tassi di remunerazione del capitale inferiori a quanto sancito dal DM 1/8/96

<sup>24</sup> R.Scognamiglio "Le Infrastrutture Idriche nelle Regioni dell'Obiettivo 1: riflessioni sulle criticità e sulle opportunità del settore" Meeting Internazionale Lavorando per l'acqua, Milano 5 marzo 2004

<sup>25</sup> S.Indigenti "Servizi Idrici in Toscana. Considerazioni economiche e patrimoniali" Servizi a rete, Roma luglio-agosto 2003

<sup>26</sup> R.Drusiani, S.Ragozzino "Quali insegnamenti trarre dalle gare avviate per il servizio idrico integrato nel mezzogiorno d'Italia" Rivista l'Acqua num.3 maggio-giugno 2005

<sup>27</sup> Una parte delle procedure di affidamento sono state oggetto di ricorso da parte del Comitato per la Vigilanza sulle risorse idriche con riferimento a diversi aspetti del problema (gara per il partner, canone di concessione,...). Si veda in proposito la "Relazione annuale al Parlamento sullo stato dei servizi idrici" Roma, luglio 2003.

A prescindere dall'evidente contrasto con politiche ecosostenibili (con quale coerenza sarà possibile avviare campagne per il risparmio idrico là ove il bilancio si dovesse reggere – irrealisticamente – sulla lievitazione dei consumi unitari ?) è indubbio che uno spregiudicato ricorso ai fattori indicati al di là di un facile, iniziale “consenso politico”, inevitabilmente non potrà che dar luogo ad amare sorprese sui risultati della gestione e quindi, indirettamente, sugli stessi utenti.

Non deve a questo punto stupire con queste premesse che si sia assistito ad una progressiva riduzione del numero di partecipanti alle gare, riduzione resasi oltretutto più evidente negli ultimi tre anni, caratterizzati da tariffe di partenza bloccate a fronte invece di crescenti costi dovuti soprattutto ai maggiori oneri energetici [28]. Del resto gli stessi operatori stranieri massicciamente presenti nelle prime gare (fra il '98 ed il 2000) sono del tutto scomparsi negli ultimi due anni [29].

Questa scarsa appetibilità di buona parte delle gare bandite ha dato luogo a ripetute proroghe dei termini di presentazione della offerta, a trattative dirette, alla inclusione in successivi bandi, delle esecuzione “in house” dei lavori previsti dal piano investimenti.

In ogni caso la estrema delicatezza criticità, per lo sviluppo dei servizi idrici nel nostro Paese, del tema delle gare, ha indotto il Centro di Ricerca Proacqua [30], dai cui sono stati tratti una serie di dati utili alla presente relazione, ad organizzare un osservatorio “ad hoc” relativo alle gare riguardanti non solo i servizi idrici, ma anche ad altri servizi a rete dei quali è in corso l'apertura del mercato.

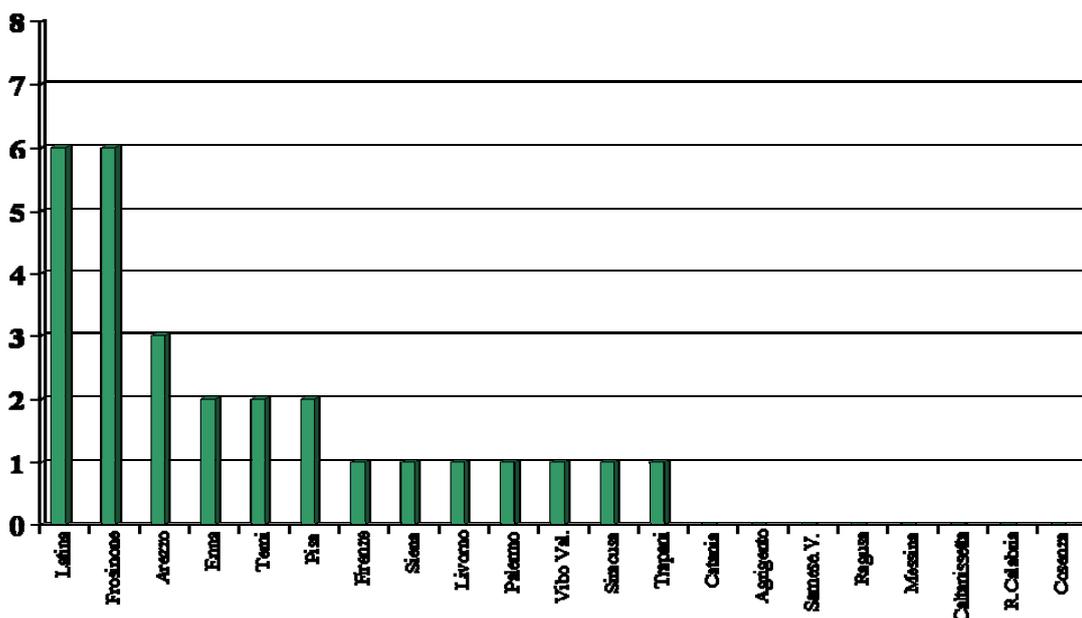


Figura 3 Numero partecipanti alle gare (I bando)

<sup>28</sup> L'ultimo provvedimento CIPE risale al 19 dicembre 2002. Le tariffe idriche relative alle gestioni precedenti l'affidamento ai sensi della L.36/94 e di conseguenza le tariffe di riferimento delle gare nel frattempo bandite sono da allora rimaste inalterate. Dal 2003 al settembre 2005, a fronte di un incremento del 6,3 % sui prezzi al consumo le imprese idriche hanno avuto un incremento del 8,8 % dei relativi costi (fonte ISTAT).

<sup>29</sup> Nelle prime gare espletate vi è stata la presenza, nelle cordate vincenti, di noti operatori d'Olttralpe (Ondeo, Vivendi, Severn Trent,...).

<sup>30</sup> A.Lolli “Presentazione dell'Osservatorio sulle gare per i servizi pubblici locali” Conferenza H2Obiettivo 2000, Palermo 12-14 ottobre 2004

## 4. Conclusioni e proposte

Aprire il mercato in termini di liberalizzazione e partecipazione del capitale privato fa sì che anche gli assetti di regolazione, le regole di gara e i criteri di tariffazione devono essere adeguati a rispondere alle esigenze di trasparenza, equidistanza, e valorizzazione delle capacità imprenditoriali presenti nel nostro Paese, situazione questa dalla quale siamo ancora assai lontani.

In sintesi i temi evidenziati come i più rilevanti possono essere così sintetizzati:

**Tariffe.**

Analisi comparative condotte in merito alla attrattività dei capitali per i servizi idrici nell'area UE [31] indicano la assoluta inadeguatezza delle tariffe vigenti nel nostro Paese al punto da vederci collocati nel fanalino di coda europeo. E' agevole prevedere che se le regole economiche di base "non tengono" si possono creare le premesse per la paralisi del settore o, peggio ancora, per favorire l'instaurarsi di mercati opachi e distorti. Per questo motivo il superamento dell'attuale blocco delle tariffe CIPE propedeutiche all'affidamento [32] da un lato e dall'altro una radicale revisione dell'attuale metodo normalizzato, foriero fra l'altro di vere e proprie deformazioni riguardo agli obiettivi perseguiti dalla L.36/94 [33], si impongono da subito anche per dare credibilità all'intero mercato dei servizi idrici.

### Regole di gara

Come evidenziato in precedenza le regole di gara dovrebbero favorire il più possibile la valorizzazione delle componenti imprenditoriali, generalizzando quindi il ricorso alle varianti migliorative al piano per raggiungere il migliore risultato sotto il profilo tecnico ed economico. Occorre inoltre evitare che nelle procedure di gara e nelle successive regole contrattuali, siano previste aree di eccessiva ed al tempo stesso non verificata discrezionalità, che potrebbero dare luogo, in alcuni contesti, al venire meno delle condizioni di trasparenza e parità di trattamento.

### Assetti di regolazione

Un completamento del quadro regolatorio che veda l'istituzione di una autorità indipendente di controllo, in grado di rappresentare un punto di riferimento autorevole e qualificato per ATO, gestori e consumatori. Tutto ciò indipendentemente dall'assetto proprietario del gestore ed offrendo anzi una maggiore garanzia riguardo al sorgere di possibili conflitti di interesse ATO-gestore nel caso di PPP. Sotto questo profilo l'autorità per i servizi idrici (e rifiuti) delineata dalle bozze di delega ambientale, che nascerebbe estranea ai meccanismi della legge n.481/95, non sembra possedere tutti i necessari requisiti per caratterizzarsi come soggetto realmente indipendente.

### Preparare al mercato

Agevolare il più possibile, specie in quelle aree caratterizzate da forti criticità, l'adozione di meccanismi chiari e definiti nella durata e negli obiettivi, di graduale adeguamento economico e gestionale, evitando così che le tensioni sul piano organizzativo e tariffario abbiano (impropriamente) a scaricarsi sul solo soggetto gestore risultante dalla gara con tutte le conseguenze che da questo potrebbe derivare. Si può anzi affermare che i casi di successo riguardanti l'entrata

---

<sup>31</sup> European Environmental Bureau "A Review of Water Services in the EU under liberalisation and privatisation pressures", Bruxelles, July 2002

<sup>32</sup> L'ultimo provvedimento CIPE è la delibera del 19 dicembre 2002, da allora gli aumenti (ISTAT) dei costi delle imprese in relazione soprattutto al rialzo dell'energia è stato del 8,8 % a fronte di un 6,3 % sui prezzi al consumo

<sup>33</sup> Ci si limita a ricordare due aspetti. L'attuale metodo normalizzato non prevede alcun fattore di incentivazione della qualità del servizio, a fronte invece di quanto previsto espressamente dall'art.13 della legge 36/94, inoltre il tipo di remunerazione prevista a regime, ancorata unicamente al capitale investito, spinge ad enfatizzare la realizzazione di nuove opere o comunque ad un incremento del loro costo generando una sorta di effetto Averch-Johnson "rinforzato". Questa distanza fra obiettivi di sostenibilità ambientale ed attuale metodo normalizzato ha del resto spinto la Regione Emilia Romagna ad adottare (L.R. 25/99) un metodo tariffario regionale attualmente in fase di definizione

del capitale privato nei servizi idrici sono proprio quelli che hanno particolarmente curato questo aspetto (ad esempio U.K e recentemente Ungheria) [<sup>34</sup>].

### Chiarezza e stabilità normativa

Un altro elemento che ha rappresentato e tutt'ora rappresenta un forte deterrente all'allargamento del mercato dei servizi idrici in Italia è la estrema variabilità del quadro normativo che negli ultimi anni ha comportato repentini cambi di regole [<sup>35</sup>]. Eventuali, ulteriori modifiche dovrebbero, semmai, vertere sul superamento di contraddizioni ed incertezze frutto proprio del disorganico sviluppo cui abbiamo assistito in questi anni. Quello che occorre infatti è un sistema di regole certe e trasparente, una volta tanto stabili almeno per un certo periodo e che sappia adeguatamente collocarsi all'interno di quello che oramai va considerato come un sistema bipolare di riferimento: centrale per una serie di principi fondanti (fra i quali la concorrenza) e federale/regionale per i restanti aspetti e comunque per gli aspetti regolamentari le diverse procedure [<sup>36</sup>].

Come si può vedere i problemi sui quali occorre lavorare non sono pochi e tutti di estrema rilevanza, d'altra parte il quadro generale nel quale si collocano i servizi idrici è assai mutato in questi undici anni che ci separano dalla promulgazione della legge 36/94, dal federalismo alle nuove linee europee riguardo alla apertura dei mercati ed anche alla individuazione di nuovi obiettivi idrico-ambientali (direttiva n.60/2000).

Ebbene, sotto questo profilo i decreti delegati previsti dalla legge n.308/2004, il cui iter dovrebbe concludersi all'inizio del 2006, che avrebbero potuto rappresentare lo strumento ottimale, alla luce delle modalità di consultazione seguite nonché dei contenuti delle prime bozze, corrono il rischio di rappresentare un'altra occasione persa.

Quello che in ogni caso va colto da tutto ciò è riuscire ad imparare dalle esperienze precedenti, positive e negative, nazionali ed internazionali, del resto il tema dell'acqua non può che essere valutato in una prospettiva globale. Sono infatti le esperienze pregresse ad insegnarci che il voler perseguire con determinazione obiettivi economici, ambientali e sociali in materia di servizi idrici, non implica necessariamente che i relativi approcci debbano sempre essere rigidi, dogmatici e comunque estranei rispetto al territorio ed alla situazione di volta in volta considerata.

Questi tipo di approccio infatti, quand'anche sostenibili in termini del tutto teorici, hanno a lato pratico dimostrato una "impraticabilità" di campo, risolvendosi spesso in colossali fallimenti ed arretramenti rispetto a precedenti assetti.

Roma, 29 novembre 2005

---

<sup>34</sup> Questo aspetto è stato certamente uno dei punti più critici (e criticabili) della legge n.36/94 che (illusoriamente) aveva sancito che bastassero sei mesi per definire gli ATO e successivi sei mesi per avviare il nuovo servizio, così da non dovere prevedere alcuna fase transitoria. In nessuna situazione questo ebbe a verificarsi con il risultato che, alla fine, il pur previsto commissariamento non poté essere attivato e la fase transitoria, in forme assai poco organiche e tutt'ora incomplete, è stata imposta nei fatti.

<sup>35</sup> Come è stato evidenziato nel recente Convegno internazionale H2Obiettivo2000 tenutosi a Palermo il 12-14 ottobre 2005, questo aspetto costituisce un forte deterrente all'entrata dei capitali stranieri nel comparto dei servizi idrici nazionali.

<sup>36</sup> Questi principi riguardanti una corretta allocazione di competenze fra Stato e Regioni sono stati ribaditi in diverse sentenze della Corte Costituzionale (ad esempio n.272/2004 e n.335/2005)



Tabella A

**GARE RELATIVE AL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (I BANDO)**

|                         | <i>Località</i>          | <i>Periodo emissione bando</i> | <i>Popolazione effettiva dell'ATO</i> | <i>Requisito popolazione servita</i> | <i>Fatturato 1° anno (milioni di Euro)</i> | <i>Requisito fatturato (milioni di Euro)</i> | <i>Tempo formulazione offerta</i> | <i>Durata affidamento (anni)</i> | <i>Offerte presentate</i> | <i>Oggetto della Gara</i> | <i>Avvenuta assegnazione</i> | <i>NOTE</i> |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--|--|-----------------------------------|----------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------|
| <i>Toscana - ATO 4</i>  | <i>Arezzo</i>            | <i>ott-98</i>                  | <i>297.497</i>                        | <i>400.000</i>                       | <i>22</i>                                  | <i>77</i>                                    | <i>1 mese</i>                     | <i>25</i>                        | <i>3</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Lazio - ATO 4</i>    | <i>Latina</i>            | <i>mar-00</i>                  | <i>596.292</i>                        | <i>600.000</i>                       | <i>39</i>                                  | <i>19</i>                                    | <i>3 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>6</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Campania - ATO 3</i> | <i>Sarnese Vesuviano</i> | <i>dic-00</i>                  | <i>1.454.925</i>                      | <i>1.500.000</i>                     | <i>80</i>                                  | <i>46</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>0</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X (*)</b>                 |             |
| <i>Lazio - ATO 5</i>    | <i>Frosinone</i>         | <i>mag-01</i>                  | <i>477.408</i>                        | <i>700.000</i>                       | <i>26</i>                                  | <i>78</i>                                    | <i>80 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>6</i>                  | <i>AT</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Umbria - ATO 2</i>   | <i>Terni</i>             | <i>nov-01</i>                  | <i>220.837</i>                        | <i>220.000</i>                       | <i>26</i>                                  | <i>26</i>                                    | <i>27 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>2</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Toscana - ATO 2</i>  | <i>Pisa</i>              | <i>ott-02</i>                  | <i>766.179</i>                        | <i>400.000</i>                       | <i>57</i>                                  | <i>20</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>20</i>                        | <i>2</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Toscana - ATO 6</i>  | <i>Siena Grosseto</i>    | <i>ott-02</i>                  | <i>354.269</i>                        | <i>400.000</i>                       | <i>32</i>                                  | <i>30</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>25</i>                        | <i>1</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Toscana - ATO 3</i>  | <i>Firenze</i>           | <i>nov-02</i>                  | <i>1.207.359</i>                      | <i>500.000</i>                       | <i>97</i>                                  | <i>25</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>20</i>                        | <i>1</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Toscana - ATO 5</i>  | <i>Livorno</i>           | <i>lug-03</i>                  | <i>355.617</i>                        | <i>370.000</i>                       | <i>32</i>                                  | <i>35</i>                                    | <i>88 giorni</i>                  | <i>20</i>                        | <i>1</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X (**)</b>                |             |
| <i>Sicilia - ATO 1</i>  | <i>Palermo</i>           | <i>ott-03</i>                  | <i>1.244.642</i>                      | <i>320.000</i>                       | <i>93</i>                                  | <i>19</i>                                    | <i>60 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>1</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Calabria - ATO 1</i> | <i>Cosenza</i>           | <i>mar-04</i>                  | <i>727.267</i>                        | <i>500.000</i>                       | <i>59</i>                                  | <i>30</i>                                    | <i>45 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>1</i>                  | <i>RP</i>                 | <b>X (*)</b>                 |             |
| <i>Calabria - ATO 5</i> | <i>Reggio Calabria</i>   | <i>mar-04</i>                  | <i>564.223</i>                        | <i>255.000</i>                       | <i>50</i>                                  | <i>20</i>                                    | <i>100 giorni</i>                 | <i>20</i>                        | <i>0</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Calabria - ATO 4</i> | <i>Vibo Valenzia</i>     | <i>apr-04</i>                  | <i>291.783</i>                        | <i>116.713</i>                       | <i>12</i>                                  | <i>5</i>                                     | <i>4 mesi</i>                     | <i>20</i>                        | <i>1</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 4</i>  | <i>Ragusa</i>            | <i>giu-04</i>                  | <i>295.264</i>                        | <i>300.000</i>                       | <i>21</i>                                  | <i>20</i>                                    | <i>3 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>0</i>                  | <i>RP</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 5</i>  | <i>Siracusa</i>          | <i>lug-04</i>                  | <i>401.805</i>                        | <i>160.722</i>                       | <i>27</i>                                  | <i>12</i>                                    | <i>50 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>1</i>                  | <i>AT</i>                 | <b>X (*)</b>                 |             |
| <i>Sicilia - ATO 7</i>  | <i>Trapani</i>           | <i>lug-04</i>                  | <i>435.268</i>                        | <i>163.114</i>                       | <i>26</i>                                  | <i>10</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>1</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 9</i>  | <i>Agrigento</i>         | <i>lug-04</i>                  | <i>441.000</i>                        | <i>172.500</i>                       | <i>30</i>                                  | <i>11</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>0</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 6</i>  | <i>Enna</i>              | <i>ago-04</i>                  | <i>186.182</i>                        | <i>70.000</i>                        | <i>14</i>                                  | <i>5</i>                                     | <i>50 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>2</i>                  | <i>AT</i>                 | <b>X</b>                     |             |
| <i>Sicilia - ATO 3</i>  | <i>Messina</i>           | <i>ago-04</i>                  | <i>662.450</i>                        | <i>285.500</i>                       | <i>49</i>                                  | <i>16</i>                                    | <i>90 giorni</i>                  | <i>30</i>                        | <i>0</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 2</i>  | <i>Catania</i>           | <i>set-04</i>                  | <i>1.100.000</i>                      | <i>310.000</i>                       | <i>70</i>                                  | <i>17</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>2</i>                  | <i>RP</i>                 |                              |             |
| <i>Sicilia - ATO 6</i>  | <i>Caltanissetta</i>     | <i>ott-04</i>                  | <i>278.275</i>                        | <i>120.000</i>                       | <i>17</i>                                  | <i>10</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>30</i>                        | <i>0</i>                  | <i>AT</i>                 |                              |             |
| <i>Campania - ATO 2</i> | <i>Napoli</i>            | <i>dic-04</i>                  | <i>2.751.930</i>                      | <i>250.000</i>                       | <i>243</i>                                 | <i>15</i>                                    | <i>2 mesi</i>                     | <i>25</i>                        |                           | <i>RP</i>                 |                              |             |

(\*) si è proceduto a trattativa negoziata  
(\*\*) gara multiservizio: valori rapportati al SII

*RP = ricerca partner*  
*AT = affidamento a terzi*