

GLI INCONTRI SULLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI
PRIMA EDIZIONE

La regolazione del servizio idrico integrato

SECONDA SESSIONE - 29 novembre 2005

**Le convenzioni di affidamento:
un'analisi comparativa**

Davide Di Laurea
Istat Roma

Indice presentazione

- Analisi univariata delle caratteristiche delle convenzioni
- Illustrazione modalità di assegnazione a degli *idealtipi* teorici di contratto
- Analisi multivariata delle convenzioni, sulla base delle categorie teoriche

Analisi univariata

35 convenzioni in tutto:

- 31 secondo la legge Galli
- 1 affidamento revocato dal TAR
- 3 in regime di totale salvaguardia

A livello territoriale:

- 16 Centro Italia
- 14 Nord Italia
- 5 Sud e Isole

I dati del contratto 1/2

- Stipule comprese in un arco di 6 anni:
 - 1/06/'99 — 1/07/'05
- Durata:
 - pari o superiore a 20 anni: 19 contratti
 - pari o inferiore a 5 anni: 12 contratti

I dati del contratto 2/2

Affidamento:

- entità unica: 14 casi
- pluralità di Gestori: 6 contratti
- gestioni salvaguardate: 15 casi

Regime giuridico Gestore principale:

- capitale pubblico totale: 25 casi
- capitale pubblico prevalente: 8 casi
- società interamente private: 2 casi

Ricorso a gara (8 casi):

- 2 casi con più di 2 partecipanti
- 6 casi con 1 o 2 partecipanti

I principi generali

Messa a disposizione beni strumentali:

- prevale lo stato "di fatto e di diritto": 28 convenzioni

Salvaguardia eq. economico e finanziario:

- assunzione rischi di impresa sul Gestore in 22 casi
- Riferimento esplicito in 10 casi → formulazione chiara:

"nell'ipotesi che non sia possibile raggiungere l'equilibrio economico e finanziario della gestione per fatti non imputabili al Gestore, l'ATO provvederà ad adottare i provvedimenti necessari e utili per il ripristino del suddetto equilibrio"

Ma: in 4 casi si registra la compresenza con la dizione di "gestione a rischio e pericolo" in capo al Gestore

Obblighi di prestazione e corrispettivo 1/2

Predeterminazione tariffa:

- prevista in 19 casi (esplicita – 14- o per criteri – 5)
Ma: dinamica tariffaria spesso riportata in Piano di Ambito – documento non analizzato

Livelli di qualità:

- standard misurabili e verificabili: 18 casi
- obblighi generici o minimi di legge: 13 casi

Revisione per incrementi di efficienza:

- rimodulazione della tariffa sulla base dei costi operativi in 11 contratti

Revisione per variazioni dei volumi erogati:

- rimodulazione della tariffa in 18 contratti

Obblighi di prestazione e corrispettivo 2/2

Revisione per variazioni negli incassi complessivi:

- esplicitamente esclusa: 10 casi
- rimborso al Gestore: 7 convenzioni; rimando al Metodo: 8 contratti
Problema: riferimento generico agli incassi nell'art. 8 del Metodo

Revisione per variazioni negli investimenti:

- solo in caso di inadempimento: 3 casi
- se spesa effettiva diversa dalla programmata: 4 casi
- se spesa effettiva inferiore della programmata: 15 casi. Esempio:

"[qualora] il Gestore abbia sostenuto un costo per l'investimento maggiore di quello previsto dal Piano (...) il Gestore non potrà accampare alcuna pretesa. In caso di raggiungimento degli standard tecnici, qualora il Gestore abbia sostenuto un costo per l'investimento minore di quello previsto nel Piano Operativo Triennale a preventivo, non si darà luogo a penalità; tuttavia, l'Autorità di Ambito apporterà una variazione alle tariffe del triennio successivo alla verifica, sulla base dell'effettivo capitale investito"

Controllo della gestione

- **Obblighi informativi:** in $\frac{3}{4}$ dei casi sono più stringenti del Metodo. Ma:
controllo tramite sistema integrato di sanzioni solo in 10 casi. Solo sanzioni generiche in 11 casi. Nessuna menzione in 8 convenzioni.
- **Controllo di gestione:** scostamenti rispetto a soglie minime di parametri per ogni prestazione (17 casi), o indicatori compositi (4 casi). Ma:
sistema integrato di sanzioni solo in 16 casi
→ rischio: sistema effettivo di controllo "spuntato"

Aggiustamento del contratto 1/2

Facoltà dell'ATO di modificare la Convenzione:

- assente in 16 casi → rischio controversie
- disciplinato (5) o da disciplinare successivamente (3)
- illimitata: 11 contratti → forte asimmetria negoziale

Varianti al piano degli interventi:

- a totale discrezione dell'ATO in 18 casi

Facoltà del Gestore di proporre varianti:

- mai o solo in sede di revisione periodica in 19 convenzioni
- prevista in qualsiasi momento in 16 casi

Aggiustamento del contratto 2/2

Revisione straordinaria per circostanze eccezionali:

- assente in 10 contratti
- riferimento a "significativi scostamenti" in 12 casi
- 5 convenzioni disciplinano una soglia di "significatività" o gli elementi dei costi la cui variazione comporta aggiustamento

Disciplina delle cause di forza maggiore:

- presente in 4 contratti, sebbene in 2 non sia collegata a revisione della tariffa. Formulazione chiara:

"Per cause di forza maggiore si intende qualunque fatto o circostanza non prevedibile, fuori dal controllo del Gestore, che non sia in alcun modo imputabile a colpa o negligenza del medesimo, tale da rendere impossibile e/o estremamente difficoltoso l'adempimento degli obblighi assunti con il presente atto"

Risoluzione delle controversie

Meccanismo prevalente: arbitrato

- ricorso obbligatorio in 16 convenzioni
- non obbligatorio in 10 casi
- nei restanti casi vale la competenza del giudice amm.vo

21 contratti prevedono l'obbligo di esperire preliminarmente un tentativo di conciliazione. Particolarmente efficace quanto meglio specificata è la procedura. Esempio:

"Le parti, riunite in un Collegio di Conciliazione, esperiranno ogni tentativo di amichevole composizione, che dovrà essere raggiunta nel termine di trenta giorni dalla ricezione della contestazione, da effettuarsi in forma scritta a mezzo di lettera raccomandata dalla parte che vi abbia interesse."



Cessazione del rapporto

In generale, la disciplina sull'indennizzo degli investimenti non completamente ammortizzati non appare favorevole ai Gestori:

- prevalenza di criteri contabili
- in caso di riscatto anticipato, esclusione esplicita di indennizzo per mancato profitto (circa 1/3 dei contratti)
- In 2/3 dei casi manca la previsione delle modalità di negoziazione per la determinazione di questi indennizzi
- in più della metà dei casi, l'ATO fa gravare sul Gestore subentrante l'onere del pagamento



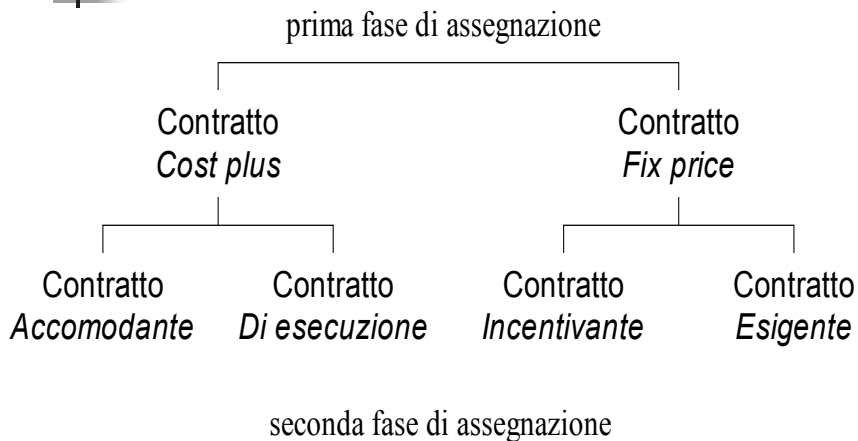
Analisi multivariata

- Scopo: lettura "incrociata" delle caratteristiche rilevanti di ciascuna convezione
- Come procedere?
 - 1 Identificazione tipologie *ideali*
 - 2 Valutazione della somiglianza di ciascun contratto rispetto alle varie tipologie

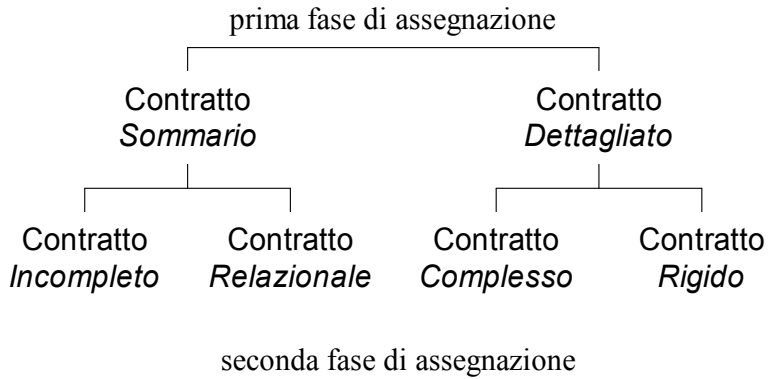
Identificazione tipologie *ideali*

- Secondo due dimensioni principali:
 - la dimensione degli incentivi
 - la dimensione della completezza contrattuale
- Per ogni dimensione si procede in due fasi successive di assegnazione

La dimensione degli incentivi



La dimensione della completezza contrattuale



Cost plus vs fix price

Filosofia *cost plus*:

- I rischi a carico del Gestore sono ridotti al minimo (scarso potere incentivante)
- Il sistema di controllo della performance è generico e poco strutturato

Filosofia *fix price*:

- Piena assunzione del rischio di gestione da parte del Gestore (alto potere incentivante)
- Il sistema di controllo della qualità è strutturato:
 - indicatori di performance
 - sistema integrato di sanzioni
 - puntuale definizione degli obblighi informativi

Cost plus: caratteristiche principali

- i) Clausola salvaguardia equilibrio economico e finanziario
→ *presente*
- ii) Livelli di qualità
→ *minimi di legge/ obblighi generici*
- iii) Revisione tariffaria per scostamenti nel costo degli interventi
→ *Spesa effettiva DIVERSA da programmata*
- iv) Modalità prevalenti di controllo della gestione
→ *non disciplinato o generico controllo dell'efficienza di gestione*
- v) Penalità contrattuali per il mancato rispetto degli obblighi di prestazione
→ *Non previsti o generica sanzione per inadempienze*

Cost plus: altre caratteristiche

- i) Responsabilità imprenditoriale sancita nel contratto
→ *non prevista o sull'ATO*
- ii) Predeterminazione tariffa
→ *generico rimando al Metodo*
- iii) Revisione tariffaria a seguito di variazione incassi
→ *rimborso al Gestore*
- iv) Obblighi informativi
→ *generico rimando al Metodo (art. 9)*
- v) Penali per mancato rispetto obblighi informativi
→ *non previsti o generica sanzione per inadempienze*
- vi) Rimborsi automatici agli utenti
→ *non previsti*

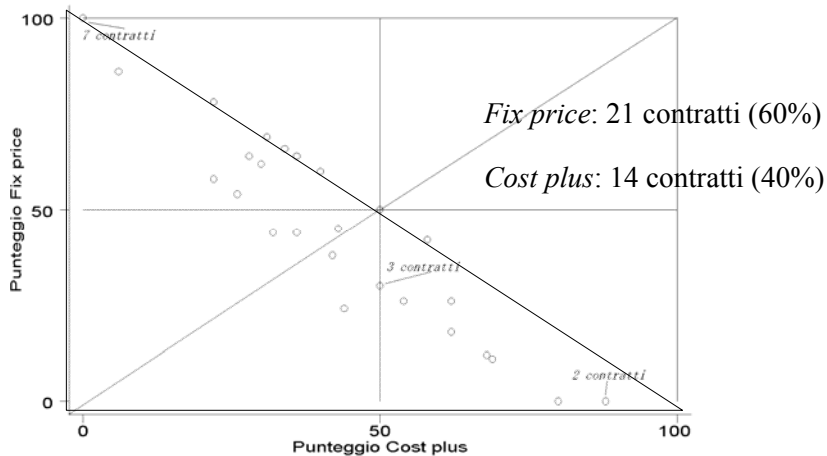
Fix price: caratteristiche principali

- i) Clausola salvaguardia equilibrio economico e finanziario
→ *assente*
- ii) Livelli di qualità
→ *Determinato tramite standard misurabili e verificabili*
- iii) Revisione tariffaria per scostamenti nel costo degli interventi
→ *spesa effettiva INFERIORE da programmata*
- iv) Modalità prevalenti di controllo della gestione
→ *controllo per ogni indicatore di servizio o indicatore composito di performance*
- v) Penalità contrattuali per il mancato rispetto degli obblighi di prestazione
→ *sistema integrato di sanzioni*

Fix price: altre caratteristiche

- i) Responsabilità imprenditoriale sancita nel contratto
→ *sul Gestore, a rischio e pericolo*
- ii) Predeterminazione tariffa
→ *esplicitazione criteri applicazione Metodo/ esplicita menzione dei valori del coefficiente di variazione k*
- iii) Revisione tariffaria a seguito di variazione incassi
→ *esclusione di un rimborso al Gestore*
- iv) Obblighi informativi
→ *ulteriori -rispetto al Metodo- obblighi informativi*
- v) Penali per mancato rispetto obblighi informativi
→ *sistema integrato di sanzioni*
- vi) Rimborsi automatici agli utenti
→ *previsti*

Cost plus vs Fix price nelle convenzioni



Commento

- Poche le convenzioni lacunose
- Abbiamo classificato come "ambigue" se:
 - la differenza fra i due *score* non supera i 20 punti (11 casi)
 - 5 di questi sono identificati come *fix price*
 - Lo *score* massimo non supera i 50 punti (9 casi)
 - 4 di questi sono identificati come *fix price*

Ne risulta che fra i contratti scritti con una filosofia incentivante ve ne sono alcuni con forti elementi di criticità

Di *esecuzione* vs *accomodante* tra i *cost plus*

Di esecuzione:

- L'ATO limita al massimo il potere negoziale e la capacità imprenditoriale del Gestore
- Tende a ridurlo a mero esecutore materiale di prestazioni definite d'autorità

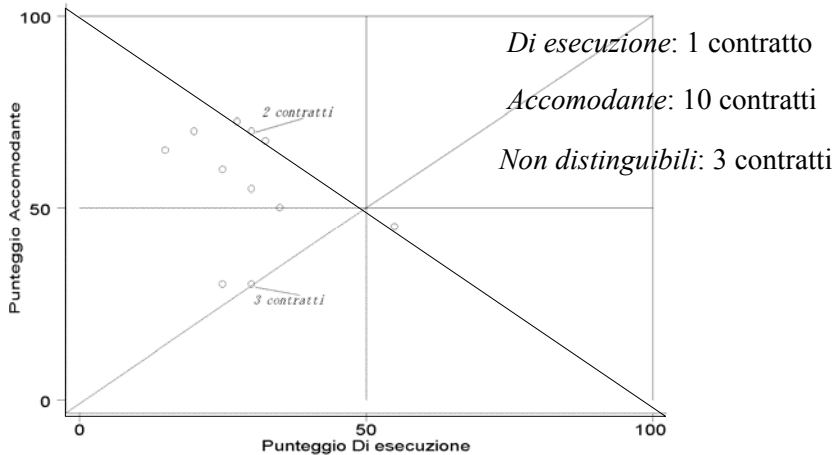
Accomodante:

- Tende ad una impostazione che privilegia la bancabilità degli investimenti rispetto alla tutela dell'utenza

Di esecuzione vs accomodante: caratteristiche principali

Caratteristiche	Di esecuzione	Accomodante
Revisione per incrementi di efficienza	trasferimento in tariffa	Non disciplinata
Penali per mancata realizzazione degli investimenti	A discrezione dell'ATO	Solo sanzioni per danni
Indennizzo da mancato profitto per riscatto	escluso	previsto
Valutazione dell'indennizzo a fine contratto	criteri contabili	criteri economici

Di esecuzione vs accomodante nelle convenzioni



Incentivante vs esigente tra i fix price

Incentivante:

- L'ATO spinge verso l'efficienza produttiva
 - Si tiene conto del *ratchet effect*
- Il sistema di sanzioni è proporzionale alla gravità dell'inadempimento
- Criteri economici per gli investimenti non ammortizzati

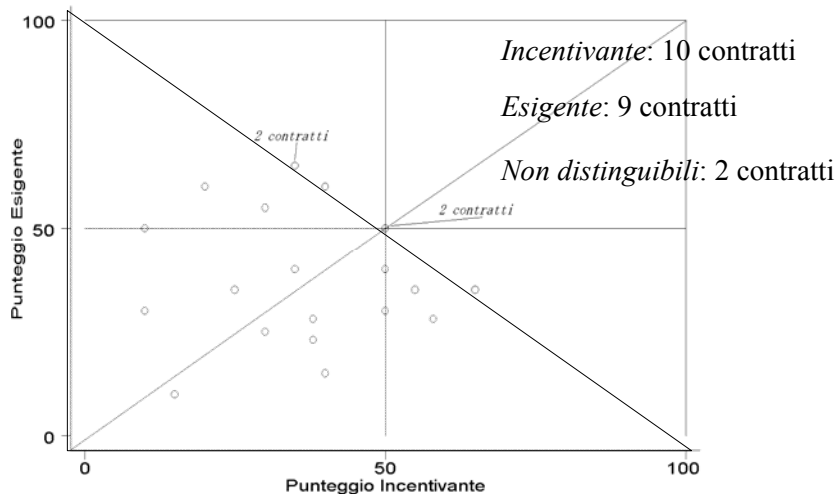
Esigente:

- Allocazione sul Gestore anche dei rischi non direttamente controllabili
- Criteri contabili per gli investimenti non ammortizzati
- Esclusione di indennizzo da lucro cessante

Incentivante vs esigente: caratteristiche principali

Caratteristiche	Incentivante	Esigente
Revisione per incrementi di efficienza	trasferimento in tariffa	Non disciplinata
Ammontare penali per il mancato rispetto degli obblighi di prestazione	Somma fissa scandita temporalmente	A discrezione dell'ATO
Indennizzo da mancato profitto per riscatto	escluso	previsto
Valutazione dell'indennizzo a fine contratto	criteri contabili	criteri economici

Incentivante vs esigente nelle convenzioni



Sommario vs dettagliato

Filosofia *sommario*:

- Si basa sulla fiducia nel Gestore e/o nella normativa di riferimento
- Specificazione generica delle procedure e dei criteri rilevanti per l'aggiustamento del contratto

Filosofia *dettagliato*:

- Vengono disciplinate opportunamente le modalità di rinegoziazione
- Specificazione particolareggiata delle procedure e dei criteri rilevanti per l'aggiustamento

Sommario: caratteristiche principali 1/2

- i) Procedura per applicazione delle penali
→ *non disciplinata o riferimento a principi generali*
- ii) Aggiustamento tariffa a seguito di circostanze eccezionali
→ *non prevista o riferimento a "significativi scostamenti"*
- iii) Procedura per l'avvio di una controversia
→ *generico rimando alla buona fede*
- iv) Modalità di determinazione degli indennizzi
→ *non disciplinata o generico rimando a negoziato*

Sommario: caratteristiche principali 2/2

iv) Livelli di qualità

→ *minimi di legge o obblighi generici*

vi) Revisione degli incrementi di efficienza

→ *non disciplinata o generici rimandi al Metodo*

vii) Revisione tariffaria per mancato raggiungimento livelli di servizio o scostamenti nell'ammontare degli investimenti

→ *non disciplinata o generici rimandi al Metodo*

Dettagliato: caratteristiche principali 1/2

i) Procedura per applicazione delle penali

→ *procedura strutturata o automatismo*

ii) Aggiustamento tariffa a seguito di circostanze eccezionali

→ *specificazione fattispecie per "significativi scostamenti" o enucleazione cause di forza maggiore*

iii) Procedura per l'avvio di una controversia

→ *mediatore esterno o ricorso immediato su iniziativa di 1 parte*

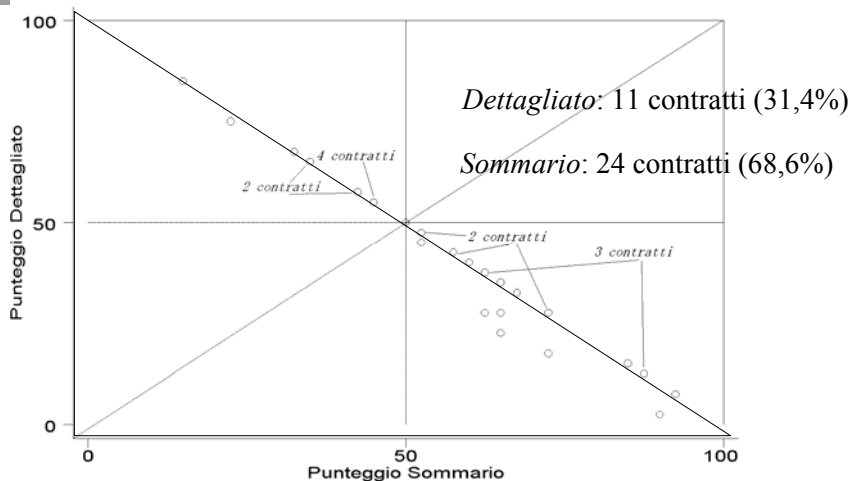
iv) Modalità di determinazione degli indennizzi

→ *commissione bilaterale o decisione unilaterale dell'ATO*

Dettagliato: caratteristiche principali 2/2

- v) Livelli di qualità
→ *determinato tramite standard misurabili e verificabili*
- vi) Revisione degli incrementi di efficienza
→ *trasferimento -lieve o sostanziale- in tariffa*
- vii) Revisione tariffaria per mancato raggiungimento livelli di servizio o scostamenti nell'ammontare degli investimenti
→ *in caso di inadempimento o se spesa effettiva inferiore o diversa da programmata*

Sommario vs dettagliato nelle convenzioni



Incompleto vs relazionale fra i sommari

Incompleto:

- E' sprovvisto di procedure indispensabili per l'adeguamento nel tempo
- In particolare di alcune che non sono adeguatamente specificate in leggi e/o regolamenti esistenti

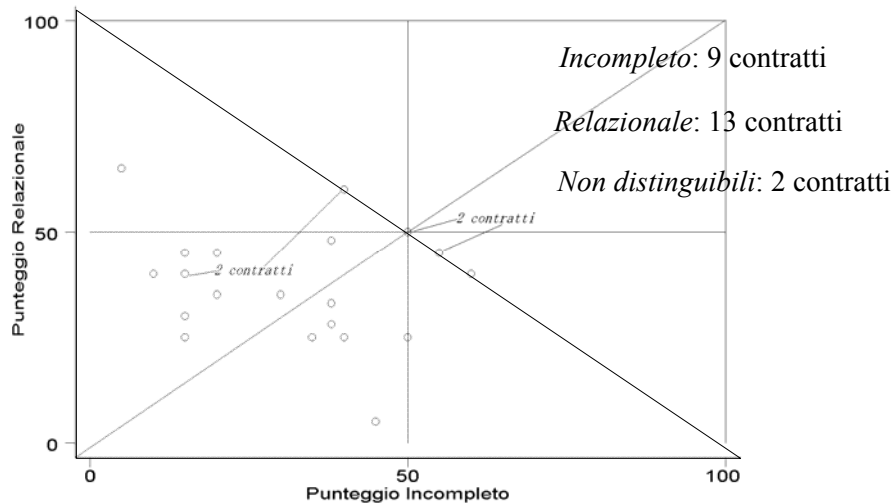
Relazionale:

- Possiede un minimo livello procedurale, basato sul riferimento a norme e regolamenti
- Si può aggiustare in modo flessibile e lascia alle parti la specificazione successiva delle previsioni di dettaglio

Incompleto vs relazionale: caratteristiche principali

Caratteristiche	Incompleto	Relazionale
Procedura applicazione penali	Non disciplinata	Principi generali
Varianti di programma o rev. straord. Piano Interventi	Assenza di una disciplina per la loro formulazione	Comune o accordo o intervento comm. arbitrale
Facoltà del Gestore di proporre varianti	Non prevista	Potere di iniziativa sempre
Agg. Tariffa per circostanze eccezionali	Non prevista	Rif. a "significativi scostamenti"
Modalità di determin. indennizzi	Non disciplinata	Generico rimando a negoziato

Incompleto vs relazionale nelle convenzioni



Complesso vs rigido fra i dettagliati

Complesso:

- Contiene criteri oggettivi o procedure specifiche per la fase di aggiustamento
- La previsione di modi e tempi per la rinegoziazione garantisce una flessibilità disciplinata
- Assicura il bilanciamento del potere negoziale

Rigido:

- "Esasperazione" del complesso
- Gli strumenti di aggiustamento sono basati sull'enumerazione dei casi e non criteri oggettivi o specifiche procedure

Complesso vs rigido: caratteristiche principali

Caratteristiche	Complesso	Rigido
Agg. Tariffa per circostanze eccezionali	Disciplina esplicita	Non ammessa
Meccanismo prevalente risoluzione controversie	Lodo arbitrale obbligatorio	Non specificato/giustizia amm.va/ lodo arbitrale non obbligatorio
Modalità di determin. Indennizzi	Commissione bilaterale	Decisione unilaterale dell'ATO

Complesso vs rigido nelle convenzioni

