

**GLI INCONTRI SULLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI IDRICI
PRIMA EDIZIONE**

**La regolazione del servizio idrico integrato
come regolazione per contratto**

SECONDA SESSIONE - 29 novembre 2005

**Uno schema interpretativo per la definizione
della regolazione per contratto da utilizzare
nella convenzione di affidamento**

Giovanni Canitano
IPALMO, Roma

Obiettivi e struttura della ricerca

- **Obiettivi**
 - Elaborare una griglia di lettura per classificare, comparare e analizzare le Convenzioni di affidamento del S.I.I.
 - Evidenziare le regolarità, i punti di forza e quelli di debolezza delle Convenzioni stipulate
- **Struttura**
 - Principi economici desumibili dalla teoria
 - Analisi della normativa italiana
 - Predisposizione della griglia di analisi
 - Elaborazione ed interpretazione dei dati



Struttura della presentazione

- La stesura della Convenzione di affidamento del S.I.I. come problema contrattuale
- Il disegno ottimale e il completamento dei contratti secondo la teoria economica
- Un'interpretazione economica del quadro normativo italiano
- Introduzione alla griglia interpretativa



Struttura della presentazione

- La stesura della Convenzione di affidamento del S.I.I. come problema contrattuale
- Il disegno ottimale e il completamento dei contratti secondo la teoria economica
- Un'interpretazione economica del quadro normativo italiano
- Introduzione alla griglia interpretativa

La Convenzione di affidamento come contratto di lungo termine

- Elemento chiave dell'assetto istituzionale disegnato dalla Legge Galli
- Accordo bilaterale di lungo termine che regola un servizio in condizioni di monopolio
- Le parti sono legate all'accordo dalla presenza di investimenti specifici
 - Asimmetria informativa
 - Effetto *ratchet*
- L'incertezza associata alla lunga durata mina la stabilità della relazione
 - Incompletezza contrattuale
 - Effetto *hold up*

Le difficoltà di contrattazione nel settore idrico

- Complessità di misurare e valutare la prestazione attesa e raggiunta dal Gestore
- Difficoltà di comparazione del prezzo e delle condizioni di costo (benchmarking e modelli microeconomici)
- Frequenza dei mutamenti nelle condizioni economiche esterne alle imprese (prezzi, ambiente, normativa) che possono causare scostamenti rispetto ai costi programmati in fase di stesura del piano

Trade-off tra semplicità e complessità del contratto

Il completamento degli inevitabili *gap* contrattuali

- Bilaterale
 - Pattuizione di nuove regole a sostituzione delle precedenti rivelatesi inadeguate (rinegoziazione)
- Unilaterale
 - Attribuzione ad una delle parti del diritto residuale di controllo, uso di ostaggi finanziari e di una struttura di compensazioni opzionali
- Istituzionale
 - Previsione di regole uniformi (leggi, regolamenti, circolari) che disciplinano il comportamento delle parti in talune circostanze specifiche
- Giudiziale
 - Inadempimento e ricorso a procedure di risoluzione delle controversie giudiziali e semi giudiziali (arbitrato)

Struttura della presentazione

- La stesura della Convenzione di affidamento del S.I.I. come problema contrattuale
- Il disegno ottimale e il completamento dei contratti secondo la teoria economica
- Un'interpretazione economica del quadro normativo italiano
- Introduzione alla griglia interpretativa

Il disegno ottimale dei contratti nella teoria degli incentivi

- La presenza contemporanea di problemi di informazione nascosta e di azione nascosta impone un *trade-off* tra
 - Limitare la rendita informativa delle imprese attraverso meccanismi *cost-plus*
 - Disincentivare comportamenti opportunistici attraverso meccanismi *fixed-price*
- Condizioni per l'applicazione dei metodi tariffari
 - Price-cap: istituzione di un sistema di indicatori oggettivamente misurabili per vigilare che l'impresa non realizzi risparmi di costo a scapito della qualità
 - Rate-of-return: istituzione di un sistema di controllo che vigili sull'organizzazione dell'impresa e sui suoi investimenti per evitare sovra-capitalizzazione

Il completamento dei contratti nella teoria degli incentivi

- Rinegoziazione: il regolatore è incapace di non rimettere in discussione i termini contrattuali quando ciò gli risulta conveniente alla luce delle informazioni scoperte ex post (*limited commitment*)
- La rinegoziazione ha un costo: limita l'applicazione dei meccanismi incentivanti in condizioni di
 - Limitata capacità di *enforcement* dei termini contrattuali
 - Elevati costi di risoluzione delle dispute
 - Persistenza di forti asimmetrie informative tra le parti

Il disegno ottimale nella teoria dei contratti incompleti

- Cause dell' incompletezza
 - E' troppo costoso o impossibile definire diritti e obbligazioni in ogni possibile eventualità
 - E' difficoltoso scrivere tutte le clausole in maniera chiara e intelligibile da terze parti
- Conseguenza
 - Investimento inefficiente negli asset specifici alla transazione (tecnologia, capitale umano, qualità delle opere)
- Rimedi
 - Completamento unilaterale: attribuzione del "diritto residuale di controllo"
 - Completamento bilaterale: disegno del processo di rinegoziazione

La disciplina della rinegoziazione nella teoria dei contratti incompleti

- Disegno del processo
 - Previsione di un sistema di "opzioni di *default*" (combinazioni quantità-prezzo minimi da soddisfare in caso di fallimento della rinegoziazione)
 - Assegnazione ad una delle due parti del potere di offrire un menù di opzioni di *default* (inclusa la rescissione del contratto)
 - Uso di cauzioni e altri "ostaggi finanziari" per prevenire comportamenti opportunistici
- Condizioni di applicazione
 - Garanzia di un compenso atteso positivo per il gestore
 - Sanzioni pecuniarie sufficienti a non rendere conveniente per il Gestore incorrervi per trattare durante la rinegoziazione

Il disegno ottimale dei contratti nella teoria neo-istituzionale

- Pressioni verso dispute e rinegoziazioni si ingenerano poiché la scrittura dei contratti è resa onerosa dalla presenza di
 - Costi di transazione (negoiazione, redazione, aggiustamenti, risoluzione delle controversie)
 - Costi di decisione (limitata capacità di calcolo e previsione)
 - Comportamenti strategici (asimmetrie e opportunismo)
- Le istituzioni economiche consentono di sanare i gap e ridurre i costi associati alla scrittura e all'adattamento dei contratti, attraverso un insieme di regole certe
- I contraenti possono così affrontare l'incertezza lasciando l'accordo volutamente incompleto e affidandosi a periodici adattamenti sulla base delle istituzioni e della reputazione (contratti relazionali)
- E' però necessaria una disciplina esplicita della rinegoiazione, poiché una delle parti può essere spinta a sfruttare una posizione di vantaggio

L'efficacia della rinegoiazione nella teoria neo-istituzionale

- Occorre definire i criteri decisionali che consentano di tenere conto delle circostanze sopravvenute e incentivino i contraenti a comportamenti efficienti
 - Sostanziali: prezzi e quantità
 - Procedurali: soglie, clausole indice, target, formule, forza maggiore, poteri di iniziativa, responsabilità reciproche, mediatori
- Occorre che siano presenti efficienti *background rules*, che forniscono un quadro di riferimento certo, in particolare per quanto riguarda:
 - Meccanismi di adattamento del contratto
 - Meccanismi per la risoluzione delle controversie



Il disegno ottimale dei contratti nell'analisi economica del diritto

- Oggetto principale d'indagine: entità del risarcimento per inadempimento contrattuale
- Incentivi alla prestazione efficiente
 - La sanzione ottima è quella che ristabilisce il livello di benessere che il beneficiario avrebbe ottenuto in seguito alla corretta esecuzione della prestazione
 - La sanzione ottima non è necessariamente quella più elevata e neppure l'esecuzione della prestazione specifica (inadempimento efficiente)
- Allocazione dei rischi
 - Se il produttore è avverso al rischio, la penalità deve essere di importo modesto
 - Per le prestazioni che si rivelano impossibili, occorre una clausola che esenti il produttore da responsabilità (forza maggiore) e deve essere ammessa la risoluzione del contratto
 - Occorre invece limitare l'ammissibilità dei casi di risoluzione se la transazione diviene meno attraente per una delle parti



L'aggiustamento del contratto nell'analisi economica del diritto

- In caso di controversia, i giudici sono investiti della facoltà di interpretare il contratto e completarlo in nome e per conto delle parti
- L'intervento dei giudici è efficiente solo quando addivene allo stesso risultato che le parti avrebbero negoziato se ne avessero avuto la volontà/possibilità
- L'intervento di arbitri specializzati è un sistema di completamento più efficiente, ma deve essere reso obbligatorio e vincolante nel contratto o nella legge
- La rinegoziazione può essere un'alternativa meno costosa all'applicazione delle penali e alla risoluzione formale della controversia
- Le parti possono negoziare i costi di aggiustamento del contratto in maniera funzionale a quelli investiti nella sua scrittura iniziale



Struttura della presentazione

- La stesura della Convenzione di affidamento del S.I.I. come problema contrattuale
- Il disegno ottimale e il completamento dei contratti secondo la teoria economica
- Un'interpretazione economica del quadro normativo italiano
- Introduzione alla griglia interpretativa



Il modello italiano di regolazione

- Modello ibrido tra regolazione per contratto e regolazione tramite autorità indipendenti, con complessa struttura istituzionale
- Le funzioni regolatorie sono delegate in parte ad un organo centrale, il COVIRI
- Alcuni strumenti di indirizzo sono in capo alle Regioni
- I Comuni conservano attraverso l'ATO il potere negoziale, di indirizzo e di controllo

Compiti e poteri regolatori in Italia

Organo	Potere	Attuazione
Potere centrale	Natura del soggetto Gestore e modalità di affidamento	Possibilità alternative: 1) affidamento diretto a società pubblica (cd. <i>in house</i>); 2) affidamento a società di capitali individuata mediante gara aperta e aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; 3) affidamento a società mista con scelta del socio privato mediante gara
Comitato per la Vigilanza sull'uso delle risorse idriche	Definizione del Metodo tariffario	Metodo ibrido, basato su una commissione dei principi connessi ai due metodi tariffari più noti: 1) <i>price cap</i> sui costi operativi; 2) ibrido riguardo al capitale investito per realizzare i nuovi interventi.
Regioni	Emanazione della convenzione tipo	- Ampia varietà in merito a struttura, calore, previsioni; - generale lacuna nella disciplina dell'attività di controllo.
Enti locali	1) stesura del Piano di ambito; 2) stipula della convenzione di affidamento; 3) attività di controllo sull'operato del Gestore	

Aspetti disciplinati a livello nazionale e margini di contrattazione

- Il quadro istituzionale disciplina alcuni aspetti della contrattazione tra l'ATO e il Gestore
 - Formula tariffaria
 - Allocazione dei principali rischi
 - Parziale definizione degli standard di servizio
 - Parziale definizione degli obblighi informativi
 - Penali di *default* (prestazione specifica)
- Ampii margini di contrattazione restano di competenza dell'ATO
 - Sistema di controllo
 - Indicatori di performance
 - Sistema di penali
 - Meccanismi ordinari di aggiustamento (revisione triennale)
 - Meccanismi straordinari di aggiustamento
 - Meccanismi di risoluzione delle controversie
 - Dettagli procedurali



Il metodo tariffario

- Meccanismo *revenue cap*
 - I ricavi del Gestore sono regolati in modo esogeno rispetto alle sue scelte
- Il potere incentivante risulta molto chiaro soprattutto rispetto ai costi operativi
- La strutturazione degli incentivi riguardo alla realizzazione degli investimenti è più ambigua
- Tre interpretazioni
 - *Cost-of-service*: la tariffa varia sempre in funzione della spesa realizzata
 - *Price-cap*: la tariffa è fissata in base alle disposizioni di Piano e non varia mai
 - Intermedio: il gestore non è rimborsato per le spese superiori a quelle preventivate ma la tariffa si adegua in caso di spesa inferiore (nella revisione triennale)



Struttura della presentazione

- La stesura della Convenzione di affidamento del S.I.I. come problema contrattuale
- Il disegno ottimale e il completamento dei contratti secondo la teoria economica
- Un'interpretazione economica del quadro normativo italiano
- Introduzione alla griglia interpretativa



Finalità della griglia

- Far emergere l'eventuale eterogeneità delle soluzioni contrattuali prescelte
- Ricercare l'esistenza di una filosofia di fondo delle singole convenzioni in ordine a:
 - Potere incentivante dell'accordo
 - Grado di complessità dei meccanismi di aggiustamento e risoluzione delle controversie



Il contenuto della griglia (1)

- Dati del contratto
 - Informazioni sull'affidamento
 - Natura del Gestore
 - Dati di contesto
- Principi generali
 - Definizione della situazione di partenza
 - Principi di fondo sull'allocazione dei rischi



Il contenuto della griglia (2)

- **Obblighi di prestazione e corrispettivo**
 - Livelli di qualità
 - Applicazione del Metodo Normalizzato
 - Definizione della tariffa
 - Revisione triennale incrementi di efficienza
- **Controllo della gestione**
 - Flusso informativo
 - Sistemi di controllo
 - Indicatori di performance
 - Penali per inadempimento



Il contenuto della griglia (3)

- **Aggiustamento del contratto**
 - Allocazione del potere di apportare modifiche
 - Revisione straordinaria e di emergenza
 - Procedure di valutazione degli aggiustamenti
- **Risoluzione delle controversie**
 - Meccanismo prescelto
 - Procedura applicabile
 - Misure cautelative
- **Cessazione del rapporto**
 - Condizioni e termini
 - Criteri e procedure di valutazione degli indennizzi