

# Perché in house perché gare



**LORENZO PERRA**  
(ATO Toscana Centro)

22 maggio 2014

# Premesse

- Gli organizzatori dell'evento non hanno messo il punto interrogativo (in house o gara?), ma hanno chiesto di riflettere a quali domande, **in house o gara**, siano la migliore delle risposte. Gara o in house providing sono il mezzo (e non il fine)
  - Fino a due anni il titolo poteva essere "perché PPPI e perché gara"...
  - (mia esperienza)
- Percorso logico della scelta:
  - Ho provato a porre delle domande e fare considerazioni a cui le due forme di affidamento potrebbero essere le risposte
  - Considerazioni economiche, obiettivi politici, (vincoli giuridici)
- Quale dovrebbe essere l'assetto istituzionale (framework) di gara e in house

# Percorso logico (verifica di contesto): GARA o IN HOUSE ?

- Non tutti i contesti di partenza sono uguali:
  1. C'è o non c'è una *public utility* pubblica ?
  2. L'affidamento attuale è conforme o meno al diritto UE ?
    - o la concessione è scaduta ?
  3. La dimensione della società attuale è adeguata/efficiente ?
  4. Si devono fare investimenti rilevanti ?
- Condizioni di partenza diverse escludono alcune soluzioni:
  - Per vincoli risiedono nella normativa italiana (in house)
  - Per difficoltà di coordinamento del diritto societario con il diritto amministrativo

## Percorso logico: GARA o IN HOUSE ?

- Non tutti i punti di vista sono equivalenti
  1. lato dell'offerta
  2. lato della domanda
  
- Domanda ai Comuni:

*"Volete fare gli imprenditori, o no?"*  
(creazione di valore)

# Se si guarda solo all'utente (lato della domanda)

- La produzione pubblica e lo Stato benevolente
- L'in house è inefficiente e la gara efficiente (fallimento del non mercato)
  - X-inefficiency (dipende dal monopolio in generale, che può essere regolato)
  - *Why regulate utilities?*
  - Concorrenza per il mercato assicura l'efficienza se sono assenti:
    - asimmetria informativa (banditore/concorrenti, incumbent/concorrenti), pochi concorrenti, collusione, alte barriere all'entrata, concessioni molto lunghe, incertezza contrattuale, conflitti di interesse (banditore/concorrenti); scadimenti qualitativo delle prestazioni
    - Vi è comunque necessità di regolazione forte del monopolista selezionato
      - Coniugazione gara e regolazione
- **Non esiste una chiara indicazione**
  - (quello che è comunque chiaro è che le usuali scelte adottate in Italia appaiono, con il senno di poi, sbagliate)

# Scenari

1. Gara + no partecipazione pubblica (privatizzazione) + regolazione forte
  2. In house + regolazione ad hoc (v. dopo)
- Varianti intermedie con disintegrazione verticale (raccolta e impianti) ed orizzontale
    - In house raccolta (definizione della domanda)
    - PPPI recupero/smaltimento
    - Liberalizzazione (nel mercato) recupero/smaltimento con regolazione accesso
      - Problema: fallimenti del mercato e vincoli contrattuali

# Logica vs Politica locale (scelte)

- Se provassero a porsi tutte le domande che prima abbiamo evidenziato, gli amministratori locali arriverebbero a fare delle scelte logicamente più fondate
- Spesso, tuttavia, gli amministratori pubblici non si pongono delle domande a cui dare risposte adeguate, ma nei RU generalmente
- *vogliono:*
  1. Basse tariffe all'utenza
  2. Alti dividendi/sponsorizzazioni dalle imprese concessionarie
  3. Bandire le gare e vincere le gare con le proprie imprese (stabilizzazione delle concessioni)
- *non vogliono:*
  - Privatizzare (anche parzialmente)
  - Regolare le imprese (regolazione economica)

# La politica nazionale e le utilities (rifiuti)

- **Mainstream politico sulle utilities:**
  - *“liberalizzare è bello”*
  - *“privatizzare è brutto”*
  - *“la liberalizzazione è il mezzo per rilanciare l’economia italiana”*
  - *“la liberalizzazione è il mezzo per creare i campioni nazionali”*
- **La liberalizzazione (poiché si assume che vincano gli incumbents pubblici) non è accompagnata dalla creazione di un’adeguato sistema regolatorio:**
  - Non esiste alcuna norma di disciplina delle gare (bandi, capitolati, contratti, regole di subentro, ma anche perimetro di gara e dis-integrazione verticale, piani tipo, sparpagliamento competenze pianificatorie)
  - Non esiste un adeguato sistema di regolazione economica (corrispettivo, sviluppo tariffario, certezza di chi incassi)
  - Non esiste un’Autorità nazionale, ma guerra alle locali ATO



# Se gara per la concessione: framework istituzionale

- Se si sceglie la strada delle gare:
  1. Adeguata disciplina gare (regole nazionali)
  2. Necessità di ridurre l'asimmetria informativa
    - Pianificazione locale su piani tipo, costi standard (e obbligo trasmissione info)
  3. Affidamento con concedente locale tramite convenzioni (su regole 1.)
    - Regolazione contrattuale
  4. Regolazione economica forte: Autorità nazionale indipendente
  5. Riforma (contenimento) della litigiosità nel diritto amministrativo

# Se in house providing

- L'in house providing dovrebbe essere la conseguenza di una valutazione che con i rifiuti non si fa impresa (no profitti)
  - Gestione di un servizio nell'interesse diretto ed esclusivo di una comunità
  - Limitazioni alle caratteristiche privatistiche delle società (cda, revisori)
  - Limitazione alla pianificazione locale distinta (esclusi gli indirizzi generali)
- E la regolazione economica ?
  - In USA le *Public utility commission (PUC)* regolano solo i privati
  - Ma come si contiene l'inefficienza del monopolista pubblico ?
    - Definizione del livello degli investimenti (indirizzi locali)
    - Compressione dei costi di gestione
  - **Autorità nazionale**, ma con regolazione diversa per l'in house:
    - No regolazione incentivante (nessun interesse ai profitti)
    - Superamento del patto di stabilità: efficienza economica, non vincoli di spesa
    - Il punto non è non spendere, ma è spendere bene

**Lorenzo Perra**

**[www.atotoscanacentro.it](http://www.atotoscanacentro.it)**

**lorenzo.perra@atotoscancentro.it**