Le gare nel servizio idrico integrato: verso la riforma ARERA

Tra il 2025 e il 2028 sono 42 le concessioni che giungeranno a scadenza, per oltre 11 milioni di abitanti residenti e un valore residuo di oltre 4,1 miliardi di euro. Gli EGA sono chiamati ad attente valutazioni sui percorsi per la selezione dei gestori unici d'ambito e il rinnovo delle concessioni. Come noto, i possibili percorsi vanno dall'in-house providing all'affidamento tramite gara, a terzi o per la scelta del socio privato. ARERA ha posto in consultazione i criteri per la definizione dello schema tipo di bando di gara, con l'intento di creare quel level playing field necessario affinché la concorrenza per il mercato generi dei benefici. I criteri di valutazione delle offerte proposti da ARERA sono concepiti per offrire un ampio ventaglio di opzioni tra le quali l'ente affidante è chiamato a scegliere quelle più adatte al contesto locale. Gli esiti delle gare sino ad oggi esperite consentono di avanzare alcuni suggerimenti ulteriori.

La scadenza delle concessioni idriche: un banco di prova per la governance pubblica

Tra il 2025 e il 2028 arriveranno a scadenza ben 42 concessioni del Servizio Idrico Integrato (SII), coinvolgendo circa 1.200 Comuni e oltre 11 milioni di abitanti. Il valore residuo degli investimenti non ancora ammortizzati supera i 4,1 miliardi di euro, una cifra che rappresenta non solo un fatto economico di rilievo, ma anche una questione istituzionale e politica di prima grandezza.

La scadenza simultanea di un numero così elevato di concessioni impone una riflessione profonda sulla capacità della governance pubblica di gestire questa transizione. Le scelte che verranno compiute nel prossimo triennio avranno effetti destinati a durare decenni e determineranno la qualità dei servizi, la sostenibilità economica e ambientale delle gestioni, nonché l'equilibrio nei rapporti tra amministrazioni locali, gestori e cittadini.

Non si tratta soltanto di una questione tecnica o procedurale: il rinnovo delle concessioni rappresenta una svolta strategica per la governance locale, un'occasione per ripensare la visione industriale del settore idrico, superando frammentazioni, ritardi e logiche opportunistiche. In questo senso, il processo che si apre può diventare uno strumento per rafforzare l'efficienza gestionale, promuovere la qualità del servizio, garantire la tutela delle risorse e allineare l'azione industriale con gli obiettivi ambientali e sociali di lungo periodo.

Un sistema fragile: carenze storiche e sfide istituzionali

Il settore idrico italiano ha storicamente sofferto di un sottodimensionamento della governance pubblica, spesso incapace di gestire in modo integrato e competente la pianificazione, l'affidamento e il controllo dei servizi. In molte realtà locali, gli Enti di Governo d'Ambito (EGA) si sono trovati a scegliere tra modelli alternativi senza poter contare su strumenti informativi adeguati, benchmark attendibili o reali competenze regolatorie. Il risultato è stato un sistema frammentato, disomogeneo, con ampie disparità di servizio e investimenti insufficienti.

La scadenza delle concessioni, dunque, è anche un'opportunità per colmare

questo divario istituzionale, rafforzare il ruolo delle amministrazioni locali e sviluppare una nuova cultura della regolazione. È in tale prospettiva che si inserisce l'iniziativa di ARERA, che ha avviato un ampio percorso di consultazione pubblica per definire criteri omogenei di gara e introdurre uno schema tipo di bando, utile a garantire un piano di gioco equo (level playing field) per tutti i partecipanti, in quei territori che sceglieranno andare a gara per la scelta del gestore o per la scelta del socio privato nel caso di società mista .

Tuttavia, la formalizzazione di strumenti regolatori non è sufficiente. Occorre accompagnare la transizione con un cambiamento culturale e operativo profondo da parte degli attori pubblici: maggiore competenza, consapevolezza del ruolo, capacità di visione e di presidio delle dinamiche industriali e ambientali. In gioco non c'è solo la scelta del gestore più efficiente, ma la costruzione di un nuovo equilibrio tra interesse pubblico e affidabilità industriale.

Concorrenza per il mercato e limiti della gara: un equilibrio delicato

Nel settore idrico, la gara rappresenta il principale strumento per attivare meccanismi competitivi, data la natura monopolistica del servizio, qualora non si opti per il modello dell'in house providing. Il modello di riferimento è quello della "concorrenza per il mercato", dove non è possibile avere più gestori in concorrenza sullo stesso territorio, ma si seleziona tramite gara l'operatore migliore. In questa ottica, ARERA propone un sistema di valutazione multidimensionale dell'offerta, che bilancia elementi economici e tecnici per garantire una selezione fondata su merito e qualità.

Tuttavia, la letteratura economica e l'evidenza empirica suggeriscono cautela: la gara non è sempre lo strumento più efficiente. In presenza di asset specifici, alti costi di transazione e contratti incompleti – situazioni tipiche del SII – si aprono spazi per comportamenti opportunistici e rinegoziazioni sfavorevoli.

Uno studio su oltre mille concessioni di servizi pubblici in America Latina tra il 1985 e il 2000 ha evidenziato che il 41% delle concessioni ha subito rinegoziazioni, nella quasi totalità dei casi dopo gare formali e, nel 75% dei casi, nel settore idrico. Le conseguenze sono state spesso negative: aumenti tariffari (62%), tagli agli investimenti (69%) e spostamenti dei rischi verso l'utenza. Queste dinamiche distorcono il meccanismo competitivo, svuotano di significato

gli impegni contrattuali e minano la fiducia nel sistema.

Sei esperienze a confronto: lezioni dai casi reali

Per comprendere meglio le criticità e le potenzialità delle gare, il laboratorio REF Ricerche ha analizzato sei casi concreti: Rimini, Piacenza, Reggio Emilia, Siracusa, Messina e Imperia. Le esperienze confermano che la qualità del contesto e dell'informazione è decisiva per il successo delle procedure.

- A Rimini, Piacenza e Reggio Emilia, il contesto favorevole e l'affidabilità dei dati hanno favorito una discreta competizione (2-3 partecipanti), ribassi tra il 5% e il 10% sul valore riconosciuto della gestione (VRG) e impegni di investimento consistenti.
- A Siracusa e Imperia, invece, il focus era sui ribassi nei prezziari e nelle spese tecniche, ma il legame tra questi elementi e il miglioramento del servizio non è stato chiaramente evidenziato.
- Il caso di Messina è emblematico: la gara è andata deserta quattro volte, a causa di un unpaid ratio altissimo (33,4%), mancanza di dati tecnici aggiornati e incertezza sulla dote impiantistica. Un fallimento che dimostra quanto sia critico il tema informativo.

Questi casi dimostrano che la scarsità di dati e il vantaggio informativo dell'operatore uscente (incumbent) compromettono la contendibilità e l'efficacia della gara. La regolazione deve intervenire per riequilibrare il rapporto di forza tra le parti, garantendo trasparenza e accesso simmetrico alle informazioni.

Il modello ARERA: struttura della gara e criteri di valutazione

ARERA propone una gara strutturata in due fasi: la preselezione dei candidati e la successiva valutazione dell'offerta tecnica ed economica. La metodologia si basa su un mix tra criteri oggettivi e misurabili e analisi qualitativa del contesto.

La preselezione si fonda su requisiti tecnici, finanziari e reputazionali: sono valorizzate l'esperienza pregressa, la compliance regolatoria e i risultati ottenuti in altri territori. Tuttavia, questi aspetti richiamano la necessità di rafforzare le competenze degli EGA al fine di assicurare una piena consapevolezza del processo da governare.

La valutazione tecnica è suddivisa in quattro categorie:

- A – Obiettivi quantitativi di miglioramento della qualità tecnica e contrattuale;
- B – Capacità progettuale ed esecutiva per raggiungere tali obiettivi;
- C – Proposte di innovazione (digitalizzazione, efficienza, sostenibilità);
- D – Indicatori reputazionali.

Le categorie A e B devono pesare almeno il 70% del punteggio tecnico, con un'attenzione particolare ai parametri misurabili. I criteri C e D, sebbene meno determinanti, contribuiscono a valutare la capacità evolutiva e la solidità reputazionale del gestore.

I criteri economici sono divisi in tre gruppi:

- A – Parametri tariffari prevedibili e non rinegoziabili (es. costi operativi endogeni);
- B – Vincoli alla crescita tariffaria (poco robusti nel lungo periodo);
- C – Variabili accessorie (costi morosità, sharing di margini, benchmark energetico).

La categoria A è la più rilevante per solidità e misurabilità. Le altre due sono considerate meno incisive e più soggette a shock esterni. ARERA raccomanda l'utilizzo del metodo TOPSIS per l'ordinamento delle offerte, ma chiede che pesi e algoritmi siano pubblicati ex ante, per garantire trasparenza e correttezza procedurale.

Gare nei contesti fragili: l'opzione del doppio stadio

Con riferimento alle condizioni economiche, in mancanza di dati tariffari e di costo affidabili, si prevede un primo periodo di durata quadriennale atto a generare le informazioni necessarie al successivo completamento del set informativo minimo, durante il quale troverebbe applicazione lo schema regolatorio di convergenza, con componenti tariffarie calcolate parametricamente sulla base della frontiera di efficienza del MTI-4. Prudentemente, ARERA si limita a ipotizzare che possano esserci proposte migliorative da parte dei partecipanti rispetto a tali componenti tariffarie, condizionandone però l'ammissibilità

all’assenza di pregiudizio per l’equilibrio economico-finanziario della gestione.

Le gare nei partenariati pubblico-privato

Nel caso di società miste, ARERA propone alcune modifiche: peso ridotto dell’offerta tecnica (fino al 60%), maggiore enfasi sugli elementi reputazionali, e un nuovo criterio economico legato ai conferimenti di capitale. Tuttavia, si raccomanda che la patrimonializzazione sia posta tra i requisiti di accesso e non tra i criteri di valutazione, per evitare che la competizione si sposti su dimensioni finanziarie non rilevanti per l’utenza.

Conclusioni: oltre la gara, una nuova cultura della regolazione

Il successo della nuova stagione di affidamenti non dipenderà solo dalla qualità delle gare, ma anche dalla solidità del quadro regolatorio, dalla chiarezza dei contratti e dalla capacità delle istituzioni di esercitare un ruolo di regia efficace. La revisione della convenzione tipo si impone come elemento essenziale per prevenire derive opportunistiche, garantire il rispetto degli impegni assunti e costruire relazioni contrattuali trasparenti e adattive.

La transizione in corso è una prova di maturità per il sistema pubblico italiano. Si tratta di dimostrare che la concorrenza può essere un mezzo per migliorare il servizio, non un fine in sé. Che la regolazione è una leva strategica, non un ostacolo burocratico. Che la collaborazione tra pubblico e privato può generare valore se basata su trasparenza, fiducia e accountability.

È su questo terreno che si giocherà la vera partita del futuro del servizio idrico in Italia.

Per scaricare il paper clicca qui

Fonte: Ref Ricerche