



XIII  
CONFERENZA

**STATO O MERCATO?**  
**Intervento pubblico e architettura dei mercati**  
**Pavia, Università, 5 - 6 ottobre 2001**

---

**BARBARA ANTONIOLI - FEDERICO BIAGI - ROBERTO FAZIOLI**

## **LE ASTE E I SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

**COMPAGNIA**  
di San Paolo

**Società italiana di economia pubblica**

---

**Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia**

# LE ASTE E I SERVIZI PUBBLICI LOCALI<sup>1</sup>

Barbara Antonioli  
Università della Svizzera Italiana  
Università di Ferrara  
[Barbara.antonioli@lu.unisi.ch](mailto:Barbara.antonioli@lu.unisi.ch)  
[Antonioli@economia.unife.it](mailto:Antonioli@economia.unife.it)

Federico Biagi  
Università di Ferrara  
[Biagi@economia.unife.it](mailto:Biagi@economia.unife.it)

Roberto Fazioli  
Università di Ferrara  
[Fazioli@economia.unife.it](mailto:Fazioli@economia.unife.it)

## 1. Introduzione

In questo lavoro intendiamo porre le basi per una riflessione sulle modalità di organizzazione delle aste per i Servizi Pubblici Locali.

Dal punto di vista istituzionale, lo spunto per questa riflessione deriva dal fermento suscitato dal recente disegno di legge in materia di riorganizzazione dei servizi pubblici locali (ddl. 7042), sostanzialmente imperniato sull'introduzione dell'obbligo di gara per i servizi pubblici locali a carattere industriale. Allo stato attuale, tale disegno di legge deve passare al vaglio del Parlamento; nella precedente legislatura era stato approvato solamente dal Senato. In relazione all'avvenuto avvicendamento politico-istituzionale non si escludono emendamenti significativi al testo originario; in ogni caso, il quadro di *competition for the market* delineato dal ddl. 7042 risulta funzionale al nostro intento di analizzare ed individuare il modello di gara maggiormente aderente alla realtà dell'industria dei servizi pubblici locali italiani.

---

<sup>1</sup> Questo lavoro presenta alcuni dei risultati di una ricerca sui Servizi Pubblici Locali finanziata dal MURST. Federico Biagi ha curato i paragrafi 2 e 3. Barbara Antonioli ha curato il paragrafo 4 e Roberto Fazioli il paragrafo 5. L'introduzione e le conclusioni sono state redatte congiuntamente dai tre autori.

Il quadro generale che emerge dal ddl.7042 è il seguente. Agli enti locali sono lasciati i compiti di direzione, indirizzo e controllo, a cui si accompagna la proprietà delle reti e degli impianti, ove questi esistano. La proprietà delle reti, degli impianti e delle dotazioni reversibili può essere ceduta dall'ente (o dagli enti) ad una società di capitali controllata dall'ente o dagli enti titolari del servizio, a cui possono partecipare altri soggetti pubblici o privati, questi ultimi con il vincolo che la loro quota non superi lo 0,1 per cento. Agli enti spettano inoltre i compiti di regolazione, "diretta ad assicurare la regolarità, l'accessibilità, la continuità, la fruizione in condizioni di uguaglianza dei servizi essenziali, l'universalità di questi ultimi e la determinazione della tariffa massima", salvo che tali compiti siano stati affidati ad altre agenzie di regolamentazione (ad esempio l'Autorità per l'energia elettrica e il gas).

Per quanto riguarda la gestione dei servizi la legge prevede due tipi di meccanismi organizzativi. Per i servizi di carattere industriale (erogazione di energia, con esclusione di quella elettrica, erogazione del gas, gestione del ciclo dell'acqua, gestione dei rifiuti e del trasporto collettivo di linea) si fa l'ipotesi presuntiva per cui la gestione esterna all'ente è preferibile e pertanto si prevede l'affidamento ad un soggetto esterno, il quale può essere a partecipazione mista. Per gli altri servizi si prevede invece la scelta tra gestione esterna e interna, attraverso vari gradi (dalla società di capitali alla gestione in economia). Sembra inoltre emergere la presunzione che per i servizi industriali valga anche l'ipotesi del soddisfacimento dei requisiti del monopolio naturale. Attraverso l'affidamento infatti si garantisce una posizione di fatto monopolistica, all'interno del mercato territoriale di riferimento, al titolare dell'affidamento stesso. Proprio per tale motivazione la legge prevede che, in assenza di competizione nel mercato, vi sia per lo meno competizione per il mercato tramite asta. Per gli altri servizi viene invece lasciata all'ente la possibilità di scegliere tra l'affidamento tramite gara (presumibilmente per i servizi che si avvicinano maggiormente alle caratteristiche del monopolio naturale) e l'affidamento diretto a società di capitali (quando esiste una maggiore competizione nel mercato). Per i SPL di carattere sociale e culturale senza rilevanza industriale, la legge prevede l'utilizzo dell'Istituzione (ma non è obbligatoria), mentre la gestione in economia è limitata ai casi in cui, "per le modeste dimensioni e per le caratteristiche del servizio, ne sia dimostrata la convenienza economica."

Se questo è il quadro di riferimento normativo, è utile riassumere la portata e i limiti del ricorso al meccanismo dell'asta prefigurati dal decreto in esame.

Il meccanismo dell'asta è richiamato dal decreto in riferimento ai seguenti punti:

1. In via obbligatoria, in riferimento alla gestione dei SPL di tipo industriale. Tali servizi "sono affidati dagli enti locali, anche in forma associata, ad uno o più gestori, pubblici o privati". I criteri per lo svolgimento della gara sono enunciati nell'art.23.
2. In via facoltativa, in riferimento all'affidamento della gestione degli altri SPL. Nel caso in cui venga scelto il meccanismo dell'affidamento tramite gara valgono anche per questi servizi le norme di cui all'art.23.
3. In via facoltativa, in riferimento all'attività di gestione e sviluppo delle reti e degli impianti relativi ai SPL di tipo industriale, separatamente dall'affidamento del servizio all'utenza, anch'esso da attribuire tramite gara.

Per quanto riguarda le condizioni che danno diritto alla partecipazione alle gare, il progetto di legge licenziato dal Senato prevede che alle gare di cui ai punti 1 e 2 siano "ammesse, senza limitazioni territoriali, società per azioni o a responsabilità limitata, anche a partecipazione pubblica, e società cooperative a responsabilità limitata, sulla base di requisiti oggettivi, proporzionati e non discriminatori, con la sola esclusione delle società di cui al comma 16 dell'articolo 22 (società che abbiano ottenuto il conferimento della proprietà delle reti e degli impianti), nonché delle società o loro controllate che, in Italia o all'estero, gestiscono di fatto o per disposizione di legge, di atto amministrativo o per contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non ad evidenza pubblica. Non possono essere affidatarie di pubblici servizi le società fiduciarie e le società di capitali con azioni o quote al portatore, o aventi sede in paesi nei quali non è possibile rilevare da pubblici registri l'effettiva titolarità economica delle azioni o quote. Non possono altresì essere affidatarie di pubblici servizi le società partecipate da società con le caratteristiche di cui al precedente periodo. Alle gare sono ammessi inoltre i Gruppi europei di interesse economico. Nel caso di servizi diversi da quelli di cui al comma 3 dell'articolo 22, gli enti locali possono ammettere alle gare anche società di persone." L'intento di questo comma è dunque quello di garantire il rispetto di criteri minimi di trasparenza e di serietà, confermando tuttavia la scelta di un elevato grado di competitività nella procedura di affidamento.

In riferimento alle modalità di svolgimento della gara, il comma 2 dell'art.23 prevede che, " la gara é aggiudicata sulla base delle migliori condizioni economiche e di prestazione del servizio, nonché dei piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti presentati dalle imprese concorrenti", nel rispetto di una serie di vincoli qualitativi e quantitativi che possono essere previsti dalle carte dei servizi.

Si prevede inoltre (comma 7) che l'affidamento di più SPL con un'unica gara è consentito se economicamente più vantaggioso e se la gara ha per oggetto esclusivo i servizi di tipo industriale, esclusi però quelli di trasporto pubblico. In tal caso la durata dell'affidamento è uguale per tutti i servizi e pari a dieci anni.

Per i SPL di tipo industriale il comma 3 dell'art.23 prevede che la procedura di gara debba essere attivata almeno un anno prima della scadenza dell'affidamento.

Il decreto legge prevede infine che spetti ai Regolamenti Governativi, tra l'altro, anche la determinazione dei requisiti di ammissibilità alle gare, degli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e degli elementi atti alla dimostrazione delle capacità economico finanziarie, tecniche e organizzative delle imprese concorrenti (di cui agli artt.13 e 14, comma 1, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n.157).

Nella restante parte del lavoro approfondiamo i punti maggiormente complessi relativamente all'applicazione di meccanismi d'asta ai SPL, non limitandoci a quanto previsto dal ddl.4014, ma cercando di sviluppare alcune riflessioni che abbiano validità più ampia, anche in considerazione del fatto che l'approvazione del ddl.4014 da parte della Camera non è scontata.

## **2. Principali tipologie d'asta**

In letteratura vengono individuate essenzialmente quattro tipologie d'asta<sup>2</sup>, le cui proprietà variano essenzialmente in relazione al meccanismo istituzionale che caratterizza la regola di selezione del vincitore e la determinazione del prezzo da pagare:

---

<sup>2</sup> Si veda a proposito Parisio (1999).

- a) **Asta inglese aperta (English Auction).** Il meccanismo di determinazione del vincitore e del prezzo per questo tipo di aste è il seguente: si parte da un prezzo iniziale (base d'asta), che viene aumentato in modo continuo o discreto<sup>3</sup>, fino al momento in cui non resta che un solo partecipante, il quale si aggiudica il bene pagando l'ultimo prezzo annunciato (corrispondente alla dichiarazione del *bidder* che per ultimo abbandona la competizione).
- b) **Asta olandese aperta (Dutch Auction).** Il meccanismo di funzionamento di quest'asta è opposto a quello dell'asta inglese aperta. Si parte da un prezzo elevato che viene via via ridotto (in modo continuo o discreto) fino al punto in cui un partecipante dichiara la propria volontà di acquistare a quel prezzo.
- c) **Asta in busta chiusa e pagamento del prezzo più alto (First Price Sealed Bid Auction).** In questo caso si aggiudica l'oggetto colui che, in busta chiusa, effettua l'offerta più elevata. Egli deve pagare il prezzo dichiarato nella busta chiusa. Esiste dunque identità tra dichiarazione e prezzo.
- d) **Asta in busta chiusa e pagamento del secondo prezzo più alto (Second Price Sealed Bid Auction).** In questo tipo di asta l'oggetto viene aggiudicato a colui che effettua l'offerta più elevata, ma il prezzo che egli deve pagare è pari alla seconda offerta più elevata. Esiste dunque separazione tra dichiarazione e prezzo da pagare.

Un'analisi dettagliata delle proprietà delle suddette aste implica comunque la considerazione di altri fattori. In primo luogo, la struttura informativa, che specifica la conoscenza da parte degli agenti partecipanti dei seguenti elementi: 1) la propria valutazione del bene in questione, 2) la valutazione del bene da parte degli altri soggetti interessati all'acquisto, 3) l'eventuale valore comune del bene in questione. In secondo luogo, la dimensione della propensione al rischio; i risultati sono infatti diversi a seconda che gli agenti siano neutrali o avversi al rischio.

Per quanto concerne la valutazione del bene, la maggior parte dei risultati non ambigui in materia di aste si riferisce al caso dei Valori privati indipendenti. In questo caso ciascun soggetto possiede una propria valutazione del bene indipendente da quella degli altri soggetti

---

<sup>3</sup> L'aumento può essere determinato dal banditore stesso o può essere il risultato del comportamento competitivo degli altri partecipanti.

partecipanti all'asta. La conoscenza della propria valutazione è quindi non informativa rispetto alle valutazioni altrui, rispetto alle quali si conosce solo la funzione di distribuzione. Esistono inoltre i casi dei Valori privati non indipendenti (*Affiliated Values*), in cui la valutazione individuale del bene dipende sia dalla valutazione propria sia da quella degli altri partecipanti, e quello del *Common Value*, in cui il valore del bene è comune, salvo il fatto che, *ex-ante*, le informazioni disponibili circa tale valore divergono tra i partecipanti all'asta.

In generale, quindi, la teoria si è innanzi tutto concentrata sul caso delle Valutazioni private indipendenti e sul caso *Common Value*, nell'ipotesi di neutralità al rischio. Dopo aver caratterizzato gli equilibri per questi quattro tipi di aste, la teoria delle aste<sup>4</sup> ha via via considerato gli effetti dell'indebolimento delle ipotesi semplificatrici e ha allargato il raggio dell'indagine, al fine di comprendere aspetti al principio messi da parte (ad esempio la relazione tra meccanismo d'asta e collusione). Ai fini del nostro lavoro è sufficiente fornire un quadro riassuntivo dei principali risultati raggiunti in riferimento ai quattro tipi standard.

Il primo risultato teorico fondamentale di cui conviene dar conto è il seguente: l'asta *First Price Sealed Bid* e quella olandese aperta sono strategicamente equivalenti, il che significa che gli equilibri prevalenti nei due casi sono identici. A partire da questo primo risultato, le conclusioni che ne derivano dipendono in primo luogo dal grado di neutralità/avversità al rischio.

#### Neutralità al rischio

Con neutralità al rischio e valutazioni private indipendenti si dimostra l'equivalenza tra asta inglese aperta e asta *Second Price Sealed Bid*. In entrambi i casi la strategia dominante è *truth-telling* e ne consegue che il bene viene aggiudicato al soggetto che offre di più, il quale però paga solo il secondo prezzo più elevato. Si noti come questo risultato assicuri l'efficienza del meccanismo di aggiudicazione, il quale garantisce che il bene vada al soggetto che di esso ha la valutazione maggiore. L'equivalenza tra i due tipi di aste viene meno qualora le valutazioni private non siano indipendenti, perché il processo sequenziale proprio dell'asta inglese rivela più informazioni di quello *one-shot* proprio dell'asta in busta chiusa al secondo prezzo.

---

<sup>4</sup> In proposito si veda l'ottimo saggio di Klemperer (1999).

Sempre in riferimento alle ipotesi di neutralità al rischio e valutazioni private indipendenti<sup>5</sup>, si dimostra l'esistenza del Teorema dell'Equivalenza in termini di ricavo atteso. Secondo tale Teorema i quattro tipi di aste considerate danno lo stesso ricavo in termini attesi. Nel caso di struttura informativa *Common Value* con segnali non indipendenti, il *Revenue Equivalence Theorem* viene meno, poiché la natura sequenziale dell'asta inglese fa sì che ad ogni *round* siano rivelate nuove informazioni circa i segnali privati relativi al *Common Value* sconosciuto. Ciò fa sì che, in equilibrio, i *bids* nel caso dell'asta inglese siano più elevati<sup>6</sup>, con il risultato che i ricavi attesi per questo tipo di asta sono maggiori. Si noti però come, anche con il venir meno del teorema, i meccanismi d'asta qui considerati assicurano che il bene vada al soggetto con la valutazione più elevata.

#### Avversione al rischio

Il *Revenue Equivalence Theorem* cessa di valere anche nel caso delle valutazioni indipendenti qualora vi sia avversione al rischio. In questo caso si può dimostrare che il comportamento strategico nel caso delle aste *Second Price Sealed Bid* e *English* resta invariato (perché vi è separazione tra dichiarazione e prezzo pagato), mentre i partecipanti ad un'asta *First Price Sealed Bid* avranno interesse ad innalzare i propri *bids* poiché attribuiscono un valore negativo relativamente più elevato alla possibilità di non vedersi aggiudicare l'oggetto. Ciò fa sì che i ricavi attesi siano più elevati nel caso dell'asta *First Price Sealed Bid*.

Riassumendo, le indicazioni della teoria economica sono le seguenti: nel caso di neutralità al rischio l'asta inglese è preferibile in termini di ricavi attesi, mentre nel caso di avversione al rischio è preferibile l'asta *First Price Sealed Bid*. Nel caso di *Common Value* è preferibile l'asta inglese, mentre, per quanto concerne le possibilità di collusione, la teoria dimostra una netta preferenza per le aste *one-shot*, in cui le possibilità di segnalazione sequenziale sono ridotte al minimo (per lo meno all'interno della stessa asta). Dati questi risultati, occorre identificare i tipi di aste più adatti per l'affidamento dei Servizi Pubblici Locali.

---

<sup>5</sup> Si noti che il *Revenue Equivalence Theorem* si applica anche al caso *Common Value*, a condizione che i segnali individuali siano indipendenti.

<sup>6</sup> Negli altri casi, la razionalità impone ai *bidders* di scontare il fenomeno del *winner's curse* attraverso un'opportuna riduzione dei *bids*.

### 3. Oggetto d'asta

Il punto centrale del dibattito è costituito dal richiamo all'elemento della "offerta più vantaggiosa". Questo riferimento è in realtà piuttosto ambiguo. Laddove infatti i criteri di valutazione di un bene o servizio siano monodimensionali, come tipicamente accade nelle aste considerate dalla teoria economica, il criterio dell'offerta più vantaggiosa coincide, nel contesto qui considerato, con quello del maggior prezzo. Il benessere sociale, in una condizione in cui ai profitti del monopolista viene dato peso inferiore ad uno e il prezzo che dà diritto all'erogazione è pari al costo marginale, risulta massimizzato quando viene estratto l'intero surplus del produttore, e cioè quando, attraverso un meccanismo competitivo come l'asta, il bene (in questo caso il diritto ad essere affidatario del servizio) viene aggiudicato a chi ha la maggiore disponibilità a pagare<sup>7</sup>. Quando invece l'oggetto d'asta è pluridimensionale, come nel caso dei Servizi Pubblici, il criterio dell' "offerta più vantaggiosa" non è immediatamente e unicamente determinabile. Nella sua interpretazione più diffusa, questo riferimento viene letto come realizzabile attraverso la creazione di un indice composito. Supponendo, ad esempio, di avere due variabili (misurabili) che costituiscono l'offerta (prezzo pagato dall'affidatario e livello qualitativo del servizio offerto), è possibile dare un peso a ciascuna di tali variabili e scegliere di cedere l'affidamento al soggetto che garantisce il più alto valore della combinazione lineare delle due variabili. Questo tipo di approccio soffre di due difetti. In primo luogo esso non garantisce la massimizzazione del benessere sociale (si veda Mori (1997)). Una possibile alternativa è quindi quella della costruzione di indici che siano espressione di una funzione di benessere sociale. Questa alternativa è però piuttosto complicata perché richiede la definizione di un indice per ogni asta, poiché le caratteristiche rilevanti variano da Servizio a Servizio e da asta ad asta. Il secondo difetto è legato alla struttura degli incentivi alla rivelazione delle informazioni. Un meccanismo di selezione basato su un indice che tenga conto delle diverse dimensioni del Servizio è infatti in genere non efficiente dal punto di vista informativo. In

---

<sup>7</sup> Ciò è vero in un contesto di informazione completa. Al di fuori di questo caso, la maggiore disponibilità a pagare potrebbe anche essere una dimostrazione di errata conoscenza.

presenza di informazione completa sarebbe infatti possibile definire un indice socialmente ottimale, ma questa possibilità viene meno quando il soggetto potenzialmente affidatario possiede informazioni a cui l'affidante non ha accesso. Non vi è infatti nessun interesse da parte del soggetto concorrente a rivelare correttamente le informazioni di cui dispone perché comunque gli scenari futuri sono incerti e quindi entrambe le parti sanno che non è possibile che l'affidatario sia vincolato in toto alle condizioni presentate nell'offerta (Pratt e Valetti (2000)). L'unico tipo di informazioni che potrebbero essere considerate credibilmente nella determinazione dell'indice sono quelle che si basano sull'esperienza passata e nei limiti in cui essa è documentabile. Questo tipo di problema è particolarmente importante nell'affidamento di Servizi Pubblici in cui vi sia anche una componente di investimento non irrilevante, in cui cioè il passato della società concorrente non è perfettamente informativo rispetto al futuro.

In alternativa è possibile pensare ad un processo di selezione fondato su una asta a più fasi, nel quale si applichi il meccanismo dell'aggiudicazione in base al maggior prezzo soltanto nell'ultima fase. In altre parole un meccanismo che preveda una serie di vincoli ed esclusioni sulle variabili di tipo prevalentemente qualitative, in modo tale da far sì che allo stadio finale della competizione di prezzo si presentino solo quelle imprese che soddisfano tutti gli altri requisiti proposti. A quel punto il servizio viene affidato al soggetto che risulta vincitore secondo il meccanismo d'asta, all'interno del quale il fattore determinante risulta essere il prezzo. Nella parte restante del lavoro provvediamo a definirne in forma più precisa il funzionamento.

Il meccanismo che proponiamo può essere così descritto:

- 1) Selezione dei soggetti ritenuti adeguati sulla base di criteri reputazionali e di requisiti di carattere tecnico-finanziario. Questo tipo di selezione, presente anche nelle aste ad un solo stadio (nel qual caso si parla di preselezione dei soggetti), consente di utilizzare le informazioni storiche per costruire una valutazione circa l'affidabilità economico/finanziaria del soggetto. Trattandosi di informazioni storiche la capacità da parte del soggetto concorrente di riportare il falso è chiaramente limitata.
- 2) Ulteriore selezione sulla base di parametri tecnico-qualitativi. Questo tipo di informazioni si riferiscono sia all'esperienza passata (ad esempio attività tecniche similari condotte nel

passato) sia a quella futura (ad esempio il *Business Plan* per l'attività in questione). Il problema informativo si pone rispetto al secondo tipo.

- 3) Asta sulla base del prezzo per l'aggiudicazione del servizio. Vedremo in seguito quali sono i tipi di asta da considerare in questa fase.

Questo tipo di asta multi-stadio non elimina il problema della multi-dimensionalità dell'oggetto né quello della incompletezza delle informazioni, ma li affronta e risolve in modo diverso. Le singole dimensioni non sono più considerate congiuntamente, con un grado di sostituibilità dato dai pesi loro assegnati, bensì, per ogni dimensione giudicata rilevante, si fissa uno standard minimo al di sotto del quale le proposte sono giudicate inaccettabili. Il problema della asimmetria informativa è quindi presente, soprattutto per le variabili considerate nella seconda fase, ma la presenza di competizione di prezzo nella terza fase fa sì che, al momento della dichiarazione delle stesse nella seconda fase, il legame tra quanto dichiarato e il valore della dichiarazione sia più forte. Ad esempio, un'impresa che nella seconda fase produca un *Business Plan* che indichi una sua maggiore efficienza rispetto alle concorrenti dovrebbe essere portata a fare delle offerte più elevate perché più elevati sono i profitti attesi. In questo senso ciò che risulta essenziale è il ruolo del prezzo: esso varia e le sue variazioni sono informative circa la competitività delle imprese. D'altra parte le modalità di determinazione del prezzo di equilibrio e l'individuazione del/dei vincitori sono a loro volta funzione del tipo di asta considerato. Conviene quindi riassumere brevemente i quattro tipi di aste più comunemente utilizzati per poter poi definire in modo più preciso i contenuti della nostra proposta.

#### **4. Le aste per i Servizi Pubblici Locali nelle esperienze internazionali**

La legislazione europea non disciplina, se non indirettamente<sup>8</sup>, l'assegnazione della concessione per la gestione dei servizi pubblici locali.

Analogamente, le legislazioni nazionali, salvo rarissime eccezioni<sup>9</sup>, hanno optato per la non obbligatorietà della gara ad evidenza pubblica. Questo non esclude comunque che, in

---

<sup>8</sup> Dir. 93/37/CEE: "la concessione di lavori pubblici è un contratto che presenta le stesse caratteristiche degli appalti di lavori, ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo".

materia di gestione dei servizi cosiddetti ex esclusi, i *policy makers* locali possano ricorrere all'adozione di tipologie di assegnazione del servizio caratterizzate da connotazioni di evidenza pubblica.

L'analisi dettagliata delle esperienze europee di assegnazione della concessione per la gestione dei servizi pubblici locali ha evidenziato diverse linee guida e specificità, utili ai fini dell'individuazione del modello di asta più adeguato alla realtà italiana.

In primo luogo, l'adozione della *competitive tendering* è sostanzialmente limitata ai servizi idrico, di igiene urbana e di trasporto pubblico locale. In particolare, l'asta ha avuto ad oggetto solo determinate fasi del ciclo (quasi assenti le aste per i cicli integrati), configurandosi come la metodologia maggiormente indicata per l'esternalizzazione delle fasi meno redditizie dei servizi. Nello specifico, per il servizio di igiene urbana le fasi oggetto d'asta sono state prevalentemente il servizio di pulizia e nettezza urbana, il servizio di scarico rifiuti ed il servizio di spazzamento. La procedura di aggiudicazione prevalente è quella aperta

In secondo luogo, per quanto concerne i modelli di asta utilizzati, si registra una netta prevalenza del modello ad un unico stadio: dopo la valutazione dell'esistenza di una serie di requisiti minimi quali, ad esempio, la classificazione dell'impresa partecipante come impresa di servizi o la sua iscrizione in un albo specifico, oppure un determinato volume di fatturato, la scelta dell'affidatario viene effettuata scegliendo l'offerta economicamente più vantaggiosa, previa comunque valutazione parametrizzata di alcune variabili tecnico-quantitative. Il modello ad un unico stadio presenta evidenti limiti e criticità legati alla scarsa selettività dei requisiti, al rischio di prevalenza di offerte di bassa qualità ed alla sua concreta utilizzabilità solamente per l'affidamento di servizi specifici che non presentino particolari complessità.

In questa prospettiva, particolarmente significative si presentano le esperienze francese e scandinava, orientate verso l'adozione di aste multistadio articolate in tre diverse fasi: l'ammissione alla procedura d'asta sulla base della sussistenza dei prerequisiti, la selezione di un nucleo ristretto di soggetti sulla base dei progetti (comprensivi di *business plan*, piani di investimento infrastrutturali pluriennali e sanzioni per gli inadempimenti), e la selezione finale

---

<sup>9</sup> In Inghilterra si è optato per la *Compulsory Competitive Tendering*, che prevede la contrattualizzazione dei servizi ed il ricorso obbligatorio alla gara per l'assegnazione della concessione.

sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'efficacia di tale modello può essere ulteriormente migliorata prevedendo la possibilità di effettuare dei rilanci di prezzo.

L'ultima considerazione riguarda i tempi di affidamento della concessione. La durata della concessione oggetto di gara è, di norma, decisamente ridotta, oscillando da uno a cinque anni, con eventuale possibilità di rinnovo. Una rilevante eccezione è costituita dalla concessione per la gestione del servizio idrico. In questo caso, la necessità di effettuare ingenti investimenti indispensabili o per incrementare quantitativamente le infrastrutture (paesi in via di sviluppo) o per migliorare il livello delle stesse (paesi già sviluppati), ha indotto i *policy maker* locali ad optare per affidamenti di norma trentennali. Inoltre, sempre all'interno di una logica di investimenti, sono state delineate due particolari tipologie di concessione: la BOT (Build, Own, Transfer) e la BOO (Build, Own, Operate).

Con la prima, l'affidatario del servizio costruisce le infrastrutture, ne acquista la proprietà durante il periodo di durata della concessione per poi trasferirle all'ente locale titolare del servizio al termine dell'affidamento. Con la seconda, l'affidatario del servizio rimane proprietario delle infrastrutture costruire anche al termine della concessione.

## 5. Quale Asta per i Servizi Pubblici Locali italiani?

Dopo aver brevemente passato in rassegna i principali tipi di aste e le loro applicazioni, possiamo precisare i termini della nostra proposta.

Il punto di partenza deve essere la constatazione che l'oggetto della prestazione (da parte dell'affidatario) è multi-dimensionale. Accanto alla variabile prezzo, occorre cioè considerare le altre dimensioni che caratterizzano la prestazione ("qualità", *Business Plan*, ecc.). Una scelta possibile è quella di procedere all'aggiudicazione dell'affidamento attraverso un'asta mono-dimensionale, fondata sulla competizione di prezzo, lasciando quindi all'Ente Pubblico il potere di determinare (*ex-ante* o *ex-post*) gli altri aspetti della prestazione (o di rinunciare a tale determinazione). Se da un lato questa soluzione consente una rapida individuazione del vincitore, dall'altro essa produce un risultato sub-ottimale in quanto non tiene conto delle informazioni a disposizione delle imprese circa le caratteristiche del servizio e circa la loro funzione di produzione. Ciò potrebbe inoltre produrre gravi problemi nella fase di esecuzione del contratto, qualora le richieste della Pubblica Amministrazione non fossero compatibili con il prezzo determinato tramite asta. Per questa ragione sembra preferibile l'adozione di una procedura d'asta in cui si tenga direttamente conto della multi-dimensionalità dell'oggetto. A questo proposito si è già fatto cenno ai problemi legati all'individuazione di un indice (non necessariamente lineare) che sia espressione di una Funzione di Benessere Sociale. Questi problemi sono legati sia al problema della definizione dell'indice in sé (si tenga conto del fatto che in genere la definizione dell'indice ottimale non può prescindere dalle politiche di regolamentazione del settore) sia a quello della efficienza informativa di una procedura di questo tipo. Si supponga infatti che si possa pervenire alla definizione dei pesi relativi alle variabili rilevanti<sup>10</sup> (ad esempio: prezzo, standard qualitativi e *Business Plan*) e si provveda quindi ad allocare l'affidamento secondo uno dei meccanismi d'asta mono-stadio in precedenza

---

<sup>10</sup> Si noti come la linearità della funzione indice non permetta di tenere conto della complementarità tra le diverse componenti dell'offerta.

richiamati<sup>11</sup>. Il difetto principale di questo tipo di soluzione risiede nel fatto che le caratteristiche dell'offerta non sono indipendenti rispetto ai criteri di valutazione, e quindi vi è una forte probabilità che i termini del contratto di cessione debbano essere rivisti dopo la conclusione dell'asta. Non esiste infatti un vero incentivo alla corretta rivelazione delle informazioni rilevanti.

In alternativa a tale asta mono-stadio ma con valutazione multi-dimensionale, è possibile pensare ad un'asta multi-stadio, in cui ad ogni stadio viene considerata una dimensione a se stante. Una struttura appropriata per un'asta di questo tipo è la seguente. In un primo stadio si provvede a selezionare i soggetti adeguati sulla base di criteri reputazionali e su requisiti di carattere tecnico finanziario. Nella seconda fase si provvede ad una ulteriore selezione sulla base di parametri tecnico-qualitativi, in modo tale da escludere coloro che presentino dei progetti non soddisfacenti sotto questi profili. Solo nel terzo stadio si ha un'asta per la selezione dell'affidatario, basata sulla competizione di prezzo. In questa fase si può utilizzare ognuno dei principali modelli d'asta prima considerati (o loro combinazioni), fermo restando il principio per cui nell'ultima fase le variabili tecnico-qualitative non vengono utilizzate per selezionare il vincitore.

Questo tipo di meccanismo riduce il controllo dell'affidante sulle caratteristiche specifiche del progetto ma aumenta le probabilità che le dichiarazioni su queste ultime siano veritiere e quindi, in ultima analisi, garantisce la massimizzazione dell'efficacia dell'asta stessa. La perdita di controllo sulle specifiche tecnico-qualitative in sede d'asta può in ogni caso essere controbilanciata da un aumento dei poteri delle autorità responsabili per la regolamentazione del settore e di quelle incaricate del controllo dell'applicazione del contratto.

Resta dunque da determinare il tipo di asta più appropriato per la terza fase. E' abbastanza difficile pensare che i Servizi Pubblici Locali ricadano nel caso delle valutazioni individuali indipendenti, e quindi sarebbe preferibile un processo sequenziale (come nel caso dell'asta inglese), in modo da permettere agli agenti di apprendere gli uni dagli altri. Un'asta di

---

<sup>11</sup> Nel caso di aste mono-stadio e multi-dimensionali non sarebbe possibile applicare i meccanismi basati sul "secondo prezzo" (in questo caso "secondo valore dell'indice") perché si richiederebbe al vincitore di implementare, ad esempio, le caratteristiche qualitative e il *Business Plan* proposto da altro concorrente e quindi non direttamente applicabili al vincitore.

questo tipo è però più suscettibile alla collusione tra i partecipanti e quindi non dovrebbe essere utilizzata quando il numero degli stessi sia molto ridotto. In questo caso sarebbe preferibile un'asta del tipo *Sealed Bid Second Price*.

Esiste infine la possibilità di adottare quella che in letteratura è nota come *Simultaneous Ascending Auction*. Questo tipo di asta, utilizzato per la vendita dello *Spectrum* negli USA e per le licenze UMTS in Italia, prevede che il bene in questione sia aggiudicato attraverso *rounds* successivi. Dato infatti un prezzo minimo di partenza, fissato dal banditore, si invitano i partecipanti ad effettuare offerte in busta chiusa che vengono raccolte e annunciate ai partecipanti. L'offerta più alta costituisce il prezzo base per il nuovo *round* di offerte. Queste aste, per essere effettive, richiedono la chiara definizione della *eligibility*, la quale specifica, in funzione del deposito effettuato, i limiti di operatività di ogni partecipante, e la definizione dell'*activity rule* che stabilisce il numero massimo di *outstanding bids* compatibili con la *eligibility* e l'attività minima che permette ad ogni *bidder* di poter continuare ad effettuare dei rilanci<sup>12</sup>. Il maggior pregio di questo tipo di asta risiede nel fatto che esso consente di tenere conto della complementarità (potenziale) tra i beni oggetto d'asta (i Servizi Pubblici Locali nel nostro caso). Ad ogni nuovo *round*, infatti, è possibile, dopo aver osservato lo status quo, effettuare una nuova offerta relativa a tutti i beni in vendita, poiché, almeno nella proposta di Milgrom e Wilson (vedi Milgrom (1999)), l'asta si chiude solo quando non vi è più attività rispetto a tutti i beni.

Questo tipo di asta, pur creando alcuni problemi di collusione, potrebbe avere una certa utilità nel caso in cui gli Enti Locali di aree geografiche tra loro vicine scegliessero di mettere all'asta lo stesso servizio (o servizi "simili" dal punto di vista produttivo). La struttura dell'asta consentirebbe, infatti, ai partecipanti di poter realizzare eventuali economie di scala e di scopo<sup>13</sup>, che verrebbero così trasferite ai consumatori attraverso il procedimento competitivo.

---

<sup>12</sup> Quindi, attraverso l'*activity rule*, da un lato si fa pressione sui partecipanti perché aumentino le proprie offerte e incrementino il ritmo dell'asta e dall'altro si realizza una maggiore diffusione delle informazioni.

<sup>13</sup> Questo tipo di meccanismo potrebbe funzionare solo se la scadenza dei contratti di affidamento fosse la stessa per i diversi servizi o le diverse aree geografiche.

## Bibliografia

- Branco, F., 1997, *The design of multidimensional auctions*, *Rand journal of Economics*, vol. 28
- Che, Y., Gale I., 1998, *Standard Auctions with Financially Constrained Bidders*, *The Review of Economic Studies*, n. 65
- Commissione delle Comunità Europee, 2000, *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario* (12/4/2000)
- Crampes, C, Estache A., 1997, *Regulatory Trade-Offs in the Design of Concession Contracts*, mimeo
- Crampton, P., 1998, *Ascending Auctions*, *European Economic Review*, n. 42
- Domberger, S., Rimmer, S., 1994, *Competitive tendering and Contracting in the Public Sector: a Survey*, *International Journal of the Economics of Business*, vol. 1, n. 3
- Klein, M., *Bidding for Concession*, World Bank
- Klemperer, P.D., 1999, *Auction theory: A guide to the literature*, *Journal of Economic Surveys*, 13
- Klemperer, P.D., 2000, *What Really Matters in Auction Design*, mimeo
- Levin, D., Smith, J. L., 1994, *Equilibrium in auctions with entry*, *American Economic Review*
- Massarutto, A., 2000, *Osservazioni sul ddl governativo di riforma della L. 142/90*, mimeo
- Massarutto, A., Fazioli, R., 2000, *La regolazione economica e finanziaria dei servizi pubblici locali: acqua e igiene urbana*, mimeo
- Milgrom, P, 1999, *Putting Auction Theory to Work: the Simultaneous Ascending Auction*, mimeo
- Mori, P.A., 1997, *Quando l'offerta economicamente piu vantaggiosa e davvero vantaggiosa?*, *Economia Pubblica*, XXVII
- Parasio, L, 1999, *Meccanismi d'asta*, Carocci Editore, Roma
- Prat, A., Valletti, T., 2000, *Spectrum Auctions Versus Beauty Contests: Costs and Benefits*, mimeo
- Stedman Lis, "Urban water problems", W&WI, febbraio 2000
- Triche Thelma, "Increasing privatisation: a global phenomenon", W&WI, febbraio 2000

<http://www.agorics.com/auctions/>

<http://ted.eur-op.eu.int/>

<http://www.agcm.it> (segnalazioni, pareri e circolari in tema di gare ed appalti di servizi pubblici)

Bandi di gara nazionali ed europei per l'affidamento del contratto di appalto/concessione dei servizi pubblici locali