

LE ASTE PER LE CONCESSIONI E LICENZE.

Roberto Fazioli

1. La gara per i servizi e la gestione separata degli assets.

L'assegnazione degli affidamenti, delle licenze e dei diritti ad operare più o meno esclusivamente in determinati settori ed in determinati ambiti territoriali e/o settoriali risponde, oggi, a strategie pubbliche di promozione della concorrenza potenziale, quando non effettiva sul mercato stesso. Nei Servizi Pubblici Locali, come nelle concessioni per i trasporti nazionali o locali, ecc... il modello teorico di riferimento è quello della **Teoria delle Aste**. Essa ha informato di sé le norme e le proposte di riforma di quasi tutti i settori delle Utilities nazionali e locali in Europa all'insegna della *competition for the market*. Tali logiche di riforma normativa cercano di individuare il modello di gara maggiormente aderente alla realtà ed alle esigenze dell'industria dei beni o servizi pubblici di riferimento. In effetti, ogni modello di scelta del contraente per l'erogazione di servizi in regimi di monopolio temporaneo comportano inevitabilmente conseguenze rilevanti e differenti sugli assetti qualitativi e tecnici dell'offerta.

Alle istituzioni pubbliche di riferimento sono lasciati i compiti di direzione, indirizzo e controllo delle strategie e della regolazione dei servizi oggetto di gara, cui si accompagna la proprietà delle reti e degli impianti, ove questi esistano per veicolare i servizi secondo la logica del Common carrier e del conseguente TPA di cui si è parlato in precedenza nel capitolo 7. Come già visto, i temi di proprietà e accessibilità di input essenziali e non duplicabili come le reti è centrale nei processi di regolazione proattiva alla *competition for the market*.

Diversi processi di riforma delle *network public utilities* hanno previsto che la proprietà delle reti, degli impianti e delle dotazioni funzionali all'erogazione dei servizi potesse essere ceduta dall'ente (o dagli enti) pubblico a società di Assets Management:

- A. società di capitali pubblici di controllo dell'ente/i titolare/i del servizio – società cosiddetta “patrimoniale”;
- B. società di capitali a partecipazione mista pubblico-privato, con il vincolo che la quota privata non superi quella di controllo;
- C. soggetti privati risultanti vincitori della gara con l'obbligo del “subentro” nelle relazioni e negli impegni finanziari connessi alla proprietà delle reti medesime.

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 dell'erogazione dei servizi è tipicamente prevista connessa a due tipologie organizzative:

- affidamento ad un soggetto terzo selezionato tramite procedura ad evidenza pubblica;

- affidamento diretto a soggetto sottoposto a controllo analogo, quale enucleazione societaria dei processi di autoproduzione (mai negati dalla disciplina comunitaria di riferimento), ovvero a soggetto misto pubblico privato nel quale il socio privato deriva dall'espletamento di apposita gara allo scopo. Attraverso l'affidamento, quindi, si cerca di superare i limiti dell'assenza di concorrenza nel mercato, eventualmente anche di tipo "distruttivo".

Il meccanismo considerato funzionale allo scopo, quindi, è quello della gara, ovvero dell'asta dei diritti ad agire in un determinato settore, in una determinata area. Come vedremo, però, il ricorso al meccanismo dell'asta non è così banale, essendo esso il derivato di una strategia e di non univoca applicazione. L'evoluzione normativa incipiente sul tema, in Italia, fa riferimento ad una gara aggiudicabile 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 saranno previsti dalle Carte dei Servizi e nelle carte del Cittadino. Già trapela la complessità dell'oggetto della gara e delle sue articolate modalità valutative.

2. Principali tipologie d'asta

In letteratura vengono individuate essenzialmente quattro tipologie d'asta, 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:

- 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 discreto¹, 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).
- 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.
- 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.
- 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.

¹ L'aumento può essere determinato dal banditore stesso o può essere il risultato del comportamento competitivo degli altri partecipanti.

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:

- i. la propria valutazione del bene in questione;
- ii. la valutazione del bene da parte degli altri soggetti interessati all'acquisto;
- iii. l'eventuale valore comune del bene in questione.

In secondo luogo, è importante valutare l'entità della propensione al rischio degli agenti, poichè i risultati dei vari modelli differiscono, teoricamente, 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 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 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.

Situazione con 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. Sempre in riferimento alle ipotesi di neutralità al rischio e

valutazioni private indipendenti², 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 elevati³, 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.

Situazione con 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.

3. La specificazione dell'oggetto d'asta

Il punto centrale del dibattito è costituito dal richiamo all'elemento della **offerta economicamente 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 da 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 pagare⁴. 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,

² Si noti che il *Revenue Equivalence Theorem* si applica anche al caso *Common Value*, a condizione che i segnali individuali siano indipendenti.

³ Negli altri casi, la razionalità impone ai bidders di scontare il fenomeno del *winner's curse* attraverso un'opportuna riduzione dei *bids*.

⁴ 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.

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. 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 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. 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 di Asta a più Fasi** che proponiamo può essere così descritto:

- I. 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.
- II. 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.

III. 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.

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 rilanci⁵. 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 l'asta si chiuderebbe 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 scopo⁶, che verrebbero così trasferite ai consumatori attraverso il procedimento competitivo.

⁵ 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.

⁶ 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.

4. Le aste per le local network utilities nelle esperienze internazionali

La legislazione europea non disciplina, se non indirettamente⁷, l'assegnazione della concessione per la gestione dei *local network public services*. Analogamente, nella gran parte delle legislazioni nazionali dei paesi membri, salvo rare eccezioni⁸ peraltro poco applicate, hanno optato per la non obbligatorietà della gara ad evidenza pubblica. In Italia, però, ciò ha comunque indotto un'ampia gamma trasversale di *policy makers* nazionali e locali a proporre formalmente l'adozione di modalità di assegnazione del servizio tramite gara. Solo il recente esito referendario e la recentissima sentenza della Corte Costituzionale successiva hanno risolto la questione rimettendo i principi e le direttive comunitari al centro del processo di riforma delle *public utilities*.

L'analisi delle rare esperienze europee è emerso un qualche ricorso a forme di *competitive tendering*, per lo più nell'esperienza inglese di privatizzazione dei servizi idrici, 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

Per quanto concerne, poi, 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 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, ovvero i *Regulatory Lag* di cui si è trattato nel capitolo 7. 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

⁷ 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".

⁸ 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.

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.