

Gare bandite dalla pubblica amministrazione: una introduzione alla letteratura

Molto spesso accade che la pubblica amministrazione svolga, attraverso gli enti ed organi di volta in volta interessati, il ruolo di banditore nell'asta.

Consideriamo due casi principali:

- 1) La PA bandisce per acquistare da imprese beni e servizi (forniture) in presenza di asimmetria informativa sulle caratteristiche di efficienza dei partecipanti alla gara.
- 2) La PA bandisce per aggiudicare un contratto ad un'impresa. Può trattarsi di un appalto, di una concessione di costruzione/gestione di una aggiudicazione di un diritto di monopolio (*franchise bidding*). In questa seconda ipotesi la PA non è informata né sulle caratteristiche di efficienza delle imprese, intesa come abilità di svolgere il compito, né sull'operato dell'impresa nel momento in cui effettivamente esegue il contratto.

La trattazione delle aste in quanto strumenti regolatori utilizzati dalla PA per il perseguimento dei fini legati al pubblico interesse non può prescindere dalla considerazione di tutti i problemi legati in generale alla contrattazione tra pubblico e privato. In altre parole - e come già da tempo la letteratura economica ha evidenziato - la gara condotta ex-ante può svolgere un ruolo rilevante nella ripartizione del surplus tra regolatore (PA) e regolato (impresa vincente), ma d'altro canto non si può richiedere all'asta di disciplinare anche elementi contrattuali che intervengono successivamente alla aggiudicazione del contratto.

Questo principio, noto come *separation property* è stato per primo introdotto in un lavoro di Riordan e Sappington (AER, 1987) in tema di aggiudicazione di diritti di *franchise* tramite asta. La conclusione fondamentale del lavoro è che l'asta riesce ad estrarre parte del surplus ex-ante al monopolista (tramite un *franchise fee*) mentre, nelle fasi successive alla gara, resta necessario definire tariffe ed eventualmente sussidi secondo i principi della letteratura standard degli incentivi senza che su di essi possa in qualche modo influire la competizione tra bidders. Una più approfondita descrizione del modello chiarirà il risultato.

Esistono n imprese potenziali contraenti della PA e ciascuna di esse ha una informazione di tipo probabilistico (un segnale) sui costi effettivi di realizzazione di un progetto. I costi effettivi diverranno noti all'impresa solo dopo l'aggiudicazione. Una volta prescelta l'impresa vincitrice e dopo che essa avrà osservato i suoi costi effettivi verrà fissata una tariffa per il servizio ed un eventuale sussidio a copertura dei costi fissi. Questo modello è rappresentativo in qualche modo del fatto che i processi di gara con la PA hanno essenzialmente due fasi temporalmente distinte:

- a) nell'asta vi è l'obiettivo di selezionare la migliore impresa contraente e di obbligarla a pagare un *fee* per l'aggiudicazione del *franchise*: di solito, chi è più efficiente, anche solo in

aspettativa, è disposto a sborsare una somma maggiore e da questo punto di vista la gara può ottenere un buon risultato in termini di estrazione del surplus dal monopolista. Ovviamente, applicando i principi generali in tema di aste, possiamo affermare che l'estrazione di detto surplus è maggiore tanti più saranno i partecipanti alla gara. La competizione in gara perciò assicura canoni più elevati rispetto alla contrattazione individuale.

- b) Successivamente all'asta, l'impresa aggiudicataria si ritrova ad essere monopolista e quindi per la PA si pongono tutta una serie di problemi ulteriori. In particolare deve essere attentamente regolata la fase di esecuzione in modo da limitare eventuali condotte opportunistiche del vincitore. Tali condotte includono l'applicazione di tariffe troppo elevate, l'erogazione di un servizio "scarso" in qualità ecc. La *separation property* ci dice in effetti che l'opportunismo emergente nelle fasi successive alla gara non può essere limitato dalla gara stessa ma necessita di appositi interventi regolatori.

Il meccanismo di Riordan e Sappington prevede una serie di vincoli al problema del regolatore in grado di incentivare la sincera dichiarazione ex-post dei costi realizzati (eliminando quindi l'incentivo a "gonfiare i conti"). A questo proposito il soddisfacimento del vincolo di incentivazione comporta il disegno di un sussidio che sia funzione decrescente dei costi realizzati, ovvero costi gonfiati = minore sussidio.

Per quanto riguarda le tariffe, Riordan e Sappington provano che il prezzo fissato dati il bid d'asta ed i costi realizzati sarà superiore rispetto ai veri costi marginali del vincitore e quindi la quantità sarà inferiore. La tariffa ottimale è funzione decrescente del bid e funzione crescente dei costi realizzati.

Una importante caratteristica del modello è che la PA ottiene un vantaggio nel collegare la fase dell'asta con quella successiva: non solo il *franchise fee* ma anche sussidio, tariffa e quantità dipendono dal bid d'asta. La distorsione prodotta dalla differenza tra tariffa e costo marginale e quindi la variazione di output indotta è funzione decrescente dei costi attesi del vincitore (bid d'asta). Al limite di un numero di partecipanti tendente ad infinito le distorsioni si annullano.

Il modello di Riordan e Sappington è legato al modello di regolazione di un monopolista di Baron e Myerson.

Sul tema delle *procurement auctions* esiste una letteratura variegata. Molti sono infatti i problemi che emergono in queste aste. Proviamo a fare un elenco di essi:

- a) **Obiettivi del banditore di tipo multiplo.** In queste aste la PA non è solo interessata all'elemento di prezzo ma spesso anche ad un certo standard qualitativo del bene/servizio.

La valutazione di elementi qualitativi è assai delicata in fase di gara poiché essa introduce elementi di discrezionalità che possono incentivare una condotta opportunistica da parte dei soggetti interessati. Esiste un'ampia letteratura in tema di aste multidimensionali; tra gli altri si citano N. Doni, (forthcoming in *Politica Economica*), e Che, (1993) *Rand J. Of Ec.*

- b) **Partecipanti asimmetrici ed opportunità di favoritismo.** La letteratura ha dimostrato che vi sono casi in cui è efficiente favorire alcuni partecipanti all'asta anziché altri. È questo il caso ad esempio di imprese partecipanti ad aste appartenenti a paesi diversi. Favorire in questi casi le imprese nazionali può essere una buona pratica a dispetto di quanto prescritto dalla legislazione comunitaria. Lavori sul tema sono: McAfee e McMillan, *J. Int. Ec.*, (1989) e Mougeot e Naegelen, *J. Pub. Ec.* (2004). McAfee e McMillan per primi dimostrano che la politica di favorire le imprese nazionali induce maggiore competizione quando le imprese straniere godono di vantaggi competitivi (es. minori costi). Questo lavoro applica in realtà un risultato standard ottenuto nei modelli d'asta asimmetrici (ovvero modelli ove uno o più bidders traggono la loro valutazione da una distribuzione "più favorevole" rispetto a quella degli altri concorrenti): favorire i più deboli crea in questo caso un ambiente più paritario e ciò incentiva maggiore competizione. In assenza di favoritismo infatti, il bidder più forte può approfittare del suo vantaggio vendendo il bene/servizio con un maggior margine di guadagno.
- c) **Problema degli investimenti specifici.** Spesso la realizzazione di una fornitura o l'esecuzione di un contratto richiede da parte dell'aggiudicatario un investimento specifico e non recuperabile. Il problema del regolatore è allora quello di incentivare il corretto livello di investimento da parte dell'impresa in una situazione di monitoring imperfetto. Il problema, che è comune ai modelli di *procurement* e di *franchise bidding*, è assai sentito nei casi di aste ripetute, ove cioè, esaurito il periodo convenuto, si debba tenere una nuova asta per la riaggiudicazione del contratto. Esiste allora un trade-off per il regolatore: l'incentivo ad un corretto investimento richiede garanzie di riaggiudicazione alla medesima impresa che quindi si trova nella condizione di recuperare in pieno il suo investimento, d'altro canto, la riaggiudicazione tramite gara costituisce per sé un incentivo alla corretta gestione dell'attività (tramite la concorrenza ex-ante).