



GARE E SERVIZI PUBBLICI: QUALI PROBLEMI PER LA CONCORRENZA?

di Andrea Pezzoli*

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, ***Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità***, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

1. La difficile convivenza tra concorrenza e obblighi di servizio pubblico

Sull'importanza dell'introduzione della concorrenza nel settore dei servizi (non solo quelli pubblici) sembra ormai potersi registrare un accordo ampio¹. Sia in virtù dei tradizionali benefici per cittadini, utenti e consumatori (tariffe, prezzi e qualità dei servizi). Sia in virtù dei benefici, meno tradizionali, per l'industria esposta alla concorrenza internazionale (quanto meno in termini di minori costi degli input). Sia, infine, per le ricadute distributive, nel complesso desiderabili, derivanti dall'eliminazione delle rendite nascoste nelle inefficienze dei settori protetti.

Ciononostante il rapporto tra servizi pubblici e concorrenza rimane un rapporto faticoso². L'esistenza di obblighi di servizio pubblico viene spesso utilizzata a sostegno del mantenimento di una gestione monopolistica. L'ingresso senza vincoli di nuovi concorrenti, concentrandosi solo sulla parte profittevole del servizio, porterebbe al fallimento il vecchio gestore, non più in grado di sussidiare "l'osso" con "la polpa", e soprattutto finirebbe per minare la stessa universalità del servizio. Di qui almeno una parte delle difficoltà che si incontrano quando si ragiona di liberalizzazione dei servizi pubblici.

E, invece, l'universalità del servizio e i relativi obblighi possono essere ugualmente garantiti senza ricorrere al sussidio incrociato ma attraverso trasferimenti pubblici espliciti e introducendo la concorrenza, quella possibile, nella gestione del

* Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Le opinioni espresse impegnano esclusivamente l'autore e in alcun modo l'istituzione di appartenenza.

¹ Si veda, tra gli altri, AGCM (2003; 2004), Allegra, Forni, Grillo e Magnani (2004), Grillo (2004), Nardozi (2004), Costi e Messori (2005), Boeri, Faini, Ichino, Pisauo e Scarpa (2005).

² Si veda, tra gli altri, Rangone (1999), OECD (2003) e Napolitano (2005).

servizio. In ogni caso, laddove, le caratteristiche del servizio non consentono la presenza di più operatori *nel* mercato, è sempre possibile introdurre artificialmente gli incentivi tipici del confronto competitivo attraverso le gare, ovvero attraverso la concorrenza *per* il mercato.

2. Se fare le gare...

Ma anche sulle gare si registra più di una perplessità. Non sempre infondata. Lasciando per il momento da parte le resistenze derivanti dalla difesa di interessi corporativi e la fatica con la quale la classe politica prova a fare quel “passo indietro” richiesto dall’introduzione della concorrenza nella gestione dei servizi pubblici³, con alcune delle ragioni dello scetticismo sull’utilità delle gare occorre fare subito i conti. In particolare, occorre confrontarsi con i timori di chi ritiene che le gare siano dannose per la qualità e per il “tasso di socialità” del servizio; con chi sostiene che l’inefficienza dei servizi non sarebbe tanto un problema di concorrenza quanto piuttosto un problema di vincolo di bilancio troppo “soffice” e contemporaneamente di scarsità di risorse; con chi, infine, teme che le gare possano penalizzare le imprese italiane ancora troppo piccole per potersi confrontare con la concorrenza internazionale.

La risposta più efficace a queste perplessità è offerta innanzitutto dagli esiti delle gare “ben fatte”. Le esperienze estere relative al trasporto locale ci mostrano, ad esempio, come l’affidamento dei servizi con gara possa far scendere significativamente i costi (dimezzati a Londra nell’arco di un decennio e in Svezia in soli sette anni), aumentare la capacità offerta (di circa un terzo nell’esperienza inglese), le percorrenze (oltre il 15% dal 1997 ad oggi ad Helsinki) e i passeggeri trasportati. Può, inoltre, aumentare la copertura dei costi con ricavi da traffico e pertanto possono ridursi i sussidi necessari alla gestione dei servizi, ovvero, a parità di sussidi, può essere migliorata la qualità e ampliata la quantità. Sia in Svezia che in Finlandia che nel Regno Unito, infine, le imprese locali hanno avuto modo di crescere insieme o in concorrenza con grandi gruppi esteri⁴. E senza dover ricorrere a periodi di “transizione” (leggi protezione) ingiustificatamente lunghi. Ma anche esperienze meno lontane ci offrono importanti conferme dell’utilità delle gare: il Comune di Roma con la gara per i così detti servizi “aggiuntivi” effettuata nel 2000 ha potuto risparmiare poco meno del 40%

³ Si veda al riguardo Berti e Pezzoli (2005) e Scarpa, Boitani, Panteghini, Pellegrini e Ponti (2005).

⁴ Cfr. Boitani e Cambini (2004).

dei costi vettura/kilometro⁵. Certo, vincoli di bilancio stringenti, una maggiore quantità di risorse e, aggiungerei, interventi volti a colmare le carenze infrastrutturali possono aiutare nella strada verso una maggior efficienza e qualità dei servizi. In assenza di una qualsiasi pressione concorrenziale rischiano tuttavia di non essere sufficienti. Appare illusorio, in altri termini, lasciare ai soli contratti di servizio, seppur ben congegnati, l'onere di costringere alla virtù i gestori dei servizi.

In secondo luogo, occorre sgombrare il campo da un equivoco che può spiegare i timori di chi ritiene che la concorrenza possa minare l'universalità dei servizi o, comunque, possa riflettersi negativamente sulla definizione degli obblighi di servizio. Al riguardo va ricordato che la definizione degli obblighi di servizio è un momento concettualmente precedente, "neutro" rispetto alla scelta della modalità di gestione. Un momento pre-concorrenziale. Semmai il problema potrebbe essere di segno opposto: non di rado, infatti, gli obblighi di servizio vengono definiti in modo tale da restringere gli spazi per una gestione concorrenziale. Quando gli obblighi di servizio non sono volti a garantire il diritto alla mobilità ma piuttosto il diritto al trasporto ferroviario ovvero non il diritto alla comunicazione telefonica ma piuttosto il diritto alla rete fissa finiscono evidentemente per circoscrivere di molto e ingiustificatamente il numero dei concorrenti, effettivi o potenziali⁶.

A sostegno dell'utilità delle gare possono essere menzionati anche i numerosi interventi sul tema dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Innanzitutto quelli volti a spiegare *perché* fare le gare. In più di un'occasione, l'Autorità ha messo in luce i vantaggi dell'affidamento via gara rispetto all'affidamento diretto dei servizi. In termini di costi, qualità, minimizzazione dei sussidi o minimizzazione delle tariffe, limiti alle distorsioni che il trasferimento di sussidi "sovrabbondanti" può determinare nei mercati contigui a quello caratterizzato dagli obblighi di servizio pubblico⁷. In una segnalazione relativa alla riforma del trasporto locale l'Autorità ha inoltre tenuto a precisare, in via preliminare, che gli obblighi di servizio possono essere soddisfatti anche dalla concorrenza tra più operatori *nel* mercato e che solo per quella parte del servizio per cui ciò non è possibile è necessario ricorrere alla concorrenza *per* il mercato⁸. Nel caso dell'Alta Velocità i benefici che potrebbero derivare da una procedura concorsuale per l'appalto dei lavori di progettazione esecutiva e di costruzione sono stati considerati tali da auspicare, già nell'indagine

⁵ Cfr. Boitani (2004).

⁶ Cfr. OECD (2003).

⁷ Cfr. AGCM (1998a; 1999a; 1999b; 2001a; 2002b; 2003b; 2003f; 2005).

⁸ Cfr. AGCM (1998a)

conoscitiva conclusa nel 1996 e poi nella segnalazione del 2002 relativa alle Disposizioni su Infrastrutture e Trasporti, il ricorso alla gara per quelle tratte la cui realizzazione, pur caratterizzata da rapporti contrattuali definiti, si trovava ancora in una fase iniziale (di fatto le tratte Milano-Genova, Milano-Verona, Verona-Venezia)⁹. Nel caso della gestione autostradale l'Autorità ha sottolineato come la proroga automatica delle concessioni non consenta di cogliere i vantaggi derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica della gestione in monopolio di uno o più tronchi. Su quest'ultimo aspetto l'Autorità ha inoltre tenuto a precisare che, laddove la concessione riguardi una parte della rete autostradale che in ragione delle sue caratteristiche (ad esempio per l'assenza di economie di scala) si presti ad essere ripartita in più tratte, la gestione delle tratte potrebbe essere affidata con l'ausilio della gara a soggetti diversi¹⁰. In questo modo ai benefici derivanti dalle gare si potrebbero affiancare anche i benefici derivanti dall'introduzione di forme di concorrenza comparativa, particolarmente significativi sotto il profilo del contenimento dei costi e, nel caso specifico, particolarmente preziosi per la regolazione dei pedaggi con il meccanismo del *price-cap*¹¹. Più in generale, con le segnalazioni che hanno accompagnato i vari tentativi di riforma (e contro-riforma) dei servizi pubblici locali, l'Autorità ha costantemente auspicato che la gara fosse la regola e che l'affidamento diretto l'eccezione¹². Anche di fronte all'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e alle successive modifiche, l'Autorità ha di recente ribadito come la norma che individua differenti modalità di affidamento debba essere comunque interpretata alla luce dei principi comunitari, secondo i quali la possibilità di derogare alla regola della gara può essere prevista solo in via eccezionale. Più direttamente, il ricorso alla modalità cosiddetta *in house* dovrebbe essere sempre motivato e con chiarezza andrebbe evidenziata la sussistenza delle circostanze che giustificano tale modalità di affidamento¹³.

Va detto peraltro che, nel formulare questi auspici, l'Autorità non ha mai perso di vista i problemi che il ricorso alle procedure concorsuali può porre sia sotto il profilo dei costi amministrativi, della tempestività, della onerosità per le amministrazioni più

⁹ Cfr. AGCM (1996; 2002b).

¹⁰ Cfr. AGCM (1998b).

¹¹ Cfr. Pezzoli (2002).

¹² Cfr. AGCM (1999a; 2001b; 2005).

¹³ Si veda al riguardo la recente sentenza della Corte di Giustizia (prima sezione, 11 gennaio 2005, causa C-26/03 *Stadt Halle e RPL Recyclingpark Lochau GmbH contro Arbeitsgemeinschaft Termiche Restabfall – und Energieverwertungsanlage TREA Leun* che confina l'affidamento *in house* al solo caso in cui l'affidatario sia un'effettiva articolazione dell'ente pubblico che svolge la sua attività a favore dello stesso ente pubblico.

piccole sia, soprattutto, sotto il profilo delle asimmetrie informative e della facilitazione (più o meno consapevole) di condotte anticoncorrenziali da parte delle imprese partecipanti¹⁴.

3. Come fare le gare...

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità e ancor più i pareri forniti su richiesta delle amministrazioni pubbliche hanno riguardato non tanto *se* quanto *come* fare le gare. Nei paragrafi che seguono, molto brevemente e senza alcuna pretesa di completezza, si illustrano i nodi principali che occorre sciogliere per non minare la credibilità di un rapporto proficuo tra servizi pubblici e concorrenza.

I requisiti per partecipare

In primo luogo, il bando di gara può prevedere criteri di preselezione e requisiti che vanno ben al di là delle necessarie garanzie di solidità economica e finanziaria e di idoneità tecnica richieste dalle amministrazioni¹⁵. In questo senso può risultare inutilmente restrittiva la richiesta di livelli di fatturato sproporzionati rispetto all'oggetto della gara (o comunque per un periodo antecedente la gara ingiustificatamente lungo), di fatturati "specifici" che penalizzano gli operatori non ancora presenti sul mercato oggetto della gara ma potenzialmente in grado di competere. Più in generale, i problemi concorrenziali sorgono quando i requisiti richiesti sono tali da ridurre ingiustificatamente il numero dei concorrenti, fino, a volte, a individuare un insieme pressoché vuoto.

Cosa mettere a gara

Risultati analoghi a quelli prodotti da requisiti di accesso ingiustificatamente restrittivi possono derivare da un artificiale ampliamento dell'oggetto della gara o, viceversa, da un suo altrettanto artificiale restringimento. Dai numerosi interventi dell'Autorità emerge che le distorsioni più frequenti riguardano, per un verso, l'accorpamento di attività che da sole potrebbero costituire oggetto di gara, per l'altro, l'indicazione di uno specifico marchio piuttosto che l'individuazione delle caratteristiche qualitative del prodotto o del servizio che si intende acquisire.

¹⁴ Cfr. AGCM (2002a).

¹⁵ Cfr. AGCM (1999; 2003b).

Il numero e la dimensione dei lotti

Il numero e la dimensione dei lotti può evidentemente avere rilevanti implicazioni sotto il profilo concorrenziale, in relazione alla struttura del mercato interessato dal bando di gara, in termini di numerosità e caratteristiche degli operatori¹⁶. In linea generale, lotti eccessivamente e ingiustificatamente ampi (i.e. di dimensioni slegate dal raggiungimento di economie di scala e/o di gamma) rischiano di veder drasticamente ridotto il numero dei potenziali partecipanti. E ad essere escluse non sarebbero solo le imprese di minori dimensioni, per quanto efficienti, ma anche imprese più grandi che, in virtù dei vantaggi informativi di cui può beneficiare l'*incumbent*, potrebbero esercitare pienamente la loro pressione competitiva solo di fronte a gare articolate su un più ampio numero di lotti. Il dibattito che si è sviluppato negli ultimi anni intorno alle ipotesi di gara per i servizi di trasporto del Comune di Roma o del Comune di Torino e le polemiche sul "lotto unico" appaiono particolarmente esemplificative al riguardo¹⁷. Poi il prepotente ingresso degli affidamenti *in house* ha, per ora, risolto il problema in radice. L'Autorità ha in linea generale sottolineato come il numero dei lotti messi a gara sia quanto più ampio possibile, comunque inferiore al numero dei potenziali partecipanti. In questa prospettiva, i requisiti di accesso dovrebbero essere delineati in modo tale da agevolare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore. L'utilizzo corretto, sotto il profilo concorrenziale, di istituti quali l'associazione temporanea di imprese (ATI), favorendo l'aggregazione delle imprese "piccole ma efficienti" può altresì contribuire all'ampliamento del numero dei soggetti in grado di partecipare.

Le associazioni temporanee di imprese

L'Autorità ha ripetutamente messo in luce come la *ratio* delle ATI sia sostanzialmente pro-concorrenziale, in virtù della capacità di ampliare il numero dei soggetti in grado di soddisfare i requisiti tecnici ed economico-finanziari richiesti per l'accesso alla gara. Considerati, tuttavia, i rischi che comunque comporta sotto il profilo concorrenziale un istituto che si fonda sulla cooperazione tra imprese¹⁸, ha con eguale forza auspicato che le stazioni appaltanti, pur nel silenzio della legge, limitino la possibilità di partecipazione in forma associativa per quelle imprese che, singolarmente, sono comunque in grado di soddisfare i requisiti per accedere alla gara¹⁹.

¹⁶ Cfr. AGCM (1998b;1999; 2003b;2003e)

¹⁷ Cfr. AGCM (2003f).

¹⁸ Cfr. ad esempio AGCM (2002c;2003c).

¹⁹ Cfr. in particolare AGCM (2003b).

Le infrastrutture “essenziali” e le gare: il caso del materiale rotabile

A cavallo tra “cosa mettere a gara” e “chi ammettere alle gare” si colloca il nodo delle cosiddette risorse essenziali²⁰: le reti, le infrastrutture, ma non solo.

Rimanendo impregiudicato il nodo relativo alle modalità di affidamento delle reti, strettamente legato al dibattito sugli assetti proprietari²¹, i problemi in concreto possono sorgere per quelle risorse che, pur essendo essenziali per poter operare il servizio, risultano tuttavia duplicabili a costi ragionevoli. Nel caso delle gare per il trasporto ferroviario regionale, ad esempio, si è molto discusso sul trattamento da riservare al materiale rotabile²². In particolare, se fosse preferibile che la disponibilità del materiale rotabile fosse garantita dall'amministrazione appaltante ovvero se dovessero essere i partecipanti alla gara a garantirne la disponibilità. Ed è stata una discussione tutt'altro che accademica in ragione del fatto che, a parte qualche amministrazione regionale proprietaria dei treni che operano i servizi locali, la titolarità dell'intero parco del materiale rotabile è di Trenitalia. Di qui le difficoltà a disegnare delle gare il cui esito non fosse già noto in anticipo, a meno di non poter considerare i treni di Trenitalia come una “risorsa essenziale” accessibile anche ai concorrenti. L'Autorità ha ritenuto che il materiale rotabile non potesse essere considerato una “risorsa essenziale”, in quanto, benché indispensabile per operare il servizio, può essere “duplicato” a costi ragionevoli. Le gare, pertanto, possono (anzi dovrebbero) essere bandite sin da subito, predisponendo bandi che valutino congiuntamente le offerte relative alla gestione del servizio di trasporto e le caratteristiche e la qualità del materiale rotabile, lasciando ai partecipanti la possibilità di garantire disponibilità del materiale mediante la produzione di adeguata documentazione e, soprattutto, prevedendo che l'attività dell'aggiudicatario stesso abbia inizio solo dopo che sia trascorso il più breve tempo compatibile con quello necessario per reperire sul mercato il materiale rotabile indispensabile per lo svolgimento dei servizi. Così congegnate, le gare avrebbero il pregio di favorire lo sviluppo di un mercato della produzione o del leasing di materiale rotabile, di agevolare l'ingresso di nuovi operatori

²⁰ Sul concetto di “risorsa essenziale” si veda, tra gli altri, Pitovsky et al (2002).

²¹ In merito alla proprietà delle infrastrutture, l'Autorità, con particolare riferimento ai mercati elettrici, ha messo in luce come, sotto il profilo concorrenziale, sia preferibile il mantenimento in mano pubblica della rete per meglio garantire gli investimenti in nuova capacità necessari all'ingresso di nuovi operatori nella gestione dei servizi. Cfr. AGCM (2004c). Per i servizi a rete, inoltre, l'Autorità ha ripetutamente auspicato che i processi di separazione verticale non si limitino alla sola separazione contabile e/o societaria ma si estendano sino alla separazione “sostanziale” tra gestione della rete e gestione dei servizi. Cfr AGCM (2003a;2003d).

²² Cfr. AGCM (2003e).

effettivamente competitivi, sottraendoli, da un lato, alla tentazione di condotte opportunistiche, dall'altro, ai rischi di comportamenti strategici dell'unico proprietario di materiale rotabile.

La durata delle concessioni

Un ulteriore problema riguarda la durata delle concessioni. L'argomento tradizionalmente sollevato a favore di concessioni lunghe (quarantennali nel caso delle autostrade e addirittura cinquantennali nel caso degli aeroporti) è che gare "troppo" ravvicinate nel tempo non consentirebbero al gestore di recuperare gli investimenti, finendo per disincentivarlo soprattutto a ridosso della scadenza del periodo di concessione. In realtà concessioni troppo lunghe non sembrano trovare alcuna giustificazione né nell'attività del gestore né nella specificità dell'investimento (peraltro spesso circoscritte alla manutenzione e all'ampliamento di infrastrutture esistenti). L'unico dato certo è, invece, che una durata dell'affidamento sproporzionata, e comunque superiore ai tempi di recupero dell'investimento, sottrae l'*incumbent* dalla pressione della concorrenza potenziale derivante dalla possibilità che la concessione, alla sua scadenza, possa essere assentita ad un altro soggetto²³. L'Autorità ha in particolare ritenuto che la necessità di compensare i crediti dei concessionari per gli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati non costituisce un argomento a favore delle concessioni di lunga durata. La gara, infatti, può sempre essere disegnata in modo tale che la base d'asta abbia a riferimento proprio il credito vantato dal precedente concessionario in modo che sia l'impresa aggiudicataria a farsi carico degli oneri derivanti dal mancato recupero dell'investimento²⁴.

Peraltro, maggiore la durata della concessione, maggiore la possibilità che i contratti risultino "incompleti". Più difficile, in altri termini, che l'amministrazione appaltante possa risolvere in anticipo le incertezze relative ai costi e ai ricavi futuri. Una volta aggiudicata la gara e mutati i rapporti di forza, l'amministrazione risulta tanto più esposta ai rischi di rinegoziazione, tanto più lunga la durata dell'affidamento²⁵. E la rinegoziazione può vanificare non poco i benefici della gara. L'impresa aggiudicataria, piuttosto che come il gestore più efficiente potrebbe comportarsi come il rinegoziatore più intransigente, riappropriandosi della rendita che il meccanismo di gara intendeva erodere²⁶.

²³ Cfr. AGCM (1993;1995; 1998b; 1998c; 2004b).

²⁴ Cfr. AGCM (1998b).

²⁵ Sul punto si veda Coco e De Vincenti (2005).

²⁶ Cfr. OECD (2006).

Il criterio di aggiudicazione

Infine, in merito alla scelta del criterio di aggiudicazione (massimo ribasso vs. condizioni economicamente più vantaggiose), l'Autorità, nella consapevolezza che tale scelta spetta pienamente all'amministrazione appaltante, si è limitata a suggerire che, ogni qual volta le caratteristiche del servizio lo consentono, dovrebbe essere privilegiato il criterio basato sul prezzo, in quanto, caratterizzandosi per una maggiore oggettività e trasparenza, appare sicuramente più coerente con lo svolgimento di un più serrato confronto competitivo²⁷.

4. Perché è difficile fare le gare “vere”...

Riepilogando e provando a formulare qualche considerazione conclusiva sul difficile rapporto tra servizi pubblici, gare e concorrenza, si può dire innanzitutto che le gare “mal fatte” sono un pessimo servizio per la concorrenza. Uno dei principali ostacoli incontrati dai processi di liberalizzazione si può rintracciare, infatti, nella scarsa percezione dei benefici, nella difficoltà di persuadere utenti e consumatori dei vantaggi derivanti dall'introduzione della concorrenza. Oggi, nel nostro paese, la politica della concorrenza è anche, e soprattutto, politica di “persuasione”. Se questo è vero, le gare che lasciano tutto inalterato (o, peggio, disegnano in modo tale da lasciare tutto inalterato) rischiano di provocare più danni dell'esplicita rivendicazione dello *status quo*. E non appare del tutto convincente l'argomento per cui l'importante è cominciare comunque a fare le gare, così che la prossima volta sarà competizione autentica.

In secondo luogo, va detto che al di là dei problemi tecnici che si incontrano nel disegno delle gare (e che militano a favore di gare semplici), il principale ostacolo che occorre rimuovere per l'effettuazione di gare “vere” è quello di natura occupazionale. La vicenda dell'affidamento dei servizi aggiuntivi di trasporto locale del Comune di Roma appare, al riguardo, nuovamente istruttiva. Quando la gara non rischia di “bruciare” posti di lavoro esistenti ma, al più, di crearne relativamente di meno, si riesce a disegnare correttamente. Quando non si tratta di servizi “nuovi” (i servizi aggiuntivi, appunto) ma piuttosto di servizi già esistenti, si riscopre, invece, il fascino dell'affidamento *in house* ovvero si ricorre a gare condizionate dalle cosiddette “clausole di protezione sociale”²⁸. Un sistema di ammortizzatori adeguato - spesso

²⁷ Cfr. AGCM (2003b).

²⁸ Si tratta di clausole per cui l'impresa aggiudicataria è vincolata al rispetto dei livelli occupazionali e retributivi che il vecchio gestore poteva sostenere in ragione della mancata esposizione alla concorrenza.

assente nei servizi pubblici - appare decisamente più efficace per attenuare l'impatto sull'occupazione e favorire lo svolgimento di gare realmente competitive²⁹.

Così come non va celato il nodo occupazionale, non va nascosto che le gare ripropongono – un po' ruvidamente – il nodo delle privatizzazioni. Mentre in linea generale ce la si può cavare ribadendo correttamente “prima occorre liberalizzare e solo poi privatizzare”, magari sottolineando anche, altrettanto correttamente, il possibile conflitto tra gli obiettivi della concorrenza e quelli della finanza pubblica, nel caso delle gare per i servizi pubblici è più difficile eludere il nodo degli assetti di controllo: mentre non appare scandaloso che un'impresa pubblica competa nel mercato insieme ad altre imprese private, difficilmente si potrà assistere ad una gara “vera” se tra i partecipanti continua ad esserci un soggetto controllato dall'amministrazione appaltante. Se si ritiene che per il corretto svolgimento della gara occorra sciogliere l'intreccio tra banditore e appaltante, la privatizzazione delle imprese pubbliche locali diventa drammaticamente attuale. Soprattutto diventa contestuale alla liberalizzazione. Portando con sé, tuttavia, non solo problemi ma anche qualche vantaggio in termini di credibilità del vincolo di bilancio e di incentivi a rispettare i contratti di servizio, stipulati non più con un “familiare” ma con un soggetto effettivamente terzo.

Da ultimo, proprio in ragione delle notevoli difficoltà e delle resistenze che si incontrano nel percorso verso gare “vere”, occorre riflettere sulla possibilità di “premiare” le amministrazioni che ci riescono. Difficile individuare i parametri per includere una gara tra quelle “ben fatte”. Elevati i rischi di premiare anche le amministrazioni meno rigorose. Unico parametro caratterizzato da una qualche oggettività resta quello legato alla cessione del controllo delle società di gestione dei servizi.

²⁹ Cfr. Berti e Pezzoli (2005) e Scarpa, Boitani, Panteghini, Pellegrini e Ponti (2005).