

Economia Pubblica

n. 5, 2009, pp. 47-84

Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici

di Daniele Archibugi, Giuseppe Ciccarone, Mauro Marè, Bernardo Pizzetti e Flaminia Violati

ABSTRACT

The restructuring of public services is critically re-examined in this paper. It is argued that the issue of public versus private ownership has been overemphasised, while an effective increase in efficiency can be obtained by introducing appropriate incentives for both public and business actors. Four main decision-making phases are identified: the protection to be guaranteed to socially-sensitive economic activities; the ways to finance them; the economic organisation of the industry and the actual production. The debate on the market structure in public service industries is then reinterpreted on the basis of the interactions among three main players: the users/citizens, the public operator and the supplier of the service. Rather than using a single policy instrument, namely privatisation, it is argued that public action should be informed by an array of organisational solutions.

JEL L 32 L33 L51

1. Introduzione

Da più di un decennio i servizi pubblici sono in una fase di profonda ristrutturazione in tutti i paesi del mondo⁽¹⁾. Ciò è motivato dal fatto che questi servizi, in particolare quando sono erogati direttamente dalle amministrazioni pubbliche, sono stati percepiti come inefficienti e inefficaci.

Le politiche economiche messe in atto hanno affrontato il problema imponendo una significativa riduzione dell'intervento dello Stato nell'economia: molte aziende produttrici di servizi pubblici sono state privatizzate, la regolazione esistente è stata ridotta, la quota di bilancio pubblico assorbita dai servizi pubblici è stata anch'essa ridimensionata. Le politiche economiche applicate si racchiudono in tre parole chiave: privatizzare, liberalizzare, de-regolamentare. Da parte sua, la recente letteratura economica ha fornito argomenti teorici per ridurre il ruolo dello Stato nei servizi pubblici. È stato così sostenuto che i fallimenti del non-mercato sono più rilevanti di quelli del mercato (Beesley 1992), che i costi di transazione sono più elevati nella sfera pubblica che in quella privata (Dixit 1996), che i contratti e la regolamentazione sono necessariamente imperfetti (Hart, Shleifer e Vishny 1997) o, più generalmente, che i soggetti pubblici sono necessariamente egoisti, siano questi uomini politici o burocrati (Banerjee 1997), e che la soluzione più conveniente è quella di privatizzare quanto più possibile (Shleifer 1998).

Un'impostazione così netta e unidirezionale non ha reso possibile svolgere un'analisi equilibrata delle possibili opzioni di riforma dei servizi pubblici. Appare invece utile e opportuno un approfondimento dei principali concetti

¹⁴ Una panoramica delle trasformazioni è offerta in Centre for the Study of Regulated Industries (1997). Per quanto riguarda il caso italiano, si possono consultare Osservatorio sui servizi pubblici della Fondazione Rosselli (1999), CNEL (1999), ENEA-Nomisma (1999).

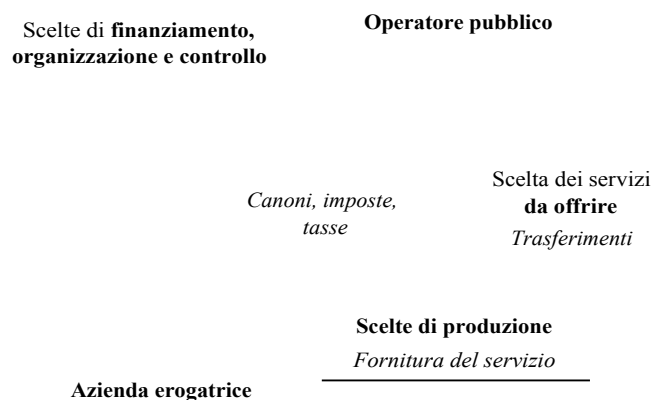
presenti nel dibattito in corso – usati spesso in modo confuso – e delle possibili alternative in grado di realizzare una riforma dei servizi pubblici. Il nostro obiettivo è quello di fornire agli studiosi, agli amministratori (pubblici e privati) e agli utenti uno strumento di analisi che agevoli l'introduzione di decisioni concrete in materia di (ri)organizzazione di questi servizi. Questo strumento nasce dall'osservazione che i servizi pubblici si distinguono dalle altre attività economiche perché sviluppano relazioni funzionali tra tre insiemi di soggetti: *l'operatore pubblico, i soggetti erogatori del servizio, i cittadini/utenti*. Proprio gli interessi degli utenti, i soggetti per cui vengono prodotti i servizi, e la loro valutazione dei servizi sono stati lasciati troppo spesso sullo sfondo.

Nel paragrafo 2 proponiamo di tenere distinte quattro fasi diverse del processo decisionale: la *tutela, il finanziamento, l'organizzazione e la produzione*. Né la tutela né il finanziamento né la produzione sono scelte dominate dalla natura proprietaria del soggetto erogatore del servizio pubblico. Solamente nel momento in cui deve decidere l'organizzazione del mercato, l'operatore pubblico è chiamato a scegliere se affidare la produzione a imprese pubbliche o private. Nel paragrafo 3, utilizzando le relazioni triangolari che hanno luogo fra i soggetti suddetti, viene mostrato che, nel passaggio da una situazione di monopolio a una maggiormente concorrenziale, sono individuabili due percorsi tra loro complementari basati sull'adozione di misure volte a: 1) disarticolare il rapporto monopolistico tra azienda e operatore pubblico; 2) realizzare la contendibilità del mercato nei rapporti fra utenti e azienda erogatrice. I due percorsi sono evidentemente riferiti a due distinte dimensioni di mercato: a seconda delle circostanze, può essere opportuno rompere i monopoli in entrambe le dimensioni, farlo soltanto in una delle due o non farlo affatto. Il paragrafo 4 descrive i due modelli concorrenziali più comuni: concorrenza nel mercato e per il mercato, segnalando i vantaggi e gli svantaggi di questi modelli. Il paragrafo 5 affronta un tema che è stato finora trascurato dalla letteratura, ossia l'esistenza di costi associati alla transizione periodica del gestore del servizio, come postulato dal modello della concorrenza per il mercato. Il paragrafo 6 interpreta lo schema triangolare in termini delle relazioni principale/agente che si instaurano fra i tre soggetti considerati. Il paragrafo 7 prende in considerazione i principali punti critici che l'amministratore pubblico deve affrontare nel momento in cui si trova a riorganizzare un determinato servizio. Alcune osservazioni conclusive sono contenute nell'ultimo paragrafo.

2. Tutela, finanziamento, organizzazione e produzione

Che cosa sia un servizio pubblico non sembra essere questione che la teoria economica possa risolvere in modo univoco: ciò che possiamo constatare invece

Figura 1 — Le relazioni triangolari nei servizi pubblici



N.B.: In grassetto sono indicati i processi decisionali, in *corsivo* le relazioni di scambio.

è che la definizione di servizio pubblico cambia nel tempo e nello spazio. In linea di massima, i servizi pubblici si dividono in due grandi famiglie: quella relativa a settori socialmente sensibili (istruzione, sanità) e quelli dominati da economie di scala e indivisibilità (elettricità, acqua, gas, comunicazioni) e che tendono a configurarsi come monopoli naturali (Baumol *et al.* 1982; Sharkey 1982; Waterston 1988). Ma poiché ogni comunità politica ha espresso una concezione diversa di servizio pubblico, dobbiamo limitarci alla tautologica affermazione secondo la quale i servizi pubblici sono quelli che le istituzioni politiche ritengono tali. In pratica, tuttavia, nei paesi industrializzati c'è una forte convergenza nel ritenere i servizi pubblici attività, economiche e non, di contenuto analogo.

Ciò che differenzia i servizi pubblici dalle normali relazioni di mercato è che il rapporto bilaterale tra produttore e consumatore risulta fortemente influenzato dall'intervento pubblico. E questo dà vita a quelle *relazioni triangolari* che costituiscono la modalità interpretativa di questo articolo. Gli attori sono raggruppati in tre grandi insiemi: l'operatore *pubblico* (il governo centrale e locale, le diverse istituzioni pubbliche), i *soggetti erogatori* del servizio (aziende pubbliche o private, servizi erogati direttamente dall'amministrazione pubblica), la *popolazione*. All'interno della popolazione è opportuno distinguere due categorie di soggetti: 1) gli *utenti*, ossia coloro che domandano e usufruiscono direttamente del servizio; 2) i *cittadini*, residenti sul territorio. Ovviamente, non tutti gli utenti sono cittadini, né tutti i cittadini sono utenti di tutti i servizi (vedi Figura 1).

Figura 2 — Tutela, finanziamento, organizzazione e produzione: fasi, sfere decisionali, principi

	Sfera decisionale	Sostegno informativo	Principi di riferimento	Rilevanza della scelta pubblico/privato
	Politica	Tecnico	Qualità, beni pubblici, non discriminazione	Rilevante solo se necessario il controllo interno
	Politica	Economico	Quantità, sostegno dei beni meritori, equità	Non rilevante
	Politica	Economico	Efficienza allocativa	Rilevante
	Amministratori e dirigenti d'azienda	Gestionale	Efficienza aziendale	Rilevante ai fini dell'efficienza ma non dell'efficacia del servizio

Una più approfondita descrizione dei processi decisionali e delle relazioni di scambio sarà affrontata nel successivo paragrafo 3.

Abbiamo generalmente fatto riferimento a un intervento dell'operatore pubblico, ma resta da chiarire quale sia la natura di questo intervento. Quali sono le sue funzioni? A nostro avviso, è opportuno scindere le funzioni dell'operatore pubblico in quattro fasi:

1. la tutela
2. il finanziamento
3. l'organizzazione
4. la produzione.

Queste fasi dovrebbero idealmente corrispondere ad altrettanti momenti consequenziali del processo decisionale per le scelte di politica economica. Le fasi corrispondono alle seguenti domande:

1. Come tutelare la collettività?
2. Quanto servizio produrre e come pagarlo?
3. Chi deve produrre i servizi?
4. Come bisogna produrre?

Sulla base di queste quattro fasi, diventa più agevole individuare quando e come le decisioni di privatizzare, di liberalizzare e di de-regolamentare siano effettivamente rilevanti al fine di aumentare la funzionalità dei servizi pubblici.

La prima fase riguarda la *tutela* (che qui intendiamo come una componente fondamentale dell'attività regolatoria; cfr. Chang 1997). Le scelte relative alla tutela sono di tipo politico-sociale e riguardano la protezione da accordare agli

utenti. Nella nostra accezione, la tutela serve a salvaguardare la salute degli utenti, a garantire gli standard di quantità e qualità, a evitare discriminazioni ingiustificate. La sfera della tutela non distingue tra operatori pubblici e privati: se, per esempio, l'autorità pubblica stabilisce che l'acqua potabile deve avere determinate caratteristiche igieniche, questo vale tanto per i produttori pubblici che per quelli privati.

E ovvio che tutte le attività economiche sono, direttamente o indirettamente, soggette a regolamentazione pubblica, se non altro perché lo Stato vi impone un regime fiscale. Ma i servizi pubblici tendono a distinguersi dalle altre attività economiche per una più importante presenza della regolamentazione proprio per quanto riguarda la tutela degli interessi degli utenti. Ad esempio, vengono definiti servizi pubblici quelli per i quali sono previste determinate norme relative alla continuità e alle modalità di erogazione. La teoria economica può contribuire a queste scelte, fornendo indicazioni sull'efficacia dei meccanismi di mercato in ciascuna industria. Sia l'acqua che il pane sono beni di prima necessità, ma i decisori politici hanno tradizionalmente accordato maggiore attenzione al primo bene rispetto al secondo. Ciò è connesso al fatto che le condizioni tecniche di produzione del pane non conducono al monopolio naturale, cosicché i dispositivi di mercato sono sufficienti a tutelare gli interessi dei consumatori. Al contrario, le condizioni tecniche di produzione dell'acqua propendono a formare un assetto monopolistico e richiedono una specifica regolamentazione.

La ristrutturazione dei servizi pubblici non richiede necessariamente di eliminare le norme di tutela degli utenti. In molti casi, infatti, l'introduzione di un diverso sistema di incentivi e l'apertura a forme concorrenziali richiedono una maggiore (e non una minore) tutela. Ma la regolamentazione esistente nei paesi avanzati si è dimostrata spesso inadeguata alle esigenze presenti (sulla riforma della regolamentazione nei paesi industrializzati, si veda OECD 1997a; 1997b). La regolamentazione si presenta insomma rigida e poco adattabile al cambiamento istituzionale. C'è quindi esigenza di ri-regolamentazione piuttosto che di de-regolamentazione.

Le scelte relative alla proprietà dei mezzi di produzione non sono particolarmente rilevanti quando si prendono decisioni relative alla tutela. Non sempre, tuttavia, la collettività si ritiene sufficientemente tutelata dall'affidare alcune funzioni vitali a imprese private. Come hanno notato Laffont e Tirole (1993), l'operatore pubblico esercita due tipi di controllo sulle imprese pubbliche: quello interno e quello esterno. Per controllo interno si intende quello sugli input, compreso il controllo sui dirigenti, sul livello di occupazione, sulla localizzazione degli impianti, sugli investimenti. Il controllo esterno è invece quello esercitato sulle variabili che legano l'impresa all'ambiente nel quale essa opera: prezzi, qualità e concorrenza. Nel caso in cui il servizio pubblico venga

espletato da una impresa privata regolamentata, il controllo è solo quello esterno. In casi particolarmente sensibili (quali ad esempio l'ordine pubblico, la difesa, l'istruzione, la sanità) si è spesso optato per conservare la proprietà pubblica dei soggetti erogatori proprio perché la collettività si sentiva così più tutelata dalla facoltà di esercitare anche il controllo interno.

Una volta che l'operatore pubblico ha stabilito quale debba essere la tutela connessa a determinate attività economiche, si può passare alla fase del *finanziamento*. Essa si riferisce alle modalità in base alle quali i costi di un determinato servizio vengono suddivisi tra cittadini e utenti. In prima approssimazione, un determinato servizio è finanziato tramite tariffe e trasferimenti, come abbondantemente studiato da una vasta letteratura di economia pubblica⁽²⁾. Le tariffe vengono corrisposte direttamente dagli utenti e quindi sono commisurate all'utilizzazione del servizio, mentre i trasferimenti sono sostenuti dai cittadini tramite fiscalità generale. L'operatore pubblico ha quindi la facoltà di decidere in che misura il costo del servizio deve essere ripartito tra la categoria degli utenti e quella dei cittadini. Tali scelte, avendo a che fare con questioni sociali e distributive, sono di competenza politica, anche se la teoria economica può segnalare gli effetti distorsivi di determinate soluzioni e quindi facilitarne la prevenzione. Si pensi, ad esempio, alla possibile cattiva utilizzazione di beni forniti a prezzi amministrati: qualora l'acqua fosse finanziata esclusivamente tramite fiscalità generale, ci potrebbe essere la tendenza degli utenti a sprecarla a causa della mancata percezione del costo effettivo di fornitura del servizio e dell'assenza di incentivi a un consumo responsabile.

Le decisioni in materia di finanziamento riguardano anche la quantità del servizio che deve essere prodotto. Se si opta per finanziare interamente il servizio tramite trasferimenti, l'operatore pubblico decide contestualmente la quantità di servizio che deve essere erogata. Se il servizio viene finanziato interamente tramite tariffa, sono gli utenti a stabilire il livello di produzione. La combinazione tariffa-trasferimenti lascerà invece la scelta del livello di produzione sia al mercato sia all'operatore pubblico. Si auspica, tuttavia, che l'operatore pubblico abbia informazioni sufficienti per sapere in che misura la domanda sia elastica rispetto alla tariffa nel momento in cui opta per una data combinazione tariffa/trasferimenti.

Come è noto, si riscontrano differenze notevoli tra i vari servizi, tra paese e paese, tra città e città. Naturalmente, l'operatore pubblico ha anche la facoltà di ripartire diversamente il costo del servizio tra gli utenti discriminando, ad esempio, nel trasporto pubblico locale tra gli utenti frequenti (cui viene fatta corrispondere una tariffa per chilometro percorso più bassa, tramite abbonamento) e

⁽²⁾ I contributi seminali sulle tariffe sono quelli di Hotelling (1938) e Boiteux (1956). Si veda anche Bös (1986).

quelli occasionali (cui viene fatta corrispondere una tariffa più elevata, tramite biglietto). Allo stesso modo, l'operatore pubblico ha la facoltà di introdurre imposte gravanti sui cittadini per il consumo di determinati beni (ad esempio, la benzina) e finanziare con esse altre attività (ad esempio, il trasporto pubblico).

Questi temi sono paradigmatici dell'economia pubblica. Ciò che tuttavia qui preme sottolineare è che le scelte di finanziamento sono del tutto neutrali rispetto alla natura proprietaria delle aziende erogatrici di servizi pubblici. Un servizio può essere finanziato interamente tramite tariffe ed essere erogato dal settore pubblico (è il caso dell'elettricità in Italia), oppure essere interamente finanziato tramite trasferimenti ed essere erogato dal settore privato (è il caso dei medici di base)³.

Il terzo momento decisionale riguarda invece le scelte relative *all'organizzazione economica* del servizio. Logicamente, esse dovrebbero essere fatte dopo che l'operatore pubblico ha scelto il grado di tutela da applicare al servizio in questione e il modo in cui finanziarne i costi. L'organizzazione è collegata a problemi di efficienza e di equità, ed è pertanto di competenza della scelta politica, anche se con il sostegno di approfondimenti cognitivi di carattere economico. Poiché nella nostra definizione le scelte organizzative riguardano anche la struttura del mercato, è in questa fase che l'operatore pubblico deve porsi anche il problema relativo alla natura pubblica o privata delle aziende erogatrici e, come già sottolineato, è questo l'unico momento dell'intero processo decisionale in cui la scelta fra proprietà pubblica e privata diventa rilevante.

La quarta fase, infine, quella della *produzione*, è costituita da una serie di scelte aziendali da prendere sia rispettando le indicazioni provenienti dalle tre fasi precedenti (quantità e qualità dei servizi da produrre, standard di qualità, pagati come, erogati da chi), sia in base a considerazioni di carattere tecnico (migliore combinazione dei fattori produttivi e strategie di mercato). Si tratta di scelte nei confronti delle quali è opportuno che non vi siano interferenze politiche dirette. Anche in questo caso, non c'è ragione per ritenere che l'efficienza aziendale, di per sé, debba essere diversa nel settore pubblico e in quello privato⁴. Si tratterà casomai di trovare gli incentivi appropriati affinché le imprese, siano esse pubbliche o private, minimizzino i costi e massimizzino la qualità del servizio sulla base delle indicazioni fornite nelle prime tre fasi⁵.

(3) Che esista un nesso storico tra modalità di finanziamento e proprietà è certo. Ma ciò che qui desideriamo sottolineare è che non necessariamente, come è stato invece spesso sostenuto, c'è una corrispondenza biunivoca tra modalità di finanziamento e struttura proprietaria.

(4) Anche se nel complesso le imprese private risultano più efficienti di quelle pubbliche, vi sono alcune importanti eccezioni, come le linee ferroviarie canadesi o le *public utilities* elettriche statunitensi. Per una discussione, si veda Marè (1994).

(5) Questa affermazione è ovviamente in contrasto con la visione espressa, ad esempio, da Shleifer (1998).

In base a questa distinzione, i momenti della tutela e del finanziamento sono caratterizzati soprattutto da decisioni che debbono avere come riferimento principi di equità, mentre i momenti dell'organizzazione e della produzione sono caratterizzati da decisioni che debbono avere come riferimento principi di efficienza. Le scelte di tutela, di finanziamento e di organizzazione dovrebbero essere di competenza prevalentemente politica, mentre quelle di produzione dovrebbero essere di competenza tecnico-economica. Ne consegue che gli operatori pubblici dovrebbero occuparsi sempre più di problemi di tutela e di finanziamento, effettuare scelte coerenti relativamente all'organizzazione dei servizi pubblici e delegare le responsabilità relative alla produzione agli erogatori, siano essi pubblici o privati.

La quadripartizione qui suggerita si differenzia sostanzialmente da quella canonica tra fornitura e produzione proposta da Musgrave (1959) e ribadita con forza dall'AcIR (1987). La nostra suddivisione recupera l'importanza di distinguere tra le funzioni dell'operatore pubblico di fornitore e di produttore di determinati servizi, ma ritiene che sia più accurato e più utile per i fini della politica economica distinguere ulteriormente le decisioni di fornitura in tutela, finanziamento e organizzazione.

3. L'organizzazione economica del servizio pubblico: agenti e mercati

Presentata la quadripartizione, possiamo ora approfondire il momento dell'organizzazione attraverso lo schema di relazioni triangolari. La struttura qui proposta assume come attuata una effettiva separazione tra due ruoli dell'operatore pubblico: quello che è chiamato a svolgere in qualità di Stato-fornitore (tutela, finanziamento e scelte in materia di organizzazione) e quello che può svolgere in qualità di produttore diretto. Anche qualora lo Stato eroghi direttamente il servizio (come nel caso dei servizi erogati in economia), è opportuno tenere separata la funzione di fornitura da quella di produzione. Assumiamo pertanto che l'operatore pubblico possa scindere i due ruoli identificando gli obiettivi, le prestazioni e i costi del servizio fornito – anche se inevitabilmente nell'esperienza concreta fra queste due fasi vi sono nessi e rapporti di causalità evidenti.

I rapporti tra i tre attori devono essere analizzati in base a due dimensioni distinte: 1) i *processi decisionali* e i relativi *strumenti*; 2) la *produzione e lo scambio* di beni e servizi. Per distinguerli dai momenti di produzione e scambio, nella precedente Figura 1 i processi decisionali sono stati evidenziati in grassetto.

In un sistema democratico, attraverso il voto i cittadini delegano all'operatore pubblico le scelte economico-sociali relative alla fornitura dei servizi pub-

blici: quanti e quali servizi fornire e a chi fornirli, quante e quali imposte raccogliere e da chi raccoglierle, quali tariffe imporre, quali criteri adottare per scegliere gli erogatori. Idealmente, i partiti politici dovrebbero presentare agli elettori i propri programmi relativi ai servizi pubblici. Riprendendo l'analogia di Schumpeter (1994, cap. xxil), Tullock (1967) descrive il rapporto tra cittadini e operatore pubblico come una concorrenza tra gruppi politici per conquistare il consenso elettorale. All'interno della rappresentanza parlamentare, lo schieramento di maggioranza che ha vinto la competizione elettorale costituisce il governo e si trova a prendere le decisioni per un periodo delimitato di tempo. In questo periodo, nell'ambito dei controlli e contrappesi che distinguono un ordinamento democratico, la forza politica che ha vinto la competizione elettorale esercita un potere monocratico.

Una delle responsabilità dell'operatore pubblico riguarda la scelta dei soggetti cui affidare il servizio. Esso può essere svolto in economia, delegato ad aziende pubbliche o affidato a meccanismi competitivi. Strutturalmente, il regime di mercato in cui viene erogato può essere monopolistico, oligopolistico o concorrenziale. I rapporti tra operatore pubblico ed erogatore, sulla scia di una consolidata tradizione dei paesi anglosassoni, sono sempre più definiti sulla base di Contratti di servizio volti a dare una forma codificata e trasparente che definisca diritti e doveri delle parti, costi del servizio e relative prestazioni^{tbl}.

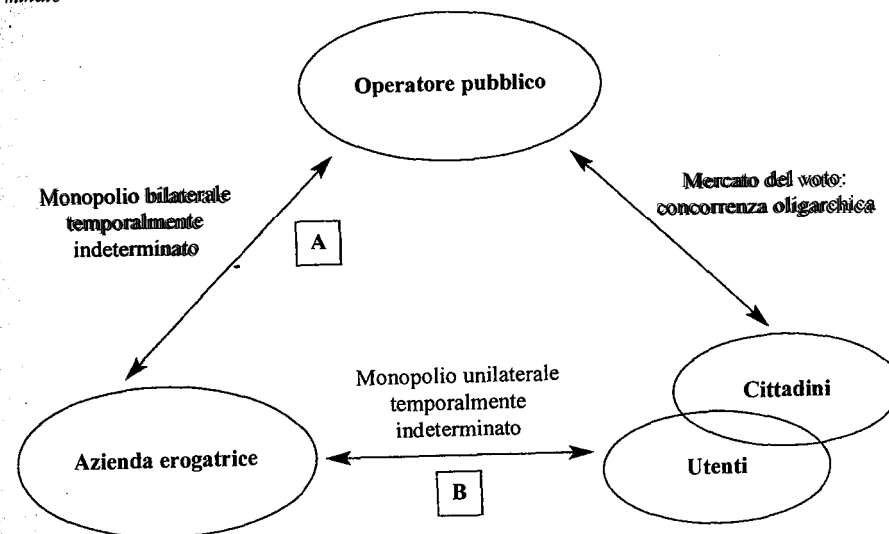
Le relazioni triangolari sono chiuse dal rapporto fra erogatore e utenti, che è sempre più frequentemente regolato da un atto — la Carta dei servizi⁽¹⁾ — che, anche se sostanzialmente unilaterale, contiene gli standard minimi di quantità e qualità del servizio che l'azienda si impegna a fornire ai cittadini. In molti paesi, la Carta dei servizi scaturisce invece da un processo negoziale con i rappresentanti degli utenti e dei consumatori ed è prevista nello stesso Contratto di servizio.

Nella Figura 3 è descritta la situazione di molti servizi pubblici prima della liberalizzazione o della privatizzazione. Si tratta della forma organizzativa più volte denunciata come inefficiente (Vickers e Yarrow 1988) e per superare la quale sono state introdotte in molti paesi innovazioni istituzionali.

Questa rappresentazione dell'organizzazione dei servizi pubblici è caratterizzata dalle seguenti ipotesi: a) la relazione fra operatore pubblico e utenti avviene esclusivamente, tramite il voto, nel momento in cui questi esprimono il "gradimento" sul governo in qualità di cittadini; b) esiste un solo soggetto che acquista un determinato servizio, l'operatore pubblico; c) a causa di fattori istituzionali, tecnici o economici, esiste un solo soggetto in grado di fornirlo, l'azienda erogatrice.

Le modalità di erogazione e il prezzo corrisposto per il servizio sono determinati dalla contrattazione in un *monopolio bilaterale temporalmente indeterminato*.

Figura 3 – L'erogazione dei servizi pubblici in condizioni di monopolio temporalmente indeterminato



Il rapporto tra azienda e utenti è invece caratterizzato da un *monopolio unilaterale temporalmente indeterminato*. Gli utenti sono legati all'azienda erogatrice dal fatto che essa è l'unica a fornire il servizio. Abbiamo di fronte insomma, un doppio regime monopolistico: quello che lega l'operatore pubblico all'azienda e quello che lega gli utenti all'azienda⁽⁸⁾.

Le ragioni storiche che, in molti paesi del mondo, hanno indotto governi di diversa impostazione politica a far assumere ad alcune attività economiche la forma descritta nella Figura 3 si fondano, dal punto di vista economico, sui vantaggi derivanti da quelle che possono essere definite *le cinque economie del monopolista*.

- a Un unico produttore è in grado di sfruttare le *economie di scala* (Chandler, 1990; Baumol *et al.* 1982).
- b Nelle industrie con una forte integrazione a monte e a valle (ad esempio, l'industria elettrica), un'unica azienda si avvantaggia delle *economie di integrazione verticale* (Vickers e Yarrow 1988).
- c Se esistono *economie di varietà*, un unico produttore può ridurre i costi (Chandler 1990; Baumol *et al.* 1982).
- d Il fatto che molti degli scambi economici avvengano all'interno della stessa azienda riduce i *costi di transazione* (Williamson 1975).

⁽¹⁾ Autorità per i servizi pubblici locali del comune di Roma (1999).

⁽²⁾ Autorità per i servizi pubblici locali del comune di Roma (1998).

⁽⁸⁾ Waterson (1984) ha parlato a questo proposito di «monemonorista».

^e Poiché il produttore non ha limiti temporali, esso non incorre nei *costi di transizione*. Questi costi emergono quando si modifica l'assetto del mercato (ad esempio, dal monopolio alla concorrenza per il mercato), oppure quando si sostituisce l'impresa erogatrice (Vickers e Yarrow 1988; Pizzetti e Archibugi 2000; si veda inoltre il par. 5).

Con il monopolio pubblico, le economie in questione avrebbero dovuto portare a una struttura dei costi inferiore a quella che si sarebbe avuta in libera concorrenza. In Europa, già all'inizio del secolo, questa aspettativa era propria del movimento del socialismo municipale. Giovanni Montemartini, il più articolato pensatore di tale movimento, riteneva, o forse sperava, che «se i cittadini trovano la loro convenienza a ricorrere all'impresa municipale piuttosto che all'impresa privata, vuol dire che il municipio produce ad un costo minore dei privati imprenditori» (Montemartini 1902, pp. 52-53).

In molti casi, tuttavia, le economie del monopolista pubblico si sono dimostrate inferiori ai costi derivanti dallo sfruttamento della rendita del consumatore e delle inefficienze produttive e allocative che l'assetto monopolistico ha determinato. In particolare, è opportuno ricordare almeno *cinque diseconomie del monopolista pubblico*.

^a L'autonomia gestionale delle aziende è limitata perché i manager sono in genere di nomina politica; la capacità di resistenza degli amministratori nei confronti di richieste improprie da parte dei politici (aumenti salariali, assunzioni non necessarie, erogazione di servizi che non appartengono agli scopi istituzionali dell'azienda ecc.) è estremamente bassa (Shleifer e Vishny 1994; World Bank 1995).

^b L'operatore pubblico può mettere in atto politiche volte ad assicurare obiettivi «impropri» o «privati» piuttosto che il benessere pubblico, generando un uso distorto delle risorse e dei fattori di produzione (Stigler 1971; Shleifer e Vishny 1994).

^c Le aziende non sono incentivate a contenere i costi perché esse hanno comunque la loro quota di mercato garantita dal fatto di essere legate al committente pubblico da un rapporto di monopolio bilaterale (Laffont e Tirole 1993).

^d Poiché gli utenti non hanno la possibilità di rivolgersi ad altri erogatori, le aziende non sono sufficientemente motivate a migliorare la qualità del servizio e a innovare (Shleifer 1998).

^e L'efficacia della protesta degli utenti è molto limitata⁽⁹⁾, potendo essi agire soltanto attraverso il processo di competizione elettorale (e ciò sempre che

dispongano di informazioni sufficientemente accurate per percepire l'esistenza della disfunzione). La ritorsione elettorale si verifica con un ritardo temporale rilevante e con uno strumento che, coinvolgendo un insieme eterogeneo di fattori (giudizio sulla gestione di più servizi, scelte di valore ecc.), non è quello più idoneo a segnalare la protesta degli utenti per una specifica disfunzione. Questa caratteristica dei mercati monopolistici (e del sistema di competizione politica) genera la mancanza degli incentivi e delle informazioni assicurati dal meccanismo dei prezzi nei mercati concorrenziali.

Mentre le economie del monopolista sono di tipo tecnico-economico, le diseconomie sono di tipo istituzionale e politico. A fronte di una inefficienza percepita nella condizione di monopolio pubblico temporalmente indeterminato, si può dunque ricorrere a due diverse strategie: la prima è quella di capitalizzare le economie del monopolista e ricercare dispositivi istituzionali per combattere le diseconomie; la seconda è invece quella di disarticolare i monopoli, affidarsi ai meccanismi concorrenziali e quindi rinunciare anche alle economie del monopolista. Nell'ambito della riorganizzazione dei servizi pubblici che ha avuto luogo nell'ultimo decennio nei paesi avanzati, si è agito molto nella seconda direzione e assai meno nella prima.

4. La riorganizzazione dei servizi: concorrenza nel e per il mercato

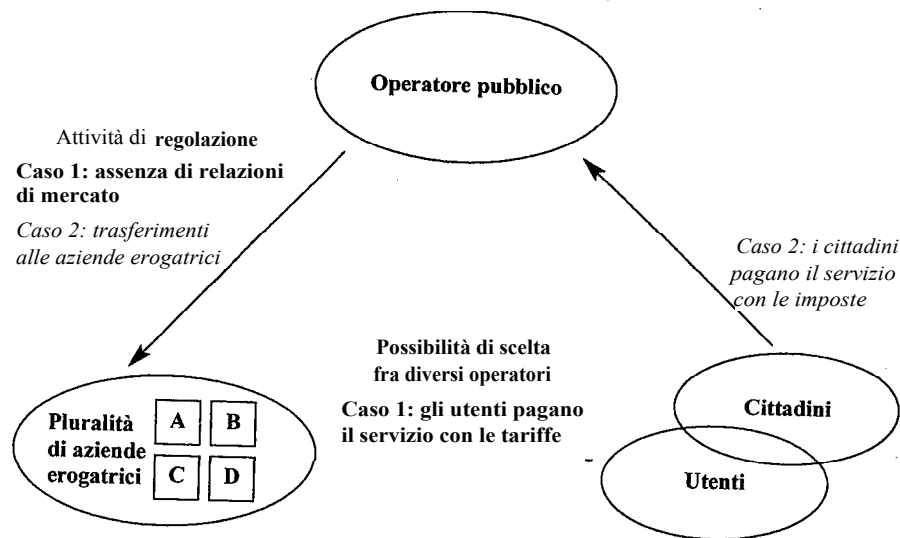
Nell'adottare la via della frammentazione del monopolio al fine di ridurre le diseconomie, si possono individuare due possibili strade tra loro complementari e non alternative. La prima è quella di adottare misure volte a disarticolare il rapporto di monopolio bilaterale tra azienda e operatore pubblico; la seconda è quella di introdurre misure tese a realizzare la contendibilità del mercato nei rapporti fra utenti e azienda erogatrice. Il problema della forma di mercato da adottare ha dunque due dimensioni. Eliminare il monopolio in una delle due dimensioni non significa necessariamente farlo anche nell'altra.

Come mostreremo in questo paragrafo, il nostro schema triangolare evidenzia che, in termini della precedente Figura 3, si può rompere la prima situazione di monopolio (indicata con **A**) senza intaccare quella fra utenti e azienda erogatrice dei servizi (indicata con **B**), ma non si può rompere **B** senza intaccare **A**. A livello generale, la rottura del rapporto di monopolio **A** conduce alla concorrenza *per il mercato*⁽¹⁰⁾, mentre l'adozione di politiche tese a disarticolare

⁽⁹⁾ Ci riferiamo qui alla categoria analitica della «voce» introdotta da Hirschman (1982), che sembra particolarmente appropriata nel caso dei servizi pubblici erogati in condizioni di monopolio.

⁽¹⁰⁾ La letteratura sull'argomento è molto vasta: per tutti si vedano Demsetz (1968a; 1968b) e Baumol *et al.* (1982).

Figura 4 – Concorrenza nel mercato



N.B.:

Caso 1: finanziamento del servizio «tutto tariffa».

Caso 2: finanziamento del servizio «tutto trasferimenti».

contemporaneamente la situazione A e il monopolio B conduce alla concorrenza nel mercato.

La concorrenza nel mercato (Figura 4) è quella tradizionale, caratterizzata da agenti atomistici e price takers. Nel modello di servizi a essa associato, l'offerta è libera e la competizione scarsamente regolata perché il meccanismo di mercato impedisce alle imprese di realizzare extraprofiti, garantendo l'uguaglianza tra prezzi e costi marginali e, dunque, l'allocazione efficiente delle risorse. Optare per la concorrenza nel mercato significa promuovere la liberalizzazione e la deregolamentazione (o, più precisamente, ri-regolamentare in riferimento alle nuove condizioni): l'operatore pubblico fornisce a molti soggetti economici la possibilità di entrare nel mercato riducendo, per quanto possibile, le barriere all'entrata.

Come evidenziato nella Figura 4, questo paradigma è neutrale rispetto alle possibilità di finanziamento: è infatti possibile che tutti i costi del servizio siano sopportati dagli utenti attraverso tariffe nel momento in cui usufruiscono del servizio, come nel caso dei taxi e dei notai (Caso 1). In tale situazione: esiste una pluralità di aziende erogatrici in concorrenza fra loro (i taxi o i notai); non esistono relazioni di mercato in senso stretto fra l'operatore pubblico e le singole aziende, essendo tutta l'attività del primo riconducibile alla pura regolamentazione amministrativa del servizio; i cittadini non sono chiamati a pagare,

tramite fiscalità generale, per il servizio qualora non ne usufruiscono. Nell'ambito dei suoi poteri regolatori, l'operatore pubblico può decidere se fissare una tariffa amministrata (come nel caso dei taxi), oppure lasciare che i prezzi siano regolati dal mercato (come nel caso dei notai).

Esistono però situazioni di concorrenza nel mercato opposte nelle modalità di finanziamento da quella appena descritta, come avviene con i medici di famiglia in alcuni paesi europei (Caso 2). In questo caso: a) ogni medico è un'azienda erogatrice; b) il costo del servizio è corrisposto tramite fiscalità generale; c) la relazione di mercato fra l'operatore pubblico e l'erogatore è caratterizzata da una situazione di monopsonio. Il soggetto pubblico svolge la sua funzione regolatoria individuando i soggetti abilitati alla professione e contrattando con le aziende erogatrici (i medici) il prezzo unitario da corrispondere per ogni paziente/prestazione. Dato che il reddito percepito dai medici è in funzione della loro quota di mercato (numero di pazienti) e che gli utenti hanno la possibilità di scegliere il medico di famiglia, il dispositivo concorrenziale in questo caso non ha a che fare con il prezzo, ma con quantità e qualità del servizio offerto.

Ovviamente, tra i due casi estremi qui descritti possono presentarsi situazioni intermedie di finanziamento dei servizi, tramite varie combinazioni di copertura con tariffe e fiscalità generale, i cui pesi dipendono anche e soprattutto da considerazioni di carattere distributivo. In casi diversi, quali il trasporto pubblico locale, l'opera lirica e le prestazioni mediche, coloro che usufruiscono del servizio sono chiamati a pagare una parte della prestazione tramite tariffa. Nel caso in cui tutto o una parte significativa del servizio sia finanziato tramite tariffa, gli utenti possono esprimere la propria scelta decidendo dove andare a spendere, mentre nel caso in cui il servizio sia finanziato tramite trasferimenti, possono scegliere "con i piedi", indirizzandosi verso gli erogatori che offrono il servizio migliore (Hotelling 1929). Il modello, infine, può essere applicato sia nel caso in cui le aziende sono di proprietà privata (come nel caso dei notai) sia in quello in cui sono di proprietà pubblica (come nel caso delle scuole).

Come alternativa a questa struttura organizzativa del servizio pubblico, si può optare per la concorrenza per il mercato, adottando politiche che disarticolano la situazione di monopolio in A ma non in B (cfr. Figura 3). In tal caso, i diversi operatori concorrono fra loro per ottenere il diritto a esercitare un potere di monopolio di tipo temporaneo (e infatti si può definire anche concorrenza per il monopolio). La contendibilità del mercato è riferita all'ottenimento della concessione di esercizio tramite una gara, spesso in un quadro di prezzi e tariffe amministrati. La concorrenza si realizza nel momento della gara ed essa può essere più o meno incisiva a seconda della tipologia di mercato/servizio che l'operatore pubblico sottopone a procedura concorsuale. Rispetto alla situazione iniziale, questa organizzazione presenta il vantaggio di impedire che l'a-

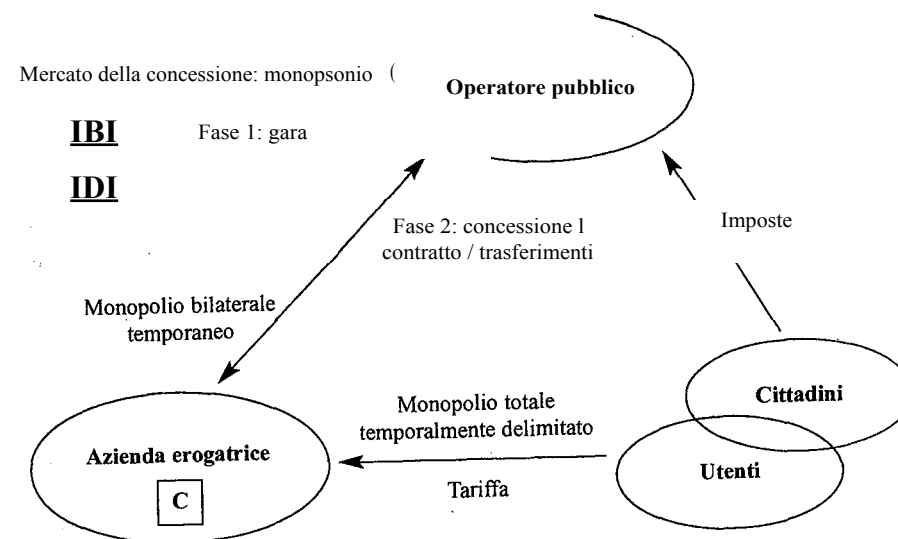
zienda erogatrice, nel timore che le imprese concorrenti possano aggiudicarsi la gara successiva, offra un servizio troppo scadente e/o a tariffe troppo elevate. Una volta espletata la gara, i rapporti tra gli utenti e l'impresa vincitrice sono definiti da un *monopolio* (totale o locale) *temporalmente delimitato* dalla durata della concessione.

Anche nella concorrenza per il mercato, l'operatore pubblico può decidere di finanziare il servizio come meglio ritiene tramite una combinazione di tariffe e di trasferimenti. Nel caso di elettricità e gas, ad esempio, il servizio viene interamente finanziato tramite tariffe. Nel caso del trasporto pubblico locale, dell'opera lirica e del giardino zoologico, invece, una parte consistente del servizio viene finanziata tramite fiscalità generale. Gli utenti continuano a non avere facoltà di scelta giacché si trovano in una situazione di monopolio. Anche questo modello, infine, è aperto a diverse forme proprietarie, qualora le gare siano aperte sia a imprese private che a imprese di proprietà pubblica.

La concorrenza per il mercato può condurre a diverse forme di organizzazione delle attività economiche: la prima è quella di un monopolio esteso su tutto il territorio nazionale, la seconda è quella di diversi monopoli locali o territoriali. Il primo caso si applica nei settori in cui dominano le economie di scala e le economie di integrazione verticale e orizzontale (necessità di coordinamento e pianificazione dell'attività): in tali condizioni è probabile che la dimensione ottimale dei distretti operativi sia molto ampia e che, quindi, un'unica impresa possa offrire un servizio migliore e a prezzi inferiori rispetto a una struttura frazionata di offerta. In tal caso, il monopolio unico nazionale risulta più efficiente. L'azienda vincitrice della gara deve partecipare a una nuova gara alla fine del periodo di concessione. L'operatore pubblico deve stabilire anche la durata ottimale della concessione, ponderando le esigenze della continuità nell'erogazione del servizio con quelle relative al mantenimento di un mercato effettivamente contendibile. Le relazioni economiche fra i tre soggetti che si instaurano nel primo caso sono illustrate nella Figura 5.

Partendo da situazioni di monopolio pubblico temporalmente indeterminato, occorre verificare in che misura le politiche orientate a introdurre la concorrenza per il mercato siano in grado di trasformare *realmente* la struttura di mercato in monopolio temporalmente delimitato. Infatti, la possibilità teorica di realizzare gare per affidare al migliore offerente l'erogazione di un servizio non significa che il mercato sia effettivamente contendibile: affinché ciò avvenga, è necessario che esistano diverse aziende dotate dei requisiti tecnici, economici e dimensionali per svolgerlo. Questa considerazione è particolarmente rilevante nel caso dei servizi che richiedono notevoli infrastrutture fisse (energia elettrica, gas, acqua). In questi casi, è probabile che si ristabiliscano le condizioni di monopolio bilaterale di fatto, con un solo acquirente (l'operatore pubblico) e un solo venditore (l'azienda privata).

Figura 5 — Concorrenza per il mercato nel caso di un'unica azienda erogatrice



Se il risultato della manovra volta a istituire la concorrenza per il mercato dovesse risolversi in un monopolio di fatto, sarebbe necessario tenere presenti diversi rischi. Innanzitutto, un monopolio pubblico verrebbe sostituito da un monopolio privato e gli eventuali extraprofiti rappresenterebbero un trasferimento di risorse dalla collettività a (pochi) azionisti privati. Inoltre, la qualità del servizio potrebbe deteriorarsi a causa di comportamenti opportunistici adottati dall'azienda risultata vincitrice della gara, senza che l'operatore pubblico possa imporre livelli accettabili di erogazione del servizio: verosimilmente, l'unica arma dell'amministrazione resterebbe la possibilità di rescindere dal contratto e ricorrere a vie legali, con effetti incerti e con il pericolo di sospendere per periodi rilevanti l'erogazione stessa del servizio pubblico. Anche l'efficacia della protesta degli utenti è minore nel caso di monopoli privati: il monopolista pubblico deve infatti temere la possibilità che il dissenso si manifesti durante le elezioni, mentre quello privato è esente da questa minaccia (cfr. anche Lange 1936).

Il secondo risultato che può scaturire dalla concorrenza per il mercato è la coesistenza di diversi monopoli, tutti di tipo locale. Ove le condizioni tecniche di produzione lo rendano possibile — come, ad esempio, nel caso del trasporto pubblico locale e della raccolta dei rifiuti solidi urbani — l'operatore pubblico può decidere di frazionare il mercato di riferimento e di metterne a gara specifici segmenti. In questo caso, a ogni frazione di mercato corrisponde una struttura organizzativa analoga a quella descritta nella Figura 5.

Anche se sono stati introdotti meccanismi concorrenziali nella fase di gara, l'utente continua a trovarsi in una situazione di monopolio, giacché soltanto un'azienda serve la sua abitazione (nel caso di acqua, gas, elettricità, igiene urbana) o una sola azienda effettua il servizio su un determinato percorso (nel caso del trasporto). Ciò nonostante, l'operatore pubblico può sfruttare la sua posizione di monopsonista per ottenere le migliori condizioni possibili.

Una situazione del genere (coesistenza di più monopoli locali) presenta rischi più limitati rispetto a quelli insiti nel monopolio totale e relativi all'eventuale interruzione del servizio a seguito di contenziosi fra azienda e amministrazione, dal momento che esistono molte aziende in grado sia di concorrere per una singola parte del mercato, sia di erogare il relativo servizio. Un eventuale contenzioso tra l'amministrazione pubblica e l'azienda risultata vincitrice avrebbe effetti solamente su una porzione degli utenti. Inoltre, la presenza di una pluralità di operatori rende più rapida e agevole l'individuazione di soluzioni alternative e socialmente non traumatiche.

Queste caratteristiche della concorrenza per il mercato fanno emergere tre aspetti critici quando la produzione e l'erogazione del servizio pubblico si affidano tramite gara. In primo luogo, occorre verificare che ci siano più aziende effettivamente in grado di offrire il servizio messo a gara dall'operatore pubblico: questa condizione non si verifica automaticamente, specie se il modello di concorrenza per il mercato viene introdotto a seguito di un lungo periodo di monopolio pubblico (una forma di mercato che spesso produce la «estinzione» dell'offerta potenziale privata⁽¹⁾). In secondo luogo, se l'esito previsto dal modello della concorrenza per il mercato è quello di conseguire la frammentazione dei produttori e degli erogatori, esso si addice meglio a settori con basse economie di scala, di varietà e di integrazione verticale, con alti costi di transazione e per i quali si stimano bassi costi di transizione. Se queste circostanze non si realizzano, sarebbe invece più opportuno mantenere il monopolio pubblico o comunque affidare il servizio a una sola impresa. In terzo luogo, dato che gli utenti si troveranno comunque, al termine della procedura concorsuale, a sperimentare una situazione di monopolio nei confronti dell'azienda erogatrice, occorre mettere in atto azioni volte a controllare la qualità del servizio erogato e a tutelare gli utenti e l'ambiente.

⁽¹⁾ Un caso tipico è quello dell'energia elettrica: nei paesi in cui questa è stata prodotta e trasportata per diversi anni principalmente da una impresa pubblica, non si è potuta sviluppare una parallela industria privata. In tale situazione sarebbe assurdo (e notevolmente costoso) tentare di introdurre un modello di concorrenza per il mercato in assenza di imprese che abbiano i requisiti tecnici, economici e manageriali per erogare il servizio. Sarà pertanto necessario prima "costruire" la struttura di offerta privata in grado di concorrere alle gare, avviando così l'attività di creazione delle istituzioni capaci di espletare il servizio (*institution building*).

5. Costi di transizione e dilemma della staffetta

Definiamo *transizione* il passaggio da uno stato iniziale A a uno stato finale B, diverso da A. I costi associati alle conseguenti modifiche strutturali rappresentano *i costi di transizione*. Essi discendono dal fatto che i soggetti economici escono da una routine già sperimentata per adottarne una nuova che, anche se più efficiente a regime, non è necessariamente tale nel breve periodo. Questo problema non è stato ancora adeguatamente trattato nella teoria economica.

Possiamo distinguere due diversi tipi di transizione. La prima (transizione *strutturale*) è associata a qualsiasi *modifica da un regime di mercato a un altro regime* (ad esempio dal monopolio alla concorrenza nel mercato o per il mercato). La seconda (transizione *periodica*) è invece quella associata alla *ricorrente sostituzione* del soggetto erogatore all'interno di un regime definito; è quest'ultimo il caso previsto dalla concorrenza per il mercato tramite gara. Mentre la prima presenta costi connessi a qualsiasi evoluzione di struttura e che sono suscettibili di essere ammortizzati nel lungo periodo, la seconda comporta costi ricorrenti che incidono sull'efficienza del sistema. È per questo motivo che concentreremo l'attenzione su quest'ultima categoria.

I costi di transizione possono essere particolarmente elevati nel caso di servizi pubblici ad alta intensità di capitale, caratterizzati dalla presenza di reti (acqua, gas, elettricità): l'architettura del processo produttivo, la diffusione territoriale dei cespiti, la numerosità dei rapporti commerciali con utenti e fornitori rappresentano tutti elementi di rigidità strutturale per i quali è difficile immaginare che la sostituzione del gestore possa avvenire senza costi. Nel caso contrario, invece, quando le dotazioni infrastrutturali e le dimensioni necessarie per l'erogazione del servizio sono limitate (mense scolastiche, assistenza sociale e altri servizi pubblici costituiti prevalentemente da lavoro), i costi di transizione possono essere di minore entità, soprattutto se le attività sono a bassa intensità di lavoro specializzato (*skilled*) e specifico (*firm-specific*).

Poniamoci dal punto di vista dell'azienda che gestisce l'erogazione del servizio in un determinato momento. Se il gestore pensa di perdere la gara, potrebbe trovare conveniente massimizzare la differenza tra costi e ricavi nel periodo di concessione residuale riducendo i propri costi di gestione deteriorando la qualità del servizio, oppure limitando le spese per la manutenzione e gli investimenti. Questi comportamenti, oltre a provocare evidenti inefficienze e l'insoddisfazione degli utenti, possono causare una lievitazione dei costi nel periodo successivo, giacché possono imporre al gestore entrante di dover provvede-

⁽²⁾ Fanno eccezione Vickers e Yarrow (1988, p. 112) che, tuttavia, si limitano a trattare il problema dell'*asset handover* (ossia del passaggio dei beni capitali fra il gestore del servizio e il nuovo entrante) inserendolo all'interno di una negoziazione in condizioni di monopolio bilaterale.

re alle spese necessarie non sostenute in precedenza per manutenzione e investimenti.

Tali costi, che definiamo *di termine concessione*, possono essere a volte previsti dall'operatore pubblico all'interno del contratto che lo lega al soggetto erogatore. È possibile, ad esempio, prevedere un adeguato sistema di garanzie da svincolare solo a seguito di verifiche tecniche sul livello e sulla qualità degli investimenti realizzati dall'impresa uscente. Tuttavia, questi accorgimenti contrattuali non risultano sempre sufficienti a eliminare i costi in esame.

Nel caso in cui la proprietà delle infrastrutture rimanga pubblica, il nuovo entrante subentra nella sola gestione del servizio, limitandosi alla sostituzione di parte del personale. Questa sostituzione comporta notevoli costi di conoscenza per la nuova struttura aziendale. La teoria dell'organizzazione industriale ha indicato l'esistenza di costi di apprendimento sostenuti dalle imprese che entrano in settori diversi da quelli di provenienza (Chandler 1990). Nel caso in esame, invece, si suppone che l'impresa entrante conosca le tecniche e l'industria in cui intende operare, ma non conosca le attrezzature, le specificità geografiche e la rete di relazioni locali. L'acquisizione concreta di queste informazioni richiede di sostenere un particolare tipo di costi definibili come *costi di subentro*. E dato che questi, per definizione, non sono sostenuti dal gestore in carica, quest'ultimo possiede un vantaggio competitivo nei confronti dei nuovi entranti, vantaggio che gli permette di presentare nella gara un'offerta più bassa. Se i costi di subentro sono elevati, essi possono costituire una effettiva barriera all'entrata che consente al gestore in carica di vincere la competizione per l'affidamento del servizio, trasformando un monopolio apparentemente (e formalmente) delimitato nel tempo in un monopolio temporalmente illimitato.

Nell'ipotesi opposta, cioè nel caso in cui il gestore del servizio sia sostituito da un nuovo entrante, il momento del passaggio di consegne fra l'erogatore uscente e quello entrante può essere paragonato al passaggio del testimone nella gara della staffetta: esiste un periodo più o meno lungo in cui si assiste a una fase di frenata rispetto alla normale "velocità" (livello di erogazione) del servizio, decelerazione che comporta costi di termine concessione, cui fa seguito la fase del passaggio del testimone, per concludersi con la fase di accelerazione del nuovo entrante, necessaria a ristabilire la normale "velocità" del livello di erogazione del servizio. Quest'ultima fase comporta il sostenimento dei costi di subentro.

La riduzione dei costi di transizione connessi al passaggio del testimone presuppone collaborazione fra il gestore in carica e quello entrante. Tuttavia, contrariamente alla staffetta, gli erogatori del servizio pubblico non appartengono alla stessa squadra. Non si ha un gioco cooperativo dove la prestazione di ogni soggetto è funzionale alla vittoria della squadra. I soggetti industriali sono

invece tra loro concorrenti, anche se limitatamente al momento in cui si svolge l'asta per l'affidamento del servizio; un gestore in carica può anzi mettere in pratica politiche volte a danneggiare i potenziali concorrenti e/o a rendere più difficile il loro subentro nella gestione del servizio, con una perdita netta in termini di benessere sociale. Detti costi saranno pertanto direttamente proporzionali al grado di antagonismo che caratterizza il comportamento degli operatori di quel mercato e di quel territorio.

Diventa a questo punto cruciale per l'operatore pubblico determinare la durata ottimale della concessione. Tale decisione deve tenere conto dei seguenti effetti opposti: da una parte, se la durata della concessione è molto lunga, si allunga proporzionalmente il periodo in cui il gestore in carica può mettere in atto strategie volte a massimizzare il proprio utile a danno degli utenti. Dall'altra, se la concessione è troppo breve, si accorcia il periodo in cui il gestore impara a "funzionare a regime" e può effettuare gli investimenti necessari per svolgere in modo efficiente e a prezzi ottimali l'offerta del servizio.

La presenza dei costi di transizione può concorrere a spiegare la difficoltà di modificare gli assetti monopolistici nei servizi pubblici. L'inefficacia del sistema di regole in grado di minimizzare gli effetti negativi di una mancata collaborazione al momento della staffetta e la complessità di codificare termini contrattuali capaci di garantire gli utenti comportano una perdita di efficienza (maggiori costi di transizione). Ciò significa che le industrie dei servizi pubblici non sono pienamente contendibili. Il monopolio, insieme a molti difetti, ha però il vantaggio di ridurre il rischio che insorgano costi di termine concessione e costi di subentro.

Esistono tuttavia numerose politiche che possono essere adottate per ridurre i costi di transizione. Tra di esse segnaliamo le seguenti:

- a rendere agevole la trasferibilità del servizio che si mette a gara. A tal fine, l'operatore pubblico deve individuare i beni capitali che devono rimanere di sua proprietà e che possono agevolmente passare da un gestore all'altro, riducendo così il rischio connesso all'asset *handover* (vedi nota 12);
- b effettuare un'esplicita ripartizione delle spese per investimenti e manutenzione tra gli erogatori entranti e uscenti. Dato che gli investimenti e la manutenzione sono le voci di spesa che il gestore temporaneo potrebbe avere la tentazione di ridurre eccessivamente, si potrebbe garantire al gestore in carica un indennizzo (corrisposto dal nuovo entrante) pari al valore residuo degli ammortamenti previsti dal piano di investimenti concordato con l'amministrazione";

⁽⁰⁾ Questa soluzione, proposta tra l'altro nel Ddl 4014/1999, non elimina tutti i costi connessi a una mancata collaborazione al momento della staffetta, né riduce il problema della loro valutazione.

c codificare le modalità di conduzione del servizio. Al fine di abbassare i costi di conoscenza che devono essere sostenuti dai nuovi entranti, e dunque di consentire un'ampia partecipazione alle gare, è importante che l'operatore pubblico codifichi per quanto possibile le modalità di erogazione del servizio;

d ridurre l'attrito suddividendo il servizio pubblico in più lotti. Nei casi in cui le condizioni tecnico-economiche di produzione del servizio lo consentano, è possibile minimizzare il rischio dell'insorgere dei costi di transizione ripartendo il servizio in più gare e nel tempo. Ad esempio, se l'intero servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani di una città cambia gestore nello stesso istante, è probabile che la transizione comporti disagi e costi per l'intera città. Se invece le aste sono realizzate su dimensione ridotta, ad esempio quella del quartiere, e vengono scadenzate nel tempo, è più facile ridurre i disagi e i costi connessi alla transizione;

e come già ricordato, una politica generale di riduzione dei costi di transizione consiste nell'indirizzare lo sviluppo della concorrenza per il mercato verso i settori a bassa intensità di capitale fisso.

6. Le relazioni triangolari come rapporti agente/principale

Le relazioni tra cittadini/utenti, operatore pubblico e azienda erogatrice presenti nel modello triangolare possono essere agevolmente (re)interpretate in termini di rapporti agente/principale. Ciò permette di sistematizzare quella parte del dibattito sui servizi pubblici che individua un elemento teorico imprescindibile nell'esistenza di asimmetria dell'informazione tra i vari soggetti presenti nel sistema economico. In questa accezione, lo schema triangolare consente di mettere in luce le potenzialità non soltanto del Contratto di servizio (come già è stato fatto nella letteratura; cfr. Cella e Termini 1999), ma anche della Carta dei servizi come contratti capaci di creare gli incentivi necessari. Ciò consente di mostrare che anche al caso dei servizi pubblici si applica la recente letteratura sulle modalità ottimali di definizione dei contratti di questo tipo (*optimal contract design*).

Le relazioni triangolari descrivono un doppio rapporto di agenzia: i cittadini delegano all'agente operatore pubblico la fornitura dei servizi dei quali fruiranno come utenti; a sua volta il soggetto pubblico si trova in posizione di principale nei confronti dell'impresa produttrice/erogatrice del servizio. In condizioni di informazione simmetrica e nell'ipotesi di individui economici razionali, egoisti e massimizzatori della propria utilità, sarebbe possibile costruire una struttura di incentivi grazie alla quale l'operatore pubblico massimizza una qualche funzione del benessere sociale (ottenuta aggregando le funzioni di pre-

ferenza individuali¹⁴) al fine di favorire gli elettori, e in tal modo aumentare le probabilità di essere rieletto (Weingast 1984). Nei confronti dell'impresa, questo significa imporre una gestione efficiente (e perfettamente controllabile) e la qualità desiderata dei servizi erogati.

Se invece si ipotizza un contesto di informazione asimmetrica, seguendo Buchanan e la scuola della *Public Choice* (Mueller 1989), si giunge alla conclusione che la condotta dei politici egoisti e razionali è indirizzata a creare rendite appropriabili dagli stessi politici e/o da alcuni cittadini (Tullock 1967) o gruppi di interesse (Wan Widen 1999). L'incapacità degli elettori di controllare perfettamente il governo attraverso il voto, a causa delle informazioni incomplete in loro possesso, consente ai politici di massimizzare la propria funzione obiettivo invece della funzione del benessere sociale. La maggioranza redistribuirà in tal caso risorse dalla minoranza a se stessa, anche se ciò riduce l'efficienza (Tullock 1959), mentre i gruppi di pressione genereranno sempre inefficienza, a meno che tanto la creazione di gruppi quanto l'attività di *lobbying sui policy-makers* non siano prive di costi (Becker 1983).

Se l'output dei servizi pubblici è osservabile e i politici possono in modo convincente sostenere che il cattivo risultato sperimentato dai cittadini non dipende dalle loro inefficienze ma da determinati dati di fatto, gli utenti non otterranno i servizi desiderati e il meccanismo elettorale non punirà gli amministratori egoisti. Affinché il contratto elettorale imponga ai politici il rispetto delle preferenze del principale, è quindi necessario ipotizzare che gli elettori: 1) possano osservare e interpretare i risultati e le azioni dei soggetti pubblici; e 2) puniscano attraverso il voto quelli che non mantengono le loro promesse elettorali e l'eventuale inefficienza amministrativa e gestionale.

Un ragionamento simile può essere svolto per descrivere il rapporto tra l'operatore pubblico e l'azienda erogatrice. In una situazione caratterizzata da esternalizzazione in presenza di monopolio pubblico temporalmente indeterminato, è immediatamente possibile interpretare gli amministratori dell'azienda erogatrice come burocrati. Per semplicità, si può fare l'usuale ipotesi che essi, poiché le variabili che entrano nella loro funzione-obiettivo (stipendi, reputazione, potere) crescono con la dimensione del bilancio dell'impresa della quale sono a capo, cercano di massimizzare (in prima approssimazione) l'ampiezza di quest'ultimo, sotto il vincolo che i costi totali siano uguali al bilancio stanziato (Niskanen 1971). Partendo da queste ipotesi, insieme a quelle che l'infor-

¹⁴ Assumiamo implicitamente che questa funzione del benessere sociale possa essere costruita. Alla luce del Teorema di impossibilità di Arrow (1963), ciò richiede di formulare ipotesi restrittive, ad esempio sulle preferenze individuali (preferenze contraibili, intermedie, a unico massimo ecc.). La letteratura in argomento è molto vasta; si veda per tutti Sen (1999) e la completa bibliografia lì fornita.

mazione non sia perfettamente diffusa (i politici non conoscono il costo unitario di produzione del bene/servizio) e che i burocrati possiedano poteri monopolistici, si è giunti alla conclusione che i burocrati non agiscono nell'interesse pubblico¹⁵¹ e che tendono a produrre una quantità di servizi maggiore di quella socialmente ottimale, generando inefficienza allocativa. Sono stati però costruiti modelli nei quali il comportamento burocratico genera anche inefficienza produttiva: i burocrati producono la quantità ottimale, ma a un costo superiore a quello minimo (Orzechowski 1977).

Anche se i politici – concepibili come principali quando delegano ad agenti-burocrati l'amministrazione e l'erogazione dei servizi pubblici – sono benevolenti, ossia desiderano massimizzare il benessere sociale, i burocrati si devono comportare nel modo preferito dal governo (locale), per non perdere il proprio prestigio e i propri posti di potere, soltanto con informazione simmetrica. Con asimmetria informativa (ad esempio sulla tecnica di produzione), invece, gli uomini politici non possono controllare perfettamente le azioni dei burocrati, e il contratto burocratico non può garantire un comportamento dei soggetti pubblici compatibile con le preferenze espresse dagli elettori attraverso il voto ed eventualmente rispecchiate dalla funzione-obiettivo degli uomini politici (Banerjee 1997).

Poco cambia se l'azienda erogatrice, pubblica o privata che sia, detiene un monopolio temporalmente determinato, o anche se partecipa a un mercato parzialmente competitivo. Nel caso di aziende pubbliche, sarà sempre possibile concepire i loro amministratori come burocrati, e quindi ripercorrere il ragionamento appena concluso, anche se la loro inefficienza diminuirà con il grado di monopolio da essi detenuto (Spencer 1982). Nel caso di aziende private, l'obiettivo della massimizzazione del profitto non è quello perseguito dall'operatore pubblico, sia esso un «dittatore benevolente» o un soggetto egoista e dunque massimizzatore dell'utilità individuale. In presenza di differenti funzioni-obiettivo e di asimmetria informativa, il principale sarà comunque costretto a ricercare gli incentivi ottimali per spingere l'azienda erogatrice a considerare il più possibile *la desiderata* del suo principale.

Questa lettura della relazione tra committente ed erogatore quale rapporto agente/principale consente di interpretare in modo innovativo il Contratto di servizio, descritto in precedenza come uno strumento mirante a dare forma codificata e trasparente ai rapporti che intercorrono fra azienda e amministrazione pubblica (diritti e doveri delle parti, costi del servizio e relative prestazioni). In effetti, il Contratto di servizio è uno schema di compensazione che il

principale deve ottimizzare al fine di indurre l'agente, in presenza di asimmetria informativa, a comportarsi nella maniera desiderata.

Anche la relazione fra azienda erogatrice e utenti, che chiude la triangolazione fra i soggetti coinvolti nel modello da noi proposto, può essere interpretata come un rapporto agente/principale. Il primo soggetto avrà come obiettivo la massimizzazione del budget assegnato, o di qualche altra funzione egoistica (nel caso di impresa pubblica) o dei profitti (nel caso di impresa privata), obiettivi diversi da quelli perseguiti dagli utenti, i quali dovrebbero desiderare servizi pubblici efficaci ed efficienti, sia dal punto di vista produttivo, sia da quello allocativo, ma anche una certa distribuzione dei costi. E dato che gli insiemi informativi a disposizione dei diversi soggetti sono eterogenei (ad esempio perché gli utenti non conoscono la tecnologia ottimale di produzione, nota invece all'erogatore del servizio), sorge naturalmente un problema di delega nel momento in cui gli utenti non producono o controllano perfettamente un servizio, affidato appunto nelle mani dell'azienda erogatrice.

In questo contesto, la Carta dei servizi può essere interpretata come uno strumento che, specificando gli standard minimi di quantità e qualità del servizio che l'azienda si impegna a fornire ai cittadini, dovrebbe accrescere l'informazione a disposizione del principale e, al contempo, vincolare la condotta dell'agente. In questo senso specifico, come già avviene in alcuni paesi, sarebbe opportuno che la Carta dei servizi risultasse da un processo negoziale tra i rappresentanti degli utenti, l'azienda e l'operatore pubblico. La sua incorporazione nel Contratto di servizio potrebbe poi servire a rendere detti vincoli ancora più stringenti, tramite la previsione contrattuale degli oneri a carico delle aziende inadempienti.

Il comportamento corretto del principale (l'amministratore pubblico o il cittadino) è ovviamente quello di cercare di specificare il contratto (quello di servizio o la Carta dei servizi) in modo da massimizzare la sua utilità attesa, tenuto conto del vincolo di compatibilità dell'incentivo e del vincolo di partecipazione. Sarà però opportuno ricordare sempre che anche il Contratto di servizio ottimale non potrà garantire, in genere, il raggiungimento di una posizione di ottimo assoluto (*first best*), ma soltanto di ottimo di *second best*, vincolato all'informazione disponibile (Ciccarone 1995).

Guardando il problema dal punto di vista dell'utente, la teoria suggerirebbe anche di introdurre meccanismi miranti a diffondere l'informazione sulle azioni dovute dai politici e dagli erogatori (aprire sportelli informativi, pubblicare un elenco dei servizi disponibili e dei comportamenti dovuti ecc.). Inoltre, dato che, se il principale non è in grado di conoscere il vero stato di natura, supervisor (politici) e agenti (burocrati) colludono a sfavore dei cittadini (Tirole 1986), si dovrebbe affidare il controllo degli erogatori ad autorità indipendenti e caratterizzate da funzioni-obiettivo simili a quella dei cittadini/utenti, i quali

¹¹⁸ Nelle parole di Niskanen (1971, p. IV): «non vi è nulla di inerente alla natura delle agenzie pubbliche e alle nostre istituzioni politiche che porti i funzionari pubblici a conoscere, ricercare, o agire nell'interesse pubblico».

dovrebbero esprimere giudizi sui servizi pubblici da confrontare con quanto contenuto nella Carta dei servizi. Sarebbe anche utile attribuire un ruolo attivo agli utenti (ad esempio facendo loro monitorare le gare di appalto) per: ridurre le asimmetrie informative, determinare le competenze di politici e amministratori, contribuire a individuare idonei meccanismi di controllo e di verifica dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi.

7. Applicabilità delle forme organizzative e politiche di controllo

Prima di arrivare alle conclusioni, vale la pena fermare l'attenzione su alcune indicazioni indispensabili per impostare coerentemente qualsiasi ragionamento sull'organizzazione (e sulla ri-organizzazione) dei servizi pubblici.

Innanzitutto, è importante seguire l'ordine logico dei processi decisionali indicato precedentemente. Tenendo conto di fattori strutturali (caratteristiche della domanda e dell'offerta), strategici (potenzialità di sviluppo, difesa) e sociali (equità, sicurezza e salute) bisogna valutare prioritariamente:

a se il servizio in questione vada considerato come servizio pubblico (cfr. la voce «tutela», paragrafo 2);

b come finanziare il servizio avendo a disposizione gli strumenti delle tariffe e della fiscalità generale (cfr. la voce «finanziamento», paragrafo 2).

Quindi, una volta stabilito che il servizio in esame è di tipo pubblico e avendo determinato la quantità da erogare e i metodi di finanziamento, la riflessione entra nel merito delle forme organizzative più adeguate. La prima decisione di tipo organizzativo riguarda la scelta fra gestione in economia ed esternalizzazione. Qualora si ritenga opportuno esternalizzare il servizio, ci si trovano di fronte diverse alternative, ciascuna delle quali identifica una precisa forma di mercato. Le principali alternative analizzate sono:

a monopolio pubblico o concessione esclusiva;

b concorrenza per il mercato;

c concorrenza nel mercato.

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, le varie forme organizzative non possono essere indifferentemente applicate a tutti i servizi pubblici. Affinché uno schema organizzativo risulti efficiente, deve essere compatibile con le caratteristiche strutturali proprie del mercato e dell'attività di riferimento. Inoltre, ogni forma organizzativa presenta vantaggi e svantaggi. La Figura 6 presenta uno schema sintetico delle caratteristiche delle diverse forme di mercato applicate ai servizi pubblici.

Come si può vedere, le diverse forme di mercato presentano vantaggi e svantaggi che devono essere considerati quando si decide l'assetto economico, organizzativo e gestionale di ogni servizio pubblico; naturalmente, nel corso del tempo, il saldo dei due elementi, in ragione dell'evoluzione delle condizioni tecniche di produzione e di sviluppo della domanda, tende a mutare e perciò un assetto adeguato in un certo contesto non lo è più in un altro⁽¹⁰⁾. Il mix di soluzioni tende a evolvere nel tempo e a farsi più complesso; risposte univoche (solo impresa pubblica, solo privatizzazione ecc.) sono inadeguate ad assetti di mercato che si sviluppano rapidamente.

I vantaggi economici del monopolio, sia esso pubblico o privato, sono sostanzialmente simili: esso permette di sfruttare i diversi tipi di economie esistenti nella produzione di un servizio e di eliminare i costi di transazione e di transizione. Oltre a questi vantaggi, il monopolio pubblico permette di impiegare per fini socialmente utili eventuali profitti e, soprattutto, è compatibile con politiche di sviluppo del servizio e delle relative infrastrutture anche quando gli investimenti necessari non sono direttamente profittevoli per l'azienda.

In parte simili sono anche gli svantaggi di un assetto monopolistico: in primo luogo, lo sfruttamento della rendita del consumatore, realizzato mediante la fissazione di prezzi di monopolio, che producono una perdita sociale netta; inoltre, quello di non lasciare al consumatore nessuna scelta alternativa, nessuna possibilità di *exit* e di minaccia, nessun confronto tra operatori diversi; infine, gli scarsi incentivi all'efficienza, dato il potere di mercato del monopolista. Il monopolio pubblico presenta, di solito, anche altri due svantaggi che in parte si sovrappongono: quello degli oneri impropri di solito scaricati sui manager dell'impresa pubblica e quindi quello della scarsa autonomia manageriale nella gestione dell'impresa.

Per minimizzare le diseconomie del monopolista, l'operatore pubblico potrà adottare diverse politiche quali:

1. ridurre le asimmetrie informative. Ciò può essere ottenuto imponendo alle imprese erogatrici di rendere nota la struttura dei costi e tramite istituzioni di regolazione (le autorità di settore) che abbiano le competenze specifiche in materia. Le asimmetrie informative possono essere inoltre ridotte rendendo di pubblico dominio i Contratti di servizio tra amministrazione e azienda e dando pieno vigore ai diritti degli utenti sanciti nelle Carte di servizio;

¹⁰ Si pensi al caso tipico di alcuni monopoli naturali, in particolare le telecomunicazioni e il servizio postale, che per lungo tempo sono stati caratterizzati da condizioni di monopolio naturale e che ora, in ragione dei rilevanti sviluppi della tecnologia e della domanda, tendono a giustificare un assetto fortemente competitivo.

Figura 6 — Vantaggi, svantaggi e condizioni di applicabilità delle varie forme di mercato nei servizi pubblici

Forma di mercato	Vantaggi	Svantaggi	Condizioni di applicabilità
Monopolio pubblico	<ol style="list-style-type: none"> 1) Economie di scala 2) Economie di varietà 3) Economie di integrazione verticale 4) Assenza di costi di transazione 5) Assenza di costi di transizione 6) Reimpiego pubblico di eventuali profitti 7) Possibilità di realizzare investimenti per lo sviluppo delle infrastrutture, anche se non profittevoli 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Gli utenti non hanno scelta 2) Oneri impropri caricati dai politici 3) Deboli incentivi di efficienza produttiva 4) Scarsa autonomia manageriale 5) Sfruttamento potenziale della rendita del consumatore 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Subadditività delle funzioni di costo 2) Barriere all'entrata economiche e/o istituzionali 3) Alti costi non recuperabili 4) Omogeneità territoriale e temporale della domanda e del mercato
Monopolio privato	<ol style="list-style-type: none"> 1) Economie di scala 2) Economie di varietà 3) Economie di integrazione verticale 4) Assenza di costi di transazione 5) Assenza di costi di transizione 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Gli utenti non hanno scelta 2) Rendita del monopolista 3) Scarsa efficienza allocativa 4) Sfruttamento della rendita del consumatore 5) Deboli incentivi di efficienza 	
Concorrenza nel mercato	<ol style="list-style-type: none"> 1) Gli utenti possono scegliere 2) Incentivi concorrenziali all'efficienza e all'innovazione 3) Minori costi di regolamentazione 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Duplicazioni 2) Maggiori costi di transazione 3) Minore controllo pubblico sul servizio 4) Minore tutela degli utenti 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Assenza di barriere all'entrata 2) Assenza di rendite di posizione 3) Assenza di costi non recuperabili (facilità di uscita) 4) Impossibilità dei singoli operatori di influire sulle condizioni di mercato
Concorrenza per il mercato	<ol style="list-style-type: none"> 1) Consente di sfruttare molte economie del monopolista 2) La gara premia le aziende più efficienti 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Costi di transizione 2) Gli utenti non hanno scelta 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Condizioni di contendibilità 2) Esistenza di una struttura pluralistica dell'offerta

2. istituzionalizzare e rafforzare il ruolo e il peso degli utenti creando degli appositi comitati di controllo sui servizi erogati dalle aziende. Questi comitati dovrebbero anche vigilare affinché le forze politiche non impongano oneri impropri alle aziende;
3. creare un sistema di incentivi per i dirigenti d'azienda basato su sistemi di indicatori, quali quelli della concorrenza comparativa e della soddisfazione degli utenti.

Le due opzioni concorrenziali, anche se generalmente centrate sul mercato, presentano differenze rilevanti. Nella concorrenza nel mercato, agli utenti viene restituito un potere di scelta rilevante, che può rappresentare un notevole incentivo all'efficienza delle imprese; inoltre, viene fortemente ridotto lo sfruttamento della rendita del consumatore (ma questo è vero, anche se in misura minore, anche nel caso della concorrenza per il mercato), con evidenti vantag-

gi in termini di benessere sociale. La concorrenza nel mercato si caratterizza, d'altra parte, per l'esistenza di costi di transazione, mentre in quella per il mercato assumono rilevanza i costi di transizione. Quest'ultimo assetto, soprattutto se a offrire il servizio è una sola impresa, non garantisce poi un potere di scelta al consumatore, il quale, anche se vede ridotto lo sfruttamento della sua rendita, non ha possibilità di *exit*.

Infine, bisogna tenere presente che la scelta dell'opzione organizzativa più appropriata non esaurisce il problema della qualificazione dei servizi pubblici. La fornitura di un buon servizio comporta la predisposizione di politiche specifiche di sostegno e l'adozione di strumenti di controllo appropriati. Anche la natura del soggetto erogatore e la proprietà delle infrastrutture possono influire sui risultati dell'apparato organizzativo. Alcuni suggerimenti in merito agli interventi necessari sono schematizzati nella Figura 7.

Figura 7 — Politiche relative alle varie forme di organizzazione del mercato dei servizi pubblici

Forma di mercato	Assetto proprietario ottimale delle aziende	Proprietà delle infrastrutture e delle reti	Incentivi per l'efficienza	Principali adempimenti collegati	Dispositivi di controllo	Istituzioni di regolazione e di controllo
Monopolio	Preferenza da accordare alla proprietà pubblica	Da mantenere pubblica o sotto controllo pubblico	Trasparenza sulla struttura dei costi Concorrenza comparativa	Incisiva regolamentazione e garanzia dell'indipendenza dell'azienda da indebite ingerenze politiche	Controllo interno sull'azienda	Amministrazione pubblica competente Autorità di settore Difensore civico
Concorrenza per il mercato	Prevalenza privata, ma anche pubblica o mista	Preferibilmente pubblica	Gara	Incentivazione della concorrenza potenziale Obbligo di separazione contabile e gestionale di eventuali attività monopolistiche integrate Eliminazione di eventuali barriere istituzionali all'entrata	Contratto di servizio	Amministrazione pubblica competente (centrale o locale) Autorità di settore Antitrust Difensore civico
Concorrenza nel mercato	Prevalenza privata, ma anche pubblica o mista	Delle aziende. Nel caso di reti utilizzate da più aziende, proprietà pubblica o, se privata, sotto rigida regolamentazione	Possibilità di ottenere maggiori quote di mercato	Codificazione dei livelli qualitativi minimi e degli opportuni doveri dei soggetti erogatori	Tutela della concorrenza	Antitrust Autorità di settore Difensore civico Amministrazione pubblica con prevalenti funzioni di tutela

8. Conclusioni

In questo lavoro, per fornire alcuni strumenti cognitivi utilizzabili dai *policy makers*, abbiamo messo in luce le relazioni che si instaurano fra tre gruppi di agenti: l'operatore pubblico, i soggetti erogatori del servizio, la popolazione di cittadini/utenti. Questa struttura triangolare mostra l'impossibilità di individuare a priori una forma organizzativa che risulti ottimale in generale. Voler risolvere i problemi dei servizi pubblici esclusivamente tramite privatizzazioni, come accade oggi, non è molto diverso dal voler curare tutte le malattie tramite salasso. L'economia e gli assetti di mercato, come il corpo umano, sono più variegati e complessi di come spesso si vuole rappresentare.

Le relazioni triangolari mettono in luce l'esistenza di due situazioni di mercato tendenzialmente monopolistiche tra loro speculari: da una parte, quella esistente tra operatore pubblico e azienda erogatrice; dall'altra, quella esistente tra azienda erogatrice e utenti. A seconda delle circostanze, può risultare non opportuno eliminare i monopoli, ovvero farlo soltanto in una delle due dimensioni o, infine, farlo in entrambe.

Gli strumenti qui proposti consentono di impostare in modo innovativo il dibattito sulla ristrutturazione dei servizi pubblici, evitando l'eccessiva polariz-

zazione sul binomio pubblico/privato che attualmente appare lo spartiacque attorno a cui si cristallizzano le diverse posizioni. L'individuazione delle quattro fasi relative alla *tutela*, al *finanziamento*, all'*organizzazione* e alla *produzione* mostra che solamente in una di esse, quella relativa all'*organizzazione*, diventa realmente rilevante stabilire quale debba essere la natura proprietaria dei soggetti erogatori dei servizi.

Introdurre dispositivi concorrenziali o, in termini più generali, un appropriato sistema di incentivi e di penalizzazioni, è senz'altro utile per aumentare la funzionalità dei servizi pubblici. Non bisogna, tuttavia, confondere l'introduzione della concorrenza con la privatizzazione: si può avere un'offerta concorrenziale anche se tutte le aziende erogatrici sono pubbliche, mentre una privatizzazione che conduca a un monopolio privato non garantisce ovviamente l'emergere di assetti concorrenziali.

Allo stesso tempo, le privatizzazioni non conducono necessariamente a un beneficio netto per la collettività. Il solo trasferimento della proprietà — senza che siano state realizzate la liberalizzazione del mercato e la creazione di una struttura pluralistica di offerta del servizio — può, invece che migliorare la situazione, addirittura peggiorarla; non è la proprietà di per sé che genera gli incentivi all'efficienza quanto gli stimoli del mercato e un assetto competi-

vo⁽¹⁾. In molti casi, alle privatizzazioni non hanno fatto seguito riduzioni delle tariffe e del finanziamento pubblico, né miglioramenti nella qualità del servizio (Kagami e Tsuji 1999).

Le relazioni triangolari consentono anche di distinguere fra tre funzioni che devono essere svolte dall'operatore pubblico: quella di regolamentazione, quella redistributiva – dalle quali i moderni sistemi non possono prescindere – e quella produttiva, che invece può essere o non essere svolta direttamente dallo Stato. L'operatore pubblico deve senz'altro ridefinire il suo ruolo nel nuovo contesto e, conseguentemente, gli strumenti con cui intervenire nel processo di erogazione del servizio. Due fasi della vita amministrativa degli enti pubblici si trovano ora ad assumere un ruolo strategico: le funzioni collegate alla predisposizione e stesura dei bandi e dei capitolati di gara e quelle di gestione dei Contratti di servizio.

I settori con scarse economie di scala e di varietà, e dove è praticabile una effettiva concorrenza di mercato, sono quelli che più facilmente possono aumentare la propria efficienza grazie a politiche di esternalizzazione. Al contrario, i settori caratterizzati da elevate economie di scala e di varietà, e dove non è agevole creare un mercato effettivamente contendibile, non traggono vantaggi di efficienza dalle esternalizzazioni: in questi casi, una struttura monopolistica, coniugata con un sistema di prezzi amministrati e di controlli, può risultare preferibile, dato che essa riduce i costi di transizione e quelli di transazione che si verificano in presenza di una più frammentata struttura di offerta.

È stato anche mostrato come le scelte relative al finanziamento dei servizi pubblici siano indipendenti dalla natura proprietaria del soggetto erogatore: l'operatore pubblico può effettuare le sue scelte indipendentemente dalla natura pubblica o privata delle aziende. Le decisioni di finanziamento riguardano principalmente la politica sociale e si riferiscono all'equità. Il finanziamento dei servizi pubblici mediante la fiscalità generale non implica necessariamente l'inefficienza dell'offerta del servizio. È noto che quanto più si allontana il momento del prelievo da quello di consumo del servizio, tanto minori risultano gli incentivi all'efficienza perché i consumatori sono meno informati sui costi, il loro ruolo di monitoraggio diretto è ridotto; il consumo rischia di essere poco responsabile. Nel momento in cui l'operatore pubblico decide di finanziare un servizio prevalentemente tramite fiscalità generale, dovrà dunque sostituire i segnali forniti dal mercato con altri segnali di tipo istituzionale che ristabiliscano le condizioni di trasparenza (monitoraggio Sulla struttura dei costi, promozione di un consumo responsabile, sanzioni per gli utenti e/o gli erogatori che abusano del servizio).

⁽¹⁾ Si vedano Vickers e Yarrow (1988), Shleifer e Vishny (1994).

Il nostro schema triangolare ha anche consentito di far emergere gli utenti come attori fondamentali nell'organizzazione economica dei servizi pubblici. I cittadini/utenti rappresentano il «vertice debole» del triangolo perché gli strumenti istituzionali a loro disposizione per esprimere il livello di gradimento e le istanze di cambiamento nei confronti dei servizi sono indiretti e inefficaci. Naturalmente, l'introduzione di un assetto competitivo nell'offerta del servizio è lo strumento più diretto per limitare il potere di monopolio, conferendo ai consumatori la possibilità di scelta e di uscita. Come è stato argomentato in precedenza, però, l'assetto competitivo non è sempre applicabile ed efficacemente realizzabile e quindi la sua introduzione rischia di comportare dei costi netti.

La principale implicazione politica del nostro ragionamento è che, nel caso di inefficacia del meccanismo concorrenziale (quando l'uscita è impossibile, difficoltosa o costosa), le politiche di esternalizzazione dei servizi pubblici devono essere mirate a potenziare le «istituzioni di voce», rafforzando il ruolo delle autorità indipendenti e il peso negoziale degli utenti, favorendone le associazioni e dando un peso maggiore alle Carte dei servizi. Ciò risulterebbe vantaggioso per la stessa amministrazione pubblica che, in tal modo, si troverebbe a disporre di un canale spontaneo e quotidiano di monitoraggio sull'operato delle imprese erogatrici soggette alla sua vigilanza e al suo controllo.

Riferimenti bibliografici

- ACIR - Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1987), *The Organization of Local Public Economies: A Commission Report*, Washington, DC.
- Arrow K.J. (1963²), *Social Choice and Individual Values*, New York, Wiley.
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1998), *Le Carte dei servizi: principi ed esperienze nell'area romana*, in «Relazione sui servizi pubblici nella città di Roma», Roma, giugno.
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1999), *I Contratti di servizio. Principi generali e applicazione ai servizi pubblici del Comune di Roma*, in «Relazione sui servizi pubblici nella città di Roma», Roma, gennaio.
- Baldassarri M., Macchiati A. e Piacentino D. (a cura di) (1997), *The Privatization of Public Utilities: The Case of Italy*, Houndmills, Macmillan.
- Banerjee A.V. (1997), *A Theory of Misgovernance*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 451, pp. 1288-1332.
- Baumol W.J., Panzar J. e Willig R.D. (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovic.
- Becker G.S. (1983), *A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 98, pp. 371-400.
- Beesley M.E. (1992), *Privatization, Regulation and Deregulation*, London, Routledge.

- Blinder A.S. (1997), *What Central Bankers Could Learn from Academics — and Vice Versa*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 11, pp. 3-19.
- Boiteux M. (1956), *Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire*, in «Econometrica», vol. 24, pp. 22-40.
- Bòs D. (1986), *Public Enterprises Economics*, Amsterdam, North Holland.
- Cella M. e Termini V. (1999), *La funzione economica del «contratto di servizio» nella trasformazione in Spa delle aziende di servizi pubblici locali*, in «Economia pubblica», n. 4, pp. 31-56.
- Centre for the Study of Regulated Industries (1997), *Utility Regulation 1997: Economic Regulation of Utilities and Network Industries Worldwide*, London, Privatisation International Ltd.
- CER-IRS (a cura di) (1998a), *Competitività e regolazione*, Bologna, il Mulino.
- CER-IRS (a cura di) (1998b), *Assetto istituzionale e regolazione nei servizi*, Roma, Vestro Editore.
- Chandler A.D. (1990), *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*, Harvard University, Cambridge (Mass.), Belknap Press.
- Chang H.-J. (1997), *The Economics and Politics of Regulation*, in «Cambridge Journal of Economics», vol. 21, pp. 703-728.
- Ciccarone G. (1995), *Incentivi e controlli nel regime italiano di Welfare State: teoria dei contratti e risultanze campionarie*, in Cotesta V. (a cura di), *Il Welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, Roma, Donzelli.
- CNEL (1999), *Rapporto sullo stato dei poteri e dei servizi locali*, Roma.
- Crocker K.J. (1996), *Regulatory Issues with Vertically Disintegrated Public Utilities: A Transaction Cost Analysis*, in Groenewegen J. (a cura di), *Transaction Cost Economics and Beyond*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Demsetz H. (1968a), *The Cost of Transacting*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 82, pp. 33-53.
- Demsetz H. (1968b), *Why Regulate Utilities*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 11, pp. 55-66.
- Dixit A. (1996), *The Making of Economic Policy*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Donahue J. (1989), *The Privatization Decision. Public Ends, Private Means*, New York, Basic Books.
- ENEA-Nomisma (1999), *Rapporto sui servizi pubblici locali in Italia*, Roma.
- Giavazzi F., Penati A. e Tabellini G. (a cura di) (1998), *Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- Grassini F. (a cura di) (1998), *La concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, Bologna, il Mulino.
- Hart O., Shleifer A. e Vishny R.W. (1997), *The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 112, pp. 1127-1161.
- Hirschman A.O. (1982), *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani [ed. or. 1970].
- Hotelling H. (1929), *Stability in Competition*, in «Economic Journal», vol. 39, pp. 41-57.
- Hotelling H. (1938), *The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates*, in «Econometrica», vol. 6, pp. 242-269.
- Kagami M. e Tsuji M. (a cura di) (1999), *Privatization, Deregulation and Institutional Framework*, Tokyo, Institute of Developing Economies.
- Laffont J.-J. e Tirole J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Lange O. (1936), *On the Economic Theory of Socialism: Part One/Part Two*, in «Review of Economic Studies», 1936-1937, vol. 4, n. 1, pp. 53-71 e n. 2, pp. 123-142.
- Marè M. (1994), *Le politiche di privatizzazione: effetti sull'efficienza ed aspetti macroeconomici*, in Ministero del Tesoro, *Integrazione dei mercati e politica economica*, vol. II.
- Montemartini G. (1902), *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano, Società Editrice Libreria.
- Mueller D.C. (1989), *Public Choice II*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- Niskanen W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine and Atherton.
- OECD (a cura di) (1997a), *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*, Paris, OECD.
- OECD (a cura di) (1997b), *The OECD Report on Regulatory Reform*, 2 voll., Paris, OECD.
- Orzechowski W. (1977), *Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence*, in Borchering T.E. (a cura di), *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, Duke University Press.
- Osservatorio sui servizi pubblici della Fondazione Rosselli (a cura di) (1999), *I servizi di pubblica utilità in Italia*, Milano, Guerini e associati.
- Pizzetti B. e Archibugi D. (2000), *I costi di transizione nella concorrenza per il mercato*, in «L'industria» (in corso di pubblicazione).
- Schumpeter J.A. (1994), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, ETAS Libri [ed. or. 1942].
- Sen A. (1999), *The Possibility of Social Choice*, in «American Economic Review», vol. 89, pp. 349-378.
- Senato della Repubblica (1999), *Disegno di legge n. 4014/1999: modifica degli articoli 22 e 23 della Legge n. 142/90 in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie*, Roma.
- Sharkey W.W. (1982), *The Theory of Natural Monopoly*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shleifer A. (1998), *State versus Private Ownership*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 12, pp. 133-150.
- Shleifer A. e Vishny R. (1994), *Politician and Firms*, in «Quarterly Journal of Economics», vol. 109, Issue 4, pp. 995-1025.

- Spencer B.J. (1982), *Asymmetric Information and Excessive Budgets in Government Bureaucracies*, in «Journal of Economic Behaviour and Organization», vol. 3, pp. 197-224.
- Stigler G. (1971), *The Theory of Economic Regulation*, in «Beli Journal of Economics and Managements Science», n. 1, primavera.
- Tirole J. (1986), *Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations*, in «Journal of Law, Economics and Organization», vol. 2, pp. 181-214.
- Tullock G. (1967), *The Welfare Costs of Tarfs, Monopolies and Theft*, in «Western Economic Journal», vol. 5, pp. 224-232.
- Vickers J. e Yarrow G. (1988), *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Waterson M. (1984), *Economie Theory of the Industry*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Waterson M. (1988), *Regulation of the Firm and Natural Monopoly*, Oxford, Blackwell.
- Wan Widen F. (1999), *On the Economie Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame ofReference in Political Economics*, in «Public Choice», vol. 100, pp. 1-29.
- Weingast B.R. (1984), *The Congressional-bureaucratic System: A Principal Agent Perspective with Application to the SEC*, in «Public Choice», vol. 44, pp. 147-191.
- Williamson O.E. (1975), *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press.
- Williamson O.E. (1987), *Le istituzioni economiche del capitalismo – imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Milano, Angeli.
- World Bank (1995), *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford, Oxford University Press.