



XIII
CONFERENZA

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

CARLO BURATTI - ALBERTO CAVALIERE - FRANCO OSCULATI

**PRIVATIZZAZIONI PARZIALI E
LIBERALIZZAZIONI INCOMPLETE.
UNA NOTA SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

Carlo Buratti, Alberto Cavaliere e Franco Osculati

PRIVATIZZAZIONI PARZIALI E LIBERALIZZAZIONI INCOMPLETE. UNA NOTA SUI
SERVIZI PUBBLICI LOCALI.

Versione provvisoria

1. Introduzione.

La Commissione europea ha indicato all'Italia il settore dei servizi pubblici locali come priorità negli interventi di politica economica. Rispetto ai grandi servizi pubblici nazionali, dove gli interventi di privatizzazione, liberalizzazione e regolamentazione stanno lentamente modificando la struttura dell'offerta, nei servizi locali stentano a decollare profondi interventi di razionalizzazione del settore miranti ad aumentare l'efficienza dei servizi ed il benessere degli utenti. Infatti i servizi pubblici locali sono ancora caratterizzati da una notevole frammentazione dell'offerta, dal coinvolgimento diretto o indiretto degli enti locali nella produzione, dalla persistenza pluridecennale di situazioni monopolistiche, nonché, nel caso dei servizi idrici e dei servizi ambientali, dall'assenza di autorità indipendenti di regolamentazione. Questi fattori impediscono: a) lo sfruttamento delle economie di scala; b) la gestione di tipo imprenditoriale; c) la riduzione dei prezzi per gli utenti finali. Pertanto la fornitura di servizi locali in Italia è tuttora caratterizzata da inefficienza produttiva ed allocativa. Al tempo stesso, i settori in discorso sono oggi interessati da uno sviluppo del fatturato e da una crescita degli investimenti. Le aziende specializzate divengono appetibili al capitale privato, e gli stessi enti locali proprietari incominciano ad apprezzarne l'aspetto di *asset* redditizio (profitti e non solo vantaggi di *public choice*).

L'intervento pubblico degli ultimi anni si è basato sulla trasformazione in spa e sulla privatizzazione parziale delle municipalizzate, nonché sulla liberalizzazione mediante regole di carattere settoriale ed asimmetrico. Esso era mirato a trasformare la gestione comunale in gestione imprenditoriale, ad aprire le imprese pubbliche al capitale privato e a rimuovere il monopolio locale. Le riforme finora introdotte non hanno consentito, in particolare, di eliminare la gestione diretta in economia ancora diffusa in moltissimi comuni, di separare nettamente i comuni dalle imprese di loro proprietà e di accelerare sul fronte della liberalizzazione dei mercati.

In questo lavoro dopo aver brevemente presentato lo stato attuale dei servizi pubblici locali, ci soffermeremo sul fenomeno delle privatizzazioni (parziali), traendo spunto sia dalle indicazioni della letteratura teorica, sia dai primi risultati di una ricerca empirica su questo tema. In seguito

riprenderemo il tema delle liberalizzazioni, che è stato lasciato in mezzo al guado dalla mancata approvazione del d.d.l. 7042 della precedente legislatura. Da ultimo dedicheremo qualche commento al tema della regolamentazione soprattutto in riferimento ad alcune carenze che si manifestano nel processo di controllo sulle tariffe finali.

2. Lo stato attuale dei servizi pubblici locali in Italia.

Il settore dei servizi pubblici locali soffre prima di tutto per la frammentazione dell'offerta. Tale caratteristica è in palese contraddizione con la possibilità di sfruttare le economie di scala e di densità che deriverebbero dall'accorpamento delle gestioni¹. Considerando esclusivamente i servizi a rilevanza imprenditoriale e con riferimento alle sole aziende associate alla Cispel nel 1997 si potevano contare 265 gestioni nel settore dei servizi idrici, 128 nel settore della distribuzione del gas, 173 nel settore dell'igiene urbana, 137 nel settore dei trasporti e 65 nel settore elettricità e calore (Cispel, 1999). La valutazione del numero del numero totale di aziende deve tener conto dell'ampia diffusione di imprese pubbliche locali multiservizio (della cui evoluzione diremo tra breve): queste ammontano a circa il 50 % nel caso dei servizi idrici, all'80% circa nel caso della distribuzione del gas, al 70% circa nel caso del settore elettrico, al 46 % circa nel caso dell'igiene urbana e al 14 % nel settore dei trasporti. Se consideriamo la popolazione mediamente servita dalle varie gestioni troviamo valori molto simili fra i vari settori: si va infatti dai 120.448 abitanti per gestione nella distribuzione del gas ai 137.583 per i servizi idrici, fino ai 137.903 per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Anche nel settore elettrico siamo di fronte ad un valore simile e pari a 134.295.

Alle imprese pubbliche devono poi essere aggiunte le ancora numerosissime gestioni in economia degli enti locali, che per definizione sono limitate ai confini comunali. Secondo rilevazioni riferite al 1994 (Cispel, 1999) si possono contare ben 7.864 comuni che organizzavano la prestazione dei servizi locali mediante gestioni di questo tipo, particolarmente concentrate nei servizi idrici (57 %) e nello smaltimento dei rifiuti (45 %) e scarsamente diffuse invece nella distribuzione del gas (4%) e nel settore elettrico (1,2%).

¹ Relativamente all'Italia l'esistenza di economie di scala e di densità è documentata ad esempio in Beccarello (1998) per la distribuzione del gas naturale e da Pigliapoco (1998) per i servizi idrici. Per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi Sbandati e Cima (1999) rilevano l'esistenza di rendimenti di scala costanti, ma attribuiscono tale risultato al fatto che nelle gestioni in economia non viene imputato il costo del capitale. Per questo settore Antonioli, Fazioli e Filippini (2000) dimostrano l'esistenza di economie di scala per imprese piccole e per imprese medio grandi.

Infine molti comuni affidano il servizio in concessione ad imprese private. Queste ultime sono molto diffuse nel settore del gas naturale, dove operano 297 imprese al servizio di 3.726 comuni, corrispondenti a circa 30 milioni di abitanti e meno affermate invece nei servizi idrici, dove si contano 47 imprese al servizio di circa 5 milioni di abitanti. Nel servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono presenti 250 aziende private (Sbandati e Cima, 1999).

La copertura dei costi dei servizi mediante le tariffe è ancora largamente insufficiente², sebbene molto diversificata fra i vari tipi di servizi: i trasporti locali evidenziano un deficit strutturale mentre si ritiene che il gas abbia sino ad ora consentito l'estrazione di cospicue rendite. Dunque la persistenza di rilevanti squilibri finanziari nelle gestioni si somma alla manifesta inefficienza allocativa delle politiche tariffarie. Tra il 1995 ed il 2000 si passa però da una perdita consolidata di settore pari a 460 miliardi al raggiungimento di un utile consolidato, pur tenendo conto del persistente deficit dei trasporti locali³.

Gli anni novanta registrano uno sviluppo dei servizi pubblici locali superiore alla media dei settori industriali, ciò può essere evidenziato sia dalla crescita del fatturato che degli investimenti (cfr. Cavaliere e Osculati, 2000). In particolare fra il 1995 ed il 2000 il fatturato delle aziende associate a Confservizi-Cispel è passato da 26.000 a 32.000 miliardi, corrispondente ad un aumento del 24%, a fronte di un'occupazione sostanzialmente costante. Gli investimenti sono inoltre aumentati negli stessi anni dal 13 % al 30 % del fatturato (Massarutto, 2001). Tale crescita è destinata a continuare nei prossimi anni in particolare nei servizi idrici e nella raccolta e smaltimento dei rifiuti, affetti da notevoli carenze strutturali soprattutto nel meridione.

L'evoluzione in corso delle imprese pubbliche locali sta effettivamente confermando anche la bontà del modello multiservizio che ha da sempre caratterizzato l'esperienza delle aziende municipalizzate e viene ora riprodotto e rivalutato nelle spa comunali, in coincidenza con la fornitura anche di servizi di telecomunicazione accanto ai servizi tradizionali. L'espansione delle imprese pubbliche locali sotto forma di diversificazione è stata in qualche modo una strada obbligata a fronte dei notevoli ostacoli incontrati per quanto riguarda l'espansione degli utenti serviti al di fuori del territorio comunale di origine. Le aziende che hanno adottato il modello multiservizio hanno così potuto beneficiare delle economie di varietà legate alla prestazione di servizi diversi da parte della stessa impresa. Tuttavia i benefici delle aziende *multiutility* dal lato dei ricavi risiedono anche nella possibilità di effettuare sussidi incrociati fra diversi servizi, garantendo la possibilità di fornire il trasporto locale a prezzo politico grazie agli introiti derivanti da altri

² Un'analisi disaggregata per ripartizioni territoriali rivela che al nord-est spetta lo sforzo tariffario maggiore, infatti in questa ripartizione i ricavi diretti di vendita costituiscono l'81% dei ricavi totali, segue il nord-ovest (75%), il sud (63.4%) e il centro (60 %). Si veda Cavaliere e Osculati (2000).

³ Escludendo questi ultimi infatti l'utile consolidato veniva già raggiunto nel 1991.

servizi come la distribuzione del gas, che in passato sono stati caratterizzati da politiche tariffarie più benevole nei confronti delle aziende. La possibilità di offrire agli utenti pacchetti integrati di servizi – che comprendono tutte le *utilities* e non solo- configura ulteriori vantaggi strategici di questo tipo di impresa dal lato della qualità dell’offerta e della possibilità di conquistarsi la fedeltà degli utenti su ben più di un singolo mercato. Il contatto diretto con l’utente finale su mercati *captive*, costituisce un *asset* importantissimo di queste aziende. Partendo infatti dall’offerta di servizi su mercati dove operano clienti vincolati, si può pensare di offrire a questi stessi clienti anche i servizi che diventano oggetto di liberalizzazione e concorrenza sul mercato. Ecco perché è configurabile per queste imprese un vantaggio sia sul piano dei costi che su quello della domanda tale da consentire loro anche di praticare politiche di espansione delle loro quote di mercato. Proprio per tali ragioni, anche aziende diverse dalle spa comunali stanno perseguendo un’espansione di tipo *multiutility* sui mercati dei servizi pubblici locali (Enel è stato l’esempio più lampante, ma non è certo l’unico) Vedremo oltre come tali politiche di espansione possano essere alternativamente perseguite nel contesto della liberalizzazione dei mercati o nel contesto della privatizzazione delle aziende.

3. Proprietà pubblica, proprietà privata ed efficienza: le indicazioni della letteratura.

La proprietà privata delle imprese è sempre più efficiente della proprietà pubblica? Se si guarda alla mole delle privatizzazioni che sono state realizzate pressoché ad ogni latitudine negli ultimi 20 anni sembrerebbe non esserci dubbi. Tuttavia, la letteratura non ha cessato di interrogarsi sui differenti aspetti dei due tipi di proprietà e sulle caratteristiche stesse, nonché sui risultati dei processi di privatizzazione. In materia si dovrebbe distinguere tra le diverse forme di mercato nelle quali interviene la dismissione delle aziende pubbliche. Non manca però chi ritiene che il tipo di proprietà, pubblica o privata, faccia premio su ogni altra considerazione. Nell’agone politico oggi in Italia questa opinione probabilmente tende a prevalere. Comunque sia, condivide questo punto di vista chi a proposito delle municipalizzate italiane trasformate in spa chiede il superamento del supposto vincolo del 51% come quota minima per la proprietà comunale. Lasciando ad altra sede di approfondire attorno a tale limite apparentemente giuridico e al suo uso per fini politici e aziendali, la vecchia controversia pubblico/privato merita un approfondimento e un aggiornamento con specifico riguardo ai servizi pubblici locali.

Dunque, particolarmente in questo campo il punto fermo al quale sembrava si fosse pervenuti è che le privatizzazioni delle imprese pubbliche costituiscono uno strumento utile ad incrementare l’efficienza quando si accompagnano all’apertura dei mercati alla concorrenza.

Tra le tante possibili valgono le due seguenti citazioni: “*The evidence suggests that private ownership has efficiency advantages in competitive conditions, but does not show either public or private ownership to be generally superior when market power is present. Policy towards competition and regulation appears to be very important in the latter case*” (Vicker e Yarrow, 1991, p.113). “*My thesis is that introducing competition into previously monopolised and regulated network utilities is the key to achieving the full benefits of privatisation. Privatisation is necessary but not sufficient. Regulation is inevitably inefficient. Replacing regulation by competition for network services can increase efficiency*” (Newbery, 1997, p. 358).

Ma se il sistema dei prezzi e l’ambiente, concorrenziale o meno, in cui essi si formano hanno una loro logica, gli incentivi connessi con la proprietà possono assumere un’efficacia formidabile. Questo è il punto di vista di Shleifer, l’autore più citato anche in recenti rassegne (Shirley e Walsh, 2000; Megginson e Netter, 2001) a proposito di monopoli naturali e proprietà. Ragionando sulla scia di Coase riguardo all’alternativa *make or buy* applicata al settore pubblico, e concentrando quindi l’attenzione sulla completezza o meno dei contratti, Shleifer (1998) conclude che la proprietà pubblica è desiderabile soltanto quando ricorrono le seguenti condizioni: 1) sono significative le occasioni di riduzione dei costi che portano allo scadimento di caratteristiche impossibili da specificare nei contratti; 2) sono relativamente poco importanti le innovazioni; 3) la competizione è debole e le possibilità di scelta dei consumatori sono scarse e inefficaci; 4) i meccanismi reputazionali sono deboli. Queste condizioni sono riferite al caso di governo benevolente e portano l’autore a ritenere ben poco numerosi gli esempi fruttuosi di gestione e proprietà pubblica, l’*Air Force One* (p.140) e poco altro.

Applicando tali considerazioni ai servizi locali a rilevanza imprenditoriale non sapremmo dire se la proprietà pubblica sia comunque peggio della privata, ma traiamo elementi per mettere sotto osservazione aspetti al contorno rispetto al tipo di proprietà. Per esempio, se la scelta (l’*exit*) del consumatore e la reputazione del fornitore sono importanti, ciò che va fatto è, da un lato, di favorire ogni tipo di liberalizzazione, come quella approvata in Italia relativamente alla vendita del gas, e, dall’altro, di attivare tutti i meccanismi possibili di concorrenza per il mercato, gare e concessioni. Naturalmente, queste ultime, di durata ragionevolmente breve, perché altrimenti la reputazione non rileva.

Circa i parametri di qualità (che probabilmente nei servizi locali sono più importanti dell’aspetto delle innovazioni), si cita per esempio (Shirley e Walsh, 2000, pp.18-19) quanto avvenuto negli Stati Uniti nell’approvvigionamento idrico. Ricerche storiche dimostrano per le aree servite da gestioni pubbliche indici di morbilità veicolabili dall’acqua inferiori a quelli delle aree gestite da imprese private. Il risultato fu ottenuto attraverso un maggior impegno sulla qualità dell’acqua

immessa nelle tubature e alla connessione alle reti garantita anche alle zone rurali più disperse. Sul punto dell'estensione dei servizi, anche l'esperienza storica italiana può indicare qualcosa visto che l'elettrificazione delle campagne è dovuta soprattutto all'Enel. Tuttavia oggi la generalizzazione dei servizi a tutta l'utenza rientra nelle obbligazioni di servizio universale normalmente imposte ai concessionari di servizi pubblici, ponendo semmai in particolari aree come l'America latina la questione di come finanziarle, se attraverso sussidi incrociati o finanziamenti *ad hoc* dal settore pubblico (Chisari, Estache e Laffont, 1999).

I prevalenti problemi di qualità sono oggi più sottili, molto numerosi e spesso legati a rilevanti esternalità. Si cita come settore del tutto adatto alla proprietà e gestione privata quello della raccolta dei rifiuti. Ma da una lato la stessa raccolta può offrire sfumature non irrilevanti. Anzitutto la frequenza, quante volte la settimana e se per caso d'estate non debba essere intensificata. Poi, la puntualità e se la raccolta debba essere differenziata o meno, effettuata con mezzi rumorosi o meno rumorosi, in orari accettabili per gli utenti o in orari di punta per il traffico urbano e quindi d'intralcio. In secondo luogo, la raccolta è soltanto una parte, non necessariamente la più importante, della filiera dei rifiuti e della pulizia di una città. Le condizioni dello smaltimento, in particolare, investono aspetti di sicurezza ambientale di tale portata da rendere gli incentivi e i disincentivi legati al tipo di proprietà un elemento accessorio o complementare. Non sembra dubbio quindi che servano vari livelli di regolamentazione.

A questo punto si pone un altro ordine di dubbi. Per esempio, chi nella pubblica amministrazione sa controllare che la "caramella" di una discarica, proprietà pubblica o privata, venga realizzata a regola d'arte? Più in generale, come spiegare che mentre si ritiene che lo stato non sia in grado di scegliere manager di imprese pubbliche all'altezza del compito, si suppone che esso sia sempre felice nella scelta dei regolamentatori (intesi in senso lato). In presenza di corruzione, specificamente, non si saprebbe a che santo votarsi. "*In an economy with weak institutions, it may be better to have totally private garbage collection than either garbage collection by government employees, or that by the private contractors who got their concessions by bribing officials*" (Shleifer, 1998, pp. 143-144). Ma dato che non si può rischiare di affogare nei rifiuti, dati i presumibili problemi di transazione, anche per questo genere di servizio "*...theoretical arguments suggest that the case for in-house provision is generally stronger when ...corruption in government procurement is a severe problem*" (Hart, Shleifer e Vishny, 1997, p.1159). "*...it may be better to have soft incentives of government employees who pay no attention to quality, than hard incentives of private contractors who bribe government employees to overlook their inattention to quality*" (Shleifer, 1998, p.144).

Se la corruzione è una caratteristica non necessaria del contesto “governo non benevolente”, rientra invece a pieno in questa ipotesi l’aspetto del clientelismo (*patronage*), imputato principale degli scarsi risultati in termini di efficienza produttiva delle imprese pubbliche. L’esperienza italiana delle municipalizzate non fa eccezione perché esiste ampia evidenza almeno aneddotica sulla latitudine degli organici e perché permane la differenza nei contratti collettivi. Tuttavia, non si può tacere che una forma di clientelismo esiste anche nella gestione privata dei servizi in oggetto, favorita dalla frammentazione amministrativa e dalla incompletezza dei meccanismi di gara e concessione.

Occorre precisare che, con alcune rilevanti eccezioni, la letteratura che si occupa del confronto tra impresa pubblica (intesa in sé come strumento di controllo del monopolio naturale) e impresa privata regolamentata non tiene conto della differenza fra privatizzazioni complete e privatizzazioni parziali delle imprese. Nel caso italiano dei servizi pubblici locali tale distinzione è piuttosto importante poiché per il momento la partecipazione dei privati al capitale sociale delle imprese locali è di solito limitata a quote inferiori al 50%, per cui i comuni continuano a mantenere il controllo delle aziende. Pur tenendo conto di tale avvertenza è utile confrontarsi con alcune indicazioni che la letteratura teorica fornisce per comprendere anche il caso delle privatizzazioni locali.

Il processo di privatizzazione delle *utilities* locali fa seguito o è contestuale alla trasformazione delle aziende speciali in spa. A loro volta le aziende speciali derivano dalle aziende municipalizzate allo scopo di conferire a queste stesse aziende l’autonomia patrimoniale e finanziaria che loro mancava. E’ l’inizio di un difficoltoso processo di separazione delle aziende dai comuni che, iniziato con la legge 142 del 1990, ancora non si è concluso. In prima approssimazione l’eventualità di introdurre una barriera fra il comune e l’azienda può far pensare ad un peggioramento dell’efficienza nell’allocazione delle risorse. Se il comune resta il titolare del servizio pubblico – cioè il “principale” – e l’impresa locale – cioè “l’agente” - deve gestire e fornire i servizi in base alle indicazioni del comune stesso, cresceranno quanto meno i costi informativi in seguito alla separazione più netta fra i due enti. Per individuare possibili benefici derivanti dalla separazione fra comune ed azienda occorre superare l’ipotesi che il comune costituisca un pianificatore benevolente ed introdurre la possibilità che i politici e gli amministratori locali abbiano una propria agenda da perseguire, che sottrae risorse alla gestione dei servizi in funzione della massimizzazione del benessere sociale. In tal caso infatti l’introduzione di barriere informative più nette tra gli amministratori comunali ed i manager delle aziende renderà più difficile agli amministratori comunali il perseguimento dei loro interessi personali attraverso il controllo delle aziende locali e quindi sarà foriera di miglioramenti di efficienza. Questo risultato, dovuto a Shapiro e Willig

(1989), è ormai molto noto nell'ambito della letteratura dedicata alle privatizzazioni ma non sempre se ne coglie la portata per il caso dei servizi pubblici locali. La privatizzazione completa delle imprese pubbliche locali e la trasformazione del Comune in semplice regolatore è la barriera informativa più forte che si possa introdurre. Se quindi le inefficienze della produzione pubblica dipendono dall'agenda privata degli amministratori comunali, la privatizzazione dovrebbe costituire uno strumento di accrescimento dell'efficienza. Shapiro e Willig mettono però in luce un altro aspetto piuttosto rilevante per il caso dei servizi pubblici locali. Infatti, in base alle loro ipotesi, essi hanno modo di affermare che i benefici stessi delle privatizzazioni saranno tanto più ampi quanto più il sistema politico funziona male. Intendendo con tale espressione la maggior facilità con cui i funzionari e gli amministratori pubblici perseguono i loro interessi. Nella misura in cui tale risultato è fondato dovremmo aspettarci i maggiori benefici dalle privatizzazioni delle imprese pubbliche locali in quei contesti nei quali il consenso politico viene alimentato mediante l'uso di risorse pubbliche per raggiungere obiettivi politici (individuali o collettivi) che poco hanno a vedere con il miglioramento dei servizi pubblici. Da questo punto di vista è utile ricordare come la realtà dei servizi pubblici locali non sia certo uniforme in Italia. Sebbene alcune caratteristiche strutturali dei servizi siano comuni a tutto il territorio nazionale – si pensi ad esempio al deficit strutturale dei trasporti locali – è doveroso distinguere fra realtà nelle quali il consenso politico locale è stato principalmente alimentato mediante la fornitura di buoni servizi (a prezzo politico) ai cittadini-elettori e realtà nelle quali l'azienda locale è invece carente da questo punto di vista e si presta a costituire soltanto un serbatoio di risorse finanziarie o di alimentazione del consenso mediante la politica delle assunzioni e della concessione di appalti. E' chiaro che anche a parità di dissesto finanziario le conseguenze per il benessere dei consumatori sono molto diverse nei due diversi tipi di sistema politico. Un'eventuale privatizzazione consentirebbe sicuramente benefici ancor più elevati nel sistema politico che funziona peggio dal punto di vista degli utenti. Non è difficile invece ravvisare in processi di privatizzazione soltanto parziale il tentativo dei comuni di non perdere il controllo dell'azienda in funzione della continuità nel perseguimento della loro agenda privata. Cella e Termini (1999) suggeriscono la possibilità che la trasformazione societaria dell'azienda speciale introduca una barriera informativa sufficiente ad ottenere incrementi di efficienza, quando la stessa trasformazione societaria sia accompagnata da una regolamentazione incentivante *à la* Baron e Myerson sulla quale dovrebbe essere basato il contratto di servizio. Per quanto interessanti le conclusioni di Cella e Termini sottovalutano il ruolo dei diritti di proprietà nel determinare l'allocazione delle risorse fra comune ed azienda. Con la semplice trasformazione societaria il comune resta completamente proprietario dell'azienda mentre la privatizzazione parziale non lo priva comunque del controllo societario, dato che la partecipazione azionaria dei

privati è sempre inferiore al 50 % del capitale sociale. Ciò significa fra l'altro la possibilità per il comune di nominare e revocare non solo il presidente dell'azienda, ma anche l'amministratore delegato. Pertanto nel caso di gestioni aziendali eccessivamente indipendenti rispetto agli interessi dei politici e degli amministratori locali, questi ultimi hanno sempre la possibilità di revocare il mandato al presidente e/o all'amministratore delegato non più gradito alle maggioranze politiche in carica. Questo è solo uno degli aspetti attraverso i quali si manifesta il potere legato alla proprietà. Un effetto di tale potere può essere il disincentivo ad investire da parte del management, timoroso di non poter portare a termine i progetti intrapresi dal momento che il proprietario comunale può ostacolare la destinazione di risorse verso attività non ritenute consone rispetto all'agenda di politici ed amministratori locali. L'esempio nel caso delle *utilities* locali è quello dell'espansione stessa delle aziende più dinamiche al di fuori del territorio comunale. In genere essa viene promossa dal management dell'impresa pubblica locale, ma i politici e gli amministratori locali possono ostacolarla ritenendola poco funzionale rispetto al mantenimento del consenso da parte dei cittadini-utenti che risiedono nel Comune di origine dell'azienda locale, nella misura in cui tale consenso risente della prestazione dei servizi all'interno della circoscrizione comunale. D'altra parte questo atteggiamento potrebbe anche rivelarsi miope da parte dell'ente locale, nella misura in cui l'espansione territoriale consente di ottenere, grazie alle economie di scala, miglioramenti di efficienza che potrebbero rendere più tollerabile la forte incidenza dei costi del personale sui costi totali, dovuta proprio a politiche dell'occupazione sostenute dagli enti locali (Bruti Liberati e Fortis, 2001) ed eventualmente incentivare anche un ulteriore aumento dell'occupazione.

La letteratura teorica dedicata alle privatizzazioni ha messo in luce il problema di *commitment* che esiste al riguardo, quando si consideri l'effetto della proprietà sull'efficienza in un contesto di contratti incompleti. Infatti in un mondo di contratti incompleti l'ente pubblico non sarà mai in grado di assumere un impegno vincolante ex-ante a non espropriare ex-post gli investimenti effettuati dal management dell'azienda, per destinarli a fini diversi da quelli per cui erano stati programmati (Laffont e Tirole, 1991). In questo contesto la privatizzazione si pone come strumento atto a superare questo problema di *commitment* e quindi a ripristinare gli incentivi del management ad investire. Nel caso dei servizi locali il problema di mandato potrebbe porsi in maniera diversa a seconda della realtà locale che si considera. Poiché la performance delle imprese pubbliche locali è molto differenziata, è ragionevole ritenere che uno degli elementi discriminanti fra realtà diverse è proprio il rapporto esistente fra aziende e comuni. In particolare nel caso in cui i cittadini siano riusciti ad esprimere maggioranze politiche molto stabili nel tempo (ad esempio giunte monocolori di durata pluridecennale) anche il rapporto fra amministratori comunali ed aziende sarà stato ragionevolmente caratterizzato da maggiore stabilità. Di conseguenza l'impegno del comune nei

confronti del processo di investimento programmato dall'azienda può ritenersi più credibile rispetto al caso di maggioranze instabili. Schmidt (1996) ha riproposto il problema di *commitment* in relazione agli investimenti diretti alla riduzione dei costi di produzione, tenuto conto che un tipico problema che condiziona il conseguimento di maggiori livelli di efficienza in seno alle imprese pubbliche è il cosiddetto *soft budget constraint*. Politiche di riduzioni dei costi in seno alle imprese pubbliche non sarebbero credibili: data la pratica impossibilità di bancarotta per le imprese pubbliche, anche quando i costi realizzati fossero troppo elevati lo stato finirebbe sempre per intervenire e colmare il disavanzo dell'azienda pubblica o mediante il trasferimento di fondi o consentendo incrementi dei prezzi corrispondenti ai maggiori costi. L'impresa pubblica sconta dunque strutturalmente una minor efficienza produttiva rispetto a quella privata, anche se può garantire l'efficienza allocativa. Con la privatizzazione gli investimenti tesi a ridurre i costi diventerebbero immediatamente credibili, dato che la proprietà potrebbe esercitare il suo diritto a chiudere l'impresa o a ridurre drasticamente la dimensione nel caso di uno scompenso dei costi rispetto ai ricavi. In tal caso anche il management subisce una minaccia credibile, qualora la funzione di utilità di quest'ultimo dipenda dalla crescita dell'impresa. Dunque con la privatizzazione aumenterebbe l'efficienza produttiva, sebbene in certi stati del mondo (bancarotta) potrebbe ridursi l'efficienza allocativa. L'interesse di questi ultimi risultati – individuati in un contesto di contratti incompleti – risiede nella possibilità di dimostrare l'esistenza di benefici derivanti dalla privatizzazione anche in assenza dell'ipotesi di amministratori pubblici non benevolenti (nel senso precedentemente descritto). E' sufficiente evidenziare il problema di mandato. Se dunque esistono guadagni di efficienza produttiva legati alle privatizzazioni, anche supponendo che gli amministratori pubblici siano benevolenti, possiamo ritenere che tali guadagni siano ancora maggiori nel caso in cui questi ultimi abbiano invece un'agenda privata da soddisfare. Segal (1998) ha poi dimostrato che l'esistenza di un *soft budget constraint* per le imprese pubbliche può generare comportamenti strategici che si risolvono nella deliberata assunzione di scelte inefficienti da parte dell'impresa pubblica, al fine di ricevere i fondi che lo stato o altri enti pubblici non faranno mai mancare al fine di mantenere in vita l'impresa stessa. Segal dimostra così che le perdite di efficienza che si generano attraverso il comportamento delle imprese pubbliche possono superare la perdita secca di efficienza di un monopolista privato (rispetto alla quale la costituzione di un'impresa pubblica potrebbe essere vista come un rimedio). L'estensione di questi risultati al caso dei servizi locali dovrebbe comunque tener conto anche del fatto che gli obblighi dello Stato connessi al servizio universale potrebbero portare lo Stato stesso ad intervenire – seppur temporaneamente – anche a sostegno di imprese private affidatarie del servizio nel caso in cui queste ultime rischiando la bancarotta mettessero a repentaglio la continuità stessa del servizio. Si potrebbe

allora pensare che nel caso dei servizi locali neanche la privatizzazione porterebbe ad eliminare completamente i perniciosi effetti del *soft budget constraint*.

Il caso delle privatizzazioni dei servizi locali è complicato dal fatto che si tratta di privatizzazioni parziali. La cessione di quote limitate del capitale sociale di imprese pubbliche può essere la conseguenza di problemi finanziari che spingono l'ente pubblico a vendere ma con l'intento di non perdere il controllo dell'impresa. Inoltre la vendita di azioni in più *tranches* fornisce all'ente pubblico proprietario il vantaggio di rinegoziare il prezzo di offerta e quindi l'opportunità di aumentare gli introiti derivanti dalla privatizzazione. La letteratura teorica considera l'intento pubblico di mantenere una parte delle sue partecipazioni nel capitale sociale delle aziende come uno strumento per regolare dall'interno queste stesse aziende, in alternativa alla privatizzazione completa abbinata alla regolazione dall'esterno. Bös (1991) si chiede ad esempio se sia meglio seguire la strada della regolamentazione interna mediante la nazionalizzazione piuttosto che privatizzare l'impresa e sottoporla a regolamentazione con il meccanismo del price-cap. In caso di privatizzazione parziale l'impresa dovrà massimizzare una funzione obiettivo data dalla somma ponderata di profitti e benessere sociale, nella quale i pesi dipendono dalla quota di azioni rispettivamente possedute dall'ente pubblico e dai proprietari privati. Analogamente procede Matsumura (1998) il quale si chiede quale sia la quota ottimale di azioni che il governo deve detenere in un'impresa parzialmente privatizzata. In questo caso però l'impresa opera in un oligopolio misto ed in base alle considerazioni di De Fraja e Del Bono (1989) risulterebbe ottimale per l'impresa pubblica massimizzare i profitti anziché il benessere sociale. Secondo Matsumura la piena nazionalizzazione è ottimale soltanto quando l'impresa opera in monopolio. E' sufficiente passare al caso di un duopolio misto per rendere conveniente una privatizzazione seppur parziale dell'impresa pubblica. Se il comportamento di massimizzazione del benessere sociale risulta dannoso, non è detto che la strategia ottimale sia la piena privatizzazione con la massimizzazione esclusiva dei profitti. Il mix ottimale di proprietà pubblica e privata viene a dipendere dalle condizioni di costo e di domanda e quindi non esiste una regola generale da seguire.

Il limite di queste impostazioni è già stato considerato mettendo in evidenza il fatto che i politici e gli amministratori locali potrebbero avere un'agenda privata che limita il perseguimento dell'interesse pubblico. In tal caso essi potrebbero essere restii ad una privatizzazione totale semplicemente perché potrebbero essere privati di uno strumento per il perseguimento dei loro obiettivi. Il caso delle privatizzazioni parziali andrebbe quindi ulteriormente indagato dal punto di vista teorico rimuovendo l'ipotesi di comportamento benevolente riservata all'operatore pubblico.

4. Trasformazioni societarie e privatizzazioni parziali.

I dati che emergono da una recente ricerca Cispel consentono di fare un primo bilancio del processo di trasformazione societaria e di privatizzazione parziale che ha investito le *public utilities* locali. Il numero delle spa è passato da 22 nel 1995 a 254 nel 2000, evidenziando così la progressiva trasformazione delle ex-aziende municipalizzate in vere e proprie imprese, sebbene queste ultime, come vedremo, continuino ad essere controllate dall'ente pubblico locale (Confservizi-Cispel, 2001).

In base all'indagine sulle trasformazioni societarie (riguardante un campione di 116 aziende intervistate), riportata nella tab.1 (appendice), risulta che ben il 71% delle imprese in sede di trasformazione societaria è rimasto completamente di proprietà dell'ente locale, che detiene quindi tutto il capitale sociale. Nei restanti casi abbiamo cessioni di quote che vanno non oltre il 10% del capitale sociale per 13 aziende (l'11,20% dei casi) e si situano invece fra il 31 ed il 50% del capitale sociale per 11 aziende. La quota ceduta va oltre il 50 % solo nel caso di 4 aziende. Tuttavia bisogna anche sottolineare il fatto che nel caso di 55 aziende (pari al 47,40%) del totale sono state cedute ulteriori quote azionarie ed in questo caso l'ammontare di partecipazioni cedute dal comune si situa fra il 31 ed il 50 % nel caso di 30 aziende (cioè oltre la metà delle aziende che hanno ceduto ulteriori quote). La cessioni di ulteriori quote di capitale sociale non ha comunque mai intaccato il controllo dell'ente locale sulla spa. Si noti poi che la cessione di partecipazioni non coincide necessariamente con la privatizzazione (seppur parziale) dell'azienda. Infatti i soci acquirenti sono molto spesso altre imprese pubbliche locali.

La nuova impresa di servizio locale resta quindi un'impresa sotto il controllo dell'ente pubblico da cui originariamente promana, sebbene fruisca di un notevole apporto da parte di capitali esterni. Rispetto alla procedura di alienazione delle quote azionarie che è stata seguita è utile notare che nella maggioranza dei casi (43 aziende) è stato selezionato direttamente il partner dall'ente locale. La quotazione in Borsa ha interessato solo 11 aziende, altre 14 hanno scelto la cessione di quote ai dipendenti. Si noti poi che fra le aziende che hanno selezionato direttamente i soci vi sono 14 aziende che hanno scelto un'altra impresa pubblica locale, evitando così completamente la privatizzazione. Nel caso invece di apertura al capitale privato si tratta sia di imprese industriali (nel caso di 14 aziende) sia di imprese finanziarie (10 aziende). Dunque la privatizzazione parziale si traduce sia in apporti di competenze tecniche ed organizzative sia nel mero apporto finanziario. Entrando nel merito del ruolo dei soci privati nella gestione si può notare come non solo il ruolo di presidente (maggiormente legato alla rappresentanza, se non le caso di *utilities* minori dove dispone

di maggiori deleghe) ma anche quello di amministratore delegato, spetta quasi sempre al socio di maggioranza, cioè al ente locale.

Disaggregano i dati dal punto di vista territoriale (tab.2) emerge innanzitutto come il processo di cui discute interessi sostanzialmente il Nord ed il Centro-Italia, mentre il Sud ne resta escluso. Solo tre aziende appartenenti al campione intervistato è localizzato nel meridione. Ciò riflette però il fatto che lo stesso processo di municipalizzazione ha riguardato sostanzialmente il Nord ed il centro Italia, mentre al Sud è da sempre maggiormente diffusa la gestione diretta dei servizi pubblici in economia da parte dei Comuni oppure l'affidamento del servizio in concessione ad un'impresa privata⁴. Una volta tenuto conto di tale peculiarità storica, non si osservano grandi differenziazioni tra Nord e Centro per quanto concerne le caratteristiche del processo di privatizzazione. Le uniche differenze rimarchevoli riguardano il fatto che la quotazione in Borsa è un fenomeno quasi esclusivamente settentrionale (9 delle 11 aziende quotate sono localizzate al Nord) e così la scelta di un'altra impresa pubblica locale come socio (13 delle 14 aziende che si contraddistinguono per tale scelta sono aziende settentrionali) nonché la cessione di quote azionarie ai dipendenti.

Rispetto invece alla disaggregazione fra aziende monoservizio ed aziende multiservizio (tab.3 e tab.4) il dati maggiormente degni di nota riguarda il ricorso alla quotazione in Borsa, che interessa quasi esclusivamente le aziende multiservizio (10 delle 11 aziende quotate sono *multiutility*) e la scelta di un'altra impresa pubblica locale come socio (10 su 14 aziende che hanno fatto tale scelta sono *multiutility*).

Un altro studio condotto da Confservizi-Cispel in collaborazione con Nomisma ha stimato in 100.000 miliardi di lire il valore dell'intero settore delle imprese pubbliche locali, evidenziando l'impatto che avrebbe sul mercato finanziario il collocamento anche di quote di minoranza di queste imprese (Conservizi-Cispel, 2001). Tuttavia come abbiamo visto la strada della quotazione sul mercato finanziario è stata sinora percorsa da ben poche imprese ed il settore sembra maggiormente segnato da molteplici accordi di cooperazione fra capitale pubblico e capitale privato, che non passano attraverso il mercato bensì attraverso rapporti di scambio poco esposti ai meccanismi tipici della concorrenza. In settori maggiormente esposti alla liberalizzazione del mercato, come ad esempio quello del gas naturale, si registra una dinamica particolarmente accentuata di accordi di fra imprese sia finalizzati al raggiungimento di soglie critiche per l'acquisto di gas sui mercati internazionali sia tesi al controllo del mercato della vendita ai clienti idonei, segmenti di mercato completamente liberi in base al decreto 164/00 (o "Decreto Letta"). Anche nel segmento vero e

⁴ Solo il 9% delle imprese pubbliche locali è localizzato nel Mezzogiorno, che assorbe quindi soltanto il 19% degli addetti e l'8.4% degli investimenti.

proprio della distribuzione si registrano politiche di fusione ed acquisizione che stanno ridisegnando la struttura di mercato in direzione di una maggior concentrazione dell'offerta⁵.

In generale il ridotto ricorso al mercato finanziario e l'apertura al capitale privato secondo le modalità precedentemente illustrato non prefigurano affatto l'esistenza di un vero e proprio mercato della proprietà dei servizi pubblici locali che potrebbe accrescerne il grado di contendibilità e quindi di efficienza come è avvenuto ad esempio in Gran Bretagna nel caso dell'offerta dei servizi idrici. In quel caso pur in assenza di processi di liberalizzazione condotti attraverso la concorrenza per il mercato si è realizzata una notevole contendibilità delle aziende in Borsa che, assistita da processi di regolamentazione comparativa condotti dall'Autorità di settore, ha effettivamente costituito uno strumento di miglioramento dell'efficienza produttiva e dell'efficienza allocativa. E' noto infatti che la quotazione in Borsa, in presenza di mercati finanziari sufficientemente sviluppati, può costituire di per sé un fattore di miglioramento dell'efficienza produttiva attraverso la minaccia di *take over* che grava sul management delle aziende. Abbiamo visto invece nella precedente sezione che la minaccia di *take over* politico che grava sulle aziende pubbliche locali ad opera dei comuni può essere foriera di ben altre conseguenze.

5. La liberalizzazione incompleta dei servizi pubblici locali.

La riforma dei servizi pubblici locali realizzata con la legge 142/90 sottolinea il carattere imprenditoriale dei servizi a rete, introducendo per i comuni la possibilità di gestire tali servizi in forma societaria e ricorrendo alla partecipazione dei capitali privati, con il limite però di continuare a tollerare il mantenimento delle gestioni in economia dei piccoli enti locali.

Pur avendo posto le basi del successivo processo di privatizzazione parziale, la legge 142/90 ha il limite di non mettere in discussione il monopolio locale dei servizi, esercitato dalle aziende speciali (oggi spa comunali o miste) grazie all'affidamento diretto (a tempo sostanzialmente illimitato e senza procedure competitive) o dalle imprese private grazie a contratti di concessione di durata pluridecennale e facilmente rinnovabili⁶. Il monopolio a tempo illimitato dei servizi a rete è fonte di

⁵ Un quadro completo delle fusioni, acquisizioni e degli accordi di cooperazione avvenuti nel settore del gas naturale è contenuto nella relazione sull'attività svolta dall'Autorità per l'energia nel corso dell'ultimo anno.

⁶ L'esperienza recente dei rapporti concessori risulta alquanto deludente. Una ricerca commissionata dalla Cispel, dedicata alla realtà di 30 comuni distribuiti in 10 regioni (Enea-Nomisma, 1999, p.88) evidenzia la mancanza di trasparenza nella selezione del concessionario, la frequenza del ricorso a rinnovi contrattuali (43%) e alla trattativa privata (26%). Le procedure aperte riguardano una minoranza di casi. Il concessionario quindi tende ad acquisire una posizione di supremazia sull'ente locale, generalmente incapace di esercitare un efficace controllo su vari aspetti dei servizi erogati, configurando così una sorta di vera e propria cattura del regolatore comunale da parte dell'impresa privata.

rendite che non sempre la regolamentazione dei prezzi è in grado di ridurre (si veda a questo proposito il successivo paragrafo dedicato alla regolamentazione) e può inoltre essere considerato un fattore frenante dell'innovazione tecnologica ed organizzativa. Poiché i servizi a rete di cui stiamo discutendo sono caratterizzati da condizioni di monopolio naturale (salvo alcuni segmenti delle filiere come la vendita del gas) l'unica forma di apertura al mercato che è possibile introdurre è la concorrenza periodica per il diritto di servire il mercato. Essa si traduce in aste periodiche per l'affidamento del servizio da parte del Comune.

5.1. Le asimmetrie nei processi di apertura al mercato.

Nella scorsa legislatura è stato fatto un tentativo di riforma della legge 142/90 tendente ad introdurre forme di liberalizzazione dei servizi locali accanto all'eliminazione della gestione dei servizi a carattere imprenditoriale in forme diverse dall'impresa societaria pubblica o privata. Tale tentativo, tradottosi nel d.d.l. 7042, è fallito con la mancata approvazione della riforma da parte del Senato, ma solo parzialmente, poiché diversi articoli di quel disegno di legge, erano nel frattempo stati recepiti nel decreto 164/00 che ha introdotto la liberalizzazione nel settore del gas. Anche per questo motivo vale la pena di richiamare i principali aspetti che caratterizzavano il d.d.l. 7042. Primo fra tutti l'introduzione del principio della competizione per l'ottenimento dell'affidamento dei servizi locali caratterizzati da monopolio naturale. Tale principio veniva attuato mediante lo strumento della "gara" periodica per la selezione del monopolista. Contemporaneamente il disegno di legge affermava il principio che la gestione stessa del servizio poteva avvenire solo nella forma di impresa societaria, eliminando così dal panorama dei servizi locali non solo le gestioni dirette in economia da parte dei comuni ma anche le aziende pubbliche "speciali" nate dalla trasformazione delle vecchie aziende municipalizzate secondo i dettami della legge 142 del 1990. Veniva così definitivamente affermato il principio che il comune non poteva più svolgere un ruolo diretto nella gestione dei servizi pubblici ma soltanto un ruolo di controllo esterno, pur mantenendo la titolarità del servizio. Il controllo esterno da parte dei comuni trovava nel "contratto di servizio" lo strumento più adeguato ed era questo stesso contratto che doveva essere messo a gara fra le imprese, per ottenere la prestazione alle condizioni migliori per l'utenza, garantendo al contempo un'equa e sicura redditività agli investimenti imprenditoriali assai necessari nel settore. Ciò non escludeva la necessità di controlli sui prezzi e sulle tariffe esercitati a livello nazionale, mediante le Autorità di settore ove queste ultime fossero state costituite. Per ogni tipo di servizio venivano stabilite durate diverse dell'affidamento ottenuto mediante gara, ad esempio per il servizio di distribuzione del gas era prevista una durata di 12 anni del monopolio temporaneo (come confermato dal decreto

164/00). Il disegno di legge prevedeva altresì che, successivamente alla gara, al gestore soccombente venissero rimborsate, da parte del vincitore nuovo entrante i costi di investimento non ancora ammortizzati. Inoltre al fine di evitare disincentivi al processo di investimento nelle reti (manutenzione compresa) si prevedeva la possibilità di separazione societaria fra gestione della rete stessa e gestione del servizio all'utenza. La riforma implicava inoltre che la proprietà delle reti e degli impianti tornasse ai comuni in tutti quei casi nei quali era stata trasmessa alle aziende speciali in omaggio alla legislazione vigente. Solo il proprietario comunale infatti poteva essere in grado di affittare in maniera imparziale reti ed impianti alle imprese che erano destinate a succedersi nelle attività di gestione in base ai risultati delle gare periodiche.

Il disegno di legge si poneva quindi come tentativo di superamento sia del monopolio locale dei servizi pubblici, sia della gestione diretta dei medesimi da parte degli enti locali. Ne dovevano scaturire guadagni di efficienza allocativa e produttiva. Al contempo esso conteneva anche alcuni incentivi all'accorpamento delle gestioni ed alla privatizzazione dei servizi, tenuto conto che le decisioni riguardanti questi aspetti spettano agli enti locali. Per questi ultimi l'affidamento del servizio mediante gara significa rischiare di perdere completamente la possibilità di controllare i servizi tramite la proprietà dell'azienda, e quindi anche le connesse rendite politiche ed economiche. Il disegno di legge consentiva un differimento dei tempi entro i quali la gara doveva essere bandita a quei comuni che aprivano direttamente la proprietà delle loro aziende al capitale privato e/o procedevano ad accorpamenti con altri comuni che si traducevano in incrementi molto significativi degli utenti complessivamente serviti. Si proponeva così uno scambio fra concorrenza e proprietà nonché fra concorrenza e dimensioni aziendali forse criticabile (Boitani, Brosio e Petretto, 2000) ma che aveva il merito di operare riconoscendo concretamente gli incentivi delle forze in campo per poi sfruttarli al fine di ottenere gli obiettivi desiderati.

Occorre ricordare da subito che il principio della gara per la selezione del monopolista locale si è nel frattempo già affermato nell'ambito delle regolamentazioni settoriali riguardanti l'assetto della distribuzione del gas naturale (ci riferiamo al già menzionato decreto 164/00, che per quanto riguarda la distribuzione era già stato congegnato in maniera tale da trasporre praticamente il 7042, la cui approvazione veniva ritenuta imminente) e dei trasporti locali (per i quali è prevista la gara su base provinciale). Per tali servizi quindi i comuni non potranno mantenere l'affidamento alle proprie aziende locali, ma dovranno aprire la competizione per il diritto di servire i loro utenti. Rispetto agli altri servizi locali (servizi idrici e raccolta e smaltimento rifiuti) viene quindi a crearsi una situazione asimmetrica.

Nel caso dei servizi idrici l'applicazione della legge Galli, che pur prevedeva sulla carta l'affidamento mediante gara del servizio idrico integrato per ogni *ato* (ambito territoriale ottimale)

continua ad essere rinviata. E' giunta compimento la definizione dei 90 *ato* sul territorio nazionale, ma l'avvio delle gare resta un'incognita. Tuttavia negli unici due casi in cui è stata effettuata tale gara - Arezzo e Firenze - i risultati sono stati oggetto di ricorso presso la magistratura amministrativa. In questi casi uno dei motivi del contendere era l'oggetto sociale delle imprese pubbliche locali partecipanti alla gara. Tale oggetto avrebbe dovuto limitare l'operare di queste imprese all'erogazione di servizi per il comune di provenienza. Dunque mentre la legislazione più avanzata di gas e trasporti locali prevede già la separazione fra titolarità del servizio da parte del comune e gestione da parte dell'impresa (pubblica o privata che sia), nell'amministrazione degli altri servizi rischia di continuare a prevalere la concezione dell'impresa pubblica locale come ente strumentale del comune o, ancor peggio, la gestione in economia da parte degli stessi comuni.

L'esperienza dei servizi idrici insegna che possono esservi notevoli problemi di *enforcement* di un disegno settoriale di ristrutturazione e apertura al mercato per i servizi locali. In mancanza di appropriati incentivi gli enti locali resisteranno ai tentativi di espropriazione delle loro rendite, dilazionando l'applicazione della riforma. Non a caso uno dei punti più spinosi della discussione parlamentare del 7042 riguardava proprio il regime transitorio.

E' lecito interrogarsi su quali saranno gli effetti dell'asimmetria fra i vari servizi dal punto di vista del grado di liberalizzazione. Qualora le gare per l'affidamento del servizio gas da parte dei comuni dovessero effettivamente andare in porto, le *multiutility* locali rischierebbero di perdere un servizio, con conseguenze economiche negative sia sul piano del conseguimento di economie di varietà sia sul piano dei sussidi incrociati. Inoltre viene perduta l'opportunità di effettuare gare per l'affidamento congiunto di tutti i servizi comunali. D'altra parte bisogna anche evidenziare che nel caso stesso delle aziende *multiutility* la possibilità di fornire servizi caratterizzati da un grado molto diverso di liberalizzazione consente di ottenere ulteriori vantaggi. Nell'ambito dei servizi non ancora liberalizzati (come la distribuzione di energia elettrica ed i servizi idrici) vengono conservate le rendite di monopolio e queste possono servire a finanziare l'espansione della stessa *multiutility* in mercati più aperti alla concorrenza come quello del gas naturale e soprattutto delle telecomunicazioni. Inoltre chi gode e continuerà a godere di un'elevata quota di clienti vincolati o per ragioni di regolazione settoriale o per il mantenimento del monopolio locale, può offrire a questi stessi clienti anche un servizio venduto in condizioni concorrenziali, come il gas e le telecomunicazioni, contando sul fatto che l'offerta del pacchetto integrato di servizi finirà comunque per spiazzare la concorrenza. Non a caso la crescita secondo il modello *multiutility* si sta rivelando vantaggiosa anche per grandi colossi come Enel, che oltre a contare sui propri clienti elettrici vincolati si sta espandendo anche nel settore idrico, oltre che nel mercato del gas.

5.2. Occorre una riforma generale dei servizi pubblici locali?

Non vogliamo addentrarci in questa sede sulle motivazioni e sulle responsabilità politiche relative alla mancata approvazione della riforma dei servizi pubblici locali. E' sufficiente ricordare che una riforma siffatta contrastava senz'altro con molteplici interessi, volti a difendere le rendite politiche ed economiche che il controllo pubblico dei servizi nell'angusta cornice comunale ancora consente. Una riforma imperniata simultaneamente sul principio dell'apertura dei servizi alla concorrenza, sulla separazione fra titolarità (comunale) e gestione (imprenditoriale) del servizio, contenente alcuni incentivi all'aggregazione territoriale fra comuni ed all'apertura al capitale privato⁷ era una riforma tesa a conseguire guadagni di efficienza nell'organizzazione dei servizi e a trasferirli direttamente agli utenti. Com'è noto gli interessi di questi ultimi sono interessi diffusi e quindi meno tutelati rispetto agli interessi degli amministratori e dei politici locali nonché del capitale privato. Quest'ultimo può certamente essere fautore del processo di privatizzazione dei servizi locali, ma non necessariamente del processo di liberalizzazione. Il miglior mondo possibile per le imprese private è ovviamente quello in cui esse possono gestire i servizi in condizioni di monopolio locale illimitato nel tempo e con affidamento diretto, cioè senza partecipare ad alcuna procedura competitiva di selezione. Il carattere sinora assunto dal processo di apertura delle *utilities* locali al capitale privato rischia di ricalcare proprio quel modello, eccezion fatta per il servizio di distribuzione del gas e per il trasporto locale nei quali la liberalizzazione dovrebbe gradualmente concretizzarsi nei prossimi anni.

Al culmine del dibattito che doveva precedere l'approvazione della riforma si erano ormai costituite due scuole di pensiero sulla riforma dei servizi pubblici locali. La prima enfatizzava il processo di liberalizzazione cui mirava il disegno di legge, il quale prevedeva la trasformazione societaria per tutte le utilities ma lasciava sostanzialmente la decisione di privatizzazione delle aziende ai singoli enti locali, salvo fornire a questi ultimi qualche incentivo in questa direzione. L'altra scuola di pensiero enfatizzava invece la necessità di privatizzare rapidamente le imprese pubbliche locali, lasciando sullo sfondo la questione delle gare e della liberalizzazione dei servizi. Probabilmente anche nel mondo delle imprese private esistono posizioni variegata rispetto al processo di liberalizzazione. Mentre alcune medie e grandi aziende possono vedere nella liberalizzazione un'occasione di conquista di mercati locali sinora monopolizzati, altre imprese (industriali o finanziarie) di minor dimensione e con una maggior caratterizzazione locale possono ritenere più utile entrare su questi mercati mediante le operazioni di privatizzazione parziale compiute dalle spa

⁷Era infatti prevista per i comuni la possibilità di rinviare l'affidamento del servizio mediante gara se si procedeva alla costituzione di società per azioni che aumentavano in maniera cospicua l'utenza dei comuni serviti e/o se una parte consistente del capitale delle società era privato.

comunali, con cui stringono accordi di cooperazione. Per queste ultime imprese una maggior spinta al processo di privatizzazione può essere maggiormente funzionale alle loro strategie, le quali potrebbero essere invece sovvertite da una maggior contendibilità del mercato. Inoltre anche il mondo delle imprese pubbliche locali assai variegato, insieme a diverse imprese poco efficienti esistono anche alcuni operatori che hanno sviluppato una notevole capacità imprenditoriale e che sono in grado di competere a pieno titolo con le imprese private italiane ed estere. Qualora la liberalizzazione fosse andata in porto, tali operatori si candidavano quindi a vincitori di numerose gare sul territorio nazionale, insieme ad imprese straniere che godono di ampia reputazione su questi mercati. Il conseguente rafforzamento della posizione di queste imprese pubbliche avrebbe reso ancora più difficile la competizione per le imprese private nazionali. Questi ultimi sollevano anche il problema della distorsione della concorrenza, tenuto conto che le imprese pubbliche locali, risultando ancora monopolisti sul territorio comunale di origine, godono di rendite che sono precluse agli operatori privati nuovi entranti. Se in passato queste rendite venivano trasferite ai Comuni sia per alimentare il consenso politico locale (nella peggiore delle ipotesi) sia per alimentare la produzione di beni pubblici locali (nell'ipotesi migliore), in caso di liberalizzazione le stesse rendite potrebbero essere utilizzate per vincere la competizione al di fuori del territorio comunale (Massarutto, 2001).

Dunque il blocco di interessi contro la liberalizzazione sembra essere ancor più forte ed ampio rispetto a quello che ostacola la privatizzazione delle imprese pubbliche locali. Il nuovo Dpef a questo proposito sembra maggiormente orientato ad adottare la priorità della privatizzazione laddove sostiene che il nuovo esecutivo “si impegna a studiare le forme più opportune per promuovere la privatizzazione dei servizi pubblici locali attuando il principio della netta separazione fra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione”. Questa affermazione sembra effettivamente prefigurare uno scenario nel quale la gestione dei servizi sarà definitivamente sottratta ai Comuni pur lasciando loro le funzioni di programmazione e regolamentazione locale. Tuttavia resta il fatto che la decisione di privatizzazione spetta a ciascun ente locale per cui il governo nazionale potrà soltanto incentivare tale decisione e naturalmente il Dpef non entra nel merito delle forme che assumerà la promozione delle privatizzazioni locali. In compenso il termine “liberalizzazione” sembra essere letteralmente scomparso dal vocabolario del dibattito più recente sulla riforma dei servizi locali.

6. Il ruolo della regolamentazione.

Se il processo di liberalizzazione dei servizi pubblici locali dovesse subire una battuta di arresto il ruolo della regolamentazione dei prezzi e della qualità del servizio diventerebbe ancor più cruciale. Anche nel caso in cui la concorrenza per il mercato fosse stata pienamente introdotta in tutti i servizi, ciò non avrebbe naturalmente escluso forme di regolamentazione nazionale delle tariffe oltre a quelle locali (contratto di servizio). Infatti nel lungo periodo intercorrente fra una gara e l'altra, modificazioni della domanda e delle condizioni tecnologiche avrebbero richiesto modificazioni dei prezzi al fine di evitare perdite di efficienza produttiva ed allocativa. Tuttavia in un contesto nel quale le imprese (pubbliche o private che siano) mantengono il monopolio locale dei servizi a tempo praticamente indeterminato, e vengono perduti gli incentivi ad alto potenziale forniti dalla concorrenza, l'unica forma di protezione del benessere degli utenti resta la regolamentazione.

Discutere a fondo di problemi di regolamentazione richiederebbe un'analisi separate per i singoli servizi. Tuttavia vi sono almeno tre questioni generali che interessano tutti i servizi locali e condizionano l'efficacia del processo di regolamentazione come strumento per raggiungere l'efficienza allocativa e produttiva nell'ambito dei servizi stessi. Tali questioni riguardano: 1) la presenza o meno di autorità indipendenti di regolamentazione settoriale 2) l'introduzione generalizzata del *price-cap* come meccanismo di regolamentazione del prezzo dei servizi 3) l'introduzione di meccanismi di regolamentazione comparativa.

L'introduzione delle autorità indipendenti di regolamentazione ha rivoluzionato il processo di regolamentazione dei prezzi dei servizi pubblici in Italia. Prima dell'istituzione di tali autorità, come ha ben documentato Prosperetti (1989), il processo di regolamentazione era unicamente legato al rispetto delle compatibilità macroeconomiche e dell'influenza politica. Come tale esso non possedeva né gli strumenti normativi né le risorse tecniche ed economiche⁸ per incentivare il recupero di produttività dei servizi ed evitare gli abusi di posizione dominante da parte dei monopolisti (pubblici) presenti nel settore.

La regolamentazione tariffaria era infatti praticamente priva di riferimenti microeconomici. Attualmente la situazione, almeno sul piano dei fondamenti economici delle normative, si è modificata. Tuttavia occorre discriminare fra il caso dei settori nei quali un'Autorità indipendente è stata investita dei compiti di regolamentazione ed il caso relativo ai settori nei quali un organismo di

⁸ Ad esempio Prosperetti (1989, p.348) ricorda come ancora all'inizio degli anni novanta il Cip (Comitato Interministeriale dei prezzi) – dal 1986 responsabile globale in materia tariffaria – scontasse vincoli alle risorse particolarmente gravi per poter svolgere con efficacia i suoi compiti. Infatti l'ufficio tariffe poteva ancora contare su uno staff di 8 unità di cui solo tre erano laureati.

questo tipo non esiste ancora. Riguardo quindi ai servizi pubblici locali, bisogna differenziare fra il caso della distribuzione di gas naturale ed energia elettrica, nel quale esiste un'autorità indipendente già operativa ed affrontare i compiti di regolamentazione tariffaria con risorse congrue, ed il caso dei servizi idrici, dei trasporti locali e della raccolta e smaltimento rifiuti, nei quali un'Autorità di questo genere non esiste ancora. Nel caso dei servizi idrici non può infatti definirsi autorità indipendente la Commissione di controllo istituita presso il Ministero dei lavori pubblici, Commissione che, in base a quanto ci risulta, pur potendo contare su personalità di riconosciuto prestigio, sconta carenze di risorse che rendono il suo compito assai arduo. Non vogliamo qui addentrarci sul dibattito relativo all'opportunità di istituzione di Autorità indipendenti decentrate per la regolamentazione dei servizi pubblici locali, ma limitarci a segnalare che alla liberalizzazione incompleta dei servizi pubblici locali si sommano carenze tali nella regolamentazione da indurci a ritenere ancora molto lontani nel tempo i desiderati recuperi di efficienza.

L'introduzione del *price-cap* (sia nella distribuzione del gas, che nei servizi idrici) come meccanismo automatico di controllo della crescita dei prezzi negli intervalli che intercorrono fra le revisioni discrezionali da parte degli organismi di regolamentazione, dovrebbe essere in grado di incentivare il recupero di produttività. Tuttavia molto dipende da come i limiti alla crescita del prezzo sono congegnati e dai requisiti imposti alle imprese. Si tenga soprattutto presente che tale meccanismo è stato originariamente introdotto per garantire l'efficienza produttiva in settori dove un'impresa privatizzata sostituiva un monopolista pubblico (Il settore inglese delle telecomunicazioni). Il fondamento di questo meccanismo di regolamentazione, nella sua nota formulazione (RPI - X), sta nel trasmettere ai consumatori una parte fissa degli aumenti di produttività (X) - riducendo l'aumento dei prezzi consentito in base all'indice RPI (Retail Price Index) - e nel lasciare che l'impresa si appropri degli ulteriori aumenti di produttività che può conseguire, in termini di maggiori profitti. Implicitamente si ipotizza che l'impresa tenda a minimizzare i costi in vista della massimizzazione dei profitti. Se però il *price-cap* viene applicato da imprese pubbliche o addirittura nell'ambito delle gestioni in economia dei Comuni allora non possiamo ipotizzare che il comportamento di questi enti sia rivolto alla massimizzazione dei profitti, e quindi non siamo certi che essi tendano alla minimizzazione dei costi. Pertanto resta dubbio lo stimolo al recupero completo dell'efficienza produttiva e il *price-cap* nei servizi pubblici locali rischia di essere poco più che un calmiera all'aumento delle tariffe. Viene meno cioè la sua potenzialità come strumento per massimizzare l'efficienza produttiva.

I servizi pubblici locali essendo prestati da numerose imprese sul territorio, spesso simili dal punto di vista dei costi che devono sostenere, si prestano all'introduzione di forme di regolamentazione comparativa. Quest'ultima avrebbe il pregio di limitare gli effetti dell'asimmetria di informazioni

fra regolatore ed impresa sui costi di fornitura dei servizi e di incentivare automaticamente le imprese a ridurre i costi verso i livelli già raggiunti dalle imprese più efficienti. Tuttavia forme di regolamentazione comparativa, in base a quanto ci è noto, sono state per il momento introdotte soltanto nell'ambito della riforma delle tariffe di distribuzione del gas naturale, le quali prevedono il calcolo dei costi di distribuzione in forma parametrica, facendo riferimento – per quanto riguarda l'individuazione dei parametri – ad un insieme di aziende caratterizzate dai livelli di efficienza più elevati, ed introducono quindi forme di perequazione per le aziende più inefficienti. Tuttavia tale riforma è stata oggetto di ricorso presso la magistratura amministrativa proprio in considerazione del metodo parametrico di calcolo dei costi.

7. Conclusioni.

In Italia, nel corso dell'ultimo decennio, la per tanti versi necessaria riforma dei servizi pubblici locali è andata procedendo lentamente. Certamente non è stato spedito il passo del processo legislativo, ma ancor più neghittoso si è mostrato nel suo complesso l'ambiente politico e economico nel tradurre in pratica gli indirizzi contenuti nelle norme approvate. Ciò che oggi è di maggior nocumento è la liberalizzazione soltanto parziale dei mercati. I comuni continuano per lo più a mantenere il controllo delle loro aziende e, ancor peggio, in molti casi gestiscono i servizi in economia. Se la riforma è principalmente volta a trasferire all'utente le rendite economiche e politiche di concessionari privati, imprese pubbliche e gestioni dirette, essa si trova ancora in merso al guado. Solo nel settore del gas si manifesta la possibilità di erodere a breve i vantaggi della protezione dei mercati, grazie ad un processo di liberalizzazione più accelerato e alla presenza di un'Autorità di regolamentazione. Resta il problema della frammentazione dell'offerta in troppe unità produttive di taglia insufficiente. Il fenomeno è dovuto anche agli ostacoli incontrati dalle aziende più dinamiche nell'espansione al di fuori del territorio comunale di origine.

I servizi pubblici locali hanno peraltro conosciuto negli ultimi anni un forte aumento degli investimenti (destinato sicuramente a proseguire massicciamente nei servizi idrici ed ambientali) ed un ulteriore rafforzamento delle imprese *multiutility*. Queste ultime, pur frenate nei loro tentativi di espansione sul territorio, sono andate espandendosi in settori contigui come quello delle telecomunicazioni. Inoltre, il processo di privatizzazione parziale delle aziende vede le imprese pubbliche locali *multiutilities* protagoniste sia dei processi di quotazione in Borsa sia dell'acquisizione di quote di capitale di altre spa comunali. Il carattere asimmetrico dei processi di liberalizzazione consente a queste imprese di sfruttare le rendite di monopolio nei settori non ancora completamente aperti al mercato (servizi idrici ed energia elettrica ad esempio) per rafforzare la

loro presenza nei settori più aperti alla concorrenza (telecomunicazioni e gas naturale). Queste aziende sono quindi sia soggetti appetibili per il capitale privato, oltre che per gli enti pubblici che le controllano. Si può congetturare che a questi le municipalizzate (trasformate in spa) continuino ad interessare per vari aspetti di generazione e mantenimento del consenso attraverso pratiche clientelari, ma che incomincino anche a rappresentare, sempre in vista del medesimo fine, un'importante fonte di finanziamento della spesa pubblica locale alternativa alla pressione tributaria locale autonoma. Forse ci troviamo in presenza di un piccolo esempio di eterogenesi dei fini applicata al federalismo fiscale.

Si intravede il rischio che privatizzazione e liberalizzazione, anziché consolidarsi come processi complementari, siano intese e realizzate in alternativa. L'apertura al capitale privato, in presenza di scarsa liberalizzazione, consente infatti alle imprese pubbliche e private più ricche e più dinamiche di entrare sui diversi mercati locali acquisendo partecipazioni azionarie. Questa pratica può avere i suoi lati positivi in relazione alla situazione di sottodimensionamento produttivo da cui si parte. Ma a breve essa deve essere convalidata dall'universale applicazione dei meccanismi di concorrenza nel e per il mercato.

Tuttavia, anche un contesto di questo genere può incepparsi, in primo luogo per la possibilità di accordi collusivi. Il rischio è tanto più elevato quanto più le stesse imprese finiscono per essere presenti su più mercati liberalizzati, ma alcuni, di monopolio naturale, attraverso le gare, e altri, come gas e energia elettrica, attraverso la libertà di scelta assegnata ai clienti idonei.

Stentano inoltre a decollare meccanismi di regolamentazione comparativa sui quali sarebbe invece naturale poter contare quando esistono diversi mercati locali nei quali la variabilità dei costi di produzione è limitata. Lo stesso meccanismo del *price-cap* potrebbe non funzionare in tutta la sua potenzialità come incentivo all'efficienza produttiva, quando venga applicato ad imprese pubbliche che per loro natura non sono chiamate a massimizzare i profitti.

In assenza di un disegno generale di riforma, i problemi della frammentazione dell'offerta e delle gestioni in economia da parte dei comuni resterebbero ancora a lungo irrisolti, specialmente nei servizi idrici e nei servizi ambientali. Questi ultimi sono proprio i servizi a cui dovranno essere destinati ingenti investimenti nei prossimi anni. La difficoltà di recuperare sul piano sia dell'efficienza produttiva, sia dell'efficienza allocativa fa pensare a significativi aumenti delle tariffe che graveranno sugli utenti o a maggiori disavanzi a carico dei contribuenti.

Proprio i servizi idrici ed i servizi ambientali evidenziano i notevoli problemi di *enforcement* delle riforme pur disegnate in Italia. In mancanza di significativi incentivi alla loro applicazione da parte degli enti periferici, tutto sembra essere nelle mani dei tribunali amministrativi che scandiscono il tempo della regolamentazione e ne divengono gli autentici protagonisti.

Tab. 1- INDAGINE SULLE TRASFORMAZIONI SOCIETARIE ¼

Totale Spa intervistate n. 116

		PERCENTUALE	
Legge Bassanini	SI	68	58,60%
	NO	40	34,50%
	n.d.	8	6,90%
Valutazione capitale	Perizia ex art.2343	108	93,10%
	Valutazione di mercato	1	0,90%
	n.d.	7	6,00%
Quota ceduta	0%	83 [^]	71,50%
	0,1-10%	13	11,20%
	11-30%	4	3,40%
	31-50%	11	9,50%
	oltre	4	3,40%
Cessione ulteriori quote	SI	55	47,40%
	NO	38	32,70%
	n.d.	23	19,90%
Percentuale ulteriori quote	0-10%	4	7,30%
	11-30%	10	18,20%
	31-50%	30	54,50%
	oltre		
	n.d.	11	20,00%
Aumento di capitale	SI	17	14,60%
	NO	40 [*]	34,50%
	non sa	23	19,80%
Procedura di alienazione	Selezione partner	43 [#]	37,10%
	Quotazione in Borsa	11	9,50%
	Dipendenti	14	12,10%
	Da decidere	20	17,20%
Scelta del partner	Industriale	14	32,50%
	Finanziario	10	23,20%
	Impresa pubblica locale	14	32,50%
	Da decidere	14	32,50%
Provenienza Top Management			
Presidente	Socio maggioranza	75	64,60%
	Socio minoranza	4	3,40%
	Socio unico	3	2,60%
Amministratore delegato	Socio maggioranza	31	26,70%
	Socio minoranza	8	6,90%
LEGENDA	* 9 NO incerti		
	[^] 1 quota mancante		
	[#] 2 in discussione		

Tab. 2.- INDAGINE SULLE TRASFORMAZIONI SOCIETARIE 2/4

		NORD tot.80	PERCENTUALE	CENTRO tot.33	PERCENTOE	SUD e ISOLE tot.3	PERCENTUALE
Legge Bassanini	SI	44	55,00%	22	66,70%	2	66,70%
	NO	32	40%	7	21,20%	1	33,30%
	n.d.	4	5%	4	12,10%		
Valutazione capitale	Perizia ex art.2343	76	95%	30	91%	2	66,70%
	Valutazione di mercato			1	3%		
	n.d.	4	5%	2	6%	1	33,30%
Quota ceduta	0%	59	73,80%	22^	66,70%	3	100%
	0,1-10%	8	10%	5	15,10%		
	11-30%	4	5%				
	31-50%	7	8,80%	4	12,10%		
	oltre	3	3,80%	1	3%		
Cessione ulteriori quote	SI	41	51,20%	13	39,40%	1	33,30%
	NO	23	28,70%	15	45,40%		
	n.d.	17	21,20%	4	12,10%	2	66,70%
Percentuale ulteriori quote	0-10%	4	9,70%				
	11-30%	8	19,50%	2	15,40%		
	31-50%	20	48,80%	9	69,20%	1	100%
	oltre						
	n.d.	9	21,90%	2	15,40%		
Aumento di capitale	SI	11	13,70%	6	18,20%		
	NO	29*	36,20%	10°	30,30%	1	33,30%
	non sa	13	16,20%	88	24,20%	2	66,70%
Procedura di alienazione	Selezione partner	29	36,20%	11	33,30%	3#	100%
	Quotazione in Borsa	9	11,20%	1	3%	1	33,30%
	Dipendenti	12	15%	2	6,10%		
	Da decidere	10	12,50%	10	30,30%		
Scelta del partner	Industriale	9	31%	4	36,40%	1	33,30%
	Finanziario	6	20,70%	2	18,20%	2	66,70%
	Impresa pubblica locale	13	44,90%	1	9,10%		
	Da decidere	8	27,60%	5	45,40%	1	33,30%
Provenienza Presidente	top management						
	Socio unico	3	3,70%				
	Socio maggioranza	50	62,50%	21	63,60%	3	100%
Amministratore delegato	Socio minoranza	3	3,70%	1	3%		
	Socio maggioranza	21	26,20%	8	24,20%	2	66,70%
	Socio minoranza	5	6,20%	3	9,10%		
LEGENDA	* 7 NO incerti						
	^ 1 quota mancante						
	° 2 NO incerti						
	# 2 in discussione						

Tab. 3.- INDAGINE SULLE TRASFORMAZIONI SOCIETARIE 3/4

Totale Spa monoservizio n. 55 di cui:

- solo gas n. 1
- solo trasporti n. 18
- solo idrico n. 14
- solo energia elettrica n. 3
- solo farmacia n. 10
- solo igiene ambientale n. 9

		PERCENTUALE	
Legge Bassanini	SI	36	65,4%
	NO	14	25,4%
	n.d.	5	9,1%
Valutazione capitale	Perizia ex art.2343	49	89,1%
	Valutazione di mercato	1	1,8%
	n.d.	5	9,1%
Quota ceduta	0%	45	81,8%
	0,1-10%	3	5,4%
	11-30%	1	1,8%
	31-50%	4	7,3%
	oltre	2	3,6%
Cessione ulteriori quote	SI	25	45,4%
	NO	19	34,5%
	n.d.	11	20,0%
Percentuale ulteriori quote	0-10%	1	4,0%
	11-30%	3	12,0%
	31-50%	17	68,0%
	oltre		
	n.d.	4	16,0%
Aumento di capitale	SI	5	9,1%
	NO	21*	38,2%
	non sa	11	20,0%
Procedura di alienazione	Selezione partner	22#	40,0%
	Quotazione in Borsa	1	1,8%
	Dipendenti	6	10,9%
	Da decidere	9	16,4%
Scelta del partner	Industriale	10	45,4%
	Finanziario	5	22,7%
	Impresa pubblica locale	4	18,2%
	Da decidere	9	40,9%
Provenienza Top Management Presidente	Socio maggioranza	36	65,4%
	Socio minoranza	3	5,4%
	Socio unico		
Amministratore delegato	Socio maggioranza	13	23,6%
	Socio minoranza	5	9,1%
LEGENDA	* 4 NO incerti		
	# 2 incerti		

Tab 4-- INDAGINE SULLE TRASFORMAZIONI SOCIETARIE (multiservizio n. 61 di cui: multiservizio rete n. 46; multiservizio rete+altro n. 15)

		MULTISERVIZI O RETE	PERCENT UALE	MULTISERVIZIO RETE+ALTRO	PERCENTUAL E
Legge Bassanini	SI	20	43,5%	12	80%
	NO	24	52,20%	2	13,30%
	n.d.	2	4,3%	1	6,70%
Valutazione capitale	Perizia ex art.2343	44	95,6%	15	100%
	Valutazione di mercato				
	n.d.	2	4,3%		
Quota ceduta	0%	27	58,7%	11	73,30%
	0,1-10%	9	19,6%	1	6,70%
	11-30%	2	4,3%	1	6,70%
	31-50%	6	13,0%	1	6,70%
	oltre	2	4,3%		
Cessione ulteriori quote	SI	22	47,80%	8	53,30%
	NO	16	34,80%	3	20%
	n.d.	8	17,40%	4	26,70%
Percentuale ulteriori quote	0-10%	2	9,10%	1	12,50%
	11-30%	5	22,70%	2	25%
	31-50%	8	36,40%	5	62,50%
	oltre				
	n.d.	7	31,80%		
Aumento di capitale	SI	8	17,40%	4	26,70%
	NO	16*	34,80%	3	20%
	non sa	9	19,60%	3	20%
Procedura di alienazione	Selezione partner	16	34,80%	5	33,30%
	Quotazione in Borsa	8	17,40%	2	13,30%
	Dipendenti	6	13%	2	13,30%
	Da decidere	8	17,40%	3	20%
Scelta del partner	Industriale	4	25%		
	Finanziario	4	25,00%	1	20%
	Impresa pubblica locale	9	56,20%	1	20%
	Da decidere	2	12,50%	3	60%
Provenienza Top Management					
Presidente	Socio maggioranza	30	65,20%	9	60%
	Socio minoranza	1	2,20%		
	Socio unico	2	4,30%	1	6,70%
Amministr. delegato	Socio maggioranza	13	28,30%	5	33,35
	Socio minoranza	3	6,50%		
LEGENDA	* 5 NO incerti				
	^ 1 quota mancante				

Riferimenti bibliografici

- Antonioli B., R. Fazioli e M. Filippini, 2000, *Il servizio di igiene urbana italiano tra concorrenza e monopolio*, in Bulckaen F. e C. Cambini, *I servizi di pubblica utilità*, Milano, Angeli, pp.221-246.
- Beccarello M., 1998, *Price-cap e recupero di produttività: suggerimenti dalla regolazione del settore del gas*, in “Economia Pubblica”, IV bimestre, pp. 5-27.
- Boitani A., G. Brosio e A. Petretto, 2000, *Privatizzare, ma con la concorrenza*, in “Il sole 24 ore”, 12 febbraio.
- Bös D., 1991, *Privatization. A Theoretical Treatment*, Oxford, Clarendon Press.
- Bruti Liberati E. e M. Fortis (a cura di), 2001, *Le imprese multiutility*, il Mulino, Bologna.
- Cavaliere A. e F. Osculati, 2000, *Finanza e servizi pubblici locali: autonomia e apertura al mercato*, in Bernardi L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2000*, Il Mulino, Bologna, pp.
- Cella M. e V. Termini, 1999, *La funzione economica del contratto di servizio nella trasformazione in spa delle aziende di servizi pubblici locali*, in “Economia pubblica”,
- Chisari O., A. Estache e J.J. Laffont, 1999, *The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization: The Role of Universal Service Obligations*, worldbank.org.
- Cispel, 1993, *La produttività nei servizi pubblici locali: metodologia e parametri*.
- Cispel, 1999, *Compendio Statistico*
- Confservizi-Cispel, 2001, *Compendio Statistico 2000*, Edizioni Edilizia Popolare, Roma
- De Fraia G. e F. Del Bono, 1989, *Alternative Strategies of a Public Enterprise in Oligopoly*, in “Oxford Economic Papers”, vol.41, pp.302-311.
- Enea-Nomisma 1999 *Rapporto sui Servizi Pubblici Locali in Italia*.
- Hart O., A. Shleifer e R.W. Vishny, 1997, *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*, in “Quarterly Journal of Economics”, pp.1127-1161.
- Laffont J.J. e J. Tirole 1991, *Privatisation and Incentives*”, in “Journal of Law, Economics and Organisation”, 7, pp. 84-105.
- Massarutto A., 2001, *Tutto da rifare per i servizi pubblici locali*, in “Economia delle Fonti di Energia e dell’Ambiente”, in corso di pubblicazione.
- Matsumura T., 1998, *Partial Privatization in Mixed Duopoly*, in “Journal of Public Economics”, vol.70, pp.473-483.
- Meggison W.L. e J.M. Netter, 2001, *From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization*, in “Journal of Economic Literature”, vol.39, pp.321-389.

- Newbery D.M., 1997, *Privatisation and Liberalisation of Network Utilities*, in "European Economic Review", n.41, pp.357-383.
- Newbery D.M. ,1999, *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*", The Mit Press.
- Pigliapoco M. 1996, *Efficienza e produttività del settore idrico*, in "Economia Pubblica".
- Prosperetti L.,1989, *Il controllo dell'efficienza e della qualità nei principali servizi pubblici: esperienze internazionali e proposte per l'Italia*, in Battaglia A. e R. Valcamonici (a cura di) *Nella competizione globale*, Bari, Laterza, pp.349-374
- Sbandati A. e S. Cima, 1999, *L'economia dei rifiuti solidi urbani*, Franco Angeli, Milano
- Schmidt, K.M. 1996, *The Costs and Benefits of Privatisation: an Incomplete Contracts Approach*, in "Journal of Law, Economics and Organisation", II, pp.181-214.
- Segal I., 1998, *Monopoly and Soft Budget Constraint*, in "Rand Journal of Economics", vol.29, pp.596-609.
- Shapiro, C. and R.D. Willig, 1990, *Economic Rationales for the Scope of Privatization* in E.N. Suleiman and J.Waterbury (eds.): *The Political Economy of Private Sector Reform and Privatisation*, Boulder, Westview Press.
- Sheshinski E. e L.F. Lopez-Calva, 1999, *Privatization and its Benefits:Theory and Evidence*, Harward Discussion Papers.
- Shleifer A., 1998, *State versus Private Ownweship*, in "Journal of Economic Perspectives", 12, pp. 133-150.
- Shirley M.M. e P. Walsh, 2001, *Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate*, worldbank.org
- Vickers J. and G.Yarrow 1988 *Privatization. An Economic Analysis*, The Mit Press.
- Vickers J. And G. Yarrow, 1991, *Economic Perspectives on Privatization*, in "Journal of Economic Perspectives", pp.111-132.