



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

La riforma della regolamentazione
dei servizi pubblici locali in Italia:
linee generali e insegnamenti per il futuro

di Magda Bianco e Paolo Sestito

Settembre 2008

numero

18

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

LA RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI IN ITALIA: LINEE GENERALI E INSEGNAMENTI PER IL FUTURO

Magda Bianco* e Paolo Sestito*

Sommario

Il lavoro descrive sinteticamente i tratti comuni di un progetto di ricerca sui servizi pubblici locali condotto da ricercatori della Banca d'Italia, avvalendosi anche di rilevazioni ad hoc effettuate dalla rete territoriale della Banca. Nel lavoro ci si concentra su motivazioni, caratteristiche, risultati e lezioni generali del progetto di ricerca (rimandando ai singoli lavori per una descrizione delle specifiche risultanze descrittive ed analitiche e dei dettagli relativi ai diversi settori).

In particolare il progetto di ricerca nel suo insieme era volto all'analisi di effettività ed efficacia di riforme avviate già da un quindicennio ma per molti aspetti ancora incompiute. Con questo obiettivo sono stati realizzati sia studi di settore (tanto attività "di rilevanza economica" che taluni servizi "sociali") volti a evidenziare l'effettività dei processi di riforma avviati negli anni novanta; proporre un quadro aggiornato dell'assetto attuale del comparto (in termini di assetti proprietari, ruolo degli enti locali, ecc.); tentare una valutazione delle performance (con riferimento all'evoluzione della struttura di mercato, ai costi, alla qualità, ai risultati di bilancio, agli obiettivi ambientali), sia analisi trasversali relative all'evoluzione della disciplina, all'uso del project financing, ai processi di crescita dei maggiori operatori. L'analisi ha evidenziato come nel complesso i risultati dei processi di riforma siano stati insoddisfacenti.

In questo lavoro vengono discusse alcune delle principali criticità degli assetti regolatori e di mercato venutisi a determinare che potrebbero aver contribuito a tale insuccesso: a) l'insufficiente attenzione alla rilevanza delle peculiarità settoriali nel disegno regolatorio; b) le modalità di copertura dei costi mediante tariffa; c) l'eccesso di localismo nell'attività di regolamentazione; d) l'insufficiente separazione tra i diversi ruoli ed interessi dell'ente pubblico locale, contemporaneamente fonte di legittimità politica del potere di regolazione e programmazione affidato ad organi tecnici (in prevalenza locali), eventuale proprietario del gestore (in passato addirittura diretto gestore del servizio) e rappresentante della *voce* degli utenti del servizio.

Classificazioni JEL: H23, H42, H75, K23, L33, L43.

Parole chiave: liberalizzazioni, servizi pubblici locali, regolamentazione.

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Perché un progetto di ricerca sui servizi pubblici locali.....	3
3. Caratteristiche generali del progetto di ricerca.....	7
3.1 La metodologia.....	7
3.2 Le carenze informative.....	9
3.3 I risultati.....	10
4. Le difficoltà e i problemi aperti.....	11
4.1 Regolazione generale e congruenza degli assetti settoriali specifici.....	11
4.2 Gli obiettivi pubblicistici e il finanziamento del costo dei servizi.....	14
4.3 Ruolo e livello della regolazione.....	18
4.4 La proprietà degli operatori e l'ambiguo ruolo degli enti locali.....	19
5. Conclusioni.....	21
Riferimenti bibliografici.....	24

* Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria.

1. Introduzione¹

Questo lavoro descrive sinteticamente i tratti comuni di un progetto di ricerca sui servizi pubblici locali (SPL) condotto da ricercatori della Banca d'Italia, avvalendosi di alcune rilevazioni ad hoc effettuate dalla rete territoriale della Banca. Il lavoro si concentra soprattutto su motivazioni, caratteristiche, risultati e lezioni generali del progetto di ricerca. Rimandando ai singoli lavori per una descrizione delle specifiche risultanze descrittive ed analitiche e dei dettagli relativi ai diversi settori, in quanto segue si analizzano soprattutto le questioni di tipo regolatorio, sebbene non sia obiettivo del lavoro fornire semplici ricette di immediata applicazione.

Il lavoro si articola pertanto in due paragrafi introduttivi che forniscono le motivazioni sottostanti il progetto di ricerca nel suo insieme, finalizzato ad analizzare effettività ed efficacia di riforme avviate già da un quindicennio ma per molti aspetti ancora incompiute, e descrivono la struttura generale dei diversi lavori realizzati. Il paragrafo successivo, articolato in quattro sezioni, discute quelle che abbiamo identificato come le principali criticità degli assetti regolatori e di mercato venutisi a determinare². La prospettiva è, come anticipato, di tipo trasversale: va ricordato peraltro che da un lato, non sempre, quanto meno non nello stesso modo ed intensità, i diversi settori analizzati sono interessati da ciascuna delle criticità individuate; dall'altro, problemi specifici ulteriori, anche di tipo regolatorio, a volte sussistono con riferimento a singoli settori e singole questioni discusse nel progetto di ricerca.

2. Perché un progetto di ricerca sui SPL

I comparti di attività analizzati sono accomunati dalla pregnanza dell'intervento pubblico e dalla natura locale dello stesso. Tali caratteristiche li rendono emblematici dal punto di vista delle interazioni tra settore pubblico ed attività economica privata e particolarmente significativi quanto ai nessi tra finanza pubblica centrale e locale. In quanto elemento rilevante della qualità della vita essi sono inoltre un fattore fondamentale nei divari di benessere tra le diverse aree; più in generale l'evoluzione economica delle diverse aree potrà risentirne per via degli effetti della performance dei SPL sulle scelte localizzative di famiglie ed imprese. Il confronto internazionale mostra inoltre come in generale la performance degli operatori e la qualità dei servizi in Italia fossero prima delle riforme peggiori.

¹ Desideriamo ringraziare tutti i partecipanti al progetto di ricerca per il loro contributo (in particolare C. Bentivogli e G. Iuzzolino per i commenti a questo testo). Restiamo gli unici responsabili delle opinioni espresse che non coinvolgono l'Istituto di appartenenza.

² Per molti aspetti questo lavoro è inoltre complementare a Bianco e Sestito (2008), dove abbiamo discusso soprattutto le difficoltà implementative, più che quelle di disegno regolatorio in senso proprio, delle riforme.

Motivazione più specifica del progetto di ricerca sono i processi di riforma che, in varia misura, hanno interessato i comparti qui analizzati. Pur mantenendo la pregnanza dell'intervento pubblico ed il loro tratto locale – comunque ereditati dal passato – i SPL di “rilevanza economica” qui esaminati³ - la distribuzione di gas ed energia, i servizi idrici, i rifiuti urbani, i trasporti locali – sono stati interessati da misure volte a: ridurre la frammentazione ed il grado di localismo nella fornitura del servizio (assegnata al livello dei più di 8000 comuni dalla legislazione del 1903); separare la programmazione e la regolazione, di stampo pubblicistico, dalla concreta fornitura del servizio; aprire quest'ultima a logiche di tipo concorrenziale – in prevalenza di concorrenza *per* il mercato. Fine ultimo delle riforme era quello di migliorare qualità e costi dei servizi, che gravavano in misura significativa sugli utenti e sui conti pubblici (con scarsa responsabilizzazione degli amministratori locali), e favorire il dinamismo imprenditoriale, con la possibile nascita e crescita di nuovi importanti *players* in settori diversi dai tradizionali comparti manifatturieri. Anche nei servizi cd sociali qui analizzati – la cura dell'infanzia e le prestazioni ospedaliere – l'evoluzione del recente passato ha visto una rinnovata apertura all'iniziativa imprenditoriale e a possibili forme di concorrenza, con la ricerca di difficili equilibri tra logiche di mercato (in settori in cui comunque parte prevalente dell'offerta è in mano pubblica) e meccanismi di programmazione attuati con finalità di controllo tanto della qualità ed appropriatezza delle prestazioni quanto della spesa (che è prevalentemente a carico del settore pubblico).

Idealmente, fine ultimo del progetto di ricerca era perciò da un lato quello di fornire una ricognizione della concreta risposta degli assetti istituzionali e di mercato ai processi di riforma ora detti, dall'altro di esaminare gli effetti dei processi di “liberalizzazione” sulla performance (in termini di costi e qualità) del servizio reso all'utenza. Di quest'ultima, interessava inoltre tracciare il quadro delle differenze esistenti tra le diverse regioni italiane, sia per la rilevanza intrinseca che qualità e costi dei servizi hanno per il benessere e le prospettive di sviluppo delle diverse aree⁴, sia per meglio capirne i nessi con i mutati assetti di mercato ed istituzionali (mutamenti intervenuti in maniera non sempre omogenea sul territorio nazionale). Ovviamente, nel farlo si è dovuto tener conto delle specificità dei singoli settori e della concreta natura dei processi di liberalizzazione portati avanti. Come meglio documentato nei vari lavori del progetto di ricerca⁵, i processi di liberalizzazione sono

³ Nel gergo comunitario, questi sono i “servizi economici d'interesse generale”. Essi si contrappongono ai servizi privi di natura economica, quali l'istruzione e i servizi sanitari (cd. servizi “sociali”). Per una più precisa definizione delle differenze si rimanda a Sabbatini (2008).

⁴ Non a caso la performance di alcuni dei servizi qui esaminati era stata posta alla base di un meccanismo premiale tra le diverse regioni del Mezzogiorno all'interno del Quadro Strategico Nazionale 2007-13, documento di indirizzo strategico e di organizzazione della politica regionale in Italia, adottato – dopo l'approvazione del CIPE nel dicembre 2006 – con decisione comunitaria nel luglio 2007.

⁵ In particolare si veda la ricostruzione dell'evoluzione normativa in Sabbatini (2008), che evidenzia le incertezze nella stessa direzione di marcia delle riforme a partire dal 2000 e il sovrapporsi di regimi derogatori a salvaguardia di situazioni cristallizzate dal passato.

spesso stati incerti, parziali e non privi di incongruenze interne; sono i dettagli di quanto avvenuto, più che il generico principio dell'introduzione di meccanismi di mercato, ad essere oggetto di esame valutativo.

Pur con diversità tra i diversi settori, un primo principio generale delle riforme è individuabile nel tentativo di separare la programmazione e regolazione del servizio dalla sua concreta fornitura. Questo principio mira innanzi tutto alla distinzione tra livello politico-amministrativo e livello tecnico-gestionale, con previsioni miranti ad accentuare la separazione, anche contabile, tra ente-gestore ed ente di governo, sì da favorire la precisa identificazione del costo del servizio (e accrescere l'attenzione per la riduzione dei costi e il miglioramento della qualità). In secondo luogo tale principio è volto alla introduzione di logiche concorrenziali e di mercato, quantomeno nell'accesso al mercato (forme di cd concorrenza per il mercato; cfr. oltre). Queste ultime hanno in generale richiesto l'introduzione di una funzione di regolazione "terza" rispetto all'ente pubblico programmatore, spesso finanziatore di parte rilevante dei costi del servizio, ed al gestore tecnico del servizio stesso (anche se, come vedremo meglio in seguito, questa terzietà, dai regolati e dagli enti pubblici programmatori, non sempre è stata adeguatamente realizzata). Tale terzietà avrebbe dovuto garantire tanto l'ente pubblico, non più in grado di scrutinare autonomamente con le logiche tipiche della pubblica amministrazione i comportamenti del gestore, quanto i gestori del servizio, effettivi e potenziali, che, pubblici o privati che fossero, avrebbero dovuto reagire alle opportunità di mercato che si venivano a determinare.

Secondo principio generale sottostante i processi di riforma era l'apertura a logiche di mercato, con la possibile entrata di gestori privati. I gestori, effettivi e potenziali, separati dall'ente pubblico e spronati dalla minaccia e dalle *chances* offerte dal gioco concorrenziale, sarebbero stati incentivati a porsi obiettivi di efficientamento del servizio. Qui più che altrove le differenze tra settori sono state di rilievo, sia per motivi giuridici ed istituzionali (basti dire che la pressione comunitaria ha operato quasi esclusivamente nel caso dei servizi di rilevanza economica e non in quelli sociali), sia per via delle differenze tecnologiche e nelle caratteristiche della domanda nei diversi comparti. In effetti solo in taluni dei comparti esaminati sono perseguibili forme di concorrenza nel mercato in senso proprio. In diversi casi – ad es. il trasporto pubblico locale o la distribuzione locale di gas ed energia elettrica – il servizio si caratterizza, da un punto vista tecnologico, per la presenza di un *network* e di indivisibilità che sconsigliano la contemporanea presenza di più gestori⁶. In qualche caso – ad e-

⁶ Va ricordato che una contemporanea presenza di più operatori in concorrenza può esservi a talune condizioni che in ultima istanza attengono allo scorporo di taluni segmenti di attività attinenti singole risorse scarse - ad esempio, nel caso del TPL si potrebbe ipotizzare che la risorsa scarsa, data dalle strade su cui tutti i concorrenti andrebbero ad insistere, sia allocata agli stessi sulla base di schemi di *road pricing*, lasciando poi questi liberi di concorrere nel mercato della fornitura di servizi di trasporto – ed a regimi che facilitino l'integrazione dei servizi a beneficio degli utenti, la

sempio nei comparti del gas e dell'energia – la concorrenza ha spazi per agire soprattutto nelle fasi della filiera a monte (la produzione) o a valle (la vendita all'utente finale, famiglie o imprese), l'assetto della fase di distribuzione locale avendo rilievo soprattutto al fine di facilitare (o quanto meno non impedire) la concorrenza a monte o a valle. In altri casi – si pensi ad es. alle prestazioni ospedaliere - più che da caratteristiche tecnologiche del servizio, la concorrenza nel mercato arbitrata dall'utente finale è resa difficile dal fatto che questo non possiede (o non è in grado di soppesare) le informazioni rilevanti nella scelta⁷ o non subisce che in minima parte le conseguenze finanziarie delle proprie scelte (perché è il sistema sanitario pubblico che finanzia le prestazioni). L'introduzione di una logica di mercato è stata quindi alquanto differenziata a seconda dei comparti. In prevalenza, si è cercato di rendere contendibile lo status di gestore-concessionario (forme di concorrenza per il mercato); in qualche caso, pur mantenendosi a monte meccanismi di verifica dei requisiti qualitativi per la fornitura del servizio (con logiche di accreditamento), si è fatto ricorso anche a forme di concorrenza nel mercato tra più gestori “autorizzati”. In alcuni casi la concorrenza avrebbe dovuto essere arbitrata dagli utenti (poiché l'ente pubblico in genere è rimasto finanziatore della spesa per il servizio ed è stato raro il ricorso alla distribuzione di *voucher* spendibili da parte degli utenti), più spesso dall'ente pubblico stesso (in questo caso, ad es. nel comparto della sanità, spesso con una commistione tra contrattazione tra acquirente e *provider* e programmazione dell'offerta decisa dal primo).

Uno degli effetti attesi dell'efficientamento del servizio era una crescita dimensionale dei gestori del servizio, che consentisse di superarne la storica frammentazione, legata di fatto a quella amministrativa dell'Italia. I gestori più efficienti, grazie alle logiche di mercato descritte, avrebbero dovuto superare i tradizionali confini territoriali. In linea di principio meno ricercato, anche se nei fatti spesso realizzatosi concretamente⁸, era il superamento dei confini settoriali: il ricorso a forme di concorrenza per il mercato, e la conseguente necessità di prevedere forme pregnanti di regolazione del servizio, hanno anzi indotto a mantenere il più possibile separate le diverse attività regolate (tra di loro e rispetto ad altre eventuali attività svolte da un dato gestore). Il superamento della frammentazione gestionale non avrebbe consentito solo di meglio sfruttare eventuali economie di scala nella fornitura del servizio e/o di fornire uno stimolo al dinamismo imprenditoriale dei diversi gestori, ma aveva anche motivazioni intrinseche, legate al perseguimento di esternalità ambientali e di altro tipo connesse col servizio stesso. Non a caso, questa terza direttrice dei processi di riforma è stata in al-

cui domanda di singoli servizi (ad esempio uno spostamento singolo dal punto A al punto B in un dato momento) è normalmente interrelata con quella di altri servizi similari (ad esempio lo spostamento immediatamente successivo dal punto B al punto C).

⁷ Una finalità tutoria, di scegliere per chi non sarebbe in grado di scegliere da sé, è in effetti alla base della natura pubblica di molti sistemi sanitari.

⁸ Si veda in proposito soprattutto il lavoro di Bianco et al. (2008).

cuni casi perseguita anche più direttamente ed esplicitamente: ad esempio nel comparto idrico è stata prevista una ridefinizione degli ambiti territoriali (ottimali) che aggregasse il servizio su più Comuni (e che unificasse il governo e l'approvvigionamento delle acque bianche e lo smaltimento di quelle nere), funzionale ad una pianificazione integrata del servizio idrico e da effettuare prima ancora di scegliere, con meccanismi di concorrenza per il mercato, il gestore.

Un quarto principio generale delle riforme avviate era nella previsione – almeno nel caso dei servizi di rilevanza economica⁹ - di tendenziale copertura del costo pieno del servizio da parte degli utenti. Alle evidenti finalità di finanza pubblica di un tale principio, si associavano in molti casi obiettivi di contenimento della domanda e delle conseguenti pressioni ambientali (ad esempio di contenimento nella produzione di rifiuti da smaltire o di riduzione degli sprechi nei consumi idrici).

3. Caratteristiche generali del progetto di ricerca

3.1. – La metodologia

Benché accomunati da un comune dato istituzionale – la pregnanza dell'intervento pubblico e la natura locale dello stesso - i SPL costituiscono un insieme piuttosto eterogeneo di settori produttivi, dal punto di vista tecnologico e delle caratteristiche della domanda. I settori concretamente considerati nel progetto di ricerca coprono tra l'altro tanto attività “di rilevanza economica” che taluni servizi “sociali”.

Diverse, tra gli uni e gli altri ed all'interno di ciascun raggruppamento, sono le ragioni che, storicamente, sottostanno l'intervento pubblico. Al perseguimento di specifiche finalità di *policy* – favorire il consumo di determinati servizi (sovvenzionandone i costi, in generale o a particolare beneficio di determinate categorie di utenti meno abbienti), tener conto di possibili esternalità (ad esempio di tipo ambientale) associate con il ricorso o il mancato ricorso a taluni servizi – si associano finalità di tipo più propriamente regolatorio, legate a possibili fallimenti del mercato (ad es. la presenza di network che generino monopoli naturali). Ciò ha richiesto di ricostruire il quadro delle condizioni di offerta e di domanda di ciascun comparto (in ultima istanza la possibilità di contendibilità del mercato), esaminando allo stesso tempo la presenza di specifici obiettivi di *policy* pubblica.

Diverse sono anche le ragioni ed i confini precisi del carattere locale prima citato: per molti di essi, in primis quelli di rilevanza economica, si tratta del portato storico della legislazione di settore che risale al 1903, laddove nel caso delle prestazioni ospedaliere il carattere locale, al di là della caratte-

⁹ Non in quello delle prestazioni ospedaliere comunque finanziate dal servizio sanitario nazionale e per le quali la partecipazione dell'utente finale alla spesa, pure più volte agita, aveva una più limitata funzione di contenimento della dinamica della spesa.

rizzazione di servizio al territorio delle strutture ospedaliere, è legato alla più recente e crescente regionalizzazione del servizio sanitario nazionale. Concretamente ciò ha richiesto di ricostruire il quadro differenziato sul territorio degli assetti istituzionali e di discutere la coerenza logica della scelta operativa che caratterizza i diversi settori.

Più complessivamente, l'eterogeneità di situazioni ha richiesto che il progetto di ricerca, benché omogeneo nei suoi criteri di fondo, includesse approfondite analisi relative ai singoli comparti. Come si vedrà meglio in seguito, l'aver in parte trascurato queste specificità settoriali (cfr. par. 4.1) può avere a volte creato incongruenze nei profili regolatori definiti dalle riforme dell'ultimo quindicennio. Inoltre, si è ritenuto di affiancare ai paper "settoriali"¹⁰ alcuni lavori "trasversali": una ricostruzione dell'evoluzione del quadro normativo; un esame dell'uso della finanza di progetto nel finanziamento degli investimenti in SPL; una disamina dell'emergere di alcuni *big players* (nei servizi a rilevanza economica)¹¹.

I lavori settoriali (che hanno una struttura confrontabile) sono stati essenzialmente volti a: i) evidenziare l'effettività dei processi di riforma avviati negli anni novanta; ii) proporre un quadro aggiornato dell'assetto attuale del comparto (in termini di assetti proprietari, ruolo degli enti locali, ecc.), iii) tentare una valutazione delle performance (con riferimento all'evoluzione della struttura di mercato, ai costi, alla qualità, ai risultati di bilancio, agli obiettivi ambientali). I lavori riferiti ai settori "sociali" presentano una struttura parzialmente diversa; nel caso delle prestazioni ospedaliere, realizzano in 3 diversi lavori gli obiettivi descritti (analisi della struttura ed evoluzione del comparto in Italia a seguito delle riforme, esame di quest'ultimo in una prospettiva comparata, verifica del grado di efficienza dei provider pubblici di prestazioni ospedaliere). Alcuni temi trasversali sono risultati particolarmente rilevanti e hanno richiesto approfondimenti *ad hoc*: oltre a un'analisi approfondita dell'evoluzione normativa, particolarmente complessa, instabile e con obiettivi non sempre univoci, ha meritato un approfondimento a sé stante l'esame dell'uso e delle potenzialità del *project financing* per il finanziamento di progetti in questi comparti, nonché degli ostacoli normativi al suo efficace impiego. Infine un'analisi dei casi aziendali delle imprese di servizi pubblici locali di maggiori dimensioni è stato volto a comprendere quali fattori abbiano favorito il raggiungimento di alcuni degli obiettivi che i progetti di riforma si proponevano e quali li abbiamo invece ostacolati. Questi lavori risultano "complementari" a quelli di settore nel consentire una valutazione più completa dei processi analizzati.

¹⁰ Cfr. Bentivogli (2008), Bentivogli et al. (2008a), Giacomelli (2008), Chiades, Torrini (2008), Benvenuti, Genari (2008) per i settori a rilevanza economica, Lozzi (2008), Iuzzolino (2008), Schiavone (2008), Zollino (2008), per quelli "sociali".

¹¹ Cfr. Sabbatini (2008), Bentivogli et al. (2008b), Bianco et al. (2008).

3.2 – Le carenze informative

La realizzazione dei lavori ha richiesto in quasi tutti i casi (ad eccezione di quelli relativi alle prestazioni ospedaliere) una serie di indagini ad hoc per la raccolta di informazioni non disponibili presso altre fonti. Nonostante negli ultimi anni sia grandemente cresciuta la disponibilità di fonti informative sui servizi pubblici locali (si vedano le pubblicazioni di Civicum-Mediobanca, Unioncamere, Confservizi, e Utilitatis, quelle relative a singoli comparti, i bilanci dei comuni), manca ancora un quadro omogeneo e completo che da un lato renda possibile una valutazione compiuta dei processi di riforma e dall'altro sia funzionale a un'efficace regolazione dei diversi comparti.

Più specificamente, la mancata previsione di un adeguato sistema informativo (anche per l'assenza di agenzie o osservatori delegati alla stima dei costi), soprattutto con riferimento a variabili industriali, fa sì che informazioni sui costi dei gestori (per comparti di attività) siano difficilmente disponibili, il che rende più complessa anche un'efficiente regolazione e difficile un'analisi comparata dell'efficienza nell'erogazione dei servizi tra le diverse realtà del paese. Solo nel caso dell'energia, i meccanismi di fissazione delle tariffe da parte dell'AEEG hanno imposto agli operatori che di fornire informazioni per comparto. Anche ove siano previsti alcuni obblighi informativi nei confronti delle autorità (ad esempio ambientali, nel caso dei rifiuti), essi vengono solo parzialmente rispettati. Ancora, anche quando era previsto che le stesse autorità d'ambito provvedessero a effettuare ricognizioni (ad esempio nel caso del comparto idrico, sulle infrastrutture), queste in molti casi sono risultate carenti e incomplete e quindi spesso inidonee a definire un piano di investimenti necessari e le corrispondenti misure tariffarie.

Ancora superiori sono i problemi informativi nel caso dei servizi sociali, anche a causa delle differenze nelle normative regionali o addirittura comunali. È questo il caso ad esempio degli asili nido, per i quali la stessa informazione sulla ricettività complessiva (nidi comunali, privati e altre forme) non è disponibile (cfr. Zollino, 2008). O delle prestazioni ospedaliere con riferimento alle quali solo da poco sono disponibili informazioni sui ricoveri, senza le quali non sono possibili verifiche e controlli sui risultati (cfr. Lozzi, 2008).

Per questo motivo, si è fatto anche ricorso a diverse indagini ad hoc realizzate dai Nuclei di ricerca della Banca d'Italia e rivolte ad autorità locali di regolazione e gestori nonché ai bilanci resi disponibili da Bureau Van Dyck. Alle autorità locali di regolazione, ove esistenti, sono state chieste informazioni sul recepimento della disciplina riformata, sulla costituzione dell'autorità di regolazione locale e sulla predisposizione dei piani d'ambito, sui costi di gestione, sugli affidamenti (modalità, caratteristiche delle gare, partecipazione, gestori selezionati), sulla tipologia di controlli esistenti (carte dei servizi, agenzie di controllo); ai gestori sono state chieste informazioni sulle loro caratte-

ristiche (assetti proprietari, specializzazione), su produzione, costi, qualità (funzionali a un'analisi di efficienza).

Al di là delle esigenze informative dei lavori di ricerca qui condotti, non sempre pienamente soddisfatte, va comunque rilevato come sia tuttora piuttosto carente il quadro informativo necessario a una efficiente regolazione dei diversi settori. In particolare sono insufficienti le informazioni necessarie per la predisposizione efficiente delle gare (ad es. relative alla dimensione ottimale dell'area da mettere a gara; alle caratteristiche del contratto, con riferimento tra l'altro agli investimenti, ai livelli qualitativi da richiedere al gestore); per la pianificazione e il finanziamento degli investimenti infrastrutturali (relativi alle caratteristiche delle infrastrutture, in particolare alla loro qualità, al grado di copertura, ai costi); per un'efficiente regolazione tariffaria; per il controllo della performance del gestore (in particolare rispetto alla qualità del servizio). Appare inoltre limitata la standardizzazione dell'informazione esistente, un dato che sarebbe viceversa essenziale al fine di valutare la possibilità di forme di *yardstick competition*. Emblematico è il fatto che solo nei comparti dell'energia, grazie al ruolo svolto dall'unica autorità di settore nazionale attualmente esistente in questi comparti (l'AEEG), si sia generata una significativa produzione e un certo grado di standardizzazione dell'informazione¹².

3.3 – I risultati

Ciò che emerge dai diversi lavori (a cui si rinvia per il dettaglio relativo ai diversi comparti) è che la performance (in termini di efficacia del processo di riforma e di risultati delle diverse imprese) è in generale inadeguata. Con riferimento a pressoché tutti gli obiettivi delle riforme (riduzione della frammentazione, maggiore efficienza, copertura tariffaria dei costi, obiettivi ambientali) i risultati appaiono insoddisfacenti, anche se con una significativa varianza territoriale e settoriale. Il grado di frammentazione si è ridotto solo in alcuni comparti (in misura significativa in quello della distribuzione del gas, modesta in quello idrico, pressoché per nulla in quello dei trasporti locali); l'efficienza complessiva (in termini di costi di produzione in relazione alla qualità del servizio) è cresciuta solo per alcuni grandi produttori e nel comparto energetico; il grado di copertura tariffaria è in generale cresciuto ma risulta ancora insufficiente a coprire i costi e soprattutto gli investimenti necessari all'adeguamento di reti spesso obsolete; gli obiettivi ambientali sono stati raggiunti in misura sufficiente nel Nord del paese, mentre nel Mezzogiorno essi risultano per lo più disattesi.

¹² Le carenze informative hanno anche qui contribuito però a rendere difficile una valutazione degli effetti in termini di efficienza dei nuovi assetti regolatori.

4. Le difficoltà e i problemi aperti

Tra i fattori che hanno maggiormente ostacolato il raggiungimento degli obiettivi che i progetti di riforma si proponevano, anche sulla base dei lavori settoriali e dei contributi trasversali, ci sembra vi siano quattro questioni, forse non sufficientemente evidenziate nell'analisi disponibile: a) la rilevanza delle peculiarità settoriali nel disegno regolatorio (par. 3.1), b) le modalità di copertura dei costi mediante tariffa (par. 3.2); c) il livello più adeguato dei poteri di regolamentazione (par. 3.3); d) la separazione tra i tre diversi ruoli ed interessi dell'ente pubblico locale, contemporaneamente fonte di legittimità politica del potere di regolazione e programmazione affidato ad organi tecnici (in prevalenza locali), eventuale proprietario del gestore (in passato addirittura diretto gestore del servizio) e rappresentante della *voice* degli utenti del servizio (par. 3.4).

4.1 - *Regolazione generale e congruenza degli assetti settoriali specifici*

I processi di riforma perseguiti nel corso del tempo hanno più volte oscillato, nel caso dei servizi di rilevanza economica, tra la definizione d'un regime generale e la presenza di regimi speciali. Ciò (insieme alle continue proroghe nei regimi transitori) ha spesso generato incertezza su quali fossero le norme concretamente rilevanti, contribuendo a quell'ondivaghezza nei processi di riforma che ha favorito chi vi si opponeva e comunque disincentivato l'azione di potenziali innovatori e concorrenti¹³. Da un punto di vista storico, in effetti i momenti di maggior determinazione nel processo di riforma si sono avuti proprio in concomitanza di progetti normativi che miravano ad un generale riordino (i progetti Vigneri del 2000, Lanzillotta del 2006 e, da ultimo, le misure approvate nell'agosto 2008). Nel caso dei servizi sociali, la stessa applicabilità dei principi generali di tutela della concorrenza hanno generato discussioni e interpretazioni discordanti.

Con riferimento in particolare ai servizi con rilevanza economica, le riforme poste in essere, con l'insistenza su un *frame* generale basato sul ricorso alle gare per ben delimitate attività di servizio – salvo poi consentire svariate forme di elusione di tale obbligo – sembrano tuttavia avere trascurato molte specificità settoriali. L'assenza (in molti casi; cfr. oltre) di autorità di regolazione settoriali forti e provviste di una univoca *stance* sul territorio ha probabilmente contribuito ad indurre a preferire un regime generale, prescrittivamente articolato ed omogeneo, a regimi settoriali basati su principi generali ed il cui governo concreto fosse poi affidato ad un'autorità di regolazione. Quali che

¹³ E tuttavia, l'incertezza e la scarsa pregnanza dei processi di riforma hanno poco a che fare con la presenza di differenziazioni tra i diversi comparti. Le stesse previsioni generali, e non solo il sovrapporsi di queste a previsioni settoriali "speciali", hanno infatti registrato oscillazioni e incertezze, che hanno più a che fare con la presenza di difficoltà intrinseche e opposizioni sostanziali alla liberalizzazione.

siano le interazioni tra assetti della regolazione ed enfasi su un *frame* univoco, è però qui utile vedere quali siano le specificità spesso trascurate.

In generale, un'attenta enucleazione delle attività da regolamentare (perché in esse la concorrenza nel mercato non produce risultati ottimali), consente di massimizzare i benefici della concorrenza nelle altre attività e di accrescere l'efficacia del meccanismo di selezione competitiva (in linea di massima da preferire alla semplice regolamentazione del monopolista preesistente) per le attività in questione. Vi sono peraltro casi in cui prendere in considerazione singoli comparti, definiti in modo ristretto (regolamentandone solo alcuni), può impedire di tenere conto di (e sfruttare) potenziali economie di scopo o, paradossalmente, può disincentivare forme di competizione (e spesso anche di innovazione) che si basino sull'offerta congiunta di più servizi agli utenti. Inoltre, anche la regolamentazione dei singoli segmenti di attività deve tenere conto delle interazioni esistenti tra gli stessi, perché la regolamentazione di una singola attività influenza non solo questa ma anche le altre, a latere, a monte o a valle. Anche per questo motivo l'adozione di un *frame* indifferenziato può risultare problematico.

Un esempio di tali nessi strategici è rinvenibile nel caso della distribuzione locale del gas e dell'energia elettrica. Come meglio descritto in Giacomelli (2008), la distribuzione locale di energia rappresenta una fase della filiera produttiva rilevante non tanto di per sé¹⁴, perché anzi essa contribuisce in misura poco significativa al prezzo finale del prodotto, quanto per le sue interazioni con la fase della vendita finale. Da un lato la prevedibilità ed omogeneità della componente tariffaria relativa alla fase distributiva, dall'altro la prevenzione di possibili comportamenti che ostacolino lo *switching* degli utenti finali tra più fornitori da parte di un distributore integrato a valle sono essenziali al pieno esplicarsi della concorrenza nella fase terminale della vendita. La regolazione della fase relativa alla distribuzione finale assume quindi un valore anche e soprattutto "strumentale"¹⁵.

Un esempio di insufficiente considerazione delle specificità settoriali associate ai legami tra più fasi della filiera del servizio è rintracciabile nel caso della raccolta e smaltimento dei rifiuti. Entrambe queste attività sono caratterizzate da indivisibilità, l'una perché insistente su una determinata area ove considerazioni relative al rischio di congestione suggeriscono di avere un'unica organizzazione della raccolta, l'altra perché caratterizzata da un'elevata intensità di capitale (nella modalità, da preferire per ragioni di tipo ambientale, di riutilizzo e/o incenerimento dei rifiuti) e influenzata dal costo di trasporto dei rifiuti tra aree diverse. La legislazione a suo tempo varata prevedeva la netta separazione di queste due fasi, col rischio di creare, nei singoli bacini territoriali, configurazioni di

¹⁴ Si prescinde dall'ovvia rilevanza dello stato della rete di distribuzione locale per la sicurezza dei cittadini a fronte dei rischi di fughe di gas e possibili incidenti disastrosi.

¹⁵ Il fatto che ciò sia emerso nella pratica regolatoria (cfr. Giacomelli, 2008) probabilmente non è estraneo alla presenza di un regolatore nazionale di settore.

monopolio bilaterale, in cui un unico gestore della raccolta fronteggiava un unico operatore dello smaltimento. A ciò si aggiungeva il fatto che il governo e la regolazione di queste due attività venivano affidati a due diversi livelli istituzionali - il Comune (o il raggruppamento di Comuni) per la raccolta, la Regione per quanto riguarda programmazione e autorizzazione dei siti di smaltimento – e che venivano previsti vincoli (motivati da ragioni ambientali e dall’obiettivo di “responsabilizzazione” delle diverse comunità locali) al trasporto e smaltimento fuori zona dei rifiuti urbani¹⁶. Solo il successivo Codice ambientale (in questa parte però ancora non attuato) ha previsto la possibilità di una gestione integrata¹⁷ – l’altra soluzione possibile sarebbe stata quella di consentire (eventualmente con penalizzazioni di natura fiscale) il trasporto dei rifiuti, sì da rendere non più locale il potenziale approvvigionamento dei siti di smaltimento e quindi sviluppare un’effettiva concorrenza tra più operatori dello smaltimento.

Un tema, su cui torneremo nella sezione successiva (sotto il profilo del finanziamento dei connessi investimenti), è la necessità in alcuni comparti di far fronte a consistenti investimenti infrastrutturali. Un caso emblematico è in proposito quello del servizio idrico. Dal punto di vista di quanto qui detto, la questione rilevante è quella della complessità che ne discende nell’uso delle gare, che si configurano come gare non solo relative alla gestione del servizio corrente, ma anche relative all’effettuazione degli investimenti infrastrutturali a monte dello stesso. Se nel caso dei servizi di rilevanza economica si può perciò parlare di una scarsa considerazione delle peculiarità dei singoli comparti, nel caso dei servizi sociali e sanitari il problema appare di tipo opposto, legato all’incerto status che in tali ambiti ha l’applicabilità dei principi di salvaguardia della concorrenza. Anche qui peraltro le criticità derivano poi dalla incongruenza del disegno relativo ai singoli comparti, soprattutto rispetto alla coesistenza che comunque vi era, e veniva mantenuta, tra *provider* pubblici e *provider* privati (accreditati). Posto che in questi comparti la concorrenza sul mercato è possibile solo sotto alcune condizioni¹⁸ - per cui questi servizi vengono forniti tipicamente dall’operatore pubblico con alcune aperture a privati “accreditati” che superino determinati controlli (più stringenti che in altri settori) - il tentativo è stato (nei comparti qui analizzati) di introdurre elementi di concorrenza sia all’interno del settore pubblico sia tra pubblico e privati¹⁹. Nel caso della sanità, le innovazioni

¹⁶ Per maggiori dettagli si rimanda al paper di Chiades e Torrini (2008). Si noti che il vincolo sulla trasferibilità dei rifiuti vale per quelli urbani ma non per quelli, potenzialmente ben più pericolosi, di origine industriale.

¹⁷ Il Codice ambientale oltre a proporre la gestione integrata riconosce la necessità d’una separazione netta tra gestione e regolazione (imponendo ATO sovracomunali con competenze che i comuni non potranno più esercitare). Tuttavia, resta il problema di come avere autorità d’ambito (espressione dei comuni) effettivamente indipendenti dai gestori (posseduti dai comuni) e da istanze politiche locali; inoltre l’affidamento integrato rende difficile l’uso della gara. Cfr. Chiades e Torrini (2008).

¹⁸ Ma cfr. Hart et al (1997).

¹⁹ In questi casi, sul piano normativo i vincoli comunitari sono inferiori (solo non discriminazione e libertà di circolazione delle persone) e la legislazione interna, data l’assenza della rilevanza di modalità concorrenziali del servizio,

introdotte non sembrano aver adottato nessuno dei due schemi alternativi in genere considerati possibili - la concorrenza amministrata (che più si avvicina a un reale mercato concorrenziale, ch , a tariffe uniformi, lascia la scelta del *provider* ai pazienti (e/o ai medici di base), ma richiede accurati controlli del regolatore sulla qualit  delle prestazioni e la crescita della spesa, lasciando le scelte in tema di capacit  produttiva in capo ai *provider*), quella negoziale, che prevede la negoziazione tra un acquirente pubblico e provider (pubblici o privati, ma comunque ben distinti dall’acquirente) rispetto a budget di prestazioni e/o di spesa. Anche a causa della debolezza degli strumenti di controllo sulla qualit  delle prestazioni e la crescita della spesa, le Regioni, direttamente (pi  spesso) o tramite le ASL, hanno posto in essere strumenti di programmazione dei volumi e della spesa, in generale effettuati cristallizzando la situazione di status quo dei diversi produttori, con mortificazione delle logiche concorrenziali, limitando altres  il processo di scorporo dalle ASL degli ospedali pubblici. Perdurando la tradizionale carenza dell’Italia nelle attivit  a monte ed a valle delle prestazioni ospedaliere in senso proprio, i *provider* pubblici di prestazioni ospedaliere continuano a svolgere funzioni di presidio “generalista” del territorio, risultando scarsamente specializzati oltre che scarsamente incanalati su logiche di mercato competitivo.

4.2 - Gli obiettivi pubblicistici e il finanziamento del costo dei servizi

Il principio di copertura dei costi pieni del servizio – immaginato, sia pure come linea di tendenza da perseguire gradualmente e con eccezioni²⁰, nel caso dei servizi di rilevanza economica – aveva da un lato la funzione di calmierare l’uso di taluni servizi da parte dell’utente finale (specie nei comparti in cui l’uso presenta pesanti esternalit  negative di tipo ambientale, come nei consumi idrici e nella produzione di rifiuti poi da smaltire), dall’altro quello di responsabilizzare gestori ed amministratori locali. Al tempo stesso, esso rispondeva all’esigenza di far venire meno le ricadute, solitamente poco trasparenti e controllabili, delle diffuse inefficienze nella produzione dei servizi sulla finanza pubblica locale. In prospettiva, ci  avrebbe anche dovuto consentire di evitare di definire nuove complesse modalit  di trasferimenti mirati tra Stato ed enti locali, superando la logica tradizionale della spesa storica.

Come meglio esposto nei lavori sui singoli settori – in particolare in quelli relativi a servizi idrici, rifiuti e trasporto pubblico locale – l’applicazione di questo principio   stata a dir poco parziale. Nel caso dei servizi idrici, vi   diffusa evidenza del fatto che nonostante siano stati spesso previsti ele-

vede un ruolo rilevante (in alcuni casi – cfr. asili nido – prevalente) della fonte regionale (in alcuni casi integrata da quella comunale).

²⁰ Nel trasporto pubblico locale, ad esempio, solo una frazione, sia pur crescente, dei soli costi correnti avrebbe dovuto essere coperta dai ricavi della gestione; cfr. Bentivogli et al. (2008a).

vati fabbisogni di investimenti fissi, il livello delle tariffe sia stato contenuto, nell'immediato, sovrastimando artificiosamente l'evoluzione futura dei consumi. Di fatto quegli investimenti spesso non sono poi stati realizzati e lo stesso meccanismo delle gare è stato incrinato dalla diffusa pratica di successive revisioni dei piani inizialmente posti a base delle gare, revisioni comunque più facili da concordare nel caso di gestori comunque collegati con l'ente locale. Per il trasporto pubblico locale, i target a suo tempo fissati dal legislatore di crescente copertura dei costi a mezzo dei ricavi tariffari sono stati in molti casi poi disattesi, senza che ne risultassero conseguenze per i gestori o gli amministratori locali. La stessa definizione della principale voce di costo corrente dei gestori, il costo del lavoro, è stata di fatto demandata al livello politico nazionale, che è intervenuto, sotto la pressione dello scontro sociale che ne stava risultando, coprendo con interventi fiscali i maggiori costi così determinatisi. Quanto alla trasformazione in tariffa della vecchia tassa sui rifiuti urbani, essa non è stata realizzata uniformemente sul territorio; anche ove avvenuta, peraltro, l'effetto è stato quello di innalzare i costi medi del servizio a carico dei cittadini ed incentivare i gestori a raccogliere effettivamente quanto da questi dovuto, – migliorando così gli equilibri economico-finanziari della gestione del servizio. Non ne sono però scaturiti effetti significativi di “responsabilizzazione”, e quindi contenimento della produzione di rifiuti o suo indirizzo verso forme più responsabili di smaltimento degli stessi; la tariffa di per sé è stata applicata, sulla falsariga della precedente tassa, prendendo a base indicatori presuntivi di produzione dei rifiuti, senza quindi possibili effetti incentivanti sui comportamenti effettivi, e con un ridotto ricorso da parte delle Regioni alle cd eco-tasse, che avrebbero potuto e dovuto sanzionare il ricorso a metodi di smaltimento poco rispettosi dell'ambiente.

La parziale applicazione del principio deriva dalla scarsa imperatività dei processi di riforma anche sotto questo profilo, che ha facilitato la ritrosia degli amministratori locali ad imporre decisioni che, quanto meno nell'immediato, sarebbero state spesso impopolari. L'assenza di meccanismi di efficace *enforcement* o di espliciti e tempestivi premi e penalità, ha fatto sì che solo in pochi casi gli enti locali avessero incentivi adeguati a raggiungere gli obiettivi delle riforme.

Il problema della penosità degli incrementi tariffari a volte necessari peraltro permane. Specie ove le condizioni di partenza del servizio rimangono disastrose, non solo in termini di costi correnti ma soprattutto in termini di stato delle infrastrutture di base, l'incremento tariffario implicitamente richiesto rimane piuttosto significativo.

Nelle previsioni emanate non hanno trovato applicazione due strumenti di finanziamento alternativi alla tariffa a copertura del costo pieno quali: a) le tasse di scopo, comunque definite a livello locale;

b) la fiscalità generale di livello nazionale, col fine di contribuire a rendere più omogenea la dotazione infrastrutturale.

Il ricorso a tassazione di scopo, per cui un certo servizio viene, per un importo predeterminato e ben isolato all'interno del bilancio dell'ente pubblico, posto a carico della cittadinanza che complessivamente ne beneficia ma in base ad un indicatore di capacità contributiva di ciascuno e non al diretto consumo del servizio medesimo, è volto a risolvere soprattutto eventuali problemi sociali e di natura distributiva concernenti l'accesso al servizio. Destinare in particolare il gettito delle imposte di scopo al parziale finanziamento dell'ammortamento degli investimenti fissi effettuati, consentirebbe inoltre di porre in essere una tariffazione a copertura dei costi diretti - in base al costo marginale, anziché al costo pieno - con l'effetto, - di sollecitare il consumo del servizio. Naturalmente le possibili ripercussioni di ciò possono essere negative (ove il servizio stesso produca esternalità negative) o positive (se vi sono economie di scala o esternalità positive legate al servizio stesso), il che può richiedere di innalzare o abbassare il livello della tariffa medesima rispetto a quella che sarebbe la copertura dei soli costi diretti.

Rispetto al generico uso della fiscalità generale per sovvenzionare l'uso del servizio stesso, il ricorso a tasse di scopo consente però di tener conto dei possibili benefici indiretti, non necessariamente legati quindi al consumo del servizio stesso, che i cittadini comunque traggono dalla infrastruttura posta in essere - spesso la base imponibile della tassa di scopo è perciò ad esempio il patrimonio immobiliare, il cui valore tende ad incorporare gli effetti positivi o negativi su un determinato territorio di un certo investimento infrastrutturale - e consente di isolare il finanziamento del servizio e dell'infrastruttura all'interno del bilancio pubblico. Questo ultimo aspetto dovrebbe aiutare a mantenere alto il livello di attenzione nei confronti dell'efficienza del servizio stesso²¹.

L'uso di tasse di scopo per il finanziamento delle infrastrutture richiede peraltro un'attenta analisi dei costi fissi e di quelli variabili del servizio. Lo stesso può dirsi per un eventuale ricorso alla fiscalità generale di livello nazionale. La peculiarità di questa è che essa consentirebbe di intervenire a sostegno di quelle comunità locali che si trovino ad ereditare una infelice situazione infrastrutturale di partenza. Tenuto conto della fortemente differenziata situazione che caratterizza l'Italia, vi sono potenziali vantaggi da una tale soluzione, specie se combinata con la precedente onde evitare comportamenti di *free riding* da parte dei singoli territori e comunità interessate. Eventuali misure perequative di tale tipo, andrebbero però definite con regole trasparenti e rese condizionali all'effettiva implementazione dei processi di riforma - in primis al miglioramento degli equilibri finanziari della gestione corrente, ma anche all'introduzione di tasse di scopo che comunque coprano

²¹ Vantaggi e svantaggi del ricorso a tasse di scopo sono ampiamente discussi in letteratura; si veda ad esempio Biagi et al. (2004).

parte dei costi infrastrutturali. Da tale punto di vista, la messa a disposizione di risorse nazionali, al di là della sua funzione equitativa, potrebbe anche costituire uno stimolo ulteriore ad accrescere l'efficienza del servizio²².

Al di là degli aspetti relativi alla modalità di finanziamento – esclusivamente per tariffa, da applicare quindi al costo pieno, o anche col ricorso a interventi fiscali finalizzati, locali e/o nazionali - il raggiungimento di taluni obiettivi pubblicistici di disincentivo al ricorso ad alcuni servizi (acqua, rifiuti) o a talune modalità del servizio stesso (ad esempio lo smaltimento in discarica), richiede di considerare l'*articolazione* oltre che il *livello* della tariffa. Come detto, con particolare riferimento al caso dei rifiuti, la trasformazione in tariffa della vecchia tassa, ove intervenuta, ha mutato ben poco l'*articolazione* degli oneri che la famiglia sostiene: gli oneri, sia pure maggiori, sono infatti per lo più rimasti parametrati al volume “presuntivo” di rifiuti prodotti²³ e non al volume di rifiuti “effettivamente” prodotto da una data famiglia, di ben più difficile misurazione²⁴. Non sorprendentemente, questo non ha avuto grandi effetti di disincentivo alla produzione di rifiuti, cresciuta invece nel corso degli anni. Lo stesso uso delle cd ecotasse per tenere conto, a livello di singoli Comuni ed aree territoriali, dei costi sociali ed indiretti delle diverse forme di smaltimento effettivamente poste in essere (sì da scoraggiarne quelle più problematiche dal punto di vista ambientale) ha avuto applicazione assai disomogenea. Poco ricorso si è inoltre fatto all'imposizione di oneri su chi produce e commercializza prodotti definendo caratteristiche, quali ad esempio gli imballaggi, fondamentali nel determinare la produzione di rifiuti e materiali di scarto, una forma di imposizione potenzialmente meglio in grado di indurre decisioni atte a ridurre, a monte, la produzione di rifiuti²⁵. Paradossalmente, è proprio dall'imposizione di gravami fiscali appropriati in capo al gestore – inducendolo questo a pagare di più ad esempio ove i rifiuti vengano smaltiti in discarica – che può ottenersi una più adeguata articolazione delle tariffe che in ultima istanza gravano sulla popolazione e che ne

²² Questa logica di stimolo “a ben fare” è in effetti stata introdotta nell'uso dei fondi comunitari dal già citato Q.S.N. 2007-2013, che prevede fondi aggiuntivi – da spendere in determinati ambiti tematici relativi propri ad alcuni dei servizi qui considerati - a quelle Regioni che raggiungano dei target di miglioramento della qualità del servizio (il precedente QSN, 2000-2006, aveva anche previsto fondi aggiuntivi, ma per importi inferiori e soprattutto collegandoli a momenti formali di implementazione delle riforme, ad esempio rispetto alla costituzione degli organismi previsti dalla normativa ed all'uso delle gare nel servizio idrico). Specie in alcuni casi, ad esempio il servizio idrico, i miglioramenti di qualità del servizio però presuppongono l'effettuazione di consistenti investimenti infrastrutturali che, allo stato attuale, richiederebbero impopolari inasprimenti tariffari.

²³ Sulla base di numero di componenti e dimensione dell'abitazione, criteri che combinano volume presunto di rifiuti prodotti e considerazioni relative all'*ability to pay* in maniera piuttosto simile alla vecchia tassazione.

²⁴ In effetti, l'uso di tariffe direttamente paramtrate ai rifiuti effettivi e non a quelli presuntivi dei singoli utenti è piuttosto raro, anche nel panorama internazionale (cfr. Chiades e Torrini, 2008).

²⁵ Si rimanda al lavoro citato di Chiades e Torrini per maggiori dettagli. Gli oneri in questione saranno efficaci, nel sollecitare una riduzione degli imballaggi, o perché (a parità di prezzi per i consumatori) incidono sui profitti di produttori e distributori o perché innalzano i prezzi finali di quei prodotti inducendone ceteris paribus un minor consumo. Naturalmente, importanti questioni rimangono aperte in relazione al come evitare distorsioni nella concorrenza, in particolare ove rimangono aree di produzione e commercializzazione di beni (con imballaggi) non soggette a tassazione.

influenzano i comportamenti. Per definizione, molte di queste imposte, avendo un carattere ed una finalità ambientali, devono però essere governate ad un livello non strettamente locale.

4.3 - Ruolo e livello della regolazione

Un aspetto che nel complesso è stato considerato in misura insufficiente è la rilevanza di una “regolazione efficiente” in contesti in cui non è possibile la concorrenza nel mercato (o dove pure essa è possibile, ma deve essere accompagnata da una regolazione della qualità).

Come si è detto, tutti i settori considerati sono caratterizzati – almeno in alcune fasi della filiera – da fallimenti del mercato: solo in un caso (gas ed elettricità) ciò ha portato alla costituzione di un’Autorità indipendente di regolazione nazionale (la complessità dei settori e i pregnanti interventi comunitari in questi comparti ne sono in parte la motivazione). Negli altri settori ci si è rimessi ad autorità “locali” coincidenti o quasi con i vecchi proprietari (che spesso sono anche quelli attuali) dei gestori dei servizi pubblici locali. In molti casi è stata creata una complessa rete di poteri locali (ad esempio nel caso dei rifiuti, sia Regioni che province che comuni hanno poteri di pianificazione e di decisione su questioni rilevanti).

Una vasta letteratura sottolinea le caratteristiche che un “buon regolatore/autorità indipendente” dovrebbe avere e in particolare competenza: tecnica elevata; anche grazie a questa una significativa indipendenza dai soggetti regolati e dal potere politico; accesso alle informazioni rilevanti. E’ meno sviluppata l’analisi relativa a quale debba essere il livello ottimale di regolazione. Da un lato vi sono anche vantaggi d’una regolazione a livello locale, anche fisicamente più “vicina” ai regolati. Essa infatti consente un maggiore adattamento alle caratteristiche del contesto locale (si pensi alle esigenze infrastrutturali o alle caratteristiche della domanda); assicura la possibilità di disporre di maggiori e migliori informazioni, riducendo le asimmetrie informative tra regolatore e gestore; consente potenzialmente di sviluppare forme di innovazione nella regolazione, attraverso la competizione tra regolatori. La dimensione nazionale è tuttavia preferibile quando vi siano economie di scala nell’attività di regolazione, in generale o perché le competenze tecniche richieste sono significative e difficilmente reperibili a livello locale: (nel primo caso, l’aver tante autorità di controllo eleverà i costi amministrativi della regolazione (cosa di cui vi è ad esempio evidenza nel caso idrico, cfr. Benvenuti e Gennari (2008), anche se per importi non particolarmente significativi); nel secondo caso, per molti aspetti più pregnante, più che un surplus di costi amministrativi si genererà una diffusa inadeguatezza della regolamentazione, semplicemente mal funzionante in molte realtà locali per l’assenza dell’expertise necessaria, specie fintantoché non emergano delle prassi facilmente replicabili). Benefici da una regolazione a livello nazionale emergono inoltre quando il confrontarsi con più regolatori accresca eccessivamente i costi per i soggetti regolati che operano su più aree, di-

sincentivando i processi di aggregazione e di innovazione nella struttura dell'offerta che le riforme avrebbero voluto innescare; ma anche se vi sono esternalità negative che un regolatore genera sull'attività degli altri; soprattutto quando sia più difficile a livello locale mantenere la necessaria "terzietà" del regolatore nei confronti sia dei gestori che (dei rappresentanti politici) degli utenti (cfr. il par. 4.4).

L'evidenza relativa ai vari settori e quella sull'emergere dei grandi operatori mostra come nel complesso sembrano aver prevalso gli svantaggi di una regolazione locale: i principali problemi sono emersi in particolare con riferimento alla difficoltà di disporre di sufficienti competenze tecniche (necessarie ad esempio per una corretta predisposizione delle gare, che richiede una significativa *expertise* o per quanto riguarda l'analisi delle infrastrutture o la fissazione delle tariffe) e di assicurare una reale terzietà del regolatore rispetto a gestore ed ente locale (in quanto rappresentante politico degli utenti). Per i grandi operatori, cresciuti grazie a processi di fusione/acquisizioni l'interazione con più regolatori locali con approcci a volte differenziati ha effettivamente rappresentato (e tuttora rappresenta) un costo. Infine va sottolineato che un regolatore nazionale potrebbe anche più facilmente implementare schemi di *yardstick competition*, potenzialmente utili nei settori in questione, e comunque garantire quelle condizioni di standardizzazione e trasparenza informativa essenziali e tuttora carenti.

4.4 - La proprietà degli operatori e l'ambiguo ruolo degli enti locali

Spesso si è parlato, polemicamente, di privatizzazioni intervenute senza liberalizzazioni, con la consegna a privati di posizioni dominanti. Il processo di riforma dei servizi pubblici locali è però indicativo del fatto che anche le liberalizzazioni senza privatizzazioni²⁶ possono non funzionare. Il motivo non è però tanto nell'essere la proprietà pubblica di per sé un problema²⁷, quanto nella confusione di ruoli che la mancata privatizzazione rischia di far permanere in capo all'ente pubblico (locale).

Il singolo ente pubblico locale che controlla il gestore del servizio è venuto a rivestire ruoli molteplici, che lo espongono a conflitti di interesse, risolvibili solo in alcuni casi specifici (come si vedrà, in presenza di tradizioni aziendali di indipendenza e di una redditività elevata dell'operatore che può aver indotto un interesse significativo dell'ente locale al profitto piuttosto che ad altri obiettivi). Gli enti locali, in precedenza essi stessi fornitori dei servizi (oltre che spesso proprietari della rete)

²⁶ Come visto, gli operatori sono in prevalenza di proprietà pubblica (cfr Unioncamere, 2008 e i singoli lavori settoriali), con quote private significative solo nel caso delle società quotate, per le quali peraltro resta maggioritaria la quota in mano pubblica, con clausole per di più che assicurano alla stessa il mantenimento del controllo sostanziale (cfr. Bianco et al., 2008).

²⁷ Cfr. Bortolotti, Faccio (2004).

che venivano gestiti con obiettivi di servizio pubblico (senza finalità di profitto e spesso senza particolare attenzione alle finalità pubbliche, con interesse variabile a obiettivi di qualità) sono divenuti di fatto – con le riforme – anche regolatori “locali” del servizio assumendo quindi molteplici ruoli:

i) di proprietario (o di socio di maggioranza) del gestore: ciò implica un interesse – almeno sulla carta – alla massimizzazione dei profitti residui della gestione, quindi a un rapporto qualità/costi efficiente; all'imposizione di tariffe sufficienti a generare profitti; a partecipare a gare ben disegnate;

ii) di rappresentante/espressione dell'utenza ma anche dei dipendenti delle imprese pubbliche di servizi pubblici locali: in questa veste l'ente ha un interesse da un lato alla qualità del servizio ma anche a garantire tariffe contenute che assicurino la soddisfazione dell'elettorato, dall'altro a evitare effetti occupazionali e/o salariali delle riforme eccessivamente pesanti. In alcuni casi vi può anche essere un interesse a utilizzare il potere sui gestori per finalità improprie;

iii) di regolatore locale: con un interesse ad assicurare ai *provider* monopolisti rendite adeguate a coprire gli investimenti ma non eccessive; a imporre (e verificare) garantire che gli obiettivi di massimizzazione dei profitti dei produttori non confliggevano con la qualità del servizio; ma anche, sulla base delle riforme, ad assicurare un reale processo di liberalizzazione e in parte privatizzazione, in primo luogo attraverso una corretta supervisione della gestione delle gare.

Evidentemente i diversi ruoli sono potenzialmente configgenti. Sebbene anche tra i primi due vi sia un conflitto (in passato spesso poco considerato) il terzo non può che essere esperito in condizioni di terzietà (oltre che – come detto – competenze tecniche significative) rispetto a politica locale e proprietà.

Il conflitto è stato particolarmente evidente nel caso delle gare che l'ente locale è tenuto a bandire e organizzare ma alle quali spesso rischia anche di partecipare in qualità di proprietario-controllante dell'*incumbent*. Ciò può avere ridotto gli incentivi dei potenziali entranti a parteciparvi (si veda il caso del comparto idrico, dove il numero dei partecipanti è stato in un primo tempo relativamente elevato, ma è poi rapidamente diminuito). In generale ha limitato la crescita degli operatori verso dimensioni rilevanti (che avrebbe implicato la loro espansione oltre i confini locali e quindi una minore influenza dell'ente locale originario controllante). Solo in casi particolari questi problemi hanno trovato soluzione: in particolare ciò avvenuto in casi in cui i gestori godevano da lungo tempo di una tradizione di autonomia manageriale, spesso associata a una buona performance ed elevata redditività. In questi casi, da un lato i benefici significativi che l'ente in qualità di proprietario o comunque di azionista otteneva (fino a quelli derivanti dalla quotazione in borsa), dall'altro le maggiori difficoltà di un'ingerenza nella gestione (con il rischio di un peggioramento nei risultati) hanno parzialmente limitato i conflitti²⁸.

²⁸ Cfr. Bianco et al (2008).

Le evidenze dell'esistenza di tali conflitti sono molteplici: ad esempio la scarsa diffusione di carte dei servizi che dovrebbero impegnare il gestore e il cui rispetto dovrebbe essere monitorato dall'autorità di regolazione. Nel caso dei rifiuti l'indagine ad hoc condotta dalla Banca d'Italia sui comuni capoluogo di provincia ha rivelato come essendo gli affidamenti realizzati appunto dai comuni, solo in 32 casi sugli 80 censiti sono state introdotte carte dei servizi (caso estremo, sempre nel caso dei rifiuti, è quello delle 27 ATO create in Sicilia affidate nella maggior parte dei casi allo stesso gestore del servizio).

Ma anche il caso delle gare per la distribuzione del gas, in molte delle quali sembra aver prevalso per le amministrazioni l'obiettivo di ottenere il massimo beneficio per le finanze locali (grazie a canoni particolarmente elevati) piuttosto che la redistribuzione delle rendite dei produttori a favore degli utenti, rappresenta un ulteriore esempio, come quelle nel comparto idrico in cui previsioni di domanda eccessivamente ottimistiche sono state funzionali a evitare ipotesi di tariffe più elevate.

Al di là dei singoli esempi, per cui si rimanda ai lavori settoriali, questa molteplicità di ruoli dell'ente locale ha sicuramente ostacolato l'implementazione delle riforme. Complementari a più stringenti previsioni pro-concorrenziali e all'innalzamento del livello della regolazione (da locale a nazionale) che ne garantisca un'effettiva terzietà, appare imprescindibile perciò pervenire ad una reale separazione tra singolo ente locale e singolo gestore. Anche ove un'effettiva privatizzazione di quest'ultimo non sia prevedibile in tempi rapidi, il gestore deve poter operare in una logica imprenditoriale e non essere o supportato, sia pure in ultima istanza, dall'ente locale controllante o da questo frenato nelle sue spinte espansive. Ciò richiede quanto meno una graduale diluizione della proprietà del singolo ente locale (ne sono esempi la fusione tra più gestori) o in alternativa la creazione, sia pure temporanea, di soggetti con la natura di "fondazioni" pubbliche, ma senza ruoli istituzionali, a cui vengano attribuite le quote attualmente di proprietà degli enti locali, per una loro gestione da "proprietari puri" senza interessi confliggenti.

5. Conclusioni

Gli ultimissimi mesi hanno visto una ripresa dei processi di riforma pro-concorrenziali esaminati nel progetto di ricerca sui SPL. Riprendendo in parte progetti formulati nella precedente legislatura ma poi rimasti in una situazione di stallo, l'art. 23-bis del d.l. 112 convertito in legge il 5 agosto interviene sulle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica. Vi si fissa il principio secondo cui il gestore deve essere selezionato in via ordinaria mediante gara, subito però mitigato dalla previsione di possibili deroghe per situazioni che – a causa di particolari caratteristiche economiche, sociali, ambientali, geomorfologiche – non permettano un efficace e utile ricorso al mercato, situazioni da valutare a cura dell'ente affidante che ne deve dare pubblicità e

motivare la scelta, sottoponendo una relazione all’Autorità garante per la concorrenza e il mercato e all’eventuale autorità di settore per un parere (peraltro non vincolante). Le gare “possono” essere realizzate per più SPL congiuntamente (per sfruttare economie di scopo); regioni ed enti locali “possono” definire ambiti adeguati per sfruttare economie di scale o possibilità di sussidi incrociati tra varie aree²⁹. Le reti “restano” di proprietà pubblica ma possono essere gestite da privati.

Nonostante l’indubbio sprone pro-concorrenziale che, da un punto di vista giuridico (tra l’altro col rinvio ai principi comunitari) e politico-istituzionale, proviene da queste recentissime innovazioni³⁰, la direzione di marcia rimane quella già più volte sperimentata. L’insistere sul principio della gara pubblica, peraltro con la previsione di deroghe ed in assenza di vincoli ed incentivi pregnanti affinché ciò accada, ribadisce un indirizzo più volte contraddetto e disatteso dal 2000 in poi, da quando la stessa direttrice di marcia delle riforme intraprese sembrava essersi persa. Non risolve però di per sé le difficoltà oggettive della predisposizione e conduzione delle gare, difficoltà date dalla complessità intrinseca della gara – a cui poco sono attrezzati i singoli Comuni e per il quale manca un’azione di supporto da parte di regolatori esperti di livello nazionale³¹ - dalla complessità dei bandi - specie quando aspetti legati a investimenti infrastrutturali e gestione corrente del servizio debbano essere congiuntamente definiti, col rischio di successive rinegoziazioni – e dalla limitata dimensione dei potenziali competitori – spesso ancora pubblici e fortemente legati all’ente locale di riferimento. Nonostante tale utile ribadimento del principio pro-concorrenziale della gara, le criticità prima esposte appaiono perciò di perdurante attualità. Queste evidenze confermano in generale la complessità nell’uso della gara come strumento per la scelta del gestore specie in contesti “complessi”³².

Il provvedimento generale, utile a sancire con forza taluni principi pro-concorrenziali, non poteva del resto entrare nel dettaglio dei singoli settori e sulle aporie in proposito esistenti (il comma 10 peraltro comunque immagina un’armonizzazione della nuova disciplina con quelle settoriali applicabili ai diversi servizi). Tanto meno esso poteva affrontare il problema del finanziamento di taluni interventi infrastrutturali e delle regole di tariffazione del servizio, lasciate alla normativa di settore. Perdura inoltre una certa disattenzione all’importanza degli assetti istituzionali della regolazione - che per essere davvero terza dovrebbe superare la dimensione puramente locale (un tema in parte trattato invece nel cd disegno di legge “Letta” nella precedente legislatura) – ed alla questione della

²⁹ L’una e l’altra facoltà non sono però supportate da vincoli e/o incentivi ad agire in tal senso, la limitatezza di taluni mercati concreti essendo anzi tra le possibili motivazioni adducibili a ragione del mancato ricorso alla gara.

³⁰ Sui margini di ambiguità che, anche alla luce delle deroghe possibili e della concreta interazione con le norme settoriali preesistenti, sussistono si veda però ad esempio Barucci e Mattarella (2008).

³¹ Ma cfr. Sabbatini (2008) sul ruolo delle Autorità in materia di gare.

³² Cfr. Raganelli, Piga (2008)

privatizzazione sostanziale dei gestori, con meccanismi che “isolino” effettivamente questi dai singoli enti locali³³.

³³ Si interviene solo rafforzando il regime delle incompatibilità, più con finalità di contrasto della “politicizzazione” delle cariche aziendali che di separazione tra singoli gestori e singoli enti locali.

Riferimenti bibliografici

- Barucci, E., Mattarella, B.G. (2008), Servizi pubblici locali: un'occasione perduta, nel Merito.
- Bentivogli, C. (2008), *Il servizio di taxi e di noleggio con conducente dopo la riforma Bersani: un'indagine sulle principali città italiane*, Questioni di Economia e Finanza n. 24, Banca d'Italia
- Bentivogli, C., Cullino, R., Del Colle D. (2008a), *Regolamentazione ed efficienza del trasporto pubblico locale: i divari regionali*, Questioni di Economia e Finanza n. 20, Banca d'Italia.
- Bentivogli, C., Panicara E., Tidu A. (2008b), *Il project finance nei servizi pubblici locali: poca finanza e poco progetto?* Questioni di Economia e Finanza n. 25, Banca d'Italia.
- Benvenuti, M. and Gennari E. (2008), *Il servizio idrico*, Questioni di Economia e Finanza n.23, Banca d'Italia.
- Biagi, F., Brosi, G. e Turati, G. (2004), *Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti*, Economia pubblica.
- Bianco M. e Sestito P. (2008), *Reforms in Local Public Services: Bad Design or Badly Managed Implementation?*, Giornale degli Economisti
- Bianco, M., Mele D., Sestito P. (2008), *Le grandi imprese dei servizi pubblici locali: vincoli, opportunità e strategie di crescita*, Questioni di Economia e Finanza n. 26, Banca d'Italia.
- Bortolotti, B., Faccio M. (2004) *Reluctant privatisation*, FEEM, Nota di lavoro n. 04-37.
- Chiades, P., Torrini R. (2008), *Il settore dei rifiuti urbani a 10 anni dal decreto Ronchi*, Questioni di Economia e Finanza n. 22, Banca d'Italia.
- Civicum – Mediobanca (anni vari), *Le società controllate dai maggiori comuni italiani: così, qualità, ed efficienza*, Milano
- Confservizi (anni vari), *Compendio statistico. Dati analitici delle imprese di servizi pubblici locali*, Roma.
- Giacomelli, S. (2008), *La distribuzione del gas*, Questioni di Economia e Finanza n. 21, Banca d'Italia.
- Hart, O., Shleifer, A. Vishny, R. (1997), *The proper scope of government. Theory and an application to prisons*, Quarterly Journal of Economics, 1127- 1161.
- Iuzzolino, G. (2008), *Domanda e offerta di servizi ospedalieri. Tendenze internazionali*, Questioni di Economia e Finanza n. 27, Banca d'Italia.
- Lozzi, M. (2008), *L'assistenza ospedaliera in Italia*, Questioni di Economia e Finanza n. 28, Banca d'Italia.
- Raganelli, B., G. Piga (2008), *La questione del conferimento dei servizi pubblici locali di rilevanza nazionale*, mimeo.
- Sabbatini, D. (2008), *I servizi pubblici locali tra mercato e regolazione*, Questioni di Economia e Finanza n.19, Banca d'Italia.
- Schiavone, A. (2008), *L'efficienza tecnica degli ospedali pubblici in Italia*, Questioni di Economia e Finanza n. 29, Banca d'Italia.
- Unioncamere (2008), *Le società partecipate dagli enti locali*, Roma, Retecamere.
- Utilitatis (anni vari), *Blue Book, I dati sul servizio idrico integrato in Italia*, Roma
- Utilitatis (anni vari), *Yellow Book, I dati sui servizi di distribuzione e vendita del gas naturale in*

Italia, Roma

Utilitatis (anni vari), Green Book, Aspetti economici della gestione dei rifiuti in Italia, Roma

Utilitatis (2006), Primo rapporto sulle gare per i servizi pubblici locali, Roma.

Zollino, F. (2008), *Il difficile accesso ai servizi di istruzione per la prima infanzia in Italia: un'indagine sui fattori dell'offerta e della domanda*, *Questioni di Economia e Finanza* n. 30, Banca d'Italia.