

$$\frac{A_{13}}{506}$$

Luciano Bologna

**Modelli, forme di gestione
e nuovi strumenti di marketing
per il cambiamento delle imprese
di servizi pubblici**



Copyright © MMXII
ARACNE editrice S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Raffaele Garofalo, 133/ A-B
00173 Roma
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-5240-2

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2012

Indice

004 *Prefazione*

Modelli, forme di gestione e nuovi strumenti di marketing per il cambiamento delle imprese di servizi pubblici

006 **Capitolo I**

La crisi nei pubblici servizi e la nuova struttura dell'offerta

1.1. L'iniziativa economica pubblica: profili generali, 006 – 1.2. Le cause della crisi nella Pubblica Amministrazione, 010 – 1.3. La nuova struttura dell'offerta ed il quadro normativo di riferimento: *a) Il monopolio naturale; b) Il monopolio legale*, 015 – 1.4. Economicità, qualità e trasparenza come primi elementi del cambiamento, 031

038 **Capitolo II**

Liberalizzazioni e privatizzazioni

2.1. Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore, 038 – 2.2. Lo sviluppo legislativo nel settore delle privatizzazioni delle aziende pubbliche: la golden share, 044 – 2.3. Modelli e metodi per le privatizzazioni delle

imprese pubbliche, 047 – 2.4. La liberalizzazione come scelta di politica economica, 058 – 2.5. La liberalizzazione dell'energia e del gas, 067

079 **Capitolo III**

La struttura del mercato e la regolamentazione della concorrenza nei servizi di pubblica utilità

3.1. L'economia dei servizi pubblici, 079 – 3.2. La concorrenza nei servizi pubblici, 094 – 3.3. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato o Antitrust, 097 – 3.4. Regolamentazione e tutela della concorrenza nei servizi pubblici, 100 – 3.5. Direttive comunitarie e politiche di apertura alla concorrenza nei servizi di pubblica utilità, 105

108 **Capitolo IV**

Le nuove forme di gestione delle imprese di servizi pubblici

4.1. Le forme organizzative delle imprese pubbliche, 108 – 4.2. Lo strumento della concessione, 113 – 4.3. I servizi pubblici locali, 117 – 4.4. Il modello "Multi-utility", 128

138 **Capitolo V**

L'orientamento al cliente da parte della pubblica amministrazione

5.1. La carta dei servizi pubblici, 138 – 5.2. Gli uffici relazioni con il pubblico, 144 – 5.3. Gli uffici relazioni con il pubblico come strumento di marketing delle imprese di servizi pubblici, 149

155 **Capitolo VI**

Il comune e la città protagonisti del processo di aziendalizzazione

6.1. L'azienda Comune, 155 – 6.2. L'aziendalizzazione negli enti locali, 162 – 6.3. La comunicazione organizzativa negli Enti e nelle imprese, 175 – 6.4. Ruolo e sviluppo dell'informatica nella P.A., 181 – 6.5. Le reti civiche, 184 – 6.6. Considerazioni conclusive, 188

191 Capitolo VII

Il marketing territoriale

7.1. Dal marketing territoriale al marketing della città, 191 – 7.2. Il marketing della città come strumento strategico, 194

207 Capitolo VIII

Il finanziamento privato delle opere pubbliche: il project financing

8.1. Aspetti generali e definatori della finanza di progetto, 207 – 8.2. Aspetti tecnici ed applicativi, 210 – 8.3. Il quadro normativo italiano e i possibili sviluppi, 224 – 8.4. Un caso pratico di finanza di progetto in Italia, 230 – 6.5. Le reti civiche, 184 – 6.6. Considerazioni conclusive, 188

238 *Bibliografia*

Prefazione

Le esigenze dettate dal Nuovo Ordinamento didattico nonché la necessità di un aggiornamento di alcuni temi affrontati nel libro pubblicato nel 1999, Aspetti evolutivi e nuove forme di gestione delle imprese di servizi pubblici, mi hanno determinato a rivedere i contenuti e ad approfondire alcuni aspetti gestionali legati al “nuovo mondo” delle imprese di servizi pubblici.

Il libro è diretto essenzialmente agli studenti del corso di Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici, al fine di trasferirgli le specificità del settore e le nuove opportunità alle quali le imprese del comparto possono accedere.

Il presupposto per affrontare la lettura del testo è la conoscenza di materie come Economia e gestione dell'impresa, Tecnica industriale e commerciale, ed il marketing, oltre ad elementi di gestione dell'impresa di servizi necessari per inquadrare gli aspetti economici e gestionali caratterizzanti questo vastissimo settore. Oramai il mercato dei servizi pubblici, sempre più liberalizzato, ha assunto caratteristiche tipiche di contesti di mercato concorrenziali, anche se regolamentati, costringendo le imprese operanti ad acquisire criteri di gestione tipici delle aziende private; per questo oggi assistiamo all'applicazione di tecniche aziendali, come la customer satisfaction, la segmentazione del mercato, la diversificazione dell'offerta ed altre ancora, che configurano un atteggiamento strategico teso alla competizione ed al mantenimento e sviluppo delle proprie quote di mercato.

La complessità del sistema economico e la crescente domanda di servizi pubblici, legata alla continua evoluzione dei fattori determinanti (tecnologia, benessere e cultura), hanno costituito elementi di condizionamento del comportamento delle imprese di pubblici servizi, costringendole a profonde e radicali trasformazioni, strutturali e cultu-

rali, per potersi garantire la sopravvivenza. L'ampliamento del mercato unico europeo ed il progredire del processo di globalizzazione, pongono le imprese medesime in un contesto competitivo sempre più allargato, dove le forme di concorrenza si configurano sempre più in strategie di alleanze ed aggregazioni, finalizzate ad assumere dimensioni minime per contrastare ed affrontare la competizione.

Luciano Bologna

Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

La crisi nei pubblici servizi e la nuova struttura dell'offerta

1.1. L'iniziativa economica pubblica: profili generali

Il ruolo dello Stato, in una moderna economia di mercato, deve essenzialmente essere orientato alla soddisfazione dei bisogni della collettività, attraverso la continua ricerca di nuove forme di gestione, di attività di regolazione e controllo, e di interventi di politica industriale finalizzati a guidare e controllare i processi economici e gestionali delle imprese del settore¹.

E' bene ricordare che il settore dei servizi pubblici, ed in particolare quello delle public utilities², rappresenta, nei paesi industrializzati, un comparto economico di grandi dimensioni e con delle potenzialità di crescita difficilmente definibili.

La Pubblica Amministrazione deve, pertanto, concentrare le proprie attività nella definizione di nuove modalità di gestione e istituzione di sistemi di regolazione del mercato per tenere conto delle profonde trasformazioni in atto del sistema economico.

Il comportamento dello Stato nelle attività di produzione e gestione dei servizi pubblici si è profondamente evoluto negli ultimi 100 anni; la sintetica analisi storica di seguito riportata individua le diverse concezioni riconosciute dalla dottrina corrente:

¹MELE R., Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi. pag.5 e seg., CEDAM, Padova, 1993.

² Si definiscono tali i servizi di fornitura di: energia elettrica, gas, acqua, trasporti locali, riscaldamento, telecomunicazioni, igiene ambientale.

1. *Stato di Diritto* periodo 1920/30 contraddistinto da un potere politico forte e conseguentemente da un orientamento di tipo dirigitico di controllo e di intervento al fine di perseguire i seguenti obiettivi: la garanzia dei diritti formali, regole e norme certe.
2. *Stato Sociale* che si inserisce nel contesto economico e sociale del primo dopoguerra in una fase di grande sviluppo economico, dove si ricercano migliori condizioni di vita attraverso l'espansione dell'intervento pubblico; gli obiettivi primari mirano ad un riequilibrio generale, ed alla redistribuzione della ricchezza³.
3. *Stato della Qualità della vita*⁴, si sviluppa in risposta alla crisi dello Stato Sociale con l'obiettivo di soddisfare i bisogni della collettività con servizi sempre più adeguati.

Le prime due fasi erano caratterizzate da una prevalente attenzione sulla gestione politica della cosa pubblica, con una consistente produzione giuridica e contabile mirata a sviluppare strumenti tecnici di controllo e ad affermare i principi di contabilità pubblica diversi da quelli delle imprese private, con l'applicazione del sistema organizzativo burocratico. In questa situazione prevalente era l'immobilismo dello Stato, dettato proprio dal rispetto delle norme e regole che portavano ad assegnare alla Pubblica Amministrazione un ruolo di esecutore di quanto stabilito, in modo completamente distaccato dalle effettive esigenze degli utenti.

Dagli inizi degli anni '80 si fa sempre più pressante l'esigenza di un cambiamento trascinato con forza da fattori quali lo sviluppo tecnologico, il modificarsi dei modelli di comportamento dei consumatori e la sempre maggiore difficoltà di reperire risorse finanziarie. Lo Stato si trova di fronte ad una unica alternativa : applicare alle amministrazioni pubbliche una logica manageriale e cioè una logica di risultati. Gli organismi pubblici devono diffondere nel loro modo di operare l'applicazione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità e questo si

³ BORGONOVIE. (a cura di), *Il controllo della spesa pubblica*, Egea, Milano 1995.

⁴ Lo Stato della Qualità della vita si può distinguere in due fasi: lo *Stato dei Servizi*, nel quale prevale l'orientamento al servizio, al cliente, con una ricerca dell'efficienza della P.A. per produrre servizi in qualità e quantità tali da soddisfare le attese degli utenti, e lo *Stato Regolatore* che orienta la sua attenzione sul governo dei comportamenti economici di altri soggetti, ridimensionando il proprio intervento diretto. Per approfondimenti cfr. BORGONOVIE. , *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 1996.

traduce, per esempio, nella definizione di obiettivi, nell'assegnazione di responsabilità e autorità nei diversi livelli, nella valorizzazione delle risorse umane, nel controllo dei risultati e soprattutto in una attiva gestione dei rapporti con gli utenti consumatori.

Si viene, così, a configurare nelle amministrazioni pubbliche una forte spinta alla "aziendalizzazione" accompagnata da una consistente produzione normativa⁵ ma, soprattutto, dall'applicazione dei principi di gestione economico-aziendali, al fine di risolvere, nel rispetto del ruolo sociale svolto, il problema urgente del raggiungimento di una posizione di equilibrio economico e finanziario.

Nel modello dello Stato della Qualità della vita devono coesistere la logica istituzionale e la logica aziendale con l'obiettivo di ricercare comunemente un giusto equilibrio tra bisogni da soddisfare e risorse disponibili⁶, determinando, così, in molti casi, attraverso la razionalità della gestione delle aziende, effetti più efficaci degli interventi macroeconomici.

Dalla seconda metà degli anni '80 in poi, in alcuni paesi, si comincia ad affermare una radicale svolta nel modo di concepire la gestione dei sistemi amministrativi pubblici che dà origine a vaste riforme della burocrazia.

Il fenomeno delle liberalizzazioni e la trasformazione dello Stato da gestore a regolatore, avvenuto in gran parte nei Paesi industrializzati, ha portato all'abbandono della suddivisione tra settore "naturalmente" concorrenziale e settore "naturalmente" monopolistico e pubblico, anche sotto la spinta del veloce cambiamento tecnologico e del generale modificarsi dei sistemi economici, fino a realizzare il vasto processo di trasformazione dei servizi di pubblica utilità. Infatti, le dimensioni assunte dal fenomeno riguardano una diversa struttura del mercato, il

⁵ " Il Dlgs 29/1993, modificato dal Dlgs 31 marzo 1998 n. 80, è importante non solo perché sancisce la « privatizzazione » del pubblico impiego, ma anche (e soprattutto) perché concepisce le amministrazioni pubbliche come organizzazioni « aziendali » basate sui principi dell'apertura all'ambiente economico-sociale, della trasparenza, nonché dell'efficienza ed economicità della loro azione." CAFFERATA R., *Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in Economia Pubblica, 1999.

⁶ L'approccio economico aziendale mira ad introdurre nel sistema pubblico la conoscenza delle aziende e delle leggi che ne regolano la vita e a ricercare tecniche e strumenti che consentano di migliorare il rapporto risorse/risultati agendo sui processi interni delle aziende. BORGONOVÌ E., (a cura) " *Introduzione all'Economia delle Amministrazioni Pubbliche*", Giuffrè, Torino 1984.

cambiamento delle forme giuridiche degli operatori dominanti ed, infine, un nuovo sistema di regolazione degli stessi mercati.

Le Istituzioni comunitarie hanno assunto un ruolo estremamente importante nel processo di liberalizzazione dei mercati disciplinando ed individuando le soluzioni regolamentari per quei settori in cui la componente di servizio pubblico risultava essere preponderante. In tal senso assume un rilievo significativo l'introduzione da parte della Commissione europea⁷ del concetto di *servizio universale* che viene classificato come «un insieme minimo di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile». Inoltre, la Commissione, enfatizzando il ruolo di questi servizi come elementi fondamentali del modello europeo di società, sottolinea come l'integrazione economica dell'Europa abbia portato ad una nozione di servizio universale i cui criteri sono ispirati a principi quali «la parità, l'universalità, la continuità, l'adeguamento nonché a rigorosi orientamenti di trasparenza nella gestione, tariffazione, nel finanziamento, nel controllo ad opera di organi distinti dagli operatori. (omissis) La nozione di servizio universale resta comunque flessibile, nella misura in cui il suo contenuto è progressivamente puntualizzato in funzione delle caratteristiche strutturali e tecniche e delle esigenze proprie a ciascun settore»⁸.

L'analisi storica dell'iniziativa economica pubblica precedentemente delineata individua i concetti di servizio pubblico (Stato di diritto), servizio di pubblica utilità (Stato sociale) e servizio universale (Stato della qualità della vita) che evidenziano il passaggio da una produzione dei servizi caratterizzata da un orientamento all'offerta a quella orientata dalla domanda degli utenti consumatori; quest'ultima, infatti, definisce sempre più il contenuto del servizio da garantire all'universalità dei cittadini.

L'insieme delle dottrine amministrative, che hanno dominato il vasto processo di riforma nei Paesi industrializzati, ed il nuovo filone di pensiero da esse derivato, hanno dato vita al così detto New Public Management⁹ che include al suo interno i filoni del governo imprendi-

⁷ Dir. 97/33/CE, art. 2 co. 1 lett. g.

⁸ COM (96), 443.

⁹ GHISLIERI MARAZZI M., "Modernizzazione e riqualificazione gestionale nei sistemi amministrativi pubblici: il new public management", Azienda Pubblica n.2, 1996.

toriale e del managerialismo applicati all'azione della P.A., nonché, più recentemente, quello della public governance.¹⁰

L'applicazione dei suddetti criteri operativi di gestione porta, sin dall'inizio, nel New Public Management ad una maggiore responsabilizzazione dei manager, alla definizione di standard di qualità del prodotto e/o servizio, alla misurazione di performance da raggiungere, all'introduzione di sistemi di controllo degli output, alla ricerca di una forte competizione con l'uso di contratti e procedure d'appalto, alla realizzazione di unità di dimensioni gestibili, nonché ad una forte enfasi all'uso parsimonioso delle risorse. Tutti criteri tipici di stili di management applicati dalle imprese private che, seppure in modo diverso in funzione della specificità delle condizioni economiche, politiche e culturali dei diversi stati, stanno trovando applicazione in quasi tutti i paesi industrializzati del mondo.

1.2. Le cause della crisi nella Pubblica Amministrazione

La Pubblica Amministrazione dei paesi dell'Unione Europea, ed in particolare quella italiana, sta attraversando già da alcuni anni una fase di acuta crisi dovuta alla incapacità dell'organizzazione amministrativa di rispondere alle esigenze individuali e sociali. Si avverte una crescente sfiducia nei pubblici poteri ed in chi deve realizzarli, e si sente parlare sempre più di atteggiamenti e di prassi contrari alla giustizia¹¹. La crisi viene sentita da ognuno nella propria esperienza quotidiana; chi oggi viene in contatto con la Pubblica Amministrazione soffre per il senso di inappagamento e insoddisfazione che l'attuale organizzazione determina.

Le cause di questa profonda crisi derivano da numerosi fattori tra loro indissolubilmente legati che sono conseguenti alla rapida trasfor-

¹⁰ Le logiche di comportamento e le determinanti dell'efficacia dell'azione dell'organo di governo delle imprese di servizi pubblici, sono sempre più assimilabili al comportamento proprio dell'impresa sistema vitale che per sopravvivere, mediante la creazione di vantaggi competitivi e la generazione di valore, deve soddisfare le condizioni di risonanza e consonanza anche con i sub sistemi. Cfr. GOLINELLI G.M. "L'approccio sistemico al governo dell'impresa" - Volume I cap. 6. Cedam, Padova, 2000.

¹¹ STIPO M., *La pubblica amministrazione in Italia alle soglie del 2000 fra law in the books e law in action: aspetti e problemi*, in: Commento alla legge 127/97 "Bassanini 2" - Maggioli Editore, Rimini 1998.

mazione della nostra società ed alla rigidità dell'organizzazione interna dell'apparato burocratico dello Stato.

La nostra società è in una fase di grande trasformazione in cui sono cambiate radicalmente tradizioni, consuetudini, costumi ed ideologie politiche. Si fa sempre più stridente il contrasto tra le strutture pubbliche, rispondenti mediamente fino a qualche tempo fa alle istanze dei cittadini, e le nuove e pressanti necessità di cambiamento richieste dall'attuale contesto socio-economico. E' evidente, infatti, come una delle cause più importanti delle radicali trasformazioni della società attuale vada ricercata nell'impressionante sviluppo avvenuto in campo scientifico e tecnologico. Le trasformazioni e le conquiste scientifiche e tecnologiche dei nostri giorni sono talmente rilevanti che la pur importante rivoluzione industriale del XVIII secolo se confrontata con la rivoluzione attuale appare di modeste dimensioni. Peraltro, come è stato specificato¹², si può affermare che l'età tecnologica è già stata superata dalla nuova era "tecnotronica", vale a dire quella della società della tecnologia e dell'elettronica avanzata in cui i problemi pubblici e sociali non possono che acquisire natura radicalmente diversa e nuove imprevedute proporzioni. E' per questo motivo che oggi in relazione al dinamismo che caratterizza la società contemporanea si richiede che la P.A. segua regole ispirate ai canoni dell'efficacia e dell'efficienza.

Questi aspetti sono particolarmente sentiti nell'attuale momento storico in cui vengono viepiù messe in risalto le gravi carenze dell'apparato e le disfunzioni dell'attività amministrativa, in considerazione della lentezza della P.A. a mettersi al passo con le nuove esigenze determinate dalle innovazioni tecnologiche, e della sua incapacità di offrire soluzioni adeguate ai problemi odierni.

A questo vanno aggiunte le difficoltà causate dalla struttura organizzativa interna dell'apparato pubblico che presenta caratteri di forte rigidità rendendo difficoltoso il superamento dell'inefficienza operativa della stessa P.A.; rigidità riconducibile all'esistenza all'interno della struttura organizzativa, della burocrazia e della divisione dei poteri tra politici ed amministratori.

La burocrazia, intesa come "governo da parte di un ufficio", è il fenomeno che si verifica in presenza di un sistema rigido di linee gerarchiche verticali di comunicazione e di un sistema di procedure chiaramente definite per lo svolgimento dei compiti all'interno di

¹² PASINI D. – *Stato, Governo e Stato* – Società, Milano 1969.

un'organizzazione amministrativa¹³. L'esistenza di procedure predefinite e non facilmente superabili, attribuisce all'attività della Pubblica Amministrazione una rigidità tale da non consentire la realizzazione di una azione pubblica flessibile ed efficiente.

La rigidità dell'azione pubblica è ulteriormente aggravata dall'avversione al rischio dei soggetti che operano all'interno della struttura, in quanto generalmente tendenti a liberarsi della responsabilità di eventuali errori attraverso l'esame e l'approvazione di ogni azione intrapresa da parte di una pluralità di organi collegiali, con il conseguente rallentamento della già lenta macchina amministrativa¹⁴. Infatti, una preoccupazione molto estesa all'interno delle singole amministrazioni non è quella di agire presto e bene, bensì di agire con tutte le cautele necessarie per evitare le varie responsabilità, oggi dilatare a dismisura, perseguibili nelle sede giurisdizionali.

La mentalità conservatrice dei funzionari della P.A., in alcuni casi, comporta che gli stessi continuino ad adottare atteggiamenti non aderenti alle esigenze storiche e culturali del momento presente senza privilegiare la specializzazione resasi necessaria dalla sempre maggiore complessità della vita odierna¹⁵.

L'esistenza all'interno della P.A. di due organi, uno di natura politica e l'altro di natura gestionale, con finalità diverse rende ancor più difficile procedere ad un rinnovamento della struttura dell'organizzazione amministrativa¹⁶. Mentre gli organi politici eletti dal popolo hanno il compito di fissare gli obiettivi che l'amministrazione deve perseguire, gli organi amministrativi hanno il compito di organizzare le risorse a loro disposizione per il raggiungimento degli obiettivi che l'organo politico si prefigge nel modo più efficiente ed efficace.

Di fatto gli interessi dei due organi sono assai diversi e contrastanti; generalmente gli organi politici sono, nella maggior parte dei casi, interessati per lo più alla propria rielezione attraverso un maggiore con-

¹³ CESARI M., GAROFANI A. – *Il marketing dei servizi pubblici* – Etas Libri, Milano 1991

¹⁴ ARCANGELI R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi* – Cedam, Padova 1995

¹⁵ RUBINO D., *Il ruolo del diritto nella società contemporanea*, in: Studi Giuridici, Milano 1970.

¹⁶ MELE R., *L'evoluzione degli studi economico-aziendali sull'impresa pubblica* a cura di R. Mele; L. Sicca, *Gli studi di economia d'impresa in Italia, contributo ad un dibattito in corso*, Cedam, Padova 1995.

senso da parte degli utenti elettori sacrificando, se necessario, l'efficienza interna che rappresenta invece l'obiettivo primario dei dirigenti pubblici. A ciò si aggiunga che assai di sovente i dirigenti pubblici mancano del livello di managerialità che li renderebbe capaci di gestire l'amministrazione come un'azienda privata, utilizzando efficacemente gli strumenti di marketing e realizzando, al contempo, un impiego ottimale delle risorse a propria disposizione¹⁷.

Oltre a questi fattori principali, ve ne sono altri che contribuiscono ad accrescere le difficoltà di applicazione della vasta riforma in atto della Pubblica Amministrazione nel nostro paese. L'Italia, ad esempio, all'interno dei paesi dell'Unione Europea è quello con il maggior numero di leggi vigenti, circa 150 mila, rispetto alla Germania che ne conta circa 6 mila, alla Francia con circa 7 mila ed infine alla Gran Bretagna con circa 3 mila¹⁸. Questa produzione normativa che, come è stato correttamente asserito, è vasta, caotica e mutevole¹⁹, non garantisce né la certezza del diritto né, tantomeno, facilita l'azione amministrativa della P.A. e degli operatori economici che anzi sono seriamente ostacolati dalla presenza di un così elevato numero di leggi, regolamenti e circolari spesso causa di complesse interpretazioni.

La difficoltà di attivare processi di mutamento e l'incapacità di evolversi del settore dei pubblici servizi²⁰, ha comportato una profonda divaricazione tra la domanda dei cittadini, caratterizzata da una sempre maggiore dinamicità, e l'offerta caratterizzata invece da una accentuata staticità²¹. Invero, ciò può essere in parte spiegato dal complesso contesto in cui operano le aziende erogatrici di pubblici servizi condizionate dalla "necessità di vivere un rapporto efficienza-efficacia in un quadro di regole del gioco sufficientemente definite dal loro

¹⁷ REBORA G., *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Giuffrè, Milano 1983.

¹⁸ CASSESE S., *Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni 1993 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica* – specifica che: "...il fenomeno dell'inflazione normativa, però non caratterizza solo l'ordinamento italiano, ma qui si pone in termini più gravi che altrove. Nel 1990, in Francia, erano in vigore 7325 leggi. In Germania, esclusa la produzione legislativa dei Lander, le leggi in vigore sono 5587. In Italia, le stime oscillano tra le 100 e le 150 mila leggi."

¹⁹ STIPO M. – op.cit., pag. 28.

²⁰ In merito alle problematiche che limitano la capacità di affrontare processi di cambiamento delle organizzazioni, vedi CAFFERATA R., *Cambiamenti organizzativi*, in: *Sviluppo e organizzazione*, n. 139, settembre-ottobre, 1993.

²¹ CONSIGLIO S., *La sfida del cambiamento nelle aziende di servizi pubblici*, in: *Sinergie*, n° 41, 1996.

soggetto economico pubblico e la contestuale necessità di massimizzare la loro identità di soggetti economici²²».

La divaricazione tra la domanda di servizi dei cittadini e l'offerta degli operatori ha assunto oramai i tratti di una crisi molto profonda che viene percepita da tutti gli stakeholders sia interni che esterni. Le sollecitazioni al cambiamento provengono oggi da più parti:

- dai cittadini che vedono nelle aziende di servizi pubblici e nei loro deficit una delle cause dell'incremento della pressione fiscale e che pretendono servizi migliori ed un miglior rapporto con gli uffici cui si rivolgono;
- dai dirigenti, dai funzionari e dai dipendenti delle aziende erogatrici di pubblici servizi che sono soliti considerare l'organizzazione in cui operano inadatta a creare le condizioni per offrire retribuzioni e carriere conformi alle loro aspettative e che mal sopportano l'immagine di burocrati inefficienti attribuitagli dall'opinione pubblica;
- dal mondo produttivo che pretende procedure più efficienti ed efficaci per garantire qualità e costi concorrenziali e che è solito considerare le aziende di pubblici servizi come clienti poco affidabili tanto nelle procedure di acquisto che nei tempi e nelle modalità di pagamento;
- dall'UE e dalla comunità internazionale che operando frequenti confronti sul funzionamento della macchina burocratica, sulle cause di inflazione e sugli sprechi, formulano precise raccomandazioni ai paesi membri non allineati.

I problemi più generali della pubblica amministrazione, com'è stato correttamente osservato²³, rappresentati dalla presenza di un elevato grado di regolazione legislativa e dalla eccessiva burocratizzazione degli apparati, si riflettono anche nelle aziende di pubblici servizi ostacolando il processo di cambiamento in atto.

²² GIORGETTI G., *Aziende municipalizzate: dalla semplicità presunta alla complessità non progettabile*, in: *Economia e Politica Industriale*, n° 60, 1988.

²³ CONSIGLIO S. – op. cit., pag. 57.

1.3. La nuova struttura dell'offerta e il quadro normativo di riferimento

La forma di gestione più diffusa nei servizi pubblici sappiamo bene essere stata quella del monopolio legale regolamentato, con riferimento alle specifiche condizioni tecniche ed economiche che rendevano indispensabile, per il raggiungimento del benessere collettivo, un intervento diretto dello Stato²⁴. La finalità primaria del ricorso a tale forma era quella di tentare di ridurre la perdita di benessere collettivo che si poteva manifestare in seguito ai così detti *fallimenti di mercato*, mentre altri motivi erano quelli di una efficiente allocazione delle risorse, di finalità distributive e di stabilizzazione macroeconomica.

La teoria della proprietà pubblica viene considerata, a partire dagli anni 1920/30, come la soluzione a tale fenomeno con la conseguente eliminazione della concorrenza in specifici settori e con il presupposto di garantire, altresì, il carattere di interesse generale del servizio attraverso un gestore di natura pubblica.²⁵

Occorre, tuttavia, distinguere tra attività esercitate in regime di monopolio naturale o in regime di monopolio legale. Infatti, anche se tali configurazioni producono analoghi effetti in termini di allocazione delle risorse, dal punto di vista concorrenziale hanno giustificazioni e risultati differenti.

a) *Il monopolio naturale*

Il monopolio naturale è una configurazione in cui una sola impresa è in grado di produrre tutta la quantità che soddisfa il mercato ad un dato prezzo ed a recuperare i costi sostenuti. In tal caso la natura del prodotto e l'estensione del mercato sono tali da non consentire a più di un'impresa di beneficiare delle economie di scala²⁶. Questa circostanza

²⁴ MELE R., op.cit., pag.160 e seguenti.

²⁵ Le capacità dello Stato di garantire il benessere collettivo sono state diverse da nazione a nazione in relazione all'estensione ed alle caratteristiche del diverso tipo di intervento dello stesso nell'economia, non riuscendo pertanto a definire la linea di demarcazione tra Stato e mercato nei servizi pubblici.

²⁶ Per economie di scala vengono designati quei fattori che fanno sì che i costi unitari per la produzione di elevati livelli di output siano inferiori a quelli che verrebbero sostenuti per produrre livelli più bassi dello stesso output. Per approfondimenti, vedi PANATI G. GOLINELLI G.M., *Tecnica economica industriale e commerciale. Imprese, strategie e management*; Nuova Italia Scientifica, Roma, 1991.

za si verifica allorché la tecnologia presenta sostanziali rendimenti crescenti di scala che richiedono però un solo grande impianto o una sola rete unificata di impianti per poter essere pienamente sfruttati. Tipici esempi al riguardo si rilevano nei settori dei trasporti, dell'elettricità e delle comunicazioni ove l'imponenza degli impianti e l'elevato capitale richiesto per la costruzione degli stessi costituiscono un limite alla presenza di una pluralità di imprese fornitrici del medesimo servizio. Nei casi di monopolio naturale è assai frequente l'intervento dell'autorità pubblica che agisce o gestendo in proprio l'attività in questione o regolamentando il prezzo che il monopolista privato può praticare. In linea generale si può affermare che l'obiettivo delle politiche di regolamentazione è quella di assicurare che il ricavo del monopolista si limiti a coprire i costi più un profitto normale.

Uno dei principali effetti negativi del monopolio può essere individuato nella circostanza che l'impresa sottoposta a regolamentazione è tendenzialmente meno incentivata rispetto a quelle operanti in regimi non regolamentati, a sviluppare, ricercare ed applicare le innovazioni tecnologiche.

Esempio tipico di monopolio naturale è quello dell'industria elettrica, ove sono presenti numerose barriere all'entrata, caratterizzato da una forte integrazione tra le diverse fasi del processo (produzione, trasporto e distribuzione), dalla localizzazione delle centrali in prossimità dei centri di consumo ed infine dalla presenza di un unico sistema di controllo per il coordinamento del sistema²⁷. Le imprese operanti nel settore elettrico sono caratterizzate da elevati costi fissi per impianti, a fronte dei quali si pongono flussi di ricavo largamente inferiori a quelli che gli stessi impianti potrebbero generare²⁸, realizzando un basso tasso di redditività. A ciò aggiungasi che ragioni tanto di economicità che di tutela ambientale impediscono di fatto l'esistenza di più operatori nel medesimo territorio; infatti, la tipologia degli impianti di produzione (centrali idroelettriche e termoelettriche) e di distribuzione (elettrici aerei e sotterranei) comportano la ricerca di luoghi particolarmente idonei che presentano ovvie difficoltà di scelta dell'ubicazione, e pertanto non duplicabili.

²⁷ DEZI L., *Il mercato dell'energia elettrica tra profitto e pubblica utilità*, Cedam, Padova, 1998.

²⁸ Per approfondimenti cfr. GOLINELLI G.M. *Struttura e governo dell'impresa*, Cedam, Padova, 1997.