

**LE AUTORITÀ PER I SERVIZI PUBBLICI FRA
OBIETTIVI LOCALI, EFFICIENZA E
SODDISFAZIONE DEI CITTADINI**

Fabio Fiorillo e Paolo Polidori

:

JEL Classification: L32 – H7

Keywords: Servizi pubblici, finanza locale

February, 2002

Le autorità per i servizi pubblici fra obiettivi locali, efficienza e soddisfazione dei cittadini *

Fabio Fiorillo[†] e Paolo Polidori[‡]

11 febbraio 2002

Sommario

Il rapporto tra enti locali, cittadini e aziende erogatrici dei servizi pubblici ha natura triangolare. L'ente locale richiede che l'azienda fornitrice eroghi un servizio pubblico secondo parametri stabiliti nel contratto di servizio. Gli utenti non avendo la possibilità di rivolgersi ad altri fornitori, non hanno potere nei confronti dell'azienda e l'unico strumento incentivante a loro disposizione è rappresentato dalla pressione che possono esercitare sull'ente locale attraverso i meccanismi istituzionali esistenti.

Nel modello qui presentato la decisione sulla qualità e sulle tariffe dei servizi pubblici dipende da come interagiscono cittadini e enti locali, in particolare dal loro rispettivo potere contrattuale, e dalla capacità che l'ente locale ha di monitorare la qualità effettiva del servizio offerto.

La presenza di asimmetrie informative tra azienda e ente locale rende costoso il monitoraggio della qualità da parte dell'ente, e quindi porta a fornire un servizio di bassa qualità. L'utente, poi, è l'elemento meno informato e privo di alternative economiche che gli consentano di esercitare il suo potere attraverso le sue scelte di consumo.

La presenza di un'autorità per i servizi pubblici locali si inserisce in tali rapporti modificandoli. Da un lato fornisce le competenze necessarie all'ente locale rendendo possibile il monitoraggio della qualità. Dall'altro nel caso venga costituita attraverso legge e dotata di poteri modifica i termini della contrattazione ente locale - utenti a vantaggio di questi ultimi.

1 Introduzione

Il processo di riforma e riorganizzazione del settore dei servizi pubblici locali a carattere industriale si è completato, almeno per quanto riguarda

*Desideriamo ringraziare Lorenzo Robotti per i suoi suggerimenti durante la stesura dell'articolo. La responsabilità di quanto scritto è ovviamente nostra. Il lavoro è frutto di riflessioni comuni, in particolare introduzione e conclusioni sono state scritte congiuntamente, la scrittura del capitolo 2 si deve a Fabio Fiorillo, quella del capitolo 3 a Paolo Polidori.

[†]Università di Ancona, *OPERA*. E.mail: fabiof@dea.unian.it

[‡]Università di Urbino, *OPERA*. E.mail: p.polidori@giur.uniurb.it

gli aspetti istituzionali, a seguito dell'approvazione della legge finanziaria 2002 ed in particolare dell'articolo 35 che disciplina le "Norme in materia di servizi pubblici locali". L'articolo disegna il futuro del settore secondo linee guida e parametri di riferimento caratterizzati dal tentativo di accrescere le dinamiche concorrenziali all'interno del settore attraverso una crescente apertura al mercato ed ai soggetti privati.

Seguendo uno schema classico di concorrenza *per* il mercato alla Demsetz (1968[3]) la norma individua nella gara, espletata con procedure ad evidenza pubblica, lo strumento attraverso il quale conferire la titolarità delle concessioni e regolare i rapporti fra enti locali e impresa privata erogatrice del servizio. La gara è lo strumento attraverso il quale far sì che un servizio, che deve essere gestito in regime di monopolio per la sua natura di servizio a rete, possa essere assegnato all'operatore più efficiente ed in grado di assicurare determinati livelli di qualità e che abbia anche una buona solidità finanziaria ed una capacità gestionale tali da garantire all'utenza un servizio adeguato¹.

Il disegno della gara influenza in maniera determinante il risultato finale e poiché gli interessi in gioco sono molteplici è logico attendersi che l'utilizzo di questo strumento potrà essere influenzato dalla presenza di obiettivi diversi. Da un lato vi saranno le aziende erogatrici che si proporranno sul mercato con l'intento di erogare un servizio conseguendo una congrua remunerazione in termini di profitti. Dall'altro ci sono gli enti locali che, mantenendo secondo la legge la proprietà degli impianti di rete, vorranno ricevere pagamenti adeguati per consentire l'utilizzo delle infrastrutture, ma anche livelli e qualità del servizio tali da soddisfare le esigenze dell'utenza. Infine vi sono gli interessi dei consumatori che con tutta probabilità sperano di trarre beneficio da un processo di riforma che sulla carta e negli intenti dichiarati del legislatore, dovrebbe assicurare servizi migliori attraverso prezzi più bassi e/o crescenti livelli di qualità. Nel capitolato di gara sarà molto importante il ruolo del contratto di servizio che rappresenta lo strumento attraverso il quale specificare i livelli di qualità e sicurezza, le condizioni economiche di prestazione del servizio, i piani di investimento per lo sviluppo e il potenziamento delle reti e degli impianti, gli aspetti relativi al rinnovo, alla manutenzione e agli aspetti di innovazione tecnologica e gestionale (Marcucci, 2000[6]). Secondo alcuni autori il contratto di servizio se ben disegnato potrebbe ovviare al problema di asimmetrie informative tra ente locale che affida il servizio e azienda erogatrice (Cella e Termini, 1999[2]), in questo lavoro si suppone che il disegno di un contratto di servizio ottimale richieda competenze non necessariamente possedute dall'ente locale.

Il risultato del gioco che sarà intrapreso da aziende di erogazione, enti locali, utenti e dove presenti autorità di settore, dipenderà in larga misura dalle caratteristiche dei diversi attori. Le società che parteciperanno alle gare per la fornitura del servizio potranno essere monoservizio o multiservizio, composte da capitali completamente o solo parzialmente privati e dunque controllate o solamente partecipate dal pubblico. L'ente locale rischia di ricoprire ruoli diversi e di avere anche interessi in conflitto poiché

¹Sulle gare come strumento efficiente di assegnazione della titolarità di un bene o servizio si veda Klemperer, 2001[4] e Parisio, 1999[9]

è percettore dei canoni di accesso agli impianti² ed è anche rappresentante degli interessi della collettività. È dunque lecito domandarsi se questa duplice veste possa in qualche modo influenzare le procedure di gara ed il raggiungimento di auspicabili obiettivi di efficienza e qualità del servizio che dovrebbero caratterizzare il nuovo assetto delle *local public utilities* nazionali. Il governo locale ha nella sua funzione obiettivo i livelli di qualità e le tariffe del servizio, che gli consentono di soddisfare le esigenze dell'utenza, e l'entità del canone. In presenza di un governante benevolente l'utilità dei consumatori potrà essere coincidente con quella dell'ente locale solo se quest'ultimo rinuncia a considerare la massimizzazione del canone come uno dei suoi obiettivi. Altrimenti è plausibile pensare che si instaurerà un *trade-off* fra utilità dell'ente locale e utilità dei cittadini.

La struttura dei rapporti fra aziende erogatrici, enti locali e utenti ha carattere triangolare (Archibugi et al., 2000[1]) e i rapporti fra i vari attori seguono la classica struttura principale-agente. L'ente locale richiede che l'azienda fornitrice eroghi un servizio secondo i parametri individuati nel contratto di servizio. Come accennato lo strumento per estrarre il massimo sforzo da parte dell'azienda è individuato nella gara. Le aziende forniscono il servizio ai cittadini secondo i vincoli posti dall'ente locale. Ovviamente se gli utenti sono vincolati, ovvero non esiste la possibilità di rivolgersi ad altri fornitori, non hanno potere nei confronti dell'azienda e l'unico strumento incentivante a loro disposizione è rappresentato dalla pressione che possono esercitare sull'ente locale attraverso i meccanismi istituzionali esistenti. L'utente in questo contesto è forse l'elemento più debole in quanto meno informato rispetto agli altri agenti e privo di alternative economiche che gli consentano di esercitare il suo potere attraverso le scelte di consumo. Proprio per questa ragione sono state introdotte le *authority* che hanno lo scopo di regolamentare il settore e di trasferire ai consumatori almeno parte dei guadagni di produttività che un sistema liberalizzato è in grado di produrre (Polidori, 2000[10]; Massarutto, 2002[7]).

I meccanismi di decentramento attualmente in atto in Italia rafforzano le dinamiche descritte. Infatti, l'introduzione di maggiori vincoli finanziari produce un incentivo per l'ente locale a razionalizzare le proprie politiche di reperimento di risorse. I canoni per l'utilizzo delle infrastrutture di rete sono uno strumento importante attraverso il quale l'ente può accrescere le sue entrate. Dal punto di vista dell'azienda erogatrice del servizio i canoni di accesso rappresentano un costo che va a sommarsi ai costi di produzione del servizio. L'incentivo del governo locale a mediare fra massimizzazione delle *royalties* e livelli soddisfacenti di qualità del servizio, al di sotto dei quali si innescano meccanismi di protesta da parte degli utenti, genera equilibri che non necessariamente portano alla massimizzazione dell'utilità dei consumatori. In questo contesto l'*authority* svolge una fondamentale funzione di regolazione: infatti può agire sia in merito al monitoraggio dei livelli di qualità del servizio, nel caso in cui l'ente locale non sia in grado di farlo, sia direttamente nella definizione delle procedure di gara.

Nella sezione 2 si imposta il modello descrivendo le procedure di gara

²L'ente locale potrà anche essere percettore di profitti nel caso in cui possieda anche una compartecipazione azionaria nell'azienda erogatrice del servizio.

e definendo le funzioni obiettivo dell'ente locale e dei cittadini. Nella sezione 3 tale modello è utilizzato per analizzare quali soluzioni, in termini di qualità, tariffe e canoni, si raggiungono quando la gara viene definita da un ente locale che non riesce a monitorare la qualità, da un ente locale che si avvale dell'ausilio di un ufficio tecnico o di un'autorità consigliere ed infine da un'autorità indipendente dotata di poteri. Come si vedrà, la presenza di un autorità dotata di poteri ha due effetti: da un lato permette di monitorare il comportamento delle imprese erogatrici del servizio riducendo le rendite di monopolio, dall'altro costituisce una sorta di strumento di contrattazione a favore dei cittadini poichè costringe gli enti locali a dividere con i cittadini-utenti i guadagni di efficienza ottenibili grazie al monitoraggio delle imprese.

2 Il Modello

2.1 La procedura di gara

L'art. 35 della finanziaria stabilisce che gli enti locali *possono* affidare i servizi pubblici a seguito di gara³. La gara, nell'intenzione del legislatore, è lo strumento attraverso cui garantire che i servizi siano forniti dalle imprese più efficienti, alla qualità desiderata e allo stesso tempo per ridurre al minimo le rendite monopolistiche.

Supponiamo che il capitolato di gara sia costituito in maniera tale che l'impresa possa portare in tariffa (P) i costi di produzione $C(\theta)$, crescenti nella qualità θ , e il canone T che deve pagare all'ente locale. Ovvero

$$P = C(\theta) + T \quad (1)$$

Si suppone inoltre che $\frac{\partial C(\theta)}{\partial \theta} > 0$ e $\frac{\partial^2 C(\theta)}{\partial \theta^2} \geq 0$, cioè il costo del servizio è crescente al crescere della qualità θ con costi marginali non decrescenti, ovvero che la produzione di qualità ha rendimenti di scala decrescenti o costanti.

Nella gara l'ente locale fissa il livello di qualità desiderato θ^* e il canone T^* , la gara viene vinta dall'impresa che propone la tariffa più bassa⁴, ovvero dall'impresa che ha la struttura dei costi più efficiente.

Per semplicità, in questo modello rimangono esclusi dal capitolato di gara altri elementi di costo come gli investimenti.

Il problema dell'ente locale quindi è quello di definire il livello di qualità ed il livello del canone che gli permettano di massimizzare una sua funzione obiettivo e di garantire un certo livello di soddisfazione ai suoi cittadini in modo da riassicurarsi l'elezione.

³In effetti la norma permette ancora l'affidamento diretto, in questo caso proibisce alle imprese direttamente affidatarie di partecipare ad altre gare. La norma sembra, cioè, disegnare due binari. Un binario "normale" attraverso la gara che permette alle imprese di raggiungere la dimensione ottimale attraverso la concorrenza *nel e per* il mercato. Un binario "speciale" che prevede l'affidamento diretto, ma che toglie alle imprese affidatarie la possibilità di competere su altri mercati e di raggiungere così la dimensione efficiente (Massarutto, 2002[8]).

⁴Comunque non superiore ad una eventuale tariffa massima stabilita da un soggetto regolatore esterno.

2.2 Le funzioni di utilità

La funzione obiettivo dell'ente locale che bandisce la gara di assegnazione contiene obiettivi di soddisfacimento dei cittadini e obiettivi finanziari. Di conseguenza possiamo scrivere detta funzione come

$$V(P, \theta, T) \quad (2)$$

Poichè l'ente locale ha come obiettivo la soddisfazione dei cittadini, *ceteris paribus* la sua utilità aumenta all'aumentare della qualità del servizio e al diminuire delle tariffe, inoltre aumenta anche se aumenta il canone pagato dall'impresa, cioè $\frac{\partial V}{\partial \theta} > 0$, $\frac{\partial V}{\partial P} < 0$ e $\frac{\partial V}{\partial T} > 0$. Il peso di ciascun obiettivo dipende da quanto è benevolente l'ente locale: un ente locale poco benevolente assegnerà un basso peso alla riduzione delle tariffe e all'aumento della qualità. In generale è plausibile attendersi che l'utilità dell'ente locale sia più elastica rispetto al canone che rispetto alla tariffa. Questa ipotesi discende dal fatto che l'ente locale può andare incontro alle richieste dei cittadini sia tenendo basse le tariffe, sia migliorando la qualità; poichè abbassare le tariffe costringerebbe prima o poi l'ente locale a sacrificare i suoi obiettivi di entrata, è facile supporre che la soddisfazione dei cittadini sia raggiunta facendo leva più sulla qualità che sul livello delle tariffe. Al limite l'utilità dell'ente locale può dipendere solo dal livello qualitativo e dal canone e non dipendere direttamente dal prezzo pagato dai cittadini, cioè $\frac{\partial V}{\partial P} = 0$.

Definiamo ϵ_i l'elasticità in valore assoluto dell'utilità dell'ente locale rispetto alla variabile $i = P, T, \theta$; di conseguenza:

$$\epsilon_T = \frac{\partial V}{\partial T} \frac{T}{V} > -\frac{\partial V}{\partial P} \frac{P}{V} = \epsilon_P$$

Sostituendo il canone T (equazione 1) dentro la funzione di utilità dell'ente locale (equazione 2) si ottiene una funzione Ω rappresentabile nello spazio $P\theta$

$$\Omega(P, \theta) = V(P, \theta, P - C(\theta))$$

La funzione Ω è la funzione di utilità che l'ente locale possiede una volta che l'impresa più efficiente ha vinto la gara.

Sotto le seguenti due condizioni

1. l'utilità dell'ente locale è più elastica rispetto al canone che rispetto alle tariffe $\epsilon_T > \epsilon_P$;
2. la produzione di qualità ha rendimenti non crescenti, $\frac{\partial^2 C(\theta)}{\partial \theta^2} \geq 0$

è facile dimostrare che le curve di indifferenza dell'ente locale nello spazio $P\theta$, possono essere descritte come funzioni $P(\theta)$ che presentano tutte un minimo. A parità di qualità l'utilità aumenta all'aumentare delle tariffe (figura 1).

Infatti, applicando il teorema della funzione implicita si ottiene che la pendenza delle curve di indifferenza è

$$\frac{dP}{d\theta} = \frac{-\epsilon_\theta [P - C(\theta)] + \epsilon_T \frac{\partial C(\theta)}{\partial \theta} \theta P}{(\epsilon_P + \epsilon_T)P - \epsilon_P C(\theta)} \frac{P}{\theta}$$

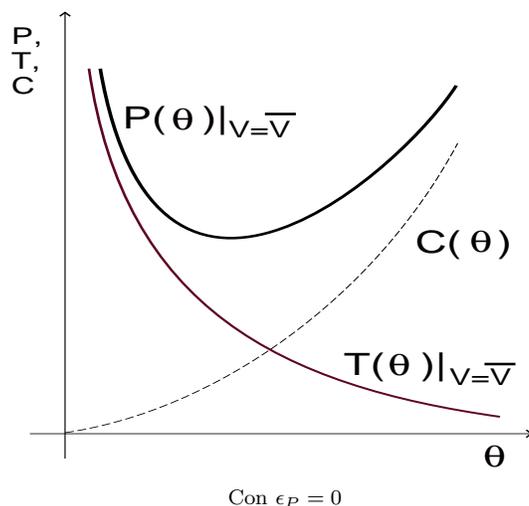


Figura 1: Formazione di una curva di indifferenza dell'ente locale

Se vale la condizione 1 il denominatore è positivo, di conseguenza l'utilità aumenta all'aumentare delle tariffe. Inoltre la pendenza delle curve di indifferenza è nulla per

$$\frac{\partial C(\theta)}{\partial \theta} \theta = \frac{\epsilon_\theta}{\epsilon_T} [P - C(\theta)]$$

in tale punto la derivata seconda è

$$\frac{d^2 P}{d\theta^2} = \frac{(\epsilon_\theta + \epsilon_T) \frac{\partial C(\theta)}{\partial \theta} + \epsilon_T \frac{\partial^2 C(\theta)}{\partial \theta^2}}{(\epsilon_P + \epsilon_T) P - \epsilon_P C(\theta)} \frac{P}{\theta} > 0$$

se vale la condizione 2, di conseguenza le curve di indifferenza presentano un minimo.

Pertanto, all'aumentare della qualità l'ente locale è disposto a sacrificare livelli di canone sempre minori. Poiché il miglioramento della qualità fa aumentare i costi, quando la qualità è bassa il canone a cui si è disposti a rinunciare per incrementi di qualità è molto elevato, l'effetto netto sul prezzo è negativo: l'aumento di prezzo determinato dai maggiori costi dovuti all'innalzamento della qualità è minore della sua riduzione ad opera del più basso canone. Quando la qualità è elevata, si è disposti ad avere un ulteriore aumento di qualità solo a scapito di piccole riduzioni del canone, l'effetto netto sul prezzo è positivo, l'aumento del prezzo determinato dalla qualità più elevata è più forte della sua riduzione ad opera del minor canone.

Per individuare le condizioni di ottimalità nella fornitura dei servizi pubblici, nello spazio $P\theta$, le curve di indifferenza così determinate possono essere associate alle corrispondenti curve di isoutilità dei cittadini

$$U(P, \theta) \tag{3}$$

L'utilità dei cittadini⁵ aumenta all'aumentare della qualità θ dei servizi ricevuti e diminuisce all'aumentare della tariffa P , analiticamente $\frac{\partial U}{\partial P} < 0$, $\frac{\partial U}{\partial \theta} > 0$. Inoltre si suppone che i cittadini siano disposti a sopportare aumenti di prezzo in cambio di aumenti di qualità via via crescenti, pertanto $-\frac{U_\theta}{U_P} > 0$ è decrescente in θ .

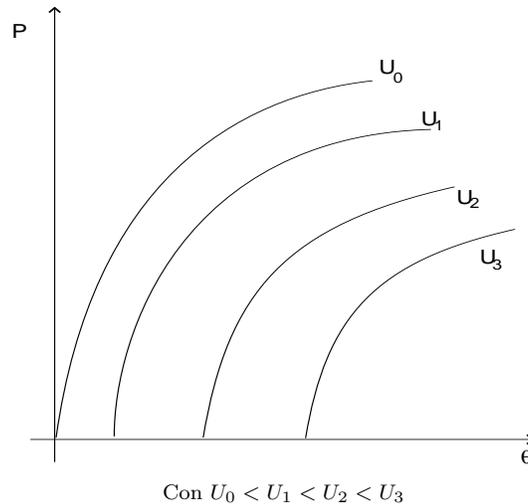


Figura 2: Curve di indifferenza dei cittadini

Nella figura 2 sono disegnate le curve di indifferenza dei cittadini: in ordinata è posta la tariffa P e in ascissa la qualità del servizio θ , le curve sono inclinate positivamente, hanno concavità verso il basso e presentano utilità crescente all'aumentare della qualità del servizio.

La decisione sui livelli effettivi di tariffe e qualità del servizio dipende da come interagiscono l'ente locale ed i cittadini. La figura 3 mostra l'insieme delle combinazioni ottimali di prezzo e qualità lungo la curva MM , luogo dei punti di tangenza tra le curve di indifferenza dell'ente locale e quelle dei cittadini. Tale curva rappresenta una sorta di curva dei contratti. La scelta in uno specifico punto dipende da due fattori: la capacità dell'ente locale di monitorare la qualità effettiva del servizio offerto e il *potere contrattuale* dei cittadini.

L'effettiva capacità dell'ente locale di monitorare la qualità del servizio è messa in discussione dall'esistenza di asimmetrie informative che operano a vantaggio dell'impresa erogatrice (Laffont e Tirole, 1993[5]). Allo stesso tempo, il *potere contrattuale* dei cittadini nei confronti dell'ente locale è basso o nullo. L'assenza di forti organizzazioni dei consumatori che raccolgano le esigenze dei cittadini-utenti per portarle a livello politico rende questi attori il lato debole della contrattazione, come suggeriscono

⁵Implicitamente si sta facendo l'ipotesi che la domanda del servizio sia completamente rigida rispetto alla quantità, questo permette di normalizzare a 1 la quantità del servizio ed esprimere la funzione di utilità come funzione di prezzo e qualità. Tale ipotesi è verosimile poichè la domanda di servizi pubblici è di norma rigida.

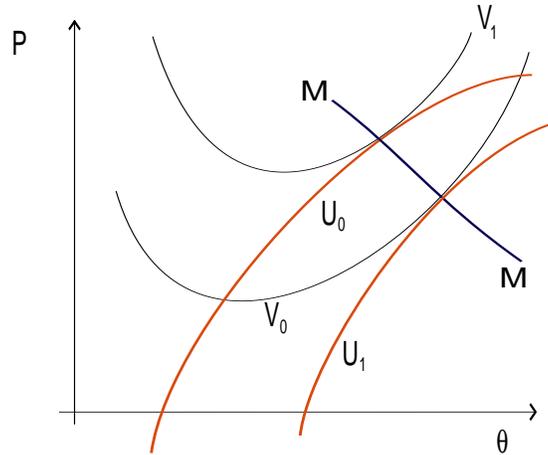


Figura 3: Insieme delle soluzioni ottimali

Archibugi e all. (2000) per rendere i cittadini parte attiva nella contrattazione occorre dare loro degli strumenti di *voice* efficaci, inoltre come sostiene Tirole (1986[12]) vi potrebbero essere comportamenti collusivi tra politici e aziende a sfavore del cittadino.

3 La determinazione delle soluzioni ottimali

3.1 L'ente locale non osserva la qualità

Supponiamo che l'ente locale conosca la funzione di produzione dell'impresa più efficiente, tuttavia non è in grado di effettuare il monitoraggio della qualità del servizio se non in maniera costosa e imperfetta. Si sta, cioè, assumendo che il disegno di un contratto di servizio che incentivi le imprese a produrre la qualità desiderata non è possibile poiché mancano all'ente locale le competenze necessarie. Supponiamo inoltre che pur essendo il monitoraggio imperfetto, l'ente locale riesca sempre ad imporre all'industria che eroga il servizio un livello qualitativo minimo⁶ θ_A . Inoltre, nel definire il contratto di servizio e quindi i criteri della gara a cui parteciperanno le imprese erogatrici, l'ente locale ha il vincolo di garantire una certa utilità minima U_m ai cittadini, per valori di utilità inferiori a tale livello "di riserva", l'amministrazione dell'ente locale sa che non verrà rielelta. Per quanto si è detto, è abbastanza difficile che i cittadini possano forzare l'ente locale a concedere livelli di utilità maggiori.

Sotto l'ipotesi di monitoraggio imperfetto della qualità, l'ente locale

⁶Si suppone che il livello di qualità minimo cada sempre alla sinistra della curva dei contratti.

disegnerà il contratto di servizio oggetto della gara per aggiudicarsi la fornitura secondo la seguente proposizione:

Proposizione 1 *La qualità minima richiesta sarà θ_A , il canone verrà fissato in modo da estrarre tutti i profitti dall'impresa più efficiente e sarà pari a $T_A = P_A - C(\theta_A)$, con P_A che rappresenta la tariffa di vendita che consente di garantire ai cittadini l'utilità "di riserva" U_m . La combinazione (P_A, θ_A) è l'intersezione tra la curva U_m e la retta che indica il livello di qualità minima.*

Tale punto è inefficiente dal punto di vista allocativo, infatti esiste almeno un altro punto nello spazio $P\theta$ in cui è possibile aumentare o l'utilità dell'ente locale o quella dei cittadini o entrambe.

Dimostrazione. La figura 4 descrive graficamente come vengono fissate la tariffa e la qualità minima da fornire.

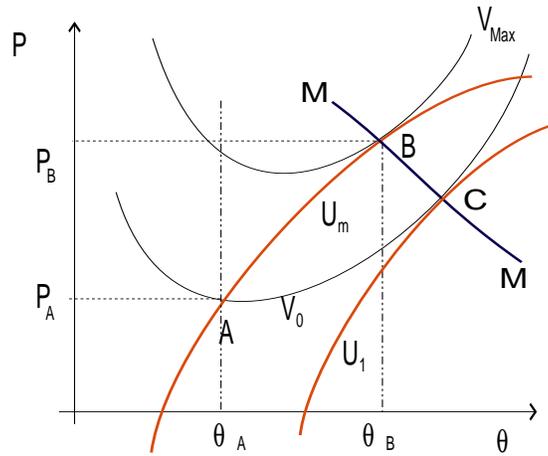


Figura 4: Fissazione della tariffa

Per dimostrare la proposizione 1 si dimostra che esiste almeno un punto nello spazio $P\theta$ che rappresenta un miglioramento paretiano rispetto al punto $A = (\theta_A, P_A)$. Tale punto è il punto B , o un qualsiasi punto sulla curva MM compreso tra B e C , caratterizzato da una tariffa, comprensiva di canone, più elevata (P_B) e una qualità più alta (θ_B). Se l'ente locale potesse monitorare la qualità, potrebbe fissare questa ad un livello pari a θ_B e il canone ad un livello tale da estrarre tutti i profitti dell'impresa più efficiente pari a $T_B = P_B - C(\theta_B)$, con P_B che rappresenta la tariffa che per il livello di qualità θ_B garantisce ai cittadini l'utilità di riserva.

Il punto B non è una situazione che può essere mantenuta se l'ente locale non è in grado di monitorare la qualità. In tal caso l'impresa produttrice del servizio fornirebbe la qualità monitorabile ($\theta_A < \theta_B$), potendo godere di profitti di monopolio pari a $\Pi = P_B - C(\theta_A) - T_B$. L'utilità dei cittadini si ridurrebbe al di sotto dell'utilità di riserva U_m e di conseguenza la stessa utilità degli enti locali si ridurrebbe, infatti $\frac{\partial V}{\partial \theta} > 0$.

Poichè in tale situazione il governo dell'ente locale non potrebbe garantirsi la rielezione, l'ente locale si vedrebbe costretto a far abbassare le tariffe riducendo i suoi canoni, ovvero a definire con l'impresa un contratto di servizio che prevede una tariffa e una qualità minori. Il punto A è il punto che massimizza l'utilità dell'ente locale, permette di garantire ai cittadini l'utilità di riserva U_m e consente di monitorare la qualità del servizio. ■

3.2 Autorità consiliare o autorità regionale con poteri?

Dalla sezione precedente si intuisce come, in mancanza di strumenti di controllo, il contratto di servizio può portare a esiti che sono inefficienti dal punto di vista allocativo: è sempre possibile migliorare l'utilità dell'ente locale o quella dei cittadini scegliendo un livello delle tariffe e un livello della qualità più elevati. Graficamente questo significa che dotandosi di strumenti di controllo della qualità è sempre possibile raggiungere la curva dei contratti MM (figura 4).

La presenza di un'autorità, o di enti di controllo, in grado di monitorare la qualità del servizio consente di portarsi su un punto della curva delle allocazioni ottimali MM . Il punto scelto dipende dalla funzione obiettivo dell'autorità. Ove il controllo sulla qualità venga esercitato da un ufficio dell'ente locale, si può facilmente pensare che la funzione obiettivo dell'ufficio coincida con la funzione di utilità dell'ente di governo a cui tale ufficio fa riferimento. Di conseguenza in presenza di uffici addetti al monitoraggio della qualità interni all'ente locale, ad esempio un ufficio tecnico, il livello della qualità e quello delle tariffe sono determinati in corrispondenza del punto B della figura 4.

In presenza di un'autorità consiliare si genera una situazione differente: questa non ha poteri diretti, tuttavia la sua capacità di spingere verso soluzioni diverse da quelle preferite dall'ente locale è strettamente correlata alla sua autorevolezza. In caso di autorità particolarmente autorevoli è possibile che l'ente locale imponga una gara che lo porti ad garantire agli utenti livelli di utilità superiori all'utilità di riserva. Ad ogni modo l'ente locale potrà sempre costruire la gara in modo da raggiungere il punto B .

Un'autorità indipendente e dotata di poteri, ad esempio di costituzione regionale, avrà una funzione obiettivo definita dall'ente che costituisce con legge tale autorità. In questo caso l'autorità potrebbe essere incaricata dall'ente regionale di tutelare l'utenza. Questa *missione* potrebbe essere collegata ad una ben precisa strategia regionale di marketing territoriale che intende gestire i servizi attraverso scelte che consentono di aumentare la soddisfazione dei cittadini. Nel contesto italiano, di crescente decentramento e di federalismo fiscale, come quello che sembra emergere dalla riforma del titolo V della Costituzione, le Regioni hanno tutto l'interesse ad attirare base imponibile sul proprio territorio e pertanto si doteranno di strumenti che possono aumentare la soddisfazione dei cittadini.

In generale si può pensare che l'autorità definisca il contratto di servizio in modo da massimizzare la seguente funzione obiettivo

$$W_A = \gamma \log(V - V_m) + (1 - \gamma) \log(U - U_m) \quad (4)$$

$$s.t \quad V + U = V_{Max} + U_m = V_m + U_{Max} = \bar{W} \quad (5)$$

dove V_m è l'utilità minima da riconoscere all'ente locale⁷, \bar{W} è una media pesata dell'utilità di cittadini e ente locale che rimane costante⁸. Il valore V_{Max} è il valore massimo dell'utilità percepita dall'ente locale quando ai cittadini viene riconosciuta solo l'utilità di riserva (punto *B* della figura 5); analogamente U_{Max} è l'utilità massima percepibile dei cittadini quando l'ente locale ottiene solo l'utilità minima (punto *D* della figura 5). Quando $\gamma < 1$ l'autorità media tra gli interessi dell'ente locale e quelli dei cittadini. Come si è detto solo un'autorità di emanazione regionale dotata di poteri di fissazione dei parametri del contratto di servizio può dare maggior peso all'utilità dei cittadini.

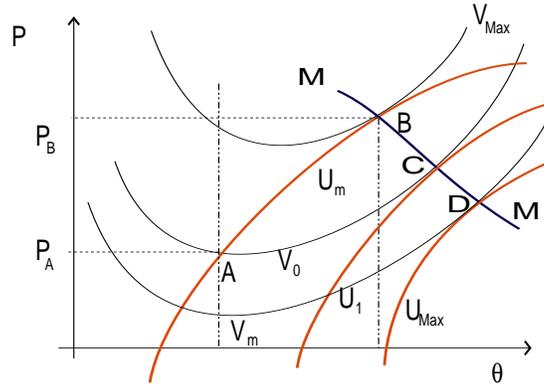


Figura 5: Fissazione della tariffa

La determinazione della combinazione ottima di prezzo e qualità, e di conseguenza del canone, può essere pensata come un problema di contrattazione tra ente locale e cittadini. La presenza di un'autorità dipendente dall'ente locale o di un'autorità consigliere (che non sia autorevole), assegna tutto il potere contrattuale all'ente locale; solo un'autorità indipendente, dotata di poteri, può fare le veci dei cittadini nella contrattazione con l'ente locale e in tal modo conferire ai cittadini un maggior potere contrattuale. Al limite un'autorità regionale può anche dare tutto il potere contrattuale ai cittadini $\gamma = 0$, in tal caso l'ente locale percepisce solo

⁷Tale utilità può essere maggiore o minore dell'utilità percepita nei punti *A* e *C* della figura 4, il livello dell'utilità minima da riconoscere agli enti locali dipende dalle decisioni politiche della Regione.

⁸ \bar{W} è costante a patto di scegliere in maniera opportuna l'unità di misura delle utilità in modo che $\frac{V_{Max} - V_m}{U_{Max} - U_m} = 1$.

l'utilità minima V_m , in quest'ultimo caso graficamente ci troveremmo sul punto D della figura 5.

Risolvendo il problema di massimo si ottiene che

$$\begin{aligned} U &= \gamma U_m + (1 - \gamma) U_{max} \\ V &= (1 - \gamma) V_m + \gamma V_{Max} \end{aligned}$$

Ovvero l'utilità percepita dai cittadini e dall'ente locale è una media pesata tra le utilità massima e minima percepibili⁹.

4 Conclusioni

In questo lavoro sono stati analizzati alcuni aspetti del processo di riforma del settore dei servizi pubblici locali conclusosi con la recente approvazione dell'articolo 35 della legge finanziaria 2002. Nella logica della riforma ci si aspetta che i servizi a rete, che necessitano per le loro caratteristiche economiche di un gestore unico, dovrebbero essere assegnati attraverso procedure di gara che contengono come parte integrante del capitolato il contratto di servizio. Quest'ultimo dovrà incorporare tutte le indicazioni necessarie ai partecipanti riguardo a investimenti, manutenzione, livelli di qualità e caratteristiche della gestione. L'ente locale che assegna la concessione rimane sempre proprietario degli impianti necessari all'erogazione del servizio e richiede un canone per l'uso delle infrastrutture di rete. Tale canone rappresenta una entrata non irrilevante per l'ente locale. È dunque facile immaginare, nell'ipotesi che il canone venga trasferito in tariffa, che si crei un *trade-off* tra gli obiettivi dell'ente locale come percettore di rendite e quelli di ente benevolente che mira alla soddisfazione dell'utenza. Questo *trade-off* conduce gli obiettivi dell'ente locale a divergere da quelli dei consumatori. Pertanto, l'ente locale potrebbe decidere di accrescere le proprie entrate sotto il vincolo che l'utenza consegua almeno un livello minimo di utilità, tale da non far variare le scelte elettorali. In tale contesto, i consumatori non sono in grado di agire su nessuna variabile, ma sono costretti a subire la qualità del servizio e le tariffe decise dall'ente locale, pur aspirando a livelli di qualità e tariffe che massimizzino la loro utilità. Anche in presenza di comportamenti efficienti, senza un'autorità di regolamentazione l'equilibrio raggiunto non sarà favorevole all'utenza.

Il ruolo di un'autorità è duplice. A causa di asimmetrie informative, l'ente locale non è in grado di monitorare correttamente il livello di qualità del servizio, dunque l'equilibrio che si raggiungerà sarà inefficiente: l'impresa che deve erogare il servizio può facilmente ingannare l'ente pubblico. In questo caso la presenza di un'autorità di regolamentazione che, per le sue competenze, sia in grado di verificare i livelli di qualità del servizio o di suggerire all'ente la costruzione di un contratto incentivante, può far sì che l'equilibrio si sposti in un punto della frontiera pareto-efficiente.

In presenza di informazioni corrette circa la qualità del servizio erogato la soluzione di equilibrio dipenderà dalla forza contrattuale degli utenti e

⁹Si noti che la soluzione scelta dall'autorità potrebbe anche non garantire all'ente locale il livello di utilità V_0 che avrebbe percepito nel punto A , questo si verifica, ad esempio, se l'utilità minima riconosciuta V_m è minore di V_0 . In tal caso, come si vede, il punto D cade alla destra del punto C .

dell'ente locale. Dato che esiste asimmetria nel potere contrattuale delle parti, lo schema adottato vede prevalere sempre le decisioni dell'ente. In questo caso è possibile spostare l'equilibrio verso posizioni favorevoli all'utenza solo se l'autorità ha come mandato il trasferimento ai consumatori di una parte o, eventualmente, di tutti i recuperi di efficienza che vengono generati.

Anche a seguito della nuova definizione delle competenze regionali stabilita dalla riforma del titolo V della Costituzione, in una prospettiva di *policy*, l'istituzione di un'autorità potrebbe avvenire a seguito di una legge regionale che ne determina il mandato e i poteri. La costituzione di una autorità, anche indipendente dal governo regionale, che abbia il compito di tutelare l'utenza, può far parte di una precisa strategia regionale di marketing territoriale con l'obiettivo di aumentare la qualità della vita dei propri cittadini attraverso strumenti di gestione dei servizi locali.

Riferimenti bibliografici

- [1] D. Archibugi and all. Relazioni triangolari nell'economia dei servizi pubblici. *Economia Pubblica*, 5:47–82, 2000.
- [2] M. Cella and V. Termini. La funzione economica del “contratto di servizio” nella trasformazione in Spa delle aziende di servizi pubblici locali. *Economia Pubblica*, 4, 99.
- [3] H. Demsetz. Why regulate utilities. *Journal of law and economics*, 11:55–65, 1968.
- [4] P. Klemperer. Auctions and public policy. XIII Riunione Scientifica della Società Italiana di Economia Pubblica, Dipartimento di Economia pubblica e territoriale, Università di Pavia, 5-6 ottobre., 2001.
- [5] J.J. Laffont and J. Tirole. *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT Press, 1993.
- [6] E. Marcucci. Il contratto di servizio nel processo di riforma del trasporto pubblico locale. *Economia e società regionale*, 4, 2000.
- [7] A. Massarutto. *La regolazione economica e finanziaria dei servizi pubblici locali: acqua e igiene urbana*. In Robotti [11], In corso di pubblicazione 2002.
- [8] A. Massarutto. La riforma dei servizi pubblici locali: liberalizzazione, privatizzazione o gattopardismo? mimeo, Gennaio 2002.
- [9] L. Parisio. *Meccanismi d'asta*. Carocci, 1999.
- [10] P. Polidori. La riforma dei servizi pubblici locali: il ruolo delle autorità consiliari di regolamentazione. *Economia e società regionale*, 4, 2000.
- [11] L. Robotti, editor. *Competizione e regole nel mercato dei servizi pubblici locali*. Il Mulino, In corso di pubblicazione 2002.
- [12] J. Tirole. Hierarchies and bureaucracies: On the role of collusion in organizations. *Journal of Law, Economics and Organization*, 2(2):181–214, 1986.