

Michela Cella e Valeria Termini

La funzione economica del “contratto di servizio”
nella trasformazione in Spa
delle aziende di servizi pubblici locali

Estratto da “Economia pubblica” n. 4-1999

La funzione economica del «contratto di servizio» nella trasformazione in Spa delle aziende di servizi pubblici locali

di Michela Cella e Valeria Termini

ABSTRACT

This paper raises a neglected point in the literature on local public services, showing that even «formal privatisation» (the transformation of the service provider into a joint-stock company) has a significant influence on the agents involved.

The relationship between local government and the firm is examined in different scenarios using the formal tools of contract theory. The article shows how the service contract introduced after formal privatisation changes the incentives and the productive efficiency of the firm. This contract is a flexible instrument which permits optimal tradeoffs between conflicting objectives: the local government's interest in maximising revenues and the quality of local services in the short run and the profit maximisation objective of the more independent and market oriented firm.

The paper also provides a historical and normative overview of the evolution of local public utilities, which offers empirical support for the theoretical results.

JEL L97 D82 E62 H70

Una versione preliminare è stata presentata alla XXXIX Riunione scientifica annuale della Società italiana degli economisti, il 23 ottobre 1998.

Il lavoro è parte del progetto strategico nazionale del CNR «Industria, servizi e competitività nella politica economica europea». In questo ambito, le autrici ringraziano i partecipanti al gruppo di lavoro «Infrastrutture e servizi locali di pubblica utilità in Italia» che nelle periodiche riunioni del 1998 e 1999 hanno contribuito alla riflessione e alla discussione. In particolare ringraziano R. Artoni, G. Bognetti, G. Cervigni, S. Chiri e S. Trento per l'attenta lettura critica e le osservazioni che hanno consentito di migliorare una prima versione del lavoro; naturalmente rimangono le sole responsabili di ogni errore.

Introduzione

1. Il processo di privatizzazione delle imprese locali di pubblica utilità sta attuandosi a tappe lente, accompagnate da acceso dibattito; si è preparato il quadro normativo per la cosiddetta *privatizzazione formale* – la trasformazione in società per azioni pubbliche delle imprese di servizi locali – lasciando agli organi comunali, in un momento successivo, la scelta strategica sulla *privatizzazione sostanziale* – l'eventuale cessione di pacchetti azionari di maggioranza. Gli orientamenti richiamano il percorso seguito dalla trasformazione delle imprese statali di pubblica utilità nel corso degli anni novanta, nel rispetto delle autonomie locali e del decentramento territoriale.

È opinione diffusa tra gli economisti che la prima tappa del processo – la trasformazione in Spa delle aziende locali – non comporti alcun cambiamento sostanziale per la gestione di questi servizi, se si prescinde da qualche modesto snellimento procedurale e che la discussione sulla questione sia animata essenzialmente da dissensi di natura ideologica. Al contrario, questo studio mostra che quel punto di vista non è condivisibile se si esaminano le ripercussioni economiche che si attivano nel percorso di *privatizzazione formale*. Emerge che all'interno di una cornice di regolazione amministrativa in cui l'Autorità indipendente di settore definisce gli standard di qualità per il servizio universale e fissa i meccanismi di determinazione del prezzo, gli effetti economici che si accompagnano alla trasformazione della impresa di servizio locale in un ente di diritto privato sono tutt'altro che irrilevanti; la separazione tra il ruolo di indirizzo politico affidato all'ente locale e la gestione del servizio affidata all'impresa attiva meccanismi contrattuali che alterano le condizioni per

l'efficienza economica dell'impresa, le entrate correnti del Comune e di conseguenza il benessere della collettività locale.

2. Gli studi che confrontano impresa pubblica e impresa privata regolamentata definiscono le condizioni di neutralità per il benessere collettivo delle due forme di impresa (Shapiro e Willig 1990, Laffont e Tirole 1990, Pint 1991). Qui invece si analizzano i diversi scenari che si sono succeduti nella gestione dei servizi locali – dalle aziende municipali alle aziende speciali, infine alle società per azioni pubbliche e private – e si intende studiare i rapporti che si determinano tra ente locale e impresa in seguito alla trasformazione dell'azienda municipale in società per azioni di proprietà pubblica, e poi parzialmente privata, nell'erogazione di un servizio pubblico locale «di rilevante interesse economico», ai sensi della legge 142 del 1990 e delle recenti norme.

Se la condizione iniziale in cui opera l'impresa è un monopolio legale e l'esternalizzazione del servizio che si determina con la creazione della Spa introduce condizioni competitive «per il mercato», in quanto genera competizione tra più imprese per l'affidamento e la gestione del servizio segmentando il monopolio legale, il beneficio per la collettività è evidente e non richiede particolare considerazione teorica; il sistema di incentivi e di controlli per ottenere qualità di servizio ed efficienza economica è affidato al mercato (Petretto 1992).

Se la condizione iniziale è invece quella di un monopolio naturale, l'esito della esternalizzazione del servizio e della trasformazione in Spa dell'azienda del Comune non è più ovvio: la liberalizzazione del settore non è diretta né automaticamente determinata dal mercato. Il sistema di incentivi e di controlli per garantire l'efficienza economica e la qualità del servizio è affidato al contratto di servizio tra ente locale e società per azioni e in via amministrativa, dove esiste, all'Autorità indipendente di settore. Devono essere studiati in modo più analitico gli effetti della esternalizzazione del servizio per il benessere della collettività; ed è ciò che questo lavoro si propone di fare. In quanto segue sono esaminati gli esiti, meno scontati, che si determinano nell'interagire dei soggetti che vengono separati e resi indipendenti, il Comune proprietario e il *management* della Spa, caratterizzati da diverse funzioni obiettivo.

3. Secondo obiettivo del lavoro è quindi studiare come l'ente locale possa formulare un contratto di servizio che massimizza la funzione obiettivo del Comune, volta a garantire nel breve periodo (determinato dal

ciclo politico elettorale) una gestione oculata delle risorse e la qualità del servizio ai cittadini, pur soddisfacendo i vincoli che incentivano l'impresa a migliorare la propria efficienza produttiva, lasciandola cioè autonoma nelle scelte di carattere produttivo e gestionale. Questo consente all'impresa di uscire dalle condizioni protette di ente strumentale del Comune per affrontare la concorrenza del mercato aperto.

Le domande che chiedono una risposta analitica riguardano gli effetti sul benessere della collettività, sui flussi di cassa dell'ente locale, sull'efficienza economica dell'impresa, sulle quantità prodotte, ovvero sull'espansione dell'impresa resa possibile dalla sua nuova configurazione giuridica, che derivano dall'esito della contrattazione tra Comune e *management* della Spa nella definizione del contratto di servizio. Dato il contesto di regolazione amministrativa, in quanto si tratta di servizi pubblici in monopolio naturale, la separazione tra soggetti proprietari e gestori può contribuire non solo a rendere più trasparenti i flussi finanziari e contabili tra impresa ed ente locale, ma anche a determinare comportamenti contrattuali che incentivano aumenti di produttività dell'impresa e migliorano l'allocazione delle risorse, senza arrecare danno al benessere sociale del cittadino consumatore.

4. I risultati che emergono utilizzando la teoria dei contratti sono coerenti con le soluzioni istituzionali proposte dalle recenti norme sulla regolazione dei servizi pubblici locali.

In primo luogo, l'utilizzo del contratto di servizio permette la definizione di uno spettro di soluzioni fruibili da imprese che operano in condizioni molto diverse nel panorama dell'offerta di servizi pubblici locali (il quale comprende realtà di grandi aziende che mirano a competere con imprese del mercato internazionale e piccolissime entità che operano nei Comuni di minori dimensioni); questo risponde all'esigenza di determinare condizioni di efficienza produttiva e rapporti diversificati tra ente locale e impresa, in corrispondenza con le situazioni iniziali. Lo strumento del contratto di servizio si rivela quindi flessibile e in grado di rispondere alla pluralità di situazioni che caratterizzano il rapporto tra ente locale e imprese di servizi oggi in Italia.

In secondo luogo, il contratto così costruito permette di offrire condizioni di autonomia produttiva migliori alle imprese più efficienti che riescono anche ad appropriarsi di una quota maggiore di profitti. Questo costituisce un incentivo indiretto per l'impresa a migliorare il proprio livello di efficienza. Inoltre, poiché il contratto è il risultato di una massi-

mizzazione della funzione obiettivo dell'ente locale, che continua a caratterizzare la fornitura dei servizi pubblici locali, l'espansione accordata all'impresa è inferiore a quella che si osserverebbe se l'impresa operasse sul mercato in condizioni del tutto indipendenti.

Infine emerge che è nell'interesse dell'ente locale consentire all'impresa tramite il contratto un avvicinamento alle condizioni di efficienza di mercato quando decide di collocare sul mercato quote della società di servizi (ad esempio contenendo il canone che l'impresa è tenuta a corrispondere all'ente locale per l'utilizzo delle infrastrutture e dei beni demaniali). Infatti la riduzione delle entrate correnti del Comune viene successivamente compensata da una valutazione più favorevole dell'azienda sui mercati finanziari.

I risultati del modello sono condizionati dalla *forza contrattuale* dei due soggetti, definita dalla *informazione* – la forza contrattuale del Comune è massima in condizioni di perfetta simmetria informativa in cui l'ente locale conosce i costi di gestione impliciti ed espliciti della propria azienda ed è in grado di imporre condizioni di «profitto zero»; i risultati sono inoltre condizionati dal grado di «miopia» o di «lungimiranza» del Comune, con le quali si definisce la lunghezza dell'orizzonte temporale degli organi di governo locale, diversamente influenzato dal ciclo elettorale.

È utile notare infine che le condizioni di efficienza dell'impresa si modificano quando si privatizza: cambia infatti il sistema di controlli esterni; la funzione obiettivo dei soci privati – che varia con la tipologia dei soci – incide significativamente sulla formulazione del contratto di servizio e sui risultati finali⁽¹⁾.

2. Il quadro istituzionale e la sua evoluzione

All'inizio del secolo, Montemartini introduce e teorizza la municipalizzazione dei servizi pubblici locali, nell'ipotesi che l'eliminazione del profitto privato consenta servizi di qualità elevata gestiti dall'organo di governo locale a un prezzo inferiore, ridotto in parte degli extra-profitti di monopolio. A quasi un secolo di distanza, dopo alcuni decenni di otti-

⁽¹⁾ Questo aspetto esula dagli obiettivi di questo lavoro e fa riferimento alla letteratura sulle privatizzazioni fondata sulla teoria dei diritti di proprietà. Si vedano Boycko, Shleifer e Vishny (1996), Schmidt (1996) e Hart, Shleifer e Vishny (1997).

mo funzionamento, la spinta alla trasformazione in società di diritto privato delle imprese di servizi pubblici locali si esplica nelle situazioni più dinamiche – in particolare nelle grandi città. Nasce dall'esaurimento di un quadro finanziario centrale e periferico che ha consentito e stimolato comportamenti collusivi tra amministrazioni locali e imprese, a discapito dell'efficienza economica di entrambi i soggetti e del benessere dei cittadini consumatori.

Per mettere a fuoco la natura dei cambiamenti in gioco e per interpretare le relazioni stilizzate del modello, può essere utile sintetizzare i diversi scenari che si sono susseguiti nella gestione dei servizi pubblici locali, concentrandosi sulle funzioni obiettivo dei soggetti, le condizioni di efficienza economica dell'impresa, la determinazione e distribuzione degli extra-profitti.

2.1 1° scenario: l'Azienda municipale

Con la municipalizzazione dei servizi pubblici locali di inizio secolo, l'ente locale è strettamente connesso alla propria azienda municipalizzata, che ne è il braccio operativo per la produzione e la gestione del servizio pubblico sul territorio⁽²⁾.

I soggetti. L'ente locale rappresenta l'interesse dei cittadini elettori; lo Stato centrale concorre con trasferimenti al finanziamento del Comune; l'azienda municipale non ha personalità giuridica (fino al 1990); di conseguenza le è negato l'accesso diretto al credito e al mercato dei capitali di rischio.

⁽²⁾ La normativa sulla definizione e organizzazione dei servizi pubblici locali è articolata: la legge 103/1903, sull'assunzione diretta di servizi pubblici da parte dei Comuni e il regolamento di attuazione Rd 108/1904 erano orientati alla municipalizzazione dei servizi. Il Rd 3047/1923 ha concesso la possibilità alle province di assumere la gestione diretta dei servizi pubblici. Il Testo unico Rd 108/1925 ha stabilizzato la materia riassumendo i poteri gestionali attribuiti a Comuni e province: l'art. 1 contiene un elenco di servizi pubblici locali, che oggi assume valore puramente esemplificativo. Successivamente, l'art. 91 del Testo unico 383/1934 ha specificato i servizi pubblici obbligatori di cui il Comune deve sostenere le spese di assunzione. Questo articolo è stato abrogato dalla legge 142/1990 (art. 64), che abbandona la definizione elencativa dei servizi pubblici locali per un'accezione più generale – come si illustra nel paragrafo 2.2, nota 5.

Regole e incentivi. La principale fonte di finanziamento degli investimenti, oltre alle risorse interne, è l'aumento del **fondo di dotazione**, che si realizza mediante conferimenti del Comune; sui conferimenti gravano interessi perpetui a favore del Comune. Questa prassi implica indubbi vantaggi economici per l'azienda municipalizzata, in quanto riduce gli oneri di remunerazione e rimborso del capitale – aspetto rilevante data la consistenza dei fabbisogni e la redditività differita degli investimenti nel settore dei servizi pubblici locali, in particolare dei servizi a rete fissa. Tuttavia implica un controllo debole sull'efficienza allocativa del capitale; consente inoltre il formarsi di relazioni collusive tra i soggetti territoriali – il Comune, il *management* dell'azienda e le rappresentanze sindacali – nella spartizione dei diritti sulla rendita di monopolio, senza vantaggi per il consumatore, come emerge dal sistema di regole in vigore.

Gli interessi sui conferimenti, che l'impresa paga al Comune, sono traslabili sulle *tariffe*, mentre il Comune è rimborsato dallo Stato centrale per il servizio sul debito (fino alla fine degli anni ottanta): di conseguenza le aziende municipali – in particolare le più grandi – sono molto ben patrimonializzate, fanno scarso uso della leva finanziaria, la quale agisce invece sui bilanci dell'ente locale. Il risultato della gestione non è sempre favorevole al cittadino consumatore, in assenza di regole che consentano la contendibilità della gestione del servizio o di un'autorità di settore che garantisca la qualità e il prezzo per gli utenti.

Questo sistema di flussi finanziari tra Stato, ente locale e azienda municipale si traduce in condizioni di gestione, produzione del servizio ed equilibri di bilancio lontani dai criteri di equilibrio del mercato e di efficienza economica. Infatti, l'organo politico locale – il Comune – non ha incentivi a porre vincoli di bilancio alla propria impresa, dal momento che usufruisce di un rimborso degli oneri finanziari da parte dello Stato centrale.

Nelle relazioni industriali con i lavoratori l'organo di governo locale garantisce il manager che non risponderà di eventuali inefficienze nella gestione in cambio di pace sindacale, di un bacino elettorale di tutto rispetto tra i lavoratori dell'azienda, dell'utilizzo dell'impresa per ottenere servizi sul territorio, scadenzati dal ciclo elettorale, estranei al *core-business* dell'impresa. Il manager «scambia» con le rappresentanze sindacali alti salari e condizioni di privilegio per i dipendenti in cambio di pace sindacale e di scarsa attenzione nei confronti dell'operato del *management*; l'opacità contabile dei flussi finanziari tra il Comune e la propria azienda concorre a non far emergere le inefficienze della gestione.

In altri termini, nell'azienda municipale la rendita di monopolio non si traduce in profitti aziendali – la quantità di servizi è data dal territorio

locale, il prezzo e la qualità sono affidati al controllo dell'organo politico (il consiglio comunale); tuttavia, le relazioni tra i soggetti richiamate sinteticamente – ovvero la coincidenza di fatto tra i soggetti nel ruolo politico di definizione delle scelte strategiche sull'offerta di servizi pubblici locali e nel ruolo di gestione tecnica dell'azienda – determinano quasi sempre l'acquisizione non trasparente e impropria delle rendite di monopolio, solo in pochi casi traducendosi in condizioni di servizio favorevoli al cittadino utente.

2.2 2° scenario: l'Azienda speciale

All'inizio degli anni novanta prende forma l'obiettivo politico di concedere maggiore autonomia e responsabilità imprenditoriale alle aziende municipalizzate⁽³⁾.

Questo orientamento si configura in risposta a una molteplicità di pressioni convergenti che si innestano sulle crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali, aggravate dalla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni periferiche, e inducono i governi locali a riconsiderare l'economicità delle proprie aziende di servizi.

Tra le cause che spingono per una revisione delle norme spiccano la necessità di non comprimere nei limiti del territorio municipale l'espansione di aziende che operano in settori dove più avanzata è l'innovazione tecnologica⁽⁴⁾; la necessità di dare una risposta alle municipalizzate più grandi, che chiedono maggiore autonomia di negoziazione con le istitu-

⁽³⁾ Nel corso degli anni ottanta, il contributo dello Stato all'onere di ammortamento dei mutui per investimenti degli enti locali segue un percorso di continuo ridimensionamento. Nel 1981 il concorso dello Stato è pari al 100% degli interessi sull'intero importo consolidato (fissato nel Dl 38/1981); si riduce con il Dl 55/1983 a un contributo per i soli mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti e per i mutui aperti con altri istituti su rate pari al 10,5%; si riduce ulteriormente nel 1986 (Dl 318/1986) entro un tetto commisurato agli abitanti del Comune (di lire 14.327 per abitante), scende ancora nel 1989 (Dl 66/1989) con un tetto di lire 7.930 per abitante, nel 1991 (Dl 6/1991) con un tetto di lire 2.756 per abitante e nel 1992 (Dl 8/1993) con un tetto di lire 1.743 per abitante, fino ad azzerarsi completamente nel 1993.

È chiaro l'intento di responsabilizzare gli enti locali in un orientamento volto ad aumentare l'autonomia finanziaria dei Comuni.

⁽⁴⁾ È il caso del settore idrico, dove si definiranno «ambiti ottimali» per la gestione del servizio idrico integrato che superano i confini del territorio comunale (con la legge 36/1996, «legge Galli»); altri esempi sono nel settore dell'igiene urbana, dove si sviluppa-

zioni finanziarie e soprattutto lo snellimento di procedure che vedono quasi ogni atto deliberativo dell'azienda municipalizzata passare al vaglio dell'organo politico comunale; la crescente domanda di qualità dei servizi che trova voce nel proliferare di associazioni per la tutela dei consumatori e dell'ambiente ed espressione politica nell'introduzione di istituti quale la «carta dei servizi», con i quali si chiama in causa la responsabilità diretta dei gestori delle aziende. Infine, particolare attenzione per l'efficienza e l'economicità di queste aziende deriva dalla consapevolezza che nel nuovo assetto competitivo europeo l'offerta di servizi sul territorio è un tassello essenziale per attrarre capitali industriali e rafforzare la competitività del paese.

Da questo insieme di pressioni trae origine lo scenario predisposto dalla legge sul riordino delle autonomie locali nel 1990, che fissa alcuni principi del nuovo orientamento sulle aziende municipalizzate, in particolare la necessità di separare l'indirizzo politico dell'ente locale dalla gestione imprenditoriale dell'azienda di servizio pubblico. L'articolato della legge, tuttavia, riflette la composizione di spinte divergenti: alle pressioni appena ricordate si contrappongono infatti spinte di segno opposto, ma altrettanto organizzate, promosse dagli enti locali più piccoli, che temono di perdere il controllo su servizi direttamente gestiti in economia, e di altre realtà locali, preoccupate di scardinare un sistema di servizi fortemente radicato sul territorio per imboccare una via che conduce all'apertura ai privati e a una logica di mercato, rompendo un quadro di riferimento locale che si è sedimentato nei decenni precedenti. Resistenze sorgono infine da parte dei rappresentanti dei lavoratori delle aziende municipalizzate, consapevoli che i nuovi orientamenti intaccheranno i privilegi acquisiti.

Con la legge 142/1990 si definiscono quindi solo le prime tappe del cambiamento, con lo scopo dichiarato di introdurre criteri di efficienza e di mercato nel monopolio locale dei servizi pubblici, ma di consentire una transizione graduale⁽⁵⁾.

no tecniche innovative per il riutilizzo termico dei rifiuti, il settore elettrico o quello delle comunicazioni, le cui infrastrutture possono essere utilizzate ad esempio per il cablaggio delle città.

⁽⁵⁾ La legge 142/1990 si orienta verso una concezione del servizio pubblico non nominativa, volta a individuare gli elementi essenziali che le attività devono presentare per essere comprese nella categoria di servizio pubblico locale. I requisiti, in verità assai generici, sono individuati nell'articolo 22 in cui si dispone che i Comuni e le province provvedano, nell'ambito delle rispettive competenze, alla gestione dei servizi pubblici, ovvero

L'azienda municipale si trasforma in **azienda speciale**, introdotta come «ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto» (legge 142/1990, art. 23). Si tratta di una figura concepita come transitoria dalla legge 142/1990, unica nel panorama dei servizi pubblici locali dei paesi industrializzati. L'impresa assume così qualità di ente pubblico economico, con personalità giuridica ad agire e a essere titolare di diritti e di obblighi giuridici, mentre all'ente locale è assegnato un generico potere di indirizzo e vigilanza per verificare la rispondenza degli atti aziendali agli indirizzi programmatici del Comune⁶¹.

I soggetti. I soggetti coinvolti nella produzione del servizio rimangono il **Comune**, che rappresenta gli interessi degli elettori, il **management dell'azienda speciale**, dotata di personalità giuridica e di parziale autonomia imprenditoriale. Ad essi si aggiunge per alcuni servizi, nel corso degli anni novanta, una **Autorità di settore**, cui si affidano la determinazione del *prezzo* e la *qualità* del servizio, in rappresentanza del cittadino consumatore in senso lato, nel quadro della regolazione nazionale per i

dei «servizi che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle realtà locali». In questo modo la legge 142/1990 introduce una nozione molto generale di servizio pubblico locale e ne definisce le tipologie di gestione. In particolare identifica due grandi categorie cui corrispondono diversi modelli di gestione. I servizi sociali («senza rilevanza imprenditoriale», art. 22, lettera d) possono essere esercitati da istituzioni; i servizi di rilevanza economica e imprenditoriale (art. 22, lettera c) possono essere esercitati in economia dall'ente locale, tramite concessione a terzi, da aziende speciali, da società per azioni e società a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico (o, dopo la legge 498/1992, a capitale pubblico minoritario), secondo forme di gestione alternative da collegarsi alla natura e dimensione del servizio o ai presupposti socioeconomici in cui questo è destinato a operare.

La legge 142/1990 (art. 22, comma 2) stabilisce inoltre che i servizi riservati in esclusiva a Comuni e province devono essere fissati per legge. La successiva Circolare del ministero degli Interni (n. 17102/127/1 del 1990) illustra l'articolo 22: «il legislatore ha demandato a successiva legge l'individuazione dei servizi da riservare in via esclusiva a Comuni e province, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione»; ha così evidenziato che il legislatore dovrà con legge dettare una disciplina esclusiva, tenuto conto del fatto che la disciplina in materia, come si evince da quanto sopra, è estremamente frammentata. Non è noto, tuttavia, che il quadro generale dei servizi locali per i quali è prevista una gestione in esclusiva è limitato a soli sette casi.

⁶¹ Il controllo è limitato all'approvazione da parte del Comune degli atti fondamentali dell'azienda speciale, che sono poi specificati dalla legge 95/1995 nel piano programma, il bilancio economico e di previsione annuale e pluriennale, il conto consuntivo e il bilancio di esercizio.

servizi di pubblica utilità. Il Comune non usufruisce, se non in misura irrisoria, dei contributi dello Stato centrale come concorso al servizio del debito per finanziare le proprie aziende.

Regole e incentivi. Rispetto alla situazione precedente, l'azienda speciale comporta modificazioni di scarso rilievo nella definizione degli incentivi interni ed esterni all'efficienza economica dell'impresa. Infatti, in attesa della liberalizzazione dei settori le situazioni di monopolio legale rimangono tali – come nel settore idrico integrato o nella maggior parte dei trasporti urbani – senza che sia introdotta concorrenza sul prodotto. Nelle situazioni di monopolio naturale – ad esempio nel settore dell'energia elettrica – non si introduce alcun elemento di concorrenza per il mercato, né di contendibilità della gestione dei servizi: la gestione continua a essere affidata alle ex aziende municipalizzate, a tempo indeterminato, direttamente dall'organo politico territoriale.

Se si prescinde dalla relativa autonomia finanziaria conquistata dalle aziende con la personalità giuridica⁷¹ – più teorica che sostanziale nel panorama delle aziende speciali, per la maggior parte vincolate da rapporti finanziari con le banche tesoriere dell'amministrazione locale – e da un modesto snellimento nelle procedure burocratiche tra azienda e Comune, il sistema di incentivi all'efficienza non cambia. La funzione obiettivo dell'azienda continua a essere sovraccaricata dalla molteplicità di scopi che «il decisore pubblico benevolente», per mutuare un'espressione di Boycko, Shleifer e Vishny (1996), intende perseguire attraverso la propria azienda speciale; questi si configurano di volta in volta nella redistribuzione dei costi e delle risorse in ambito comunale, nella tutela dell'occupazione locale, in alcuni casi nell'attuazione di una politica redistributiva del reddito affidata alle tariffe, in altri in un eccesso di investimenti non commisurati alle esigenze di sviluppo industriale dell'impresa, fino a spingersi all'utilizzo dell'azienda speciale per soddisfare le richieste dell'agenda politica degli organi di governo locale.

⁷¹ La prima frattura con lo scenario delle aziende municipali, per quanto riguarda la possibilità di reperire fondi sul mercato, avviene in realtà nel 1986 (Dpr 902/86, art. 45), quando si definiscono le fonti di finanziamento concesse alle aziende; per finanziare le spese di investimenti previsti nel piano programma esse possono provvedere: con i fondi all'uopo accantonati, l'utilizzazione di altre forme di finanziamento, i contributi in conto capitale dello Stato, delle regioni o di altri enti pubblici, con prestiti obbligazionari e infine con incrementi del fondo di dotazione conferito dall'ente locale.

Tutto ciò è reso possibile da un sistema di controlli esterni inefficace, affidato al vaglio prettamente formale degli organi amministrativi di controllo pubblico – la Corte dei conti o i TAR.

Poiché nella maggior parte dei casi la funzione obiettivo dell'azienda speciale non si discosta significativamente da quella dell'organo di governo locale, si possono sintetizzare queste condizioni nell'ipotesi che non sussistano asimmetrie informative sui costi e sulla produttività dell'impresa nel rapporto tra Comune e azienda speciale. La quantità prodotta rimane di fatto definita dal territorio locale; teoricamente è prevista la possibilità che l'impresa espanda il proprio ambito di intervento erogando il servizio pubblico fuori dal territorio comunale – partecipando a gare di appalto per la produzione e gestione del servizio su altri territori o diversificando la produzione rispetto alla missione primaria. La decisione su queste scelte strategiche spetta comunque all'organo politico, che deve approvare il piano programmatico dell'impresa. E l'ente locale, nella maggior parte dei casi, non mostra propensione a questa strategia di espansione poiché la sua funzione obiettivo è caratterizzata da una generica avversione al rischio che ne restringe l'ottica a una visione di medio periodo, scandita da un ciclo elettorale di quattro anni.

Gli amministratori dell'impresa, dal canto loro, stretti dai molteplici obiettivi con i quali l'ente locale li ha condizionati, non hanno particolari incentivi interni a migliorare l'efficienza dell'impresa, ovvero a razionalizzare i costi, essendo prezzo e quantità già determinati; il rapporto di dipendenza dall'ente locale fa sì che questo acquisisca direttamente l'intero ammontare di extra-profitti. Inoltre, gli investimenti in capitale fisso nel campo dei servizi pubblici a rete comportano fabbisogni finanziari ingenti e un orizzonte temporale che supera il ciclo elettorale (si pensi ad esempio alla costruzione di «centrali verdi», di nuovi impianti di depurazione delle acque, di impianti per il riutilizzo termico dei rifiuti), mentre l'ente locale, stretto ora dal mordere dei vincoli finanziari di bilancio, è certamente interessato a massimizzare il flusso di entrate correnti che riceve dalla propria impresa.

L'utilizzo della leva finanziaria concessa alle aziende speciali dovrebbe introdurre il controllo dei mercati finanziari sui programmi di investimento delle aziende; tuttavia, il permanere di una commistione dei ruoli di rappresentanza politica e di gestione aziendale prevale sull'efficacia dei controlli esterni nel definire le priorità della funzione obiettivo degli amministratori dell'azienda. In altri termini, l'opacità dei rapporti finanziari e decisionali tra *management* ed ente locale non stimola l'impresa a

perseguire obiettivi di efficienza economica, disincentiva la *management* dalla ricerca di innovazioni e dallo sforzo di mantenersi sulla frontiera tecnologica del settore, non essendo neppure esposto alla concorrenza del mercato, in assenza di regole sulla contendibilità della gestione.

La consapevolezza di questo insieme di problemi, cui si aggiunge un appesantimento dei costi e della struttura aziendale dovuta a relazioni industriali basate su contratti di lavoro anomali, inducono le imprese di maggiori dimensioni e alcuni amministratori locali a innescare nuove pressioni per il completamento della riforma dei servizi pubblici locali iniziata con la legge 142 del 1990, allo scopo di uscire dalle incertezze normative e far acquisire una reale autonomia e responsabilità gestionale alle imprese che si affacciano sul mercato⁽⁸⁾.

2.3 3° scenario: la Società per azioni

Alla fine degli anni novanta si pone il problema di uniformare la disciplina e l'assetto dei servizi pubblici locali agli orientamenti della Commissione europea⁽⁹⁾. La nuova disciplina si concentra sulla trasformazione

⁽⁸⁾ Tra le incertezze normative di cui soffrono le aziende speciali il trattamento fiscale ricopre un ruolo cruciale; una moratoria fiscale triennale, estesa fino al 1999, garantisce infatti alle aziende speciali l'esenzione che deriva loro dall'appartenenza al trattamento fiscale riservato ai Comuni. Con la trasformazione in società per azioni questa specificità delle aziende speciali si esaurisce.

⁽⁹⁾ La Commissione europea privilegia un criterio funzionale nella recente classificazione dei servizi pubblici, focalizzato sulla «missione di pubblico interesse»; definisce «servizi di interesse generale» le attività ritenute tali dalle autorità pubbliche in quanto «svolgono una funzione nel raggiungimento degli obiettivi generali dell'Unione europea e per questa ragione soggetti agli obblighi specifici del settore» («Gu delle CE», 22 luglio 1997, 97/C 287/18, S 2.3.1). La Commissione assume un orientamento restrittivo, comprendendo nella definizione di servizio di interesse generale «esclusivamente le telecomunicazioni, il servizio postale, i trasporti, l'elettricità, la radio e la televisione» (*ibid.*, § 2.2.1); si sofferma poi in modo pragmatico sui servizi pubblici di natura industriale e commerciale, per i quali è prevista un'eccezione (art. 90 S 2 del Trattato) rispetto alle norme del Trattato a tutela della concorrenza contro la formazione di «intese» (art. 85), abuso di posizione dominante (art. 86), aiuti statali (artt. 93 e 94) e altre misure statali volte a limitare la concorrenza (art. 90), nello scambio di beni (artt. 30, 34 e 37) e di servizi (art. 59).

La discussione nell'ambito della Comunità è focalizzata sul tentativo di equilibrare il rispetto della «missione» dei servizi pubblici con quello delle regole della concorrenza, equilibrio che si pone come fondamento dell'art. 90 del Trattato. In questo quadro, i principi per la gestione dei servizi di interesse generale sono identificati nella continuità, ugua-

ne in società per azioni delle aziende speciali e sull'introduzione di meccanismi di concorrenza per il mercato nei servizi offerti in monopolio naturale, ovvero di strumenti di contendibilità della gestione nella forma di gare per l'affidamento della gestione a tempo determinato a imprese di proprietà sia pubblica che privata⁽¹⁰⁾.

Con la trasformazione dell'azienda speciale in Spa, le diverse funzioni obiettivo e i possibili contrasti d'interesse tra i soggetti coinvolti nell'offerta di servizio pubblico locale – l'organo di rappresentanza politica (il Comune), il gestore (l'impresa) e il soggetto indipendente di regolazione (l'Autorità di settore) – vengono esplicitate e regolate in rapporti più trasparenti.

I soggetti. Il Comune azionista continua a essere condizionato dal ciclo elettorale e ha obiettivi legati al territorio: preferisce la produzione locale del servizio da parte della Spa ed è tendenzialmente avverso al rischio, nel timore che l'impresa possa incorrere in perdite di esercizio, non usufruendo più del concorso dello Stato sugli oneri finanziari. La possibilità di operare fuori dal *core-business* – ovvero di espandere la quantità prodotta al di là del servizio primario sul territorio locale – diventa oggetto di contrattazione tra il **Comune azionista** e la **Spa**.

Il principale obiettivo finanziario del Comune è quello di massimizzare le entrate correnti che ricava dall'impresa, in particolare di massimizzare il canone di concessione che la Spa è tenuta a pagare all'ente locale, per ridurre l'onere fiscale sui cittadini elettori o per finanziare altri servizi locali traendone consenso. La maggiore attenzione del Comune al ca-

glianza nell'accesso, universalità e trasparenza; mentre il modello di organizzazione del servizio è lasciato libero alla definizione degli Stati all'interno dei singoli settori. Gli Stati membri, tuttavia, possono creare monopoli legali solo quando ciò sia giustificato da un legittimo obiettivo nazionale o quando la riduzione conseguente del regime di libera concorrenza risulti essere necessaria e «non sproporzionata» rispetto al raggiungimento di tale obiettivo.

⁽¹⁰⁾Nell'aprile 1999 una nuova articolazione degli emendamenti agli articoli 22 e 23 della legge 142/1990, che regolano le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, è licenziata dal Consiglio dei ministri, su proposta della presidenza del Consiglio e del ministero degli Interni. Fa seguito alle reiterate proposte di emendamento dei due articoli formulate nel disegno di legge 1388/1998, più volte riproposto, e a una norma per lo snellimento della procedura nella trasformazione in Spa delle aziende speciali, contenuta nella legge 127/1997 (art. 17, comma 51-59). Al centro della riforma sono la trasformazione in Spa delle aziende speciali, l'affidamento per gara della gestione dei servizi e l'uso del contratto di servizio nella definizione dei rapporti tra ente locale e impresa.

none, rispetto ai profitti redistribuiti nella forma di dividendi, deriva naturalmente dalla certezza e predeterminazione dei flussi finanziari percepiti come canone e fissati dal contratto di servizio, rispetto all'incertezza del flusso di dividendi futuri. Anche il canone è dunque oggetto di contrattazione tra Spa ed ente locale. La Spa è dotata di completa autonomia imprenditoriale e il manager è tenuto a valorizzare l'impresa, massimizzando i profitti, mentre l'Autorità di settore determina gli standard di qualità, i meccanismi di fissazione del prezzo e garantisce l'universalità del servizio.

Regole e incentivi. La nuova forma giuridica dell'impresa, che ora risponde ai canoni del Codice civile, contribuisce a esporre l'operato degli amministratori a controlli interni ed esterni volti a stimolare l'efficienza economica dell'impresa. È più chiara la funzione e la responsabilità del *management*, tenuto a valorizzare l'azienda; i bilanci sono certificati, le relazioni industriali si allineano alla contrattazione di tipo privatistico; il vincolo finanziario diventa più stringente in parallelo con la maggiore autonomia finanziaria dell'ente locale⁽¹¹⁾. Infine si avvia un percorso di maggiore sensibilizzazione verso l'economicità dell'offerta di servizi e la responsabilità degli amministratori da parte dell'organo di governo locale, in vista del possibile collocamento di quote azionarie delle imprese sul mercato; questo dovrebbe concorrere nel tempo a liberare l'impresa dalla molteplicità di obiettivi imposti dall'ente locale, che ne hanno minato nel tempo la natura imprenditoriale.

Tra gli incentivi esterni volti a rafforzare l'efficienza economica dell'impresa si è già accennato all'introduzione della contendibilità della gestione (che si genera con l'introduzione della gara per l'affidamento del servizio), l'esposizione sui mercati finanziari destinati a sostituirsi al

⁽¹¹⁾Dall'inizio degli anni novanta, la riduzione dei trasferimenti corrisponde a un indirizzo volto ad aumentare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, che si sviluppa con provvedimenti paralleli a quelli di decentramento fiscale. Con il Dlg 504/1993 sul riordino delle finanze degli enti territoriali si definiscono le linee della nuova disciplina sui trasferimenti erariali, che entra in vigore nel 1994, riducendo i trasferimenti correnti – il Fondo ordinario – di una quota commisurata al gettito ICI.

L'indirizzo è mantenuto e accentuato dalla legge 85/1995, che opera un'ulteriore riduzione dei contributi erariali. Con il Dlg 244/1997, che entrerà in vigore dal 1° gennaio del 2000, si definiscono parametri obiettivi per i trasferimenti erariali, volti tra l'altro a incentivare l'impegno degli enti territoriali verso l'autonomia finanziaria; ad esempio sono introdotti parametri che favoriscono i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che realizzino la gestione dei servizi pubblici locali in forma associata, conseguendo maggiore efficienza.

fondo di dotazione, che implica procedure di *rating* aziendale e di monitoraggio e consulenza sull'efficienza allocativa degli investimenti, mentre il rischio di fallimento sembra rimanere virtuale. La contendibilità degli assetti proprietari, con il rischio di scalate ostili, che rappresenta il più importante incentivo esterno all'efficienza cui è sottoposto il *management* aziendale nella letteratura sulle privatizzazioni, sopravviene solo se l'ente locale avrà assunto la decisione politica di collocare sul mercato quote di maggioranza della propria azienda.

Gli equilibri economici tra l'ente locale e l'impresa che si aggiudica la gestione del servizio vincendo la gara sono affidati a un **contratto di servizio** stipulato tra i due soggetti, indipendentemente dall'assetto proprietario dell'impresa, pubblica o privata.

Nella nuova forma istituzionale dell'impresa, è ragionevole ritenere che l'ente locale non abbia completa informazione sui costi di gestione, ovvero sulla produttività della Spa; avrà quindi convenienza a stipulare un contratto che incentivi il manager a dichiarare gli aumenti di efficienza dell'impresa, consentendo espansione, diversificazione e autonomia produttiva maggiore all'impresa con produttività più elevata. D'altra parte, la rendita informativa garantisce ora profitti positivi all'impresa efficiente e costituisce un ulteriore incentivo per il manager a razionalizzare i costi e a investire in innovazione tecnologica e in capitale umano; il manager sarà dunque meno propenso ad acconsentire al mantenimento dei privilegi ottenuti dai dipendenti nello scambio politico con le rappresentanze sindacali e meno incline ad assecondare le domande legate al ciclo elettorale provenienti dall'ente locale.

Il contratto di servizio assume in questo contesto un ruolo cruciale nel determinare nuovi equilibri economici, sia per l'impresa di servizio pubblico che per l'ente locale; è al centro dell'analisi che segue.

3. Il quadro teorico

Il rapporto tra ente locale e azienda di servizio pubblico locale non solo ha assunto nuove caratteristiche in tempi molto recenti, ma presenta alcuni tratti che sono peculiari al sistema italiano; per queste ragioni la letteratura non offre modelli che studiano le determinanti di questo rapporto e in particolare del contratto di servizio in vigore tra i due agenti economici.

Come è già stato accennato, lo strumento che si è ritenuto idoneo a studiare questo fenomeno è la *teoria dei contratti*, da più di un decennio lo strumento principe per analizzare le relazioni di agenzia. Molti lavori costituiscono le fondamenta di questo edificio teorico; per una visione generale si vedano Hart e Holmstrom (1987), Mas-Colell, Whinston e Green (1995) e Salanié (1997).

All'interno di questo filone molto è stato scritto sulle aziende di pubblica utilità, per la maggior parte però in ambito di regolamentazione sul prezzo del servizio e privatizzazione (in materia è fondamentale il libro di Laffont e Tirole 1993).

Delle aziende di pubblica utilità si sono occupati anche gli studiosi della teoria dei contratti incompleti e in particolare della teoria dei diritti di proprietà (Grossman e Hart 1986, Hart 1995) soprattutto in materia di privatizzazione. Essi sostengono che, in un mondo nel quale è impossibile scrivere contratti completi, il titolare dei diritti residuali di controllo (spesso il proprietario) svolge un ruolo fondamentale nell'incentivare investimenti specifici.

Nonostante la carenza di riferimenti precisi, alcuni lavori sono stati assai utili per riuscire a definire le funzioni obiettivo dei vari agenti e le variabili strategiche del modello, tra questi (oltre ai già citati): Laffont (1991), Shapiro e Willig (1990) e Pint (1991).

4. Il modello

Ipotesi e contesto. Nel caso in esame si parte dalla constatazione che la nuova disciplina dei servizi pubblici locali affida a un contratto la definizione degli equilibri economici stabiliti tra impresa e organo di governo locale. Nel modello si ipotizza quindi che sia possibile definire un contratto tra impresa ed ente locale (secondo la teoria dei *contratti completi*).

In secondo luogo, richiamando i punti sollevati nel paragrafo 2, si evidenzia come diversi assetti giuridici siano all'origine di diverse strutture informative. Nel caso in cui il servizio locale sia erogato direttamente dal Comune «in economia» o attraverso la propria azienda municipale, l'informazione è completa in quanto non esiste alcuna autonomia di impresa (ogni atto deliberativo dell'impresa è vagliato dall'ente locale).

Dopo la trasformazione in società per azioni l'impresa ha un diverso assetto dei controlli interni (diverso ruolo del collegio sindacale e diversa responsabilità degli amministratori), inoltre l'impresa Spa risponde a cri-

teri contabili ed è soggetto di relazioni industriali di natura privatistica; questa maggiore autonomia fa sì che l'ente locale non sia a conoscenza di tutte le condizioni economiche nelle quali l'impresa opera e si creino asimmetrie informative che influenzano tutto il rapporto tra i due agenti economici.

Inoltre l'impresa fornitrice di servizi e l'ente locale sono caratterizzati da diverse funzioni obiettivo, evidenti al momento della separazione tra indirizzo politico e gestione dell'impresa, che si concretizza con la trasformazione in società per azioni dell'impresa. Obiettivo dell'ente locale è infatti la massimizzazione delle entrate correnti nel breve periodo (determinato dal ciclo politico elettorale) congiunta con la soddisfazione dei propri elettori in un contesto di avversione al rischio nell'allocatione delle risorse del Comune.

Quello dell'impresa è invece un obiettivo di massimizzazione del profitto da ottenersi attraverso una maggiore espansione e un'accresciuta autonomia produttiva. Questi interessi in parte contrapposti trovano composizione nel contratto di servizio.

Gli agenti sono l'ente locale e l'azienda di servizio pubblico locale. L'azienda paga un canone fisso all'ente locale, l'ente locale userà questi soldi per trasferimenti all'interno dell'area locale.

L'azienda ha come obiettivo la massimizzazione dei profitti, che può ottenere sia espandendosi al di fuori dell'area governata dall'ente locale sia producendo al di fuori del *core-business* (ad esempio, l'azienda elettrica diventa fornitrice anche di gas). L'ente locale invece preferirebbe che l'azienda si limitasse a servire i cittadini della regione che saranno poi gli elettori alla fine del mandato.

Questa avversione all'espansione quantitativa e qualitativa dell'azienda è dovuta a una molteplicità di ragioni sviluppate nella prima parte del lavoro, che qui si richiamano succintamente.

Innanzitutto l'ente locale teme che la diversificazione degli interessi dell'azienda vada a scapito della soddisfazione dei suoi cittadini-elettori.

In secondo luogo, il governo dell'ente locale è caratterizzato da una più generale avversione al rischio nei confronti di investimenti con capitali del Comune anche all'estero, magari in mercati di paesi ad alto rischio di stabilità. Inoltre, in alcuni casi, l'ente locale è contrario all'autonomia dell'azienda di pubblico servizio, e in particolare alla prassi di istituire gare per l'affidamento del servizio in altre circoscrizioni, perché teme di subire la concorrenza di altre aziende. Il governo dell'ente locale non gradirebbe infatti la presenza nel suo territorio di un'azienda che

fosse completamente slegata dall'influenza politica che esso riesce invece a esercitare sulla società per azioni che possiede.

Il contrasto tra ente locale e azienda fornitrice di servizio pubblico si manifesta anche in un altro campo; l'azienda paga, infatti, un canone di servizio all'ente locale e quest'ultimo, caratterizzato da miopia, tenderebbe a chiedere un canone assai elevato per ottenere subito fondi che potrà spendere per politiche redistributive per compiacere l'elettorato.

Il governo dell'ente locale affronta quindi un *trade-off*, tra quantità di produzione elevate e canone elevato o viceversa, che esso risolve attraverso un processo di massimizzazione che porta a definire il contratto di servizio ottimale.

Il modello intende studiare le determinanti del contratto di servizio tra l'ente locale e l'impresa nelle due diverse situazioni descritte sopra, dallo scenario dell'azienda speciale e da quello della società per azioni.

L'analisi inizia con un modello a un periodo nel quale l'ente locale offre un menù di contratti che prescrivono un canone e un livello di espansione massimo accordato all'azienda. Nel caso dell'azienda speciale il Comune è perfettamente a conoscenza dei costi di gestione della propria impresa; dopo la trasformazione in società per azioni, l'autonomia imprenditoriale acquisita dall'impresa pone un problema di asimmetria informativa tra l'impresa e l'ente locale in quanto è solo l'azienda a essere informata su eventuali aumenti di produttività occorsi o di situazioni favorevoli sul mercato degli input, vale a dire esiste informazione privata sui costi di esercizio dell'attività.

La funzione di utilità dell'ente locale è la seguente:

$$U_1 = \tilde{S}_1 + W(q) + (1 + \lambda)F_1$$

dove \tilde{S}_1 rappresenta il surplus dei consumatori che risiedono all'interno dell'area governata dall'ente locale. $W(q)$, con $W' < 0$, $W'' < 0$ ⁽¹²⁾ e $W(0) = \bar{W}$, rappresenta la perdita in termini di utilità che l'ente locale riceve dall'autonomia produttiva dell'impresa e dall'espansione della produzione. q quindi rappresenta l'extraproduzione rispetto al servizio specifico (*core-business*) sul territorio governato dall'ente locale. L'aumentare di q , sia in accezione quantitativa che qualitativa, causa danni in termini di utilità all'ente locale per le ragioni esposte in precedenza. F è il

⁽¹²⁾ Funzione decrescente e concava, che presenta l'avversione al rischio di cui si è parlato.

canone che l'ente riceve dalla municipalizzata, esso è moltiplicato per $(1 + \lambda)$ per evidenziare il costo dei fondi pubblici: se infatti l'ente locale non ricevesse questa somma direttamente dall'azienda, esso dovrebbe ricorrere a tasse distorsive che diminuirebbero il benessere.

La funzione di utilità dell'azienda è rappresentata dai profitti:

$$\pi = R + \hat{p}q - \theta c(q) - C - F_1$$

dove R sono i ricavi dalla vendita del servizio all'interno dell'area locale e per il servizio principale che essa fornisce, trattandosi di questo tipo di servizi la domanda è rigida e determinata dal numero di abitanti e inoltre il prezzo \hat{p} è fissato dall'autorità, mentre C sono i costi; $\hat{p}q$ sono i ricavi derivanti dall'attività che eccede il diretto servizio sul territorio e $c(q)$ sono i costi totali derivanti da questa attività, dove $c' > 0$ e $c'' > 0$ e θ è un parametro che rappresenta la produttività del lavoro, o di altri fattori.

Se l'impresa agisse in completa autonomia nel mercato, essa deciderebbe la quantità ottimale da produrre attraverso la massimizzazione del profitto che porterebbe una soluzione efficiente. Vale a dire $\hat{p} = \theta c'(q)$, l'azienda produrrebbe fino a quando il costo marginale non fosse uguale al ricavo marginale, in questo caso \hat{p} .

4.1 L'azienda municipalizzata e speciale

Prima che l'azienda municipalizzata sia trasformata in società per azioni, e avvenga un distacco dall'autorità politica, esiste perfetta commistione tra l'ente locale e l'azienda. L'ente locale è a conoscenza delle condizioni in cui opera l'impresa e quindi si può assumere che l'ente locale conosca θ .

Tradotta in termini di contratto di servizio, questa situazione vede i profitti dell'azienda assorbiti completamente dal canone; ponendo $\pi = 0$ si può risolvere per il valore del canone:

$$F_1 = R + \hat{p}q - \theta c(q) - C$$

Il problema di ottimizzazione che l'ente locale deve risolvere diventa:

$$\max_q U_1 = \tilde{S}_1 + W(q) + (1 + \lambda)(R + \hat{p}q - \theta c(q) - C)$$

Dalle condizioni del primo ordine si deriva la quantità prescritta, definita in termini impliciti:

$$W'(q) = (1 + \lambda)(\theta c'(q) - p)$$

Essendo $W' < 0$ ⁽¹³⁾ è immediato notare che l'ente locale, tramite il contratto di servizio, riesce a far produrre all'impresa una quantità inferiore a quella prescritta dall'efficienza economica, a questa quantità infatti il costo marginale è inferiore al prezzo. È importante sottolineare che le quantità prodotte sono osservabili e quindi l'impresa non può produrre di più senza violare i termini del contratto.

4.2 La società per azioni

Dopo la trasformazione in società per azioni, avviene una separazione tra il *management* dell'azienda e il governo dell'ente locale; ed è a questo punto che la maggiore trasparenza contabile, la modificazione del sistema di controlli interni e l'accresciuta responsabilità degli amministratori conducono l'impresa a identificare con precisione gli obiettivi da raggiungere per valorizzare l'impresa. Gli interessi non sono più allineati e le condizioni del mercato dei fattori in cui opera l'impresa non sono più conosciute perfettamente dall'ente locale. È quindi più realistico assumere che l'ente locale non conosca con certezza il valore di θ , che quindi diventa informazione privata dell'azienda. L'ente locale sa solo che tale parametro di produttività può assumere valore θ con probabilità v e valore $\bar{\theta}$ con probabilità $(1 - v)$.

È interesse dell'ente locale riuscire a discriminare tra una impresa efficiente e una meno efficiente, in quanto il canone pagato dalla municipalizzata è più elevato per un'azienda efficiente ($\frac{\partial F}{\partial \theta} < 0$). Per fare questo esso deve offrire un menù di contratti che induca rivelazione veritiera dell'informazione privata da parte dell'azienda.

Poiché l'ente locale rimane azionista unico della municipalizzata, la sua funzione di utilità deve essere modificata per tenere conto dei dividendi distribuiti dall'azienda⁽¹⁴⁾; la funzione U è ora così definita⁽¹⁵⁾:

⁽¹³⁾Si veda nota 12.

⁽¹⁴⁾La quota dei profitti distribuiti differisce dal canone in quanto entrata futura incerta, nel modello si interpreta questa differenza attraverso l'assenza del parametro λ .

⁽¹⁵⁾Pur essendo l'ente locale avverso al rischio e all'espansione dell'impresa, tramite

$$U_2 = \bar{S}_2 + W(q) + (1 + \lambda)F_2 + \alpha\pi$$

dove $0 \leq \alpha \leq 1$ rappresenta la quota di profitti distribuiti dall'azienda.

Si definiscano q ed F (risp. \bar{q} ed \bar{F}) la quantità prodotta al di fuori del servizio locale e il canone concessi dall'ente a una azienda di tipo θ (risp. $\bar{\theta}$), mentre π e $\bar{\pi}$ sono i profitti ottenuti dai due tipi di azienda. L'ente locale deve ora massimizzare l'utilità attesa rispetto alle quantità concesse ai due tipi di azienda. Il problema diviene:

$$\max_{q, \bar{q}, F, \bar{F}} E_{\theta}[U] = v(\bar{S}_2 + W(q) + (1 + \lambda)F + \alpha\pi) + (1 - v)(\bar{S}_2 + W(\bar{q}) + (1 + \lambda)\bar{F} + \alpha\bar{\pi})$$

sotto i seguenti vincoli:

$$\begin{aligned} R + \hat{p}q - F - \theta c(q) - C &\geq \bar{\pi} \\ R + \hat{p}\bar{q} - \bar{F} - \bar{\theta}c(\bar{q}) - C &\geq \bar{\pi} \end{aligned} \quad [1]$$

$$\begin{aligned} R + \hat{p}q - F - \theta c(q) - C &\geq R + \hat{p}\bar{q} - \bar{F} - \bar{\theta}c(\bar{q}) - C \\ R + \hat{p}\bar{q} - \bar{F} - \bar{\theta}c(\bar{q}) - C &\geq R + \hat{p}q - F - \theta c(q) - C \end{aligned} \quad [2]$$

I primi due vincoli sono quelli di razionalità individuale, rispettivamente per una impresa efficiente e una non efficiente, che garantiscono la partecipazione dell'impresa al contratto offrendole profitti non inferiori a $\bar{\pi}$. Dove $\bar{\pi}$ rappresenta il livello di profitti che l'impresa potrebbe ottenere sul mercato o in un'altra regione.

Gli ultimi due vincoli sono quelli di compatibilità degli incentivi, rispettivamente per una impresa efficiente e una non efficiente. Essi garantiscono la rivelazione veritiera del parametro θ facendo in modo che ogni tipo di azienda non guadagni in termini di profitto dal riportare un valore di θ diverso da quello effettivo.

È standard notare che due vincoli sono attivi, quello di razionalità individuale per l'impresa non efficiente e quello di compatibilità degli incentivi per l'impresa efficiente. Dal primo si risolve per il canone richiesto a un'impresa non efficiente:

l'inserimento della quota dei profitti distribuiti dalla società per azioni nella funzione da massimizzare viene in parte internalizzato l'obiettivo di espansione dell'azienda.

$$\bar{F} = R + \hat{p}\bar{q} - \bar{\theta}c(\bar{q}) - C - \bar{\pi}$$

Sostituendo questa espressione nel vincolo di compatibilità degli incentivi per un'azienda di tipo efficiente si risolve per il canone richiesto a un'impresa di tipo θ :

$$F = R + \hat{p}q - \theta c(q) - C - \Delta\theta c(\bar{q}) - \bar{\pi}$$

dove $\Delta\theta = \bar{\theta} - \theta$.

Sostituendo i valori del canone nella funzione obiettivo dell'ente locale il problema diventa:

$$\max_{q, \bar{q}} E_{\theta}[U] = v(\bar{S}_2 + W(q) + (1 + \lambda)(R + \hat{p}q - \theta c(q) - C - \Delta\theta c(\bar{q}) - \bar{\pi}) + \alpha(\Delta\theta c(\bar{q}) + \bar{\pi})) + (1 - v)(\bar{S}_2 + W(\bar{q}) + (1 + \lambda)(R + \hat{p}\bar{q} - \bar{\theta}c(\bar{q}) - C) + \alpha\bar{\pi})$$

Dalle condizioni del primo ordine si ricavano le quantità prescritte dal menù di contratti, congiuntamente ai canoni già trovati, ovvero:

$$\begin{aligned} W'(q) &= (1 + \lambda)(\theta c'(q) - \hat{p}) \\ W'(\bar{q}) &= (1 + \lambda)(\bar{\theta}c'(\bar{q}) - \hat{p}) + (1 + \lambda)\frac{v}{1 - v}\Delta\theta c'(\bar{q}) - \frac{v}{1 - v}\alpha\Delta\theta c'(\bar{q}) \end{aligned}$$

La coppia di quantità definite implicitamente è decrescente in θ per $\Delta\theta$ sufficientemente grande o per costi marginali che non crescono troppo velocemente, questo garantisce che le condizioni del secondo ordine per un massimo locale siano soddisfatte. A imprese più efficienti (con un θ basso) vengono accordati dall'ente locale livelli di autonomia più elevati.

È utile notare che l'azienda di tipo efficiente ha profitti, $\pi = \Delta\theta c(\bar{q}) + \bar{\pi}$, superiori a quelli di una impresa non efficiente che è costretta al livello dei profitti di riserva $\bar{\pi}$. Questo perché l'impresa di tipo θ gode di rendita informativa; l'ente locale, purché essa riveli in modo veritiero il suo livello di efficienza, è disposto a garantirle profitti non inferiori a quelli di riserva.

Il vantaggio nei profitti e un maggior grado di espansione accordato alle aziende più efficienti costituiscono decisamente uno stimolo a raggiungere livelli di produttività più elevati.

Entrambe le imprese però sono costrette a produrre quantità inferiori a quelle che l'efficienza economica prescriverebbe.

4.3 L'azienda in vendita

Il governo dell'ente locale può decidere di collocare quote della società per azioni sul mercato. È quindi interessante studiare come cambia il contratto tra la società e l'ente locale nel periodo nel quale l'azienda viene venduta ai cittadini o a istituzioni, senza entrare nel merito della privatizzazione.

In questo particolare intervallo di tempo la funzione di utilità del governo dell'ente locale cambia e diventa:

$$U_3 = \tilde{S}_3 + W(q) + (1 + \lambda)F_3 + V$$

dove V è il valore dell'azienda espresso come la somma scontata dei profitti futuri, che qui, per semplicità, sono tenuti costanti nel tempo; quindi V è dato da:

$$V = \frac{\pi}{1 - r}$$

La funzione di utilità dell'impresa è invariata ed è sempre data dai profitti.

Il problema di ottimizzazione che il governo dell'ente locale deve risolvere per offrire il contratto di servizio ottimale all'impresa diviene:

$$\max_{q, \bar{q}} E_\theta[U] = v(\tilde{S}_3 + W(q) + (1 + \lambda)F + V) + (1 - v)(\tilde{S}_3 + W(\bar{q}) + (1 + \lambda)\bar{F} + \bar{V})$$

sotto gli stessi vincoli di razionalità individuale e compatibilità degli incentivi della sezione precedente, [1] e [2].

Dopo aver sostituito l'espressione per il canone e il valore dell'azienda nei due possibili stati del mondo, il problema di massimizzazione diviene:

$$\begin{aligned} \max_{q, \bar{q}} E_\theta[U] = & v(\tilde{S}_3 + W(q) + (1 + \lambda)(R + \hat{p}q - \theta c(q) - C - \Delta\theta c(\bar{q}) - \bar{\pi}) + \\ & + \frac{1}{1 - r}(\Delta\theta c(\bar{q}) + \bar{\pi})) + (1 - v)(\tilde{S}_3 + W(\bar{q}) + (1 + \lambda)(R + \hat{p}\bar{q} - \theta c(\bar{q}) - C - \bar{\pi}) + \\ & + \frac{1}{1 - r}\bar{\pi}) \end{aligned}$$

Dalle condizioni del primo ordine si possono ricavare le quantità prescritte dal contratto:

$$\begin{aligned} W'(q) &= (1 + \lambda)(\theta c'(q) - \hat{p}) \\ W'(\bar{q}) &= (1 + \lambda)(\theta c'(\bar{q}) - \hat{p}) + \left[(1 + \lambda) - \frac{1}{1 - r} \right] \frac{v}{1 - v} \Delta\theta c'(\bar{q}) \end{aligned}$$

Il contratto prevede quantità di produzione decrescenti in θ se il costo marginale non cresce troppo velocemente all'aumentare delle quantità, oppure se $\Delta\theta$ è sufficientemente grande e se λ è sufficientemente più piccolo di r .

La quantità di produzione accordata per contratto all'impresa efficiente rimane invariata, all'impresa inefficiente è concessa una quantità maggiore; questo comporta un aumento dei profitti dell'impresa efficiente ($\pi = \Delta\theta c(\bar{q}) + \bar{\pi}$).

L'impresa inefficiente viene quindi mantenuta al livello di riserva, mentre l'impresa efficiente, che già otteneva profitti superiori a $\bar{\pi}$, guadagna profitti più elevati; questo è una conseguenza dell'interesse che il governo dell'ente locale ha ad aumentare il valore al quale l'azienda può essere venduta, e quest'ultimo dipende positivamente dai profitti dell'impresa.

In conclusione, l'operare del nuovo insieme di regole e incentivi, che si determina nella contrattazione tra soggetti separati nel ruolo e nelle funzioni con la trasformazione in Spa dell'impresa di servizio pubblico locale, fa sì che, nella situazione ipotizzabile di imperfetta informazione dell'ente proprietario, l'impresa sia indotta a operare in condizioni di maggiore produttività, pur fermando la produzione a quantità inferiori a quelle che l'efficienza economica richiederebbe, mentre l'ente locale è indotto a superare l'ottica di breve periodo, scandita dal ciclo elettorale, per assumere una prospettiva più ampia, che apre la propria impresa all'innovazione tecnologica e all'investimento in capitale umano.

Riferimenti bibliografici

- Boycko M., Shleifer A. e Vishny R.W. (1996), *A Theory of Privatisation*, in «Economic Journal», 106, pp. 309-319.
- Grossman S. e Hart O. (1986), *The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration*, in «Journal of Political Economy», 94, pp. 691-719.

- Hart O. (1995), *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford, Oxford University Press.
- Hart O. e Holmstrom B. (1987), *The Theory of Contracts*, in Bewley T.F. (a cura di), *Advances in Economic Theory, Fifth World Congress*, New York, Cambridge University Press.
- Hart O., Shleifer A. e Vishny R.W. (1997), *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*, in «Quarterly Journal of Economics», 112, pp. 1127-1161.
- Laffont J.-J. (1991), *Information and Regulation*, in Arrow K.J. (a cura di), *Issues in Contemporary Economics*, London, Macmillan.
- Laffont J.-J. e J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Mas-Colell A., Whinston M. e Green J. (1995), *Microeconomic Theory*, Oxford, Oxford University Press.
- Petretto A. (1992), *Sugli effetti della privatizzazione di un'impresa di pubblica utilità*, in «Politica economica», 8, pp. 131-154.
- Pint E.M. (1991), *Nationalization vs. Regulation of Monopolies: The Effects of Ownership on Efficiency*, in «Journal of Public Economics», 43, pp. 37-66.
- Salanié B. (1997), *The Economics of Contracts*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Shapiro C. e Willig R.D. (1990), *Economic Rationales for the Scope of Privatization*, in Suleiman E.N. e Waterbury J. (a cura di), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, London, Westview Press.
- Schmidt K.M., (1996), *The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach*, in «Journal of Law, Economics and Organization», 12, pp. 1-24.