

Governance e Sustainability Disclosure nelle aziende dei servizi pubblici locali

Gabriella D'Amore

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

*ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*

La Collana Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e di *double-blind peer review* che ormai si sono imposti a livello internazionale. La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche. La Collana è aperta a tutti gli studi e alle ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline. Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea. Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell'orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica. I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

La collana è accreditata AIDEA



Comitato Direttivo

Luca Anselmi (Università di Pisa)

Riccardo Mussari (Università di Siena)

Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) – Direttore

Comitato Scientifico

Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore) – Carmine Bianchi (Università di Palermo) – Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi) – Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia) – Alessandro Capocchi (Università degli Studi di Milano-Bicocca) – Sandra Cohen (Athens University of Economics and Business, Greece) – Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre) – Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope) – Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore) – Paolo Esposito (Università di Napoli Parthenope) – Luigi Fici (Università della Tuscia) – Andrea Garlatti (Università di Udine) – Lucia Giovanelli (Università di Sassari) – Luciano Hinna (Università di Roma Tor Vergata) – Susana Jorge (University of Coimbra, Portugal) – Loris Landriani (Università di Napoli Parthenope) – Simone Lazzini (Università di Pisa) – Luigi Lepore (Università di Napoli Parthenope) – Luciano Marchi (Università di Pisa) – Giuseppe Marcon (Università di Venezia Ca' Foscari) – Antonio Matacena (Università di Bologna) – Marco Meneguzzo (Università di Roma Tor Vergata) – Patrizio Monfardini (Università degli Studi di Cagliari) – Maria Teresa Nardo (Università della Calabria) – Rebecca Orelli (Università di Bologna) – Mauro Paoloni (Università di Roma Tre) – Aldo Pavan (Università di Cagliari) – Niccolò Persiani (Università di Firenze) – Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi) – Vicente Pina (University of Zaragoza, Spain) – Tobias Polzer (Vienna University of Economics and Business, Austria) – Luigi Puddu (Università di Torino) – Paolo Ricci (Università degli Studi di Napoli Federico II) – Pasquale Ruggiero (Università degli Studi di Siena) – Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara) – Alessandro Scaletti (Università di Napoli Parthenope) – Vincenzo Sforza (Università degli Studi della Tuscia) – Michela Soverchia (Università di Macerata) – Sebastiano Torcivia (Università di Palermo) – Lourdes Torres (University of Zaragoza, Spain) – Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi) – Francesco Vermiglio (Università di Messina) – Antonello Zangrandi (Università di Parma) – Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara) – Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Governance e Sustainability Disclosure nelle aziende dei servizi pubblici locali

Gabriella D'Amore

FrancoAngeli

**ECONOMIA DELLE AZIENDE
E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

Isbn: 9788835179672

Copyright © 2025 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza
d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	7
1. L'evoluzione dei servizi pubblici locali	»	13
1.1. I servizi pubblici locali: aspetti definatori	»	13
1.2. L'approccio neo-classico allo studio dei servizi pubblici	»	17
1.3. Le teorie a sostegno della privatizzazione dei servizi pubblici	»	21
1.4. Le teorie manageriali: dal New Public Management alla Public Value Governance	»	31
1.5. L'approccio economico-aziendale allo studio delle aziende di servizi pubblici	»	42
2. La governance delle public utilities locali	»	48
2.1. La governance delle public utilities: la prospettiva economico-aziendale	»	48
2.2. L'approccio giuridico alla gestione dei servizi pubblici locali	»	57
2.3. La governance dei servizi a rete in Italia	»	68
2.3.1. La governance del servizio idrico integrato	»	71
2.3.2. La governance del servizio di gestione dei rifiuti	»	75
2.3.3. La governance del trasporto pubblico locale	»	77
2.4. Verso nuovi modelli di governance	»	80
3. Governance, accountability e disclosure nelle hybrid utilities	»	86
3.1. Le aziende ibride nel settore dei servizi pubblici locali	»	86

3.2. Le State-Owned Enterprises e il rischio di mission drift	pag.	90
3.3. La network governance per la creazione del valore pubblico	»	95
3.4. L'accountability delle utilities ibride	»	98
3.5. La sustainability disclosure nelle public utilities	»	103
4. Governance e sostenibilità delle utilities quotate: un'analisi empirica	»	110
4.1. Obiettivi della ricerca	»	110
4.2. Il framework teorico e le ipotesi di ricerca	»	111
4.2.1. Il ruolo delle public utilities e delle State Owned Enterprises (SOE)	»	111
4.2.2. Il ruolo del Consiglio di Amministrazione come meccanismo di governance	»	113
4.3. Metodologia	»	126
4.3.1. La selezione del campione e la raccolta dei dati	»	126
4.3.2. Le variabili dipendenti, indipendenti e di controllo	»	128
4.3.3. Il modello di regressione	»	131
4.4. I risultati	»	132
4.4.1. L'analisi descrittiva	»	132
4.4.2. L'analisi di regressione	»	135
4.5. Discussione dei risultati	»	140
4.6. Considerazioni conclusive e implicazioni	»	144
4.6.1. Raccomandazioni di policy	»	146
4.6.2. Limiti e prospettive di ricerca future	»	146
Bibliografia	»	149

INTRODUZIONE

Il tema della governance dei servizi pubblici locali è da oltre quarant'anni al centro del dibattito politico e accademico. Ciò è dovuto alla rilevanza che essi rivestono per lo sviluppo economico e sociale dei singoli contesti in cui sono erogati, da cui deriva la necessità di un intervento pubblico. Le modalità e l'intensità delle forme di intervento dello "Stato", largamente inteso, tuttavia, sono cambiate nel corso del tempo, in funzione dell'evolversi dei bisogni che gli stessi mirano a soddisfare. Tali modifiche sono state primariamente dettate dalle esigenze specifiche dei contesti sociali, economici e politici di riferimento, che hanno contribuito a delineare modelli di erogazione e assetti istituzionali differenti.

A forme di intervento diretto volte a garantire lo sviluppo industriale dei diversi paesi, sono seguite forme di intervento indiretto da parte dello "Stato", la cui funzione primaria resta la tutela dell'interesse pubblico.

La scelta di ricorrere a forme di intervento indiretto è stata influenzata sia da necessità contingenti, legate alla spesa pubblica, ma anche alla diffusione di logiche, principi e modelli teorici, tra cui quelli di cui si è fatto portatore il paradigma del New Public Management, che a partire dagli anni Ottanta ha promosso, tra le altre cose, il ricorso a forme di privatizzazione o esternalizzazione per l'erogazione dei servizi pubblici nel tentativo di migliorarne la qualità, ma soprattutto l'efficienza, l'efficacia ed economicità.

Ciò ha favorito la nascita e lo sviluppo in Italia, così come in molti altri paesi, di una moltitudine di aziende che, con modelli di governance differenti, oggi erogano servizi pubblici essenziali ai cittadini e contribuiscono alla creazione di valore pubblico. Le aziende di servizi pubblici che operano nei settori a rilevanza economica (energia, gas, acqua, rifiuti, trasporti), note anche come *public utilities*, oggi rappresentano una delle modalità più diffuse dell'inter-

vento pubblico nell'economia, laddove le caratteristiche specifiche del servizio e del mercato di riferimento impediscono l'erogazione degli stessi da parte di aziende private in regime di libera concorrenza.

Tali aziende oggi rappresentano il motore dello sviluppo economico e sociale di molti Paesi e forniscono una risposta concreta ai problemi occupazionali e alle situazioni di disuguaglianza sociale, favorendo l'accesso ai servizi essenziali anche alle fasce più deboli della popolazione. La recente crisi finanziaria globale ha evidenziato, infatti, la debolezza dei mercati nel ritrovare un equilibrio dopo forti shock economici, con la necessità di un intervento pubblico anche nei paesi caratterizzati da forme di capitalismo più spinte, al fine di salvaguardare non solo le aziende di proprietà pubblica, ma anche le aziende private, che in quanto istituzioni sociali, svolgono la funzione primaria di "soddisfacimento dei bisogni umani". Per le motivazioni fin qui rappresentate, le aziende di servizi pubblici locali, e in particolar modo le public utilities, operanti nei settori energia, gas, acqua, raccolta e smaltimento rifiuti, trasporti urbani, costituiranno oggetto del presente lavoro, al di là della loro natura pubblica, privata o mista. Si adotterà a tal fine una visione oggettiva di servizio pubblico locale, condivisa da molti studiosi delle discipline economico-aziendali, in base alla quale, non è il soggetto giuridico che eroga il servizio a definire la natura dello stesso, ma l'interesse che quel servizio mira a soddisfare.

Nell'ultimo decennio, la sfida della sostenibilità ha riaperto il dibattito accademico sul ruolo che le public utilities rivestono per la sicurezza, la competitività e lo sviluppo sostenibile globale (D'Amore *et al.*, 2024; Bauer *et al.*, 2023; Manes-Rossi, 2023; Nicolò *et al.*, 2023). L'Agenda 2030, approvata dalle Nazioni Unite nel 2015, d'altronde, sottolinea esplicitamente l'importanza di un attivo coinvolgimento di tali aziende nel perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Accesso ad acqua pulita e servizi igienico-sanitari (SDG6), accesso a fonti energetiche economiche, affidabili e pulite (SDG7), città e comunità sostenibili (SDG 11) sono solo alcuni dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, per il raggiungimento dei quali è richiesto un impegno concreto da parte delle public utilities.

Ciò spinge inevitabilmente a riconsiderare il concetto stesso di valore pubblico, al fine di includere la soddisfazione non solo dei bisogni delle attuali generazioni, ma anche di quelle future. Alcuni studiosi (Giovanelli, 2024) parlano in proposito di "valore pubblico sostenibile", riferendosi alla necessità che i soggetti responsabili del processo di creazione del valore pubblico tengano conto non solo delle dimensioni di equilibrio economico, ma anche di quelle ambientali, sociali e democratiche.

È evidente che ciò richiede l'adozione di assetti istituzionali e modelli di governance partecipativi (Di Vaio *et al.*, 2020; Romano e Akhmouch, 2019;

Bryson *et al.*, 2014 e altri), che presuppongono la collaborazione tra diversi soggetti pubblici e privati, oltre al coinvolgimento attivo dei cittadini.

Negli ultimi anni, in Italia, la necessità di accedere a ingenti risorse finanziarie, tecnologiche e di know how per l'erogazione di servizi in grado di soddisfare i crescenti e sempre più complessi bisogni dei cittadini, ha spinto le public utilities ad estendere i propri confini settoriali e territoriali, oltre quelli della comunità di riferimento. Attraverso processi di aggregazione settoriale e tra Enti Pubblici, e in alcuni casi con il coinvolgimento anche di soggetti privati, si è dato vita a grandi multiutilities, alcune delle quali quotate in borsa.

In Europa, così come nel resto del mondo, molte utilities hanno progressivamente esteso le proprie attività persino oltre i confini nazionali (es. Veolia, Endesa, Vattenfall, Enel) sollevando dubbi su chi, tra public utility e pubblica amministrazione, sia il soggetto responsabile della tutela dell'interesse pubblico e sul mantenimento delle finalità pubbliche dell'istituto deputato all'erogazione del servizio.

A livello globale tale tendenza è resa evidente dal frequente ricorso al modello delle State Owned Enterprises (SOE) per la soddisfazione di interessi collettivi, tra cui l'accesso all'energia elettrica, trasporti e infrastrutture, acqua, rifiuti, telecomunicazioni. Queste aziende rientrano in quelle che la letteratura internazionale definisce "organizzazioni ibride" (Rajala e Kokko, 2022; Vakkuri *et al.*, 2021; Grossi *et al.*, 2017; Voorn *et al.*, 2017; Skelcher e Smith, 2015; Ebrahim, 2014; Mènard, 2004), riferendosi alla combinazione di principi, strumenti, logiche del settore pubblico e privato, e che hanno l'obiettivo di garantire un equilibrio economico attraverso il mercato, promuovendo al contempo il benessere collettivo e la creazione di valore pubblico. Tuttavia, l'affermarsi di queste aziende nel settore dei servizi pubblici solleva non pochi interrogativi sui rischi di deriva o spostamento della missione (mission drift/mission shift) (Sorrentino *et al.*, 2021), connessi alla possibilità che logiche di mercato e di conseguimento del profitto prevalgano su quelle sociali e di tutela dell'interesse pubblico.

Numerosi studi (Rajala e Kokko, 2022; Grossi *et al.*, 2022; Argento *et al.*, 2019) evidenziano come la dualità strutturale di tali aziende generi tensioni, poiché le regole e le aspettative del settore pubblico si intrecciano con le logiche commerciali del settore privato. Questo può dar luogo a conflitti di interesse e problemi di accountability, soprattutto nella definizione delle priorità da perseguire, motivo per cui risulta essenziale la definizione di meccanismi di corporate governance e strumenti di accountability, idonei a contemperare i diversi interessi in gioco, nella ricerca di un difficile equilibrio tra finalità pubbliche e private.

Queste motivazioni ci hanno spinto ad analizzare la governance di tali aziende (utilities quotate e SOE), al fine di comprendere quali meccanismi di governance siano più idonei a garantire il conseguimento di migliori performance sociali e ambientali, alla luce del concetto di valore pubblico sostenibile. Al fine di corroborare le considerazioni teoriche elaborate attraverso un'approfondita analisi della letteratura nazionale e internazionale sul tema, è stata svolta un'analisi empirica sulle performance ambientali e sociali comunicate dalle utilities quotate, operanti in tutto il mondo, nell'ultimo decennio. Le caratteristiche del consiglio di amministrazione di queste aziende, la qualifica di SOE e l'adozione degli standard di rendicontazione emessi dalla Global Reporting Initiative (GRI) sono stati quindi messi in relazione con le performance ambientali e sociali comunicate ai propri stakeholders attraverso i sustainability reports e altri strumenti di rendicontazione, con il fine di comprendere quali di questi siano in grado di esercitare un'influenza positiva sulla dimensione ambientale e sociale del valore generato e comunicato.

In questo scenario, la disclosure di sostenibilità rappresenta uno strumento di accountability fondamentale per i diversi stakeholders coinvolti e per comprendere il contributo delle aziende di servizi pubblici alla creazione di valore pubblico, sia per le generazioni attuali che future. Questi reports dovrebbero fornire, in teoria, una dimostrazione chiara e verificabile dei progressi compiuti in ambito economico, sociale e ambientale, rivolgendosi a una pluralità di stakeholder, tra cui cittadini, istituzioni pubbliche, investitori privati ed enti regolatori.

Per rispondere ai numerosi interrogativi sollevati in questa premessa e comprendere meglio le motivazioni sottostanti lo studio e l'analisi empirica condotta al termine di questo lavoro, ci sembra doveroso analizzare le premesse teoriche e i processi di riforma che hanno contribuito alla definizione degli attuali assetti, nella consapevolezza che i modelli di governance sono il risultato non solo della stratificazione normativa, ma anche della distribuzione dei diritti di proprietà, dell'incidenza dell'iniziativa privata e del contesto sociale, economico, politico e culturale in cui le public utilities si sono sviluppate. Risulta inoltre fondamentale in via preliminare esaminare le finalità che i servizi pubblici sono chiamati a perseguire, insieme ad un'attenta valutazione dell'evoluzione del ruolo svolto dalle public utilities nei diversi settori e nei contesti specifici in cui operano.

L'analisi si sviluppa lungo quattro capitoli. Nel primo capitolo, si analizza l'evoluzione storica dei servizi pubblici locali, esplorando i principali paradigmi teorici che ne hanno influenzato lo sviluppo, dalla teoria neoclassica al New Public Management, fino alla Public Value Governance e alla prospettiva economico-aziendale.

Il secondo capitolo approfondisce i modelli di governance delle aziende di servizi pubblici locali, esaminando sia l'approccio economico-aziendale sia quello giuridico-istituzionale, con un focus sulla governance dei servizi a rete in Italia e sulle specificità del servizio idrico integrato, della gestione dei rifiuti e del trasporto pubblico locale.

Il terzo capitolo introduce il concetto di aziende ibride, analizzando il passaggio dalle aziende di servizi pubblici locali alle hybrid organizations e alle State-Owned Enterprises (SOE). Si esplorano i rischi di deriva della mission e il ruolo della governance nell'equilibrio tra interessi e finalità pubbliche e private, oltre quello dell'accountability e della disclosure di sostenibilità.

Infine, il quarto capitolo presenta un'analisi empirica sulle utilities quotate in borsa di tutto il mondo, analizzando la relazione tra i meccanismi di governance adottati e le performance ambientali e sociali comunicate. Dopo aver delineato il framework teorico e le ipotesi di ricerca, si descrivono la metodologia adottata e i risultati emersi, con un focus sul ruolo del Consiglio di Amministrazione come meccanismo di governance e sulle implicazioni dei risultati in termini di policy.

* * *

La conclusione di un lavoro rappresenta sempre un momento di sintesi e riflessione sul percorso compiuto, sui risultati raggiunti e sulle prospettive future di approfondimento. Nel ribadire con fermezza che eventuali errori, lacune o limiti sono da attribuire esclusivamente alla mia responsabilità, mi sia tuttavia consentito di condividere i presunti meriti con i molti amici, colleghi e maestri che, nel corso degli anni, mi hanno accompagnato e sostenuto.

In primo luogo, desidero ricordare con gratitudine il Prof. Gennaro Ferrara, che molti anni fa, durante il suo corso universitario, mi invitò a entrare nel suo gruppo di ricerca, trasmettendomi entusiasmo e spirito di sacrificio.

Un sentito ringraziamento va poi al Prof. Stefano Pozzoli e al Prof. Federico Alvino, il cui confronto e sostegno hanno alimentato nel tempo il mio impegno di ricerca nell'ambito delle aziende dei servizi pubblici locali.

Sono inoltre profondamente riconoscente ai Proff. Loris Landriani, Luigi Lepore, Alessandro Scaletti e Assunta Di Vaio, con i quali ho il privilegio di condividere, quotidianamente, l'impegno e le sfide della vita accademica presso l'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Un particolare ringraziamento va alla collega e amica Prof.ssa Sabrina Pisano.

Il ringraziamento più sentito, infine, è rivolto alla mia famiglia: a mio marito e alle mie figlie, cui ho sottratto tempo e presenza per potermi dedicare, con impegno e passione, a questo lavoro.

L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1.1. I servizi pubblici: aspetti definatori

L'importanza che rivestono i servizi pubblici nelle economie occidentali rappresenta, per molti, una delle principali motivazioni che giustificano il forte interesse verso lo studio dei diversi aspetti connessi alla gestione degli stessi (Pettigrew, 2005). Tuttavia, il peso economico-finanziario dei servizi pubblici, per quanto rilevante, non è da solo sufficiente a spiegare l'attenzione che numerosi studiosi di discipline economico-aziendali hanno dedicato al tema negli ultimi decenni (si vedano, tra gli altri, Nicolò *et al.* 2023; Imperiale *et al.*, 2023; Bonetti *et al.*, 2023; Romano, 2022; D'Amore *et al.*, 2021; Manes Rossi *et al.*, 2021, 2020; Sorrentino *et al.*, 2021; Badia *et al.*, 2020; Landriani *et al.*, 2019; Gilardoni, 2015; Mangia, 2005; Mussari, 1997). Occorre, infatti, considerare anche la rilevanza politica, sociale e istituzionale di questo settore, elementi che ne rafforzano la centralità e che costituiscono la principale giustificazione dell'intervento pubblico nell'economia (Pollitt e Bouckaert, 2017).

La definizione di servizi pubblici varia in base al punto di vista che si adotta nell'analisi. Tradizionalmente, infatti, gli studi giuridici, economici ed aziendali hanno posto l'accento su aspetti differenti, offrendo prospettive complementari ma, talvolta, divergenti. Contrariamente a quanto si potrebbe ritenere in modo approssimativo, il concetto di servizio pubblico – e, conseguentemente, quello di servizio pubblico locale – si caratterizza per una notevole complessità definatoria. Nonostante i numerosi tentativi del legislatore europeo e italiano di fornire un quadro normativo chiaro e i contributi signi-

ficativi della comunità scientifica¹, non si è ancora giunti a un consenso unanime sulla sua definizione. Questa complessità riflette la pluralità di esigenze e obiettivi che i servizi pubblici sono chiamati a soddisfare, rendendo necessario un approccio multidisciplinare per comprenderne appieno la natura e le implicazioni.

L'aspetto definitorio tuttavia non ci sembra un inutile esercizio, poiché dall'individuazione del ruolo e della natura delle operazioni connesse dipendono le modalità gestionali e la funzione di creazione di valore "sociale" che l'ordinamento attribuisce a tali aziende, che dall'inizio del secolo scorso hanno visto più volte mutare la loro configurazione², in risposta ai cambiamenti economici, sociali e normativi.

Fornire una definizione oggettiva e universale di servizio pubblico locale risulta particolarmente complesso, poiché essa varia in funzione del periodo storico, del contesto di riferimento e della prospettiva di analisi adottata. Tale definizione è intrinsecamente mutevole e si amplia in relazione ai caratteri di essenzialità che una comunità locale e la sua autorità politica attribuiscono al servizio, considerando i benefici e i vantaggi che deriverebbero dalla sua erogazione.

La decisione di offrire determinati servizi è strettamente legata alla maturità politica, sociale e culturale della comunità, oltre che alle risorse disponibili. Di conseguenza, i servizi pubblici locali non costituiscono una categoria economica rigida e immutabile nel tempo, né uniforme tra le diverse comunità locali (Mulazzani, 2005: 9-18).

Gilardoni (2015: 1-2), pur condividendo l'assenza di una definizione unanime, identifica i servizi pubblici in quelle «attività di produzione o di erogazione che per loro natura, in un dato contesto storico e geografico, sono considerate di particolare rilevanza o addirittura essenziali per una larga parte della popolazione, se non per tutti i componenti di una comunità». Tale definizione rende chiara l'assoluta dinamicità temporale e spaziale dei ser-

¹ Tra questi si segnala il contributo offerto da Mele (2003: 10 ss.), che identifica una serie di variabili utili a distinguere e classificare i servizi pubblici. Queste variabili includono:

- modalità di fruizione del servizio (singoli o universali);
- modalità di copertura dei costi (da mercato, da trasferimenti pubblici, misti);
- categorie dei bisogni soddisfatti (mobilità, comunicazione, informazione, energia, igiene, sanità, ecc.);
- caratteri del processo produttivo (assimilabile al manifatturiero o meno);
- caratteri dei servizi pubblici (legate cioè ai beni economici oggetto del servizio).

² Si vuol far qui riferimento a quello che in generale è stato il ruolo dello stato nell'economia nei diversi decenni precedenti e che ha determinato, di volta in volta, un diverso modello di erogazione dei servizi, prima basato sul "fallimento del mercato", poi sulla tutela dell'interesse pubblico generale, infine sulla redistribuzione perequativa del reddito. Si veda in merito Borgonovi (2001).

vizi pubblici, il cui perimetro dipende da molteplici fattori: economici, sociali, culturali, normativi e tecnologici. Egli, inoltre, sottolinea come lo sviluppo di nuove tecnologie abbia profondamente influenzato la percezione e l'erogazione dei servizi pubblici, ampliandone o ridefinendone i confini. Numerosi servizi, un tempo considerati pubblici ed erogati in regime monopolistico, sono oggi oggetto di nuove forme di gestione o sono stati del tutto privatizzati, dimostrando la continua evoluzione del concetto e della funzione dei servizi pubblici locali³.

Quasi un secolo fa, alcuni studiosi avevano già avuto modo di affermare che «ogni intervento dello Stato, tendente a soddisfare un bisogno collettivo, dà luogo alla produzione di un servizio pubblico; e non è necessario che lo Stato sostituisca a pieno l'impresa privata, basta che intervenga per regolarne in qualche modo il funzionamento»⁴ (De Viti de Marco, 1953: 43), evidenziando come la funzione di erogazione non fosse presupposto necessario per la qualificazione di un servizio come pubblico.

La categoria concettuale dei servizi pubblici assume inoltre connotati differenti a seconda della prospettiva di analisi.

Nella prospettiva economico-aziendale il focus riguarda la natura del bisogno che l'attività mira a soddisfare. In tale ottica sono aziende di servizi pubblici tutte quelle che orientano la propria mission al soddisfacimento di bisogni pubblici, cioè percepiti e condivisi dall'intera comunità.

La prospettiva economica neoclassica, invece, analizza le caratteristiche intrinseche del servizio, legandole alla definizione di bene pubblico. I beni pubblici, per natura sono indivisibili, privi di prezzo unitario, non soggetti a rivalità e non esclusivi, dunque non compatibili con lo scambio ad un prezzo di mercato o con un consumo individuale.

Dalla prospettiva giuridica, infine, il criterio distintivo è la natura del soggetto erogatore. Sono definiti servizi pubblici quelli gestiti da enti pubblici creati appositamente per perseguire l'interesse generale⁵.

³ Ciò influisce inevitabilmente sui confini del settore pubblico. Come evidenzia Mussari (2017, p. 19), la dimensione del SPA (Settore Pubblico Allargato), così come quella del settore AP (Amministrazioni Pubbliche), non è stabile nel tempo e deve essere continuamente monitorata ai fini del governo della finanza pubblica.

⁴ De Viti De Marco A. (1934), *Principi di economia finanziaria*, Einaudi, Torino, p. 15.

⁵ L'approccio giuridico ed aziendale sembrano però complementari in quanto, per definire correttamente un servizio pubblico, appare indubitabile osservare la natura del bisogno che ci si propone di soddisfare e tuttavia tale condizione risulta necessaria ma non sufficiente. Come affermano Giannini (1995) e Salvia (2000: 539), infatti, alcuni bisogni così qualificati pubblici potrebbero essere ben soddisfatti già dal mercato (mangiare, vestirsi), rendendo privo di significato l'intervento dell'attore pubblico. Per gli autori occorre dunque, in ogni caso, il regime giuridico pubblico per qualificare come tali i servizi in oggetto.

In Italia, l'espansione dell'intervento pubblico nell'economia ha favorito per anni l'adozione di una visione soggettiva del servizio pubblico locale, propria delle discipline giuridiche. Tuttavia, questa impostazione – oggi ampiamente superata – è stata oggetto di critiche, poiché identificava la natura del servizio con quella del soggetto titolare del servizio stesso, senza considerare le caratteristiche distintive della prestazione. Come osserva Padovani (2004: 58), tale approccio non consente di riconoscere come pubblico un servizio erogato da organizzazioni terze, anche se queste perseguono finalità conformi agli scopi pubblici. L'Enciclopedia Treccani sottolinea il passaggio storico che ha segnato, in Italia, il passaggio dalla concezione soggettiva a quella oggettiva dei servizi pubblici: «La nozione di servizio pubblico è stata, in passato, caratterizzata da una concezione soggettiva: era considerato servizio pubblico quello prestato da parte di un pubblico potere. Si è, in seguito, affermata una concezione oggettiva che, indipendentemente dalla natura del soggetto erogatore, riconosce il carattere di servizio pubblico in virtù del suo regime, dettato proprio per il soddisfacimento delle esigenze della collettività».

La concezione oggettiva si dimostra più efficace nel definire i servizi pubblici, poiché evidenzia la natura dei bisogni che tali servizi mirano a soddisfare⁶. L'affermarsi di una concezione oggettiva ha reso possibile la delega in misura crescente a soggetti privati delle funzioni connesse alla produzione ed erogazione di servizi pubblici, un tempo prerogativa esclusiva delle amministrazioni pubbliche⁷. Se da un lato il processo di esternalizzazione di tali funzioni, ha ampliato i confini di ciò che la dottrina indica come settore pubblico⁸, dall'altro ha ridotto la significatività un tempo attribuita al concetto di pubblico e privato, per decenni utilizzata in maniera

⁶ In proposito Romano G. (2022:11) ribadisce «si parla di bisogni collettivi e non di bisogni pubblici, per non creare confusione con il soggetto o i soggetti che tali servizi erogano: i servizi pubblici sono tali non facendo riferimento a chi li eroga (se si tratta cioè di un soggetto di natura giuridica pubblica o privata), ma avendo precipua attenzione ai bisogni che soddisfano, e cioè ai bisogni che risultano rilevanti per la collettività dei cittadini e per il loro benessere».

⁷ Cfr. Mussari (2017, p. 19) «Il processo di esternalizzazione, [...] ha fatto sì che negli ultimi anni una serie di servizi prima prodotti direttamente dalle AP venissero affidati a aziende, giuridicamente distinte dall'ente locale che le ha costituite, rette in forme giuridiche private (società di capitali, fondazioni) o pubbliche (istituzioni e consorzi), ma formalmente e sostanzialmente controllate da uno o più enti appartenenti alle AP».

⁸ Mussari (2017, p. 17) parla in proposito di Settore Pubblico Allargato (SPA) e precisa a riguardo che «il SPA si riferisce a un aggregato che comprende sia quello delle AP adottato dall'ISTAT (in base al SEC2010) sia il Settore Extra AP (EAP) sostanzialmente costituito dalle imprese pubbliche nazionali (IPN) e locali (IPL) controllate o anche solo partecipate da AP che producono servizi destinati alla vendita, ma considerati comunque di pubblica utilità».

dicotomica dai sostenitori e detrattori dei processi di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici⁹.

Mussari (2017: 24) sottolinea come l'evoluzione del contesto economico e sociale abbia reso sempre più complessa la distinzione tra aziende pubbliche e aziende private. Questo fenomeno è determinato da molteplici fattori, tra cui «il crescente ruolo del terzo settore, l'intervento regolatorio delle autorità pubbliche, l'incremento della responsabilità sociale d'impresa e l'interesse del settore produttivo nei servizi erogati dallo Stato e da enti pubblici, l'esistenza di imprese la cui attività dipende fortemente da commesse pubbliche, l'adozione da parte delle amministrazioni pubbliche di strumenti manageriali tradizionalmente propri del settore privato e il coinvolgimento di imprese private nella fornitura di servizi pubblici». Tutto ciò ha contribuito a creare a una crescente interconnessione, sovrapposizione e addirittura confusione tra soggetti pubblici e privati, che come afferma Bozeman (1990) è ormai talmente profonda da aver generato un “publicness puzzle”, in cui non è possibile identificare più aziende interamente pubbliche o private. Mussari (2017: 24-25) parla di un “continuum” di caratteristiche pubbliche e private che sovente si mescolano, rendendo impossibile la definizione di “confini netti e definitivi”.

1.2. L'approccio neo-classico allo studio dei servizi pubblici

Secondo la teoria economica neo-classica i beni e servizi pubblici possono essere classificati in base a due parametri fondamentali: l'escludibilità, ovvero la possibilità di escludere l'utilizzatore finale dal consumo del bene o servizio, e la rivalità, che si riferisce alla modalità di consumo, distinguendo tra consumo individuale (che riduce l'utilità disponibile per altri) e consumo collettivo (che lascia inalterata l'utilità per ciascun consumatore). Dalla combinazione di queste caratteristiche emergono quattro tipologie principali di beni e servizi:

- *beni e servizi individuali*, detti anche privati puri, escludibili e consumabili individualmente, che vengono acquistati direttamente dai con-

⁹Elio Borghonovi, nel suo lavoro *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche* (2005), analizza i processi di liberalizzazione e privatizzazione nel contesto delle pubbliche amministrazioni. Egli evidenzia che la liberalizzazione comporta l'apertura di mercati precedentemente monopolistici alla concorrenza, permettendo a diversi operatori di offrire servizi che in passato erano erogati esclusivamente da enti pubblici, nell'intento di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi attraverso la competizione. La privatizzazione, d'altra parte, implica il trasferimento della proprietà o della gestione di servizi o aziende dal settore pubblico a quello privato, con l'obiettivo di ridurre l'intervento statale nell'economia e promuovere una gestione più orientata al mercato.

sumatori sul mercato come autovetture private, vestiti, servizi bancari, strade congestionate con pedaggio, ecc.;

- *monopoli naturali*, escludibili ma non rivali, come i servizi telefonici, l'energia elettrica, i servizi televisivi via cavo, strade non congestionate con pedaggio, ecc.;
- *beni comuni*, non escludibili e non consumabili individualmente, come l'aria, le riserve forestali e marine, strade congestionate senza pedaggio, ecc. Poiché non possono essere forniti efficacemente dal mercato, il loro unico produttore può essere lo Stato, qualora li consideri essenziali per la collettività;
- *beni e servizi collettivi*, detti anche beni pubblici puri, non escludibili e non rivali, come i servizi di polizia, di difesa, di protezione civile, di illuminazione pubblica, strade non congestionate senza pedaggio, ecc. Rispondono a bisogni generalizzati e il mercato non è in grado di fornire tali servizi, poiché nessun individuo sarebbe disposto a pagarne il costo, data l'impossibilità di escludere alcuno dal loro utilizzo.

Sulla base di tale classificazione, i servizi pubblici sembrerebbero solo quelli rientranti nella quarta categoria ossia tra i beni e servizi collettivi predefinite, che vengono erogati dallo Stato secondo modalità e quantità, finanziati attraverso forme di contribuzione coercitiva, ossia tasse e imposte. Secondo la teoria neoclassica, l'intervento dello Stato sarebbe legittimato in questo caso dall'impossibilità del mercato di fornire tali servizi. Sembrerebbe quindi si sia giunti ad una definizione chiara di ciò che può considerarsi servizio pubblico, ma non è così, poiché, come anticipato, l'individuazione dei servizi collettivi non è univoca né immutabile nel tempo¹⁰.

In presenza di beni pubblici puri, gli individui tendono ad agire come free rider, ovvero godono del bene o servizio senza pagarne il relativo costo¹¹. In questi casi, lo Stato interviene finanziando la produzione del bene tramite tassazione generale, oppure incaricando un produttore privato per erogarlo. L'idea è che lo Stato, in teoria, sia in grado di determinare la

¹⁰ Per esempio, il servizio di raccolta dei rifiuti può essere considerato individuale in aree rurali, ma collettivo in città. Analogamente, il servizio di spalatura della neve risponde a esigenze diverse a seconda che venga erogato a un singolo individuo che vive in una zona remota o nelle strade di una metropoli.

¹¹ In questi casi si è in presenza pertanto di un'externalità positiva, perché si è in presenza di un bene che ha un valore economico, ma non ha un prezzo. Dato che nessuno può essere escluso dal godere dei benefici di un bene non rivale, ciascuno agirebbe da free rider confidando sul fatto che gli altri pagheranno per la produzione del bene. Ovviamente se tutti agissero così, nessuno pagherebbe per quel bene, per cui non esisterebbe alcun incentivo per la produzione privata di tale bene.

quantità ottimale del bene necessaria per soddisfare i bisogni collettivi, massimizzando così l'utilità sociale.

Secondo alcuni autori (Malkin & Wildavsky, 1991), la nozione di bene pubblico puro è più un costrutto culturale che una realtà concreta, poiché nella maggior parte dei casi i beni pubblici sono non puri. Ad esempio, l'educazione o la sanità, pur avendo un consumo individuale, generano benefici collettivi, migliorando il benessere generale della comunità. Tuttavia, l'intervento pubblico non può essere giustificato solo da queste caratteristiche, specialmente quando i benefici sociali risultano secondari rispetto a quelli individuali.

L'intervento dello Stato è spesso motivato anche dalla presenza di monopoli naturali, ossia settori in cui le economie di scala crescenti rendono il mercato inefficiente. In questi casi, i grandi investimenti iniziali necessari per erogare un servizio (come acqua, gas o elettricità) rappresentano una barriera all'ingresso per nuovi operatori, favorendo la formazione di monopoli. Questi ultimi, senza regolamentazione, potrebbero ridurre la qualità dei servizi, mantenere i prezzi elevati o limitare la produzione.

Per ovviare a questi problemi, molti Paesi hanno scelto di creare imprese pubbliche in grado di definire prezzi e livelli di output ottimali, massimizzando i benefici per la collettività. Un'alternativa è rappresentata dalla regolazione dei monopoli privati, che comunque richiede un forte intervento pubblico in termini di pianificazione, regolamentazione e controllo del settore se il servizio soddisfa un bisogno collettivo, per evitare distorsioni del mercato¹².

L'intervento pubblico nell'economia è giustificato anche in presenza di altri fallimenti di mercato come:

- beni meritori e de-meritori: Lo Stato interviene anche per fornire beni meritori (come l'istruzione), che generano benefici sociali, o per limitare i beni de-meritori (es. il divieto di fumare in luoghi pubblici)¹³;

¹² In Gran Bretagna molte utilities sono state privatizzate negli anni Ottanta e soggette a diverse forme di regolamentazione. I problemi connessi alla regolamentazione risiedono: nella difficoltà di ottenere informazioni necessarie per valutare le performance delle utilities privatizzate; nel fatto che i regolatori potrebbero divenire ostaggio di chi deve essere controllato; nel fatto che il regime di regolamentazione potrebbe rappresentare un blocco verso il progresso tecnologico.

¹³ L'esigenza del governo di erogare beni meritori può sorgere perché la popolazione non possiede le informazioni necessarie al fine di compiere scelte efficaci per tutelare il benessere collettivo. La necessità per il governo di intervenire in questi casi deriva dal fatto che gli individui non sono necessariamente in grado di decidere ciò che è nel loro interesse o nell'interesse pubblico. Invero, Ostrom (1990) sostiene che gli individui e le comunità sarebbero perfettamente in grado di risolvere i problemi comuni e di provvedere a se stessi attraverso soluzioni di cooperazione sociale indipendentemente dall'intervento dello Stato.