

I servizi pubblici nell'epoca postindustriale

---

## Servire la città

di Renzo Capra

### Dall'Illuminismo al muro di Berlino

---

A duecento anni dalla presa della Bastiglia, nel 1989 è caduto il muro di Berlino. Negli anni seguenti sono continuati avvenimenti che confermano come sia compiuto il ciclo iniziato a Parigi alla fine del '700.

Tutti i paesi ne sono stati toccati, o lo saranno, con preferenza e maggior incidenza, in quelli in cui più forte era stata la penetrazione istituzionale e sociale di idee derivate, dalla Rivoluzione francese.

Le scoperte geografiche e le guerre di religione del XVI e XVII secolo completarono la fine del Medioevo e prepararono il Settecento, "il secolo dei lumi"; secolo di grandi scoperte che permisero di iniziare l'industrializzazione, ma anche secolo di innovazioni intellettuali, di contestazioni al modo di governare ed alle istituzioni.

Gli illuministi conclusero la contestazione ai Gesuiti già iniziata da Giansenio e Pascal nel secolo precedente: la Compagnia di Gesù, nata per contrastare la Riforma, aveva finito per occupare ogni spazio intellettuale e di evoluzione in forte contrasto con i movimenti sorgenti.

In Francia, la patria di molti celebri illuministi, degli enciclopedisti e di Rousseau, la rivoluzione scoppiò perché alla crisi istituzionale e culturale si sommò quella economica.

### Funzioni dello Stato e servizi pubblici

---

I "servizi" pubblici si sono sviluppati dopo la rivoluzione industriale, iniziata a metà del '700 in Gran Bretagna, nel pieno dell'Illuminismo. Il seme dei servizi pubblici, nella moderna accezione, è del Sei-Settecento, lo sviluppo dell'Ottocento.

Ma nell'Ottocento nasce e si sviluppa l'idea della separatezza fra Stato e società civile rendendo conflittuale il concetto di "patto sociale" di Rousseau. Il primo a filosofare su divisione fra società e Stato è Hegel. L'autore della *Fenomenologia dello spirito*, della *Scienza della logica*, di indagini sugli Stati germanici dell'epoca, per primo "distingue" fra società civile e Stato. In Marx tale distinzione assume carattere di contrapposizione: solo nello Stato organizzato in forma comunista non si avrà apposizione, ma fusione, in questo le esigenze dello Stato saranno le stesse della società civile.

Quali coincidenze o divergenze vi sono realmente tra Stato e società civile?

---

Come attenuarle o eliminarle per le collettività, o Stato, che sono entrate nell'epoca del post-industriale?

I servizi pubblici ed i monopoli legali o naturali che comportano, discendono dallo Stato e come lo Stato si possono trovare in contrapposizione alla società civile. Esempi concreti di contraddizioni attuali sono la richiesta di servizi (centrali, discariche, ecc.) e nel contemporaneo rifiuto a localizzarli. Le attività dello Stato (allargato) si possono scindere in due branche ben distinte: le funzioni e i servizi.

- Funzioni: attività indirizzate ai fini essenziali dello Stato senza il cui svolgimento lo Stato stesso non esisterebbe - giustizia, difesa, sicurezza pubblica, ecc.

- Servizi: attività che servono a soddisfare i bisogni - fisici, economici ed intellettuali - dei cittadini.

Le funzioni sono rimaste pressoché invariate nei secoli perché connesse al concetto di Stato. I servizi, invece, legati ai bisogni dell'individuo, hanno assunto un'importanza ed una complessità pari allo sviluppo industriale della società.

I servizi, poi, possono essere rivolti all'intera collettività, rispondendo cioè ai bisogni della convivenza sociale di tutti i componenti della società, oppure possono assecondare i bisogni dei singoli individui che li richiedono, secondo criteri di convenienza.

I primi, spesso definiti "servizi di pubblica utilità", generalmente risultano in qualche modo protetti e favoriti, o quanto meno regolamentati.

In questo settore la presenza del gestore pubblico è molto diffusa, anche se esistono numerosi casi in cui questa funzione viene svolta dai privati: in quest'ultimo caso, la regolamentazione è anche formalmente necessaria.

Perché un servizio sia pubblico, non basta che sia rivolto alla generalità dei cittadini, occorre che anche i fini che lo giustificano rientrino in quelli considerati propri dello Stato. Ciò di solito determina in maniera quasi automatica la creazione di un regime di monopolio nel quale tale servizio viene fornito. È un automatismo che scatta quando lo Stato - o una sua branca - riconosce la valenza "sociale e strategica" del servizio e decide di curarne il funzionamento per guidarne gli effetti nell'ambito della politica nazionale o locale.

I servizi pubblici, nati con la industrializzazione e quindi con il secolo dei lumi, sono divenuti sempre più importanti in un contesto politico sociale che nei paesi del post industriale si è nel frattempo profondamente modificato.

Essi influenzarono fortemente la gestione politica della cosa pubblica e sono spesso motivi di conflittualità.

La loro gestione è quindi messa in discussione anche in Italia, analogamente alle istituzioni ed all'assetto politico.

### **Le reti di servizi pubblici nell'epoca postindustriale**

Nell'Italia del Nord, ove il post industriale è affermato, l'inadeguatezza del modello attuale è più evidente che nel Sud e nelle isole.

Il modello di gestione prevalente è quello pubblico su cui più forte si evidenzia il disagio; anche la forma di gestione privata esercitata a mezzo di concessione pure presente non è esente da critiche.

I servizi distribuiti a mezzo di rete – e quindi ipso facto in regime di monopolio naturale se non legale – danno luogo a rapporti fra ricavi e costi, crescenti con la quantità di prodotto venduto: infatti ivi il costo unitario diminuisce fortemente allorché la quantità distribuita e venduta aumenta. Si è in presenza cioè di elevata marginalità che richiede l'esistenza di monopolio naturale o di fatto, ove si dice che il servizio è "conveniente ad un solo soggetto".

Ma il monopolio comporta regolamentazione, se si vogliono evitare gli abusi derivanti dalla posizione dominante.

La regolamentazione può assumere due forme:

– concessione del servizio pubblico locale o regionale o nazionale, con la costituzione di una branca dell'amministrazione o un'agenzia incaricata di proteggere il consumatore ed assicurare la "par condicio" alla generalità dell'utenza;

– costituzione di un'impresa pubblica cui l'amministrazione, con la "Riserva", confida i fini di pubblica utilità.

Monopolio significa sempre mercato protetto con possibilità (e tendenza) a praticare sovvenzioni incrociate ad esempio fra i diversi utenti del monopolio gestito dal concessionario o dalla impresa pubblica.

In altre parole, si possono praticare trasferimenti occulti e/o impropri di risorse fra utenti o aree, con il praticare tariffe e condizioni di fornitura non corrispondenti ai costi puntuali. È questo uno dei punti più criticati dai vecchi e nuovi "liberisti": non si praticano uguali condizioni in rapporto ai costi, ma si forza il mercato per fini politici o sociali. Esempi tipici sono le tariffe uniche o addirittura scontate per le aree depresse o le "fasce" di consumo di elettricità per usi domestici, ove al crescere dei consumi cresce il prezzo unitario anziché seguire le leggi della marginalità.

Ne derivano condizioni improprie di sviluppo di impresa; la mancanza del mercato e la formazione delle tariffe su costi a piè di lista, comportano la necessità quindi di inascoltati richiami all'efficienza e ad evitare perversimenti dei costi.

Alcuni seguaci della Nuova scuola liberista, sorta dopo l'introduzione negli Usa del Purpa<sup>1</sup> nel 1978, convinti che è sempre possibile sopprimere i monopoli, hanno proposto alcuni mezzi per limitare o comunque condizionare le "riserve" o "diritti" esclusivi, come si chiamano enfaticamente i monopoli riconosciuti.

Si tratta, per esempio nei casi più evidenti dei servizi a rete dell'elettricità e del gas, di riconoscere:

1) nessun vincolo al mercato nella produzione; in realtà rimane nella sua massima accezione il "monopolio economico" allorché si tratti di impianti ad elevata intensità di capitale, lungo tempo di ritorno e rischio elevato come avviene per le centrali elettriche o le prospezioni geologiche;

2) ripartizione per aree omogenee limitate (es. provincie o regioni) delle concessioni di distribuzione o vendita in modo da favorire la competizione per confronto (Yardick comparison);

3) riconoscimento dei caratteri di monopolio con diritti esclusivi alla "rete di trasporto" – elettrodotti ad alta tensione e metanodotti ad alta pressione – cui vanno associate le funzioni di coordinamento – dispacciamento e gli impianti di emergenza.

Il monopolio, costituito dal solo trasporto, deve essere aperto all'accesso dei terzi che possono quindi usare della rete di trasporto per vende-

re o trasferire la produzione in qualsiasi parte raggiungibile. In altre parole, qualsiasi produttore deve poter fornire qualsiasi distributore ed i grossi utenti, per es. gli elettrici allacciati direttamente sulla rete ad alta tensione.

Si tratta di autorizzare tutti i clienti potenziali a poter scegliere liberamente il fornitore ed obbligare il trasportatore-distributore a far transitare, a condizioni di costo, la fornitura sulla propria rete.

Il libero accesso alla rete (laddove il monopolio è naturale, ossia difficile da delimitare) è un mezzo per evitare la rendita di posizione e ciò dovrà portare ad un aumento della concorrenza almeno per i produttori.

Nella pratica questa forma di mercato limitata dà luogo a problemi, per es. la difficoltà a fissare i pedaggi e le regole di uso del "vettore comune".

Molti paragonano questo vettore comune (o *common carrier*), rappresentato dalla rete di trasporto ad alta tensione o pressione, a delle autostrade su cui tutti i produttori, per es. di derrate alimentari, possono transitare con il loro carico per raggiungere i punti di distribuzione o rete locale (il supermercato) di distribuzione e vendita, con cui hanno stipulato un accordo.

Le differenze fra energia distribuita a mezzo rete e le merci sono enormi: basti pensare alla impossibilità assoluta di immagazzinare elettricità, la velocità dei fenomeni, il carattere, se non preminente, elevato di servizio pubblico.

Molti temono, tra gli effetti perversi nel medio-lungo periodo di un tale sistema, la concorrenza spietata, che emarginerà gli impianti più sicuri con conseguenti carenze sistematiche che potrebbero diventare drammatiche.<sup>2</sup>

La privatizzazione, almeno parziale, delle industrie elettriche e del gas, appare comunque un mezzo per accrescere l'efficienza e delimitare le difficoltà finanziarie che spesso impatta la proprietà pubblica.

La privatizzazione di un monopolio nazionale, comporta la suddivisione in un opportuno numero di concessionari per area. Ciò facilita la liberalizzazione o deregolamentazione della gestione con monopoli naturali limitati e parziali ed accentuazione del mercato. Ossia sostituzione di parte delle tariffe con un regime di libero mercato.

Le tariffe imposte dovrebbero rimanere in vigore per l'utenza meno dotata di potere contrattuale come, per es., l'utenza domestica.

Molte nazioni che avevano nazionalizzato le reti dopo la seconda guerra mondiale hanno recentemente privatizzato o, più o meno parzialmente, liberalizzato. Fra queste: la Gran Bretagna, la Svezia, la Norvegia, l'Argentina, la Nuova Zelanda ecc. mentre sono rimaste a sistemi articolati, con più soggetti pubblici e privati, la Germania, la Danimarca, il Belgio, la Spagna, la Svizzera e l'Austria.

L'Italia ha operato una privatizzazione "formale" del monopolio elettrico con la trasformazione dell'Enel da Ente a SpA, rimanendo però le azioni tutte in mano allo Stato. Di fatto è cambiato poco, almeno finché la prima azione non sarà venduta ad un soggetto privato.

La Francia è rimasta ora l'unica nazione europea importante a mantenere integro il monopolio unico gestito dallo Stato con l'Electricité de France o EdF.

## Perché innovare le forme di gestione

---

Le ragioni della scelta della forma di gestione delle reti sono di natura prevalentemente politica e di solito attengono ai rapporti economici con altri paesi, alle condizioni di sviluppo delle reti, ai programmi di sviluppo economico ed ai rapporti di forza fra lo Stato ed i diversi gruppi di pressione imprenditoriali finanziari e sociali.

Il potere politico è spinto dall'opinione pubblica a privatizzare da diverse opzioni: ridurre il potere dei partiti e spoliticizzare i managers; ridurre i trasferimenti incrociati di risorse sottraendoli alle spinte provenienti da gruppi di potere economici, politici, sociali e da aree depresse; evitare l'impegno di capitale di dotazione e ripianare le perdite; aumentare le entrate pubbliche con l'applicazione normale di tasse e imposte alle imprese esercenti i servizi; liberalizzare l'economia con riduzione dei costi di produzione; incentivare l'innovazione tecnologica sotto la spinta del mercato; allargare la base di possessori di azioni; alimentare la presenza significativa di imprese quotate in borsa; ridurre i casi di rapporti "impropri" fra imprenditori e politici.

Molti commenti si possono fare, e si sono fatti all'estero, e ormai anche in Italia ne parlano gruppi crescenti di cittadini. Tuttavia la liberalizzazione delle reti, conseguentemente alla privatizzazione delle imprese monopolistiche, non trova tutti seguaci né tra gli economisti né tra gli uomini politici.

Molte sono le riserve che rimangono anche dove questi sistemi gestionali hanno avuto applicazione.

Le possibilità teoriche che si affacciano sembrano molte, tali sono anche i timori che accompagnano questa soluzione.

Il mantenimento, nel caso di proprietà privata, di un unico concessionario per tutta la rete nazionale come avviene per l'ente pubblico monopolistico, è impensabile soprattutto se si pensa che l'impresa possa essere in mani di stranieri qualsiasi, come i mercati finanziari possono oggi consentire.

La ripartizione sia in senso verticale per funzioni (produzione, trasporto o distribuzione), o territoriale non è semplice in una realtà molto differenziata, per territorio, come l'Italia.

---

<sup>1</sup> PURPA = *Public Utility Regulatory Policy Act*, ovvero legge di regolamentazione dei servizi pubblici.

<sup>2</sup> Altri ancora temono che dal diffondersi generalizzato di queste pratiche nei servizi pubblici e sociali, possano derivare forti quote di "nuovi poteri" con il ripetersi di condizioni analoghe a quelle che facilitarono le propensioni comuniste dell'Ottocento.