

IL PROBLEMA DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE DEI SERVIZI PUBBLICI

Gianni Geroldi

(Università di Parma - novembre 2001)

Sul problema del decentramento istituzionale e amministrativo esistono teorie di diversa natura, a ognuna delle quali corrispondono approcci che mirano ad approfondire particolari aspetti della complessa questione. I filoni teorici più sviluppati sono costituiti da:

- teorie politiche da cui trae sostanzialmente origine il dibattito sul federalismo
- teorie organizzative che hanno soprattutto analizzato il modo di affrontare i problemi della complessità dimensionale delle unità amministrative operanti sul territorio
- teorie sociologiche, in cui sono individuati e valutati i possibili effetti derivanti da una diversa struttura delle comunità locali

Seppure in modo ancora relativamente limitato, anche l'analisi economica ha affrontato l'argomento. In particolare, ciò è avvenuto nell'ambito di alcune teorie che mirano a evidenziare i problemi del rapporto tra settore pubblico e cittadini in un'ottica di stampo utilitaristico, basata cioè sul concetto di beneficio netto. Un esempio tipico di questi approcci è offerto dal teorema di Oates, in cui l'autore tenta di dimostrare che la soluzione centralistica è meno efficiente di una soluzione allocativa decentrata. Il modello di Oates è però criticabile perchè:

- suppone maggiore omogeneità (minore dispersione) dei gusti del pubblico in una singola circoscrizione geografica in rapporto a una scelta generica. Questo assunto è opinabile ma, ammesso che possa valere, se si guarda a specifici problemi di scelta, il teorema di Oates non consente di trovare una dimensione minima ottimale. Inoltre, ai fini della determinazione di una possibile giurisdizione amministrativa, non individua necessariamente una sola unità valida per tutte le scelte ma, all'estremo, la dimensione della giurisdizione potrebbe variare per ogni funzione;
- non considera gli effetti sui costi che possono dipendere dal grado di centralizzazione della produzione. Se esistono significative economie di scala tecniche, una riduzione del territorio (quindi dell'utenza) sotto certi livelli minimi tende a diventare inefficiente.

Uno dei problemi non risolti da Oates è quindi quello di non considerare in modo sufficientemente disaggregato le preferenze e la relativa funzione del benessere di fronte a un'offerta di servizi che solitamente si presenta molto differenziata. Questo problema può riguardare diversi ambiti nei quali tipicamente interviene la pubblica amministrazione. Tra questi si possono elencare:

- public utilities (servizi di rete),
- servizi funzionali a beni pubblici "puri" (difesa, giustizia, prevenzione),
- servizi con esternalità (parchi, viabilità, arredo urbano),
- merit goods (biblioteche, musei, ecc.)

In particolare, quando si pone il problema di determinare la *dimensione ottimale* (bacino di utenza o numero di utenti) *per l'erogazione di un servizio*, con caratteristiche che permettono di applicare forme di esclusione, va considerato che esistono vari elementi (esternalità) che rendono insufficiente la distinzione per circoscrizioni come criterio di scelta allocativa, mentre può essere decisivo il tipo di servizio pubblico che viene erogato. In tal senso si possono distinguere:

- a) servizi in rete (erogazione di gas, acqua, elettricità, ecc.)
- b) servizi con utilità correlata alla distanza (pompieri, vigilanza, alcuni servizi urbani come ad es. l'asporto dei rifiuti)

c) servizi "puntuali" (ospedali, scuole, biblioteche, parchi)

Per quanto riguarda i servizi in rete (Grafico 1), si può assumere che non vi sia un problema di scadimento della qualità del servizio, e quindi del beneficio lordo (GB) per l'utente, in punti diversi della rete distributiva. In altri termini, il beneficio lordo di ogni consumatore resta costante qualunque sia la dimensione del servizio. Dal lato dei costi di funzionamento, si può invece ritenere che la gestione del servizio sia caratterizzata dalla prevalenza delle economie di scala (sulla falsariga dell'ipotesi di subadditività tipica del monopolio naturale) ma che, oltre un certo livello di produzione, prevalgano diseconomie di tipo organizzativo¹. Nell'insieme, la combinazione di questi fattori determina una curva di costo medio (AC) che ricade in misura uguale su ogni singolo utente (essendo S il totale degli utenti) con la caratteristica forma a U. Tale curva, infatti, risulta dalla sommatoria di costi medi tecnici (ATC) decrescenti e di costi medi organizzativi (AOC) crescenti. Non essendovi variazioni di qualità del servizio in funzione della dimensione della rete, la dimensione ottimale (ampiezza della rete o utenti serviti) deve essere perciò desunta essenzialmente da considerazioni di costo. Il punto minimo di AC corrisponde infatti al massimo beneficio netto (NB), la cui curva è data dalla differenza tra GB e AC .

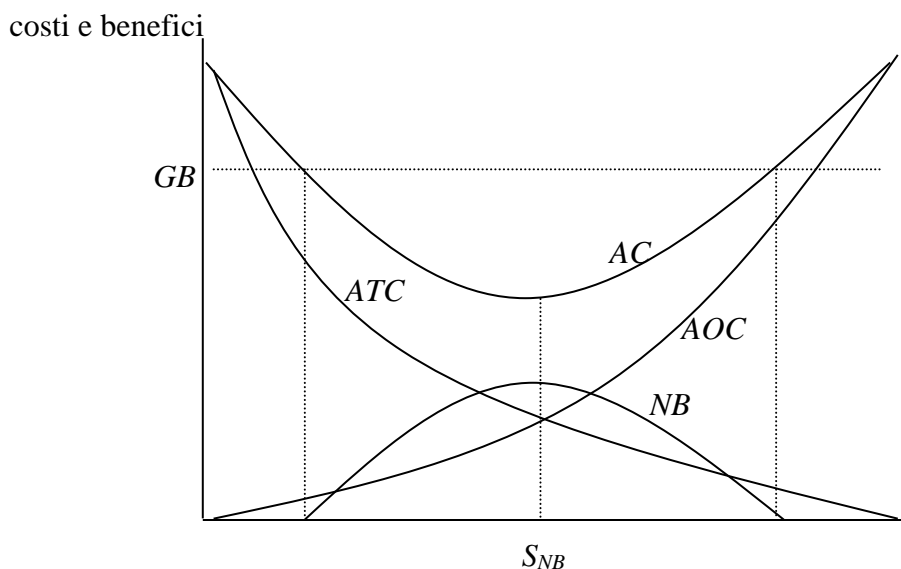


Grafico 1

Nel caso di servizi correlati alla distanza (Grafico 2), la curva dei benefici lordi è invece decrescente rispetto all'ampiezza dell'area servita, poiché essere più lontani dal punto di gestione organizzativa del servizio può comportare un progressivo scadimento dello stesso. Assumendo sempre la stessa forma della curva dei costi medi (AC), si può ottenere un risultato in cui la dimensione che massimizza il beneficio sociale netto (S_{NB}) può essere inferiore alla dimensione che appare più efficiente dal lato dei costi di produzione (S_{mc}). Ciò significa che una gestione "tecnocratica" esclusivamente orientata al contenimento dei costi potrebbe essere meno gradita al pubblico di una gestione che si prenda cura anche dello standard di qualità del servizio in ogni punto del territorio. Per avere un risultato completo, occorrerebbe però anche tenere conto che se si sceglie quest'ultima soluzione, i maggiori costi rispetto al punto di minimo di AC devono

¹ Sull'argomento si veda l'originale lavoro di O.E. Williamson (1975). Una rassegna completa dei temi connessi all'organizzazione è invece in G. Brosio (1995).

essere in qualche modo posti a carico della collettività. Ciò può essere fatto con una più alta tariffa (pagano solo gli utenti), o con maggiori imposte (pagano anche i non utenti) che, a loro volta, possono avere carattere locale (riguardare la platea dei potenziali beneficiari) o allargato all'intera collettività anche fuori dalla giurisdizione, con effetti esterni di difficile misurazione.

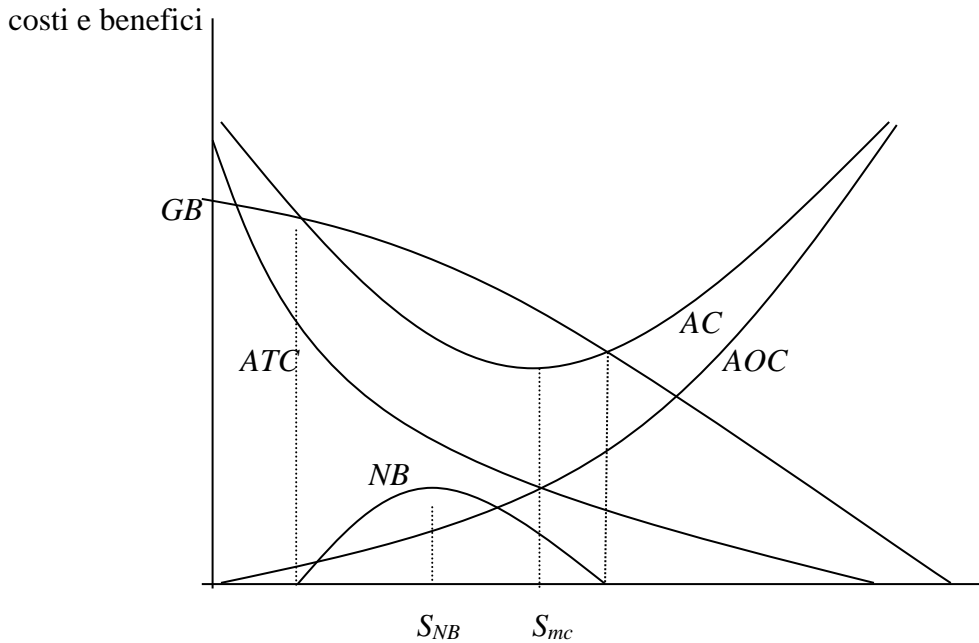


Grafico 2

Da ultimo, con servizi di tipo "puntuale" (Grafico 3), ossia localizzati in un punto in cui gli utenti devono accedere per poterne usufruire, si deve tenere conto di due aspetti. Da un lato, per quanto riguarda i costi di erogazione, si può assumere, come in precedenza, che vi sia una curva di costo medio AC . Dall'altro lato, si deve tener conto che, a livello individuale, ogni cittadino sostiene un costo (C_p) per accedere al servizio, misurabile in termini di spese di viaggio e di trasferta nonché in perdita di tempo, che sarà tanto maggiore quanto più aumenta l'area servita e quindi la distanza totale da percorrere. Nello stesso tempo, il beneficio lordo (GB) che ciascun cittadino trae dal servizio può essere considerato inizialmente crescente con l'aumentare della dimensione servita, in quanto si assume che un centro di erogazione per un'area più vasta abbia maggiore importanza e sia quindi più strutturato e dotato di migliori strumenti e personale più qualificato. Tuttavia all'aumentare delle presenze crescono anche i fenomeni di congestione e disservizio per gli utenti per cui, oltre una certa dimensione, gli aspetti favorevoli della dimensione cessano di aumentare e vengono superati dagli svantaggi. Da questa doppia componente deriva perciò una curva dei benefici individuali concava verso l'asse orizzontale.

La forma delle diverse curve consente di definire graficamente i due profili del beneficio netto (NB e NB') come differenza tra beneficio lordo GB e due diverse curve di costo C_p e C/S , che considerano rispettivamente i soli costi privati sostenuti individualmente per l'accesso, ovvero gli stessi costi privati con l'aggiunta dei costi medi di gestione ricadenti su ogni utente.

Costi e benefici

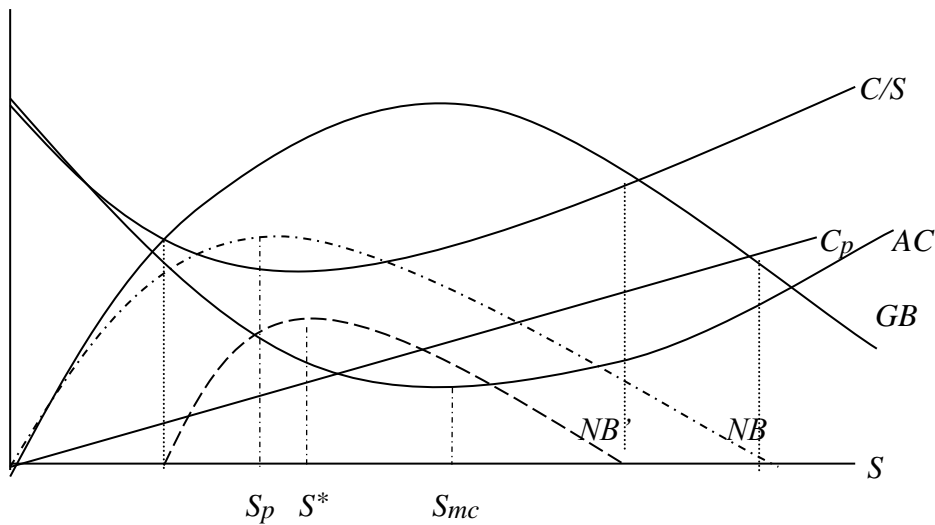


Grafico 3

L'aspetto interessante di questo modello è che esso può servire ad illustrare l'esito di strategie centrate su diversi obiettivi e le relative conseguenze che possono derivare per le politiche tariffarie. Una prima soluzione a tale riguardo consiste nell'ipotesi che prevalga un obiettivo "tecnocratico", cioè che nelle decisioni dei managers riguardanti il modo di operare dell'azienda pubblica abbia rilievo esclusivamente un principio di minimizzazione dei costi di gestione, senza tenere conto delle preferenze degli utenti e quindi della possibilità di aumentare il loro grado complessivo di benessere. In tal caso, la dimensione prescelta sarà uguale a S_{mc} , ovvero al punto di minimo della curva dei costi medi gestionali, il cui ammontare, qualora si decida di caricare l'intero onere per l'erogazione del servizio sugli effettivi utenti, cioè si punti al pareggio finanziario della gestione operativa, corrisponderà alla tariffa mediamente applicabile per ogni utilizzo ("tariffa a consumo").

Una seconda ipotesi è invece legata alla possibilità che prevalga in assoluto il punto di vista degli utenti i quali, assumendo come rilevanti le proprie preferenze sulla qualità del servizio e i soli costi sostenuti in via privata per accedere al servizio stesso - scelta a cui sarebbero maggiormente indotti in assenza di una tariffa che segnali agli utenti i costi di gestione rendendoli più evidenti e misurabili² - finirebbero per scegliere il punto S_p che, sotto il profilo dei costi medi complessivi, non sarebbe ottimale, in quanto determina una dimensione troppo ridotta dell'azienda, con un onere eccessivo per il mancato raggiungimento di ulteriori possibili economie di scala.

L'ultima ipotesi, infine, riguarda il caso in cui si prendono ancora in considerazione le preferenze degli utilizzatori, ossia i costi privati di trasferimento per l'accesso al servizio e l'avversione per gli effetti di congestione causati dall'eccessiva dimensione, e però, nello stesso tempo, vengono segnalati agli stessi utilizzatori, attraverso lo strumento tariffario, le diverse incidenze dei costi di gestione al variare della dimensione. In tal caso, dovrebbe prevalere una scelta dimensionale pari a S^* che, dal punto di vista della massimizzazione del beneficio netto sociale, rappresenta una scelta ottimale, pur non essendo né il punto di minimo della curva dei costi medi di gestione, né il valore massimo della differenza tra benefici lordi e costi diretti sostenuti dagli utenti.

² L'ipotesi richiama molto da vicino quella dell'illusione fiscale.

