

A partire dagli anni '80 del secolo scorso, e ancor più con gli anni '90, si è affermata una tendenza alla privatizzazione delle imprese pubbliche e alla liberalizzazione dei settori dei servizi pubblici, che ha interessato tutti i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo.

In queste note intendiamo occuparci in particolare dei processi che hanno interessato il settore dei servizi pubblici, con un'attenzione specifica a quelli attualmente considerati "di rilevanza economica" (energia, trasporti, telecomunicazioni, poste, servizi idrici, igiene ambientale)¹.

L'affermarsi dei processi di privatizzazione e deregolamentazione è andato avanti di pari passo con l'attacco che più complessivamente è stato portato allo Stato sociale e alla progressività dell'imposizione fiscale.

Si può dire che i progetti di deregolazione dei mercati e di privatizzazione dei servizi di interesse economico generale costituiscono, assieme a quelli appena menzionati, uno dei pilastri dell'ideologia e della pratica neoliberista che si è progressivamente imposta a partire dalle scelte dei governi di Reagan e della Thatcher negli USA e in Inghilterra nel corso degli anni '80. Ovviamente non ci sfugge la diversità di contesto, dei punti di partenza e delle soluzioni praticate nei vari paesi sviluppati, ma la direzione di marcia è stata impressa e segnata da quelle esperienze, che hanno rappresentato un punto di svolta negli assetti del capitalismo.

La svolta neoliberista, da un lato, è stata il portato, dall'altra ha ulteriormente alimentato una fase di sviluppo capitalistico basato sulla globalizzazione della produzione e dei mercati e su una potente spinta generata dall'innovazione tecnologica, a partire dal settore dell'informazione e della comunicazione.

Ciò, a sua volta, ha sottoposto a più forti torsioni competitive tutti i sistemi economici (e gli Stati-nazione), facendo emergere come "ostacoli" e "fattori improduttivi" il ruolo dello Stato sociale e, più in generale, l'intervento pubblico nell'economia.

Se questi sono i fondamenti strutturali, non si può peraltro sottovalutare l'importanza giocata dall'ideologia neoliberista in questo processo. In quegli anni, essa è stata sostanzialmente egemone in termini culturali e capace di imporre il proprio punto di vista (il "pensiero unico"), a partire dall'affermazione di due concetti, che sarebbe meglio in realtà definire come postulati (nel senso che, pur non essendo dimostrati, sono però comunemente accolti): 1) il mercato e la concorrenza – e quindi la massimizzazione del profitto – costituiscono il meccanismo che produce il massimo di efficienza e di benessere collettivo; 2) la creazione e lo sviluppo del mercato sono legati alla crescita degli *animal spirits* imprenditoriali e, quindi, si rende necessario un contesto maggiormente competitivo in cui la disuguaglianza sociale torni ad essere motore dello sviluppo.

Assieme a questi fattori di fondo, poi, nella vicenda italiana, ha giocato un ruolo specifico la situazione di forte deficit e debito pubblico accumulato. Il corposo processo di privatizzazione delle imprese pubbliche prodottosi in Italia nel corso degli anni '90 ha assunto come stella polare anche la necessità di "fare cassa". Tra il 1992 e il 2000 le privatizzazioni e gli smobilizzi di imprese pubbliche hanno comportato introiti per complessivi 198.000 miliardi di vecchie lire, ponendoci al primo posto in Europa per dimensioni quantitative del processo (sopravanzando anche la Gran Bretagna). Il totale delle entrate del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, dove sono stati accantonati gli introiti derivanti dagli smobilizzi delle imprese pubbliche per abbattere lo *stock* di debito, ha rappresentato 6,8 punti percentuali di PIL².

L'ideologia neoliberista costruisce una vera e propria teoria sull'ineluttabilità dell'inefficienza della gestione pubblica e, in particolare, dei servizi di interesse economico generale gestiti in regime di monopolio pubblico. Lungo questo filone intervengono quelle tesi per cui la proprietà e la gestione pubblica non sono in condizione di perseguire l'interesse collettivo, vuoi perché il *management* pubblico si muove sulla base di propri obiettivi e interessi specifici (mantenimento del posto, acquisizione di maggior prestigio, governo dei rapporti interni ed esterni all'impresa ecc.), vuoi perché il decisore politico può agire per raggiungere altri scopi piuttosto che il benessere collettivo, oppure può essere condizionato

¹ D'ora in avanti useremo la denominazione servizi di interesse economico generale con riferimento ai servizi di questi settori, definizione omogenea a quella solitamente utilizzata in Europa.

² Fonte: R & S Mediobanca, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992, 2000* (www.mbres.it).

da gruppi di pressione in grado di volgere a proprio vantaggio l'intervento pubblico (consumatori, fornitori, dipendenti ecc.).

Inoltre, la teoria neoliberaista prende di mira lo stesso processo di regolazione dei mercati. Si sostiene, su questo punto, che il meccanismo di fissazione delle tariffe da parte dell'organo di regolamentazione (sia con il criterio del tasso di profitto "consentito" utilizzato negli USA, sia con il metodo del *price cap* messo a punto prima di tutto in Inghilterra) produce una distorsione del mercato, in quanto non incentiva a sufficienza il contenimento dei costi, come pure il fatto che la regolamentazione impedisce lo svilupparsi appieno della concorrenza, esercitando il controllo sull'entrata e l'uscita delle imprese.

Sulla base di questi presupposti è iniziato negli anni '80 un corposo processo di privatizzazione dei servizi di interesse economico generale in Inghilterra e di deregolamentazione degli stessi settori negli Stati Uniti.

Tra il 1979 e il 1997, gli anni dei governi conservatori della Thatcher e di Major, sono stati completamente privatizzati, e solo successivamente regolamentati, il settore dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni e quello idrico, con il trasferimento di circa un milione di addetti dal settore pubblico a quello privato e la riduzione del peso del settore pubblico, che era di oltre il 9%, a meno del 3% del PIL. I risultati di queste scelte sono ben descritti nel saggio di Massimo Florio *Privatizzazioni e benessere: il caso britannico*³: non si può che convenire sul giudizio lì sinteticamente espresso, quando si afferma che "gli effetti delle dismissioni sull'efficienza della produzione e del consumo sono stati piuttosto modesti, mentre vi sono stati effetti redistributivi in senso regressivo". Per non parlare poi di veri e propri disastri che si sono verificati in alcuni casi, come nel settore elettrico in California o per la compagnia che gestiva la rete ferroviaria in Inghilterra.

Insomma, alla prova dei fatti, non si può ragionevolmente sostenere che le politiche di privatizzazione delle imprese pubbliche abbiano dato buona prova di sé, nonostante abbiano e continuano a trovare molti sostenitori. Il fatto è che esse si sono avvalse, oltre che di un cambiamento di fase nello sviluppo capitalistico, anche di un forte approccio ideologico di carattere antistatalista e antisindacale, come nel caso dei governi conservatori in Inghilterra, o di una grave situazione di difficoltà finanziaria, come in Italia. In realtà, la stessa teoria dell'inefficienza dell'impresa pubblica, pur sollevando questioni reali e da non sottovalutare, non può essere assunta come un assioma sempre valido, anche perché smentito dalla stessa verifica concreta.

Ma, ancor più, non è possibile occultare che, quando parliamo di servizi di interesse economico generale, ci riferiamo a settori che presentano almeno due caratteristiche di fondo tali per cui strutturalmente il mercato e la concorrenza non funzionano nei loro meccanismi "classici" (sempre, peraltro, che si possa ipotizzare l'esistenza di tale situazione) e, dunque, non possono essere assunti come regolatori di efficienza (né tanto meno di benessere sociale!).

La prima è relativa al fatto che essi sono in generale monopoli naturali. La seconda, che va peraltro considerata in modo intrecciato alla prima, è che tali servizi sono sottoposti a obblighi di servizio universale, e cioè all'obbligo di fornitura di determinate prestazioni fondamentali, di qualità specifica e a un prezzo accessibile. Queste due caratteristiche fanno sì che, da una parte, non è possibile ragionare in termini di formazione dei prezzi in una logica di mercato, dall'altra, occorre perlomeno pensare a forme di regolazione forte dell'accesso alla rete e della fissazione delle tariffe.

Queste considerazioni ci servono per arrivare a una valutazione su un'idea di riassetto del settore dei servizi pubblici di interesse economico generale, che si differenzia sia da quello basato sull'impresa pubblica sia da quello che è stato l'esito prevalente delle politiche di privatizzazione, e cioè la regolamentazione (più o meno forte) di monopoli privati integrati.

Quest'idea di riassetto, che proviene, almeno come ispirazione, dalle direttive UE e che è stata sostanzialmente assunta nell'impostazione legislativa del nostro paese nel corso degli anni '90, si fonda sul principio della separazione, all'interno di ogni singolo settore, tra i segmenti potenzialmente concorrenziali e quelli che invece costituiscono monopolio naturale. Ciò si traduce, solitamente, nella separazione tra gestione della rete e fornitura del servizio: la prima rimane di proprietà pubblica o parapubblica, la seconda è affidata potenzialmente a una pluralità di operatori.

Ora, questa soluzione, che apparentemente sembra risolvere i problemi che altri assetti basati sul primato del pubblico o del privato non sono in grado di affrontare, costruendo una sorta di "felice compromesso" tra Stato e mercato, con il pubblico che indirizza e un sistema concorrenziale che gestisce, in realtà presenta parecchi problemi e si presta a significative obiezioni.

Per approfondire questo ragionamento, intanto, occorre partire dal fatto che, nel momento in cui si entra nel tema della separazione tra segmenti di monopolio naturale e segmenti potenzialmente concorrenziali, non è più possibile guardare alla realtà dei SIEG come a un tutto unico indistinto, ma si deve passare a una disamina delle caratteristiche dei singoli settori, stante le loro diversità su questo piano.

Una prima obiezione riguarda il fatto che non in tutti i settori è possibile e/o utile introdurre il meccanismo di separazione tra segmenti di monopolio e segmenti concorrenziali. Esistono, per esempio,

³ Cfr. fascicolo monografico "Economia Pubblica", n. 2, 2003.

pochi dubbi sul fatto che, per quanto riguarda il settore dell'acqua, le sue caratteristiche di monopolio naturale diffuso fanno sì che di fatto non sia possibile individuare segmenti dove possa esercitarsi un meccanismo concorrenziale. Infatti, l'acqua viene attinta da bacini relativamente ristretti, convogliata soltanto per brevi distanze e l'infrastruttura utilizzata non è in genere interconnessa sul territorio nazionale. Anche per quanto riguarda il settore ferroviario, in particolare per il trasporto passeggeri, è perlomeno problematica la separazione verticale tra rete e gestione del servizio.

Un secondo ordine di obiezioni è relativo al rapporto tra ruolo del soggetto pubblico e quello dei soggetti privati, nel senso che è praticamente impossibile evitare che non ci sia preminenza di uno sull'altro. Ciò è particolarmente evidente nelle situazioni in cui la concorrenza è "concorrenza per il mercato", in cui cioè essa è attivata attraverso meccanismi di gara o comunque simili: in questo caso, infatti, se è presente un'azienda, che concorre all'aggiudicazione, controllata da chi è proprietario della rete, è ben difficile che non si verifichi un meccanismo "collusivo" tra questi due soggetti, determinando così un ruolo decisivo del soggetto pubblico. Viceversa, se sono presenti solo imprese private che partecipano alle gare, il ruolo regolatore del soggetto pubblico può difficilmente essere esercitato (è un caso classico che gli economisti definiscono di "asimmetria informativa"), in quanto tutti gli elementi di conoscenza – la struttura dei costi, le caratteristiche della domanda, l'evoluzione tecnologica ecc. – sono di fatto detenuti dalle imprese private. Né si aggira tale scoglio enfatizzando il ruolo di presunte entità terze o neutrali come le Autorità, perché nei fatti la questione viene così semplicemente traslata.

Un meccanismo analogo, poi, si presenta anche nei casi, peraltro limitati, di "concorrenza nel mercato", dove diventa decisivo il ruolo dell'"operatore storico" e del suo essere soggetto pubblico o privato, per far pendere l'ago della bilancia verso l'uno o l'altro. Insomma: anche nell'assetto di separazione si ripresenta il problema della preminenza del soggetto pubblico o di quello privato (e della diversa logica a essi sottesa).

Infine, vi è la terza obiezione, la più rilevante e radicale: l'assetto di separazione, introducendo l'elemento di concorrenzialità nella fase di gestione del servizio, determina oggettivamente una torsione economicista, basata sul rapporto costi/ricavi e sui vincoli di bilancio, dell'idea di efficienza del servizio. Ora, non c'è dubbio che il tema delle risorse economiche e della loro gestione efficace non sia eludibile, soprattutto in una situazione generale di deficit e debito pubblico. Non si può, però, non vedere come diventi ben riduttivo elevare la riduzione dei prezzi e delle tariffe dei servizi offerti a obiettivo fondamentale delle politiche dei servizi di interesse economico generale. Anche senza voler considerare che quest'esito è tutt'altro che assicurato dagli assetti di regolamentazione/liberalizzazione, bisogna dire che l'efficienza (ma sarebbe meglio parlare di efficacia e di efficienza sociale) di un servizio pubblico non può essere misurata avendo come parametro fondamentale solamente il costo/ta-riffa del servizio stesso.

A ben vedere, questa logica, per cui il beneficio della concorrenza consisterebbe nella diminuzione del prezzo per il consumatore, continua ad essere prigioniera di una visione ideologica di stampo neoliberista (e neoclassica dal punto di vista della teoria economica): il mondo è composto da tanti singoli consumatori, il cui obiettivo è quello di massimizzare la propria utilità economica, misurata in termini di costi/ricavi. Quest'idea di centralità del consumatore ignora, non casualmente, che gli individui sono anche produttori e/o percettori di reddito e, cosa che interessa ancor più nel nostro ragionamento, che esistono beni e obiettivi collettivi la cui utilità non può essere misurata in termini puramente monetari e individuali. In altre parole, la funzione/obiettivo dei beni e dei servizi pubblici può essere diversa da quella della semplice efficienza economica misurata sulla base del prezzo. Il decisore pubblico – meglio sarebbe dire collettivo – può essere orientato da obiettivi di qualità delle prestazioni, di redistribuzione del reddito, salvaguardia occupazionale, sostegno alla produzione nazionale o di determinate aree territoriali, conservazione di beni scarsi, sostenibilità ambientale. Solo per fare un esempio, l'interesse collettivo al risparmio energetico non si raggiunge automaticamente attraverso politiche aziendali finalizzate all'abbattimento dei costi, e/o all'aumento dei ricavi che teoricamente potrebbero tradursi in riduzione di prezzo per i consumatori; anzi, si potrebbe addirittura verificare un'oggettiva contraddizione tra queste diverse finalità⁴.

Oltre alle considerazioni di carattere "teorico", vale anche la pena di analizzare un po' più da vicino, anche se sommariamente, cosa è realmente successo in questi anni nei SIEG nel nostro paese, dal punto di vista della situazione del mercato e degli assetti proprietari. L'unico settore che si può dire sia stato interessato ad un reale processo di regolazione/privatizzazione e liberalizzazione è stato quello delle telecomunicazioni: l'ex monopolista pubblico è stato privatizzato, nuovi operatori sono entrati, soprattutto nella telefonia mobile, ma è comunque difficile sostenere che si sia affermato un processo di carattere concorrenziale, vista la posizione dominante che continua a ricoprire il gruppo Telecom. Per quanto

⁴ Siamo, per esempio, rimasti molto colpiti dalle affermazioni riportateci di un dirigente di un'importante azienda pubblica, *multiutility*, che avrebbe così sintetizzato la "missione" aziendale: per noi sarebbe molto positivo avere inverni molto freddi, così vendiamo molto gas, ed estati calde, in modo tale da distribuire parecchia energia elettrica per far andare i condizionatori. Non c'è dubbio che questa strategia produca utili per l'azienda, forse un po' meno per la collettività.

riguarda il settore dell'energia, sia per l'energia elettrica sia per il gas, abbiamo assistito a uno smobilizzo azionario consistente degli ex monopoli pubblici, ENEL ed ENI, ma queste aziende continuano a essere saldamente controllate dalla mano pubblica e a godere di un ruolo assolutamente preminente nel mercato, nonostante la separazione e segmentazione avvenuta con i decreti Bersani e Letta. Qui, anzi, possiamo dire che siamo di fronte al paradosso per cui le aziende fortemente dominanti sono controllate dal pubblico, ma agiscono in una logica assolutamente privatistica.

Tra l'altro, non è inutile notare come ENI, ENEL e Telecom Italia si trovino rispettivamente al 1°, 3° e 4° posto nella classifica delle aziende più grandi per fatturato 2004 e addirittura al 1°, 2° e 3° posto per utile netto 2004, e anche in termini quantitativamente assai consistenti⁵.

Nel settore ferroviario, di fatto, anche qui, pur in presenza di una "liberalizzazione" che ha separato societariamente la rete dalla gestione del servizio, siamo di fronte ad un assetto che non si discosta di molto da quello del monopolio pubblico.

Infine, per quanto riguarda i servizi pubblici locali, la situazione è a macchia di leopardo, con una forte incertezza e instabilità legislativa, che ha dato luogo a differenziazioni per settori e territori: si sono prodotti, nel corso di questi ultimi anni, processi anche significativi di privatizzazioni, dall'acqua alle *multiutilities*, ma nell'insieme i servizi pubblici locali sono ancora significativamente presidiati dal pubblico. Grande assente, anche qui, è un assetto di regolazione/liberalizzazione: probabilmente il caso più eclatante è quello del trasporto pubblico locale, quello, dove, peraltro, più avanzato dal punto di vista della legislazione e della tempistica dei processi era il processo di liberalizzazione.

A maggio 2005, solo poche Regioni hanno svolto le gare per l'assegnazione del servizio nei termini previsti dal decreto Burlando, mentre molte, soprattutto nel Mezzogiorno, sono in forte ritardo. Ma, ancor più, è significativo che laddove si sono svolte le gare, il numero dei concorrenti presenti è quasi sempre stato molto basso, e alla fine i vincitori sono praticamente quasi sempre stati gli operatori storici, eventualmente in alleanza con altri⁶.

Questo breve *excursus* probabilmente mostra in maniera più evidente lo scarso realismo, rispetto al concreto della situazione italiana, della prospettiva "strategica" dell'ipotesi della regolamentazione/liberalizzazione dei servizi di interesse generale, oltre alla sua non condivisibilità per le ragioni esposte prima.

Il fatto è che non si può eludere il nodo della natura del sistema economico e del capitalismo italiano, e cioè di una classe imprenditoriale asfittica, basata sull'esistenza di poche grandi famiglie che, peraltro, sono entrate in una parabola discendente e che hanno preferito, o non hanno saputo fare altro, che adagiarsi sulle nicchie protette dalla rendita di carattere immobiliare o derivata dalle poche privatizzazioni realizzate. Nelle quali hanno trovato posto anche nuovi soggetti (che non potevano certo essere scambiati per una nuova generazione di borghesia produttiva!), confermando e aggravando una caratteristica "storica" della borghesia italiana, che è una delle ragioni di fondo per cui essa, più che a processi di liberalizzazione, guarda ed è interessata alla privatizzazione delle imprese pubbliche, mantenendo e creando nuove posizioni di rendita.

Sempre dal punto di vista dell'analisi dei processi intervenuti in questi anni, ci sembra utile riflettere su come i processi di privatizzazione (meglio sarebbe dire di incorporazione di logiche mercatistiche) siano entrati anche nel settore dei servizi di interesse generale, o, per meglio dire, in quei servizi, come la sanità, l'assistenza e altri ancora, che sono tipici per essere generalmente erogati direttamente dalle amministrazioni pubbliche.

Questo processo di incorporazione di logiche mercatistiche anche nei servizi di interesse generale è stata la conseguenza di varie scelte, su cui hanno sveltato, in primo luogo, il taglio delle risorse e i vincoli di diminuzione della spesa corrente imposti agli Enti Locali e al Servizio Sanitario Nazionale attraverso il patto di stabilità interno. Assieme al blocco sempre più stringente del *turn over* dei lavoratori delle Pubbliche Amministrazioni, essi hanno determinato una spinta sempre più forte verso l'esternalizzazione di servizi e funzioni dalle Amministrazioni Pubbliche stesse, dettata, in gran parte, da una logica di risparmio sui costi, a partire da quello del lavoro. La stessa logica, peraltro, ha presieduto anche ad una crescente precarizzazione del lavoro nel settore pubblico.

Questo fenomeno di esternalizzazione dei servizi ha ormai raggiunto dimensioni consistenti. Sebbene non sia facile avere informazioni precise in proposito, possiamo far riferimento (oltre che alla nostra ricerca di cui, ovviamente, parleremo più avanti) a un'indagine condotta dal Ministero della Funzione Pubblica relativa alla diffusione delle pratiche di *outsourcing* nelle PP.AA. al 2003⁷. Tale indagine, svolta in termini campionari su un totale di 1.035 tra Amministrazioni centrali, regionali e locali (comprese le Aziende Sanitarie Locali), ci dice che ben il 96,4% degli Enti/Aziende interessati (998 su 1.035) ha avviato almeno un'esternalizzazione nel 2003 o negli anni precedenti e che 800 di essi, pari a più del

⁵ Fonte: Ufficio Studi Mediobanca (www.mbres.it).

⁶ Vedi Cambini, Galleano, *Le gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale in Italia*, Hermes, maggio 2005.

⁷ Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Le esternalizzazioni nell'Amministrazione Pubblica*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

77%, dichiarano che esse hanno riguardato anche servizi finali, destinati cioè agli utenti. A riprova della logica “economicista” che ha governato le esternalizzazioni, il 65,5% delle Amministrazioni afferma di aver utilizzato come criterio di scelta del fornitore il minor prezzo e, nei restanti casi, sempre il minor prezzo unitamente alla valutazione della qualità del fornitore o del prodotto.

Del resto, queste scelte sono procedute assieme alla teorizzazione della “bontà” del Comune “leggero”, secondo la quale all’Ente Locale è sufficiente mantenere le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo per sviluppare un adeguato ruolo di governo del pubblico, mentre le fasi di gestione possono benissimo essere affidate ad altri soggetti. Indice di questo primato di una logica mercatistica è anche il definire servizi a rilevanza economica, come fa una recente indagine dell’ANCI e del Ministero della Funzione Pubblica, attività quali l’assistenza domiciliare, la refezione e il trasporto scolastico, gli asili nido e le strutture residenziali e di ricovero per anziani⁸. Tutto ciò è peraltro facilitato dall’inesistenza di una demarcazione precisa a livello legislativo tra servizi a rilevanza economica e no e dalla stessa legislazione in materia di servizi pubblici locali che, dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 27 luglio 2004, presenta un vistoso “buco” a proposito delle forme di gestione dei servizi privi di rilevanza industriale.

Infine, è utile un accenno rispetto a quanto è avvenuto nel settore della sanità: anche qui, dopo l’aziendalizzazione inaugurata nel 1992, sono avanzati ulteriori processi di “privatizzazione” con la scusa di introdurre elementi di concorrenzialità nel sistema. Basti pensare all’esperienza della Regione Lombardia, dove tra costituzione di Fondazioni, separazione dei soggetti “produttori” da quelli “compratori”, enfaticizzazione del ruolo della sanità privata si sta provando a mettere in discussione l’universalismo dell’intervento pubblico.

Insomma: anche se, almeno esplicitamente, non viene teorizzata la necessità di ridimensionare il ruolo fondamentale dell’intervento e della gestione pubblica in settori quali l’istruzione, la sanità e l’assistenza, nondimeno i processi concreti che si sono venuti affermando suggeriscono che tale direzione di marcia si sia imboccata anche qui.

A questo punto, è arrivato il momento di tirare le fila del discorso e svolgere le prime conclusioni. Abbiamo visto come l’ondata di privatizzazione e deregolazione del mercato provenga dalla nuova fase di sviluppo capitalistico (e dall’ideo-logia neoliberista che è a essa sottesa) avviata dagli anni ’80 del secolo scorso e come si sia progressivamente affermata. Ma come, contemporaneamente, non abbia prodotto esiti granché positivi, anzi: il suo contributo allo sviluppo è stato assai dubbio, i vantaggi per i consumatori, a essere indulgenti, assai esigui, mentre, al contrario, ha favorito un processo regressivo nella distribuzione del reddito e di crescita delle disuguaglianze sociali.

L’idea di regolazione/liberalizzazione dei SIEG muove certamente da un approccio diverso rispetto all’imposta-zione della semplice privatizzazione delle imprese pubbliche e va analizzata anche con riguardo alle diversità dei vari settori e ai differenti assetti organizzativi cui può dar luogo. Ma, vista nel suo insieme, non sfugge anch’essa al fatto di incorporare logiche di carattere mercatistico, che depotenziano la funzione che i SIEG per noi devono continuare a mantenere, e cioè l’essere orientati da un’idea di promozione e soddisfacimento dell’interesse collettivo.

L’insieme di queste considerazioni non ci porta peraltro a concludere che si tratta semplicemente di ripristinare l’assetto preesistente basato sulla centralità della gestione pubblica dei SIEG, così come l’abbiamo conosciuta. E ciò non solo perché occorre riconoscere che alcune obiezioni avanzate nei confronti delle aziende pubbliche hanno seri fondamenti di verità. Ci riferiamo qui sia a elementi di inefficienza, anche economica, sia a veri e propri elementi di distorsione dell’interesse collettivo che si sono verificati nell’esperienza concreta della gestione pubblica. Ma occorre anche avere la consapevolezza che il solo assetto proprietario pubblico non mette di per sé al riparo dal fatto di introiettare logiche economiciste e di mercato. Basta guardare all’esperienza della sanità, dove l’incrocio tra aziendalizzazione e scarsità di risorse ha molto spesso determinato proprio quell’esito, di assunzione di un punto di vista, nell’erogazione delle prestazioni, più legato al rapporto costi/ricavi che non al soddisfacimento dei bisogni.

È a partire da questo ragionamento che occorre guardare all’idea di costruire un nuovo spazio pubblico, entro il quale collocare e sperimentare nuove modalità di decisione e gestione pubblica.

Per stare anche noi nella “modernità”, diciamo che occorre ripensare e andare al di là dei classici modelli di *governance* dell’intervento pubblico e dell’impresa pubblica.

La risorsa su cui puntare è quella dell’ampliamento della democrazia e della partecipazione. Parliamo di democrazia e partecipazione come risorsa anche ai fini dell’efficienza/efficacia del servizio. Non ci convince, infatti, anche se non ne sottovalutiamo l’importanza, un approccio per cui il tema della democrazia attiene semplicemente alle forme della politica e della rappresentanza istituzionale; pensiamo, invece, che essa possa essere un forte fattore di intervento nell’organizzazione e nella trasformazione del modello sociale.

⁸ ANCI e Dipartimento della Funzione Pubblica, *Extra-Servizi e funzioni fuori dal Comune*, 2006 (www.extra.anci.it).