

## INDICE

1	PREMESSA
3	1. INTRODUZIONE
4	1.1. I partecipanti all'esperimento
4	1.2. I questionari utilizzati
5	1.3. I rispondenti
9	2. LE TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI IN CORSO
15	3. STRUTTURE E POLITICHE AZIENDALI
27	4. TEORIA DELLA BUROCRAZIA ED EFFETTI DEI GRANTS
27	4.1. Le strategie
32	4.2. Le strategie e l'asimmetria tra incrementi e tagli di bilancio
33	4.3. I risultati del gioco in generale
35	4.4. I risultati del gioco: le strategie
38	4.5. Un tentativo di spiegazione delle scelte osservate
43	4.6. Le strategie individuate dall'analisi fattoriale
47	APPENDICE 1
49	APPENDICE 2
53	APPENDICE 3 I questionari utilizzati
65	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

Ires, via Bogino 21, 10123 Torino - tel. 011/88051, fax 011/8123723

Ires, Torino, 1995

*Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.*

Dicembre 1995

## PREMESSA

Con questa pubblicazione si completa il progetto pluriennale di ricerca dell'Ires "Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali in Piemonte". Dopo aver trattato le questioni attinenti l'istituzione della Città metropolitana e la riorganizzazione dei piccoli comuni non poteva mancare un'analisi delle aziende speciali piemontesi. Sappiamo come in Italia sia da tempo diffuso un livello generalizzato di insoddisfazione rispetto ai servizi pubblici locali, tenendo anche conto dei livelli elevati di pressione fiscale raggiunti nel nostro paese. Indagini presso gli utenti hanno messo in luce come ciò sia vero per quasi tutti i servizi, anche se in misura differenziata sia per tipo di servizio che a livello territoriale.

La ricerca empirica si è concentrata soprattutto nel tentativo di evidenziare i livelli di inefficienza del settore pubblico nelle sue varie articolazioni, attraverso l'analisi delle funzioni di produzione e di costo di alcuni servizi pubblici. Praticamente inesistenti invece i tentativi di applicazione della teoria economica della burocrazia, nelle sue varie specificazioni, per verificare in che misura essa potesse spiegare le basse performance dei servizi pubblici nel nostro paese. E' per questo che è stata svolta questa survey sulle aziende speciali piemontesi - ad eccezione di quelle torinesi la cui specificità avrebbe richiesto un'indagine ad hoc - con due finalità principali. In primo luogo si voleva verificare in che misura fosse andato avanti il processo di trasformazione istituzionale delle aziende come previsto dagli artt. 22 e 23 della L. 142/90, nonché le valutazioni degli operatori (amministratori e funzionari) su tali cambiamenti. In secondo luogo si è proposto ad amministratori e funzionari un esperimento economico sotto la forma di budget game che verificasse le principali ipotesi comportamentali previste dalla teoria economica della burocrazia. Si tratta di un esercizio originale che si riallaccia ad un filone di studi di economia sperimentale che l'Ires ha da tempo portato avanti in altri campi, quali le preferenze fiscali dei cittadini e gli atteggiamenti verso gli immigrati.



## 1. INTRODUZIONE

Le aziende pubbliche locali costituiscono, nell'ambito dell'amministrazione pubblica, un interessante laboratorio di sperimentazione e innovazione, ed hanno già costituito oggetto di indagini dell'Ires.<sup>1</sup>

La ricerca<sup>2</sup> si proponeva due scopi. In primo luogo intendeva sottoporre una importante categoria di operatori e decisori pubblici ad un esperimento economico, volto a verificare le teorie economiche che spiegano il comportamento dei burocrati; sotto questo aspetto i partecipanti all'esperimento sono particolarmente qualificati, essendo i dirigenti e gli amministratori delle aziende speciali piemontesi. In secondo luogo si voleva verificare l'evoluzione istituzionale di questo importante comparto, che ha aspetti di grande interesse per la funzionalità del settore pubblico locale. Le aziende speciali sono infatti caratterizzate da una duplice natura di *public utilities* e di azienda commerciale, da un intenso rapporto con la propria utenza, dal confronto con altri operatori privati, dalla presenza, talvolta, di pratiche concorrenziali. Si trovano inoltre ad operare in settori in rapida evoluzione, legislativa e culturale: la legge "Galli" sui servizi idrici (L. 5/1/94 n. 36), il principio di pubblicità di tutte le acque; l'esigenza di coordinamento dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani e la legislazione connessa (L.R. 13 aprile 1995 n. 59); la tutela ambientale.

Per lo svolgimento della ricerca si è ricorso a tre distinti questionari somministrati a dirigenti e amministratori delle aziende.

---

<sup>1</sup>Si veda ad esempio Rapporto sull'economia pubblica locale, Quaderno di ricerca n. 61, 1991.

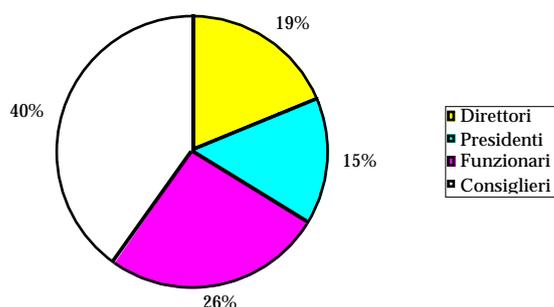
<sup>2</sup>La ricerca è stata condotta dall'Ires di Torino nel corso del 1994. I suoi primi risultati sono stati presentati nel corso di un seminario tenuto a Torino nell'aprile 1995, organizzato a cura dell'Ires e del Dipartimento di Economia dell'Università di Torino. Al seminario hanno partecipato H. Hochman, J. Walker, P. Allasino, P. Bondonio, G. Brosio, M. Rey, W. Santagata. Nel corso dei lavori sono stati presentati anche i risultati di analoghi esperimenti economici condotti negli Stati Uniti.

L'utilizzo del questionario è stato inoltre integrato con interviste ai direttori e presidenti delle principali aziende, volte a cogliere alcuni aspetti delle trasformazioni istituzionali in atto.

### 1.1. I partecipanti all'esperimento

La rilevazione è stata condotta sulle aziende speciali piemontesi; non sono state incluse le aziende operanti nel capoluogo per le loro peculiarità, connesse sia a ragioni di scala sia all'evoluzione istituzionale dell'area metropolitana. Le aziende interpellate sono state 26 e sono stati raccolti 116 questionari relativi a 19 aziende; nel 1994 l'insieme di queste aziende ha avuto un fatturato pari a 300 miliardi ed occupava 1.913 dipendenti.

Figura 1.1. Rispondenti alla rilevazione



### 1.2. I questionari utilizzati

Sono stati preparati due distinti questionari. Il primo è stato sottoposto a tutti i dirigenti ed amministratori delle aziende speciali piemontesi.

Il questionario proponeva ai partecipanti una serie di domande su strutture e politiche aziendali. Si chiedeva su quali basi vengono intraprese, nelle aziende, le iniziative per modificare le tariffe dei servizi; si chiedevano valutazioni sull'adeguatezza della struttura tecnica e della

struttura organizzativa aziendale; si chiedeva di indicare i settori aziendali che richiedono un potenziamento. Venivano proposte, infine, 8 diverse soluzioni per accrescere la funzionalità dell'azienda (ad esempio la trasformazione in s.p.a., l'ampliamento dell'utenza, lo snellimento di procedure), e si chiedeva ai rispondenti di selezionare le tre preferite.

In secondo luogo si chiedeva di partecipare a un gioco di bilancio: esso è consistito nel distribuire delle risorse finanziarie aggiuntive - spesso le chiameremo *grants* - tra i possibili impieghi (investimenti, aumenti retributivi, formazione del personale, diminuzione delle tariffe, ...) e nel ripartire un taglio delle risorse finanziarie tra i medesimi impieghi. L'analisi dei risultati ottenuti con il gioco di bilancio viene svolta nel capitolo 4, attraverso la griglia interpretativa offerta dalla teoria economica della burocrazia.

Un secondo questionario è stato infine sottoposto ai soli direttori delle aziende speciali ed era volto a rilevare le modalità adottate dalle aziende nel rapporto con gli utenti. Esso concerneva le modalità di accesso degli utenti ai servizi aziendali, le modalità di risposta delle aziende, le iniziative a carattere informativo intraprese e la loro utilità, nonché dei suggerimenti per migliorare il rapporto con l'utenza.

### *1.3. I rispondenti*

Il questionario raccoglieva anche alcune informazioni sul profilo professionale dei rispondenti, i cui risultati vengono presentati nelle tabelle e grafici che seguono.

I direttori e gli altri dirigenti sono 43 con un'età media rispettivamente di 50 e 45 anni. Uguale invece l'età media di presidenti e membri dei consigli di amministrazione: 50 anni. Sia i funzionari che gli amministratori sono pressoché totalmente di sesso maschile. Il profilo professionale delle due tipologie di attori mostra poi alcune differenze che possono risultare significative rispetto ai modelli di comportamento della burocrazia. Per quanto concerne la stabilità nell'ufficio si nota una scarsa *tenure* per gli amministratori: l'80% è al suo primo mandato e mediamente la permanenza nel consiglio è di 4,7 anni (4,5 anni per i presidenti). E' quindi presumibile la prevalenza di un'ottica di breve

periodo per gli amministratori. Risulta invece di 15 anni circa la permanenza media nell'azienda dei funzionari, con un carriera in prevalenza svolta all'interno della medesima. nettamente più elevato il livello di istruzione dei funzionari rispetto agli amministratori.

*Tabella 1.1. Il profilo professionale*

	Funzionari		Amministratori	
	Direttori	Altri dirigenti	Presidente	Altri commissari
N° dei rispondenti	18	25	15	39
Età media	50	45	50	50
Luogo di nascita				
– Piemonte	15	19	13	24
– altro	3	6	2	15
Sesso				
– maschi	18	21	15	36
– femmine	0	4	0	3
N° medio di anni di:				
– impiego nell'azienda	15,5	14,4		
– incarico nel C.d.A.			4,5	4,7

*Figura 1.2. Livello di istruzione dei rispondenti*

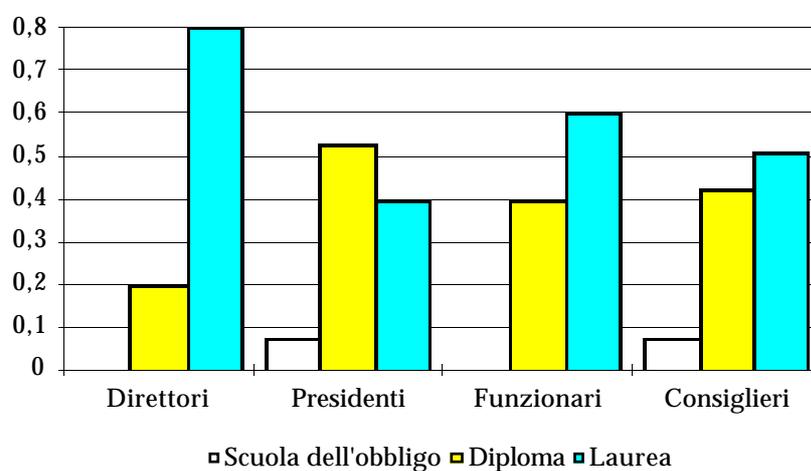


Figura 1.3. Provenienza professionale dei direttori e degli altri funzionari

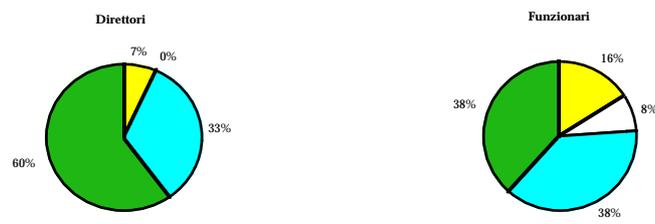
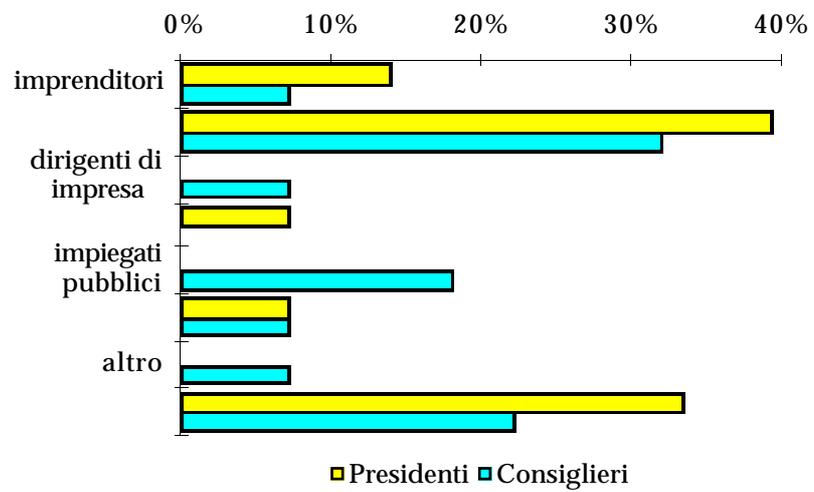


Figura 1.4. Condizione professionale degli amministratori





## 2. LE TRASFORMAZIONI ISTITUZIONALI IN CORSO

La realtà piemontese delle aziende pubbliche locali è costituita dalle 6 grandi aziende che operano nell'area metropolitana (oltre 9.500 addetti in totale ed un fatturato complessivo di 1.254 miliardi), da 18 aziende di media grandezza (definite tali in relazione al fatturato - tra 10 e 40 miliardi - o al numero di dipendenti, tra i 70 ed i 200) e da una decina di aziende di dimensione inferiore. Delle aziende medie 11 sono pluriservizio e 7 monoservizio, soprattutto nei settori igiene urbana e trasporti; le aziende torinesi sono monosettore, anche se ognuna di esse ha più linee produttive. Complessivamente le aziende speciali piemontesi impiegano 11.500 dipendenti.

A livello nazionale si contano 371 aziende speciali che operano nei vari settori. Impiegano 141.000 dipendenti: 95.000 addetti in aziende di settore trasporto pubblico; 17.000 in aziende di igiene urbana; 8.000 in aziende acquedottistiche; 9.000 in aziende elettriche<sup>1</sup>. Ad esse possono venir aggiunte 50 società per azioni che gestiscono servizi pubblici locali, a prevalente capitale pubblico, molte di recente costituzione.

Va ricordato come i servizi a rete locali vengano forniti anche attraverso altre modalità. Nel caso della fornitura di acqua potabile un numero elevato di comuni produce direttamente il servizio, con proprio personale ed attrezzature: in Piemonte questa soluzione riguarda 3/4 degli enti, di tutte le dimensioni spesso organizzati in consorzi (dai piccoli comuni montani alle città di Biella, Cuneo, Asti, Novara). L'altra soluzione a grande diffusione è quella della concessione ad impresa privata (l'Acquedotto del Monferrato, la Società Acque Potabili, l'Italgas). Lo stesso può dirsi per i servizi di igiene urbana: in questo caso la quota di mercato servita da operatori privati, attraverso lo strumento dell'appalto, è maggioritaria. Nel caso del trasporto pubblico locale prevale invece l'operatore pubblico, con un più elevato ruolo delle aziende speciali.

---

<sup>1</sup>Dati tratti dalla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese.

**Tabella 2.1. Le aziende pubbliche locali piemontesi: popolazione servita per settori**

	Acquedotti	Depurazione	Energia	Erogazione gas	Igiene ambientale	Trasporti
Abitanti serviti (in migliaia)	1.751	2.077	1.610	608	2.521	3.933
% su popolazione del Piemonte	40%	48%	37%	14%	58%	91%

Si può dire che la presenza di gestioni pubbliche e gestioni private costituisce un valido stimolo concorrenziale, per entrambe le situazioni gestionali.

La legge 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali richiede un processo di *trasformazione della natura istituzionale* delle aziende pubbliche locali. I servizi di rilevanza economica e imprenditoriale possono essere gestiti con azienda speciale, a mezzo di società per azioni, attraverso concessione a terzi.

La principale novità della azienda speciale, rispetto alla preesistente figura della azienda municipalizzata, consiste nell'attribuzione di personalità giuridica e nel riconoscimento dell'autonomia imprenditoriale. L'azienda speciale stipula con il comune un apposito contratto di servizio e deve rispettare il pareggio di bilancio, perché il comune non è più tenuto a ripianare *expost* eventuali deficit che si verificano nel corso della gestione.

Per l'ente locale vi è la possibilità di costituire S.p.A. per la produzione di servizi pubblici, quando si rende opportuna la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati verosimilmente con funzioni diverse, ad esempio banche. » possibile anche la partecipazione minoritaria dell'ente locale.

La gestione dei servizi pubblici attraverso la concessione a terzi è prevista quando sussistono ragioni, tecniche, economiche, di opportunità sociale. Questa soluzione richiede all'ente un impegno limitato alla predisposizione del contratto, all'affidamento e al controllo; di fatto consente un controllo limitato delle variabili chiave (investimenti, costi sostenuti, qualità del servizio) e spesso è il concessionario a prescrivere le condizioni di gestione.

Ad oggi per quasi tutte le aziende piemontesi è stata intrapresa la trasformazione in azienda speciale, mentre il Comune di Torino ha optato per la trasformazione in società per azioni.

Il processo di trasformazione istituzionale indicato avviene contestualmente all'attuazione di *provvedimenti di riordino settoriali*, ad esempio la nuova legislazione regionale di riordino dei servizi idrici (d.l.r. 528 del 20/10/1994). Nel disposto legislativo la riorganizzazione dei servizi idrici deve avvenire in modo integrato e secondo ambiti territoriali ottimali, grazie a forme di collaborazione tra gli enti locali di ogni ambito. In ogni ambito va istituita una Autorità d'ambito con la funzione di rappresentazione della domanda e di regolazione economica dei servizi idrici (tariffa unica, regole a garanzia dell'utente, programma di infrastrutture). La medesima autorità sceglie inoltre i soggetti imprenditori cui affidare la prestazione dei servizi, salvaguardando forme e capacità gestionali esistenti che rispondono a criteri di efficienza. Per il Piemonte sono previste 11 bacini ottimali, di popolazione variabile da 160.000 a 333.000 abitanti, con l'eccezione del bacino metropolitano, di oltre 1,8 milioni.

Forme di integrazione e di coordinamento per bacini non dissimili sono previste anche per i servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e assimilabili, in virtù della nuova legislazione regionale (L.R. 59 del 1995).

Un altro motivo di verifica ed adeguamento per le aziende è fornito anche dalle nuove forme di *attenzione verso gli utenti* che vengono oggi richieste nel settore pubblico. Dopo la direttiva Ciampi-Cassese ("Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" pubblicata sulla G.U. 43 del 22/2/1994) le imprese che erogano servizi pubblici devono adottare proprie Carte dei servizi e darne la massima diffusione presso i propri utenti. In esse vengono definiti gli standard del servizio pubblico erogato o le soglie di qualità minima per le proprie prestazioni che l'impresa si impegna pubblicamente a rispettare, e di cui si fa garante nei confronti del cittadino-cliente. Vengono anche stabilite modalità per il ricevimento delle istanze provenienti dall'utenza. Le tariffe pagate dagli utenti assumono così la veste di un corrispettivo per una prestazione definita in quantità e qualità che l'impresa si impegna a garantire.

In Piemonte hanno già adottato una propria carta le aziende torinesi (Aem, Amiat, Atm TT, Aam), l'Acea di Pinerolo, l'Amasun di Novara ed altre carte sono in preparazione.

Le disposizioni normative illustrate sono introdotte nel contesto di una più *ampia evoluzione del governo locale*: ad esempio il ricorso ad una maggiore capacità di autofinanziamento<sup>1</sup> o una più definita distinzione delle competenze tra amministratori (indirizzo e controllo) e funzionari (gestione). Si può dire che in generale tale evoluzione conduce ad un *necessario processo di innovazione* delle singole aziende.

Per il settore dei servizi di pubblica utilità nel suo insieme vi è una generale necessità di riordino delle gestioni in economia o troppo frammentate, a favore di dimensioni gestionali più efficienti e dell'integrazione tra servizi; vi è la necessità di adottare stringenti criteri di qualità del servizio e conseguenti più moderne politiche tariffarie; vi è bisogno di finanziare il rinnovo delle infrastrutture e di costruirne nuove, con più moderni criteri di tutela ambientale, e soprattutto ricorrendo sempre più a risorse autonome. Tra le aziende pubbliche locali verosimilmente potranno mantenere e consolidare una propria identità aziendale e operativa quelle realtà più adatte a recepire questi stimoli e ad adeguarsi.

In questo senso un elemento rilevante sembra essere costituito dal rapporto funzionale esistente tra *azienda e territorio* in cui opera, più che dal più tradizionale rapporto tra azienda ed amministrazione comunale di cui quella è emanazione. Alcune aziende costituiscono già oggi il principale riferimento per la prestazione dei servizi pubblici locali con una dimensione ampia, di bacino (ad esempio aziende che servono un'area omogenea oppure almeno 100.000 abitanti); tale aspetto appare rilevante in un'ottica di riorganizzazione del governo locale piemontese, oggi estremamente frammentato. Le altre aziende operano invece a scala molto ridotta e contestualmente con altri operatori, pubblici e privati, all'interno dei bacini individuati dalla legge regionale.

In effetti è il tema del rapporto funzionale con il territorio e dell'ampiezza aziendale in termini di utenza servita e servizi resi, più che quello della scelta tra forma societaria o azienda speciale, ad essere al

---

<sup>1</sup>Si veda ad esempio il capitolo *La pubblica amministrazione locale* nella *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte, 1994*, Ires, 1994.

**Tabella 2.2. Interesse accordato a alcune soluzioni per migliorare la funzionalità dell'azienda**

% dei rispondenti favorevoli	Direttori	Presidenti	Funzionari	Consiglieri
Trasformazione in s.p.a. (a magg. pubblica)	5	8	7	11
Trasformazione in s.p.a. (a magg. privata)	5	3	0	8
Ampliamento bacino di utenza	15	20	23	18

N.B.: per il confronto con le altre soluzioni proposte si veda il cap. 3 e la fig. 3.5.

centro delle preoccupazioni di amministratori e dirigenti di alcune aziende pubbliche locali che hanno risposto al questionario.

I dirigenti sentono la necessità di espandere il raggio d'azione della propria azienda. Ciò viene giustificato per sfruttare al meglio le tecnologie e le strutture organizzative disponibili, ma soprattutto per raggiungere quelle soglie dimensionali minime che consentono un livello di prestazione qualitativamente superiore, e per consolidare sul territorio l'impegno dell'azienda per la prestazione di servizi pubblici. Vi è chi desidera ampliare territorialmente il bacino di utenza servito, chi vuole ricorrere all'integrazione verticale (ciclo completo delle acque o dei rifiuti), oppure chi propone di entrare in nuovi settori di intervento.

In queste aziende sembra anche manifestarsi un livello di interesse relativamente più elevato per la trasformazione societaria.

In altre realtà aziendali le considerazioni esposte trovano invece meno spazio, a favore di una attenzione riservata soprattutto al rapporto di servizio con l'amministrazione comunale di appartenenza.

Il secondo tema presente da tempo nella realtà delle aziende speciali, che emerge anche dalla rilevazione condotta, è quello dell'autonomia. La natura imprenditoriale di questo tipo di attività si è rivelata sempre più in contrasto con la scarsa autonomia decisionale della precedente forma istituzionale dell'azienda municipalizzata, rispetto alle amministrazioni comunali di appartenenza. In effetti l'indagine sulle aziende piemontesi rileva una tensione dei dirigenti delle aziende soprattutto per poter operare maggiormente in termini commerciali, ad esempio partecipando a gare d'appalto esterne, senza negare la natura di *public utility*.

*Tabella 2.3. Le soluzioni preferite per migliorare la funzionalità dell'azienda*

% dei rispondenti favorevoli	Direttori	Presidenti	Funzionari	Consiglieri
Maggiore autonomia decisionale dirigenti	18	14	23	20
Semplificaz. procedure contratti e appalti	28	26	28	20

### 3. STRUTTURE E POLITICHE AZIENDALI

Come ricordato, un primo gruppo di domande poste dal questionario mirava ad ottenere dai rispondenti una valutazione generale sulle strutture e gli orientamenti aziendali: politica delle tariffe seguita, adeguatezza della struttura tecnica ed organizzativa, principali carenze riscontrate, soluzioni generali per aumentare la funzionalità dell'azienda. Si volevano anche verificare le differenze di valutazione tra funzionari e amministratori, tra direttori e altri funzionari, tra i diversi settori di attività delle aziende.

Le scelte in materia di politiche tariffarie (fig. 3.1a) vengono ricondotte soprattutto alle modificazioni dei costi (il 41% dei direttori, il 50% dei funzionari, il 46% dei presidenti ed il 28% dei consiglieri); la seconda risposta in ordine di importanza riconduce le modifiche tariffarie alla necessità di risorse per investimento (il 15% dei direttori, il 21% dei funzionari, il 12% dei presidenti ed il 19% dei consiglieri); infine abbiamo la risposta che riconduce le scelte alle "modifiche legislative", con l'11% dei direttori il 27% dei funzionari, l'8% dei presidenti ed il 13% dei consiglieri. In realtà quest'ultima risposta si sovrappone parzialmente alla prima riguardante i costi in quanto le disposizioni legislative impongono per almeno tre settori (acquedotti-depurazione, raccolta rifiuti, trasporti) una copertura minima obbligatoria dei costi.

Gli altri possibili criteri di decisione in materia di tariffe presentano minore rilevanza; in particolare presentano minori percentuali di consenso le tre opzioni legate maggiormente alle esigenze dell'utenza.

Rispetto a questa prima domanda non compaiono differenze significative tra i due grandi settori<sup>1</sup> dell'igiene urbana e trasporti da un

---

<sup>1</sup>Ricordiamo che la produzione dei servizi idrici, la produzione di energia elettrica, la distribuzione del gas sono servizi tutti ad elevato impiego di tecnologia, con un impiego relativamente ridotto di personale; si tratta di servizi in grado di fornire utili anche considerevoli. Al contrario i servizi di trasporto pubblico e di igiene urbana assorbono necessariamente quantità elevate di lavoro umano, nonostante importanti iniezioni di

lato ed i rimanenti (acqua-depurazione-gas-energia), ad eccezione che per la scelta tariffaria finalizzata alle esigenze di investimento maggiormente richiesta in questi ultimi settori a maggiore intensità di capitale (fig. 3.1b).

La valutazione complessiva sull'adeguatezza della struttura tecnica e sull'efficienza della struttura organizzativa delle aziende è generalmente buona (figg. 3.2a e 3.4a). » interessante notare che non emergono differenze significative tra i vari soggetti intervistati. Circa l'80% dei rispondenti ritengono che strutture tecniche ed organizzative siano sufficientemente adeguate. Solo il 3% ritiene inadeguata la struttura tecnica, mentre nessuno ritiene inefficiente la struttura organizzativa.

Da un punto di vista settoriale il giudizio sull'adeguatezza tecnica ed organizzativa (figg. 3.2b e 3.4b) nel caso di igiene pubblica e trasporti risulta relativamente meno positivo: il 55% circa delle risposte a fronte di una media pari al 70%.

Queste valutazioni spiegano anche le risposte date alla domanda in merito agli interventi da privilegiare per potenziare il servizio (figg. 3.3a e 3.3b). Le risposte prevalenti si concentrano negli investimenti aggiuntivi per l'ampliamento ed il miglioramento dei servizi (32%) e nell'ampliamento del bacino di utenza (31%). In generale quindi i soggetti intervistati vedono con favore strategie nettamente espansive per le aziende. Va segnalato peraltro che nel caso dell'igiene urbana e dei trasporti la percentuale di risposte favorevoli ad un ampliamento del bacino di utenza è nettamente inferiore: circa il 18%. La spiegazione può essere data dalle note caratteristiche economico-produttive di questi servizi che risentono delle economie di scala legate alle densità delle agglomerazioni urbane; specularmente questi due settori danno nettamente più importanza agli investimenti sostitutivi, legati al rinnovo anche qualitativo delle attrezzature.

Rispetto alla tipologia dei rispondenti è interessante notare come la scelta del potenziamento del personale è privilegiata, specie nei servizi industriali, dai dirigenti e dai funzionari rispetto agli amministratori (18% per i direttori, 11% per i funzionari, nessuna risposta in merito per

---

nuove tecnologie in entrambi i settori; la capacità di produrre utili in questi campi è risultata finora molto più ridotta.

gli amministratori). Si nota anche una prevalenza di risposte di questo tipo per i settori dei trasporti e dell'igiene urbana.

L'ultima domanda di questa sezione del questionario era riferita alle soluzioni migliori per accrescere la funzionalità dell'azienda (figg. 3.5a e 3.5b). La maggiore frequenza di risposte va "alla semplificazione delle procedure per appalti e contratti" (25% in media), "alla maggiore discrezionalità, autonomia e responsabilità dei dirigenti" (19% in media) ed all'ampliamento del bacino di utenza (19% in media).

Minori risposte in favore delle trasformazioni in società per azioni a maggioranza pubblica (9% in media) e scarsa propensione a vere privatizzazioni (società per azioni a maggioranza privata) con il 5% medio; in quest'ultimo caso va rilevato che sarebbero a favore nell'ordine l'8% dei consiglieri, il 5% dei direttori, il 3% dei presidenti, mentre nessuno dei funzionari si dichiara a favore.

In genere non compaiono grosse differenze tra funzionari ed amministratori, mentre tra i settori l'unica differenziazione si riscontra nel fatto che nell'igiene urbana-trasporti vi è un maggior consenso sulla discrezionalità dei dirigenti.

Figura 3.1.a Principali ragioni per modificare le tariffe (percentuale di rispondenti)

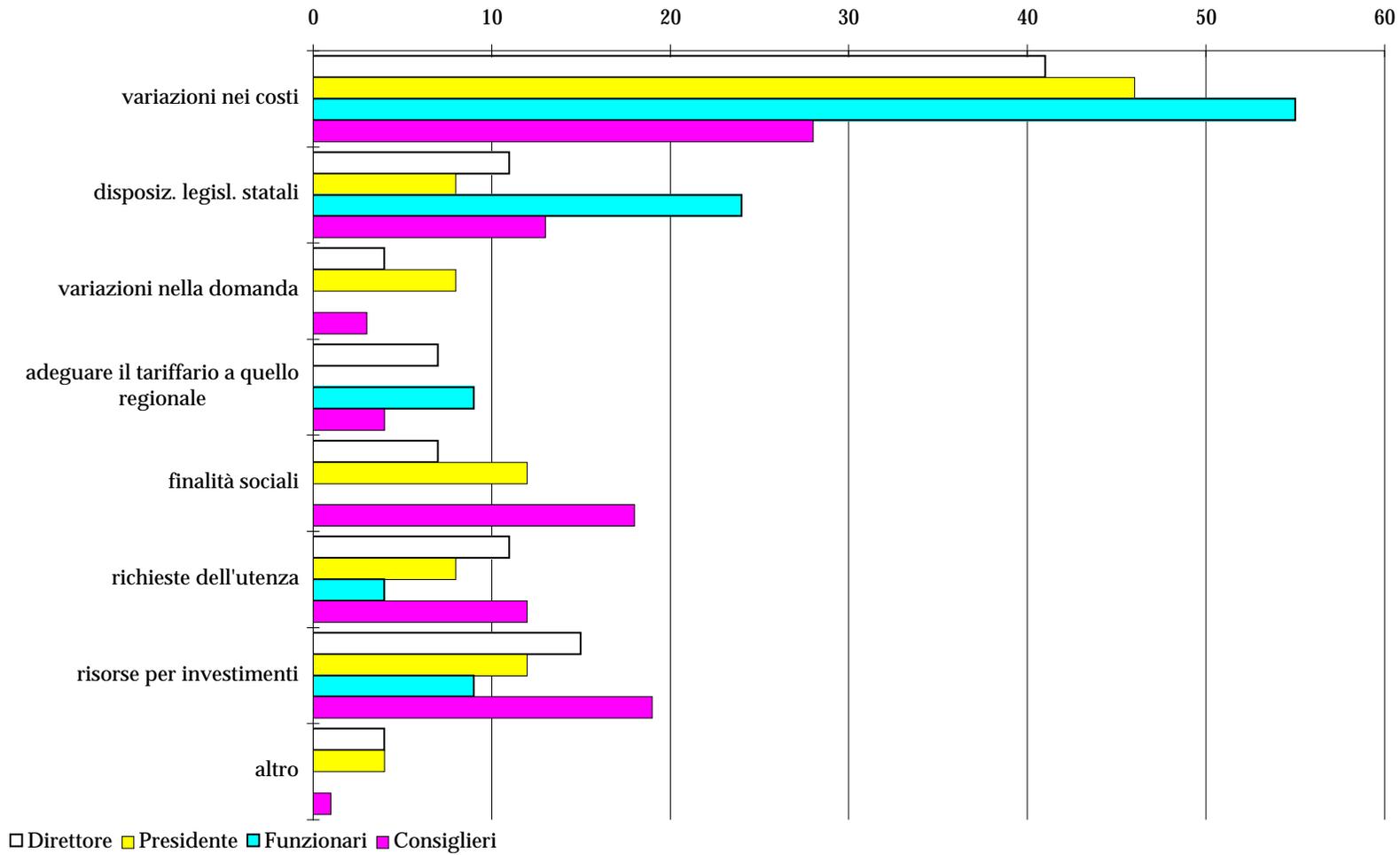


Figura 3.1b. Principali ragioni per modificare le tariffe (percentuale di rispondenti)

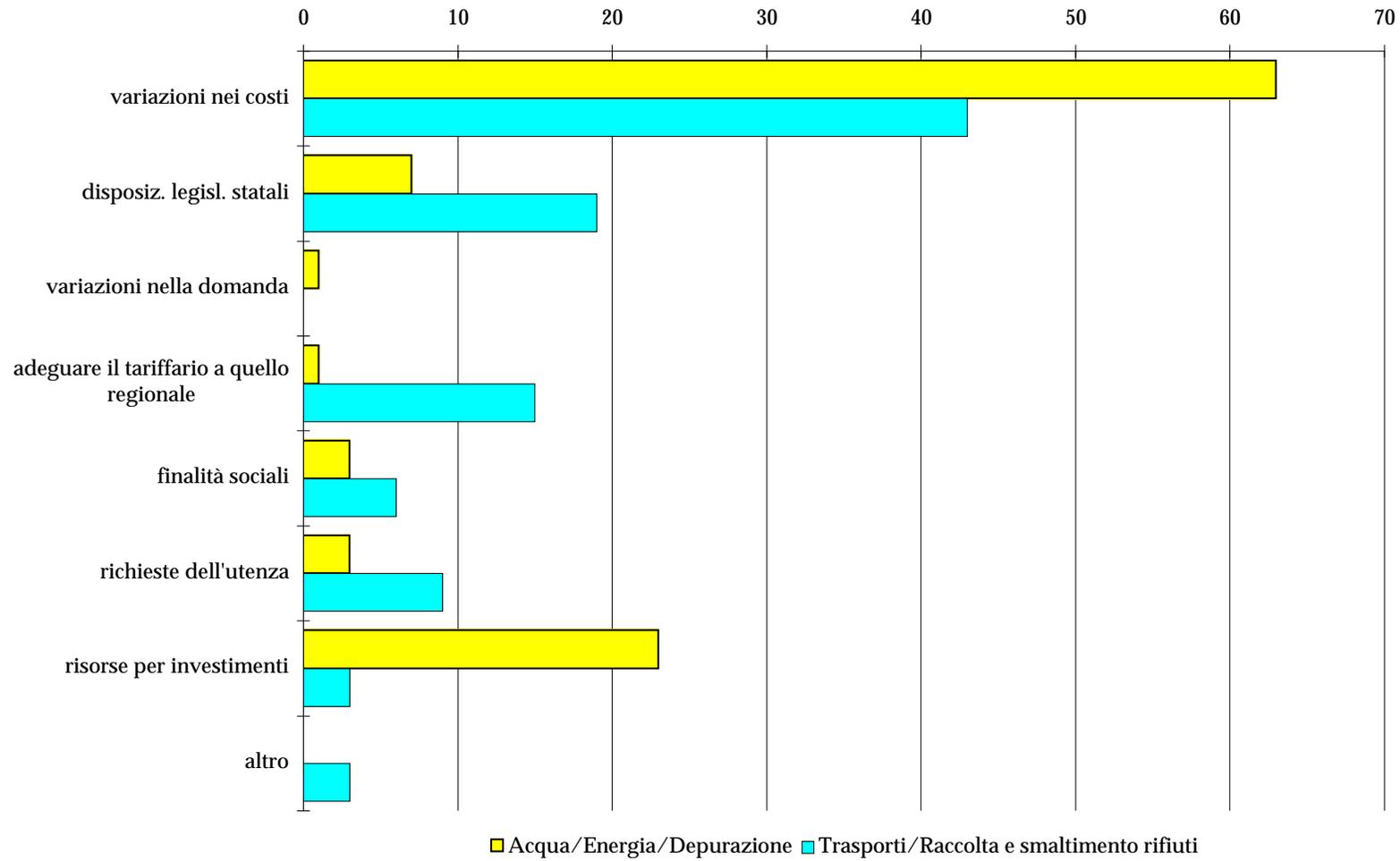


Figura 3.2a. Valutazione sulla struttura tecnica aziendale (percentuale di rispondenti)

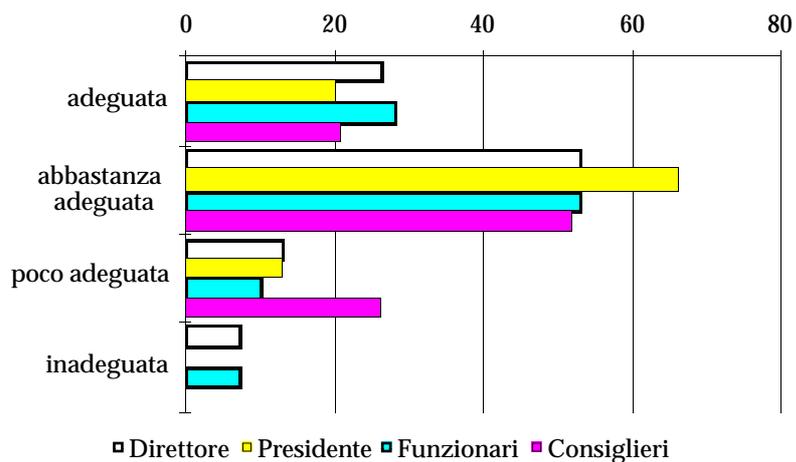


Figura 3.2b. Valutazione sulla struttura tecnica aziendale (percentuale di rispondenti)

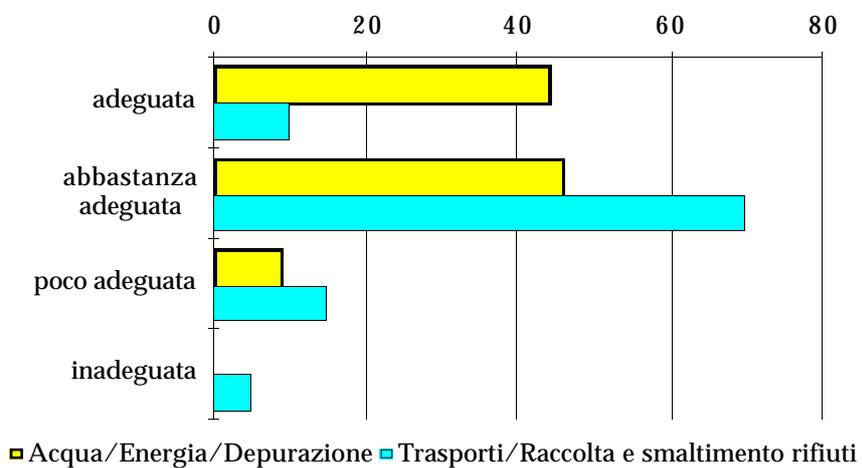


Figura 3.3a. Settori in cui potenziare il servizio (percentuale di rispondenti)

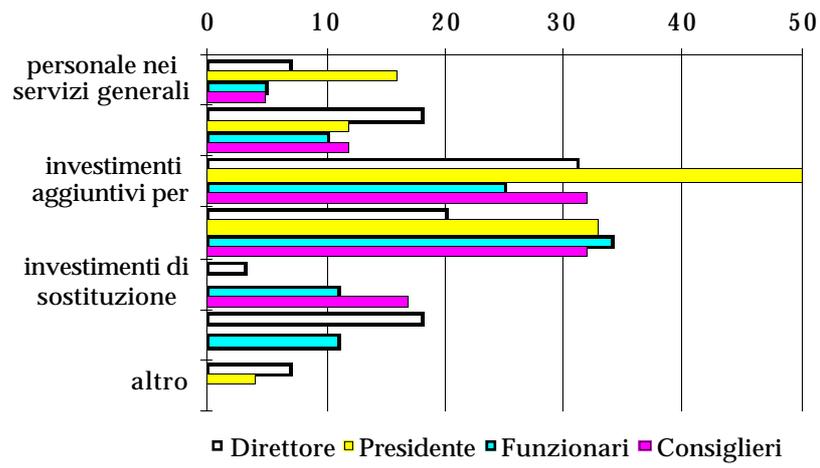


Figura 3.3b. Settori in cui potenziare il servizio (percentuale di rispondenti)

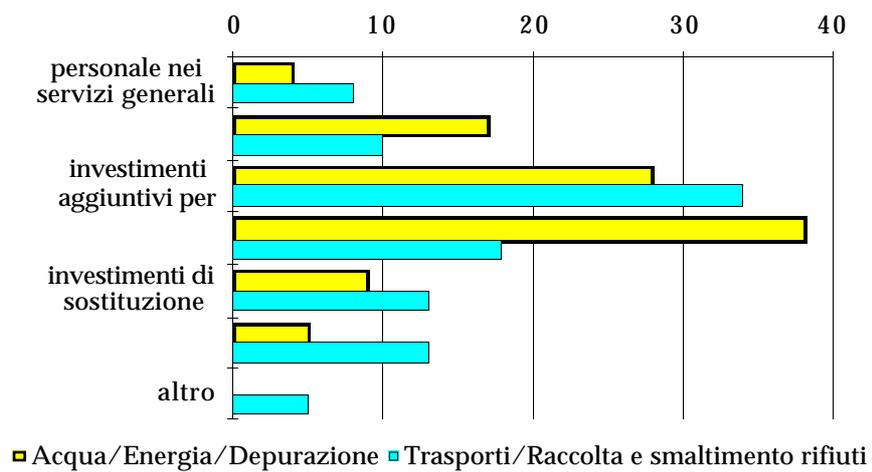


Figura 3.4a. Valutazione della struttura organizzativa (percentuale di rispondenti)

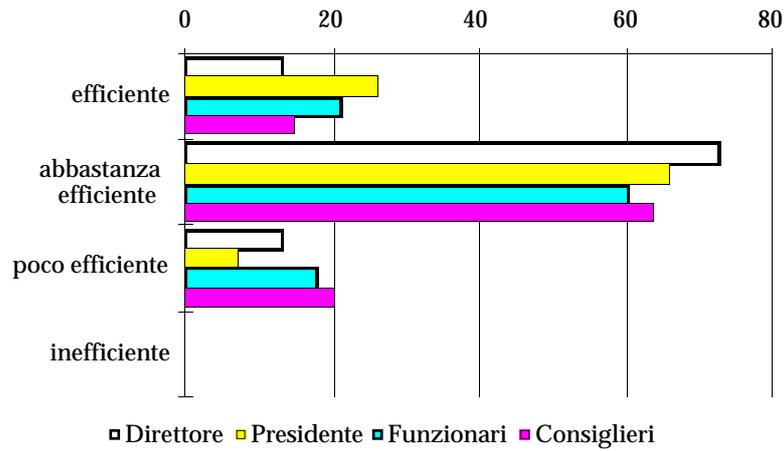


Figura 3.4b. Valutazione della struttura organizzativa (percentuale di rispondenti)

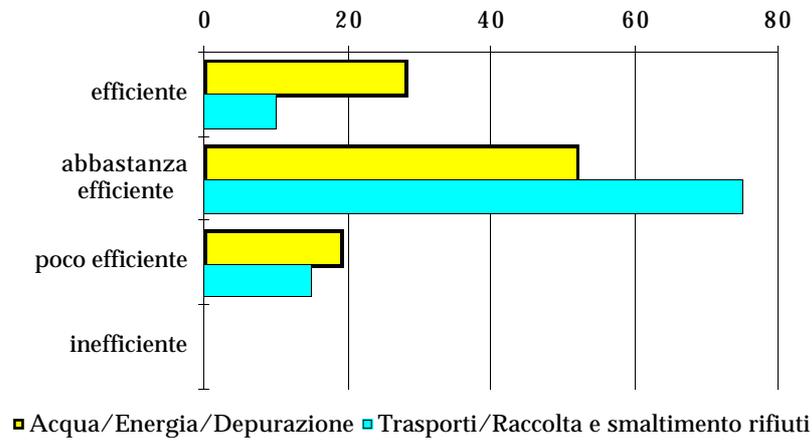


Figura 3.5a. Soluzioni per accrescere la funzionalità dell'azienda (percentuale di rispondenti)

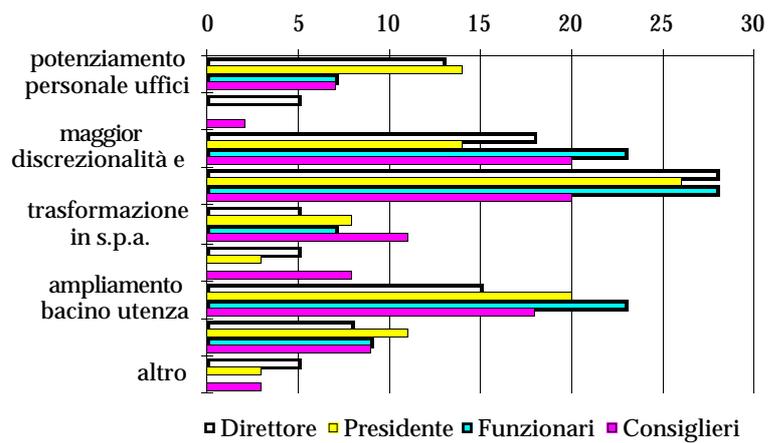
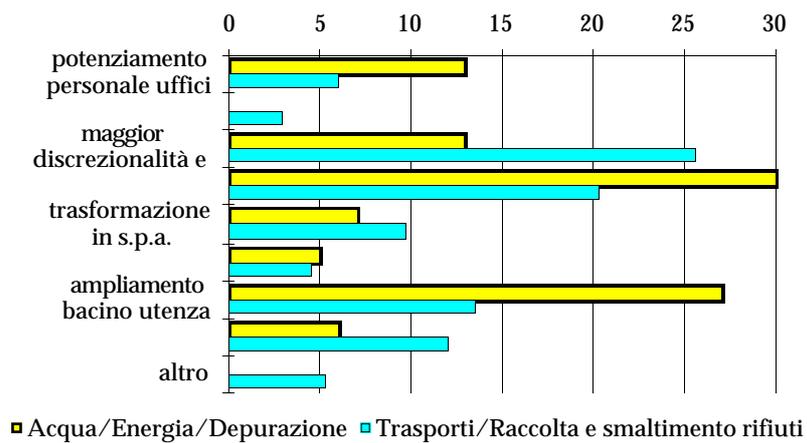


Figura 3.5b. Soluzioni per accrescere la funzionalità dell'azienda (percentuale di rispondenti)





## 4. TEORIA DELLA BUROCRAZIA ED EFFETTI DEI GRANTS

### 4.1. *Le strategie*

Il gioco di bilancio sottoposto ai partecipanti, vedi il questionario in appendice, fornisce l'occasione per svolgere alcune verifiche riguardanti la teoria della burocrazia.

L'elemento saliente del gioco consiste infatti nella (ipotetica) erogazione di un trasferimento (prima positivo e poi negativo), di ammontare commisurato alle risorse disponibili, che il partecipante deve allocare tra diverse voci. Il trasferimento non varia in relazione alle scelte di allocazione, e ha perciò un carattere *lump-sum*.

La letteratura si è ampiamente occupata delle reazioni burocratiche ai *grants*<sup>1</sup> con una serie di predizioni che possono essere sottoposte a verifica.

Con riferimento al gioco, si possono individuare quattro strategie di risposta, riconducibili ad altrettanti modelli teorici di comportamento:

1) il burocrate che persegue esclusivamente l'interesse dei cittadini. La principale predizione riguarda il fatto che parte del *grant* sarà destinata a fini privati dei cittadini. Infatti se sia i beni erogati dall'impresa pubblica che gli altri beni richiesti dal cittadino rappresentativo sono beni normali, l'arricchimento costituito dal *grant* indurrà ad aumentare tutte le domande, e non solo la domanda indirizzata all'impresa in esame. Questo tema come noto, è stato particolarmente discusso con riferimento alla finanza locale, per cui si è sostenuto che il cosiddetto "*flypaper effect*" tenderebbe a far restare i fondi là dove sono erogati, ovvero nel settore pubblico.

Nel gioco in esame erano previste tre risposte (n. 8,9,10 in tab. 4.1.) che indicavano la retrocessione dei fondi ricevuti a favore dei cittadini, vuoi direttamente (ribassi tariffari, aumento agevolazioni), vuoi

---

<sup>1</sup>Mc Guire, 1973; Wyckoff, 1989.

indirettamente, tramite misure che hanno effetti su altri soggetti pubblici (riduzione perdite, aumento degli utili, riduzione trasferimenti dalle amministrazioni locali).

Si è assunto che ogni volta che il rispondente destina fondi (in qualsiasi misura) a questi impieghi, non si possa escludere che sia mosso dal perseguimento dell'interesse dei cittadini. Questo approccio comporta la possibilità di sovrastimare il ruolo giocato dall'interesse pubblico, poiché non si hanno elementi per valutare la proporzione desiderata dal cittadino rappresentativo tra i diversi impieghi. Siccome tuttavia la teoria economica della burocrazia ha sostenuto prevalentemente tesi opposte a quella dell'interesse pubblico, sembra opportuno concedere un vantaggio di partenza all'approccio in esame.

Per quanto riguarda specificamente le risposte considerate nell'ambito del gioco, i ribassi tariffari potrebbero non risultare coerenti con una filosofia di interesse pubblico se comportassero di far deviare i prezzi stessi dai costi marginali, introducendo distorsioni. Poiché tuttavia nei settori considerati normalmente si utilizzano canoni di abbonamento o si fa ricorso a tariffe di second best per esigenze di bilancio, è possibile che i ribassi tariffari siano accordati in modo non distorsivo.

2) il burocrate niskaneniano<sup>1</sup>. Le aziende in esame dovrebbero considerarsi secondo questo approccio dei *mixed bureau*, impegnati ad estrarre rendite vuoi dallo sponsor e vuoi dagli acquirenti. Si è invece supposto qui per semplificazione che il vincolo incontrato dal burocrate sia comunque connesso alla disponibilità a pagare del cittadino, in parte espressa direttamente (attraverso le tariffe) e in parte indirettamente (attraverso i contributi all'azienda provenienti da enti pubblici).

Poiché il burocrate niskaneniano non può appropriarsi privatamente di fondi, sembra logico che consideri il trasferimento come un dono per il cittadino (condizionato al consumo del servizio) di cui il burocrate beneficerà attraverso l'incremento del bilancio dell'azienda. Con riferimento al burocrate che opera nella cosiddetta *budget constrained region*, ovvero è vincolato dai costi a rinunciare a sfruttare parte della domanda, si può concludere che in seguito al trasferimento egli sceglierà di aumentare il bilancio in misura maggiore del trasferimento stesso,

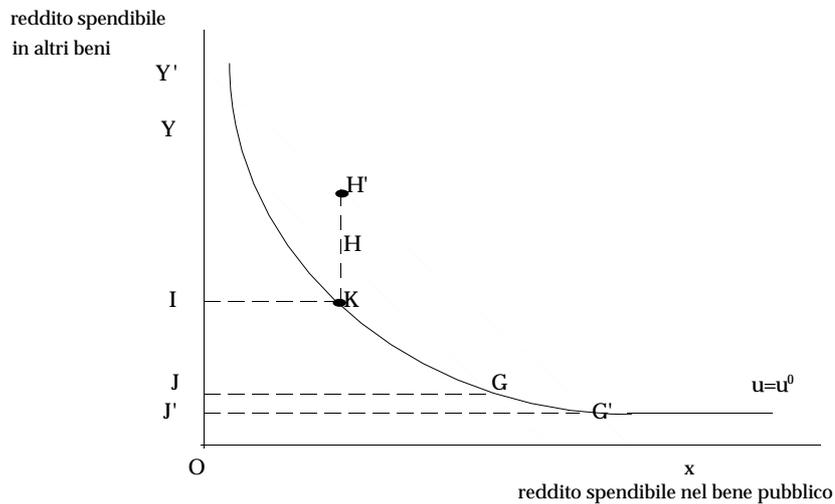
---

<sup>1</sup>Niskanen, 1971.

poiché potrà ora sfruttare anche la disponibilità a pagare del consumatore prima trascurata.

Nella figura 4.1 è evidenziato il vincolo di bilancio del cittadino nella situazione pre-trasferimento: il bene x è quello fornito dall'impresa in esame, il bene y è il reddito spendibile in altri beni. L'inclinazione del vincolo fa riferimento al vero costo marginale di produzione del bene x, in condizioni di efficienza nella produzione, quali sono per altro quelle in cui opera il burocrate niskaneniano.

Figura 4.1. Effetto dei grant nel modello di Niskanen e di Miguè e Bélanger



Il burocrate, nella situazione pre trasferimento, sceglierà il punto che massimizza il bilancio dell'azienda, con il vincolo di non far scendere l'utilità del cittadino al di sotto del livello indicato dalla curva di indifferenza di ordine 0, riguardante cioè la situazione in cui il servizio non è disponibile affatto, o lo è solo per mezzo di sostituti privati. Questo punto è G in figura 4.1, ovvero quello che, sulla curva di indifferenza di ordine 0 (perciò nel rispetto del vincolo) si trova il più in basso possibile, il che denota la massima spesa per x (misurata dalla distanza verticale GY).

Il trasferimento sposta in parallelo in alto il vincolo di bilancio del cittadino. Con lo stesso criterio già illustrato il nuovo punto prescelto dal burocrate è G'. Si nota un incremento della quantità di x e della spesa per x (bilancio del burocrate) che supera l'ammontare del *grant*. Infatti la distanza G'Y' è maggiore di GY sia a causa del *grant* (tratto YY') che della disponibilità a pagare del cittadino per dosi ulteriori del bene (tratto JJ').

L'appendice 1 espone in termini analitici quanto indicato in figura 4.1.

Per quanto riguarda il gioco, per esigenze di semplicità ci si è limitati a richiedere informazioni sull'allocazione desiderata del trasferimento, senza indagare sulla eventuale possibilità di una ulteriore lievitazione del bilancio riconducibile a variazioni di domanda. Le allocazioni più direttamente rapportabili all'approccio niskaneniano sono quelle indicate dalle risposte 1 e 5 (tab. 4.1.). Si è cioè fatto riferimento alle scelte riguardanti gli investimenti rivolti ad ampliare le capacità produttive e il personale destinato ai servizi industriali.

### 3) il burocrate di Migué e Bélanger<sup>1</sup>.

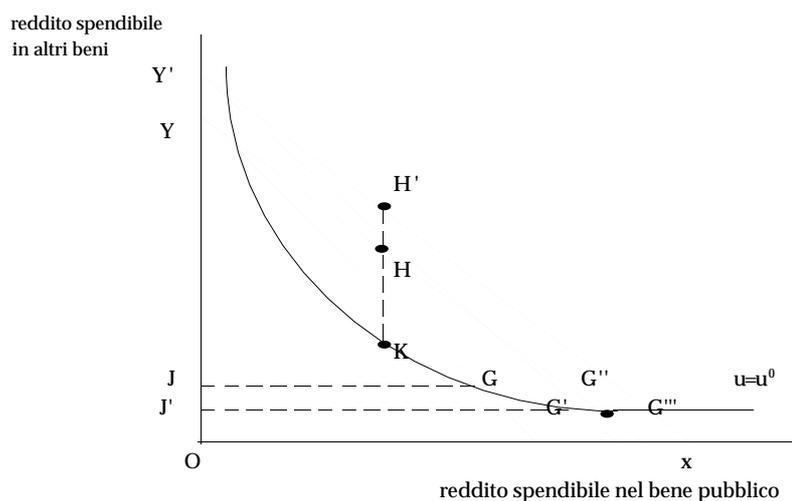
Nella formulazione di questo modello che più si contrappone alla versione di Niskanen, il burocrate si comporta come un monopolista perfettamente discriminatore che massimizza il profitto, ridenominato "bilancio discrezionale". In questo caso il burocrate destina il trasferimento a incrementi del bilancio discrezionale, mentre non è interessato a aumenti di produzione.

Nella figura 4.1. la soluzione prescelta è il punto K, caratterizzato dalla massima distanza tra curva di indifferenza e vincolo di bilancio del cittadino, ovvero dal massimo "residuo" a favore del burocrate. Il punto prescelto non cambia in presenza del trasferimento (poiché non cambia l'inclinazione del vincolo di bilancio). Pertanto la quantità prodotta resta invariata, mentre il bilancio discrezionale passa da KH a KH' e la spesa aumenta nella misura del *grant*.

---

<sup>1</sup>Migué e Bélanger, 1974.

Figura 4.2. Effetto dei grant per il burocrate interessato agli input



Con riferimento al gioco, si sono ricollegate a questa strategia le risposte che implicano forme di "dissipazione" della rendita, senza presumibilmente effetti sulla quantità prodotta.

Si sono tenute distinte due eventualità:

a) caso sindacale: si variano i salari (risposta 6 in tab. 4.1.);

b) caso classico: si spende per la sede aziendale (risposta 3 in tab. 4.1.).

4) il burocrate interessato agli input<sup>1</sup>

Ci si riferisce ai casi in cui l'utilità del burocrate è influenzata dalla quantità e dalla remunerazione di alcuni degli input (in termini di benefici monetari e non e per unità di sforzo richiesto nel caso del lavoro). Una semplice implicazione della preferenza per qualche fattore è l'inefficienza nella produzione, a causa del conteggio di prezzi distorti. Se il burocrate è interessato all'espansione dell'impiego degli input, aspirerà ad espandere il bilancio e a portare il cittadino sulla curva di indifferenza

<sup>1</sup>Gravelle, 1984; Bös, 1989.

di ordine 0, come nel caso niskaneniano. Poiché ora tuttavia c'è inefficienza, si avrà, *ceteris paribus*, in seguito al trasferimento un incremento di produzione minore che nel caso niskaneniano, mentre la spesa crescerà anche in questo caso più che proporzionalmente rispetto al *grant*. Nella figura 4.2. la soluzione relativa al burocrate interessato agli input, individuata dai punti G e G' rispettivamente prima e dopo il trasferimento, è confrontata con la soluzione niskaneniana (individuata dai punti G'' e G'''). Poiché a parità di dotazione iniziale del cittadino il vincolo di bilancio si presenta più rigido nel caso del burocrate interessato agli input, a causa dell'inefficienza che induce un maggior costo della produzione di x, la variazione nella quantità di x in seguito al trasferimento tende ad essere minore. In figura tuttavia la clausola del *ceteris paribus* non si applica, e, a causa di una maggior disponibilità del cittadino a pagare per dosi ulteriori, la quantità cresce più che non nel caso niskaneniano.

Si sono associate a questa strategia le risposte del gioco che danno luogo presumibilmente insieme a variazioni di produzione e a incrementi di remunerazione (monetaria o non) per i fattori impiegati. Si è così considerato il caso degli investimenti sostitutivo-migliorativi (risposta 2 per entrambi i tipi di trasferimento); della variazione del personale nei servizi generali e amministrativi (risposta 4 per i trasferimenti positivi e 5 per quelli negativi); della formazione del personale (risposta 7 per i trasferimenti positivi).

#### 4.2. Le strategie e l'asimmetria tra incrementi e tagli di bilancio

L'analisi teorica suggerisce pertanto di esaminare il ruolo assunto nel gioco dalle seguenti strategie:

- 1) interesse pubblico;
- 2) burocrate niskaneniano;
- 3) burocrate di Migué e Bèlanger (sindacale);
- 4) burocrate di Migué e Bèlanger (classico);
- 5) burocrate interessato agli input.

L'esame dei modelli suggerisce una perfetta simmetria nelle risposte relative a trasferimenti positivi e negativi, cosicché in caso di

piena validità della teoria le risposte fornite alle due versioni del gioco costituirebbero prove ripetute dello stesso esperimento, con variazioni della sola modalità di formulazione delle domande. Si è quindi assunto per alcune elaborazioni di avere a disposizione un campione pari al doppio del numero dei partecipanti, nell'ipotesi che ciascuno risponda due volte allo stesso problema, sia pure diversamente formulato. Gli effetti della diversa formulazione vengono descritti con l'impiego di una variabile dummy.

Nella letteratura si è sottolineato peraltro come la reazione ai tagli di budget possa differire in generale da quella conseguente a trasferimenti positivi. De Groot e Sluis<sup>1</sup>, per esempio, analizzano gli effetti della contrazione dei trasferimenti generali a favore di un dipartimento universitario. Si assume che i tagli vengano condotti in modo da minimizzare i conflitti. Ne consegue pertanto che i tagli, che interessano il principale input, ovvero il lavoro, vengono effettuati allocando le riduzioni di personale principalmente alle sezioni con alto turn-over.

In effetti sembra plausibile che si verifichino forme di asimmetria nelle reazioni a trasferimenti positivi e negativi, in relazione a ragionevoli differenze nei costi di aggiustamento e di transazione (Levaggi e Smith, 1995) non diversamente da quanto emerge ad esempio nel comportamento dei consumatori. Anche questo tema sarà pertanto oggetto dell'analisi empirica.

#### *4.3. I risultati del gioco in generale*

La tabella 4.1 riporta la percentuale di trasferimento allocata in media a ciascuna delle voci previste dal gioco di bilancio, e in parentesi la percentuale dei rispondenti che vi hanno allocato fondi.

La tabella 4.1 mostra una difformità di comportamento abbastanza accentuata tra le due varianti del gioco. In caso di trasferimento positivo le voci privilegiate sono gli investimenti e la formazione, in caso di taglio prevale il ricorso alle tariffe e ai tagli del personale amministrativo. Si ha poi una distribuzione relativamente uni-

---

<sup>1</sup>De Groot e Sluis, 1985.

Tabella 4.1. (mancante)

forme di correzioni sulle altre componenti. Nell'appendice A2 i dati vengono distinti a seconda che siano riferiti alle componenti burocratiche (funzionari e dirigenti) o politiche (presidenti e membri delle commissioni amministratrici). Le differenze di reazione dei rispondenti sembrano riguardare soprattutto il caso di tagli. Dirigenti e funzionari vedono la possibilità di limitare gli investimenti, mentre presidenti e membri delle commissioni amministratrici si affiderebbero prevalentemente a politiche che coinvolgono soggetti esterni (tariffe, trasferimenti) e a tagli del personale amministrativo.

Dall'esame dei dati relativi alle sole aziende pluriservizio (29 casi) emerge inoltre che il *grant* è stato allocato prevalentemente individuando specifici servizi beneficiari (94%), mentre il taglio di bilancio è stato destinato più ampiamente a voci comuni a più servizi (solo il 74% è allocato a singoli servizi). I risultati sono stati inoltre confrontati (si veda l'appendice 2) con quelli ottenuti in un'analoga precedente indagine (Marchese e Piperno, 1988), che per altro aveva riguardato esclusivamente alcune aziende di trasporto urbano. I risultati sono vicini a quelli dell'indagine precedente per il caso del trasferimento positivo: la differenza principale riguarda un minor peso assegnato nell'indagine più recente agli investimenti nella sede aziendale e agli incrementi retributivi. Differenze di maggior rilievo emergono nella reazione ai tagli, che vede oggi privilegiato in termini quantitativi il ricorso alle tariffe, mentre in passato primeggiavano i trasferimenti come fonte aggiuntiva di entrata. Le differenze sembrano riconducibili da una

parte all'evoluzione generale della finanza pubblica (in cui si sono accentuate le pressioni verso politiche di risanamento) dall'altra alle differenze nelle caratteristiche dei rispondenti. Le aziende di trasporto (cui era rivolta l'indagine precedente) sono state in passato e sono ancora in generale fortemente dipendenti dai trasferimenti a carico della finanza pubblica e hanno un orientamento meno privatistico. Se si esaminano separatamente i risultati di entrambe le indagini riferiti al solo settore dei trasporti (appendice 2), emerge il rilievo maggiore attribuito in tale settore sia ieri che oggi agli incrementi retributivi come forma di impiego del trasferimento aggiuntivo ricevuto. In particolare questa indicazione proviene da funzionari e dirigenti. Nell'indagine più recente tuttavia essi indicano anche una maggiore disponibilità a politiche di riduzioni retributive in caso di taglio, rispetto a quanto emerso nell'indagine precedente.

#### 4.4. I risultati del gioco: le strategie

La tabella 4.2 descrive il peso assunto dalle diverse strategie descritte al paragrafo 4.1, con riferimento al numero dei rispondenti che hanno allocato fondi alle voci che le caratterizzano. Le scelte (qui contate solo in termini di presenza/assenza) non erano mutuamente escludentesi, cosicché i pesi in questione non sommano al numero dei rispondenti.

*Tabella 4.2. Numero dei rispondenti che nell'ambito del gioco hanno destinato fondi alle strategie indicate, in presenza di trasferimento o di taglio del bilancio (in parentesi i valori in caso di taglio)*

Strategia	Numero rispondenti
1) burocrate interessato agli input	145 (68)
2) burocrate niskaneniano	140 (70)
1) interesse pubblico	96 (50)
3) burocrate di Migué e Bélanger (classico)	60 (31)
4) burocrate di Migué e Bélanger (sindacale)	58 (43)

(N. osservazioni: 194)

**Tabella 4.3. Numero dei rispondenti che nell'ambito del gioco hanno destinato fondi alle strategie semplici o miste indicate, in presenza di trasferimento o di taglio del bilancio**

Strategia	Numero rispondenti
1) burocrate niskaneniano e preferenza per gli input	31
2) interesse pubblico e preferenza per gli input	13
3) burocrate niskan., preferenza per gli input e burocrate di Migué e Bélanger (classico)	11
4) burocrate niskaneniano, preferenza per gli input e interesse pubblico	22
5) burocrate niskan., interesse pubblico, preferenza per gli input e Migué e Bel. (sindac.)	12
6) burocrate niskan., interesse pubblico, Migué e Bélanger classico e sindacale	10
7) tutte le strategie semplici insieme	16
8) nessuna scelta	16
9) altre combinazioni	63
Totale	194

Le strategie più seguite risultano essere quelle della preferenza per gli input e del modello di Niskanen. Le asimmetrie tra le due versioni del gioco sembrano rilevanti, ma non tali da scalfare il primato dei due approcci ricordati. Il gioco per altro comportava una grande libertà di scelta, poiché considerando anche le strategie miste si avevano 31 possibilità: oltre alle 5 strategie già descritte si potevano infatti formare 10 coppie (allocando fondi alle voci corrispondenti a due strategie), 10 terne e 5 quaterne. In effetti il comportamento appare molto differenziato, anche se l'uso accoppiato della strategie della preferenza per gli input e niskaneniana è il più frequente, come mostra la tabella 4.3.

**Tabella 4.4. Coefficienti di correlazione tra le somme destinate a ciascuna strategia nel caso di trasferimento e di taglio del bilancio**

	1	2	3	4	5
1	0,15				
2		-0,12			
3			-0,04		
4				0,32	
5					-0,03

1. burocrate niskaneniano; 2. burocrate di Migué e Bélanger (classico); 3. burocrate Migué e Bélanger (sindacale); 4. interesse pubblico; 5. preferenza per gli input (N. osservazioni: 77)

L'asimmetria di comportamento tra impiego del trasferimento e allocazione del taglio di bilancio è confermata dall'esame della correlazione tra le somme allocate a ciascuna strategia nelle due versioni del gioco, riportata nella tabella 4.4, che risulta in genere modesta.

La maggior uniformità di comportamento nelle due versioni del gioco si registra con riferimento alla strategia dell'interesse pubblico.

Le strategie sembrano piuttosto chiaramente contrapposte nelle scelte dei rispondenti, che tendono in effetti a vederle come approcci alternativi anziché complementari. Ciò è reso evidente dall'esame delle correlazioni tra le allocazioni effettuate nel gioco alle diverse strategie, riportate nella tabella 4.5.

*Tabella 4.5. Coefficienti di correlazione tra le somme destinate alle varie strategie*

	1	2	3	4	5
1	1,00				
2	-0,17	1,00			
3	-0,05	0,03	1,00		
4	-0,49	-0,19	-0,19	1,00	
5	-0,30	-0,02	-0,31	-0,40	1,00

1. burocrate niskaneniano; 2. burocrate di Migué e Bélanger (classico); 3. burocrate di Migué e Bélanger (sindacale); 4. interesse pubblico; 5. preferenza per gli input

(N. osservazioni: 178)

La strategia dell'interesse pubblico in particolare è caratterizzata da coefficienti di correlazione negativi piuttosto elevati con le altre strategie. I rispondenti sembrano insomma percepirla come più nettamente contrapposta alle altre.

Nell'ambito del gioco i rispondenti erano chiamati a fare scelte in cui si riproponevano alcuni dei problemi già affrontati nella parte qualitativa dell'indagine. Si sono perciò potuti svolgere alcuni controlli sulla coerenza delle risposte. Le correlazioni riscontrate sono modeste, ma hanno segno corretto. In particolare la domanda tre sulle politiche aziendali prevedeva che si potesse suggerire il potenziamento degli

investimenti (risposta 3). Chi avesse scelto questa opzione poteva poi riconfermarla nel gioco, collocandosi così nell'ambito della strategia ni-

*Tabella 4.6. Correlazione tra risposte alle domande sulle politiche aziendali e strategie prescelte nel gioco*

	1	2	3	4	5
Investimenti (1)	0,13	0,06	0,11	-0,13	0,11
Personale direzione (2)	-0,03	-0,01	0,12	-0,16	0,26

(1) risposta 3 alla domanda 3, come prima o seconda scelta;

(2) risposta 1 alla domanda 5, come prima o seconda scelta.

1. burocrate niskaneniano; 2. burocrate di Migué e Bèlanger (classico); 3. burocrate di Migué e Bèlanger (sindacale); 4. interesse pubblico; 5. preferenza per gli input

(N. osservazioni: 178)

skaneniana. La tabella 4.6 mostra in effetti una modesta correlazione positiva. Analogamente La domanda 5 prevedeva la possibilità di suggerire aumenti di personale negli uffici direzionali (risposta 1), opzione che poteva ricondursi nel gioco alla strategia di preferenza per gli input. Anche in questo caso la tabella 4.6 evidenzia una correlazione positiva.

#### *4.5. Un tentativo di spiegazione delle scelte osservate*

L'indagine riguardante le motivazioni che hanno condotto alla scelta delle strategie nell'ambito del gioco è stata svolta con l'impiego di regressioni logit. Si è inteso così affrontare il problema in termini qualitativi, con riferimento al tipo di voci privilegiate nelle risposte anziché all'entità dell'allocazione effettuata a ciascuna di esse. Per quanto riguarda la scelta dei regressori, si deve notare in primo luogo che non si dispone di informazioni su molte variabili potenzialmente rilevanti per spiegare le opzioni prescelte nel gioco, come i prezzi degli input e degli output. Una variabile correlata a questi elementi è il settore in cui opera l'azienda cui fa capo il rispondente. Si sono a questo proposito costruite tre variabili dummy, una che individua le aziende pluriservizio, l'altra che fa riferimento alle aziende che operano anche o esclusivamente nel

settore dei trasporti, che come noto presenta forti specificità, specialmente nelle modalità di finanziamento, la terza riferita al settore acqua. Un secondo gruppo di variabili esplicative fa riferimento alle caratteristiche professionali dei rispondenti. Si sono a questo proposito distinti, con l'impiego di tre variabili dummy, i presidenti, i membri della commissione amministratrice e i dirigenti, contrapponendoli al caso dei funzionari. Queste variabili consentono di contrapporre figure con più forti connotazioni politiche (presidenti e membri della commissione amministratrice) a figure più prettamente burocratiche di diverso livello. I modelli classici della teoria della burocrazia ricorrono in genere all'assunzione semplificatrice dell'agente rappresentativo, ma, come molti studi critici hanno messo in luce, sembra realistico attendersi una differenziazione nelle aspirazioni e nei comportamenti in relazione alle diverse posizioni nell'ambito della burocrazia e ancor più nel passaggio da figure burocratiche a figure politiche.

Un terzo gruppo di variabili considerate fa riferimento alle caratteristiche personali dei rispondenti e alla loro formazione ed esperienza lavorativa.

Infine, si è utilizzata una variabile dummy che assume valore 1 in caso di taglio di bilancio e 0 in caso di *grant*.

Si riportano nelle tabelle 4.7 e 4.8 i risultati di due delle numerose stime effettuate.

Nella prima si esamina la scelta di allocare fondi alla strategia dell'interesse pubblico, in contrapposizione a tutte le altre eventualità (tabella 4.7). La seconda stima (tabella 4.8) riguarda una scelta multipla: a) allocare fondi alla strategia dell'interesse pubblico; b) allocare fondi alla strategia Migué e Bélanger (sindacale) senza allocazioni alle voci relative all'interesse pubblico; c) tutte le altre eventualità.

I risultati ottenuti mostrano che la capacità predittiva delle variabili indipendenti considerate è nell'insieme buona, mentre dal punto di vista della significatività statistica emergono soltanto le variabili relative ai settori produttivi, e, nella seconda stima, quella descrittiva dell'asimmetria tra le due versioni del gioco. Quest'ultima giocherebbe a favore delle strategie esaminate (interesse pubblico, ma soprattutto riduzioni salariali) nel caso di trasferimento negativo. Si può pensare a

*Tabella 4.7. Regressione logit. Variabile dipendente: (1) assegnare fondi alla strategia interesse pubblico contro (0) tutte le altre possibilità*

*Diagnostica*

Log-funzione di verosimiglianza	-117,2
" ristretto (inclinazioni=0)	-134,46
Chi-quadrato (16)	34,517
Livello di significatività	0,0003

Variabili	Coefficienti	t di Student	significativ.
Costante	0,12	0,32	0,75
Dirigente	0,45	0,90	0,37
Commis. A.	-0,12	-0,31	0,75
Presiden	-0,11	-0,21	0,83
Taglio	0,20	0,63	0,53
Traspo	1,22	3,45	0,00 *
Pluriser	-1,27	-3,90	0,00 *
Sex	0,02	1,67	0,09
Regio	-0,02	-1,75	0,08

*Frequenza dei risultati effettivi e predetti (il risultato predetto ha il massimo di probabilità)*

Effettivi	Predetti		
	Totale	0	1
Totale	194	82	112
0	98	57	41
1	96	25	71

\* = significativo al 5%.

**Legenda:**

Dirigente: dummy con valore 1 per i dirigenti, 0 altrimenti.

CDA: dummy con valore 1 per i membri del consiglio di amministrazione, 0 altrimenti.

Presiden: dummy con valore 1 per i presidenti, 0 altrimenti

Taglio: dummy con valore 0 per i trasferimenti positivi, 1 per i tagli

Traspo: dummy con valore 1 per le aziende operanti anche o solo nei trasporti, 0 altrimenti.

Pluriser: dummy con valore 1 le aziende pluriservizio, 0 altrimenti

Sex: dummy con valore 1 per i maschi, 0 altrimenti.

Regio: dummy con valore 1 per nascita nel Nord, 0 altrimenti.

*Tabella 4.8. Regressione logit. Variabile dipendente: (1) allocare fondi alla strategia dell'interesse pubblico; (2) allocare fondi alla strategia Migué e Bélanger (sindacale) senza allocazioni alle voci relative all'interesse pubblico; (0) tutte le altre eventualità.*

*Diagnostica*

Log-funzione di verosimiglianza	-142,74
" ristretto (inclinazioni = 0)	-171,49
Chi-quadrato (16)	57,497
Livello di significatività	0,000001*

Variabili	Coefficienti	t di Student	significativ.
Costante	0,20	0,46	0,64
Dirigente	0,23	0,40	0,69
Commis. A.	-0,01	-0,04	0,99
Presiden	-0,43	-0,77	0,44
Taglio	0,96	2,53	0,01 *
Traspo	1,69	3,65	0,00 *
Pluriser	-1,19	-3,11	0,00 *
Sex	0,01	0,98	0,33
Regio	-0,01	-1,34	0,16
Costante	-2,91	-3,32	0,00 *
Dirigente	-0,10	-0,12	0,91
Commis. A.	0,32	0,49	0,62
Presiden	-0,95	-0,97	0,33
Taglio	2,82	3,98	0,00 *
Traspo	1,33	2,05	0,04 *
Pluriser	-0,25	-0,43	0,66
Sex	-0,01	-0,56	0,57
Regio	0,01	0,20	0,84

*Frequenza dei risultati effettivi e predetti (il risultato predetto ha il massimo di probabilità)*

Effettivi	Predetti			
	Totale	0	1	2
Totale	178	58	119	1
0	59	34	25	0
1	96	19	77	0
2	23	5	17	1

\* = significativo al 5%.

Legenda: vedi tabella 4.7

una spiegazione in termini di costi di transazione. E' infatti diffusa la consapevolezza che le tariffe hanno in passato accumulato ritardi rispetto ai costi, per cui risulta praticabile la politica di "interesse pubblico" di aumentarle. Analogo effetto, con segno rovesciato, può aver operato per le retribuzioni

Non risultano invece confermate le attese riguardanti gli effetti del diverso ruolo rivestito (politico o burocratico) né quelli relativi a caratteristiche di esperienza e formazione (le variabili in questione, usate in versioni non riportate, non sono risultate significative). Sono state quindi svolte analisi di regressione OLS sulle allocazioni effettuate a favore delle singole strategie, riferite quindi agli aspetti quantitativi anziché qualitativi del gioco. Esse hanno confermato le indicazioni emerse dalle regressioni logit. Si riporta a titolo di esempio in tabella 4.9 la regressione relativa alla strategia Migué e Bèlanger (sindacale). Le riduzioni salariali sono correlate al carattere negativo del trasferimento, al settore di appartenenza (trasporti, azienda pluriservizio), e al sesso femminile del rispondente.

*Tabella 4.9. Regressione OLS. Variabile dipendente: somma allocata alla strategia Migué e Bèlanger (sindacale) in caso di trasferimento e di taglio*

Diagnostica	
Rquadro corretto	0,21
DW	1,67
F(8,154)	6,41
N. osservazioni	163

Variabili	Coefficienti	t di Student	significativ.
Costante	-3,81	-1,44	0,15
Dirigente	3,14	0,97	0,33
Commis. A.	1,33	0,49	0,62
Presiden	1,94	0,6	0,17
Taglio	10,53	5,11	0
Traspo	6,44	2,83	0,01 *
Pluriser	4,42	2,08	0,04 *
Sex	-0,03	-2,33	0,02
Regio	-0,01	-0,48	0,63

\* = significativo al 5%.

Legenda: vedi tabella 4.7

#### *4.6. Le strategie individuate dall'analisi fattoriale*

L'individuazione delle strategie di risposta può essere fatta in via induttiva anziché deduttiva come nel paragrafo 4.3, enucleando attraverso l'analisi fattoriale combinazioni lineari delle assegnazioni effettuate alle diverse componenti. Questo tipo di indagine, svolta separatamente sulle risposte relative ai *grants* e ai tagli di bilancio, nonché congiuntamente, non ha portato all'individuazione di singoli fattori di peso rilevante (non si va oltre il 20%). I comportamenti risultano insomma molto variegati anche se li si esamina senza schemi aprioristici.

Sono state quindi effettuate delle regressioni volte a spiegare il valore assunto dai fattori individuati per mezzo dei regressori già ricordati al par. 4.4. I risultati confermano in generale, per quanto riguarda i trasferimenti e la versione aggregata trasferimenti-tagli, quanto indicato dalle analisi precedenti. Tuttavia nel caso delle risposte relative esclusivamente al taglio di bilancio (tabella 4.10), emergono differenze di comportamento tra ruoli prevalentemente politici e ruoli burocratici. I primi sembrano particolarmente caratterizzati da una strategia di risposta che privilegia il coinvolgimento di soggetti esterni all'azienda (aumento perdite e trasferimenti) nonché la riduzione degli investimenti e delle retribuzioni, come si evince dal pattern del fattore 3 esaminato in tabella 4.10. Questo dato conferma alcuni elementi già emersi in una precedente indagine (Marchese e Piperno, 1988), che sembrano sottolineare l'esistenza di asimmetrie informative, per cui i politici vedono minori margini di correzione interni all'azienda che non i burocrati.

*Tabella 4.10. Analisi fattoriale. Metodo delle componenti principali*

*Stima a priori della comunalità = 1*

*Eigenvalues della matrice di correlazione: totale=10, media=1*

	1	2	3
Eigenvalue	1,91	1,46	1,34
Differenza	0,44	0,12	0,11
proporzione	0,19	0,15	0,13
cumulativa	0,19	0,34	0,47

*Pattern del fattore 3*

1. investimenti di ampliamento	-0,55
2. investimenti sostitutivi e migliorativi	-0,32
3. investimenti nella sede	0,05
4. dotazione personale amministrativo	0,22
5. dotazione personale servizi industriali	0,03
6. retribuzioni	-0,32
7. formazione	
8. tariffe	0,20
9. utili/perdite	0,69
10. trasferimenti	0,44
11. altro	0,31

*Stima OLS. Variabile dipendente: fattore 3*

*Diagnostica*

Rquadro corretto	0,19
DW	1,87
F	2,87
N. osservazioni	71

*Segue: tabella 4.10*

Variabili	Coefficienti	t di Student	significativ.
Costante	-0,02	-0,04	0,96
Dirigente	0,42	1,21	0,23
Commis. A.	0,93	2,79	0,01 *
Presiden	0,96	2,37	0,02 *
Traspo	0,37	1,31	0,19
Pluriser	0,7	1,43	0,16
Sex	-0,85	-2,03	0,05
Acqua	-0,89	-1,6	0,11
Laurea	-0,1	-0,37	0,71
Esperien	0,02	1,56	0,13

\* = significativo al 5%.

Legenda: vedi tabella 4.7

Inoltre:

Acqua: variabile dummy con valore 1 se l'azienda opera nel settore acqua, 0 altrimenti; Laurea; variabile dummy con valore 1 se il rispondente è laureato, 0 altrimenti; esperien: anni di anzianità nell'azienda.



## APPENDICE 1

Il vincolo G, sotto cui opera il burocrate niskaneniano, con riferimento a una economia a due settori (pubblico e privato), e in presenza di un trasferimento in somma fissa, può essere così espresso :

$$G = U(X, Y^0 - p_X X + T) - U^0 = 0$$

in cui U è la funzione di utilità del cittadino, X è il bene erogato dal burocrate,  $Y^0$  è la dotazione di reddito del cittadino,  $Y = Y^0 + T - p_X X$  è il reddito spendibile in beni privati,  $p_X$  è il prezzo di X (= costo marginale di produzione che si suppone costante) e  $U^0 = U(0, Y)$ . Il trasferimento T non influenza  $U^0$ , poiché il burocrate lo considera un dono per il cittadino, condizionato tuttavia all'effettuazione di un qualche consumo di X. Si ha perciò:

$$\begin{aligned}\delta G / \delta X &= U'_X - U'_Y p_X \\ \delta G / \delta T &= U'_Y.\end{aligned}$$

Pertanto:

$$\delta X / \delta T = (-U'_Y) / (U'_X - U'_Y p_X)$$

Poiché il burocrate niskaneniano sovrapproduce, si avrà  $U'_X / U'_Y < p_X$ , in cui il primo termine indica il valore marginale del bene per il cittadino e il secondo il costo marginale di produzione del bene. Poiché quindi  $U'_X < U'_Y p_X$ , si avrà:

$$\delta X / \delta T > 0.$$

Moltiplicando la derivata di X rispetto a T per il costo marginale  $p_X$ , e supponendo di operare nella "budget constrained region" ovvero con  $U'_X > 0$ , si avrà:

$$(-p_X U'_Y) / (U'_X - U'_Y p_X) > 1$$

ovvero:  
 $(\delta X / \delta T) p_x > 1$ .

Pertanto la variazione del bilancio (variazione della quantità di X per costo marginale) risulterà più che proporzionale rispetto al trasferimento. Nel caso del burocrate interessato agli input il vincolo si presenta in modo identico a quello incontrato dal burocrate niskaneniano, ma  $p_x$  non misura più il costo marginale di produzione, ma assume un valore superiore a causa dell'inefficienza. Ciò riduce *ceteris paribus* la variazione nella quantità prodotta derivante dal trasferimento.

## APPENDICE 2

### Tabella 1/A2

*Percentuale del trasferimento destinata a ciascuna voce (valore medio): in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988. Dati relativi a dirigenti e funzionari*

Voci	Aumento		Diminuzione	
1 investimenti di ampliamento	34,0	(30,7)	14,4	( 5,8)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	24,5	(15,8)	11,6	( 5,1)
3 investimenti nella sede	6,9	(18,6)	5,3	( 7,1)
4 dotazione personale amministrativo	1,3	( 3,0)	12,0	(12,3)
5 dotazione personale serv. industriali	6,2	( 6,8)	10,4	( 7,8)
6 retribuzioni	3,3	( 7,1)	9,8	( 2,3)
7 formazione	8,0	-	-	-
8 tariffe	7,2	( 2,3)	17,3	(24,7)
9 utili/perdite	5,2	( 9,6)	5,8	( 6,7)
10 trasferimenti	3,3	( 3,3)	9,0	(23,8)
11 altro	0,0	( 3,2)	4,4	( 3,9)

N. osservazioni: 32 (49 in Marchese, Piperno, 1988)

### Tabella 2/A2

*Percentuale dei rispondenti che hanno allocato fondi alle voci indicate: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988. Dati relativi a dirigenti e funzionari*

Voci	Aumento		Diminuzione	
1 investimenti di ampliamento	78,1	(77,6)	50,0	(26,5)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	62,5	(51,0)	43,7	(30,6)
3 investimenti nella sede	40,6	(67,3)	34,4	(30,6)
4 dotazione personale amministrativo	18,8	(22,4)	56,2	(59,2)
5 dotazione personale serv. industriali	25,0	(24,5)	46,9	(44,9)
6 retribuzioni	18,0	(32,7)	28,1	( 8,2)
7 formazione	50,0	-	-	-
8 tariffe	21,9	(16,3)	56,2	(81,6)
9 utili/perdite	28,1	(40,8)	31,3	(34,7)
10 trasferimenti	21,9	(20,4)	34,4	(65,3)
11 altro	0,0	(16,3)	9,4	(16,3)

N. osservazioni: 32 (49 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 3/A2**

*Percentuale del trasferimento destinata a ciascuna voce (valore medio). Risposte di presidenti e membri delle commissioni amministratrici: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988, riferiti ai membri delle commissioni amministratrici*

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	30,8 (31)	7,4 ( 6)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	30,4 (16)	2,7 ( 5)
3 investimenti nella sede	1,7 (19)	10,7 ( 7)
4 dotazione personale amministrativo	1,3 ( 3)	18,4 (12)
5 dotazione personale serv. industriali	3,3 ( 7)	10,7 ( 8)
6 retribuzioni	0,4 ( 7)	11 ( 2)
7 formazione	9,1 -	- -
8 tariffe	5,1 ( 2)	17,2 (25)
9 utili/perdite	10,1 (10)	5,6 (17)
10 trasferimenti	5,9 ( 3)	13,7 (32)
11 altro	1,9 ( 3)	2 ( 4)

N. osservazioni: 39 (24 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 4/A2**

*Percentuale dei rispondenti che hanno allocato fondi alle voci indicate: Risposte di presidenti e membri delle commissioni amministratrici: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988, riferiti ai membri delle commissioni amministratrici*

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	74,4 (91,7)	15,4 (20,8)
2 investimenti sostitut.e migliorativi	76,9 (45,8)	35,9 (16,7)
3 investimenti nella sede	17,9 (75,0)	35,9 (33,3)
4 dotazione personale amministrativo	17,9 (12,5)	66,7 (41,7)
5 dotazione personale serv. industriali	28,2 (20,8)	46,2 (16,7)
6 retribuzioni	7,7 (33,3)	38,5 ( 8,3)
7 formazione	56,4 -	- -
8 tariffe	25,6 (20,8)	61,5 (79,2)
9 utili/perdite	41 (29,2)	17,9 (29,2)
10 trasferimenti	17,9 (20,8)	46,2 (75,0)
11 altro	5,1 (16,7)	2,6 (16,7)

N. osservazioni: 39 (24 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 5/A2**

**Percentuale del trasferimento destinata a ciascuna voce (valore medio): in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988. Dati relativi a dirigenti e funzionari del settore trasporti**

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	27,1 (30,7)	9,6 ( 5,8)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	13,6 (15,8)	6,8 ( 5,1)
3 investimenti nella sede	7,3 (18,6)	5,4 ( 7,1)
4 dotazione personale amministrativo	1,4 ( 3,0)	16,3 (12,3)
5 dotazione personale serv. industriali	6,2 ( 6,8)	14,6 ( 7,8)
6 retribuzioni	7,9 ( 7,1)	3,6 ( 2,3)
7 formazione	16,3 -	- -
8 tariffe	2,3 ( 2,3)	18,6 (24,7)
9 utili/perdite	15,1 ( 9,6)	7,3 ( 6,7)
10 trasferimenti	2,9 ( 3,3)	17,7 (23,8)
11 altro	0,0 ( 3,2)	0,0 ( 3,9)

N. osservazioni: 11 (49 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 6/A2**

**Percentuale dei rispondenti che hanno allocato fondi alle voci indicate: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988. Dati relativi a dirigenti e funzionari del settore trasporti**

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	81,8 (77,6)	54,5 (26,5)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	45,5 (51,0)	45,5 (30,6)
3 investimenti nella sede	45,5 (67,3)	45,5 (30,6)
4 dotazione personale amministrativo	18,2 (22,4)	72,7 (59,2)
5 dotazione personale serv. industriali	27,3 (24,5)	63,6 (44,9)
6 retribuzioni	72,7 (32,7)	18,2 ( 8,2)
7 formazione	90,9 -	- -
8 tariffe	27,3 (16,3)	81,8 (81,6)
9 utili/perdite	72,9 (40,8)	45,5 (34,7)
10 trasferimenti	36,4 (20,4)	63,6 (65,3)
11 altro	0,0 (16,3)	0,0 (16,3)

N. osservazioni: 15 (49 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 7/A2**

*Percentuale del trasferimento destinata a ciascuna voce (valore medio). Risposte di presidenti e membri delle commissioni amministratrici nel settore trasporti: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988, riferiti ai membri delle commissioni amministratrici*

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	21,0 (31)	3,6 ( 6)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	21,2 (16)	2,7 ( 5)
3 investimenti nella sede	1,5 (19)	8,3 ( 7)
4 dotazione personale amministrativo	0,7 ( 3)	16,6 (12)
5 dotazione personale serv. industriali	2,7 ( 7)	10,0 ( 8)
6 retribuzioni	14,3 ( 7)	13,0 ( 2)
7 formazione	7,3 -	- -
8 tariffe	19,0 ( 2)	18,0 (25)
9 utili/perdite	10,3 (10)	6,7 (17)
10 trasferimenti	2,0 ( 3)	21,0 (32)
11 altro	1,9 ( 3)	0,0 ( 4)

N. osservazioni: 39 (24 in Marchese, Piperno, 1988)

**Tabella 8/A2**

*Percentuale dei rispondenti che hanno allocato fondi alle voci indicate: Risposte di presidenti e membri delle commissioni amministratrici: in parentesi i valori riportati in Marchese, Piperno, 1988, riferiti ai membri delle commissioni amministratrici*

Voci	Aumento	Diminuzione
1 investimenti di ampliamento	66,7 (91,7)	13,3 (20,8)
2 investimenti sostitut. e migliorativi	66,7 (45,8)	13,3 (16,7)
3 investimenti nella sede	13,3 (75,0)	26,7 (33,3)
4 dotazione personale amministrativo	13,3 (12,5)	66,7 (41,7)
5 dotazione personale serv. industriali	20,0 (20,8)	53,3 (16,7)
6 retribuzioni	100,0 (33,3)	53,3 ( 8,3)
7 formazione	73,3 -	- -
8 tariffe	26,7 (20,8)	80,0 (79,2)
9 utili/perdite	66,7 (29,2)	13,3 (29,2)
10 trasferimenti	20,0 (20,8)	73,3 (75,0)
11 altro	6,7 (16,7)	0,0 (16,7)

N. osservazioni: 15 (24 in Marchese, Piperno, 1988)

## APPENDICE 3

### I QUESTIONARI UTILIZZATI\*

\* Non viene riportato il questionario per i membri delle commissioni amministratrici perchè sostanzialmente uguale a quello per i dirigenti e i funzionari



(questionari mancanti)



















## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

B's, D., *Public Enterprise Economics*. Amsterdam: North Holland, 1989.

Gravelle, H.S.E., *Bargaining and Efficiency in Public and Private Sector Firms*, in Marchand, in: M., Pestieau, P. e Tulkens, H. (eds.) *The Performance of Public Enterprises*. Amsterdam: North Holland, 1984, 193-220.

De Groot, H. e Van der Sluis, J., *Bureaucracy Response to Budget Cuts: An Economic Model*, *Kyklos*, 1987, 40, 103-109.

Mc-Guire, M. *Notes on Grants-in-Aid and Economic Interactions Among Governments*, in: "Canadian Journal of Economics", n. 6, 1973, pp. 207-19.

Marchese, C., Piperno, S., *Politici e funzionari nella gestione dei trasporti urbani*, in: Centro Studi Confindustria (a cura di), *Lo Stato: come spende*, Tomo I, sez. 2<sup>a</sup>, a cura del Formez, 1988.

Migué, J. L. e Bélanger, G., *Toward a General Theory of Managerial Discretion*, in: "Public Choice", n. 17, 1974, pp. 27-43.

Nikanen, W. A., *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

Wyckoff, P. G., *The Simple Analytics of Slack-maximizing Bureaucracy*, in: "Public Choice" n. 67, 1990, pp. 35-47.