

I servizi pubblici come fattore di produttività per le imprese

e di qualità della vita per i cittadini

FORUM PA - 18 maggio 2010

Giuseppe Mele - Vice Direttore Politiche Industriali di Confindustria

Liberalizzazione dei servizi pubblici locali come opportunità di sviluppo a livello territoriale

Nel mio intervento partirò dalla visione che le imprese hanno dei servizi pubblici, dall'interesse che hanno e dal loro approccio nei confronti dei servizi pubblici.

Innanzitutto, le imprese vedono i servizi come un input produttivo: in quanto entrano nel ciclo di trasformazione industriale; incidono direttamente sulla competitività – in particolare anche su quella estera – perché quello che si produce sul territorio poi lo portiamo all'estero ed entriamo in concorrenza e in competizione con altre imprese di altri paesi; e infine sono un fattore localizzativo.

Le imprese tendono a localizzarsi, ad agglomerarsi e a volte anche a congestionarsi lì dove i servizi sono migliori, più disponibili, di buona qualità e a buon prezzo. Questo vale sia per le imprese che per i cittadini, laddove i cittadini riescono a mettere in pratiche strategie localizzative. I servizi pubblici, quindi, sono fondamentali per i cittadini e per le imprese, ma diventano fondamentali anche per il sistema paese.

A volte si resta impressionati da alcuni studi. Vi cito, ad esempio, lo studio

dell'OCSE pubblicato proprio qualche settimana fa¹, nel quale quantificano una potenzialità di crescita della produttività del 14% in dieci anni concentrandosi esclusivamente su alcuni settori.

Il nostro paese ha avviato le liberalizzazioni, ma non sempre lo ha fatto in maniera corretta. Lo ha fatto lentamente e con molte incertezze e lacune, ma in alcuni settori la liberalizzazione c'è stata e si è vista. Restano, tuttavia, delle “sacche” di eccesso di regolamentazione e di inefficienza che conseguentemente vanno a incidere direttamente sulla produttività e sulla crescita.

Un aumento della produttività del 14% in 10 anni significa una crescita del PIL pro capite addirittura del 24%, ponendosi come obiettivo quello di raggiungere il livello di liberalizzazione attuato dai paesi più avanzati. Si tratta di cifre esaltanti. E allora perché non agire su questo fronte e su questo ambito di politica economica fondamentale?

Anche la Banca d'Italia ha provato a stimare gli impatti derivanti dalla liberalizzazione ottenendo risultati altrettanto interessanti: una crescita intorno all'11% del PIL sul medio-lungo termine e di oltre l'8% nell'occupazione, per non parlare, poi, del bilancio commerciale e degli altri effetti economici positivi.

Liberalizzare, ridurre la regolamentazione o l'eccesso di regolamentazione, ma allo stesso tempo regolare i mercati e la concorrenza. Sono queste le opportunità straordinarie per il paese, tanto più in una fase sensibilmente recessiva qual è quella che siamo vivendo – e speriamo di esserci lasciati alle spalle.

In questo contesto le liberalizzazioni diventano politiche strutturali, quelle che in questi giorni le grandi istituzioni internazionali, dall'UE al FMI, ci raccomandano proprio in funzione della crisi finanziaria e a causa anche dell'eccesso di debito. Attualmente, infatti, le raccomandazioni nei confronti degli Stati con un forte debito pubblico, contengono anche indicazioni di agire sulla crescita, non solo sulla spesa, incidendo sui fattori strutturali che la determinano.

¹ Rapporto OCSE “Una migliore regolamentazione per rafforzare le dinamiche dei mercati in Italia” 4 maggio 2010.

C'è molto da fare, e nel settore dei servizi pubblici si può fare molto e si può ottenere molto aprendoli alla concorrenza e ad un mercato regolato.

Occorre, però fare attenzione all'ideologia e alla strumentalizzazione politica, che in questo ambito sono, purtroppo, molto presenti con effetti rilevanti.

È ovvio che se facciamo riferimento all'esperienza tedesca e alla matrice culturale che si ha in Germania rispetto ai servizi pubblici, ci troviamo spiazzati. Lì, infatti, i servizi pubblici vengono generalmente considerati un elemento locale e culturale, quindi la disponibilità a pagare per usufruirne è notevolmente maggiore rispetto a quella dell'Italia. In Germania i cittadini esigono servizi efficienti, ma sono disposti a pagarli per quello che valgono. Nel nostro paese, invece, abbiamo una cultura quasi diametralmente opposta. Tutti vogliono (e a volte pretendono) servizi pubblici, ma è quasi universale l'idea che a pagarli debba essere la fiscalità generale. Anzi, spesso non si considera la fiscalità generale come un bene proprio e si crede, così facendo di scaricare quegli oneri su un ipotetico "altro" che non sono "io". In Italia l'idea della fiscalità generale assomiglia ad una sorta di ectoplasma, ma non ci rendiamo conto, invece, che essa è un bene che produce ciascuno di noi, tramite i (diversi) prelievi fiscali.

Ecco un aspetto ideologico che occorre superare per fare un salto di qualità, così come dobbiamo liberarci dal pregiudizio che tutto quello che è privato è buono e tutto quello che è pubblico è cattivo o viceversa. Occorre cominciare a spostare la discussione (soprattutto politica) su quelli che sono gli elementi concreti di apertura al mercato e di liberalizzazione. Qualcuno lo ha già detto: la questione fondamentale sono i contenuti dei servizi, cioè quello che effettivamente noi offriamo.

L'essere in grado di offrire servizi adeguati a quello che viene chiesto dalla collettività, diventa essenziale.

Diventa essenziale parlare di pubblica amministrazione, della sua efficienza, della sua capacità di scrivere le carte dei servizi e di farle rispettare, della sua competenza nel promuovere appalti che mettano in concorrenza i diversi operatori interessati e così via. L'apertura al mercato deve essere interpretata

dalla pubblica amministrazione e deve essere guidata verso obiettivi di benessere collettivo.

Da questo punto di vista, spesso e volentieri, le soluzioni tipo “spa pubbliche” o “affidamenti diretti *in house*” diventano delle scorciatoie ideologiche con le quali si crede di garantire, attraverso la “matrice pubblica” la garanzia di “bontà” universale.

Purtroppo stiamo verificando che non è così. In diversi settori, soprattutto lì dove c'è stata meno liberalizzazione, i servizi pubblici sono meno efficienti; dove c'è stata meno apertura al mercato sono più costosi; dove si è mantenuta questa presenza pubblica predominante c'è stato un innalzamento delle tariffe, senza un corrispondente aumento della qualità o, peggio, senza il raggiungimento di requisiti minimi di qualità.

In qualche modo, dobbiamo cercare di rispondere alle domande fondamentali per uscire dagli steccati ideologici e dai pregiudizi, che sono espressi in maniera chiara dall'idea di un referendum sulla cosiddetta “acqua pubblica”.

Tornando alla questione della cultura la domanda da fare ai cittadini in un referendum dovrebbe essere “chi deve pagare i servizi pubblici?”. Se il referendum fosse posto in questi termini quanti risponderebbero “sì! Voglio pagare i servizi!”?

Chiudo l'intervento con un secondo quesito. Il nostro paese e, in particolare modo, i territori, hanno un rilevante fabbisogno di investimento. Il settore idrico purtroppo è forse quello che presenta le criticità più rilevanti (le quantificazioni che emergono dai piani d'ambito arrivano a fabbisogni di 60 miliardi di investimento su un arco temporale che supera mediamente il ventennio). Io credo che occorra ragionare e riflettere su quello che è un sano equilibrio fra il *rischio regolatorio*, (che soprattutto nei servizi pubblici locali è stato elevatissimo, perché dagli anni '90 siamo partiti con tentativi e ipotesi di liberalizzazione, ma stiamo ancora discutendone e ragionando di nuove modifiche), e il *fabbisogno di investimenti a lunghissimo termine*.

Utilizzare il mercato è possibile anche in settori difficili, critici come quello

idrico?

Altro tema rilevante è “qualità e regolazione”. Qui sono loro d'accordo con chi dice che c'è bisogno di un'autorità indipendente che sappia verificare quella che è la domanda della collettività, la sua qualificazione, la sua determinazione e il rispetto delle regole, per prendere dal mercato le offerte migliori a soddisfare la domanda. Il problema è che sul tema della regolazione ci siamo soffermati molto sulla regolamentazione *ante* mercato (*ante* gara), cioè cosa fare per arrivare ad affidare i servizi al mercato e molto poco ci siamo occupati, invece, di regolamentare ciò che avviene *post* gara. In Italia quasi nessuno si è preoccupato di affrontare il problema della gestione del servizio, del controllo, delle sanzioni eventuali da comminare in caso di mancato adempimento di quelle che erano gli obiettivi di affidamento e così via.

Vorrei concludere dicendo che non tutto il pubblico è inefficiente, non tutto il privato è efficiente e viceversa. La questione vera è la concorrenza: definire regole e obiettivi che aiutino operatori pubblici e privati a confrontarsi sul mercato. C'è bisogno di *authority* che regolamenti il settore o i settori e il loro funzionamento, ma abbiamo anche l'esigenza – e questo aspetto è stato sottovalutato anche negli ultimi interventi normativi – di qualcuno che sovrintenda al disegno delle gare e che verifichi l'equilibrio nella selezione dell'offerta.