

I servizi pubblici locali nelle analisi della Banca d'Italia

Roberto Cullino

Banca d'Italia – Sede di Torino

Divisione Analisi e ricerca economica territoriale

Confservizi Piemonte-Valle d'Aosta

Forte di Bard, 22 giugno 2011

Sintesi della presentazione

- Il ruolo dei servizi pubblici nell'economia
- Il contesto macro economico
- I vincoli della finanza pubblica
- I nodi strutturali del sistema produttivo
- I servizi pubblici locali nelle analisi della Banca d'Italia

Il ruolo dei servizi pubblici nell'economia

- Il ruolo dei servizi pubblici (come istruzione, giustizia civile, sanità, servizi pubblici locali) nel sostenere la crescita di lungo periodo e la produttività è ampiamente documentato nella letteratura economica
- Tali servizi contribuiscono ad aumentare la dotazione di capitale umano, a creare un ambiente favorevole all'insediamento e allo sviluppo delle imprese, ad accrescere l'offerta di lavoro, anche attraverso la conciliazione tra vita familiare e lavoro
- Quantità e qualità dei SPL dipendono non solo dalla quantità di risorse erogate, ma anche dall'efficienza con cui esse vengono impiegate

Il ruolo dei servizi pubblici nell'economia

Il tema è particolarmente rilevante nel contesto italiano per almeno tre motivi:

- **La bassa crescita:**

da oltre un decennio l'economia italiana cresce a tassi sistematicamente inferiori a quelli delle altre economie dell'area dell'euro; la bassa crescita riflette l'ancora più modesta dinamica della produttività

- **I vincoli della finanza pubblica**

L'elevata incidenza sul PIL del debito pubblico richiede avanzi primari consistenti; questi, dato l'elevato livello della pressione fiscale, richiedono un contenimento delle spese (tenendo conto anche dell'aumento di quelle legate all'invecchiamento della popolazione)

- **La prospettiva del federalismo fiscale**

Esso garantirà una copertura integrale (attraverso la perequazione) solo delle spese relative alle funzioni fondamentali. Un efficiente utilizzo delle risorse da parte dei governi locali sarà quindi necessario per assicurare ai cittadini servizi di qualità soddisfacente su tutto il territorio nazionale

Il contesto macro economico - 1

In Italia

- Nel 2010 l'economia italiana è tornata a crescere, a un ritmo moderato (1,3%). Dall'avvio della ripresa ciclica, il PIL ha recuperato solo 2 dei 7 punti percentuali persi nel corso della crisi
- L'espansione è stata trainata soprattutto dalle esportazioni, aumentate tuttavia meno rapidamente rispetto alla media dell'area dell'euro
- La ripresa della domanda nazionale è stata modesta

Il contesto macro economico - 2

In Piemonte

il PIL è aumentato nel 2010 dell'1,3%, recuperando solo in parte il calo complessivo del 7,6 registrato nel biennio precedente

Anche la ripresa delle esportazioni è stata inferiore alla caduta del periodo di crisi

La debolezza della crescita e l'elevata incertezza sulla sua solidità si sono riflesse negativamente sugli investimenti e sull'occupazione

In Valle d'Aosta

il PIL è cresciuto dell'1,4%, recuperando meno della metà della riduzione del precedente biennio

Il contesto macro economico - 3

Le prospettive per l'anno in corso

- Nel primo trimestre del 2011 in Italia il PIL è salito appena dello 0,1% sul periodo precedente (come negli ultimi tre mesi del 2010)
- Gli indicatori congiunturali più recenti prefigurano la prosecuzione in primavera dell'espansione ciclica, a un tasso lievemente superiore a quello del primo trimestre
- Sul divario rispetto ai ritmi di crescita osservati negli altri maggiori paesi dell'area dell'euro continua a incidere la debole dinamica dell'attività industriale

dall'avvio della ripresa la produzione industriale italiana ha accumulato un ritardo di circa 10 punti percentuali nei confronti di quella tedesca.

I vincoli della finanza pubblica - 1

I conti pubblici nel 2010

Nel 2010 **l'indebitamento netto è sceso di quasi un punto percentuale del PIL**, dal 5,4 al 4,6%, dopo l'aumento di quasi 4 p.p. del biennio 2008-09

Il calo del disavanzo è dovuto alla **forte contrazione dell'incidenza sul prodotto delle spese**, in parte compensata dalla lieve riduzione delle entrate

Le spese primarie sono scese in valore nominale per la prima volta dal dopoguerra, riflettendo gli interventi disposti con la manovra triennale del 2008

La spesa in conto capitale ha registrato un forte calo (-18,5%), mentre le spese primarie correnti sono aumentate dell'1,3% (meno dell'inflazione)

Il rapporto tra il debito e il PIL **è cresciuto per il terzo anno consecutivo (dal 116,1% al 119%)**, avvicinandosi ai valori massimi toccati a metà degli anni novanta. Alla fine del 2007 era pari al 103,6%

I vincoli della finanza pubblica - 2

I programmi di finanza pubblica per il triennio 2012-14

Per il **2012** il **Governo** programma di ridurre l'indebitamento netto al **2,7% del PIL** (in linea con l'impegno preso in sede europea per il rientro dalla situazione di disavanzo eccessivo) e delinea un deciso aggiustamento per il biennio successivo, volto a raggiungere un sostanziale **pareggio di bilancio nel 2014**

	2011	2012	2013	2014
Indebitamento netto / PIL	3,9	2,7	1,5	0,2
Debito / PIL	120,0	119,4	116,9	112,8
PIL	1,1	1,3	1,5	1,6

Nelle stime ufficiali, il conseguimento degli obiettivi richiede **misure correttive per 2,3 p.p. del PIL nel biennio 2013-14**

I vincoli della finanza pubblica - 3

Il percorso di aggiustamento di finanza pubblica

Gli obiettivi del Governo richiedono il proseguire dell'azione di controllo della dinamica delle erogazioni anche nel prossimo triennio: l'incidenza sul PIL della spesa primaria diminuirebbe di oltre 4 p.p. tra il 2010 e il 2014

Le dinamiche della spesa programmata **implicano una significativa contrazione della spesa pubblica in termini reali tra il 2010 e il 2014:**

-7% circa per la spesa primaria corrente; -17,2% per quella in conto capitale

La riduzione sarà più sostenibile se accompagnata da un **incremento dell'efficienza** delle strutture pubbliche e da **un controllo della adeguatezza di ogni voce di spesa e dei risultati di ogni programma**

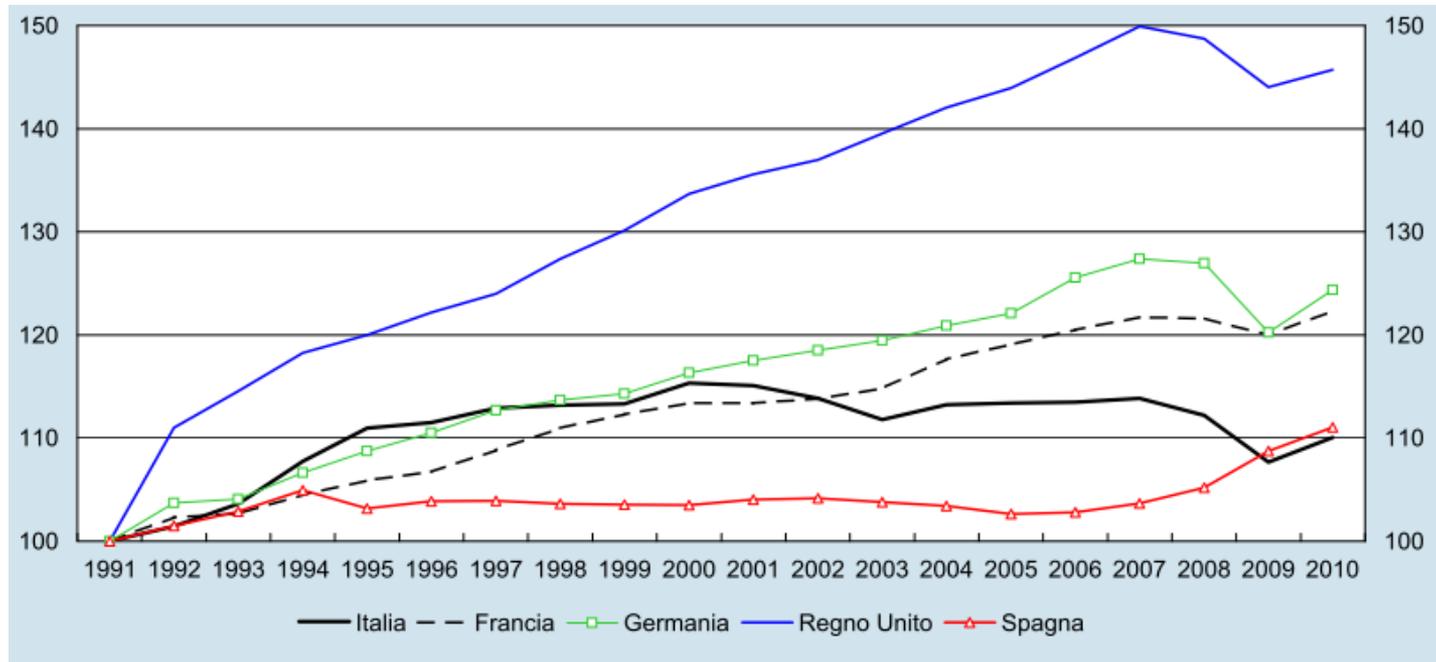
sono necessari: *spending review*, adozione di indicatori di performance nelle strutture pubbliche a tutti i livelli di governo, superamento del principio della spesa storica

I nodi strutturali del sistema produttivo - 1

- Nel 2010 il **valore aggiunto e la produttività** del lavoro hanno ripreso a crescere, ma **il recupero è stato inferiore** rispetto alle altre principali economie europee

Il ristagno della produttività del lavoro in Italia

(valore aggiunto per occupato; 1991=100)



I nodi strutturali del sistema produttivo - 2

- In una fase in cui la crescita della domanda internazionale è il principale sostegno dell'attività produttiva, **le imprese italiane scontano una difficoltà a innovare e ad accedere ai mercati dei paesi emergenti**
- Le carenze del nostro sistema produttivo dipendono da alcune caratteristiche dell'impresa come la **ridotta dimensione e i limiti associati a modelli di gestione in prevalenza familiari**
- Ma le carenze dipendono anche dal contesto esterno:
 - un quadro normativo incerto e complesso
 - eccessiva durata delle procedure amministrative
 - il peso degli oneri burocratici
 - inadeguatezza del sistema di tutela dei contratti
 - una dotazione di infrastrutture insufficiente
 - aliquote fiscali relativamente elevate ed estese aree di evasione
 - **scarsa concorrenza nel comparto dei servizi**

La scarsa concorrenza nei servizi

- Nonostante l'intenso programma di liberalizzazioni attuato a partire dagli anni '90, nel confronto internazionale l'Italia si caratterizza ancora per un **livello elevato di regolamentazione in alcuni comparti dei servizi e per una presenza rilevante della proprietà pubblica** (professioni, commercio al dettaglio, poste, trasporti).

Indicatori di regolamentazione del settore dei servizi nei principali paesi europei

(posizione nella classifica dei 30 paesi dell'OCSE nel 2007)

PAESI	Commercio (1)	Elettricità	Gas	Poste	Professioni (1)	Telecomu- nicazioni	Trasporti aerei	Trasporti ferroviari	Trasporti terrestri
Italia	18	4	10	27	28	6	20	11	23
Francia	24	18	10	16	16	20	9	14	27
Germania	15	2	7	2	25	12	1	4	12
Regno Unito	9	1	2	16	2	2	13	1	3
Spagna	20	2	4	12	15	10	19	19	3

Fonte: OCSE, *Indicators of Product Market Regulation*.

(1) Dati relativi al 2008

La scarsa concorrenza nei servizi si ripercuote negativamente sui settori a valle

- Una maggiore apertura alla concorrenza in questi settori ne accrescerebbe l'efficienza, a beneficio dei consumatori e delle imprese che operano nei settori a valle
- Tuttavia, negli ultimi anni **il processo di liberalizzazione nei settori regolamentati si è sostanzialmente arrestato**

Nei servizi legali sono in corso di approvazione misure più restrittive di quelle attuali (ripristino tariffe minime, ampliamento riserve legali)

Nel recepire alcune direttive comunitarie è prevalso un approccio poco favorevole alla concorrenza

(ad es. Direttiva servizi: le Regioni hanno frequentemente mantenuto regimi autorizzativi per l'esercizio di attività commerciali)

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 1

- I SPL riguardano comparti molto eterogenei tra loro, ma che hanno in comune **la pregnanza dell'intervento pubblico e la natura locale** di tale intervento
- Sebbene siano stati storicamente erogati direttamente dal settore pp., sono **configurabili forme di affidamento ai privati**, accompagnate da un'opportuna regolazione pubblica
- Negli ultimi decenni **nei paesi avanzati** si sono realizzati **processi di privatizzazione e di apertura dei SPL al mercato**, finalizzati a ridurre gli ampi margini di inefficienza dovuti alla presenza del settore pubblico

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 2

- In Italia i processi di liberalizzazione sono stati avviati negli anni '90 (TPL, servizi idrici, rifiuti urbani, distribuzione gas)
- Obiettivi delle riforme erano:
 - aumento dell'efficienza
 - miglioramento della qualità dei servizi
- Strumenti:
 - forme di separazione tra funzioni di programmazione e regolazione (pubbliche) e di fornitura del servizio (impresa aggiudicataria della gestione)
 - apertura al mercato degli operatori, con introduzione di forme di concorrenza (per lo più *per il mercato*)
 - misure volte a favorire l'aggregazione tra operatori e la loro crescita dimensionale

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 3

- Negli ultimi anni in Banca d'Italia sono state condotte diverse ricerche volte a valutare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici in Italia

Cfr. Questioni di economia e finanza n. 18-30/2008 e n. 84/2011

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2;internal&action=navpage.action&Parameter=7

- Le ricerche hanno riguardato diversi settori:

TPL urbano, servizi idrici, rifiuti urbani, distribuzione gas, asili nido

- Per ciascun settore sono state svolte indagini sul campo

- Oggetto delle analisi:

- Il grado di attuazione delle riforme e i cambiamenti istituzionali
- Le caratteristiche della gestione
- I risultati in termini di efficienza e di qualità dei servizi

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 4

I principali risultati

Le riforme degli anni '90 hanno incontrato molti ostacoli, che ne hanno limitato significativamente l'efficacia, sia pure in misura diversa nei vari comparti (Bianco e Sestito, 2008)

I processi di riforma sono stati rallentati dalle incertezze normative e da quelle riguardanti gli obiettivi dei vari interventi

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 5

Le principali criticità hanno riguardato:

1) la coerenza interna del disegno regolamentare

- inadeguatezza degli enti regolatori locali

poco attrezzati per gestire normative complesse

sottovalutate: le difficoltà tecniche dei meccanismi di gara

le difficoltà dell'attività regolatoria, che presenta

economie di scala e richiede significative competenze

troppo "locali" ("cattura" da parte dei gestori)

perdurante commistione tra gestori e regolatori

- elevato numero di gestori pubblici con confusione di ruoli e conflitti di interesse

- il finanziamento dei costi infrastrutturali con i ricavi

in presenza di tariffe molto rigide, investimenti inferiori a quelli necessari per garantire la qualità dei servizi

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 6

Le principali criticità hanno riguardato:

2) l'effettiva attuazione della riforma

- scarsa determinazione del legislatore nell'emanare norme "certe" e a tutela dei soggetti coinvolti (es. a tutela dei lavoratori)
- incertezze normative
 - es. continuo protrarsi di regimi "transitori" con rinvio delle gare
 - favoriti comportamenti "opportunistic" di gestori ed enti locali

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 7

Gli effetti delle riforme:

Per alcuni SPL vi sono stati miglioramenti, soprattutto nel Nord

nel Nord innescati processi di razionalizzazione e riorganizzazione dell'offerta su base industriale

recuperi di efficienza

nascita di nuove opportunità di business

crescita imprenditoriale di alcuni gestori

nel Sud il sistema è rimasto frammentato, in larga parte pubblico e poco aperto agli stimoli del mercato

Persistono elevati divari Nord-Sud nella disponibilità e nella qualità dei SPL

es. qualità del trasporto urbano, rapporto tra acqua fatturata e immessa negli acquedotti, nella diffusione della raccolta differenziata

In diversi settori i confronti internazionali evidenziano per tutto il Paese ritardi di efficienza e di qualità dei servizi

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 8

Conclusioni:

Il contesto macro-economico del nostro Paese è caratterizzato da una bassa crescita, da un andamento deludente della produttività, da ritardi di competitività

I vincoli di finanza pubblica si mantengono particolarmente stringenti e, in presenza di una pressione fiscale elevata, richiedono azioni incisive dal lato della spesa

Diviene quindi essenziale che servizi pubblici migliori siano realizzati soprattutto attraverso recuperi di efficienza nella loro fornitura, e non con l'impiego di maggiori risorse

I servizi pubblici locali nelle analisi BI - 9

Conclusioni:

In questo quadro è importante che la concorrenza, radicata in molta parte dell'industria, si propaghi al settore dei servizi, specialmente quelli di pubblica utilità, accrescendone l'efficienza a beneficio di imprese dei settori a valle e dei consumatori

Nella regolamentazione dei servizi pubblici locali, nonostante i progressi compiuti, permangono rilevanti aspetti critici, che ostacolano il raggiungimento degli obiettivi di promozione della concorrenza e di miglioramento dell'efficienza

Soprattutto, perdura un'insufficiente attenzione a:

- importanza degli assetti istituzionali della regolazione (ad es. assenza di autorità nazionali e indipendenti di regolazione a livello settoriale)
- separazione tra singolo ente locale e singolo gestore

Grazie per l'attenzione