

La qualità nella strategia dei servizi pubblici e dello stato sociale

Renzo Serra (*)

L'attuale gestione statale dei servizi pubblici è generalmente insoddisfacente sotto il profilo dei costi e spesso anche della qualità. Si propone un modello di Azienda di servizi rispondente a logiche economiche societarie e in regime di concorrenza. La qualità è lo strumento decisivo per realizzare servizi più efficaci e più efficienti attraverso una corretta ripartizione dei costi e dei ricavi tra clienti e amministrazione pubblica. Questa è la via migliore per reperire le risorse necessarie allo sviluppo dello stato sociale.

Gli Italiani percepiscono un livello di qualità dei servizi pubblici generalmente basso, con punte di disagio non accettabili in un contesto economico avanzato. Questa situazione è confermata dalla classifica OCSE sulla qualità dei servizi pubblici che pone l'Italia al 38° posto nella graduatoria mondiale, rivelando un forte squilibrio per un Paese che è al 5° posto nello sviluppo economico.

Tutto questo si accompagna a costi pubblici notevoli, equivalenti o addirittura superiori rispetto ad altre Nazioni che sono economicamente comparabili.

D'altro canto è generalmente acquisita la convinzione che uno Stato moderno debba garantire l'erogazione dei servizi essenziali ai propri cittadini, con un livello qualitativo adeguato allo sviluppo economico della società in cui vivono.

Si tratta quindi di individuare un sistema che salvaguardi le esigenze sociali dei cittadini senza assorbire eccessive risorse finanziarie, ossia senza abbassare il livello di efficienza e di competitività del sistema stesso.

Il rapporto cliente – fornitore come base per il miglioramento dei servizi pubblici

Anticipiamo che la *privatizzazione* dei servizi sembra essere l'unica strada per migliorare le prestazioni, anche se questo processo deve evolvere controllandone tutti gli aspetti per evitare ripercussioni negative come il possibile decadimento della qualità del servizio.

È ormai stato verificato ad ogni latitudine e longitudine che le migliori prestazioni del sistema non si ottengono fondendo la domanda e l'offerta in un'unica gestione controllata direttamente dallo Stato. Si è invece riscontrato che distinguendo i ruoli e le responsabilità si possono introdurre regole capaci di garantire efficienza ed efficacia.

Per analizzare lo stato dei servizi in Italia, ma soprattutto per cercare di indicare delle possibili soluzioni di miglioramento, bisogna focalizzare il concetto che i servizi devono essere realizzati da dei *fornitori* per dei *clienti* e quindi si devono reintrodurre *le regole di mercato* legate alla *domanda* e all'*offerta* senza confusione di ruoli per i soggetti che esercitano l'una o l'altra.

Un *metodo* per affrontare il problema può essere quello di applicare gli stessi criteri di valutazione normalmente utilizzati per le aziende che fabbricano prodotti o forniscono servizi, ossia analizzare i classici parametri economici e funzionali dell'impresa:

- costi;
- ricavi;
- qualità.

Consideriamo ciascuna di queste componenti nelle aziende di servizio pubblico, vediamo la situazione attuale e cerchiamo di esporre un possibile scenario futuro di miglioramento.

(*) Consulente

I costi

L'attuale gestione degli Enti statali sotto il profilo dei costi è generalmente insoddisfacente. Un giornalista straniero, attento alla situazione economica e politica italiana, ha valutato i costi attuali nel rapporto di due a uno rispetto ai costi necessari per erogare gli stessi servizi.

Si può citare ad esempio il servizio postale che, pur essendo all'estero generalmente remunerativo, in Italia costa all'erario circa 2.000 miliardi all'anno di disavanzo.

Bisogna quindi analizzare la struttura dei costi in ciascuna delle componenti principali:

- il personale;
- le forniture;
- gli investimenti.

Le cause di eccesso dei costi sono molteplici ed alcune facilmente individuabili in:

- mancanza di *responsabilizzazione* del management dovuta a condizionamenti esterni;
- carenza di *preparazione professionale* del management nelle attività di *gestione*;
- vincoli *contrattuali* nella gestione del personale;
- *eccessiva influenza sindacale*, dovuta anche alla contiguità dei condizionamenti esterni, che contribuisce alla confusione dei ruoli tra amministratori e amministrati;
- scarsa attitudine del personale ad operare in *regime di mercato*, anche del lavoro.

Queste cause tenderebbero ad annullarsi in una *gestione privata*, con contratti di lavoro privatistici e con responsabilizzazione professionale ed economica ad ogni livello delle Organizzazioni.

Se poi il regime generale fosse di *libera concorrenza* si avrebbe la garanzia, implicita nel mercato, che le aziende non rispondenti a logiche di ottimizzazione dei costi non potrebbero sopravvivere.

Quanto detto rappresenta un minimo contributo all'approccio con il vastissimo e complesso problema della riduzione dei costi nei servizi pubblici e conferma che questo tema richiede una profonda ricerca delle formule più efficaci per la loro gestione, che in questa sede non vogliamo approfondire. Sembra tuttavia imprescindibile la privatizzazione delle aziende per il raggiungimento di questo obiettivo.

I ricavi

E' opinione diffusa che i ricavi necessari alla copertura dei costi dei servizi non possano essere forniti dai *clienti*, in quanto tra essi spesso si trovano soggetti *non sufficientemente abbienti*. Questo è vero solo in alcuni casi, perché invece molti degli utenti dei servizi pubblici sono in grado di pagare, in tutto o in parte, delle tariffe adeguate al valore del servizio.

Chiaramente questo dovrebbe avvenire attraverso opportuni strumenti previdenziali e assicurativi autonomi, favoriti da opportuni sgravi fiscali.

Pertanto il principio generale deve essere che *i servizi pubblici vengono pagati dagli utenti*, ad un livello economico remunerativo, ossia tale da coprire i costi e i normali margini di profitto necessari all'equilibrio finanziario delle imprese.

Applicando questo principio un primo elemento di risparmio consisterebbe nella riduzione dell'utilizzo dei servizi ai soli casi di *effettiva utilità*.

Questo sistema, però, risulterebbe eccessivamente penalizzante per chi non ha possibilità economiche sufficienti, dirette o assistite da adeguate assicurazioni, per retribuire le tariffe dei servizi.

In questi casi, per svolgere la corretta *funzione sociale* nei servizi primari, lo Stato dovrebbe intervenire nella copertura parziale o totale del servizio.

In concreto si tratta di attuare degli strumenti di *misurazione della capacità contributiva* che verrebbero attivati in caso di *richiesta di sovvenzione* da parte del cittadino mediante opportune *ispezioni fiscali*

Applicando questo principio e riducendo i costi attraverso le privatizzazioni l'esborso finanziario da parte dello Stato subirebbe una drastica riduzione. Questa riduzione di spesa dovrebbe creare le condizioni per

uno *sgravio complessivo della pressione fiscale* di entità molto consistente e tale da liberare delle risorse finanziarie che i cittadini potrebbero destinare alle *coperture assicurative*.

È facile presumere che questo circuito finanziario si tradurrebbe in un consistente beneficio economico finale sia per le casse dello Stato sia per il contribuente.

La qualità

In questo processo di razionalizzazione la qualità giocherebbe un ruolo strategico *insostituibile* per il controllo del processo stesso. Peraltro la qualità di un servizio pubblico rappresenta l'aspetto più difficile da controllare, perché investe anche aspetti immateriali della prestazione fornita e coinvolge la percezione soggettiva dei clienti.

Inoltre, in Italia esiste un ulteriore ostacolo dovuto all'arretratezza, rispetto ad altri Paesi industrializzati, nella introduzione di metodi di misurazione dei parametri della qualità.

Recentemente lo Stato italiano ha iniziato a dotarsi degli strumenti di base per il controllo della qualità, come le *Carte per i servizi pubblici*, che sono in fase di pubblicazione ufficiale per i vari servizi, con le relative norme di attuazione.

Partendo da questi primi passi si dovrà compiere molta strada per arrivare a dei *sistemi qualità* in grado di definire, monitorare e migliorare costantemente il livello di qualità dei servizi pubblici. In questo campo, invece, lo Stato dovrebbe giocare un ruolo fondamentale provvedendo, mediante opportune Authority, ai seguenti compiti:

- la *definizione tariffaria* dei servizi;
- la redazione di *normative* per la misurazione dei *parametri di qualità dei servizi*;
- l'imposizione alle aziende (privatizzate) di un *sistema qualità* conforme alle normative emesse;
- la definizione degli *standard di qualità minimi* accettabili per ciascun servizio e vincolanti per l'accreditamento;
- la creazione di un albo *aggiornato dei fornitori* qualificati e accreditati per i vari servizi ai quali concedere l'accesso ai relativi appalti;
- la realizzazione di un *sistema ispettivo* di controllo del rispetto degli standard prefissati, coinvolgente anche i clienti, con facoltà di penalizzazione fino all'interdizione all'albo delle aziende che violano le prescrizioni;
- la definizione e l'elaborazione di *indici di qualità* aziendali da pubblicizzare per orientare i clienti nelle scelte dei fornitori migliori.

Con questi provvedimenti di non difficile realizzazione si potrebbe garantire ai cittadini un livello minimo adeguato dei servizi, lasciando alle imprese la possibilità di fornire anche servizi di livello superiore (eccellenti) a tariffe maggiorate.

I cittadini naturalmente non avrebbero alcun vincolo nella scelta delle aziende da cui acquistare il servizio, lasciando completa autonomia in base alla qualità offerta e quindi introducendo un equo criterio di selezione delle aziende.

L'assetto proprietario

La figura giuridica in grado di soddisfare le esigenze di efficienza in un libero mercato è quella della S.p.A.

Gli azionisti potrebbero essere sia soggetti *pubblici* sia soggetti *privati*, secondo le opportunità di mercato. In tal modo gli Enti pubblici come Comuni, Province, Regioni o Stato potrebbero sviluppare delle politiche sociali autonome di investimento in aziende di servizi mediante *partecipazioni totali, maggioritarie, minoritarie o nulle nei pacchetti azionari*.

E' importante che siano rispettate le regole delle S.p.A., con gli obblighi di redazione e controllo dei *conti economici* e con il vincolo al *non ripianamento*, se non in casi eccezionali regolamentati per legge, delle perdite di bilancio mediante abbattimento del capitale e ricapitalizzazione delle aziende. Su questo tema la Ue esercita già una efficace sorveglianza.

Dovrebbero essere regolamentati e pubblicizzati per legge anche eventuali *contratti di programma*, destinati ad aziende con capitali sia privati che pubblici, con i quali gli enti istituzionali possono erogare *integrazioni tariffarie* destinate a particolari fasce sociali.

In questo modo ai cittadini sarebbe consentito controllare l'andamento economico delle aziende finanziate con i loro contributi.

Gli Enti pubblici potrebbero determinare l'erogazione di servizi ogni volta lo ritenessero opportuno per vari motivi, quali l'eventuale *carezza imprenditoriale* locale, oppure per esercitare la funzione di *calmiere* nel mercato. Gli Enti pubblici sarebbero tenuti a dichiarare le loro politiche che potrebbero essere no profit o anche remunerative, secondo le opportunità di mercato e le scelte sociali.

Questo assetto consentirebbe agli *elettori* un'azione di *controllo* sulle scelte degli Enti pubblici attraverso i risultati di bilancio, comparabili con quelli di altre aziende corrispondenti, in regime di sana emulazione.

Caposaldo del sistema resterebbe la *libera concorrenza* e gli Enti pubblici che volessero entrare nel mercato verrebbero a competere con aziende private che naturalmente aspirano alla remunerazione del capitale investito.

L'applicabilità della soluzione proposta

La proposta indicata è potenzialmente applicabile a *tutte le aziende di servizi*: dai trasporti locali, regionali e nazionali alle Aziende sanitarie, dalle poste alle scuole e università, dalle telecomunicazioni alla produzione di energia, ecc.

Il controllo delle attività deve essere assegnato a delle apposite Authority che, per ogni servizio, elaborano *le carte della qualità*, definiscono le *politiche tariffarie* opportunamente remunerative e adempiono a quanto precedentemente indicato per introdurre e controllare i sistemi di qualità aziendali.

Le stesse Authority dovrebbero anche curare l'adeguata pubblicizzazione dei risultati *economici e qualitativi* di ogni Azienda di servizio per un facile controllo del pubblico.

Con questo metodo si instaurerebbe un *sistema misto* pubblico - privato, regolato nella *efficienza* dalle leggi di mercato, ma garantito nella efficacia delle prestazioni dal sistema qualità adottato da ogni azienda e *controllato dalla funzione pubblica*.

Si avrebbe così la massima *soddisfazione* del cittadino - cliente e il rispetto dei *doveri sociali dello Stato* con il minimo dispendio di risorse economiche.

Segnaliamo un esempio di questa struttura nelle *Ferrovie Nord Milano S.p.A.* dove la Regione Lombardia detiene la maggioranza delle azioni, con la partecipazione al capitale di investitori privati. In Questo modo risulta implicito l'obiettivo di un risultato economico positivo, come accade nella realtà, a seguito di un'attenta gestione economica e finanziaria dei servizi effettivamente erogati.

Stato sociale ed efficienza

In una realtà economica globalizzata e competitiva bisogna tenere in considerazione gli effetti dell'efficienza del "sistema Stato" rispetto ai sistemi concorrenti.

Da questa considerazione deriva che le scelte di politica sociale non sono "variabili indipendenti" di un Governo, bensì conseguenze della competitività del sistema economico che lo stesso Governo rappresenta. Infatti, chi pensasse di realizzare delle politiche sociali al di sopra delle proprie capacità finanziarie verrebbe rapidamente "punito" dai mercati finanziari internazionali con la fuga dei capitali e la svalutazione della moneta, costringendo i responsabili alla revisione della politica stessa.

In altre parole, solo quando l'efficienza del sistema economico nazionale è al di sopra dei Paesi competitori si producono le risorse finanziarie da destinare allo stato sociale. In mancanza di questa efficienza è illusorio pensare a scelte nazionali autonome che non ubbidiscano alle regole imposte dai mercati. Addirittura la situazione dei mercati finanziari internazionali non consente più, a nessun livello politico, la concertazione delle diverse politiche economiche nazionali. Basti pensare, ad esempio, al crollo di efficacia verificatosi negli ultimi anni per le riunioni del G7, quando gli accordi di un tempo sulle azioni monetarie e di politica economica tra i vari Paesi ormai sono diventati del tutto ininfluenti rispetto alle scelte liberamente compiute dagli investitori finanziari internazionali.

Se l'Italia e l'Europa vogliono mantenere le scelte sinora effettuate in campo sociale non hanno altra strada che migliorare la competitività del sistema economico e quindi realizzare quel "surplus" finanziario indispensabile per il sostentamento dello stato sociale.

La via migliore per reperire queste risorse consiste nella razionalizzazione dei servizi pubblici, che definiscono buona parte dello stato sociale. Con la strategia indicata, imperniata sulla qualità, è possibile percorrere questa strada nel modo più coerente verso gli obiettivi economici, funzionali e di soddisfazione del cliente/contribuente.