



IL VALORE DEL MERCATO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Sintesi della ricerca



C E N S I S

Roma, gennaio 2009

1. CONSIDERAZIONI DI SINTESI

1.1. Giusta misura e non giuste “dimensioni” dei SPL

Il periodo di tempo in cui è stata realizzato il progetto dei cui risultati si da conto in questo testo è stato molto importante, ma non decisivo, come ci si aspettava, per il sistema delle Public Utilities italiane. Importante, poiché la cultura del mercato, ossia di un progressivo e uniforme orientamento ai bisogni e alle aspettative del cittadini/cliente è entrata a far parte della gestione dei servizi pubblici locali, certamente non in modo del tutto uniforme, ma abbastanza diffuso da far parlare di tendenza. Non decisivo, poiché al momento in cui si scrive, la regolamentazione del settore è ancora sospesa, mentre si rafforzano dinamiche interne che portano ad assetti e a prospettive del tutto disomogenee.

Le ricerche svolte nel corso del progetto e i workshop in cui sono stati coinvolti gli attori del sistema dei SPL sul piano locale confermano la compresenza di spinte all’innovazione e di spinte al mantenimento di una certa immobilità nel settore, pur sempre alla luce della centralità del mercato come concetto chiave per interpretare i fenomeni in atto.

I risultati ottenuti mostrano che nella percezione sia delle imprese, sia delle famiglie le Public Utilities hanno accresciuto moltissimo la loro capacità di investimento sia finanziario sia tecnico e al tempo stesso hanno messo mano diffusamente alla loro scala di priorità: a quella di un tempo - che coincideva con la possibilità di creare occupazione a livello locale - si è andato sostituendo l’orientamento al cliente e l’adozione di strumenti di progettazione e di verifica della qualità dei servizi erogati.

Anzi, sotto questo profilo, è chiara la divaricazione in atto fra grandi imprese di servizi pubblici, assorbite in modo fortissimo dall’acquisizione di livelli crescenti di efficienza e dall’arbitraggio dei fattori finanziari come fattori costitutivi della loro mission, e aziende di dimensioni inferiori, molto identificate con il territorio e le sue logiche decisionali, nel cui ambito avviene la valorizzazione dell’impatto sociale delle loro attività.

Il problema vero è che, al di fuori di queste due polarità, stenta a farsi strada un modello intermedio di impresa di SPL, la cui assenza induce a pensare che in questo contesto sia difficile porre diaframmi fra l’economia e la politica.

Soprattutto in alcune aree del paese, in particolare nel Nord-Est, la mancata trasformazione ed evoluzione del settore ha incentivato la concentrazione delle aziende operanti nei SPL, coerentemente, peraltro, con quanto espresso nei disegni di legge di riforma del settore finora presentati. Molte imprese di servizi pubblici presenti ai tavoli dei workshop locali hanno dichiarato che solo i processi aggregativi possono garantire sviluppo e competitività al settore, poiché la “sopportabilità economica” è in relazione inversa con la dimensione delle imprese eroganti.

L’attuale dilemma a somma zero tra “(solo) piccolo è bello” e “(solo) grande è efficiente”, che è al centro del dibattito corrente sui SPL, deve probabilmente essere ricondotto a termini più corretti: per un riposizionamento strategico delle imprese di pubblici servizi, ciò che va individuata è la loro dimensione ottimale, variabile in funzione del servizio offerto e del contesto locale in cui operano. In ogni caso, non c’è dubbio che processi di dimensionamento aziendale e di garanzia di copertura territoriale (in termini di bisogni intercettati e di presidio continuo) possano andare di pari passo, senza porsi in una relazione di *trade-off* tra loro.

Sotto questo profilo, gli strumenti e le logiche del mercato stanno entrando nella cultura e nella percezione dei clienti finali dei SPL, come si evince dall’analisi dei tratti comuni ai soggetti di domanda interpellati e, per qualche aspetto, anche agli amministratori coinvolti. Gli aspetti su cui si osserva una forte convergenza sono soprattutto tre.

1.2. I tratti comuni della domanda: più efficienza ravvicinata

- Il primo riguarda la percezione che la domanda ha dei SPL, considerati al pari di altri diritti di cittadinanza e, come loro, concepiti come “bene” di natura essenzialmente pubblica, poiché messo a disposizione dell’intera collettività. Si tratta di atteggiamenti che ovviamente influiscono molto sul rapporto fra i clienti e i servizi pubblici, segnalato da diversi indicatori. Ci sono sia imprese, sia amministratori locali che ritengono che i SPL debbano continuare ad operare come parte integrante delle pubbliche amministrazioni locali: sono il 45,3% delle imprese e il 38,6% degli amministratori interpellati. Sono atteggiamenti che si commentano da soli ed evidenziano che il cappello pubblico è una sicurezza dura da scalfire, anche per il sopraggiungere di una certa indifferenza dei capitali privati ad investire nel settore, e soprattutto per una tradizione ed una

cultura di campanile difficile da sottodimensionare. Anche le famiglie, per parte loro, si pongono sulla stessa lunghezza d'onda. I servizi pubblici sono infatti considerati come elemento implicito della attuale modernità, soprattutto quelli a rete – acqua, luce, gas e servizi di igiene ambientale – la cui assenza non è prevista, né ipotizzabile. Basta pensare non solo al disagio, ma alla sorpresa che indusse il *black out* di qualche anno fa, che trovò del tutto impreparate persone e strutture.

- Il secondo elemento in comune ai diversi soggetti di domanda è quello della richiesta di integrazione e di deburocratizzazione del servizio, che si traduce nel bisogno di una maggiore personalizzazione. Apparentemente, si potrebbe trattare di un aspetto contraddittorio con la percezione del SPL come bene “universale”, ma in realtà non è così, poiché al centro di queste due posizioni c'è una cultura sociale ancora montante fortemente ancorata alla centralità dell'individuo che matura, inevitabilmente, una cultura strabica: volendo tutti vantaggi di un servizio socialmente garantito e tutti i vantaggi di un servizio vicino alle sue esigenze. Certamente, da un processo di integrazione dei SPL la domanda si aspetta di godere del vantaggio di avere un unico interlocutore di offerta, con il conseguente trascinarsi di semplificazione che ne deriva.
- Il terzo tratto comune ai segmenti di domanda dei SPL è quello di essere fortemente segmentati al loro interno sulla base di due variabili fondamentali: quella territoriale e quella relativa all'ampiezza del centro abitato. Tanto gli amministratori locali, quanto le famiglie ad esempio, sono sensibili a tali elementi. Circa la “best size” che dovrebbero avere le aziende che erogano SPL, i sindaci di centri al di sotto dei 5000 abitanti la vorrebbero di piccola misura, con conseguente forte radicamento sul territorio. Per i sindaci delle medio grandi città le aziende di SPL devono invece essere grandi e orientate ad una chiara gestione manageriale. Le famiglie che vivono nei piccoli centri sarebbero disposte anche a pagare di più per servizi di maggiore qualità, mentre le famiglie intrappolate nelle città medio grandi, che già hanno qualche problema ad avere il servizio, chiedono tariffe inferiori, senza preoccuparsi troppo della qualità. Allo stesso modo, la variabile territoriale ci mostra un paese anche sotto questo profilo spaccato a metà: con un Sud che vorrebbe ancora mantenere la coincidenza fra proprietà e gestione dei SPL per assicurare il collegamento fra erogazione dei SPL e raccolta e mantenimento del consenso e un Nord in cui la consapevolezza del ruolo giocato dai SPL per accrescere la competitività dei territori è sempre più forte e incentiva di fatto modelli di impresa di SPL più manageriali.

1.3. Complessità e articolazioni della domanda di SPL

A fianco di questi tratti trasversali, la domanda di servizi pubblici locali è caratterizzata anche da non poche diversità interne, che danno il senso della complessità che deve fronteggiare questo settore.

- Il primo elemento divaricato risiede proprio nel concetto chiave cui si lega la domanda di SPL: per le imprese è il territorio, per le famiglie è la tariffa. Le imprese italiane, anche quelle di piccole e medie dimensioni, in percentuali piuttosto significative, l'81,1%, chiedono un'offerta che corrisponda alle caratteristiche produttive del territorio, a ritengono che ci sia un legame molto significativo fra la qualità dei SPL e la competitività esterna, che poi si riflette anche sulla loro efficienza interna sulla base di un circuito virtuoso. Di conseguenza, le imprese chiedono regole che possano agevolare il funzionamento del nesso fra qualità del territorio e performance interne. Le famiglie, per parte loro, sono portatrici di una cultura "tariffacentrica", che emerge da molteplici indizi. Il 55,7% di famiglie che apprezza l'apertura dell'offerta di SPL alla concorrenza è convinto che porterà prezzi più bassi; chi ha cambiato gestore nei servizi elettrici e del gas lo ha fatto nell'83,3% dei casi per pagare di meno; infine, il livello di qualità dei SPL dipende non dalla messa in efficienza delle imprese di offerta, ma dal fatto che rimangano sotto il controllo pubblico. D'altra parte, come si fa a dare torto alle famiglie su questo punto, visto ciò che è accaduto a seguito dello spezzettamento della telefonia?
- Anche la soddisfazione per i servizi acquisiti si presenta molto differenziata: le imprese sono meno soddisfatte delle famiglie. In entrambi i casi è stato chiesto loro quanto la qualità percepita dei SPL differisse dalle loro aspettative, ottenendo che per il 56,3% delle imprese tale qualità è inferiore, mentre per le famiglie questo valore scende al 48%.
- Le imprese, quindi, sono portatrici di una forte domanda di aziendalizzazione delle aziende di SPL, poiché questa attribuisce efficienza al servizio e al sistema locale. Le famiglie sono - teoricamente - più a favore della liberalizzazione, in quanto da questo genere di processo può derivarne una diminuzione delle tariffe.
- Sul piano delle logiche di *governance*, le imprese credono nella possibilità di attivare una triangolazione più efficace fra EELL, erogatori e utenti, attraverso i loro rappresentanti associativi, sostanzialmente per

essere presenti non solo nella fase del controllo del servizio, ma in quella, ancora più importante, del soddisfacimento dei diritti e dei doveri di tutti i soggetti del mercato delle utilities. Le famiglie, pur cominciando ad appoggiarsi alle associazioni dei consumatori (il 10% sul piano nazionale) e pur dicendo di conoscere lo strumento della carta dei servizi in misura di tutto rilievo (il 56,2%), sono ancora molto incerte a concepire il rapporto con i SPL come rapporto di consumo, proprio perché fra loro prevale ancora una cultura tradizionale di servizio pubblico. Comunque, fra le famiglie italiane c'è un grande apprezzamento delle forme di conciliazione (43,8%) che indica il loro sentirsi non del tutto antagoniste delle imprese di SPL e suggerisce di approfondire le modalità di un loro coinvolgimento crescente.

1.4. Territorio e soggetti: i veri attori per la riforma

Dovendo tracciare, alla luce delle evidenze raccolte nel percorso di lavoro compiuto, le linee di evoluzione del settore dei SPL e delle sue dimensioni di domanda emergono alcune considerazioni. Intanto, le ricerche e le attività di animazioni realizzate costituiscono una fase di inizio di un percorso che dovrà essere diffuso ancora e per più tempo, in quanto è emersa con chiarezza la necessità di socializzare e di mettere in contatto i soggetti del mercato delle utilities. Ma andando oltre queste indicazioni di metodo, le osservazioni puntuali sul futuro sono chiare, sebbene un po' "fuori dal coro".

La prima dimensione che è emersa come determinante per sostenere o portare alla progressiva efficienza i SPL è quella del territorio. Stiamo andando verso una fase storica e politica del nostro paese in cui la dimensione locale sarà centrale, poiché conterrà una parte qualificata del processo decisionale e una parte rilevante dell'arbitraggio di risorse finanziarie. Non è pensabile quindi che i SPL che tanto peso hanno nella competitività e nella attrattività del territorio rimangano privi di regolazione e siano lasciati allo spontaneismo delle comunità socio-politica locale, da un lato, e all'arbitrario determinismo della finanza, dall'altro lato. La regolazione serve per far crescere il sistema e, in questa fase, per renderlo utile allo sviluppo, a maggior ragione in un momento di (annunciata) crisi del restante apparato produttivo.

Regolazione sì, ma non primato delle regole sui soggetti, che invece possono diventare non solo utenti finali, ma suscitatori di nuove strategie e di nuove prospettive di cambiamento del settore. Le regole devono essere pensate e fatte non sulla base di uno schema solo ideologico, ma in base alle caratteristiche della domanda e alla tendenza di far parte di una nuova logica di *customing*, in cui anche la domanda contribuisce a migliorare l'offerta. Le famiglie vogliono pagare il giusto per servizi indispensabili alla loro vita personale e associata; le imprese chiedono di avere servizi che abbiano gli stessi requisiti di qualità che la competizione chiede loro. I primi ad esserne consapevoli sono gli amministratori locali, che mettono in cima alle attenzioni di chi gestisce i SPL il bisogno di servizi di qualità dell'utenza. Questo contatto con la dimensione del mercato sottesa all'erogazione è allora importantissimo per avvicinare i SPL alle utenze che, sebbene differenziate, stanno maturando una cultura nuova di consumo e vanno aiutate in questa direzione a sviluppare non pretese, ma una consapevolezza nuova sulle modalità e sui costi reali di erogazione dei SPL.

Serve diffondere quindi uno sganciamento dei SPL dalle logiche politiche e una maggiore consapevolezza del ruolo svolto dai SPL per la competitività del territorio. Il processo di aziendalizzazione e anche un rinnovato interesse dei privati ad assumere partnership di fatto con il proprietario pubblico per l'erogazione dei SPL dovrà acquisire ulteriore consistenza. Bene lo sanno gli amministratori locali che mettono al primo posto fra i fattori di sostegno all'economia del territorio lo sviluppo di una gestione manageriale delle aziende di SPL (57,3%) (salvo tuttavia a rinunciare a malincuore ai benefici dello scambio politico legati alla tutela dei livelli occupazionali sul piano locale). Senza contare la loro alta adesione all'ipotesi di creare sul territorio un'Authority che regoli le modalità di offerta dei SPL.

D'altra parte, e volendo darne una estrema sintesi, la domanda, nel suo complesso, chiede alle imprese che erogano SPL di avere una modalità di gestione trasparente e di tenere alta la loro reputazione. Se sono presenti questi requisiti, il livello di accettazione delle imprese di SPL si mantiene molto elevato, inducendo livelli di soddisfazione altrettanto elevati. Sarebbe importante, pertanto, disporre di regole generali che imponessero alle imprese di SPL di rendere controllabili e verificabili i propri costi.

La mole di aspettative che la domanda scarica sulle imprese di SPL presenta anche un altro aspetto critico, ossia la necessità di individuare modelli di *governance* dei SPL che tanto a livello nazionale, quanto sul piano locale siano sempre più di taglio partecipativo. E' chiaro che l'inclusione di soggetti che si affacciano ora al sistema dei SPL, come le associazioni dei

consumatori, non può prescindere da una loro responsabilizzazione, che li metta in condizione di elevare i livelli di produttività del sistema con supporti costruttivi e non solo di contrapposizione, nell'interesse della collettività e del territorio. Sotto questo profilo, l'atteggiamento degli amministratori locali è di grande apertura, vista l'alta percentuale (77,9%) di chi ritiene che vadano creati organi di vigilanza e controllo a cui partecipino tutti gli *stakeholders* locali, insieme ai rappresentanti dell'economia e della società.

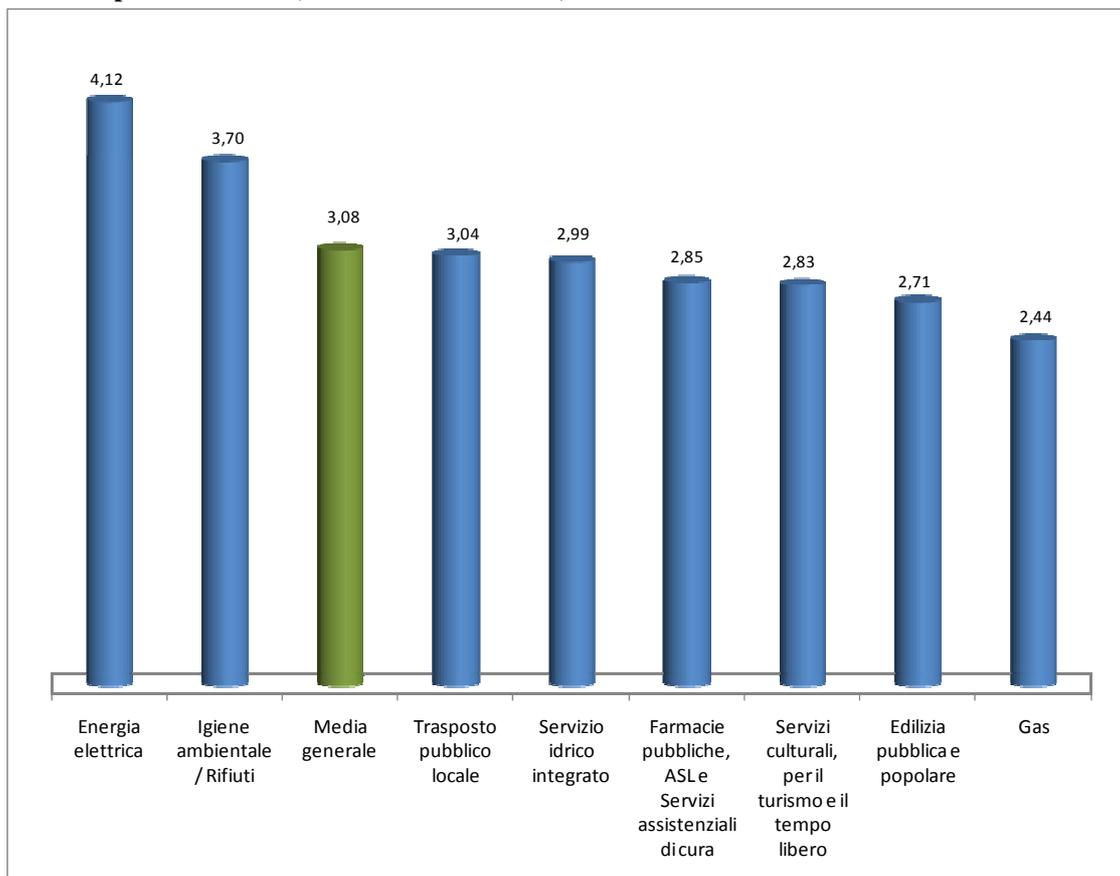
Qualunque cambiamento sarà attribuito ai SPL, al loro modello proprietario e di gestione e alla *governance* locale, non potrà essere sottovalutato il ruolo della comunicazione dei processi in atto, che al momento sono ritenuti carenti da tutti i soggetti coinvolti dal progetto e sulla quale si può pensare anche di costruire un terziario ai SPL che lo faccia crescere e lo renda riconoscibile ai soggetti di domanda, per coinvolgerla in una trasformazione dal cui esito dipenderà anche la qualità dello sviluppo territoriale.

2.

LA SINTESI IN CIFRE

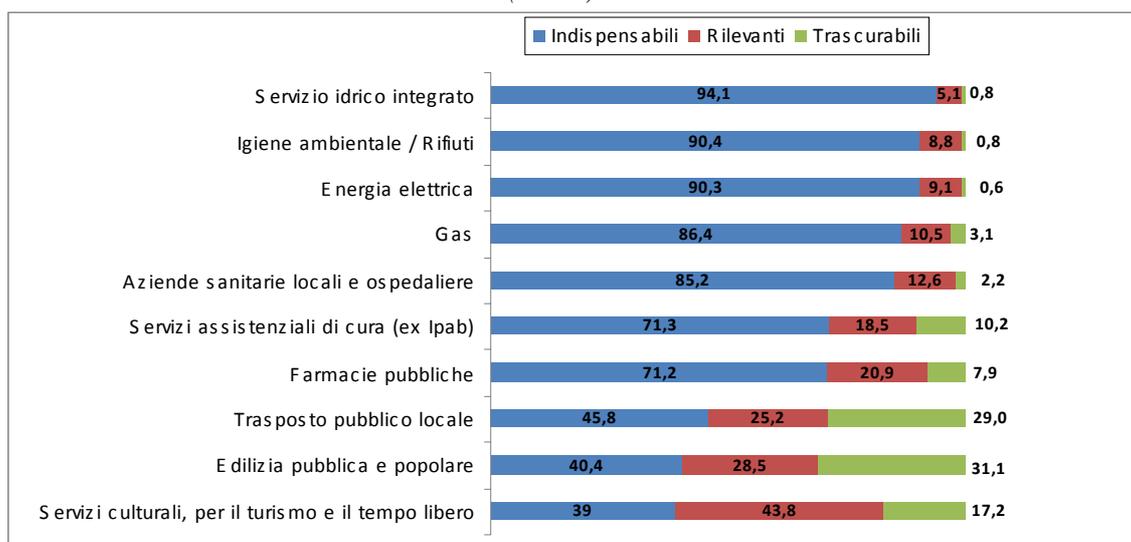
2.1. L'importanza dei SPL per la collettività

Fig. 1 – Indagine sulle imprese. Scala di importanza rivestita per le imprese dei servizi di pubblica utilità (valori medi totale Italia)



Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 2 - Indagine sulle famiglie. Giudizio sull'importanza delle varie tipologie di SPL, in relazione allo stile di vita del nucleo familiare (val. %)



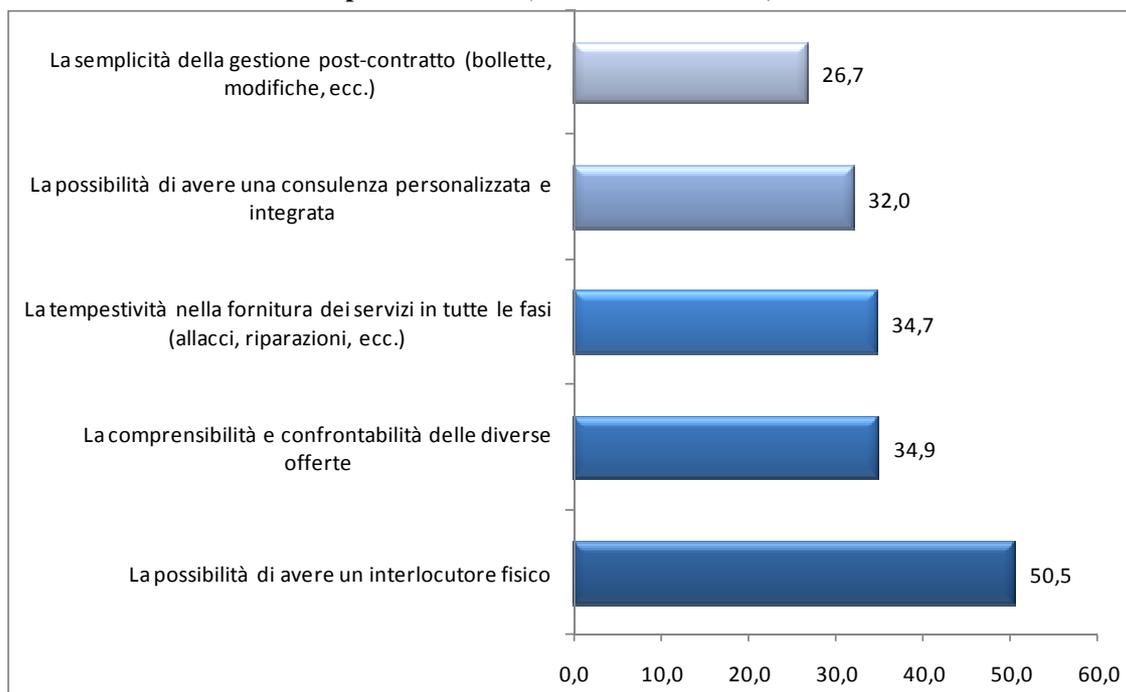
Fonte: indagine Censis, 2008

Tab. 1 - Indagine sulle imprese. Legame tra i livelli di efficienza dei servizi di pubblica utilità e le opportunità competitive dei sistemi produttivi locali, in base all'area geografica (val. %)

	Area geografica				Totale Italia
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
È un legame già forte, e non potrà crescere più di così	12,4	6,3	3,5	6,1	7,5
È un legame già forte, ma ci sono ancora margini di crescita	34,6	29,4	25,2	37,6	32,3
È un legame ancora debole, ma si sta sviluppando	43,7	48,9	53,0	33,4	44,0
È un legame debole e non potrà svilupparsi	9,2	15,4	18,3	22,9	16,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 3 - Indagine sulle imprese. Esigenze delle imprese che devono essere ancora soddisfatte dalle aziende di servizi di pubblica utilità (val. medi totale Italia)

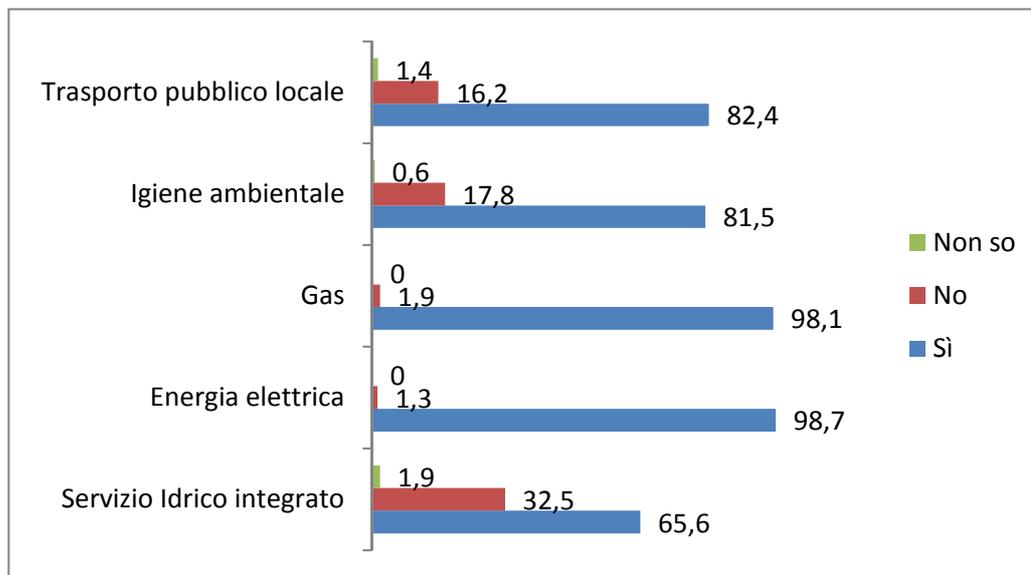


Il totale non è uguale a 100 perchè erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2008

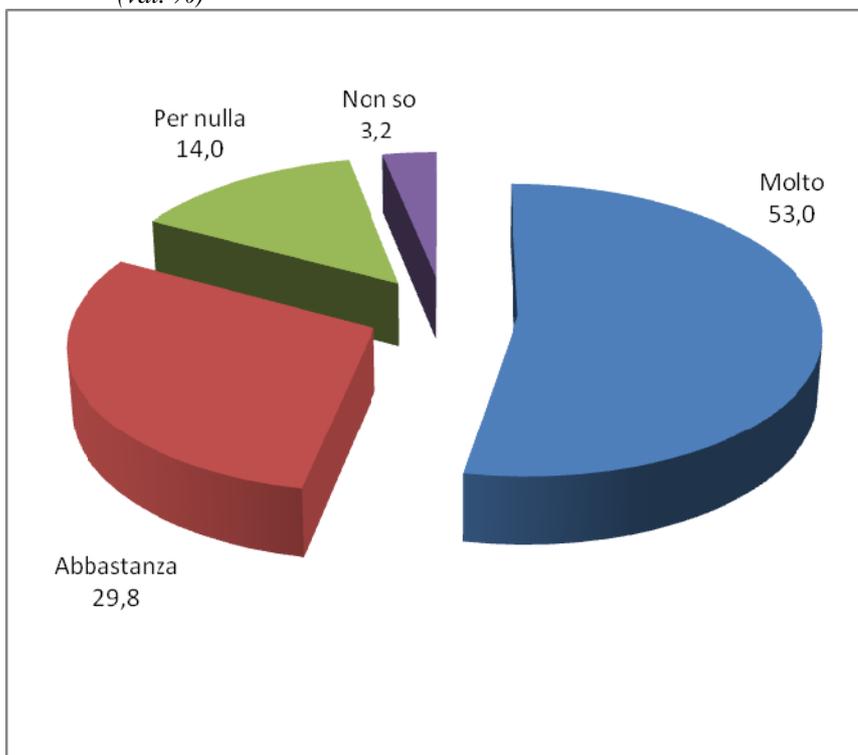
2.2. Opinioni sui processi di liberalizzazione e aziendalizzazione

Fig. 4 - Indagine sugli amministratori locali. Importanza riconosciuta dagli amministratori degli EELL della messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL per i diversi servizi, totale Italia (val. %)



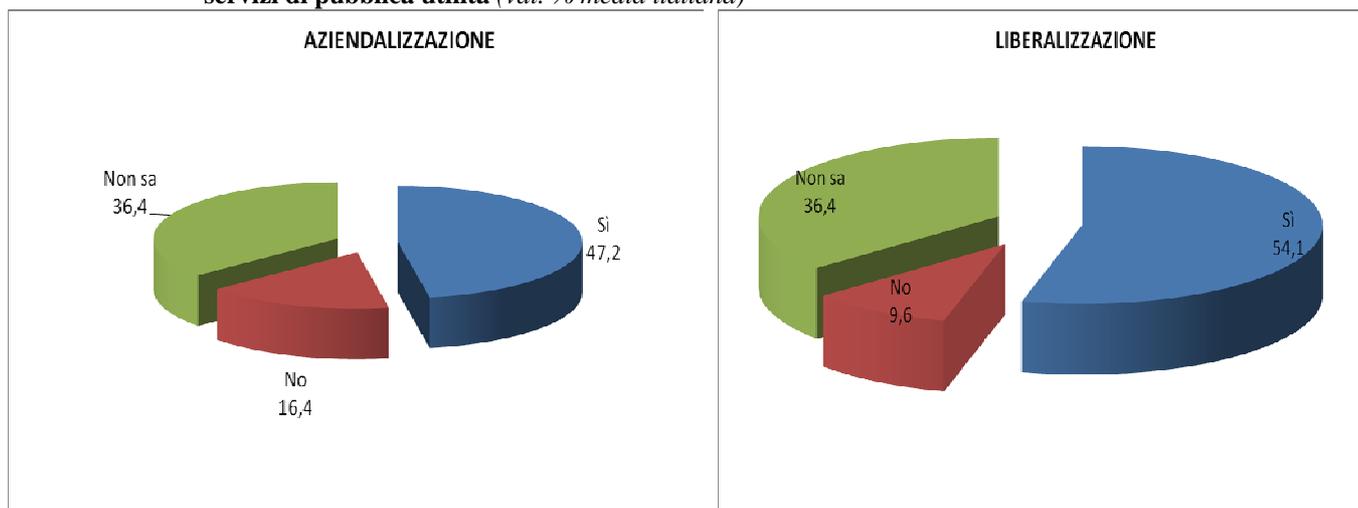
Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 5 - Indagine sulle famiglie. Importanza riconosciuta dalle famiglie ai processi di messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL (val. %)



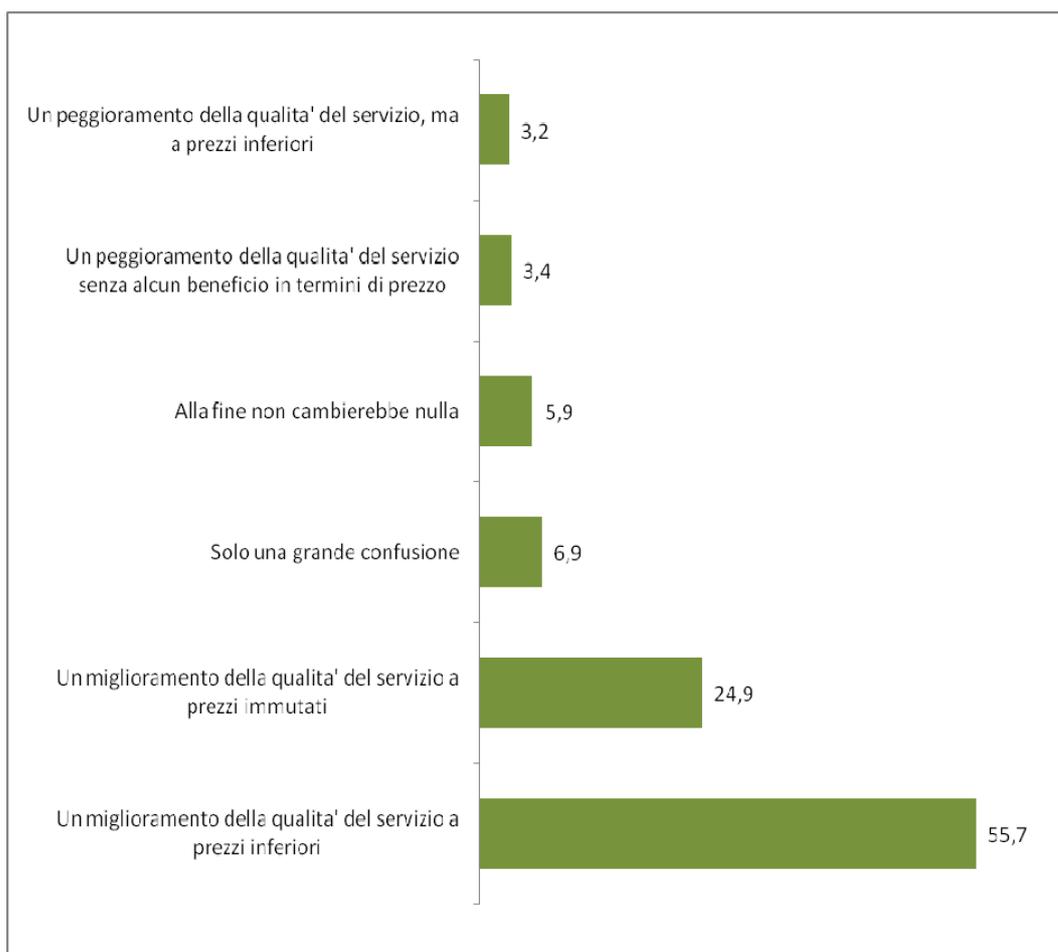
Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 6 - Indagine sulle imprese. Presenza di processi di aziendalizzazione e liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità (val. % media italiana)



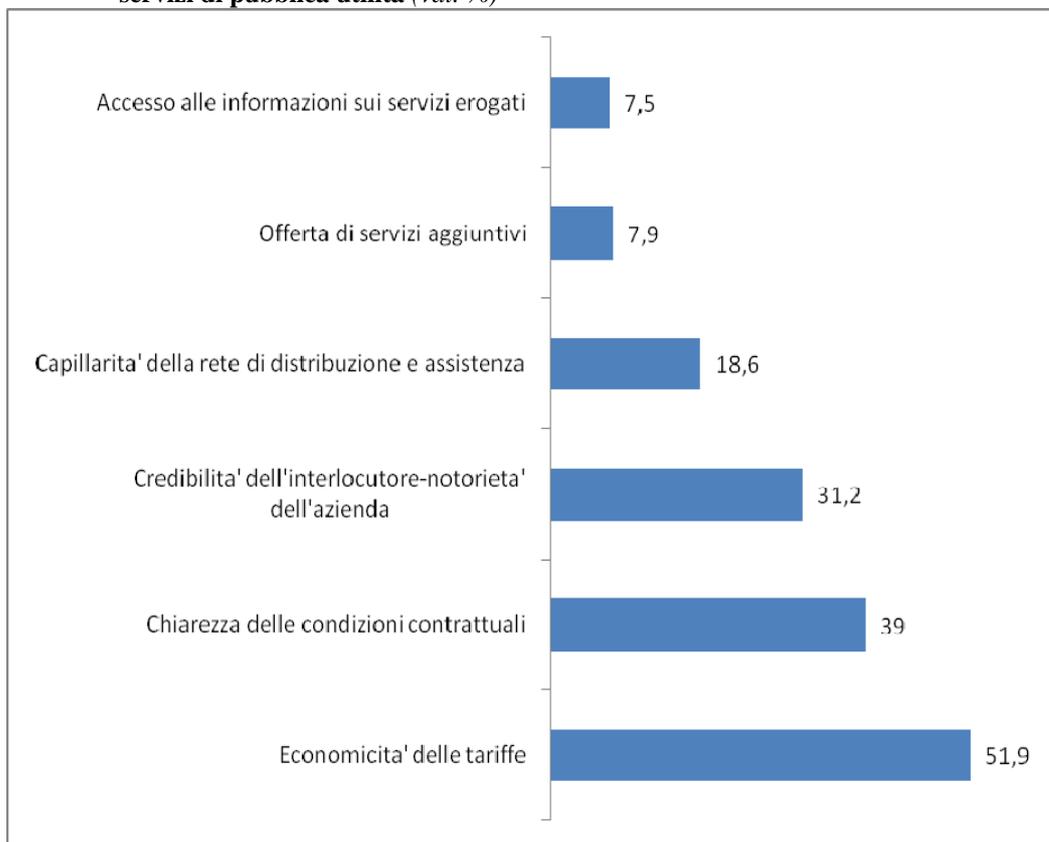
Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 7 - Indagine sulle famiglie. Conseguenze attese dalle famiglie dal processo di liberalizzazione del mercato dei servizi di pubblica utilità (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

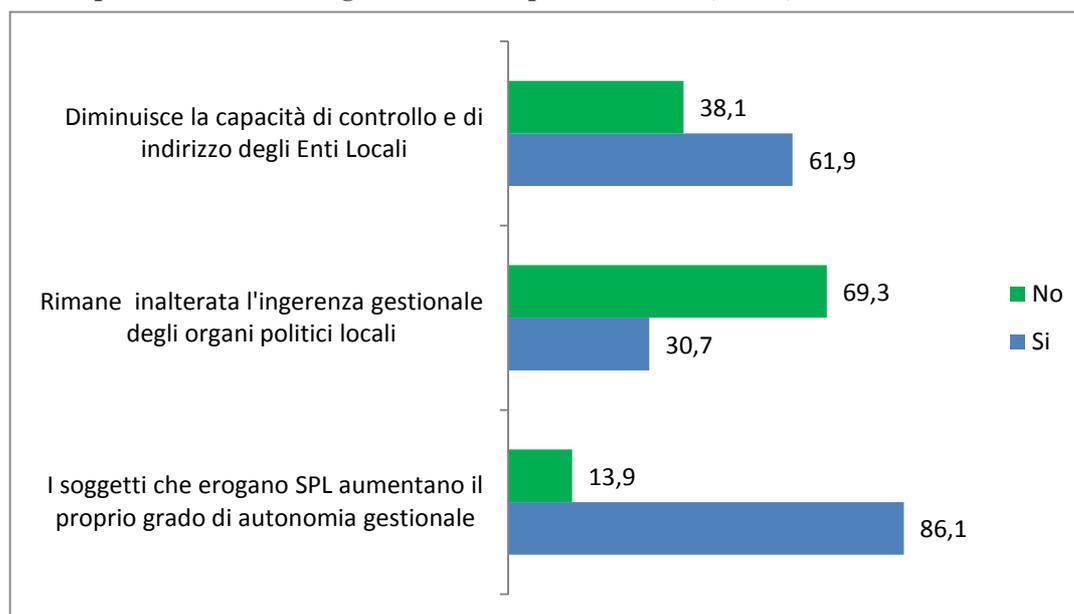
Fig. 8 - Indagine sulle famiglie. Elementi ritenuti decisivi dalle famiglie nella scelta dell'operatore che fornisce il servizio, in un ipotetico contesto concorrenziale nei servizi di pubblica utilità (val. %)



Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 9 - Indagine sugli amministratori locali. Conseguenze del processo di aziendalizzazione per le aziende che erogano i servizi di pubblica utilità (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 10 - Indagine sugli amministratori locali. Modalità attraverso le quali può aumentare il livello di competitività del territorio a seguito del processo di aziendalizzazione (val. %)

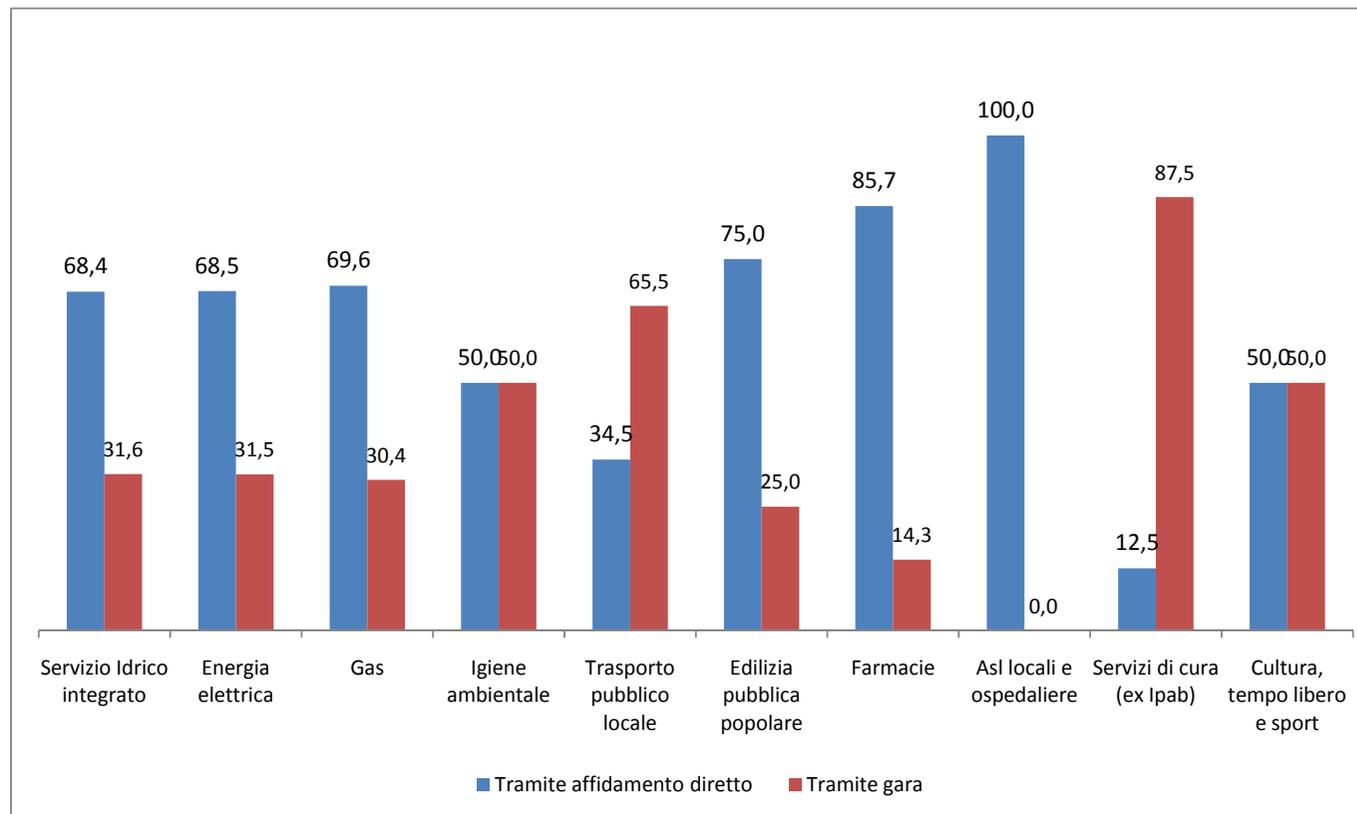


Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2008

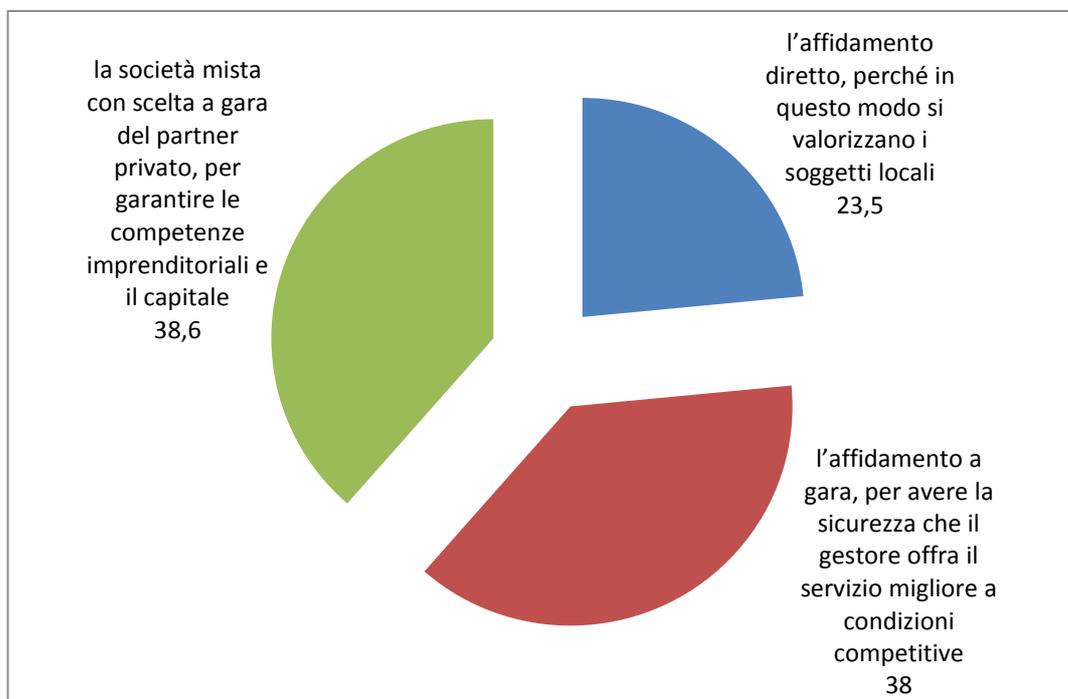
2.3. Modalità di gestione dei SPL

Fig. 11 – Indagine sugli amministratori locali. Modalità operative delle aziende private o miste, per ogni servizio (val. %)



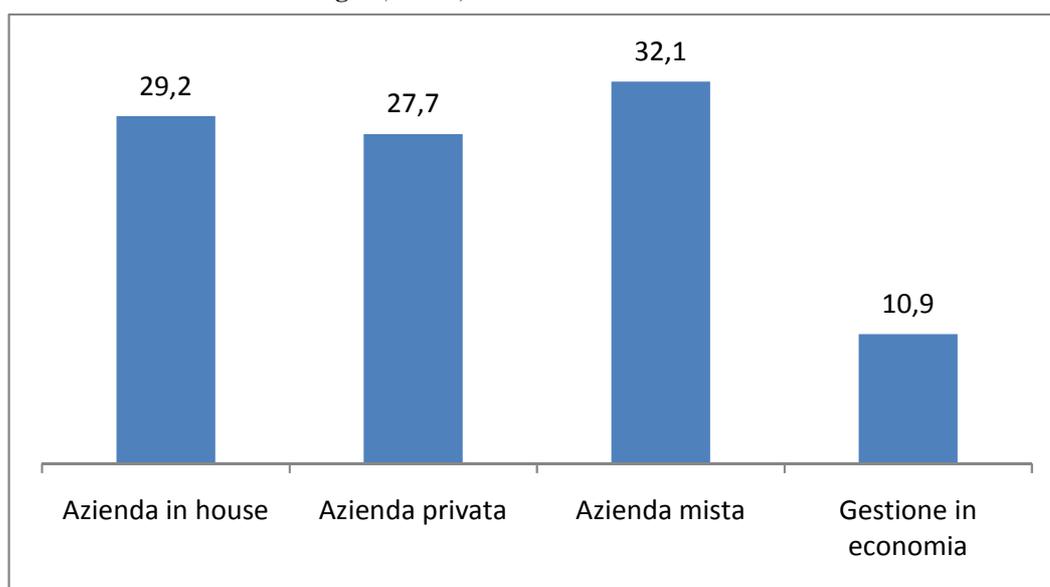
Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 12 – Indagine sugli amministratori locali. Modalità ritenuta migliore per il conferimento della gestione dei SPL (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

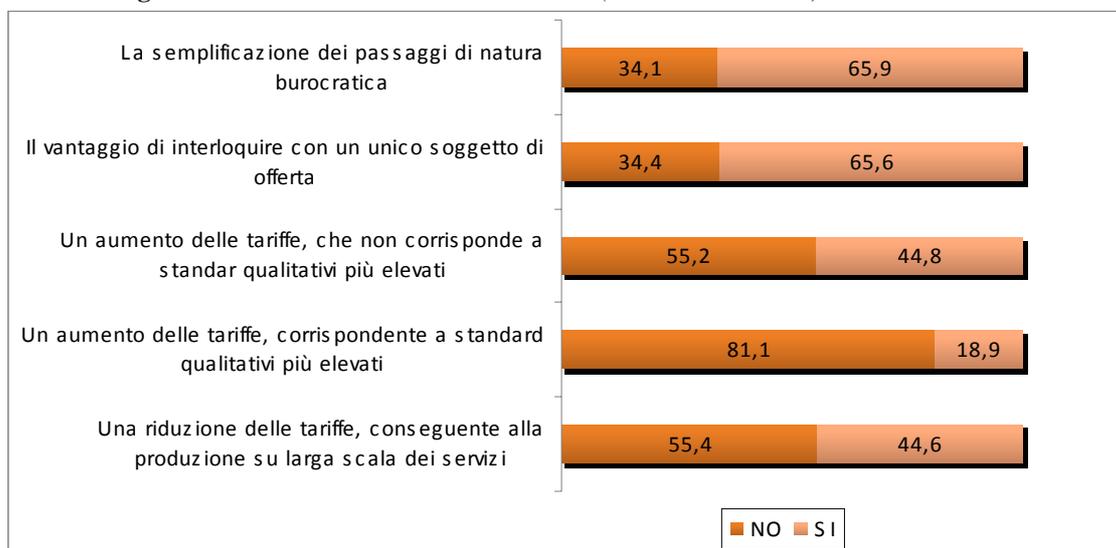
Fig. 13 - Indagine sugli amministratori locali. Con riferimento a tutti i servizi pubblici locali, tipologia di gestione che risponde meglio alle aspettative di qualità delle aziende e delle famiglie (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

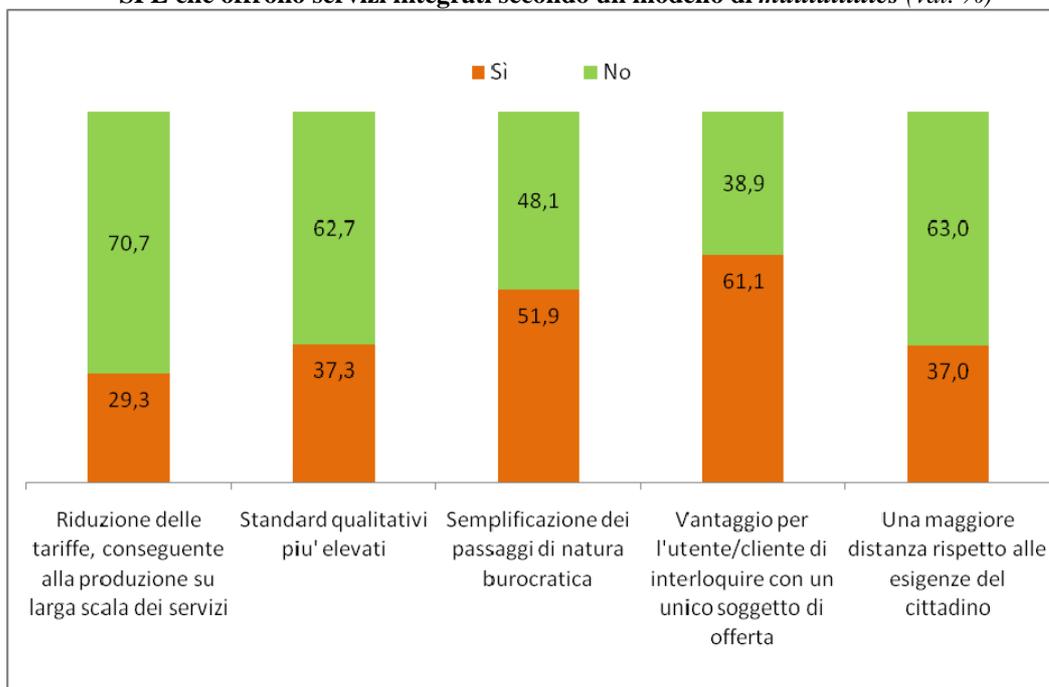
2.4. Domanda e offerta di servizi integrati

Fig. 14 - Indagine sulle imprese. Conseguenze della presenza di aziende di SPL che offrono servizi integrati secondo un modello di multiservice (val. % totale Italia)



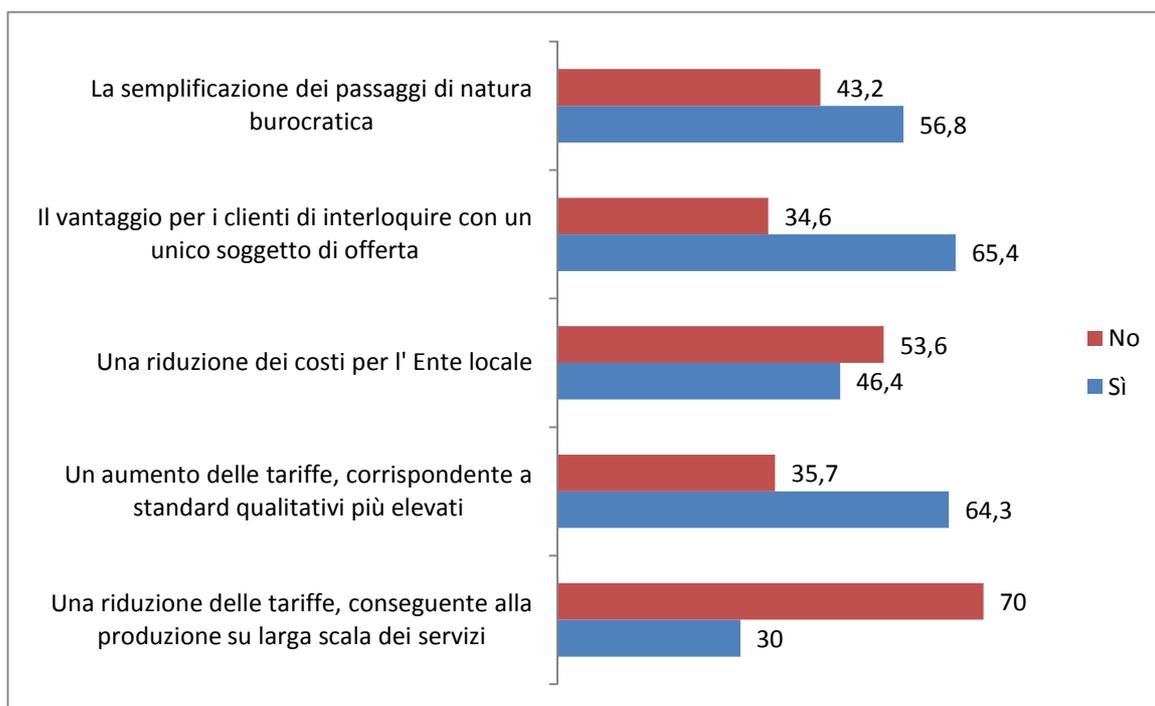
Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 15 – Indagine sulle famiglie. Conseguenze per le famiglie della presenza di aziende di SPL che offrono servizi integrati secondo un modello di multiutilities (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

Fig. 16 - Indagine sugli amministratori locali. Conseguenze per gli amministratori degli EELL della presenza di aziende di SPL che offrono servizi integrati secondo un modello di multiservice (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

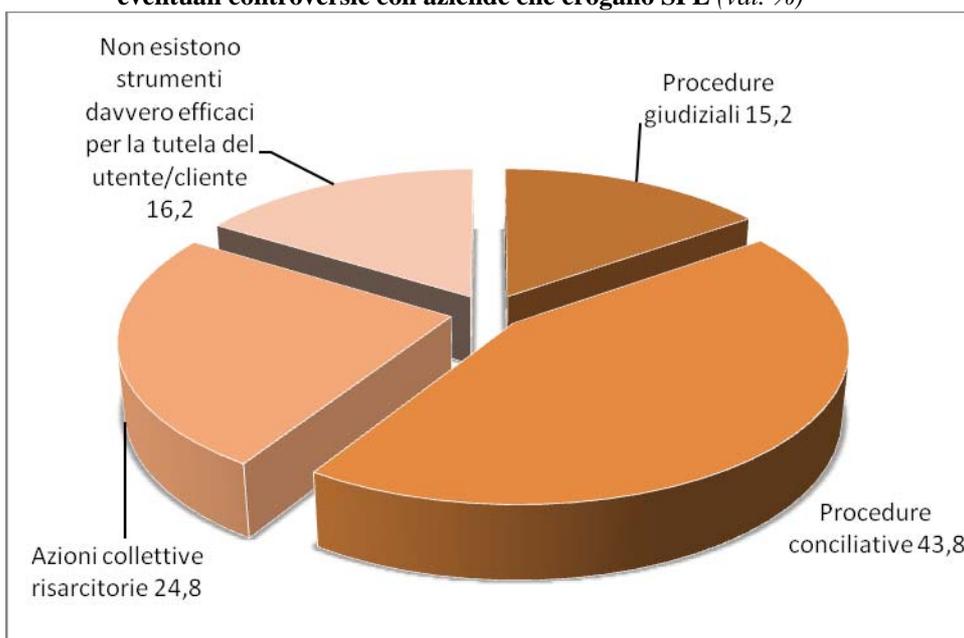
2.5. Il rapporto fra consumatore e i soggetti di offerta di SPL

Fig. 17 - Indagine sulle famiglie. Modalità attraverso le quali le famiglie fanno presenti le loro esigenze in merito all'offerta di SPL (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

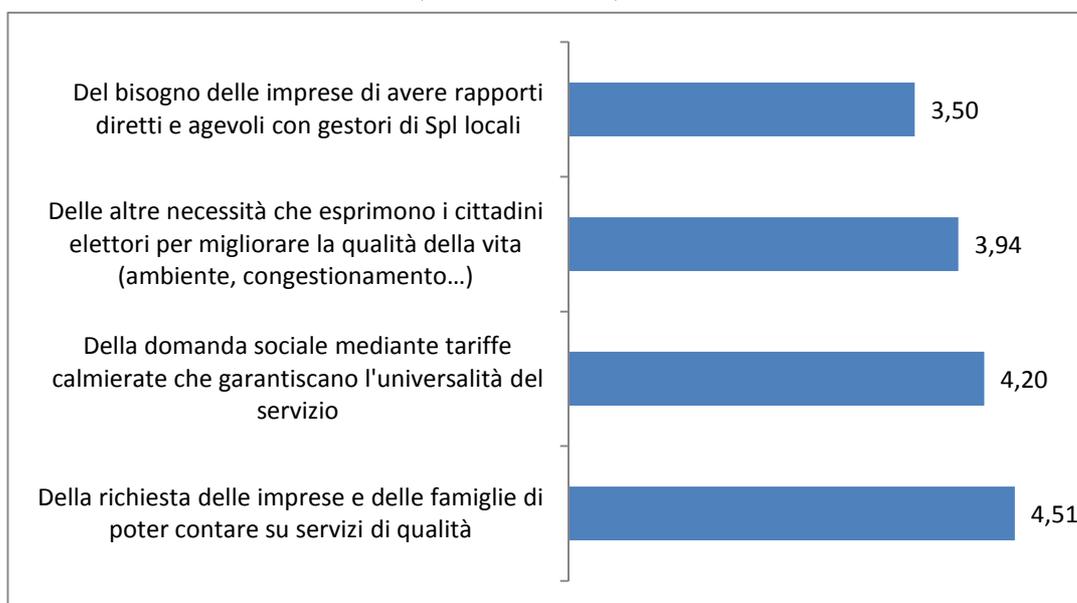
Fig. 18 - Indagine sulle famiglie. Procedure ritenute più efficaci per fronteggiare eventuali controversie con aziende che erogano SPL (val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

2.6. Le priorità per gli Enti Locali

Fig. 19 - Indagine sugli amministratori locali. Importanza dei singoli aspetti di cui deve tenere conto l'Ente Locale (valori medi Italia)



Scala da 1 a 5, con 1= min importanza, 5 =max importanza

Fonte: indagine Censis, 2008

Tab. 4.19 - Indagine sugli amministratori locali. Strumenti ritenuti necessari dagli amministratori locali per avvicinare i servizi di pubblica utilità alle esigenze della domanda, in base all'area geografica (val. %)

	Area geografica di residenza				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
Promuovere la partecipazione dei cittadini al capitale delle imprese					
Si	49,2	70,0	60,0	67,9	58,5
No	50,8	30,0	40,0	32,1	41,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Creare organi di vigilanza e controllo cui partecipino principali stakeholders, rappresentanti delle imprese, dei sindacati e dei cittadini					
Si	76,6	60,0	85,0	84,0	77,9
No	23,4	40,0	15,0	16,0	22,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Creare strutture di gestione della proprietà (Fondazioni, Holding, ...) come interfaccia fra ente locale e gestore del servizio					
Si	45,5	42,1	33,3	42,9	41,3
No	54,5	57,9	66,7	57,1	58,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008