



## IL VALORE DEL MERCATO PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

**Rapporto finale**



C E N S I S

**Roma, gennaio 2009**

Questo testo è stato realizzato da un gruppo di lavoro del Censis, diretto da Maria Pia Camusi e composto da Manuel Ciocci, Vittoria Coletta, Fabio Veronica, Giuliana Urso, Nicoletta De Mucci, Maria Antonella Di Candia

## INDICE

<b>1. Introduzione</b>	<b>Pag. 1</b>
1.1. Premessa	“ 1
1.2. Considerazioni di sintesi	“ 2
<b>2. L’indagine sulle imprese</b>	<b>“ 9</b>
2.1. La centralità del territorio nella domanda delle imprese	“ 9
2.2. Il sostegno dei servizi pubblici locali allo sviluppo	“ 13
2.3. L’articolazione della domanda di qualità dei servizi pubblici locali	“ 21
2.4. La scelta della prossimità: una nuova domanda di regolazione per il mercato	“ 47
2.5. Dati strutturali e metodologici	“ 64
<b>3. L’indagine sulle famiglie</b>	<b>“ 68</b>
3.1. L’evoluzione della cultura di utilizzo dei SPL	“ 68
3.2. L’utilizzo dei SPL nell’esperienza delle famiglie	“ 71
3.3. La valutazione sulla qualità dell’offerta dei SPL	“ 77
3.4. Strumenti di partecipazione e di tutela	“ 94
3.5. L’impatto sulle famiglie dell’apertura al mercato dei SPL	“ 106
3.6. Dati strutturali e metodologici	“ 121
<b>4. L’indagine sugli interlocutori istituzionali</b>	<b>“ 125</b>
4.1. Le coordinate strutturali dell’offerta di SPL sul piano locale	“ 125
4.2. La concorrenza duale nel mercato nei SPL	“ 134
4.3. Il controllo e la gestione nelle prospettive di regolazione	“ 147
4.4. Qualità e socialità nella gestione e nel governo dei SPL	“ 152
4.5. Dati strutturali e metodologici	“ 168
<b>5. I punti di vista degli stakeholders dei SPL</b>	<b>“ 171</b>
5.1. Limiti e incoerenze del quadro normativo	“ 171
5.2. Separazione funzionale e domanda di efficacia dei SPL	“ 173
5.3. Nuovi soggetti, più trasparenza	“ 177
5.4. Le incertezze di scenario	“ 178

## 1. INTRODUZIONE

### 1.1. Premessa

Questo testo presenta i risultati del progetto “Il valore del mercato dei servizi pubblici locali”, affidato dalla Confservizi in collaborazione con Unicredit Corporate Banking al Censis con l’obiettivo di offrire alla Confederazione un strumento di ricerca e di affiancamento che possa fungere da quadro di orientamento nella sua attuale fase di sviluppo. Approfondire, infatti, le dimensioni della domanda di public utilities può portare Confservizi anche a fare chiarezza sulle attuali caratteristiche del settore – che si presenta oggi con caratteristiche di grande dinamicità economica – e di consentirle di:

- chiarire meglio la proiezione delle imprese di servizi pubblici nei confronti del sistema sociale e delle sue articolazioni comunitarie;
- mettere a fuoco le dimensioni della domanda di mercato nei confronti dei servizi pubblici che sul piano territoriale è espressa da tanti altri soggetti, oltre alle famiglie, che pure ne rimangono uno dei segmenti più segmenti sensibile.

Il testo presenta i risultati delle indagini realizzate nel corso del progetto, ossia:

- una ricerca presso un campione di utenza pregiata dei servizi di pubblica utilità, quella delle imprese, sollecitate ad esprimere il loro giudizio sul peso che la qualità e l’assetto proprietario dei servizi di pubblica utilità può e potrà incidere sul loro livello di competitività;
- una ricerca sulla domanda di servizi espressa dalle famiglie, che rivestono un ruolo primario nel mercato dei SPL, non solo in virtù del fatto che la consistenza numerica che le rende un utente strategico, ma anche perché esse rappresentano i destinatari finali di tutte le varie tipologie di servizi erogati, a differenza di quanto avviene per le imprese (per le quali ad esempio il settore dell’edilizia economica e popolare o

quello delle farmacie pubbliche assumono un rilievo marginale rispetto alle esigenze aziendali);

- una ricerca su un panel di interlocutori istituzionali, che sono stati sollecitati a prendere posizione sui temi della riforma, della regolamentazione attesa del settore e a testimoniare la loro attuale cultura in merito ai modelli organizzativi e agli strumenti di gestione dei SPL.

Il progetto si è articolato anche in diversi momenti di confronto aperto, realizzati all'interno di appositi focus group locali, cui sono stati sottoposti in anteprima i risultati delle indagini. Le considerazioni iniziali di questo testo riportano quindi anche molte delle sollecitazioni scaturite nel corso degli incontri territoriali.

## 1.2. Considerazioni di sintesi

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.

- 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.

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.

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. L'INDAGINE SULLE IMPRESE

### 2.1. La centralità del territorio nella domanda delle imprese

Il sistema dei servizi pubblici locali ha intrapreso da anni un duplice percorso di riforma: quello volto alla separazione del ruolo proprietario da quello regolatorio e di governo e quello orientato al raggiungimento di soglie di qualità sempre crescenti sul piano dell'offerta .

Il primo percorso, pur avendo prodotto notevoli risultati in termini di dibattito e di evoluzione culturale, è bel lungi dall'essere completato, nonostante il susseguirsi di norme e di progetti di riassetto del settore. Anche gli sforzi di cambiamento del sistema e quelli realizzati dalle singole imprese erogatrici sul piano locale, nella percezione della fetta pregiata del mercato delle utilities, costituita dalle imprese, non sono ancora del tutto visibili.

Dalla lettura dell'indagine realizzata dal Censis su 600 imprese emerge la **distanza fra le imprese e i soggetti erogatori di servizi pubblici**. Considerando, infatti, l'attività dei servizi di pubblica utilità in tutti i suoi aspetti (qualità, risposta alle esigenze espresse, rapporti con la clientela), per le imprese la gestione risulta essere, nella maggioranza dei casi (56,3%), inferiore rispetto alle aspettative e solo nel 1,7% dei casi supera, invece, le loro attese. Ma questo giudizio, che potrebbe essere in parte legato alle eccessive aspettative delle PMI, non esaurisce il rapporto fra la domanda delle imprese e l'offerta di servizi di pubblica utilità, che si presenta molto più articolato e, per certi versi, anche contraddittorio. La cultura delle PMI italiane, infatti, sotto il profilo che qui si affronta, procede con movimenti lenti.

*Imprese radicate sul territorio, meglio se non di mega-dimensioni, dotate di una particolare attenzione per il personale di front office e di una cultura manageriale minima - anche se operanti in un mercato che pare inevitabilmente condotto verso logiche di crescente concorrenza -; in grado di delegare all'esterno e a privati quella parte dell'erogazione che sanno*

*fare di meno, ma ancora in grado di assicurare pace sociale sul piano locale - magari sotto forma di creazione di occupazione -.*

É questo, in sintesi, il profilo indicato dalla maggior parte degli imprenditori per descrivere il modello di offerta dei servizi di pubblica utilità che vorrebbero. Un modello non certo simile a quelli già adottati in alcune aree settentrionali, orientati alle grandi aggregazioni e fusioni di aziende erogatrici, ma piuttosto ad altri modelli, più legati alla valorizzazione del tessuto locale, intrecciata a formule societarie di maggiore complessità (come in Emilia Romagna, dove è nata una holding regionale che regola diverse Società operative territoriali).

Il modello a cui tendono le imprese è quindi alimentato da una *visione statica*, legata dal tratto centrale che segna ancora i rapporti fra le imprese e l'offerta di servizi pubblici, apprezzati più per le qualità tradizionali del servizio, in primis la continuità, che per altro.

Su questo sfondo si vanno a collocare almeno quattro questioni chiave su cui l'indagine lascia pensare che potrà evolvere la domanda delle imprese nei confronti dei servizi di pubblica utilità.

1. Agli occhi delle imprese, l'elemento determinante per un reale legame tra servizi di pubblica utilità e opportunità competitive del tessuto produttivo, è ancora il forte **radicamento sul territorio**: alle aziende che erogano tali servizi, infatti, si chiede di conoscere appieno la composizione del sistema produttivo di ogni singola realtà in cui operano (distribuzione settoriale delle imprese e degli occupati, reti di collegamento, modello di sviluppo locale) al fine di proporre soluzioni ad hoc e non servizi/prodotti uguali per le realtà territoriali così eterogenee tra loro.

Ma anche il radicamento sul territorio non è privo di contraddizioni. Le PMI italiane, infatti, sono piuttosto segnate da come nel tempo il sistema dei servizi pubblici locali si è andato evolvendo, tanto da renderle scettiche sia su un eventuale ritorno indietro, sia su un balzo in avanti.

Sotto il primo profilo va ricordato che la domanda che spesso si pongono gli imprenditori intervistati, è come possano le aziende pubbliche, inevitabilmente legate alla politica, talvolta con microscopici bacini di utenza, raccogliere la sfida tecnologica e industriale derivante da una gestione efficiente o integrata dei servizi di pubblica utilità. Il rischio da

più parti percepito, quindi, è quello che gli enti locali, i quali posseggono ingenti patrimoni sotto forma di *local utilities* industriali, svolgono una fittizia funzione imprenditoriale, con rilevanti **intrecci con la politica** locale, di fatto creando situazioni oligopolistiche se non monopolistiche sul mercato, tale solo sulla carta.

2. Sull'altro versante, quello della modernizzazione dei servizi pubblici locali, ciò che è avvenuto nei processi di liberalizzazione di altri comparti dei servizi, non è sempre di gradimento per imprese, che **non apprezzano forme di liberalizzazione imposte dall'alto** - come la telefonia che ne è il simbolo più emblematico. L'unica nota riconosciuta dalle imprese come realmente positiva di eventuali liberalizzazioni è la effettiva possibilità - come nella telefonia - di cambiare gestore se insoddisfatti del servizio offerto dall'azienda di servizi pubblici, o anche solo a seguito di offerte più competitive proposte dai concorrenti.
3. Ciò che invece chiedono e danno segni di apprezzare è **il processo di aziendalizzazione della gestione** dei servizi di pubblica utilità, soprattutto se accompagnata da una attenzione particolare per le ricadute che questa può avere non solo all'interno delle unità produttive, ma anche nell'intero tessuto economico locale.
4. Netta è la **domanda di partecipazione** delle imprese all'interno del sistema dei servizi pubblici locali, che, anche in questo caso, segnala una certa contrapposizione fra la loro diffidenza verso gli antichi meccanismi di governo clientelare di tale sistema e l'intenzione esplicita di entrare nel suo attuale assetto decisionale. Per avvicinare i servizi di pubblica utilità alle esigenze produttive delle imprese, infatti, la quasi totalità degli imprenditori (88,6%) ritiene opportuna la creazione di formule di triangolazione tra ente pubblico, aziende erogatrici e clientela finale, che metta in relazione le imprese non solo con l'ente pubblico, ma anche con l'erogatore del servizio, in una nuova logica di un loro coinvolgimento attivo nella programmazione e nella realizzazione dell'offerta. Esigenza avvertita, in particolare, nelle medio-grandi imprese, dove la quasi totalità degli imprenditori auspica interventi in tal senso. Una quota minore, ma comunque significativa (69,5%), invoca parallelamente la partecipazione delle imprese fruitrici dei servizi all'interno degli organi di gestione delle aziende eroganti, in modo da rendere condivise le principali decisioni in un'ottica di *governance* allargata.

Spostandosi dall'analisi delle questioni di fondo che costituiscono le basi del rapporto fra domanda pregiata e offerta di servizi pubblici locali, emerge che il carattere di incompiutezza di tale relazioni trova ragione anche in aspetti più specifici.

In primo luogo, le PMI hanno sviluppato **bisogni da cliente evoluto**, a cominciare dal fatto che pensano ai servizi pubblici locali come ad una fra le leve più forti per elevare la propria competitività (in media 3,04, in scala da 1 a 5). Al tempo stesso, però, continuano a desiderare servizi pubblici erogati secondo **formule tradizionali**, fortemente personalizzate e “a portata di mano”, anche sul piano del rapporto fisico con gli uffici.

In secondo luogo, non mancano elementi chiari che denotano un **apprezzamento dei processi di aziendalizzazione** delle imprese di public utilities:

- le imprese danno riscontri maggiormente positivi in relazione all'affidamento diretto e all'esternalizzazione del servizio verso le imprese private, mentre il mantenimento del servizio totalmente in mani pubbliche incontra meno favori;
- è comune sia alle microimprese, sia alle aziende di maggior dimensione, la richiesta rivolta alle aziende dei SPL di sviluppare tutta una serie di servizi accessori alla semplice erogazione e distribuzione.

Ma il dato sui cui riflettere è quello relativo alla **scarsa conoscenza del mercato e degli operatori** che vi agiscono: molte imprese in numerosi casi (fino addirittura a raggiungere quasi la metà dei soggetti intervistati nel Sud) non sono in grado di indicare se siano in atto sul territorio processi di aziendalizzazione o di liberalizzazione.

Anche le imprese “informate” non vivono la fase di approdo alla liberalizzazione come portatrice di soli benefici, dal momento che, a loro giudizio, la dinamica tariffaria sembra registrare aumenti anziché riduzioni: quasi i 3/4 degli imprenditori, infatti, giudica solo fittizio il risparmio sul costo del servizio derivante dal processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza, nonostante il conseguimento di economie di scala (dimensioni aziendali) e di scopo (sfruttamento delle complementarità dei costi) debbano teoricamente ridurre i prezzi finali. Anche queste dichiarazioni andrebbero lette alla luce di un tratto di fondo che caratterizza le imprese: molte di loro, il 43,9%, non hanno una cognizione neanche di

massima sull'esborso che, in media, devono sostenere per l'acquisto di servizi di pubblica utilità.

In sostanza, i dati che emergono dalla ricerca offrono un quadro di riferimento importante al cui interno collocare lo sviluppo dei rapporti e degli strumenti di comunicazione e di penetrazione delle utilities nel territorio.

Le PMI ritengono senza dubbio che i servizi di pubblica utilità siano davvero una delle leve dalle cui caratteristiche dipende la loro competitività e, al tempo stesso, chiedono un'offerta che sia in grado di corrispondere alle loro stesse diversità e a quelle presenti nelle economie locali. Accanto quindi ai processi di regolazione e a quelli di aumento di efficienza interna, non c'è dubbio che le imprese di public utilities saranno chiamate a presidiare anche un processo di articolazione e di adattabilità della loro offerta, nell'ottica di una sempre maggior corrispondenza con i bisogni del mercato che nascono da un intreccio forte fra efficienza e personalizzazione.

## 2.2. Il sostegno dei servizi pubblici locali allo sviluppo

L'analisi sul rapporto tra servizi pubblici locali e sistema produttivo non può che prendere avvio dall'esame del punto di vista dell'imprenditoria, se non il primo, sicuramente tra i maggiori beneficiari di tale tipologia di offerta: è evidente, infatti, come un'azienda abbia bisogno, per la propria nascita così come per una solida crescita nel medio-lungo periodo, di tutta una serie di strumenti che la aiutino dal lato della produzione dei beni e da quello della distribuzione delle merci e delle prestazioni offerti sui vari mercati. Se questo è vero, il rilancio della competitività passa anche dall'assetto del settore dei servizi pubblici locali a rilevanza industriale.

Le aziende intervistate confermano tali necessità, dal momento che la maggior parte di esse giudica influente il ruolo svolto dai servizi di pubblica utilità sul proprio livello di competitività (media 3,04, in una scala crescente da 1 a 5, come da tab. 1). Dello stesso ordine di grandezza è l'importanza rivestita da tali servizi se si prende in considerazione non solo la singola attività degli intervistati, quanto l'intero sistema produttivo al quale appartengono (in questo caso la media si alza a 3,20): per oltre il 40% degli imprenditori esso risente in maniera decisiva – ovvero con risposte del valore pari a 4 o 5 - della presenza di servizi estesi ed efficienti.

**Tab. 2.1 - Giudizio sull'influenza rivestita dai servizi di pubblica utilità sul livello di competitività del sistema produttivo locale e dell'azienda** (val. medi per area geografica, settore di attività e classe dimensionale)

	Sistema produttivo locale	Singola azienda
<b>Area Geografica</b>		
Nord-Ovest	3,11	2,93
Nord-Est	2,97	2,89
Centro	3,19	3,06
Sud/Isole	3,49	3,28
<b>Settore di attività dell'impresa</b>		
Agricoltura	3,24	3,22
Manifatturiero	3,09	3,11
Costruzioni	3,36	3,21
Commercio	3,25	2,97
Alberghi e ristoranti	3,72	3,73
Altre attività terziarie	3,07	2,92
<b>Numero di addetti dell'impresa</b>		
Fino a 9 addetti	3,20	3,04
Da 10 a 49	3,14	3,10
DA 50 a 249	3,43	3,24
Oltre 249 addetti	3,42	2,97
<b>Media generale</b>	<b>3,20</b>	<b>3,04</b>

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

Fonte: indagine Censis, 2008

L'influenza dei servizi pubblici sul livello di competitività dell'economia locale è percepita, in particolare, nel Mezzogiorno (3,49), mentre minore è l'importanza riconosciuta dagli imprenditori settentrionali (e in particolare da quelli del Nord-Est, 2,97), probabilmente in virtù del fatto che proprio nelle regioni più sviluppate del Paese, i servizi di pubblica utilità hanno già trovato un preciso, ampio e regolato ambito d'intervento, mentre nel Sud Italia appare sempre più impellente la necessità di un rapido sviluppo e ammodernamento di tutte le *utilities* a supporto del tessuto imprenditoriale meridionale, unitamente all'ammodernamento della rete infrastrutturale. In altre parole, dove già i servizi pubblici sono efficienti, o comunque largamente estesi, si tende quasi a dare per scontata la loro presenza, e il loro conseguente apporto positivo per la competitività del tessuto produttivo, mentre nel Sud Italia tali servizi vengono visti come una "pre-condizione" per lo sviluppo delle regioni più arretrate, soprattutto in termini di attrazione di capitali e investitori.

Seguendo, invece, una scomposizione di tipo settoriale, va sottolineato come i servizi pubblici siano considerati un elemento influente (non solo per le singole aziende, ma per l'intero sistema produttivo locale), soprattutto dai titolari di alberghi e ristoranti, i quali utilizzano intensamente e per la maggior parte delle proprie attività lavorative, proprio tale tipologia di servizi. I commercianti, invece, giudicano solo mediamente rilevante l'apporto dato dalle *utilities* allo sviluppo economico delle loro aziende (2,97) e più in generale per l'economia locale, nonostante essi usufruiscano pressoché nella loro totalità dei servizi di pubblica utilità, indispensabili per lo stesso gestione quotidiana dei propri esercizi.

Esistono, peraltro, ampi margini di crescita nel legame tra i livelli di efficienza dei servizi pubblici e le opportunità competitive dei sistemi produttivi locali (tab. 2): il 44% del campione oggetto dell'indagine, infatti, parla di un nesso ancora debole ma in fase di evidente sviluppo, mentre per circa un terzo degli intervistati il rapporto tra competitività aziendale ed efficienza dei servizi pubblici è già solido allo stato attuale, pur non escludendo, anche in questo caso, possibili margini di crescita. Nettamente minoritaria (16,7%) risulta, invece, la quota di coloro che nutrono una scarsa fiducia, attualmente e in prospettiva, nei servizi di pubblica utilità come possibile volano dello sviluppo economico locale e della competitività

**Tab. 2.2 - 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

delle singole aziende. Pessimismo registrato soprattutto fra i titolari di imprese manifatturiere e fra i commercianti, a fronte, invece, di una diffusa fiducia riscontrata tra gli agricoltori.

Anche l'analisi per aree geografiche mostra una certa difformità di giudizio su tale legame, con le imprese del Settentrione che in largo numero parlano di un legame già forte, pur se con ulteriori prospettive di crescita, mentre oltre la metà degli imprenditori attivi nelle regioni centrali del Paese lamenta ancora la debolezza dell'attuale rapporto tra competitività economica della propria azienda (ma anche del proprio territorio) e l'efficienza dei servizi pubblici, anche se in fase di sviluppo negli ultimi anni. Il maggior pessimismo, tuttavia, si riscontra nel tessuto imprenditoriale del Mezzogiorno dove, non solo si parla di legame debole, ma anche di impossibilità di un suo sviluppo nel prossimo futuro, così come evidenziato da quasi un quarto delle imprese meridionali intervistate.

Nel complesso, risultano quindi ancora in maggioranza gli imprenditori che ritengono solo potenziale la correlazione tra l'efficienza dei servizi pubblici e il relativo aumento della competitività delle varie economie locali, anche se va sottolineata la presenza di un diffuso ottimismo circa un cambiamento di rotta nel corso del breve-medio periodo.

La tabella 3 mostra che, agli occhi del sistema imprenditoriale, l'elemento determinante per un reale legame tra servizi di pubblica utilità e opportunità competitive del tessuto produttivo, sia ancora il forte radicamento sul territorio: le aziende che li erogano, infatti, devono conoscere appieno la composizione del sistema produttivo di ogni singola realtà in cui operano (distribuzione settoriale delle imprese e degli occupati, reti di collegamento, modello di sviluppo locale) al fine di proporre soluzioni ad hoc e non servizi/prodotti uguali per le realtà territoriali così eterogenee tra loro.

I dati mostrano come molte imprese preferirebbero strutture di erogazione dei servizi di piccole dimensioni e con forte radicamento sul territorio (quasi 2/3 dei casi) piuttosto che poche aziende grandi e caratterizzate da cultura imprenditoriale ("solo" il 34,1 auspica una tale scelta). Ciò è vero in particolare nel Nord del Paese e fra le PMI, tessuto centrale di tutto l'apparato produttivo italiano, mentre le aziende più grandi, e in particolare quelle del Sud Italia, vorrebbero tanto imprese di servizi pubblici radicate sul territorio, quanto più cultura manageriale al loro interno, evidentemente legata ad una dimensione non più solo localistica.

**Tab. 2.3 - Tipologia di impresa dei servizi di pubblica utilità indicata come più idonea per la competitività del sistema produttivo locale e per le necessità specifiche dell'azienda, in base all'area geografica e al numero di addetti (val. %)**

	Area geografica				Numero di addetti dell'impresa				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud-Isole	Fino a 9 addetti	Da 10 a 49	DA 50 a 249	Oltre 249 addetti	
- Imprese di servizi di pubblica utilità di piccole dimensioni con forte radicamento nel territorio	72,3	70,3	67,8	53,7	66,8	53,9	42,2	18,4	65,9
- Imprese di servizi di pubblica utilità di dimensioni medio-grandi con forte cultura manageriale	27,7	29,7	32,2	46,3	33,2	46,1	57,8	81,6	34,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Imprese di servizi di pubblica utilità specializzate in un unico settore	60,7	54,5	46,9	52,5	54,7	47,6	40,6	33,5	54,2
- Imprese di servizi di pubblica utilità operanti in una logica di multiservizi	39,3	45,5	53,1	47,5	45,3	52,4	59,4	66,5	45,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

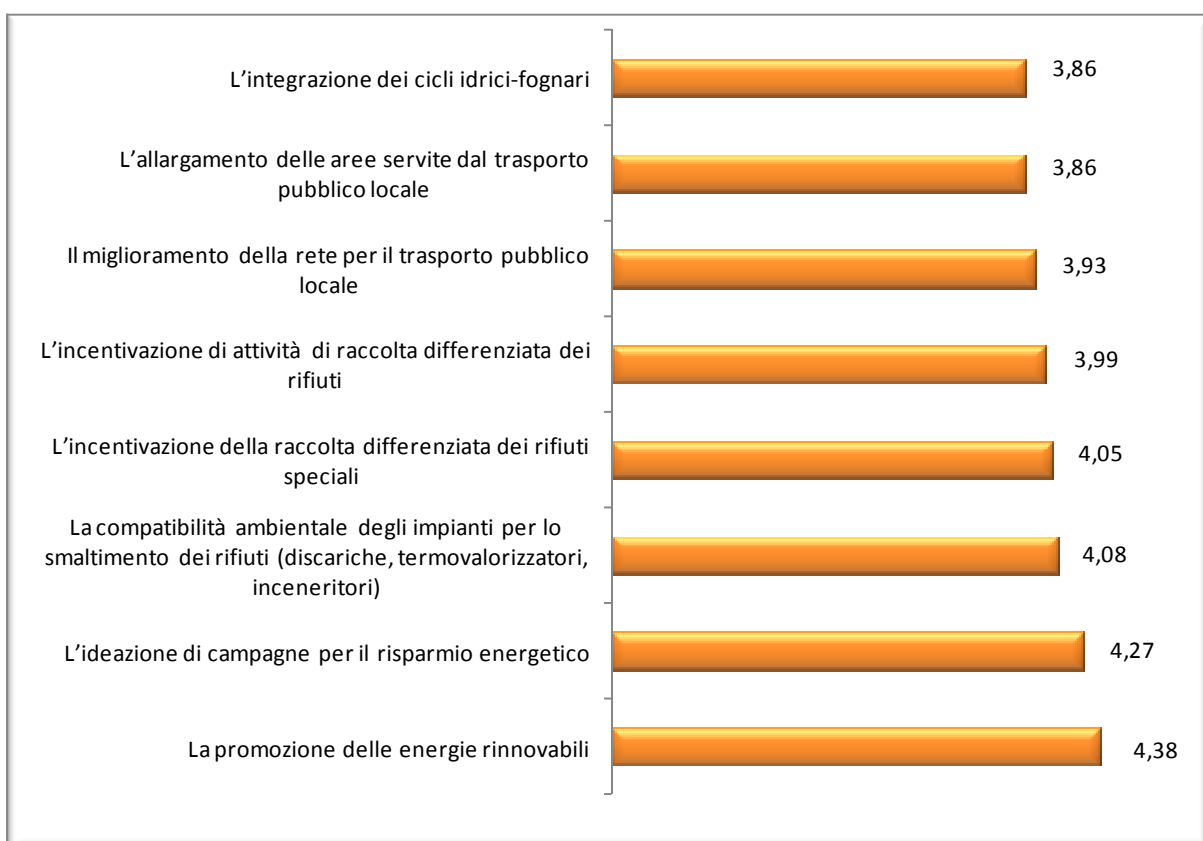
Conferma di ciò, viene dal fatto che sono proprio gli imprenditori del Mezzogiorno, e quelli a capo di aziende medio-grandi, i principali sostenitori della creazione di imprese in grado di offrire non più solo uno, ma una molteplicità di servizi pubblici, mentre le microimprese, in particolare nel Nord-Ovest, privilegiano ancora la loro specializzazione in un unico settore.

Sul piano nazionale, quindi, si avverte una sostanziale dicotomia tra quanti (45,8% dei casi) ritengono indispensabile avere a che fare con un'offerta "multiservizi" (e quindi con un unico interlocutore), e quanti, invece, indicano la propria preferenza verso imprese specializzate in un unico settore, non approvando, quindi, la logica di *multiutilities* che invece sembra prender sempre più piede in alcune aree del territorio nazionale (in primis l'Emilia Romagna, il Veneto e la Lombardia), attraverso la fusione di società ex-municipalizzate appartenenti anche a contesti territoriali non limitrofi.

Imprese radicate sul territorio, quindi, non necessariamente di dimensioni medio-grandi, ma dotate di cultura manageriale essenziale, anche se operanti in un mercato che pare inevitabilmente condotto verso logiche di crescente concorrenza. È questo, in sintesi, il profilo indicato dalla maggior parte degli imprenditori per descrivere il nuovo modello atteso di offerta dei servizi di pubblica utilità.

Oltre alla natura e all'importanza che i servizi svolgono per le singole imprese e più in generale per i vari sistemi produttivi locali, si è ritenuto di soffermare l'attenzione sulle priorità da affrontare in merito alle sfide future che attendono il sistema dei servizi di pubblica utilità. In tal senso, a differenza di quanto sembra emergere quotidianamente presso la pubblica opinione, va sottolineato che secondo le indicazioni del campione intervistato, rappresentativo del sistema imprenditoriale, appaiano più urgenti le politiche di promozione delle energie rinnovabili, ad esempio, piuttosto che il miglioramento della rete per il trasporto pubblico locale o l'allargamento delle aree servite da quest'ultimo, argomenti probabilmente più "sentiti" dalla popolazione e dai lavoratori (soprattutto pendolari), che non dalle imprese (fig. 1).

**Fig. 2.1 - Scala delle priorità che il sistema dei servizi pubblici locali deve affrontare (val. medi totale Italia)**



Fonte: indagine Censis, 2008

L'importanza attribuita alle questioni ambientali, si declina attraverso la promozione delle energie rinnovabili (4,38) (tab. 4), seguita dalla ideazione di campagne per il risparmio energetico (4,27) e dalla compatibilità ambientale degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti (4,08). Fra le altre questioni più urgenti da affrontare, si segnala, poi, l'incentivazione di attività di raccolta differenziata dei rifiuti, sia che essi provengano dai consumi familiari, che siano, viceversa, di natura industriale.

Operando la scomposizione a livello territoriale, va evidenziato in primo luogo come siano gli imprenditori del Mezzogiorno, per ovvi motivi, a reclamare una certa urgenza per tutte le questioni citate, con particolare evidenza, però, della necessità di incentivare le attività di raccolta differenziata dei rifiuti, problema esploso con tutta la sua gravità proprio negli ultimi mesi soprattutto nell'area campana. Viceversa, nel Settentrione, e in particolare nelle regioni del Nord-Ovest, si sottolinea l'urgenza di nuove politiche energetiche, che svincolino il paese dall'offerta petrolifera e del gas, notoriamente variabile e sempre più costosa negli ultimi tempi: ciò è particolarmente vero in un tessuto fortemente industrializzato come l'ex-triangolo Milano-Torino-Genova dove non solo le grandi imprese ma anche tutto il sistema delle PMI, accusa l'aumento dei costi per l'approvvigionamento dei cicli industriali.

### **2.3. L'articolazione della domanda di qualità dei servizi pubblici locali**

Come noto, sono molteplici gli ambiti in cui opera il sistema dei servizi di pubblica utilità; non tutti, però, ai fini meramente aziendali vengono percepiti col medesimo grado di importanza.

Le risultanze che si evincono dalla lettura della tabella 5 e della figura 2, infatti, vanno nella direzione di un'importanza solo relativa attribuita dagli intervistati ai trasporti pubblici locali (3,04), così come all'edilizia pubblica e popolare (2,71), nonché a tutta quella serie di servizi (farmacie, ASL, servizi assistenziali di cura, media: 2,85) ritenuti, evidentemente, più in linea con le esigenze "private" piuttosto che del sistema imprenditoriale.

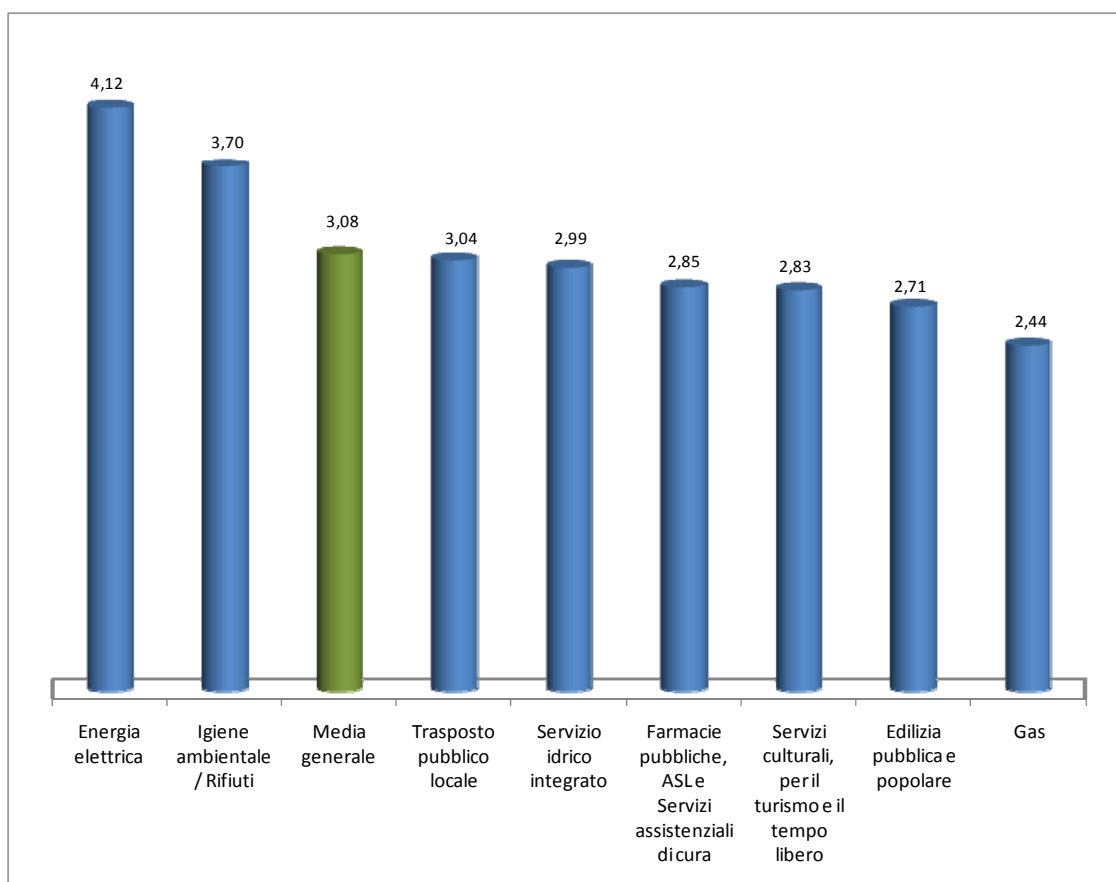
**Tab. 2.4 - Questioni prioritarie da affrontare da parte delle reti di servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica (val. medi)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Il miglioramento della rete per il trasporto pubblico locale	3,93	3,73	3,82	4,19
L'allargamento delle aree servite dal trasporto pubblico locale	3,81	3,63	3,82	4,14
L'incentivazione di attività di raccolta differenziata dei rifiuti	3,71	3,56	4,12	4,54
L'incentivazione di attività di raccolta differenziata dei rifiuti speciali (tossici, industriali)	3,83	3,73	4,25	4,39
La compatibilità ambientale degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti (discariche, termovalorizzatori, inceneritori)	3,97	3,79	4,00	4,50
L'ideazione di campagne per il risparmio energetico	4,19	4,12	4,31	4,47
La promozione delle energie rinnovabili	4,34	4,32	4,36	4,49
L'integrazione dei cicli idrici-fognari	3,89	3,46	3,96	4,09

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

Fonte:indagine Censis, 2008

**Fig. 2.2 – Scala di importanza rivestita per le imprese dei servizi di pubblica utilità (valori medi totale Italia)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.5 - Importanza per le imprese dei servizi di pubblica utilità operanti nel territorio, in base all'area geografica e al settore produttivo (val. medi)**

	Area geografica				Settore produttivo					
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Agricoltura	Manifatturiero	Costruzioni	Commercio	Alberghi e ristoranti	Altre attività terziarie
Energia elettrica	4,20	3,99	3,96	4,25	4,01	4,34	3,95	3,84	4,63	4,23
Gas	2,32	2,54	2,34	2,58	2,58	2,45	2,38	2,28	3,93	2,36
Servizio idrico integrato	2,98	2,68	2,87	3,34	3,80	2,86	2,89	2,77	4,43	3,01
Igiene ambientale / Rifiuti	3,45	3,70	3,65	4,02	3,76	3,71	3,78	3,76	4,48	3,52
Trasporto pubblico locale	2,81	2,92	3,07	3,36	2,42	2,71	2,65	3,14	3,66	3,11
Edilizia pubblica e popolare	2,35	2,53	2,53	3,36	2,29	2,74	3,13	2,96	3,12	2,32
Farmacie pubbliche, ASL e Servizi assistenziali di cura	2,71	2,62	3,00	3,07	2,73	2,91	3,02	2,80	3,43	2,73
Servizi culturali, per il turismo e il tempo libero	2,64	2,76	2,71	3,17	3,08	2,52	2,51	3,03	4,01	2,69
<i>Media di tutti i servizi</i>	<i>2,93</i>	<i>2,97</i>	<i>3,02</i>	<i>3,39</i>	<i>3,08</i>	<i>3,03</i>	<i>3,04</i>	<i>3,07</i>	<i>3,96</i>	<i>2,99</i>

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Un'influenza solo relativa (2,83) è assunta poi dai servizi culturali, per il turismo e il tempo libero, ossia da quei servizi di promozione del territorio e del c.d. "capitale sociale" che tuttavia sono di aiuto concreto alle esigenze produttive delle singole aziende, specie per quel che riguarda le industrie manifatturiere. Quest'ultime, infatti, danno un maggiore peso ai servizi di tipo energetico, soprattutto in tema di fornitura di energia elettrica (4,12), elemento, come visto, indispensabile per la natura produttiva di ogni industria, mentre per la cosiddetta "industria dell'accoglienza", risulta essere centrale la raccolta e lo smaltimento rifiuti (3,70), poiché si tratta del settore che ruota intorno al turismo e che vede quindi, nel decoro urbano, un'importante prerogativa di attrattività per i visitatori, specie esteri.

Viceversa, i commercianti danno un certo rilievo ai sistemi di trasporto locale, soprattutto in quelle realtà a traffico limitato che rischia, a loro detta, di disincentivare gli acquisti. Anche le imprese delle costruzioni danno una maggior importanza alla fascia di settori pubblici di loro maggiore pertinenza, sottolineando, così, la centralità delle politiche di edilizia pubblica e popolare, mentre gli agricoltori puntano principalmente su un servizio idrico esteso ed efficiente, anche in questo caso privilegiando le sfere di propria competenza.

Differenze (anche rimarchevoli) si hanno pure effettuando una scomposizione di questi dati a livello territoriale, dalla quale si evince, ad esempio, come nel Sud sia particolarmente sentita la necessità di servizi pubblici nel campo idrico e in quello ambientale, a fronte di una certa priorità data dalle imprese del Centro ai servizi di trasporto pubblico e al sistema di assistenza sanitaria. Nel Nord Italia, infine, viene data mediamente una minore importanza a tutti i vari settori, evidentemente in virtù di un sistema di servizi pubblici già parzialmente corrispondente alle esigenze delle aziende, salvo che per quanto riguarda l'energia elettrica, ritenuta dalla larga maggioranza degli imprenditori settentrionali come la urgenza prioritaria da affrontare in tema di *utilities*.

Andando, infine, ad esaminare l'intero territorio nazionale, si sottolinea come la media generale dell'importanza attribuita ai servizi di pubblica utilità, sia pari ad una cifra comunque ragguardevole (3,08), evidenziando al contempo come, per nessuno dei settori di riferimento, essa non scenda mai sotto quota 2,4.

**Tab. 2. 6 – Qualità percepita dei servizi di pubblica utilità operanti nel territorio, in base all’area geografica e al settore produttivo (val. medi)**

	Area geografica				Settore produttivo					
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Agricoltura	Manifatturiero	Costruzioni	Commercio	Alberghi e ristoranti	Altre attività terziarie
Energia elettrica	3,86	3,24	3,30	3,28	3,40	3,32	3,37	3,51	3,06	3,52
Gas	3,43	3,09	3,13	2,78	2,96	3,27	3,03	3,03	3,19	3,14
Servizio idrico integrato	3,74	3,27	3,14	3,01	3,02	3,42	3,26	3,26	3,26	3,34
Igiene ambientale / Rifiuti	3,47	3,17	2,94	2,35	3,07	3,28	2,79	3,11	2,86	2,88
Trasporto pubblico locale	2,69	2,65	2,43	2,29	2,46	2,33	2,67	2,53	2,30	2,55
Edilizia pubblica e popolare	2,67	2,86	2,53	2,21	2,51	2,61	2,54	2,45	2,53	2,63
Farmacie pubbliche, ASL e Servizi assistenziali di cura	3,10	3,40	2,77	2,83	3,34	2,89	3,14	2,98	3,28	3,03
Servizi culturali, per il turismo e il tempo libero	2,91	2,90	2,66	2,33	2,89	2,56	2,81	2,60	2,31	2,84
<i>Media di tutti i servizi</i>	<i>3,23</i>	<i>3,07</i>	<i>2,86</i>	<i>2,64</i>	<i>2,95</i>	<i>2,96</i>	<i>2,95</i>	<i>2,93</i>	<i>2,85</i>	<i>2,99</i>

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Ai fini della valutazione dell'efficienza e dell'aumento di competitività che i servizi di pubblica utilità possono (e debbono) portare alle singole aziende, non è sufficiente esaminarne il ruolo e l'importanza che viene loro attribuita, ma anche valutarne il livello qualitativo allo stato attuale.

Da quanto riportato in tabella 6, emerge, così, un generalizzato sentimento di soddisfazione contenuta per il livello dei servizi offerti (media: 2,95), specie per quel che riguarda quei settori - trasporto pubblico ed edilizia popolare su tutti - ritenuti non direttamente pertinenti per l'andamento economico delle aziende intervistate.

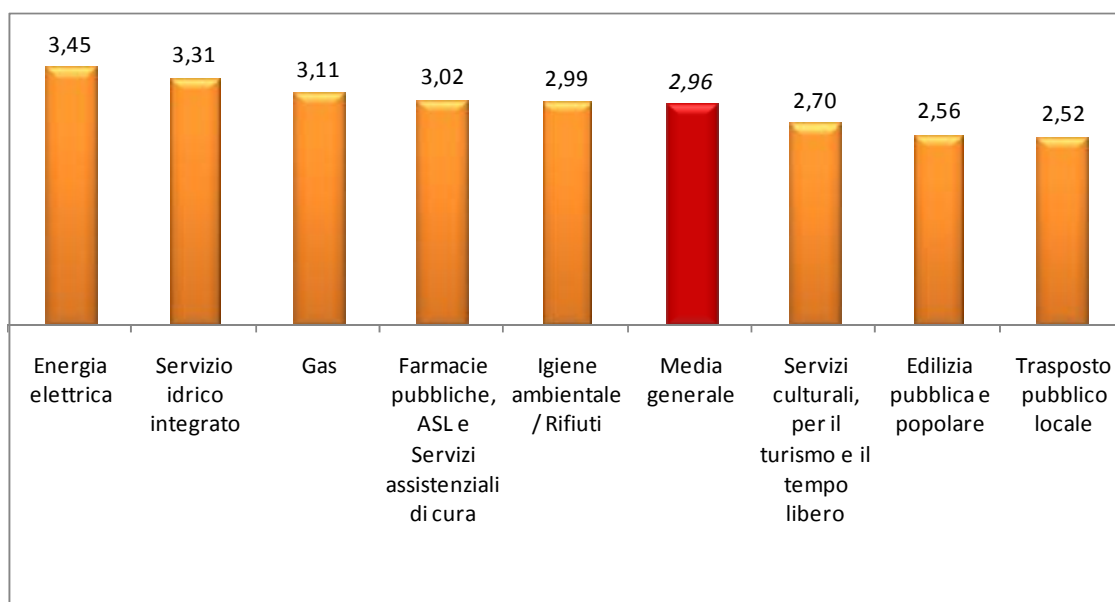
Un maggior grado di soddisfazione, viceversa, si evidenzia per quel gruppo di servizi a c.d. carattere "industriale", ovvero volti al funzionamento dei processi produttivi piuttosto che alle condizioni di sistema. Spicca, in particolare, l'apprezzamento per i servizi attualmente offerti in tema di fornitura di energia elettrica (3,45), così come mediamente soddisfacente è ritenuta la qualità in merito alla distribuzione di gas (3,11) (fig. 3). Elementi, questi ultimi due, particolarmente da sottolineare in un frangente storico in cui le tematiche energetiche assumono un'importanza cruciale per l'andamento economico di ogni singola azienda, visto l'elevato e crescente costo delle forniture energetiche.

Particolare apprezzamento viene espresso dalle imprese del manifatturiero, delle costruzioni e del commercio in merito alle qualità delle aziende che erogano energia elettrica, soprattutto nella parte nord-occidentale del paese, là dove riscuote una generale valutazione positiva anche l'operato dei servizi pubblici nel sistema idrico integrato.

Giudizi meno positivi si riscontrano, invece, per i servizi culturali e ricreativi, l'edilizia pubblica popolare ma soprattutto per ciò che concerne il servizio di trasporto locale, la cui qualità è ritenuta solo mediamente soddisfacente, in particolare nelle regioni centrali del Paese e da parte dei titolari di imprese attive nel comparto alberghiero-ristorativo.

In ogni caso, ciò che emerge in sintesi è un giudizio comunque sostanzialmente positivo sulla qualità di quei servizi di pubblica utilità ritenuti realmente determinanti ai fini dell'attività produttiva ("servizi industriali"), mentre minor apprezzamento è rivolto ai servizi che, viceversa, concorrono generalmente al miglioramento della qualità della vita della popolazione.

**Fig. 2.3 – Qualità percepita dei servizi di pubblica utilità (val. medi totale Italia)**



Fonte: indagine Censis, 2008

Circa la conoscenza che le aziende clienti dei servizi di pubblica utilità hanno sulla natura giuridica delle imprese eroganti, emerge che esse ritengono prevalenti le strutture pubbliche, specie per quel che riguarda il trasporto locale e la distribuzione di energia elettrica (tab. 7). Un maggiore percezione di presenza di soggetti privati, viceversa, si osserva relativamente al settore del gas (il 39,1% degli intervistati segnala la presenza esclusiva di forme societarie di natura privatistica), mentre nel campo dei servizi idrici integrati si segnala che si ritiene diffusa la presenza di soggetti a capitale misto pubblico-privato (quasi 35%), con il pubblico che, comunque, mantiene il controllo maggioritario.

In ogni caso, in alcuni contesti territoriali convivono diverse modalità di erogazione, in virtù anche di un sistema che, almeno sulla carta, lascia via libera ad ogni forma di concorrenza. La scomposizione per macroaree geografiche conferma in parte tale trend, con i soggetti pubblici ritenuti presenti soprattutto nelle fascia centrale della penisola, e quelli privati distribuiti più eterogeneamente in tutto il Paese, mentre le società a capitale misto pubblico-privato sono maggiormente osservate nelle regioni del Nord-Est, dove spesso appaiono l'unico soggetto presente sui mercati locali.

Ancora una volta si rivela fondamentale l'analisi sulla qualità di ciascuno dei servizi offerti, non più a livello generale come messo in evidenza precedentemente, ma su una serie di singoli aspetti specifici di cui la qualità si compone (tab. 8). In tal senso, si sottolinea come permanga ancora un livello relativamente modesto di informazione sulle tariffe praticate dalle imprese dei servizi di pubblica utilità (media dei settori: 2,42), specie in merito al servizio idrico integrato e all'igiene ambientale, mentre un maggior grado di apprezzamento è rivolto alla continuità del servizio offerto (media: 3,40, il valore più elevato fra tutti gli aspetti presi in considerazione).

Questa specifica domanda di continuità sembra un indicatore di quanto le imprese considerino i servizi pubblici una prestazione a carattere "universale" che in quanto tale deve essere garantita sempre.

**Tab. 2.7 - Tipologia di soggetti eroganti i servizi a “carattere industriale”, in base all’area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
<b>Servizio Idrico Integrato</b>					
Il solo soggetto pubblico	44,5	31,7	35,2	44,5	39,7
Il solo soggetto privato	26,6	21,1	27,4	26,0	25,4
Solo soggetto a capitale misto	28,9	47,2	37,3	29,5	34,9
Altro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Energia Elettrica</b>					
Il solo soggetto pubblico	40,5	49,9	48,7	51,6	47,3
Il solo soggetto privato	28,4	17,5	21,9	19,0	22,1
Solo soggetto a capitale misto	27,3	32,5	28,2	25,7	28,2
Altro	3,7	0,0	1,2	3,7	2,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gas</b>					
Il solo soggetto pubblico	25,8	23,2	35,6	28,0	27,9
Il solo soggetto privato	41,8	32,5	26,1	51,4	39,1
Solo soggetto a capitale misto	31,7	44,2	36,5	20,5	32,4
Altro	0,7	0,0	1,9	0,0	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Igiene Ambientale</b>					
Il solo soggetto pubblico	50,0	39,0	42,5	34,6	41,8
Il solo soggetto privato	23,3	21,2	23,3	36,8	26,5
Solo soggetto a capitale misto	26,7	38,8	34,0	28,6	31,4
Altro	0,0	1,0	0,1	0,0	0,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Trasporto pubblico Locale</b>					
Il solo soggetto pubblico	54,4	44,1	43,7	49,2	48,5
Il solo soggetto privato	26,1	24,9	33,3	23,3	26,5
Solo soggetto a capitale misto	19,3	31,1	22,1	27,0	24,6
Altro	0,2	0,0	0,9	0,5	0,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.8 - Valutazione di alcuni fattori di qualità dei servizi a “carattere industriale”** (val. medi totale Italia)

	Servizio Idrico integrato	Energia elettrica	Gas	Igiene ambientale	Trasporto pubblico locale	Media per ogni aspetto qualitativo
Livello di informazione sulle tariffe praticate	2,19	2,57	2,54	2,22	2,57	2,42
Corrispondenza fra servizi forniti e contrattualizzati	2,73	2,84	2,91	2,51	2,64	2,73
Continuità del servizio	3,70	3,75	3,64	3,03	2,88	3,40
Tempestività nella gestione delle emergenze	3,19	3,21	3,30	2,67	2,47	2,97
Funzionalità degli strumenti a tutela del cliente (carta dei servizi...)	3,19	2,85	2,80	2,55	2,52	2,78
Efficienza di uffici reclami	2,38	2,47	2,63	2,36	2,36	2,44
Innovazione nell’offerta dei servizi di pubblica utilità	2,32	2,59	2,56	2,31	2,28	2,41
<i>Media di ciascun servizio di pubblica utilità</i>	<i>2,81</i>	<i>2,90</i>	<i>2,91</i>	<i>2,52</i>	<i>2,53</i>	

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Sostanzialmente soddisfacente è ritenuta la tempestività nella gestione delle emergenze (2,97), tranne che nel trasporto pubblico locale (settore in cui il valore non va oltre 2,47). Nel complesso, è proprio quest'ultimo a mostrare i livelli qualitativi peggiori tra tutti servizi pubblici presi in esame: guardando infatti alle media di colonna, è possibile individuare due cluster: da una parte, il TPL e l'igiene ambientale (medie intorno al 2,5) e, dall'altra parte, i servizi di natura energetica (non a caso quelli dove la presenza delle imprese private è più radicata) e il servizio idrico integrato, i quali presentano il maggior grado di apprezzamento qualitativo.

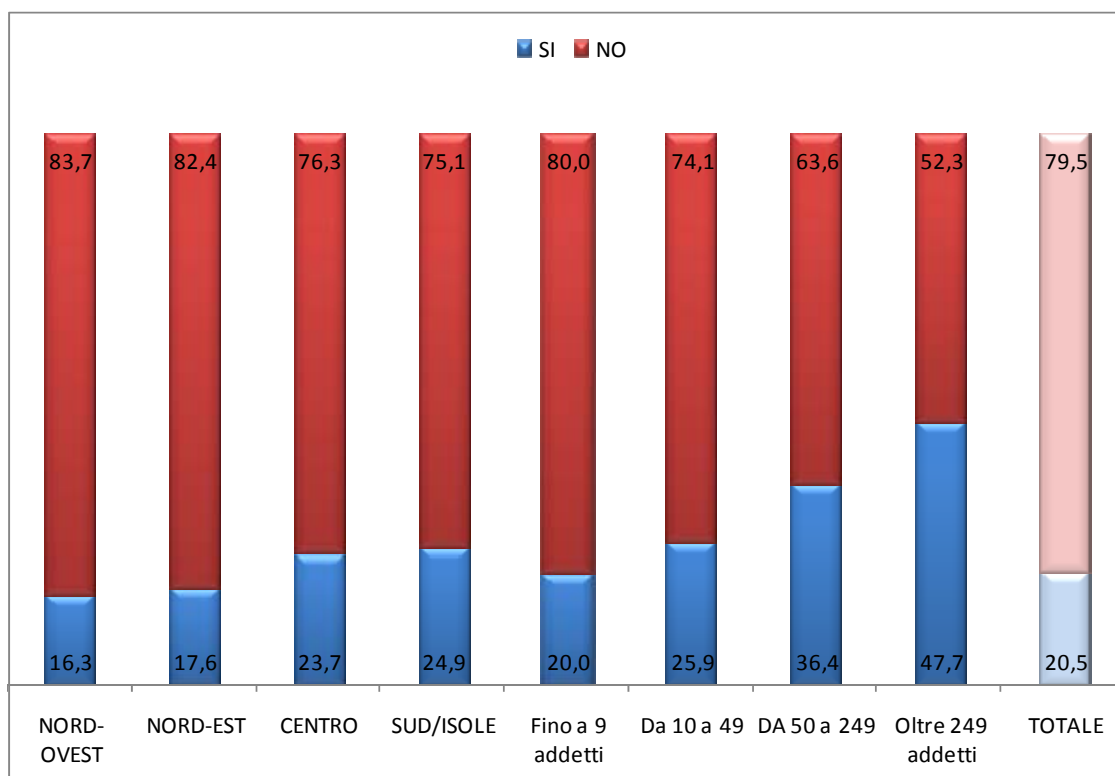
Ulteriore elemento da sottolineare, infine, è quello relativo al fatto che per tutte le categorie analizzate, rimanga modesto il livello di qualità offerto in tema di efficienza degli uffici reclami (media: 2,44), così come relativamente all'innovazione dell'offerta dei servizi forniti (2,41).

Altra evidenza utile per la valutazione della qualità del servizio proviene poi dall'elevata percentuale (79,5%) (fig. 4) di imprenditori che lamentano ancora una scarsa attenzione da parte delle imprese dei servizi di pubblica utilità, alle informazioni e alle richieste formulate dagli stessi imprenditori, che si sentono troppo spesso come meri "clienti" e quindi solo soggetti passivi dell'offerta di servizi pubblici.

Diversamente da quanto emerso fin qui nel corso dell'analisi, ciò è vero soprattutto nel Nord del Paese, dove evidentemente c'è una richiesta costante e capillare di un rapporto sempre più diretto e continuo tra servizi pubblici e clientela imprenditoriale, soprattutto da parte di quelle piccole e microimprese che necessitano di un'attenzione particolare nel corso di tutto il rapporto di erogazione del servizio, dalla fase di conoscenza delle condizioni e dei vantaggi contrattuali, a quella dell'assistenza e della manutenzione.

Al contrario, le imprese attive nell'erogazione dei servizi pubblici sembrano puntare molto più sulle informazioni acquisite dalle grandi aziende, numericamente modeste ma con grandi volumi di consumi. Grandi imprese (si pensa sempre alle attività con oltre 250 addetti) che in quasi la metà dei casi, quindi, non si sentono semplici clienti, ma ritengono di concorrere all'aumento della qualità degli stessi servizi di cui beneficiano, anche in virtù dell'elevato costo che i consumi di tali servizi hanno sui bilanci aziendali (si pensi, ad esempio, all'incidenza dei costi energetici in un'industria manifatturiera con cicli produttivi a catena).

**Fig. 2.4 - Imprese che si sentono fonti di acquisizione di informazioni per migliorare la qualità del servizio, per i soggetti che erogano servizi di pubblica utilità in base all'area geografica e al numero di addetti (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

Recenti studi hanno dimostrato come i livelli assoluti – e ancor di più i differenziali - del costo dell'energia elettrica o dello smaltimento dei rifiuti incidano sulla competitività di molte imprese in maniera anche maggiore del differenziale di altri voci di costo (il costo del lavoro, ad esempio). Nonostante questo, ancora elevata (quasi il 44%) appare essere la quota di imprenditori che non hanno una cognizione (se non precisa, almeno di massima) sull'esborso che in media le aziende pagano per l'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità.

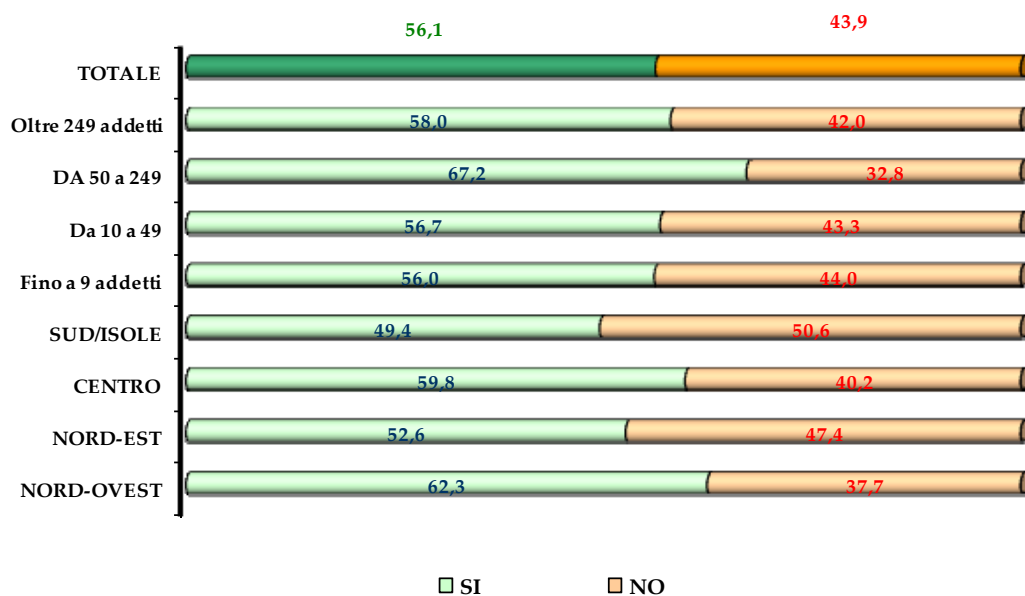
Questo accade in particolare nelle piccole realtà imprenditoriali, probabilmente anche in virtù della spiccata variabilità dei costi (soprattutto energetici), mentre nelle aziende di maggior dimensione si ha una percezione più chiara dell'incidenza che le spese per i servizi di pubblica utilità hanno sul bilancio aziendale complessivo.

A livello geografico, invece, il maggior grado di conoscenza di tali costi si ha nelle imprese del Nord-Ovest e in quelle del Centro, mentre nel Sud e nelle Isole è addirittura maggioritaria la quota di imprenditori che ammette di non essere a conoscenza dei costi medi sostenuti per i servizi di pubblica utilità all'interno della propria stessa azienda (fig. 5).

Inoltre, tra coloro i quali dichiarano di sapere quanto mediamente si spende per tali servizi, la conoscenza è dettagliata, in realtà, in appena un terzo dei casi (fig. 6), anche se in questo caso ha probabilmente inciso anche la qualifica del rispondente, che potrebbe non essere tenuto, in virtù del ruolo che svolge, ad una precisa cognizione della struttura e dell'incidenza dei costi. Questo, però, può accadere all'interno di realtà aziendali di medio-grandi dimensioni (dove esistono uffici preposti ai pagamenti e al rapporto con i servizi di pubblica utilità), mentre è paradossalmente proprio all'interno delle microimprese (spesso a conduzione familiare se non individuale), che si registra la maggiore approssimazione alla conoscenza dei costi finali sostenuti.

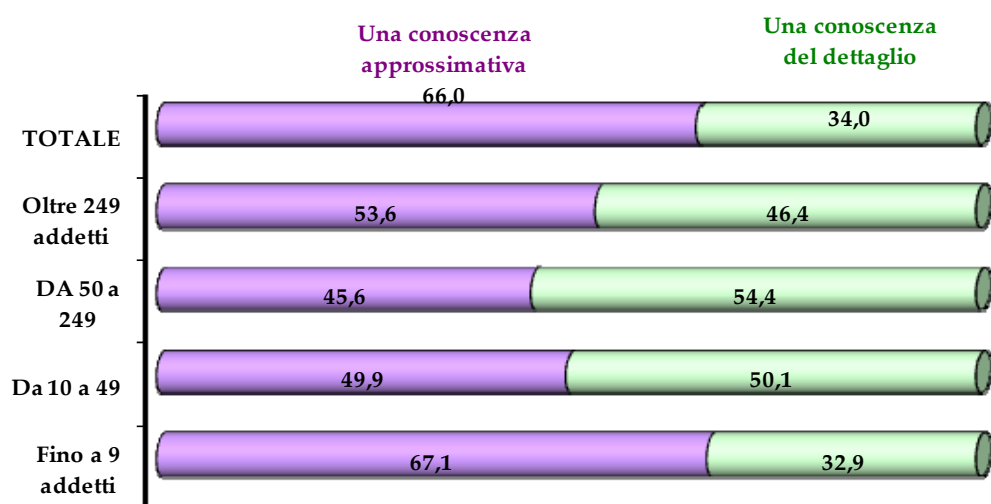
Concentrando comunque l'attenzione su quella fetta di imprenditori che già conosce il livello dei costi sostenuti per i servizi di pubblica utilità (con l'esclusione delle spese per le materie prime di natura energetica, come visto estremamente variabili anche solo nel breve periodo), si osserva che le quote di spesa per tali tipologie di servizi variano anche sensibilmente: se quasi un quarto degli intervistati, infatti, dichiara che l'incidenza dei costi per i servizi di pubblica utilità è stato inferiore al 3% del totale delle spese aziendali, un'altrettanto rilevante quota di imprenditori (27,3%) evidenzia come tale quota salga a oltre il 10% (tab. 9).

**Fig. 2.5 - Conoscenza degli imprenditori sui costi medi sostenuti per i servizi di pubblica utilità, in base alla classe dimensionale e all'area geografica (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.6 - Tipo di conoscenza degli imprenditori sulle tariffe praticate per i servizi di pubblica utilità, in base al numero di addetti (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.9 - Incidenza della spesa per i servizi di pubblica utilità (esclusi i costi per le materie prime di natura energetica) sul totale dei costi aziendali sostenuti, per settore produttivo e numero di addetti (val. %)**

	Fino al 3%	Dal 4 al 6%	Dal 7 al 10%	Oltre il 10%	Totale
<b>Settori produttivi</b>					
Agricoltura	11,5	15,0	39,8	33,7	100,0
Manifatturiero	20,7	8,6	42,1	28,7	100,0
Costruzioni	31,7	16,8	24,7	26,7	100,0
Commercio	35,0	25,8	22,3	16,9	100,0
Alberghi e ristoranti	3,5	7,6	25,5	63,4	100,0
Altre attività terziarie	19,1	43,7	10,5	26,7	100,0
<b>Classe dimensionale</b>					
Fino a 9 addetti	22,3	29,0	20,6	28,2	100,0
Da 10 a 49	42,6	27,8	16,4	13,2	100,0
DA 50 a 249	34,6	28,0	15,2	22,2	100,0
Oltre 249 addetti	49,1	26,8	9,8	14,3	100,0
<i>Totale</i>	23,5	28,9	20,3	27,3	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

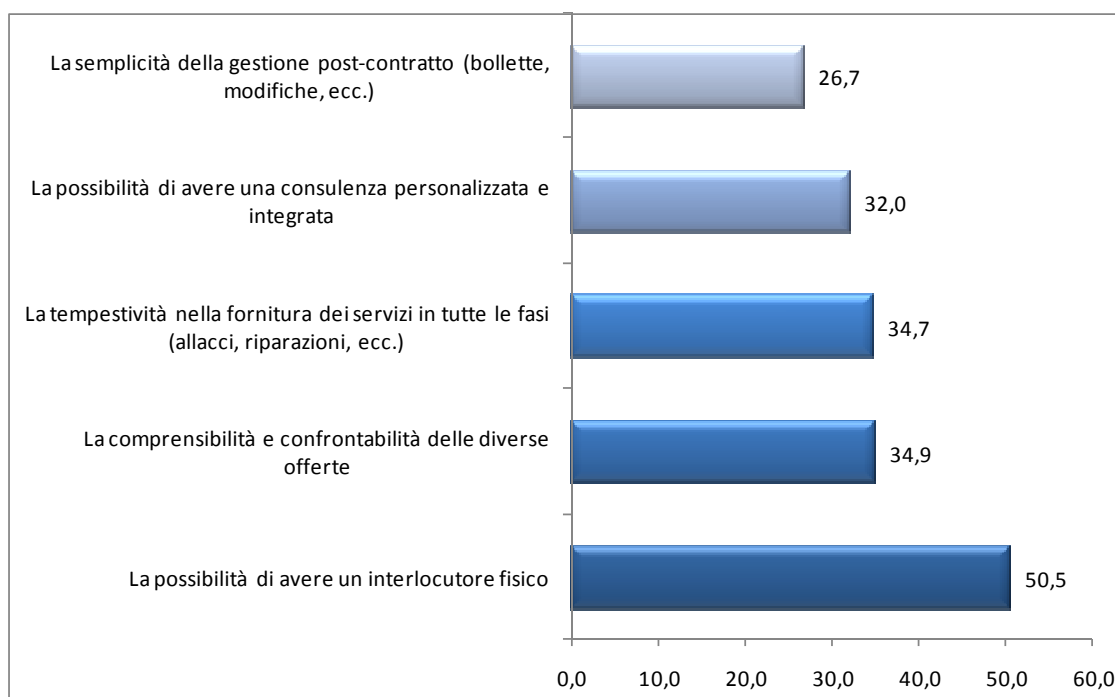
Sono soprattutto i titolari di alberghi e ristoranti a lamentare un'elevata incidenza delle spese per tale tipologia di servizi, il cui peso è particolarmente sostenuto anche secondo la maggior parte degli agricoltori. Viceversa, oltre la metà dei commercianti afferma che la relativa incidenza di tali costi sul totale delle spese aziendali, non oltrepassa comunque il 6%, cosa che avviene anche in diversi altri comparti del terziario. Infine, quasi la metà degli imprenditori del manifatturiero, tra i principali usufruttori di tali servizi, dichiara un'incidenza dei costi per i servizi pubblici intermedia rispetto agli estremi sin qui considerati, ossia con un peso fra il 7 e il 10% del totale delle spese aziendali.

Se si guarda invece alla dimensione aziendale, emerge una certa peculiarità, ossia il fatto che i costi maggiori per tali servizi siano stati indicati sia dalle aziende di media dimensione (50-249 addetti), che dalle micro realtà imprenditoriali (con meno di 9 dipendenti), mentre un costo minore è stato affrontato dalle grandi imprese del Paese e dalle piccole aziende (10-49 addetti).

In ogni caso, comune a tutte le categorie imprenditoriali è l'esigenza di una riduzione dei prezzi per i servizi offerti, anche se sono numerose le altre istanze che si ritiene debbano ancora essere soddisfatte dalle aziende erogatrici, prima tra tutti la possibilità di avere un interlocutore fisico con cui ogni impresa possa relazionarsi direttamente (fig. 7): più della metà degli imprenditori intervistati, infatti, sottolinea tale necessità, così come diffusa è l'esigenza di avere una consulenza personalizzata e integrata. Da più parti, poi (34,7%) si ritiene altrettanto necessaria la tempestività nella fornitura dei servizi di pubblica utilità in tutte le fasi (allacci, riparazioni) di erogazione e distribuzione degli stessi servizi, mentre una quota minore (26,7%) invoca una semplificazione di tutta la gestione post contratto, ossia quella di tutta quella parte relativa alla bollette e alla modifiche delle condizioni contrattuali inizialmente sottoscritte (tab. 10).

In questo caso, utile è un'analisi a livello dimensionale più che territoriale, dal momento che è comune, sia alle microimprese che alle aziende di maggior dimensione, la richiesta rivolta alle aziende dei SPL di sviluppare tutta una serie di servizi accessori rispetto alla semplice erogazione e distribuzione. Sono però, soprattutto le piccole realtà imprenditoriali ad avvertire tale necessità, e in particolare l'esigenza di avere un interlocutore fisico unico con cui rapportarsi, fattore ritenuto relativamente meno importante, invece, per le aziende di media dimensione.

**Fig. 2.7 – 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

**Tab. 2.10 - Esigenze delle imprese che devono ancora essere soddisfatte, in base al numero degli addetti (val. %)**

	Fino a 9 addetti	Da 10 a 49	DA 50 a 249	Oltre 249 addetti
Possibilità di avere un interlocutore fisico	50,6	50,2	36,8	55,8
Possibilità di avere una consulenza personalizzata e integrata	32,0	30,6	43,9	24,3
Comprensibilità e confrontabilità delle diverse offerte	34,4	43,9	38,0	21,9
Semplicità della gestione post-contratto (bollette, modifiche, ecc.)	26,4	33,7	19,0	35,4
Tempestività nella fornitura dei servizi in tutte le fasi (allacci, riparazioni, ecc.)	35,1	27,4	34,8	37,2

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Tutte le esigenze citate fanno leva sulla più generale necessità del mantenimento di un rapporto diretto e durevole nel tempo fra imprese e società di servizi pubblici locali, rapporto fondato su alti parametri di “qualità”, che in diversi casi, però, è oggi ritenuta ancora carente (fig. 8): circa 6 imprenditori su 10, infatti, ritengono assente questo importante fattore (soprattutto in termini di fidelizzazione del cliente nel tempo), in particolare nel campo dell’igiene ambientale, in quello del trasporto pubblico locale e nei servizi idrici integrati, mentre la cosiddetta “qualità della relazione” appare maggiormente presente nell’erogazione di servizi energetici (gas-luce-riscaldamento).

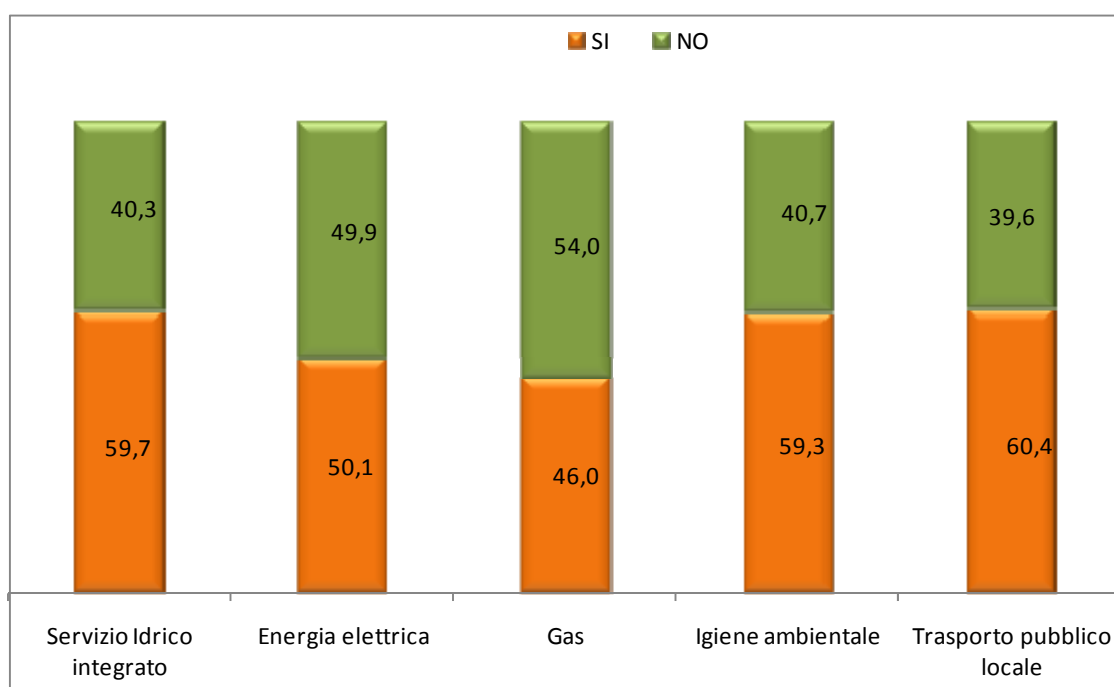
È proprio in quest’ultimo settore, inoltre, che si registra (sempre secondo l’opinione dell’imprenditoria italiana) il maggior livello di professionalità del personale delle aziende eroganti servizi di pubblica utilità (tab. 11), mentre minore è l’apprezzamento sull’operato degli addetti del trasporto pubblico e dell’igiene ambientale, non a caso i segmenti che rivelano anche i più evidenti problemi di carenza di qualità.

La relazione tra livello di professionalità e tipologia di servizi si può ritenere influenzata dall’intensità di lavoro che caratterizza questi ultimi: in altre parole, un settore come quello del trasporto pubblico, che richiede un elevato numero di dipendenti, inevitabilmente presenta più bassi valori di professionalità rispetto, ad esempio, ad un settore come quello del gas (tipico servizio a rete), dove maggiore è il grado di specializzazione e di competenze per un più ristretto numero di addetti.

Negli ultimi anni va sempre più sviluppandosi, in tutto il territorio nazionale, la nascita di imprese di tipo *multiutility*, ossia società operanti in diversi servizi di pubblica utilità e/o in diversi ambiti territoriali. Un trend che fa leva, da un lato, sulla necessità di rafforzamento (tramite fusioni e incorporazioni) delle imprese eroganti tale tipologia di servizi, e dall’altro sulle esigenze degli stessi clienti finali di avere un unico interlocutore (o, quantomeno, un numero molto limitato) con cui relazionarsi.

Ancora relativamente poco diffuse, in ogni caso, risultano le aziende che offrono servizi integrati secondo il modello di *multiservice*, dal momento che quasi i 2/3 degli imprenditori intervistati ne ha dichiarato l’assenza, almeno nel contesto territoriale in cui essi operano (fig. 9).

**Fig. 2.8 – Carenza della “qualità della relazione” (inteso come uno dei fattori fondamentali per mantenere i clienti nel tempo) nelle imprese erogatrici dei servizi “a carattere industriale” (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

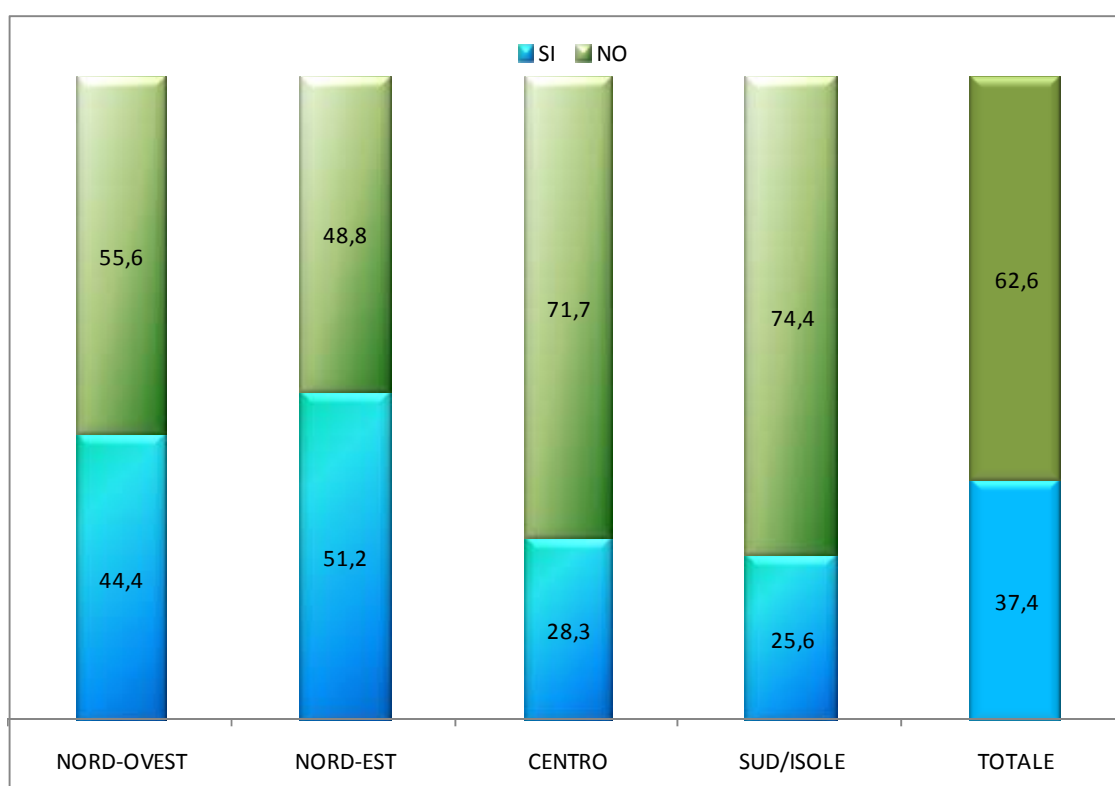
**Tab. 2.11 - Giudizio sul livello di professionalità del personale delle aziende di seguenti servizi a “carattere industriale”, in base all’area geografica, al settore di attività e al numero di addetti (val. medi)**

	Servizio Idrico integrato	Energia elettrica	Gas	Igiene ambientale	Trasporto pubblico locale
<b>Area geografica</b>					
Nord-Ovest	3,32	3,31	3,24	3,10	2,96
Nord-Est	3,18	2,92	3,11	2,87	2,70
Centro	3,00	2,87	3,33	2,83	2,62
Sud/Isole	2,73	3,26	3,08	2,37	2,64
<b>Settore di attività dell'impresa</b>					
Agricoltura	3,29	3,26	3,53	3,15	2,96
Manifatturiero	3,19	3,14	3,13	2,72	2,44
Costruzioni	3,13	3,14	3,43	3,04	3,22
Commercio	2,67	2,94	2,94	2,65	2,75
Alberghi e ristoranti	3,04	2,94	3,47	2,77	2,38
Altre attività terziarie	3,29	3,25	3,24	2,88	2,71
<b>Numero di addetti dell'impresa</b>					
Fino a 9 addetti	3,06	3,11	3,19	2,79	2,75
Da 10 a 49	2,94	3,06	3,06	2,95	2,71
DA 50 a 249	3,15	3,42	3,62	3,35	2,70
Oltre 249 addetti	3,18	3,44	3,64	2,89	2,59
<i>Totale</i>	<i>3,06</i>	<i>3,11</i>	<i>3,19</i>	<i>2,80</i>	<i>2,75</i>

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.9 - Presenza di aziende che offrono servizi integrati secondo un modello di *multiservice*, in base all'area geografica (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

Ciò avviene, come già messo in evidenza in precedenza, soprattutto in quelle realtà dove il solo soggetto operante è ancora quello pubblico (o, per meglio dire, di un soggetto pubblico per ogni settore): è questo il caso del Centro ma soprattutto del Sud Italia, dove meno di 1/4 degli imprenditori locali ha a che fare, sul proprio territorio, con aziende che offrono servizi integrati.

Viceversa, il modello *multiservice* è maggiormente diffuso nelle aree più dinamiche del Paese, e in particolare nel Nord-Est, dove oramai sono maggioritari gli imprenditori che si relazionano con sistemi integrati di erogazione di servizi (si pensi in particolare all'Emilia Romagna, dove alcune società svolgono contemporaneamente le funzioni di erogazione di energia, raccolta rifiuti e gestione del sistema idrico, sia assorbendo la domanda di consumi privati familiari, che quella della clientela imprenditoriale).

Nelle realtà dove sono presenti *multiutilities* oramai consolidate, proprio quest'ultime portano una serie di benefici per la clientela imprenditoriale, prime tra tutte la semplificazione dei passaggi di natura burocratica e il vantaggio di poter interloquire con un unico soggetto di offerta (tab. 12).

In alcuni casi, poi, le aziende di servizi integrati hanno ridotto le tariffe, conseguenza non sempre immediata alla produzione su larga scala dei servizi: se da un lato, infatti, le *multiutilities* possono garantire riduzioni di tariffe attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo, dall'altro lato, però, una normativa asimmetrica può favorire pratiche di sussidio incrociato, con tariffe più elevate per i servizi sui quali è possibile esercitare una qualche forma di potere di mercato, e tariffe "sottocosto" per i servizi più esposti a concorrenza.

In altre parole, operando in un contesto ancora poco concorrenziale come quello italiano, le imprese *multiutilities* hanno avuto la possibilità di costruirsi posizioni dominanti, sfruttando la molteplicità di campi d'intervento, la fidelizzazione della clientela e l'accesso privilegiato alle informazioni di mercato.

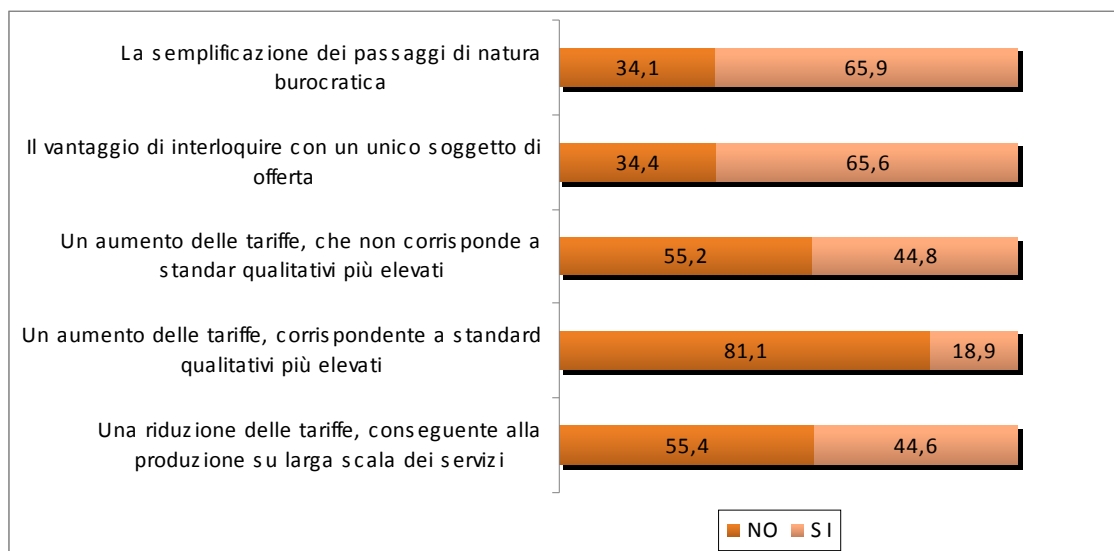
I dati sollevano l'attenzione su alcuni rischi di tale dominanza, dal momento che quasi il 56% degli imprenditori attivi in territori dove già sono presenti società *multiutilities*, ha riscontrato dalla loro nascita un aumento delle tariffe, non corrispondente, però, a standard qualitativi più elevati (fig. 10).

**Tab. 2.12 - Conseguenze della presenza di aziende che offrono servizi integrati secondo un modello di multiservice, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica			
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Una riduzione delle tariffe, conseguente alla produzione su larga scala dei servizi</b>				
No	49,2	61,3	73,2	42,8
Si	50,8	38,7	26,8	57,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Un aumento delle tariffe, corrispondente a standard qualitativi più elevati</b>				
No	75,4	73,0	96,6	91,5
Si	24,6	27,0	3,4	8,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Un aumento delle tariffe, che non corrisponde a standard qualitativi più elevati</b>				
No	72,1	45,9	41,5	49,2
Si	27,9	54,1	58,5	50,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Il vantaggio di interloquire con un unico soggetto di offerta</b>				
No	32,0	32,3	53,3	26,7
Si	68,0	67,7	46,7	73,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>La semplificazione dei passaggi di natura burocratica</b>				
No	34,1	29,9	53,7	24,3
Si	65,9	70,1	46,3	75,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.10 - Conseguenze della presenza di aziende che offrono servizi integrati secondo un modello di *multiservice* (val. % totale Italia)**



Fonte: indagine Censis, 2008

Considerando, comunque, l'attività dei servizi di pubblica utilità in tutti i suoi aspetti (qualità, risposta alle esigenze espresse, rapporti con la clientela), la gestione risulta essere, nella maggioranza dei casi (56,3%) inferiore rispetto alle aspettative e solo nel 1,7% dei casi supera, invece, le attese dell'imprenditoria italiana (tab. 13). Un ulteriore approfondimento potrebbe essere effettuato, a questo punto, per comprendere se si è trattato di una cattiva gestione da parte delle società di servizi pubblici o se, al contrario, le aspettative della domanda erano troppo elevate.

## 2.4. La scelta della prossimità: una nuova domanda di regolazione per il mercato

La natura giuridica delle aziende che gestiscono i servizi di pubblica utilità è profondamente mutata negli ultimi anni grazie anche all'avvio di processi di liberalizzazione e aziendalizzazione dell'intero settore.

Differenti sono le modalità di gestione e affidamento dei servizi di pubblica utilità: se in diversi casi, infatti, il servizio è rimasto totalmente pubblico (attraverso, cioè, una gestione in economia della municipalizzate), dall'altro lato si registra una recente (ma sempre più diffusa) tendenza agli affidamenti diretti a società di capitali controllate dagli enti locali (affidamento *in house*) e a quelle società miste in cui il socio privato viene scelto con procedura a evidenza pubblica, uniformando, in sostanza, la normativa relativa ai servizi a quella già prevista per la gestione delle reti.

In realtà, secondo un'opinione diffusa, la recente tendenza a moltiplicare le società pubbliche (patrimoniali, di gestione delle reti, di erogazione dei servizi, di vendita, di acquisto, *in-house*, miste di minoranza, miste di maggioranza, consortili, "federali") è vista non tanto come strumento di transizione verso le liberalizzazioni, ma come tendenziale logica di difesa da parte delle amministrazioni locali.

**Tab. 2.13 - Valutazione della gestione offerta dei servizi di pubblica utilità in tutti i suoi aspetti (qualità, risposta alle esigenze del cliente, rapporti con la clientela) rispetto alle aspettative dell'impresa, in base all'area geografica e al numero degli addetti (val. %)**

	Area geografica				Numero di addetti				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Fino a addetti	Da 10 a 49	DA 50 a 249	Oltre 249 addetti	
Inferiore	48,0	49,1	51,7	74,8	56,6	54,3	43,7	42,9	56,4
In linea	50,9	46,1	46,9	25,1	41,8	43,7	53,4	57,1	42,0
Superiore	1,0	4,8	1,4	0,1	1,7	2,0	2,8	0,0	1,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

In virtù di tutta questa serie di nuove tipologie di aziende che si immettono nel mercato dei servizi di pubblica utilità, risultano difformi anche i giudizi sulle varie modalità di gestione sopra elencate, non tutte percepite alla stessa stregua in termini di soddisfazione della clientela: riscontri maggiormente positivi, ad esempio, sono espressi dall'imprenditoria relativamente all'affidamento diretto e all'esternalizzazione del servizio verso le imprese private, mentre il mantenimento del servizio totalmente in mani pubbliche incontra indubbiamente meno favori.

Uno dei meriti dei processi di riforma può essere stata l'attribuzione di una dimensione (almeno parzialmente) imprenditoriale all'organizzazione di questi servizi.

A livello geografico, il massimo grado di correlazione tra soddisfazione modalità di gestione viene espresso dagli imprenditori del Sud Italia nei confronti del ricorso all'affidamento diretto, tramite cioè l'esternalizzazione del servizio alle imprese private, mentre al contrario nel Nord-Ovest ancora ampio è il consenso verso la gestione in economia, e quindi verso un servizio totalmente pubblico. Questo probabilmente in virtù della buona gestione dei servizi di pubblica utilità già in passato messa in atto nelle ex municipalizzate delle regioni settentrionali, a differenza di quanto accaduto nel Mezzogiorno, dove prevalente è l'opinione che solo una gestione del tutto slegata dalle logiche politiche locali, potrebbe finalmente spezzare il filo con la gestione dei decenni passati.

Sono soprattutto le aziende di medie dimensioni (50-249 addetti), a sottolineare il legame diretto tra soddisfazione della clientela e privatizzazione del mercato, mentre le grandi imprese sembrano privilegiare ancora la gestione pubblica del servizio, e ancor di più l'affidamento a società miste pubblico/privato (tab. 14).

La difformità di giudizi sopra rilevata deriva, quindi, anche dal fatto che, ancora oggi, non in tutte le realtà provinciali italiane sono stati messi in atto processi di "aziendalizzazione" dei servizi di pubblica utilità e, parallelamente, quelli di reale liberalizzazione dei mercati, processi entrambi promossi dalle leggi locali e nazionali, e così tanto auspicati a livello mediatico. Meno della metà del campione di imprenditori intervistati, infatti, ha registrato, nel contesto territoriale in cui opera, l'effettiva trasformazione delle imprese dei servizi di pubblica utilità in vere e proprie aziende, gestite secondo logiche manageriali.

**Tab. 2.14 - Grado di correlazione tra soddisfazione dei clienti e diverse modalità di gestione o affidamento dei servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica, al settore produttivo e al numero di addetti (val. medi)**

	Gestione in economia (servizio totalmente pubblico)	Ricorso ad affidamento diretto (esternalizzazione del servizio ad imprese private)	Gestione a società miste (pubblico che affida servizio a società mista pubblico/privato)
<b>Area geografica</b>			
Nord-Ovest	2,99	3,03	2,84
Nord-Est	2,54	3,07	2,67
Centro	2,54	2,99	2,81
Sud/Isole	2,43	3,37	2,86
Totale	2,64	3,13	2,80
<b>Settore di attività dell'impresa</b>			
Agricoltura	3,10	3,40	2,98
Manifatturiero	2,49	3,19	2,70
Costruzioni	2,72	3,31	2,93
Commercio	2,63	2,91	2,82
Alberghi e ristoranti	2,58	3,17	2,76
Altre attività terziarie	2,68	3,20	2,78
<b>Numero di addetti dell'impresa</b>			
Fino a 9 addetti	2,65	3,12	2,80
Da 10 a 49	2,43	3,10	2,74
DA 50 a 249	2,79	3,49	3,34
Oltre 249 addetti	2,84	2,72	2,88
<i>Totale</i>	<i>2,64</i>	<i>3,13</i>	<i>2,80</i>

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

Fonte: indagine Censis, 2008

E' in particolare nel Mezzogiorno, ancora una volta, che si accusa un certo ritardo, con solo il 37% degli imprenditori che afferma di aver già assistito all'aziendalizzazione dei servizi di pubblica utilità, a fronte di cifre ben più elevate nel resto d'Italia e in particolare nel Centro, dove tale quota oltrepassa il 52% (tab. 15).

I giudizi espressi in questa parte dell'indagine riflettono alcune posizioni talvolta aprioristiche assunte da una buona parte dell'imprenditoria italiana. Anche un'impresa pubblica che eroga servizi sul piano locale può essere efficiente: qui, invece, si ha la sensazione che solo alle strutture private si riconosca tale prerogativa, con il risultato che le risposte sull'"aziendalizzazione" siano troppo basse poiché riferite solo ad una parte dell'offerta, e quelle sulla "liberalizzazione" siano troppe, vista la non eccessiva diffusione di tale processo.

Da sottolineare, poi, come i due processi (aziendalizzazione e liberalizzazione) vadano spesso a braccetto, dal momento che nella maggioranza - relativa - dei casi sono stati avviati simultaneamente, mentre di gran lunga minori sono i casi in cui l'apertura a più operatori non ha coinciso con l'adozione di strumenti di gestione di tipo privatistico delle imprese sei servizi pubblici. In ogni caso, il vero dato sui cui riflettere è quello relativo alla scarsa conoscenza dello stesso mercato e degli operatori che vi operano: gli imprenditori delle aziende che usufruiscono dei servizi in numerosi casi (fino addirittura a raggiungere quasi la metà del campione intervistato nel Sud) non sono in grado di indicare se siano in atto i processi sopra descritti, anche solo nella propria provincia (tab. 16).

La percentuale di imprenditori che, al contempo, ha assistito ad una reale e concreta apertura alla concorrenza fra operatori diversi nei servizi di pubblica utilità appare essere sovrastimata (54,1%, come da fig. 11). Oltre il 58% del campione oggetto dell'indagine, poi, ritiene che tali processi, seppur ancora oggi non abbiano prodotto effetti reali sulle economie locali, potrebbero comunque portare indubbi benefici nel futuro (tab. 17). Quasi il 30% degli imprenditori, invece, ha già riscontrato effetti positivi sulla competitività del territorio in cui operano, e in cui sono stati messi in atto già da tempo processi di privatizzazione e liberalizzazione, a fronte di appena poco più del 10% che ritiene che tali processi non avranno alcuna conseguenza sulle singole economie locali.

**Tab. 2.15 - Avvio di processi di “aziendalizzazione” (1) delle imprese di servizi di pubblica utilità e di reale “liberalizzazione”(2) dei mercati in cui operano, in base all’area geografica (val. %)**

	Area geografica			
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Aziendalizzazione</b>				
Sì	47,9	54,2	52,3	37,0
No	19,5	13,9	18,4	13,6
Non sa	32,6	31,9	29,3	49,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Liberalizzazione</b>				
Sì	55,7	59,9	63,2	40,6
No	11,7	8,3	7,5	10,0
Non sa	32,6	31,9	29,3	49,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) *Aziendalizzazione*: adozione di strumenti di gestione di tipo privatistico (redditività, valorizzazione del patrimonio)

(2) *Liberalizzazione*: apertura alla concorrenza fra operatori diversi nei servizi di pubblica utilità

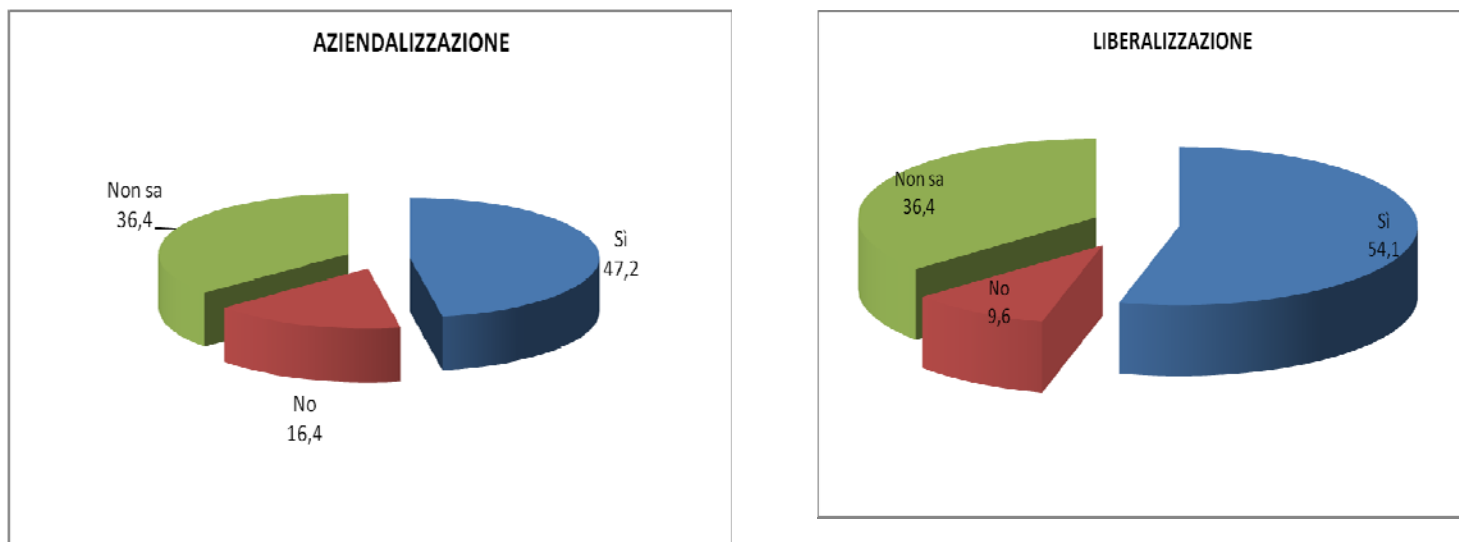
Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.16 - Tipologia dei processi in atto nei mercati in cui le imprese dei servizi di pubblica utilità operano, in base all’area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale Italia
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
Solo processo di aziendalizzazione	11,7	8,3	7,5	10,0	9,6
Solo processo di liberalizzazione	19,5	13,9	18,4	13,6	16,4
Entrambi i processi	36,2	46,0	44,8	27,1	37,7
Nessun processo	32,6	31,9	29,3	49,4	36,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.11 - Presenza di processi di aziendalizzazione e liberalizzazione nei servizi di pubblica utilità**  
(val. % media italiana)



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.17 - Rilevanza dei processi di aziendalizzazione e liberalizzazione per la competitività e la qualità sociale dei sistemi produttivi locali, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale Italia
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
<b>Aziendalizzazione</b>					
Effettiva	27,3	24,8	35,3	26,3	28,1
Potenziale	59,7	58,8	49,9	62,7	58,3
Nessuna delle due	13,0	16,4	14,8	11,1	13,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Liberalizzazione</b>					
Effettiva	25,7	30,9	39,3	30,0	30,9
Potenziale	64,9	55,2	47,4	62,9	58,5
Nessuna delle due	9,4	13,9	13,3	7,1	10,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Concentrando l'attenzione sulle sole realtà dove sono stati posti in essere processi di aziendalizzazione delle imprese eroganti servizi di pubblica utilità, si osserva come molteplici sono i possibili benefici derivanti da un ulteriore sviluppo e dal radicamento di tali processi.

L'aumento della competitività di un territorio, in primo luogo, è associato alla diversificazione dell'offerta dei servizi pubblici in funzione della clientela, parallelamente allo sviluppo di un profilo di gestione sempre più manageriale (tab. 18 e fig. 12). Ancora una volta, al contrario, è minoritaria, seppur ancora rilevante (45,3%), la quota di imprenditori che indica, nella continuazione ad operare come parte integrante delle Amministrazioni Pubbliche, un possibile beneficio per la competitività locale. Una percentuale non indifferente (37,4%), poi, auspica processi di trasformazione societaria più ampi, con il ricorso a politiche di acquisizione e fusione, tipiche di un contesto fortemente concorrenziale e privatistico.

Quest'ultima esigenza è particolarmente sentita nelle regioni del Nord-Est e del Centro, dove sono già in atto da anni contatti tra ex-municipalizzate di contesti territoriali anche non limitrofi, contatti finalizzati alla creazione di società non più concentrate su un unico ambito territoriale ma su più province, anche in regioni diverse.

Comune a tutte le macroripartizioni territoriali, in ogni caso, è l'esigenza di sostenere i livelli occupazionali del territorio, con l'auspicio che l'aziendalizzazione delle imprese dei servizi di pubblica utilità non comporti (come già accaduto, in diversi casi, nel passaggio da pubblico a privato) una riduzione di personale, ma sia, al contrario, un volano per la creazione di nuovi posti di lavoro. Il che conferma che le imprese italiane vedono in chi eroga servizi di pubblica utilità in primo luogo un soggetto che debba assicurare un buon livello di pace sociale e in seconda battuta di efficienza.

La domanda che spesso si pongono gli imprenditori intervistati, è come possano le aziende pubbliche, monopolizzate dalla politica, con microscopici bacini di utenza, raccogliere la sfida tecnologica e industriale derivante da una gestione integrata dei servizi di pubblica utilità. Il rischio da più parti percepito, quindi, è quello che gli enti locali, i quali posseggono ingenti patrimoni sotto forma di *local utilities* industriali, svolgano una fittizia funzione imprenditoriale, ma con rilevanti intrecci con la politica locale, di fatto creando situazioni oligopolistiche se non monopolistiche sul mercato, tale solo sulla carta.

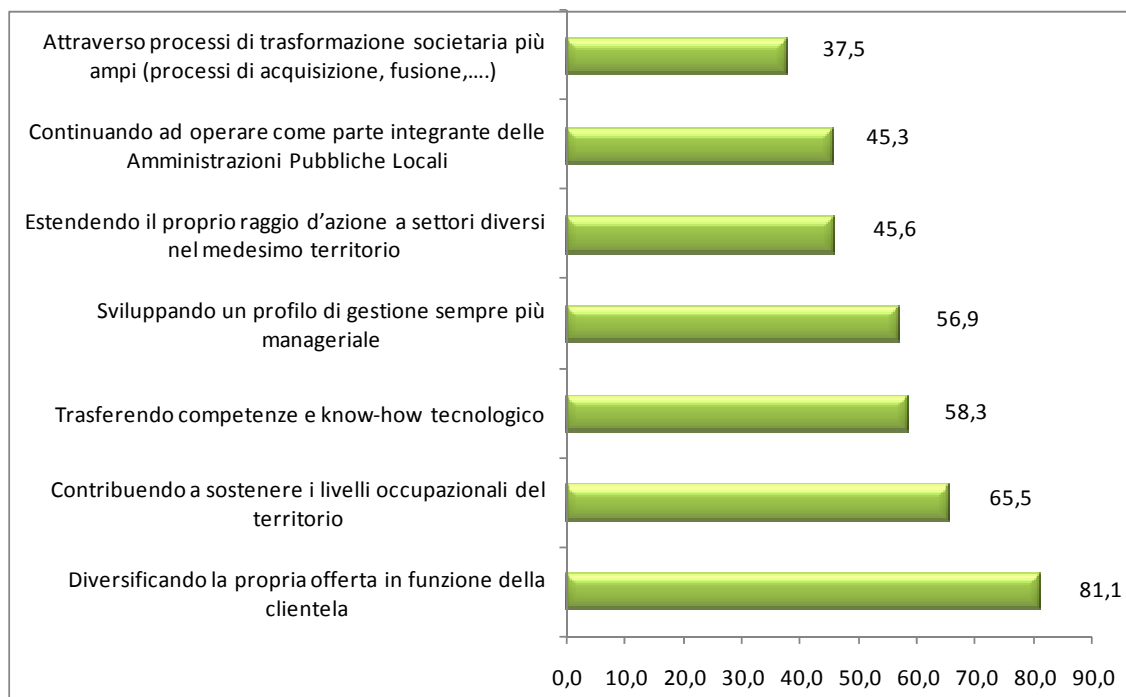
**Tab. 2.18 - Modalità attraverso le quali può aumentare il livello di competitività del territorio a seguito del processo di aziendalizzazione, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica			
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Sviluppando un profilo di gestione sempre più manageriale	44,7	64,0	55,3	67,1
Continuando ad operare come parte integrante delle Amministrazioni Pubbliche Locali	42,2	50,2	52,1	36,7
Diversificando la propria offerta in funzione della clientela	76,1	76,7	87,1	86,7
Estendendo il proprio raggio d'azione a settori diversi nel medesimo territorio	37,4	41,0	56,6	50,7
Attraverso processi di trasformazione societaria più ampi (processi di acquisizione, fusione,...)	32,3	42,9	41,6	33,8
Contribuendo a sostenere i livelli occupazionali del territorio	67,1	58,8	67,9	68,6
Trasferendo competenze e <i>know-how</i> tecnologico	55,1	51,2	71,0	57,5

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.12 - Interventi da mettere in atto per incrementare il livello di competitività del territorio a seguito del processo di aziendalizzazione delle aziende operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità (val. % totale Italia)**



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

Fonte: indagine Censis, 2008

Conferma di ciò viene dalla lettura dei dati contenuti nella tabella 19, i quali indicano come la larga maggioranza (69,8%) degli imprenditori intervistati ritenga che le imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità, in seguito al processo di aziendalizzazione, abbiano visto comunque rimanere intatto il condizionamento proveniente dagli organi politici locali, mentre in un numero limitato di casi la privatizzazione ha coinciso con un reale incremento dell'autonomia e dell'indipendenza delle società di servizi dal potere amministrativo.

Ciò è vero in particolare nel Nord-Est e nel Centro del Paese, dove praticamente 3 imprenditori su 4 non hanno riscontrato l'auspicato aumento dell'autonomia delle imprese di pubblica utilità, neanche in seguito al processo di aziendalizzazione, mentre minore è la percentuale relativa al Nord-Ovest, pur mantenendosi sempre decisamente alta (64,7%).

In realtà, la concorrenza nel mercato si sviluppa con molta lentezza e in termini molto diseguali sul territorio nazionale, anche in virtù della difesa di interessi meramente localistici se non corporativi. Non è quindi facile valutare sistematicamente come il processo stia operando in termini di contenimento della dinamica tariffaria e di innalzamento della qualità delle prestazioni.

È anche per questo che sono pressoché equivalenti le percentuali di imprenditori che percepiscono (o meno) il proprio passaggio da meri utenti di un servizio a veri e propri clienti (fig. 13), da coltivare con politiche di incentivazioni e sconti tariffari. Non si è più, infatti, in un mercato dominato da un solo soggetto, cui tutti fino a pochi anni fa (e in alcuni casi, tuttora) dovevano necessariamente rivolgersi per ottenere quei servizi e quelle infrastrutture necessari per la stessa vita produttiva di un'azienda, ma in un contesto dove, almeno teoricamente, ogni cliente è potenzialmente libero di scegliere il proprio fornitore di servizi.

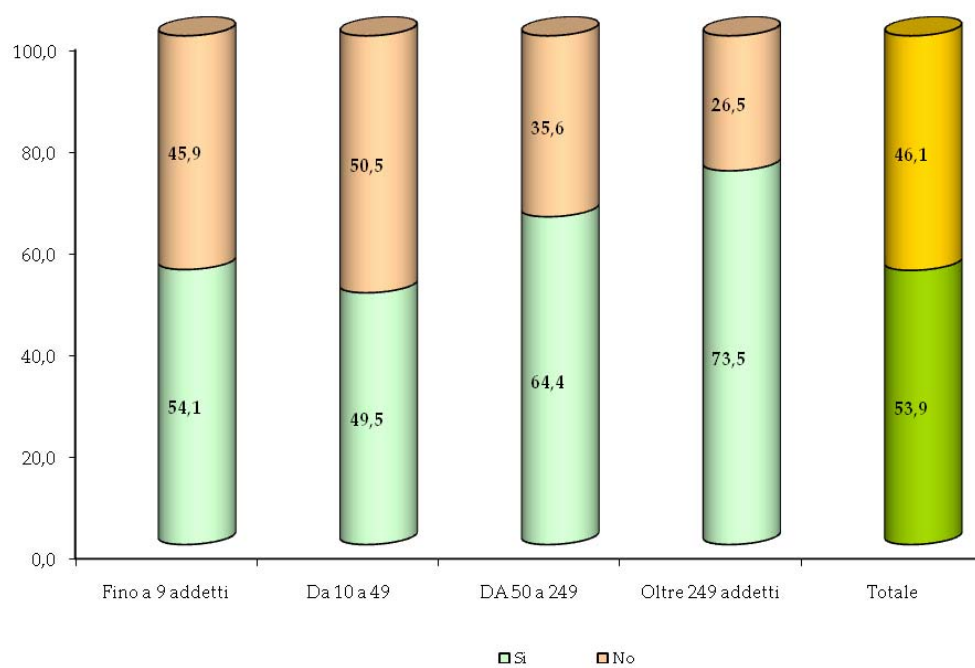
Per creare ed allargare la propria clientela, quindi, le società di erogazione dei servizi di pubblica utilità necessariamente hanno dovuto individuare modalità di contatto commerciale diretto con le aziende (promozioni, sconti, incentivazioni fiscali), mentre minore è stato il ricorso ad una vera e propria catalogazione delle diverse tipologie di servizi erogati (fig. 14), a conferma che la strada della aziendalizzazione (e quindi del marketing e della commercializzazione) è ancora lunga da percorrere.

**Tab. 2.19 - Conseguenze del processo di aziendalizzazione per le aziende che erogano i servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
- Aumento del proprio grado di indipendenza	35,3	26,3	25,7	32,7	30,2
- Mantenimento del condizionamento proveniente dagli organi politici locali	64,7	73,7	74,3	67,3	69,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

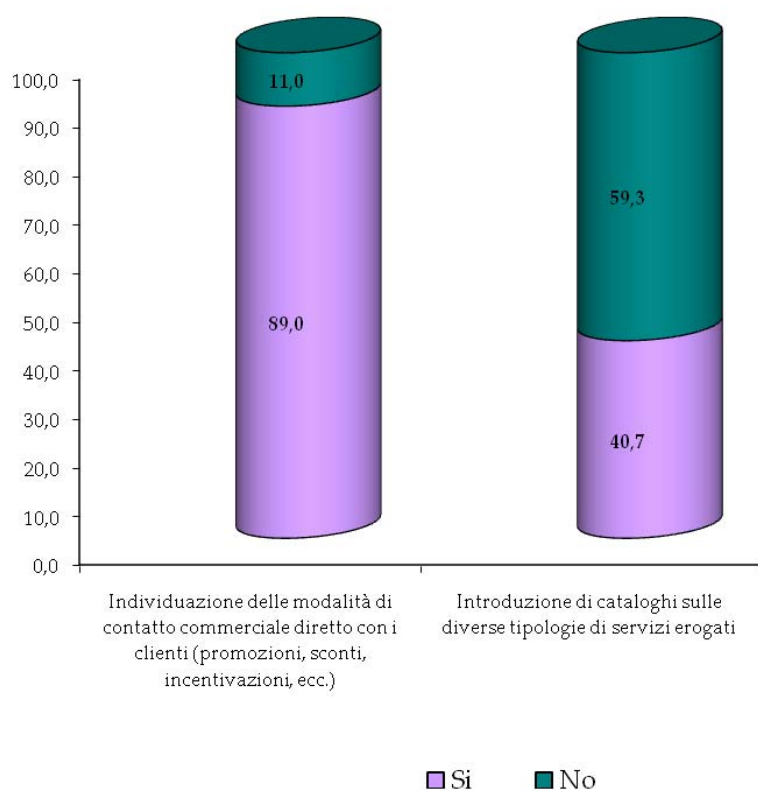
Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.13 - Percezione del passaggio delle imprese da “utenti di un servizio” a “clienti”, potenzialmente liberi di scegliere il proprio fornitore di servizi, in seguito al processo di liberalizzazione, in base al numero di addetti (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 2.14 - Strumenti utilizzati dalle aziende dei servizi di pubblica utilità per favorire il passaggio delle imprese fruitrici da “utenti di un servizio” a “clienti” (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

D'altra parte, non tutti gli utenti (o clienti, nell'accezione talora più corretta) vivono questa fase di transizione come portatrice di soli benefici, dal momento che, almeno apparentemente, la dinamica tariffaria sembra registrare aumenti anziché riduzioni: quasi i 3/4 degli imprenditori, infatti, giudica solo fittizio il risparmio sul costo del servizio derivante dal processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza (tab. 20), nonostante il conseguimento di economie di scala (dimensioni aziendali) e di scopo (sfruttamento delle complementarità dei costi) debbano teoricamente ridurre i prezzi finali. Ciò è particolarmente vero nelle regioni settentrionali del Paese, dove diffusa è la percezione di un risparmio meramente fittizio, che invece viene giudicato reale da oltre il 40% degli imprenditori meridionali.

Tuttavia, non si deve dimenticare che il confronto temporale può risultare fuorviante: prima dell'avvio di processi di riforma, il livello delle tariffe era del tutto scollegato dai costi di produzione, grazie alla "sussidiazione" delle aziende pubbliche con il ricorso alla fiscalità generale o al debito pubblico, il cui costo non era direttamente percepito dagli utenti. Pertanto, questi, oggi, possono non cogliere appieno il guadagno in termini di trasparenza e responsabilizzazione finanziaria.

Anche con riferimento alla qualità delle prestazioni offerte e di tutela del consumatore prevalgono le percezioni di un miglioramento solo apparente e non reale. L'unica nota realmente positiva viene dalla effettiva possibilità, riconosciuta dalla larga maggioranza degli intervistati (e in questo caso, occorre sottolinearlo, in tutti i contesti territoriali fin qui presi a riferimento), di cambiare gestore se insoddisfatti del servizio offerto dall'azienda, o anche solo a seguito di offerta più competitive messe in atto dai concorrenti.

Per avvicinare, quindi, i servizi di pubblica utilità alle esigenze produttive delle imprese, la quasi totalità degli imprenditori (88,6%) ritiene opportuna la creazione di un sistema di relazioni circolari tra ente pubblico, aziende erogatrici e clientela finale, anche tramite la redazione di carte dei servizi "ad hoc"<sup>1</sup> (tab. 21). Esigenza avvertita, in particolare, nelle medio-grandi imprese, dove la quasi totalità degli imprenditori auspica interventi in tal senso. Una quota minore, ma comunque significativa (69,5%), invoca parallelamente la partecipazione delle imprese fruitrici dei servizi all'interno degli organi di gestione delle aziende eroganti, in modo da rendere comuni le principali decisioni in un'ottica di *governance* condivisa.

---

<sup>1</sup> Si veda a tal proposito quanto contenuto nel comma 461 dell'articolo 2 della Legge Finanziaria per il 2008.

**Tab. 2.20 - Vantaggi reali o fittizi derivanti dal processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza per i servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Totale Italia
<b>Risparmio sul costo del servizio</b>					
Reale	23,7	15,5	34,4	40,9	28,0
Fittizio	76,3	84,5	65,6	59,1	72,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Aumento della qualità del servizio</b>					
Reale	25,2	31,2	37,3	51,3	35,1
Fittizio	74,8	68,8	62,7	48,7	64,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Nuove regole commerciali definite dagli organi di tutela</b>					
Reale	48,0	39,7	37,9	44,1	42,8
Fittizio	52,0	60,3	62,1	55,9	57,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Possibilità di cambiare gestore se insoddisfatti del servizio o in seguito ad offerte più competitive</b>					
Reale	68,5	67,4	68,3	79,4	70,6
Fittizio	31,5	32,6	31,7	20,6	29,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 2.21 - Strumenti ritenuti necessari dalle imprese per avvicinare i servizi di pubblica utilità alle esigenze produttive delle imprese, in base all'area geografica e al numero di addetti (val. %)**

	Area geografica				Numero di addetti dell'impresa				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Fino a 9 addetti	Da 10 a 49	DA 50 a 249	Oltre 249 addetti	
<b>Favorire la partecipazione delle imprese fruitici dei servizi all'interno degli organi di gestione delle aziende eroganti (organi di governance)</b>									
Si	68,2	65,8	69,6	70,6	68,9	63,2	69,1	82,9	68,6
No	30,4	34,2	28,2	28,0	29,8	36,3	25,5	17,1	30,1
Non indica	1,4	0,0	2,2	1,4	1,3	0,4	5,4		1,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Dare effettività alla connessione tra contratto di servizio e carta dei servizi (prevedendo un sistema di relazioni circolari tra ente pubblico, azienda erogatrice impresa-cliente)</b>									
Si	87,1	84,6	79,8	85,6	84,6	83,0	92,3	96,5	84,6
No	12,1	14,4	5,1	11,2	10,8	13,1	5,3	1,8	10,9
Non indica	0,8	1,0	15,1	3,2	4,6	3,8	2,4	1,8	4,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

## 2.5. Dati strutturali e metodologici

L'indagine, condotta in collaborazione con la società di ricerche Gfk-Eurisko, è stata realizzata presso un campione di **600 imprese** (profit e non profit), articolato in modo da ricomprendere:

- tutte le macro aree del paese, partendo dalla considerazione della persistenza nella nostra economia di dualismi fra Nord e Sud, ma anche fra le diverse sub-aree all'interno di queste macro-circostrizioni;
- i settori maggiormente sensibili all'efficienza e alla qualità di servizi pubblici;
- le imprese non solo di medio-grande, ma anche di piccola dimensione, che sono poi quelle più esposte all'impatto sui loro equilibri interni dell'offerta di servizi pubblici.

Tenendo conto di queste variabili di stratificazione, il campione si compone quindi come descritto nella tab. 21.

La stratificazione effettuata garantisce stime più efficienti rispetto al campionamento casuale semplice di pari numerosità in quanto l'aumento di efficienza è proporzionale alla varianza delle medie di strato (ovvero quanto più gli strati sono omogenei al loro interno tanto più la stratificazione è efficace). Alcuni degli strati sono stati sovracampionati per garantire una maggiore significatività dei dati disaggregati in particolare per classe dimensionale e settore di attività. Sulla base del numero di osservazioni effettivamente ottenute, per ogni unità campionaria sono stati calcolati i "pesi effettivi" come rapporto fra le numerosità delle imprese italiane per strato (secondo i dati relativi al Censimento dell'Industria e dei Servizi 2001) e le numerosità effettive del campione ottenuto per strato. Le stime (distribuzioni percentuali, valori medi, ecc.) sono state ottenute mediante il riproporzionamento delle misure campionarie con i relativi pesi di riporto all'universo, metodo che serve per riproporzionare la distribuzione campionaria all'effettiva distribuzione delle imprese presenti nell'universo.

**Tab. 2.22 - Distribuzione del campione intervistato per le variabili di stratificazione utilizzate (v.a. e val. %)**

	V.A.	%
<i>Area geografica</i>		
Nord-Ovest	180	30,0
Nord-Est	150	25,0
Centro	123	20,5
Sud e Isole	147	24,5
<i>Settore di attività dell'impresa</i>		
Agricoltura	50	8,3
Manifatturiero	118	19,7
Costruzioni	92	15,3
Commercio	148	24,7
Alberghi e ristoranti	62	10,3
Altre attività terziarie	130	21,7
<i>Numero di addetti dell'impresa</i>		
Fino a 9 addetti	332	55,3
Da 10 a 49	143	23,8
DA 50 a 249	95	15,8
Oltre 249 addetti	30	5,1
<b>Totale</b>	<b>600</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis

Le interviste sono state condotte attraverso il sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing), una tecnica in grado di garantire affidabilità dei risultati e rapidità dei tempi di elaborazione, grazie al salvataggio automatico delle risposte su supporto informatico e alla possibilità di verifiche automatiche. Il personale che ha curato la rilevazione è stato preventivamente istruito sulle tematiche analizzate nel questionario attraverso un briefing coordinato dal Censis.

Un'altra serie di variabili strutturali del campione si può evincere dalla lettura della tab. 22.

La distribuzione dei rispondenti tra uomini e donne, pur essendo sbilanciata a favore dei primi (58,4%), è risultata comunque essere abbastanza equilibrata: una motivazione può ritrovarsi nel fatto che per parecchie aziende hanno risposto i responsabili del comparto amministrativo (27,6%), che notoriamente coinvolgono una percentuale piuttosto elevata di donne.

Interessante è stato anche sondare quella che è la valutazione che le aziende contattate danno circa l'andamento economico della loro realtà nell'anno 2007, sia nel complesso che con riferimento a specifici indicatori. A fronte di una metà circa del campione che non ha rilevato variazioni sostanziali nelle performance aziendali, la percentuale di coloro che hanno registrato buoni risultati equivale con quella che all'opposto lamenta un peggioramento nella situazione aziendale.

Guardando alle singole variabili, solo un'impresa su quattro fra quelle intervistate ha subito nel corso del 2007 un calo del fatturato, mentre tale percentuale si accresce se si prendono in considerazione i nuovi ordini (30%) e gli utili conseguiti (37%).

Il dato sulla stabilità dell'occupazione può essere messo in relazione alla struttura del campione, formato in prevalenza da aziende medio piccole, per le quali le variazioni di organico rappresentano fatti sporadici e legati a profondi cambiamenti nella struttura d'azienda.

**Tab. 2.23 - Distribuzione del campione per le caratteristiche strutturali (v.a. e val. %)**

	V.A.	%
<i>Sesso del rispondente</i>		
Maschio	350	58,4
Femmina	250	41,6
<i>Ruolo del rispondente</i>		
Proprietario	284	47,4
Direttore/amministratore delegato	95	15,9
Socio	28	4,6
Responsabile di amministrazione	166	27,6
Responsabili altri settori	27	4,6
<i>Valutazione sull'andamento economico dell'azienda intervistata nel 2007</i>		
Molto positiva	21	3,5
Positiva	123	20,5
Stabile	309	51,5
Negativa	118	19,7
Molto negativa	29	4,8
Totale	600	100,0
<i>Andamento di alcuni parametri economici dell'azienda intervistata nel 2007</i>		
<i>Nuovi ordini</i>		
In aumento	146	24,3
Stazionario	253	42,1
In diminuzione	185	30,9
Non indica	16	2,7
<i>Occupazione</i>		
In aumento	58	9,7
Stazionario	430	71,8
In diminuzione	106	17,5
Non indica	6	1,0
<i>Fatturato</i>		
In aumento	151	25,2
Stazionario	284	47,4
In diminuzione	152	25,3
Non indica	13	2,1
<i>Utile</i>		
In aumento	106	17,6
Stazionario	237	39,6
In diminuzione	222	37,0
Non indica	35	5,8
<i>Esportazioni</i>		
In aumento	25	4,3
Stazionario	36	6,0
In diminuzione	20	3,3
Non indica	518	86,4

Fonte: indagine Censis

### 3. L'INDAGINE SULLE FAMIGLIE

#### 3.1. L'evoluzione della cultura di utilizzo dei SPL

Il rapporto fra le famiglie e i SPL è vissuto in due dimensioni principali: *il problema delle tariffe* è percepito come incombente, ma la popolazione sta maturando una *cultura diversa*, che si basa sul loro graduale passaggio, a dire il vero ancora molto in potenza, da utenti a clienti di questo particolare tipo di servizi.

Ciò che interessa di più le famiglie italiane è *pagare il giusto* e, se possibile, sempre di meno i tanti servizi di pubblica utilità che utilizzano. Ciò che colpisce molto nei risultati dell'analisi su questo segmento di domanda è una modesta considerazione della *qualità dei servizi*, che si manifesta in alcuni precisi passaggi:

- la qualità dei servizi pubblici, comprendente i rapporti con il cliente/cittadino, è percepita largamente al di sotto delle aspettative;
- le attese più consistenti si concentrano sulla possibilità di collegare un aumento della qualità dei servizi ad un abbassamento delle tariffe, soprattutto a seguito all'apertura alla concorrenza delle imprese erogatrici;
- anche coloro, pochi a dire il vero, che hanno cambiato gestore dei servizi la cui vendita è stata liberalizzata (energia e gas) se sono soddisfatti, lo sono a seguito della convenienza di prezzo offerta dal nuovo gestore.

Su questa monocultura della popolazione incidono molto probabilmente due aspetti che caratterizzano da tempo il loro rapporto con i SPL. Innanzi tutto, la mancanza di un autentico regime di concorrenza fra i soggetti di offerta fa sì che la qualità rimanga un elemento sfumato, quando non proprio considerato come fattore di giudizio dei servizi, poiché non può essere oggetto di comparazioni.

Inoltre, nella percezione della maggior parte della popolazione i *SPL*, erogati nella maggior parte dei casi da soggetti pubblici vengono

*considerati una “cosa” altrettanto pubblica.* In altri termini poiché si tratta di bisogni essenziali a cui nessuno può rinunciare essi vengono concepiti come elementi costituenti del diritto di cittadinanza. Il concetto di qualità dunque è trasferito dal servizio alla propria esistenza, di cui l'acqua o l'energia sono una parte significativa e necessaria.

Le famiglie apprezzano allora, come la gran parte delle imprese, *i fattori di essenzialità* che caratterizzano l'erogazione dei SPL, ossia la continuità e la tempestività, che danno loro quelle certezze importanti per le proprie abitudini e per i propri livelli di consumo.

Volendo mettere in fila quali sono i servizi ritenuti più importanti ed indispensabili e quali meno, l'acqua ricopre una posizione di primo piano, seguita dall'energia elettrica e dall'igiene urbana, che sono poi gli elementi ugualmente strategici nel determinare la qualità della vita sul piano personale, familiare e di quartiere. Nella configurazione che i SPL hanno presso la popolazione, i trasporti pubblici occupano un ruolo di “cenerentola”, essendo ritenuti, più di altri, trascurabili, anche perché (troppo) poco utilizzati.

Anche l'edilizia popolare riceve un giudizio di marginalità rispetto ad altri servizi pubblici, probabilmente perché per accedervi le famiglie devono possedere requisiti ed essere portatrici di esigenze che non sono davvero generalizzabili.

Certamente, la prevalenza del giudizio degli italiani nel ritenere che il loro rapporto con i SPL si esaurisca con l'abbassamento del livello delle tariffe va letta anche alla luce delle differenze indotte da alcune specifiche variabili, la dimensione delle città ad esempio, o il tipo di servizi pubblici.

Sotto il primo profilo, non c'è dubbio che quanto più ci si sposta dai piccoli comuni ai centri urbani medio grandi, tanto più cresce il malumore per le disfunzioni dei servizi pubblici che soffrono maggiormente del congestionamento urbano che condiziona pesantemente i trasporti, in prima battuta, ma anche la pulizia delle strade e la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Nei servizi a rete, la qualità viene considerata implicita al servizio fornito, quasi incamerata a monte nel pacchetto di offerta che non è mai messo in discussione. Tanto è vero che quando anche questo genere di servizi, come l'elettricità, arrivano a congestionarsi - come nei rari casi di black out verificatisi nel nostro paese - ciò determina sorpresa e sconcerto in quanto tali fenomeni negativi non sono messi mai nel conto. Nei medio

grandi centri cresce quindi, di pari passo alle disfunzioni legate alla dimensione urbana, una maggiore domanda di attenzione ai bisogni individuali.

Al contrario, nelle realtà urbane più piccole, la minore complessità che le contraddistingue porta ad un rapporto anche più disteso fra la popolazione e i servizi pubblici, nell'ambito di rapporti che essendo gioco forza più ravvicinati, consentono di allentare meglio anche le tensioni e i malumori.

I risultati complessivi della ricerca portano a considerare che nelle grandi città e per i servizi a rete la domanda sociale si sta assestando sul binomio "servizi a tutti a tariffe più basse", mentre nelle città medie e piccole vale di più il binomio "servizi migliori a tutti anche a tariffe più alte".

A fronte di questa situazione abbastanza compatta e tendenzialmente invariante, le famiglie italiane sono *potenzialmente molto più sensibili all'innovazione e al miglioramento dei sistemi di gestione* dei Spl di quanto non dimostrino. Diversi sono gli elementi che contribuiscono a sostenere questa affermazione.

Intanto, i SPL in futuro sono destinati ad avere un ruolo fortemente crescente nella vita delle persone, ed esse cominciano anche a considerare rilevante l'assetto organizzativo e gestionale di tali servizi. Significativa a riguardo è la percentuale, pari al 61,2%, di coloro che sentono di essere per le aziende che erogano SPL una fonte di raccolta di notizie per migliorare la qualità del servizio. Questo è un tratto tipico di una clientela evoluta, la cui soddisfazione è elemento di competitività per chi vende loro beni e servizi.

D'altra parte, che le famiglie possano acquisire sempre più la connotazione di consumatori intelligenti di servizi pubblici è testimoniato anche dai fattori che vengono indicati per migliorare la loro fiducia nei confronti di questo settore:

- innanzi tutto, poter disporre di una maggiore e più agevole informazione sui servizi offerti, magari nella forma di un catalogo esplicativo, che tanto funziona in altre occasioni di acquisto e che spesso è più pesante, anche in termini fisici, dell'oggetto materiale o immateriale in gioco;
- inoltre, sembra importante per le famiglie poter accedere a modalità di erogazione trasparenti, che diano conto in modo preciso e semplice delle condizioni contrattuali;

- infine più dell'80% delle famiglie ritiene importante l'apertura alla concorrenza con l'obiettivo principale di abbassare le tariffe, poiché per la maggioranza degli intervistati, l'obiettivo del mercato è pressoché esclusivamente questo.

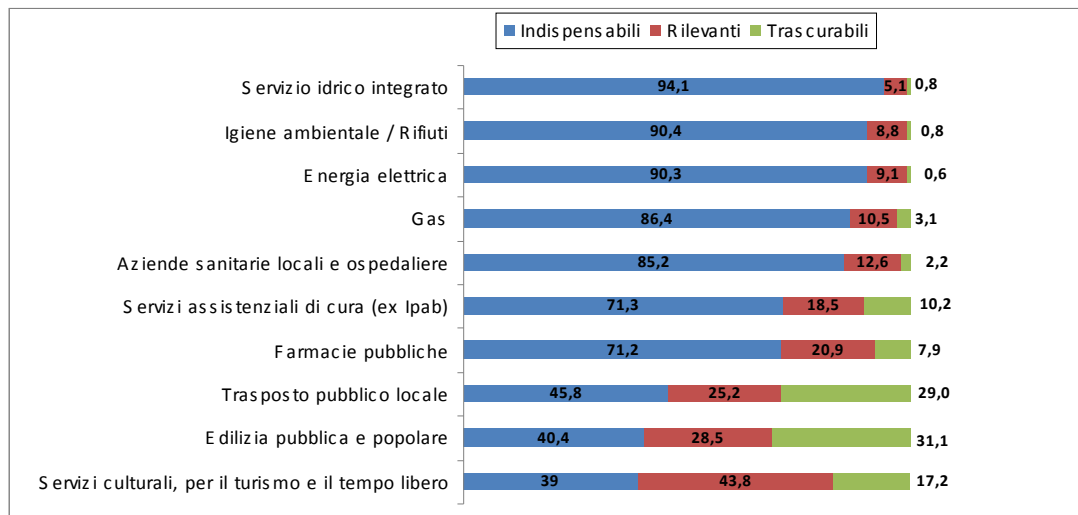
Il passaggio da utente a cliente dovrebbe essere accompagnato anche da una maggiore sensibilità delle famiglie per le dinamiche gestionali delle imprese erogatrici, poiché attualmente sfugge loro che il contenimento delle tariffe è il risultato della riduzione dei costi e che quest'ultima è condizionata dall'efficienza aziendale e dalla produttività dei fattori impiegati.

### 3.2. L'utilizzo dei SPL nell'esperienza delle famiglie

Tra i soggetti di domanda per i servizi di pubblica utilità, le famiglie rivestono un ruolo primario, non solo in virtù del fatto che la consistenza numerica le rende un utente strategico, ma anche perché esse rappresentano i destinatari finali di tutte le varie tipologie di servizi erogati, a differenza di quanto avviene per le imprese (per le quali ad esempio il settore dell'edilizia economica e popolare o quello delle farmacie pubbliche assumono un rilievo marginale rispetto alle esigenze aziendali).

A tal proposito si è voluto in primo luogo indagare in merito all'importanza che l'aggregato delle famiglie attribuisce alle varie tipologie di servizi offerti. Se messe in relazione ai differenti stili di vita che caratterizzano i vari nuclei familiari (nei diversi territori e nelle varie configurazioni che questi possono assumere) emerge immediatamente come si configurino tre macro-tipologie di servizi: la prima è quella per la quale il giudizio delle famiglie sulla *indispensabilità* del servizio supera l'85% delle risposte (servizio idrico integrato, igiene ambientale, energia elettrica, gas, servizi sanitari pubblici, come da fig. 1); il secondo gruppo riguarda invece i servizi assistenziali di cura e le farmacie comunali, rispetto ai quali poco meno di tre/quarti degli intervistati giudica *essenziale* il loro apporto allo stile di vita del relativo nucleo familiare. C'è infine un ultimo *cluster*, che comprende il trasporto locale, l'edilizia popolare e i servizi culturali e per il tempo libero, per i quali le percentuali che li ritengono essenziali non superano mai la metà del campione e, per di più, sono ritenuti *trascurabili* da una quota non indifferente di famiglie intervistate.

**Fig. 3.1 - Giudizio sull'importanza delle varie tipologie di SPL, in relazione allo stile di vita del nucleo familiare (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

La variabile di stratificazione che si è ipotizzato influenzare più di ogni altra il giudizio delle famiglie in merito all'importanza rivestita dai servizi pubblici locali è quella relativa all'appartenenza ad una determinata area geografica del paese, in virtù dei diversi modelli di offerta (e quindi di domanda) che caratterizzano l'intero sistema di servizi pubblici locali. Si è inoltre ritenuto opportuno affiancare un'altra variabile, ovverosia l'ampiezza – in termini di abitanti – del comune a cui appartiene il nucleo familiare degli intervistati: è assodato infatti che la percezione del ruolo rivestito dai servizi di pubblica utilità in realtà di dimensioni molto ridotte possa divergere rispetto a quella di chi vive in aggregati metropolitani. I dati contenuti nella tab. 1 mostrano in ogni caso una certa omogeneità, pur con qualche eccezione, tra le diverse ripartizioni geografiche, con il Mezzogiorno che presenta quasi sempre le percentuali più elevate corrispondenti alla percezione di “indispensabilità” del servizio. Con riferimento invece alla dimensione del comune, in quelli con meno di 5.000 abitanti per i settori del TPL e dell'edilizia popolare si equivalgono le percentuali tra coloro che li ritengono indispensabili e coloro i quali invece giudicano trascurabile il loro apporto alla qualità della vita.

Vi sono dunque alcune tipologie di servizi ritenuti, seppur con diverse intensità, non sempre indispensabili o rilevanti per una certa quota di popolazione. A tal proposito, si è voluto verificare se la minore importanza ad essi attribuita sia in qualche modo correlata ad una più scarsa frequenza nell'utilizzo di questi stessi servizi nella vita di tutti i giorni, come è d'altronde lecito attendersi. Quanto riportato nella fig. 2 pare confermare questo stretto legame, dal momento che la maggioranza degli intervistati afferma di utilizzare solo qualche volta i servizi classificati all'interno del secondo e del terzo *cluster*. Addirittura, nei comuni sotto i 5000 abitanti, quasi il 50% del campione dichiara di non usufruire mai del trasporto pubblico locale (tab. 2). Per tutte le tipologie di servizi considerati, comunque, la risposta relativa al frequente utilizzo non è mai quella prevalente. L'utilizzo delle farmacie pubbliche e dei servizi culturali e per il tempo libero si presenta, invece, relativamente più sostenuto.

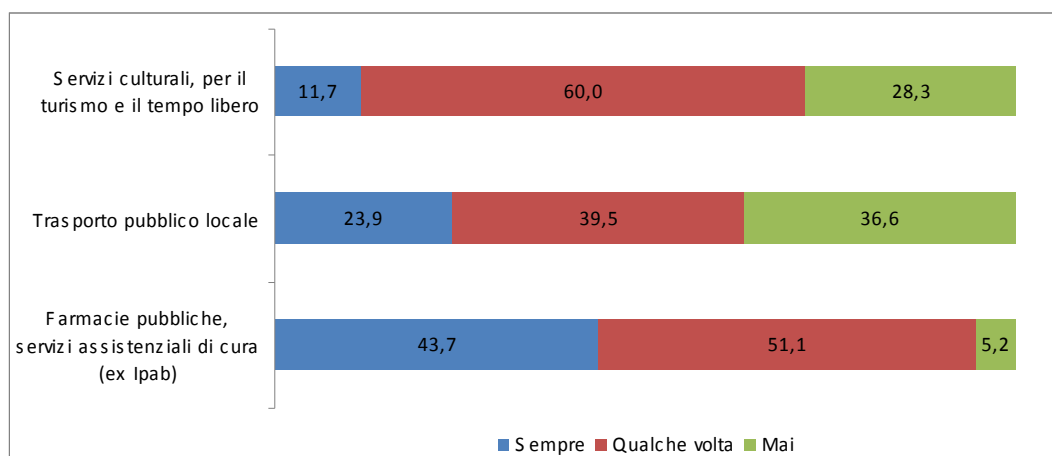
Con riferimento alla disaggregazione geografica, i dati più interessanti sono quelli relativi ai servizi culturali, che sono, come noto, l'elemento decisivo nella determinazione del capitale sociale di un territorio: ebbene al Sud la frequenza di risposta di coloro i quali non fanno mai utilizzo di tali servizi è sempre più elevata rispetto a quella delle aree economicamente più sviluppate del paese.

**Tab. 3.1 - Giudizio sull'importanza delle varie tipologie di SPL in relazione allo stile di vita del nucleo familiare, per dimensione del comune di residenza e per area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isol e
<b>Energia elettrica</b>							
Indispensabili	91,8	90,2	89,7	90,0	89,1	90,5	91,2
Rilevanti	7,5	9,0	9,9	9,5	10,6	9,3	7,7
Trascurabili	0,8	0,8	0,4	0,5	0,3	0,3	1,1
<b>Gas</b>							
Indispensabili	84,8	86,1	87,6	86,1	85,3	86,3	87,4
Rilevanti	11,1	10,9	9,9	11,6	11,4	11,6	8,5
Trascurabili	4,1	3,0	2,5	2,3	3,4	2,1	4,1
<b>Servizio idrico integrato</b>							
Indispensabili	93,8	93,2	95,1	94,9	93,5	93,3	94,2
Rilevanti	4,9	5,7	4,6	4,9	4,9	6,4	4,6
Trascurabili	1,3	1,1	0,3	0,2	1,6	0,3	1,3
<b>Igiene ambientale / rifiuti</b>							
Indispensabili	89,2	89,8	91,5	88,8	90,4	90,7	91,5
Rilevanti	10,3	9,3	7,6	10,4	8,8	9,0	7,4
Trascurabili	0,5	0,9	0,9	0,9	0,8	0,3	1,1
<b>Trasporto pubblico locale</b>							
Indispensabili	37,9	42,0	53,4	43,3	46,8	46,4	46,9
Rilevanti	28,4	26,0	22,9	26,7	22,0	25,5	25,7
Trascurabili	33,8	32,0	23,7	30,0	31,3	28,1	27,3
<b>Edilizia pubblica popolare</b>							
Indispensabili	36,1	38,6	44,2	34,6	39,8	41,5	45,2
Rilevanti	29,9	29,1	27,1	31,1	27,6	25,3	28,6
Trascurabili	34,0	32,3	28,7	34,4	32,6	33,2	26,2
<b>Farmacie pubbliche</b>							
Indispensabili	79,1	70,0	68,5	67,5	68,2	69,6	77,2
Rilevanti	13,1	23,7	21,8	23,7	22,7	19,8	17,9
Trascurabili	7,7	6,3	9,6	8,8	9,0	10,6	4,9
<b>Aziende sanitarie e ospedaliere</b>							
Indispensabili	89,4	84,2	84,2	84,9	82,7	85,8	86,7
Rilevanti	8,8	13,1	14,0	13,0	14,7	11,6	11,6
Trascurabili	1,8	2,8	1,8	2,1	2,6	2,6	1,7
<b>Servizi assistenziali di cura</b>							
Indispensabili	73,7	71,2	70,3	71,2	70,0	69,3	73,5
Rilevanti	16,8	19,7	18,2	19,3	19,6	20,1	16,2
Trascurabili	9,5	9,0	11,5	9,5	10,3	10,6	10,4
<b>Servizi culturali e tempo libero</b>							
Indispensabili	37,6	39,9	38,6	39,0	37,6	39,9	38,6
Rilevanti	41,0	44,8	44,1	43,8	41,0	44,8	44,1
Trascurabili	21,4	15,2	17,3	17,3	21,4	15,2	17,3

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.2 - Frequenza nell'utilizzo, all'interno del nucleo familiare, di alcuni tra i SPL**  
(val. %)



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.2 - Frequenza nell'utilizzo, all'interno del nucleo familiare, di alcuni tra i SPL, per ampiezza del comune di residenza e area geografica(val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Trasporto pubblico locale</b>							
Sempre	15,7	19,2	32,6	29,1	23,0	25,3	19,0
Qualche volta	35,6	38,7	42,1	37,0	41,6	39,7	40,2
Mai	48,7	42,1	25,3	33,9	35,4	35,0	40,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Farmacie pubbliche, Servizi assistenziali di cura (ex Ipab)</b>							
Sempre	49,0	41,2	43,6	44,0	40,1	43,6	45,7
Qualche volta	46,9	53,8	50,4	52,1	53,7	51,0	48,5
Mai	4,1	5,0	6,0	3,9	6,2	5,4	5,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Servizi culturali, per il turismo e il tempo libero</b>							
Sempre	7,5	12,2	13,3	13,5	13,7	8,8	10,7
Qualche volta	60,3	60,2	59,8	61,4	59,7	60,3	58,9
Mai	32,2	27,6	26,9	25,1	26,6	30,9	30,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

L'influenza che riveste l'intero aggregato dei servizi pubblici locali, indipendentemente dalla disaggregazione per settori, sulla qualità della vita delle famiglie è stata ricondotta ad una misurazione quantitativa: rispetto ad una scala crescente da 1 a 5 (con quest'ultimo come valore di massima influenza esercitata), è stata chiesta una valutazione agli intervistati sul grado di influenza non solo per il singolo rispondente, ma anche per il nucleo familiare a cui appartiene e più in generale per l'intera zona (variabile significativa specie nei comuni di grande dimensione) e per la città/paese in cui risiede. I valori medi riportati nella tabella 3 mostrano una forte omogeneità sia fra territori che rispetto alle varie accezioni sopra riportate (intorno a 3,7); le differenze più evidenti sono piuttosto nei giudizi in merito all'influenza rivestita attualmente e a quella prevista per il futuro, con quest'ultima sistematicamente superiore – anche se non di molto – alla prima, a dimostrazione che c'è la consapevolezza all'interno delle famiglie che i servizi pubblici locali siano destinati a ricoprire un ruolo sempre più rilevante nella loro vita quotidiana.

### 3.3. La valutazione sulla qualità dell'offerta dei SPL

Elemento di rilievo ai fini della comprensione circa il giudizio che gli utenti finali nutrono sulla qualità dei servizi di pubblica utilità è quello relativo alla conoscenza che le famiglie hanno sulla natura giuridica delle imprese eroganti. A tal proposito si è ritenuto opportuno indagare sulle informazioni in possesso delle famiglie, in merito alla tipologia dei soggetti dell'offerta, ed è emerso (tab. 4) che, in media, per la metà del campione i SPL sono offerti da soggetti pubblici mentre la presenza di soggetti privati è ritenuta nettamente inferiore (solo un intervistato su quattro rileva forme societarie di natura privatistica). Ancor meno diffusi i soggetti a capitale misto pubblico-privato (17,9%).

Spostandoci a considerare i singoli comparti dei SPL, la cultura “pubblico-centrica” delle famiglie non cambia di molto. Nei servizi culturali e per il tempo libero la percezione delle diverse modalità di erogazione è abbastanza omogenea, a differenza di quanto avviene nei servizi essenziali, dove le persone che li riconoscono come interamente pubblici sono ancora maggioritarie. Il gas si pensa sia erogato in egual misura da soggetti pubblici e privati.

**Tab. 3.3 - Influenza, attuale e futura, svolta dai SPL rispetto alla qualità della vita, in base all'area geografica (valori medi)**

	<i>Italia</i>		Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud/Isole	
	<i>Attualmente</i>	<i>In futuro</i>	Attualmente	In futuro	Attualmente	In futuro	Attualmente	In futuro	Attualmente	In futuro
Del singolo intervistato	3,70	4,10	3,69	4,16	3,72	4,09	3,72	3,99	3,69	4,11
Della sua famiglia	3,69	4,10	3,73	4,15	3,68	4,07	3,64	3,97	3,70	4,15
Della zona in cui abita	3,69	4,11	3,73	4,12	3,79	4,14	3,72	4,02	3,57	4,14
Della città/paese in cui abita	3,81	4,17	3,82	4,18	3,90	4,16	3,84	4,10	3,72	4,20

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.4 - Tipologia di soggetti eroganti i SPL, in base al servizio (val. %)**

	Soggetto pubblico	Soggetto a capitale misto pubblico-privato	Soggetto privato	Non saprei
Servizio Idrico integrato	51,3	20,0	18,0	11,1
Energia elettrica	59,9	14,7	19,7	6,2
Gas	39,6	16,5	36,1	8,3
Igiene ambientale	58,5	16,4	19,2	6,2
Trasporto pubblico locale	57,7	14,0	20,6	8,6
Edilizia pubblica e popolare	39,4	15,2	20,8	26,8
Farmacie,	26,8	18,2	60,1	2,6
Asl locali e ospedaliere	82,2	10,3	6,6	4,3
Servizi di cura (ex Ipab)	49,3	25,0	25,4	10,0
Cultura, tempo libero e sport	37,9	28,7	32,5	10,3
<b>Media tutti i settori</b>	<b>50,3</b>	<b>17,9</b>	<b>25,9</b>	<b>9,4</b>
Nord-Ovest	52,0	17,2	25,1	10,5
Nord-Est	49,3	21,1	23,0	9,3
Centro	48,9	20,5	24,7	9,7
Sud/Isole	50,1	15,2	29,0	8,4

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Interessante poi è la disaggregazione di tipo territoriale: al Sud molte persone ritengono che i SPL siano erogati da privati che indica, quasi paradossalmente, una maggiore percezione dell'operato di soggetti privati nella ripartizione Sud/Isole. Tra l'altro è proprio nel Mezzogiorno che si registrano le percentuali meno elevate di "non saprei" (8,4%), quasi che ci fosse una più elevata consapevolezza (o minor confusione, che dir si voglia) sulla natura giuridica dei soggetti eroganti i servizi a livello locale.

L'elemento del prezzo, sia per le famiglie che per le strutture aziendali ricopre un ruolo chiave nella scelta sulle quantità domandate e utilizzate di un determinato bene/servizio. Questo assunto vale anche nel caso dei servizi di pubblica utilità, pur essendo per taluni di essi la domanda molto rigida – in virtù del loro carattere di essenzialità – e quindi meno influenzata dalla variabile del costo sostenuto per beneficiarne. A fonte della domanda se ci sia o meno tra le famiglie una conoscenza dettagliata della spesa sostenuta per il consumo e l'utilizzo dei vari servizi, la risposta pare essere affermativa per la maggior parte dei casi (tab. 5), con punte del 96,1% e del 90,4% delle risposte rispettivamente per l'energia elettrica e il gas. Non stupisce che la spesa per queste due voci, vista anche l'incidenza che il conto energetico ha assunto nell'ultimo periodo sui bilanci familiari, sia costantemente monitorata da parte delle famiglie. Da evidenziare, invece, come in quasi la metà dei casi gli intervistati ignorino il costo sostenuto per l'utilizzo del trasporto pubblico locale.

Come già osservato nel corso dell'indagine sulle imprese, una delle principali novità derivanti dai processi di liberalizzazione e aziendalizzazione dei servizi pubblici locali è rappresentata dalla presenza di *multiutilities*<sup>2</sup>, ossia realtà aziendali che offrono servizi con modalità integrate, spesso a livello locale ma non solo.

Tale tipologia di aziende, però, non è uniformemente presente su tutto il territorio nazionale, anzi esistono significative differenze fra le diverse aree geografiche: se quasi la metà delle famiglie del Nord-Est, infatti, afferma che ci sono *multiutilities* nel proprio comune di appartenenza, questa quota cala significativamente nel caso delle famiglie meridionali, appena il 16,8%. Delle quali è a conoscenza che tali imprese operino nel proprio territorio.

---

<sup>2</sup> Si tratta di imprese che forniscono più tipologie di servizi alla clientela, anche in ambiti operativi diversi (ad esempio gas e servizi di igiene ambientale).

**Tab. 3.5 - Conoscenza dettagliata della spesa sostenuta a fronte del consumo/utilizzo dei SPL, in base al servizio (val. %)**

	Servizio Idrico integrato	Energia elettrica	Gas	Igiene ambientale	Trasporto pubblico locale
Si	77,5	96,1	90,4	88,7	51,0
No	22,5	3,9	9,6	11,3	49,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Stesso dicasi per i piccoli comuni (e in particolare in quelli sotto i 5.000 abitanti), al cui interno solo una minima percentuale di famiglie (15,7%) dichiara che operano società di servizi pubblici integrati, a fronte invece di percentuali ben più elevate nei grandi comuni e in particolare nelle aree metropolitane, dove evidentemente le *multiutilities* trovano terreno fertile (dal momento che la domanda è maggiore e circoscritta ad ambiti territoriali ristretti) nelle caratteristiche della domanda certamente più articolata.

La presenza di realtà *multiutilities* può generare benefici non solo per le imprese utilizzatrici ma anche per le famiglie, che nella grande maggioranza trovano vantaggiosa la possibilità di interloquire con un unico soggetto di offerta (fig. 3). Parallelamente, oltre la metà delle famiglie intervistate ritiene che la presenza di *multiutilities* possa portare (o abbia portato, ove già presenti) ad una semplificazione dei passaggi di natura burocratica.

Rimangono tuttavia delle forti perplessità circa l'operato di tali aziende, o per meglio dire, riguardo al contributo in termini di efficienza e maggiori risparmi che esse avrebbero dovuto generare: la maggior parte delle famiglie oggetto dell'indagine, infatti, non ritiene che le imprese che offrono servizi pubblici integrati abbiano portato ad un aumento degli standard qualitativi, e ancor più elevata è la percentuale (70,7%) di clienti scettici sul fatto che la presenza delle realtà *multiutilities* possa comportare un parallelo calo delle tariffe, conseguente alla produzione in larga scala dei servizi. È proprio quest'ultimo punto, quello relativo cioè ai prezzi, ad essere ancora al centro delle istanze delle famiglie, per le quali pare essere ancora disattesa l'aspettativa che i processi di aggregazione abbiano potuto portare automaticamente a benefici di tipo economico.

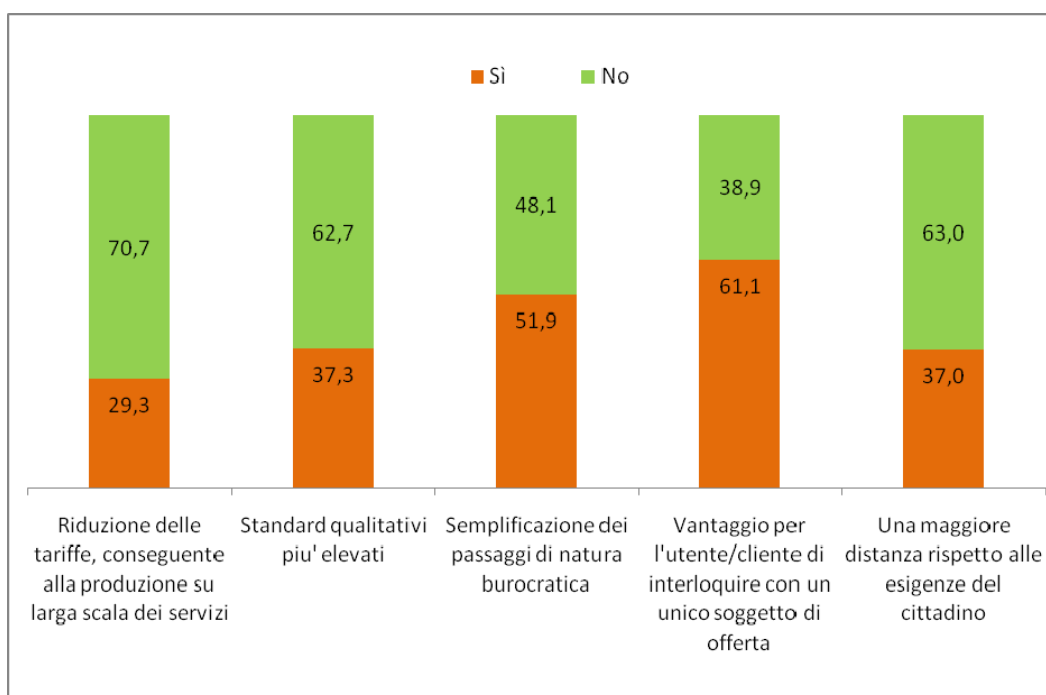
In ogni caso, operando una scomposizione di tipo territoriale (tab. 7), si osserva che un relativo scetticismo è presente soprattutto in quelle realtà dove sono ancora poco diffuse le realtà *multiutilities*, mentre nelle aree dove più frequenti sono stati i processi di aggregazione settoriale e territoriale delle imprese di SPL, indubbiamente maggiore si rivela il grado di soddisfazione, soprattutto in merito agli standard qualitativi.

**Tab. 3.6 - Presenza di realtà aziendali che offrono servizi locali in maniera integrata. in base alla dimensione del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica				Totale
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord- Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
Sì	15,7	30,9	39,5	37,1	48,1	30,5	16,8	31,4
No	76,6	58,4	43,8	46,1	39,8	56,4	74,7	56,1
Non saprei	7,7	10,7	16,7	16,8	12,1	13,1	8,5	12,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.3 - Aspetti derivanti dalla presenza di realtà *multiutilities* (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.7 - Aspetti derivanti dalla presenza di realtà *multiutilities*, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Riduzione delle tariffe, conseguente alla produzione su larga scala dei servizi</b>				
Si	26,5	30,6	28,0	33,6
No	73,5	69,4	72,0	66,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Sstandard qualitativi piu' elevati</b>				
Si	36,5	40,3	35,6	35,5
No	63,5	59,7	64,4	64,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Semplificazione dei passaggi di natura burocratica</b>				
Si	55,5	53,8	43,2	51,4
No	44,5	46,2	56,8	48,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Vantaggio per l'utente/cliente di interloquire con un unico soggetto di offerta</b>				
Si	63,5	58,1	59,3	63,6
No	36,5	41,9	40,7	36,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Una maggiore distanza rispetto alle esigenze del cittadino</b>				
Si	30,3	41,9	39,0	39,3
No	69,7	58,1	61,0	60,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

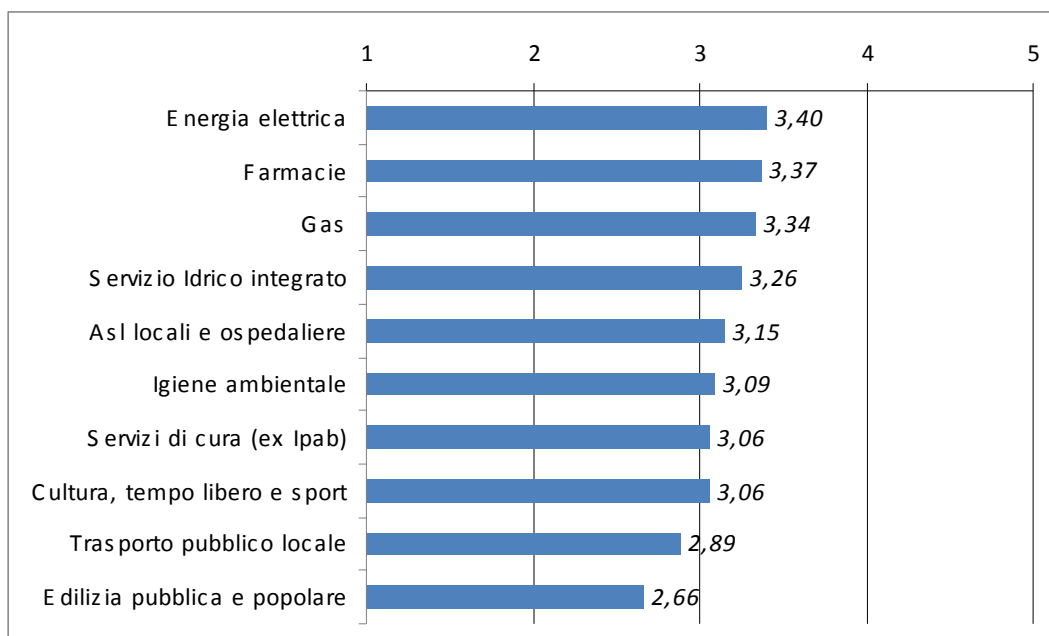
In altre parole, pare ancora esserci una sorta di “pregiudizio” nei confronti delle *multiutilities*, quando ancora non ci sono o non si conoscono, che è parzialmente smentito, invece, via via che esse prendono forma ed entrano a pieno regime come soggetti di erogazione dei servizi pubblici.

Tornando all’esame dei singoli servizi presenti nel territorio, appare opportuno analizzare più in profondità l’aspetto della loro “qualità”: dalla lettura della figura 4 si osserva così una soddisfazione diffusa piuttosto elevata, con qualche distinguo, però, tra i singoli servizi. Se le farmacie e i servizi cosiddetti “essenziali” come elettricità, acqua e gas ricevono un sostanziale apprezzamento riguardo la qualità, viceversa giudizi meno positivi si riscontrano relativamente ai servizi di trasporto pubblico locale e di edilizia popolare, non a caso i due servizi ritenuti meno indispensabili (e meno utilizzati) dalla generalità delle famiglie.

Per ciò che riguarda i servizi a rete, la qualità corrisponde essenzialmente alla continuità e capillarità del servizio (anche se in questo caso più che di vera e propria “qualità” del bene occorrerebbe parlare di efficiente modalità con cui viene erogato il servizio): in merito a questi aspetti, il giudizio sulla qualità è sostanzialmente positivo, con valori rispettivamente di 3,45 e 3,31.

Anche la tempestività nella gestione delle emergenze, elemento non infrequente per questa tipologia di servizi, sembra trovare apprezzamento tra gli intervistati. cosa che non avviene, invece, relativamente al livello di informazione sulle tariffe praticate: è in particolare il settore dell’edilizia pubblica e popolare ad essere caratterizzato da uno scarso livello di trasparenza, anche se va evidenziato che tutte le tipologie di servizi pubblici locali presentano un giudizio sul grado di informazione tariffaria inferiore alla media. Conferma di ciò viene dalla lettura della fig. 5, sintesi di tutti i valori medi nazionali disaggregati per le enunciate caratteristiche che compongono la “qualità” nel suo complesso.

**Fig. 3.4 - Valutazione della qualità complessiva percepita per ciascuno dei servizi di pubblica utilità operanti nel territorio (val. medi)**



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

Fonte: indagine Censis, 2008

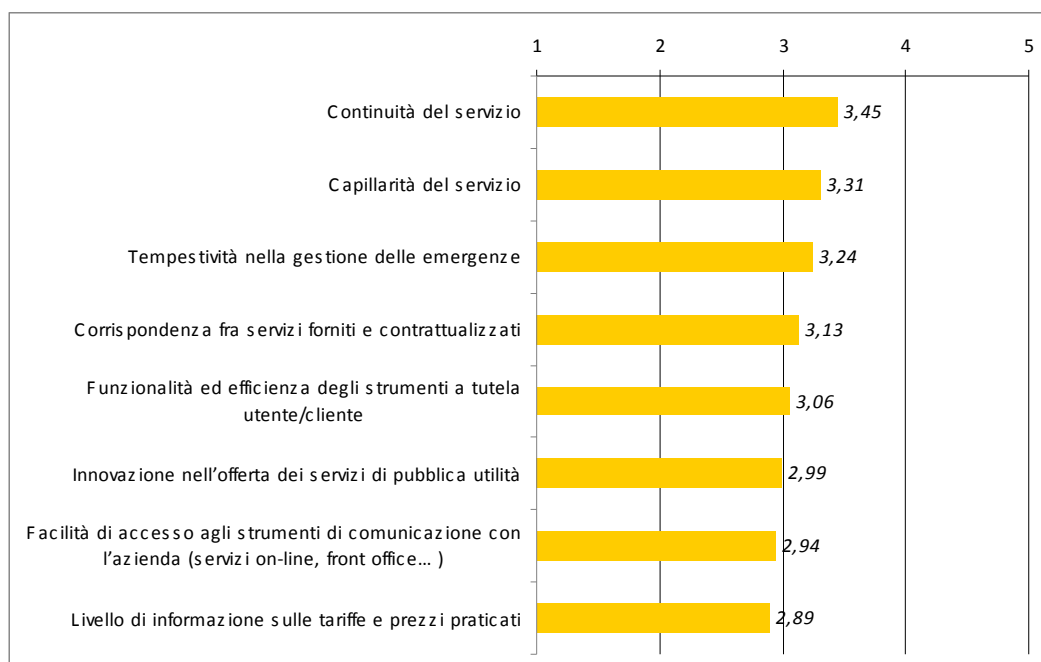
**Tab. 3.8 – Valutazione della qualità percepita per ciascuno dei servizi di pubblica utilità operanti nel territorio, in base a determinati aspetti (val. medi)**

	Servizio Idrico integrato	Energia elettrica	Gas	Igiene ambientale	Trasporto pubblico locale	Edilizia pubblica e popolare	Farmacie	Asl locali e ospedaliere	Servizi di cura (ex Ipab)	Cultura, tempo libero e sport
Livello di informazione sulle tariffe e prezzi praticati	2,93	3,02	2,99	2,87	2,82	2,47	3,09	2,96	2,85	2,93
Facilità di accesso agli strumenti di comunicazione con l'azienda (servizi on-line, front office...)	2,94	3,10	3,03	2,91	2,81	2,62	3,06	2,95	2,92	3,03
Corrispondenza fra servizi forniti e contrattualizzati	3,28	3,43	3,36	3,14	2,87	2,64	3,35	3,15	3,07	3,04
Continuità del servizio	3,68	3,85	3,83	3,39	3,12	2,83	3,73	3,48	3,34	3,24
Tempestività nella gestione delle emergenze	3,43	3,57	3,56	3,17	2,91	2,66	3,53	3,26	3,20	3,11
Funzionalità ed efficienza degli strumenti a tutela utente/cliente	3,20	3,31	3,27	3,00	2,83	2,66	3,34	3,04	2,98	2,99
Innovazione nell'offerta dei servizi di pubblica utilità	3,08	3,19	3,10	2,96	2,74	2,61	3,25	3,02	2,95	3,02
Capillarità del servizio	3,55	3,71	3,61	3,30	2,99	2,75	3,58	3,31	3,17	3,08

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.5 - Valutazione di ciascun aspetto della qualità percepita, per tutti i settori (val. medi)**



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

Fonte: indagine Censis, 2008

Un aspetto chiave del rapporto tra clientela privata ed imprese dei servizi pubblici locali che si sta instaurando a seguito dei processi di liberalizzazione e privatizzazione, risiede nella modalità secondo cui le famiglie percepiscono il loro ruolo rispetto ai soggetti (imprese) che erogano tali servizi. Dalla lettura dei dati, infatti, si percepisce come le singole famiglie, pur ritenendosi nella larga maggioranza dei casi un cliente come un altro, in realtà al tempo stesso si vedono anche come preziosa fonte di acquisizione di informazioni volte a migliorare la qualità dei servizi. In altre parole, si assiste ad un passaggio, delle famiglie seppur ancora sfumato, dalle famiglie da semplici utenti “passivi” a veri e propri partner attivi di mercato, da conquistare e fidelizzare nel tempo.

Sono in particolare le famiglie del Mezzogiorno a percepirsi con questo nuovo ruolo, dal momento che quasi i 2/3 di esse si ritengono un necessario interlocutore per le imprese dei servizi pubblici locali, mentre le percentuali scendono, seppur di poco, nelle altre macroregioni territoriali, fino ad arrivare al 57,5% del Nord-Ovest (tab. 9).

Quali sono allora gli strumenti più adatti per favorire il dialogo tra aziende dei servizi di pubblica utilità e famiglie/utenti? In tal senso le famiglie gradirebbero ricevere cataloghi sulle diverse tipologie di servizi erogati, così come avviene in tanti altri settori dei servizi privati (la telefonia, ad esempio). Tale istanza è avanzata da oltre il 55% delle famiglie (fig. 6), mentre leggermente inferiore (46,7%) è la percentuale di famiglie che ritengono necessaria l'individuazione di offerte e vantaggi (tramite promozioni, sconti ed incentivi), tali da favorire la scelta di un gestore piuttosto che di un altro. In sintesi, ciò che pare essere auspicato è il medesimo schema di contatto commerciale diretto già presente da anni nei servizi alle famiglie caratterizzati dalla libera concorrenza.

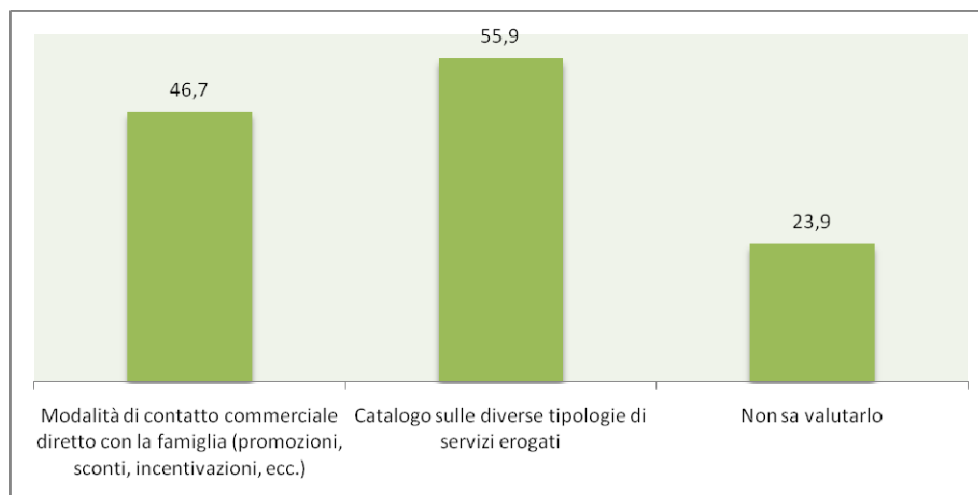
Un più accurato dettaglio settoriale (tab. 10) mostra come la necessità di introdurre cataloghi sulle diverse tipologie di servizi erogati (e relative tariffe, sempre determinanti per la scelta dell'operatore) venga avvertita dalle famiglie, specialmente in merito servizi a rete e di prima necessità (elettricità, gas ed acqua), mentre è richiesta in misura inferiore in quei servizi, come trasporti pubblici ed edilizia popolare, tradizionalmente meno utilizzati dalle famiglie, specie nei piccoli comuni. L'individuazione di modalità di contatto commerciale diretto, essa viene auspicata da quasi la metà delle famiglie nel campo dei servizi idrici integrati, in quello dell'igiene ambientale e nel mercato dell'energia elettrica.

**Tab. 3.9 - Modalità secondo le quali le famiglie percepiscono il loro ruolo rispetto ai soggetti che erogano servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	Totale Italia
<b>Un utente/cliente come un altro</b>					
Si	94,6	92,8	93,6	91,8	93,1
No	5,4	7,2	6,4	8,2	6,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Un utente/cliente con esigenze specifiche</b>					
Si	8,1	9,8	6,4	10,4	8,8
No	91,9	90,2	93,6	89,6	91,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Una fonte di acquisizione di informazioni per migliorare la qualità del servizio</b>					
Si	57,5	59,9	62,1	64,7	61,2
No	42,5	40,1	37,9	35,3	38,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.6 - Strumenti che potrebbero essere utilizzati dalle aziende dei servizi di pubblica utilità per favorire il dialogo con le famiglie/utenti (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.10 - Strumenti che potrebbero essere utilizzati dalle aziende dei servizi di pubblica utilità per favorire il dialogo con le famiglie/utenti, in base al servizio erogato (val. %)**

	Servizio Idrico integrato	Energia elettrica	Gas	Igiene ambientale	Trasporto pubblico locale	Edilizia pubblica e popolare	Farmacie	Asl locali e ospedaliere	Servizi di cura( ex Ipab)	Cultura, tempo libero e sport
Modalità di contatto commerciale diretto con la sua famiglia (promozioni, sconti, incentivazioni, ecc.)	48,6	51,6	48,8	49,7	40,9	38,5	49,0	47,6	47,6	44,3
Un catalogo sulle diverse tipologie di servizi erogati	59,1	59,5	56,9	58,5	52,1	47,0	53,2	57,6	56,6	58,9
Non sa valutarlo	22,2	18,8	22,0	19,9	30,3	34,9	23,2	21,7	22,7	23,2

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

*Fonte: indagine Censis, 2008*

Al tempo stesso, però, va rilevato come una percentuale ancora elevata di famiglie (23,9%) non sia in grado di individuare alcuno strumento che le aziende dei servizi di pubblica utilità possano adottare per favorire il dialogo con la clientela, il che testimonia uno scarso interesse per il problema ma anche e soprattutto di un atteggiamento ancora troppo passivo rispetto a servizi che vengono ritenuti “un diritto”, in quanto pubblici “a priori” e indispensabili.

Un ultimo aspetto decisivo per una esauriente valutazione dell’offerta dei servizi di pubblica utilità risiede nella loro corrispondenza rispetto alle aspettative della clientela: a seguito di processi di privatizzazione tali attese sono cresciute rispetto al passato, come effetto della comunicazione che ne è stata data. Questi processi sono stati presentati come portatori di maggiore concorrenza, ovvero di un abbassamento delle tariffe e di un innalzamento degli standard qualitativi. Le aspettative paiono essere state deluse per quasi la metà del campione di famiglie intervistate, il 48,5% delle quali si attendeva ben più sostenuti miglioramenti in termini di rapporto con clientela (tab. 11).

In particolare, l’insoddisfazione si percepisce nei grandi comuni e nelle aree metropolitane, dove evidentemente maggiori sono i problemi di gestione di un’ampia e diversificata clientela, e dove il contatto azienda/famiglia è per forza di cose meno diretto e personale.

La vera nota dolente viene però dall’elevato grado di insoddisfazione della clientela del Mezzogiorno (quasi il 60%), non a caso in una realtà geografica dove la aziendalizzazione e la liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità sono ancora lungi dall’essere posti in essere in maniera organica.

### **3.4. Strumenti di partecipazione e di tutela**

Una delle principali novità derivanti dai recenti processi di aziendalizzazione e/o liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità è rappresentata dalla possibilità, da parte della clientela privata, di interagire maggiormente con le aziende erogatrici di tali servizi.

**Tab. 3.11 - Valutazione della gestione offerta dei servizi di pubblica utilità in tutti i suoi aspetti (qualità, risposta alle esigenze del cliente, rapporti con la clientela) rispetto alle aspettative delle famiglie, in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica				Totale
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord- Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole	
Le prestazioni sono inferiori alle mie aspettative	45,1	45,5	53,1	41,2	39,0	50,3	59,7	48,5
Le prestazioni sono in linea con le mie aspettative	51,5	50,9	43,0	55,6	57,1	46,9	35,8	47,8
Le prestazioni sono superiori alle mie aspettative	3,4	3,6	3,9	3,2	3,9	2,8	4,5	3,7
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

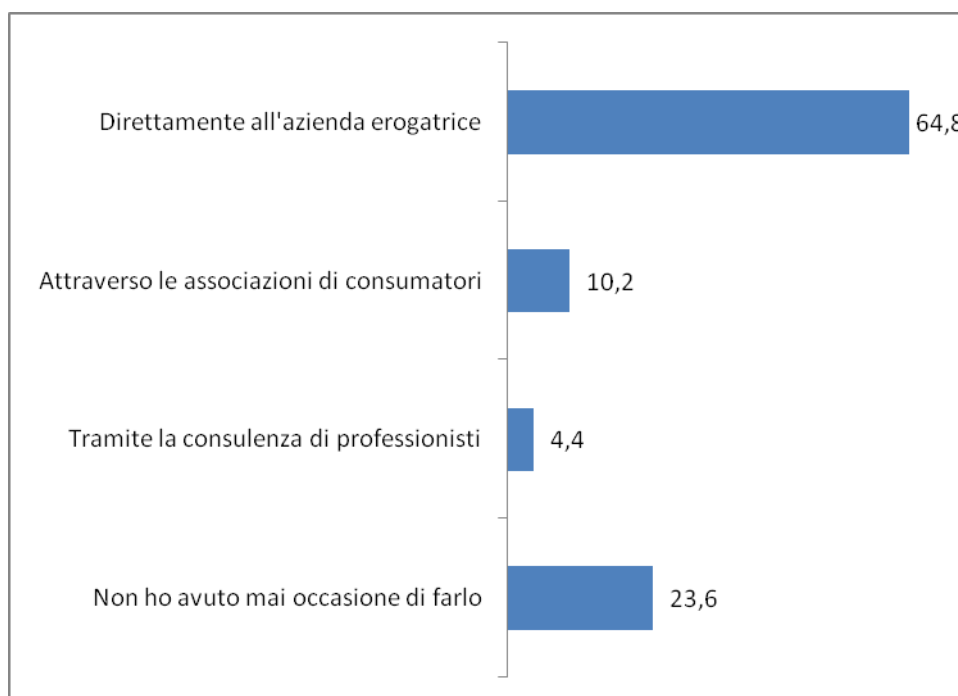
Fonte: indagine Censis, 2008

Ci si è chiesti, quindi, quali siano gli strumenti di partecipazione e di tutela più utilizzati dalle famiglie, e in particolare attraverso quali modalità quest'ultime possano far presenti le proprie esigenze in merito all'offerta di SPL. In tal senso, dalle risposte fornite emerge come sia ancora predominante la richiesta di interloquire direttamente con l'azienda erogatrice di servizi, opzione scelta da quasi i 2/3 degli intervistati (fig. 7). Solo nel 10% dei casi le famiglie si sono rivolte alle apposite associazioni di consumatori; ancor più bassa è la quota di coloro che si sono rivolti alla consulenza di professionisti del settore, probabilmente in virtù del fatto che la maggior parte dei contenziosi con le aziende dei SPL sono in realtà derivanti da piccoli disguidi, risolvibili in un breve lasso di tempo.

Il vero dato da sottolineare, in ogni caso, è rappresentato dall'ampia fetta di clientela familiare (pari a oltre il 23% del totale) che non ha mai avuto occasione di fare reclamo o semplicemente di far presente una specifica esigenza alle aziende dei servizi pubblici locali. Questo dato, se da un lato può essere letto in senso positivo, poiché evidenzia che una consistente quota di utenti non ha mai riscontrato problemi con il servizio erogato, dall'altro lato ha anche una connotazione negativa, soprattutto alla luce dei dati che emergono dalla tab. 12. In essa si evidenzia, infatti, che il mancato ricorso a qualunque forma di reclamo verso le aziende dei SPL è diffuso soprattutto nei grandi comuni e nelle realtà metropolitane, dove con ogni probabilità esiste un certo "effetto scoraggiamento" da parte delle famiglie nel rivolgersi alle imprese del settore per dirimere controversie, nella convinzione che la grande dimensione urbana renda difficile la soluzione di problemi personali. Non a caso le macroaree dove maggiore è la percentuale di famiglie che non hanno mai avuto occasione di far presenti le proprie esigenze alle aziende dei SPL sono proprio il Nord-Ovest e il Centro, ossia quelle regioni dove maggiore è la concentrazione di grandi centri abitati, nei quali il rapporto tra azienda e clientela è tradizionalmente meno diretto rispetto alle realtà di provincia.

La conferma di quanto finora emerso viene dall'elevata quota di famiglie che non sanno di poter tutelare i propri diritti nei confronti delle aziende erogatrici di SPL, attraverso lo strumento della Carta dei Servizi: oltre il 43% delle famiglie, infatti, si è dichiarata all'oscuro di tali opportunità, con percentuali che arrivano fino al 49,6% nel Mezzogiorno, mentre sensibilmente inferiore è la quota nei grandi centri urbani e metropolitani e nelle regioni settentrionali del Paese, dove la privatizzazione dei SPL è sicuramente in una fase più avanzata e, di conseguenza, la stessa clientela è maggiormente a conoscenza di tale strumento di tutela che le viene fornito.

**Fig. 3.7 - Modalità attraverso le quali le famiglie fanno presenti le loro esigenze in merito all'offerta di SPL (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.12 - Modalità attraverso le quali le famiglie fanno presenti le loro esigenze in merito all'offerta di SPL, in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Direttamente all'azienda erogatrice	69,6	65,1	62,2	64,6	72,1	63,9	61,1
Attraverso le associazioni di consumatori	10,3	8,9	11,5	8,4	10,1	9,3	12,6
Tramite la consulenza di professionisti	4,6	4,9	3,8	3,2	2,3	3,9	7,1
Non ho avuto mai occasione di farlo	19,8	23,2	25,7	26,8	18,9	26,0	22,0

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

*Fonte: indagine Censis, 2008*

Un altro elemento determinante per la comprensione dei rapporti tra aziende erogatrici di SPL e utenza finale è rappresentato dall'esistenza di episodi di controversia tra le due parti. In merito, i dati parlano di una percentuale ancora minoritaria di famiglie italiane che hanno avuto problemi con le imprese attive nei servizi pubblici locali - e soprattutto, li hanno "formalizzati" -; si tratta in totale del 26,8%, valore che presenta notevoli differenziazioni a seconda delle aree geografiche: se nei grandi comuni, infatti, la quota in questione è inferiore alla media generale, probabilmente sempre in virtù di quell'"effetto scoraggiamento" sopra citato, parallelamente va sottolineato il dato particolarmente basso (16,8%) raccolto fra le famiglie del Nord-Est, dove non a caso la qualità dei servizi erogati è sempre percepita, come visto in precedenza, in maniera più elevata rispetto al resto del Paese.

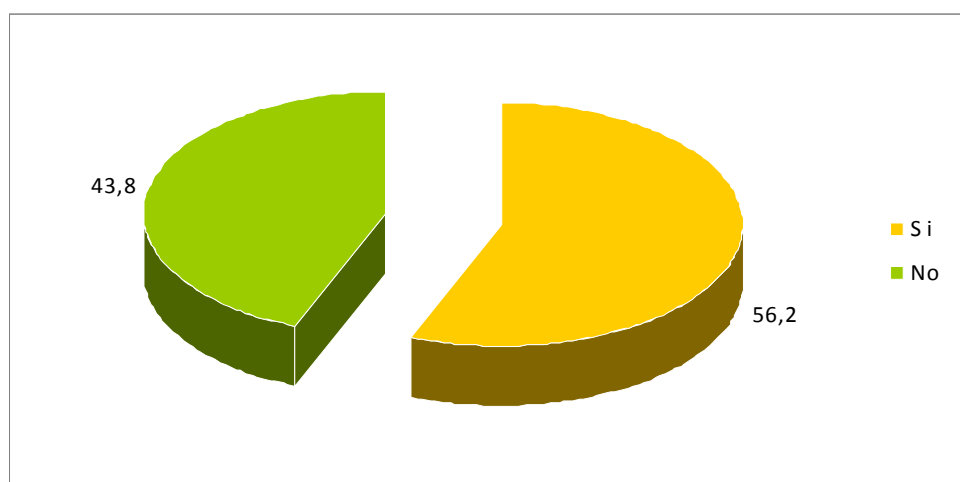
Vale la pena approfondire anche le procedure ritenute più efficaci dalle famiglie per fronteggiare eventuali controversie, dal momento che esistono diversi meccanismi giuridici per dirimere i contrasti tra clientela e imprese che erogano SPL. Le procedure conciliative rimangono lo strumento più utilizzato (anche in prospettiva futura) dalle famiglie italiane (43,8% dei casi), e in particolare da quelle residenti nelle regioni settentrionali (dove tale percentuale oltrepassa il 50% del totale). Al tempo stesso, però, va sottolineato che una quota non indifferente di intervistati (15,2%) ritiene maggiormente efficaci le procedure giudiziali, con punte particolarmente elevate nel Sud e nelle Isole (quasi il 23%) e quote nettamente inferiori (mai oltre il 6%) nelle regioni del Nord.

Un altro elemento che trova forte differenziazione rispetto alle diverse aree del territorio italiano riguarda l'ipotesi di ricorso alle azioni collettive risarcitorie (anche dette "*class action*"), che negli ultimi mesi hanno ricevuto il via libera dal Governo, seppur tra mille contrasti le proroghe.

Tale opzione sembra particolarmente attesa dalle famiglie meridionali, e in misura nettamente inferiore, invece, da quelle del Centro e delle regioni dell'ex-triangolo industriale del Nord.

Un ultimo dato sui cui riflettere, infine, è quello relativo alla percentuale non secondaria di famiglie che ritengono non esistano ancora strumenti davvero efficaci per la tutela dell'utente/cliente: in particolare, questo sentimento di sfiducia, se non di rassegnazione, si registra tra le famiglie residenti nei comuni con oltre 250.000 abitanti, ad ulteriore conferma delle maggiori difficoltà per gli abitanti delle grandi aree urbane nel porre in essere rapporti paritari con le imprese dei servizi pubblici locali.

**Fig. 3.8 - Conoscenza o meno dei diritti di tutela nei confronti delle aziende erogatrici di SPL attraverso lo strumento della Carta dei Servizi (val. %)**



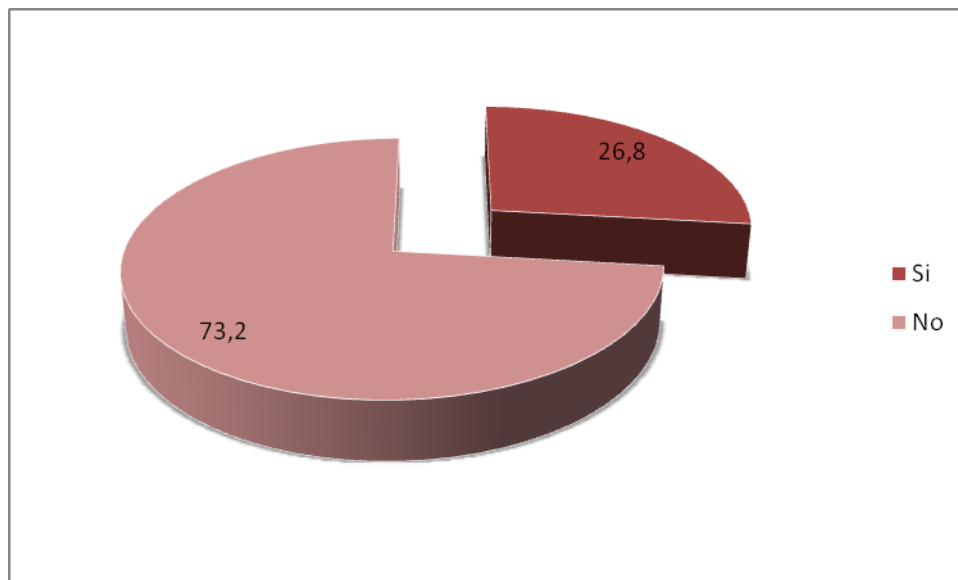
Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.13 - Conoscenza o meno dei diritti di tutela nei confronti delle aziende erogatrici di SPL attraverso lo strumento della Carta dei Servizi in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Si	54,4	56,0	57,1	63,2	58,9	52,6	50,4
No	45,6	44,0	42,9	36,8	41,1	47,4	49,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.9 - Presenza di episodi di controversia con un'azienda erogatrice di SPL (val. %)**



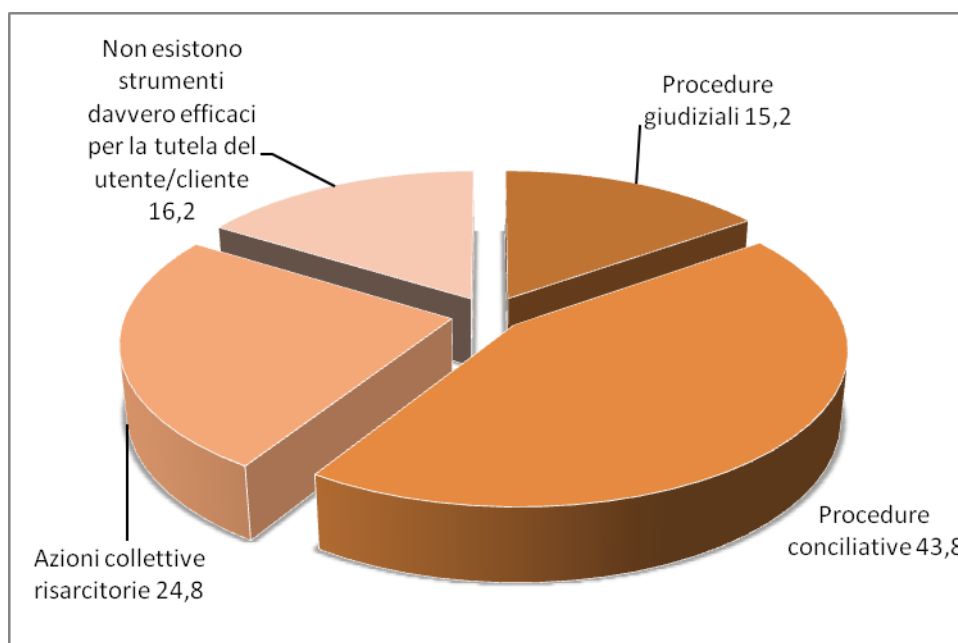
*Fonte:* indagine Censis, 2008

**Tab. 3.14 - Presenza di episodi di controversia con un'azienda erogatrice di SPL, in base all'area geografica e alla dimensione del comune (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Si	24,0	24,2	20,3	22,6	16,8	23,5	23,2
No	76,0	75,8	79,7	77,4	83,2	76,5	76,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.10 - Procedure ritenute più efficaci per fronteggiare eventuali controversie con aziende che erogano SPL (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.15 - Procedure ritenute più efficaci per fronteggiare eventuali controversie con aziende che erogano SPL, in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Procedure giudiziali	14,0	12,5	19,2	6,2	6,6	18,9	22,8
Procedure conciliative	49,5	43,5	40,7	55,2	48,3	44,4	34,5
Azioni collettive risarcitorie	22,5	28,5	21,6	18,8	24,2	18,9	31,6
Non esistono strumenti davvero efficaci per la tutela del utente/cliente	14,0	15,5	18,5	19,8	20,9	17,8	11,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

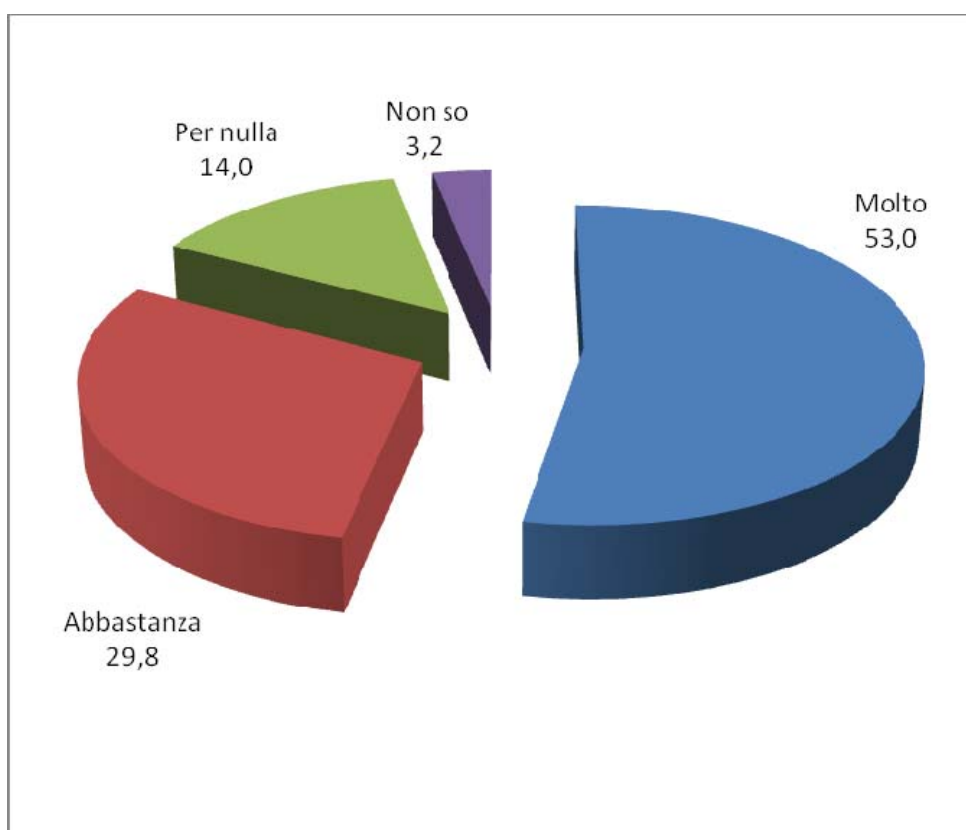
### 3.5. L'impatto sulle famiglie dell'apertura al mercato dei SPL

Il processo di apertura dei servizi pubblici locali alla libera concorrenza, ha suscitato un certo interesse e una diffusa approvazione presso le famiglie italiane, oltre la metà delle quali giudica molto importante la messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL (fig. 11). Solo il 14%, al contrario, ritiene del tutto secondario tale processo, mentre una quota minima non è in grado di esprimere un'opinione in merito, a testimonianza comunque di un diffuso interesse delle famiglie italiane sul tema.

In questo caso, poi, non esistono particolari differenziazioni geografiche, dal momento che la percezione dell'importanza della questione è diffusa in tutti gli ambiti territoriali e fra tutte le tipologie di comuni, dai più piccoli fino alla realtà metropolitane, anche se in quest'ultime si avverte comunque uno scetticismo leggermente superiore (tab. 16).

Oltre ad una complessiva rilevanza riconosciuta da gran parte delle famiglie italiane ai processi di liberalizzazione in atto, occorre indagare più nello specifico anche su quelle che sono le conseguenze attese di tali aperture al mercato. Così facendo, dalle risposte fornite dal campione intervistato si osserva che è la liberalizzazione vista soprattutto come portatrice di benefici ed effetti positivi per la clientela: in particolare, oltre la metà delle famiglie italiane (55,7%) si attende il più classico degli effetti, ovverosia il miglioramento della qualità unito ad un parallelo calo delle tariffe praticate; un quarto degli intervistati, forse si potrebbe aggiungere più realisticamente, si attende sì un miglioramento della qualità, ma a prezzi immutati (fig. 12). Del tutto minoritarie sono, al contrario, le percentuali di famiglie che prevedono effetti negativi, dal 6,9% che afferma che i processi di liberalizzazione porterebbero solo ad una grande confusione, al 5,9% che si rivela del tutto scettico su tali processi, sostenendo che alla fine non cambierebbe nulla. Una quota ancor più esigua teme infine che la liberalizzazione possa portare addirittura a conseguenze negative, come il peggioramento della qualità del servizio, unitamente o meno al calo dei prezzi.

**Fig. 3.11 -Importanza riconosciuta dalle famiglie ai processi di messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL (val. %)**



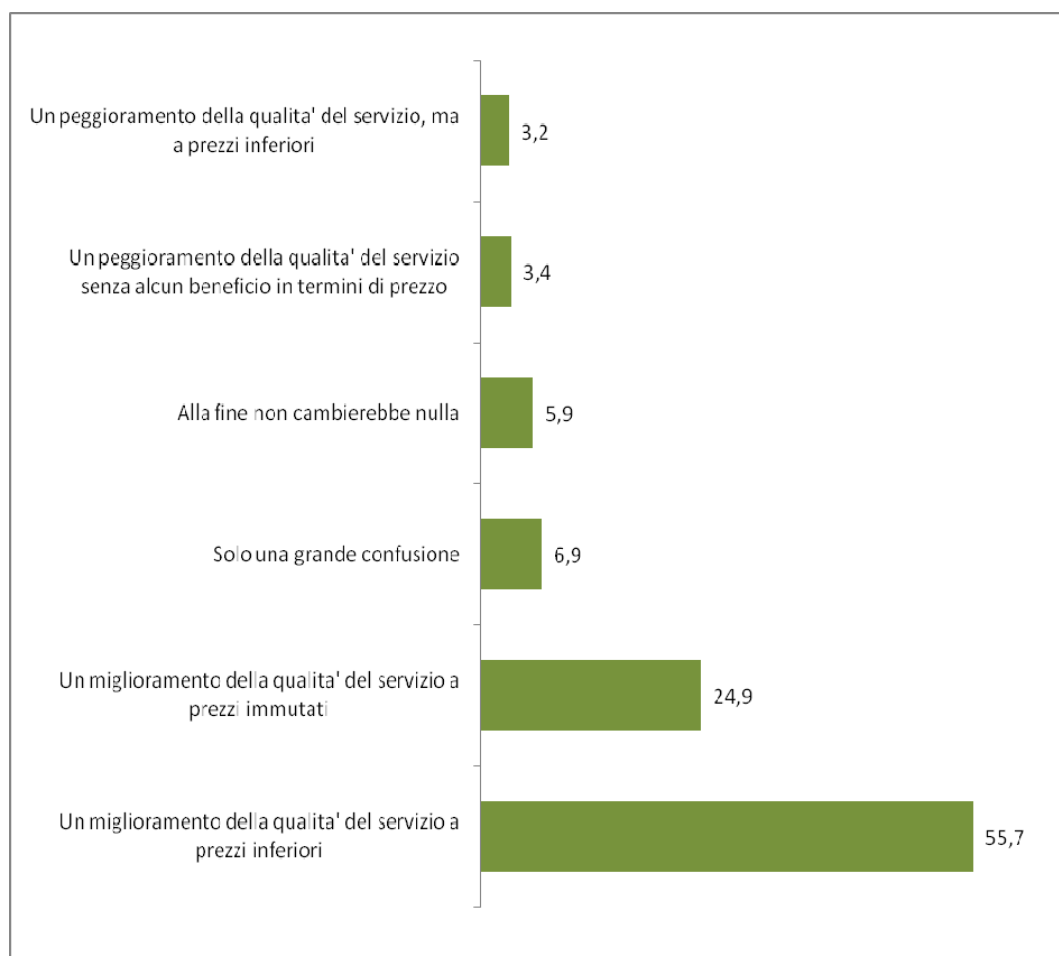
Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.16 - Importanza riconosciuta dalle famiglie ai processi di messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL, in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Molto	51,8	55,3	51,3	51,9	55,3	50,5	54,0
Abbastanza	32,7	30,0	28,0	30,9	27,6	28,6	30,8
Per nulla	12,4	11,8	17,2	14,9	14,5	17,3	11,1
Non so	3,1	2,9	3,5	2,3	2,6	3,6	4,1
<b>TOTALE</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.12 -Conseguenze attese del processo di liberalizzazione del mercato dei servizi di pubblica utilità (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

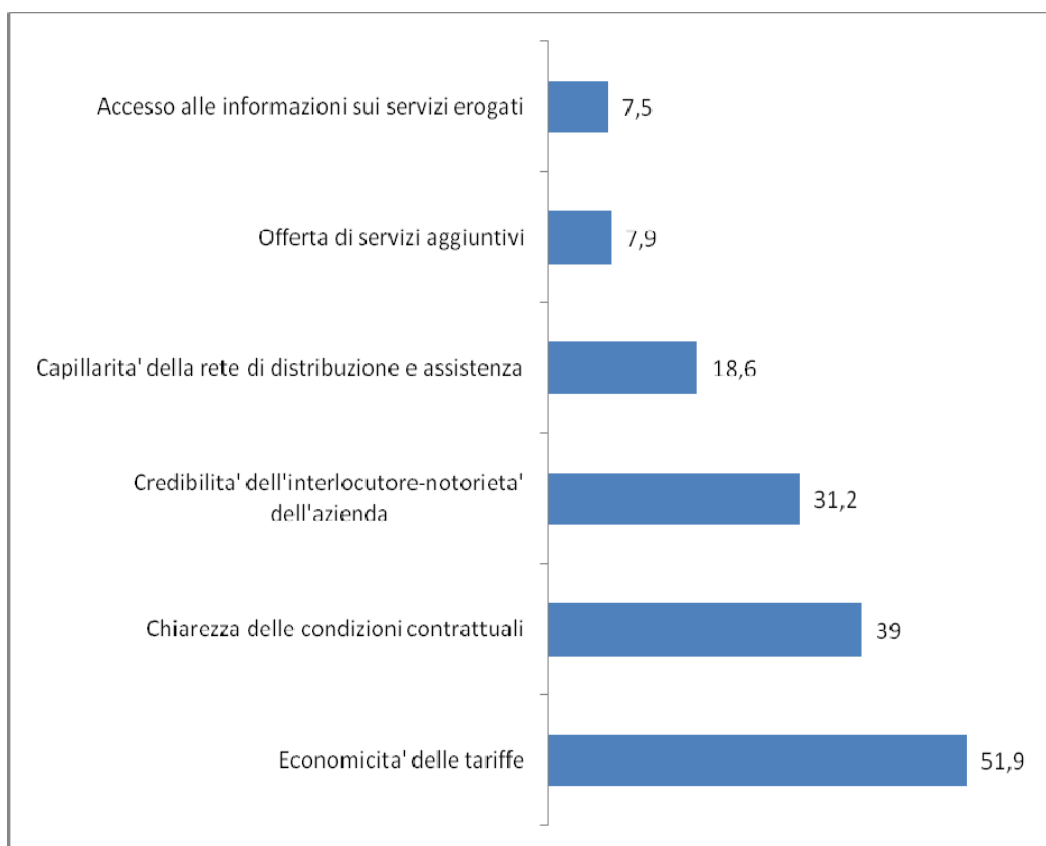
Un contesto concorrenziale implica, con tutta evidenza, una maggiore possibilità di scelta tra i vari operatori del mercato dei SPL, per cui è apparso necessario indagare sul cosa spinga le singole famiglie a privilegiare un'azienda piuttosto che un'altra. In tal senso, fra gli elementi ritenuti decisivi per la suddetta scelta, si segnala ancora una volta come prioritario l'elemento "prezzo", dal momento che l'economicità delle tariffe è segnalata da quasi il 52% delle famiglie intervistate come elemento importante per la scelta, con punte particolarmente elevate nei piccoli comuni e nelle regioni del Centro e del Nord-Ovest.

Fra gli elementi che orientano nei confronti delle aziende di SPL segue la chiarezza delle condizioni contrattuali (39,0%), elemento ancor più decisivo alla luce delle lamentele osservate in precedenza riguardo la mancanza di trasparenza sulle tariffe e su tutti gli aspetti legali connessi al cambio di gestore. Anche i dati in questione, quindi, non fanno che confermare l'esigenza di una maggiore chiarezza e trasparenza, attraverso un miglioramento della comunicazione tra aziende e clientela. A livello geografico, quest'istanza sembra particolarmente avvertita nei comuni di media dimensione e nell'area del Centro, mentre minori sono i riscontri tra le famiglie meridionali e in quelle dei grandi centri urbani.

Altro elemento ritenuto decisivo da un largo numero di famiglie italiane per la scelta dell'operatore finale (31,2%), è quello della credibilità dell'interlocutore (spesso equivalente alla notorietà dell'azienda), soprattutto in un contesto, come quello del mercato liberalizzato, in cui negli ultimi anni si sono affacciati diversi nuovi operatori, spesso però ancora sconosciuti ai più.

Una quota minore, ma comunque non secondaria (18,2%) pone invece l'accento sulla capillarità delle rete di distribuzione e sull'assistenza fornita, in particolare per quel tipo di servizi (gas, elettricità) che necessitano di installazioni domestiche. Modeste, infine, sono le percentuali di famiglie che hanno indicato nell'offerta di servizi aggiuntivi e nell'accesso alle informazioni sui servizi erogati, degli elementi decisivi per la scelta finale dell'operatore, considerandoli con ogni probabilità importanti ma non determinanti.

**Fig. 3.13 -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*

**Tab. 3.17 - Elementi ritenuti decisivi dalle famiglie nella scelta dell'operatore che fornisce il servizio, in un ipotetico contesto concorrenziale nei servizi di pubblica utilità, in base all'ampiezza del comune di residenza e all'area geografica (val. %)**

	Ampiezza del comune			Area geografica			
	Fino a 5.000 ab.	Da 5.001 a 250.000 ab.	Oltre 250.000 ab.	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
Credibilita' dell'interlocutore-notorieta' dell'azienda	29,1	26,5	37,0	28,1	37,2	27,1	33,0
Economicita' delle tariffe	54,9	58,3	44,1	54,7	48,6	56,4	48,7
Chiarezza delle condizioni contrattuali	39,4	45,2	32,6	40,5	37,5	45,9	34,4
Capillarita' della rete di distribuzione e assistenza	16,8	13,8	24,2	18,4	20,9	14,9	19,5
Offerta di servizi aggiuntivi	7,0	7,4	8,8	6,3	8,3	6,7	9,7
Accesso alle informazioni sui servizi erogati	8,5	7,3	7,3	7,7	7,5	8,8	6,6

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

*Fonte: indagine Censis, 2008*

Sul piano concreto, tuttavia, c'è stato un limitato sviluppo della libera concorrenza anche nei settori (il gas e l'energia elettrica) in cui c'è stata una effettiva liberalizzazione dal momento che solo il 3,6% delle famiglie italiane ha cambiato il gestore del servizio elettrico nel corso degli ultimi dodici mesi (fig. 14), quota che scende ulteriormente nel caso della distribuzione del gas (2,7%).

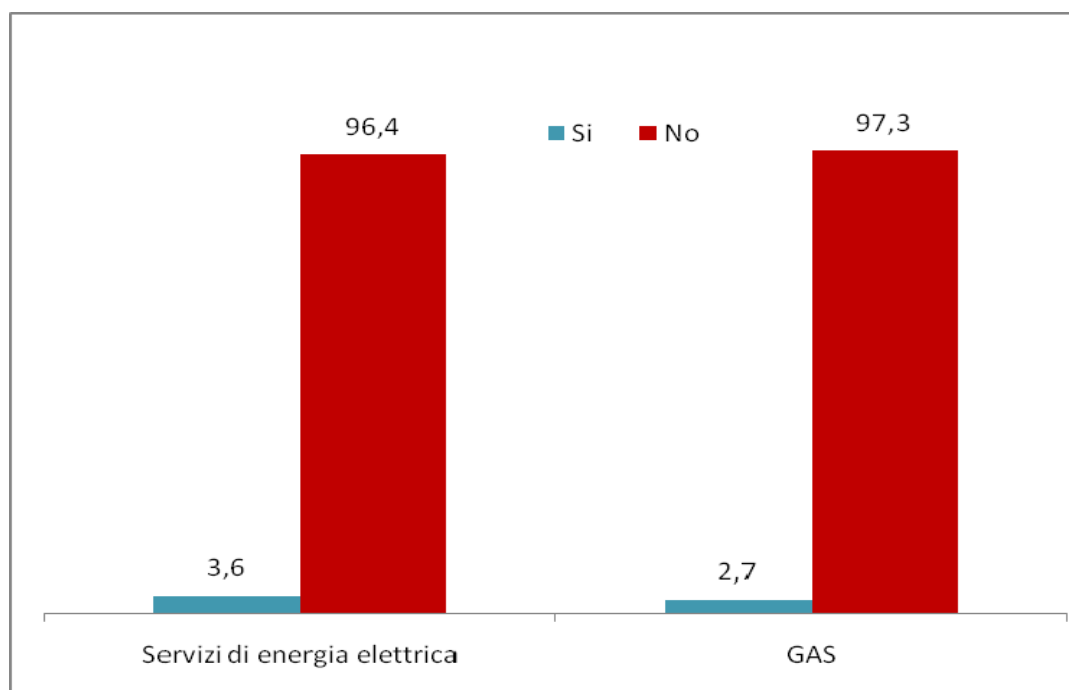
Tale tendenza si avverte in particolare nel Nord-Est, per quanto riguarda l'energia elettrica, dove a cambiare gestore nell'ultimo anno sono state appena l'1,3% delle famiglie, e nel Centro-Sud per ciò che concerne il gas, dove la sostituzione ha coinvolto meno del 2% dei clienti (tab. 18).

Anche se il numero di famiglie che ha deciso di cambiare gestore nel corso dell'ultimo anno appare ancora molto esiguo, va comunque sottolineato come la maggior parte di esse si dichiara soddisfatta di tale cambiamento, mostrando quindi come l'aumento della concorrenza generi un'apprezzata dinamicità da parte della clientela.

In particolare, riscontri positivi si sono registrati in oltre l'83% della famiglie che hanno sostituito la precedente azienda che forniva servizi di energia elettrica, percentuale che scende leggermente nel caso dell'erogazione e distribuzione del gas, dove in ogni caso oltre i tre/quarti degli intervistati si sono dichiarati soddisfatti del cambiamento di gestore (fig. 15).

In merito a quest'ultimo settore, i riscontri più positivi si sono avuti nel Nord-Est, dove addirittura tutte le famiglie hanno dichiarato di essere soddisfatte della decisione presa (tab. 19). Un minor grado di apprezzamento per il cambiamento dell'azienda di distribuzione gas si è avuto, invece, nelle altre macroregioni, e in particolare nel Nord-Ovest, dove ben 1/3 del campione ha espresso il proprio disappunto. Per ciò che riguarda l'erogazione di energia elettrica il cambiamento di gestore è stato particolarmente apprezzato nel Nord-Est e in maniera leggermente inferiore nel resto del Paese, dove comunque la variazione ha generalmente prodotto riscontri positivi.

**Fig. 3.14 -Cambiamento, nel corso dell'ultimo anno, del gestore nei settori in cui la vendita dei servizi è stata liberalizzata (val. %)**



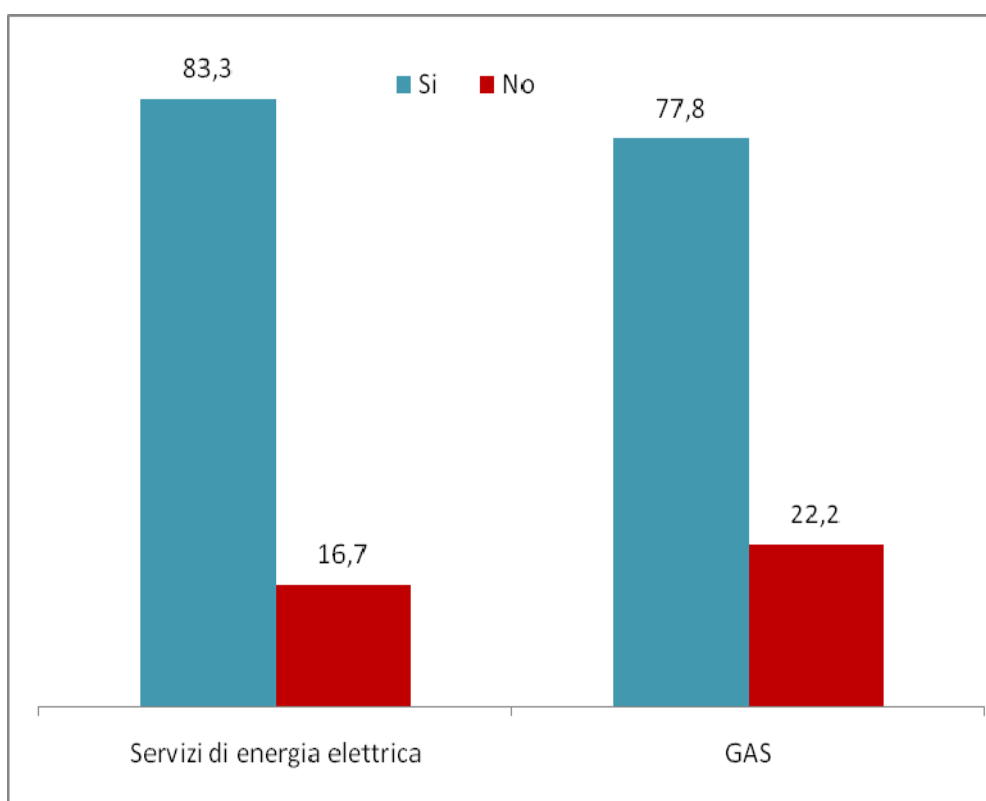
Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.18 - Cambiamento, nel corso dell'ultimo anno, del gestore nei settori in cui la vendita dei servizi è stata liberalizzata, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Servizi di energia elettrica</b>				
Si	6,1	1,3	3,1	3,1
No	93,9	98,7	96,9	96,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>GAS</b>				
Si	3,7	3,6	1,8	1,9
No	96,3	96,4	98,2	98,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 3.15 - Soddisfazione a seguito del cambiamento di gestore (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.19 - Soddisfazione a seguito del cambiamento di gestore, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Servizi di energia elettrica</b>				
Si	82,9	100,0	91,7	75,0
No	17,1	0,0	8,3	25,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>GAS</b>				
Si	66,7	100,0	71,4	75,0
No	33,3	0,0	28,6	25,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

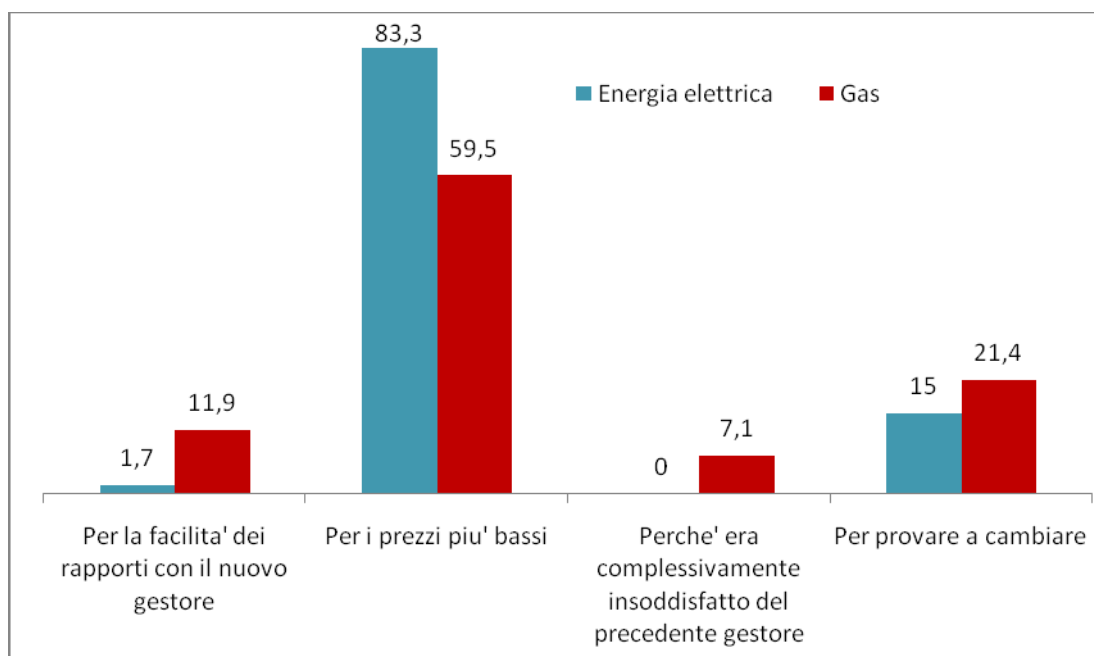
Fonte: indagine Censis, 2008

Circa le cause per cui le famiglie italiane hanno deciso di modificare la propria azienda di riferimento, nei settori del gas e dell'energia elettrica, beneficiando dei vantaggi della liberalizzazione e della messa in concorrenza del mercato, la figura 16 conferma che alla base di ogni decisione presa dalla clientela c'è sempre l'elemento del risparmio. Oltre l'83% delle famiglie intervistate, infatti, ha giustificato il cambio di gestore dell'energia elettrica semplicemente per prezzi più bassi offerti, nonostante nessuna di esse fosse insoddisfatta del precedente gestore. La maggiore economicità delle tariffe è stata nonostante un elemento determinante in particolar modo per le famiglie del Nord-Est e del Centro, mentre al Sud permane una larga quota di clienti che hanno modificato gestore, giustificandolo semplicemente con una generica volontà di cambiamento. Da sottolineare, al contempo, come solo in pochissimi casi (1,7%) le famiglie hanno cambiato il vecchio gestore di energia elettrica per la difficoltà dei rapporti che avevano con esso.

Parzialmente diversi sono i risultati se si sposta l'attenzione sul comparto del gas, dove il fattore prezzo mantiene sì la sua centralità, ma con percentuali significativamente inferiori rispetto al settore elettrico: sono meno del 60%, infatti, le famiglie italiane che hanno deciso di sostituire il precedente gestore per motivi legati alle tariffe praticate, mentre assume un'importanza non secondaria il miglioramento del rapporto impresa-cliente. Quest'ultimo fattore viene indicato soprattutto dalle famiglie meridionali e da quelle delle regioni nord occidentali del Paese, mentre nel Centro nessun intervistato ha addotto tale motivazione come giustificazione del cambiamento.

Da sottolineare, infine, che nel caso del gas esista, al contrario del comparto elettrico, una percentuale, seppur minima (7,1%, con punte particolarmente elevate nel Nord-Est) di famiglie che hanno comunque espresso la loro insoddisfazione per l'operato del precedente gestore, tale da spingerle ad un cambiamento dell'azienda di riferimento nel corso degli ultimi 12 mesi (tab. 20).

**Fig. 3.16 - Motivazioni sottostanti al cambiamento di gestore (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.20 - Motivazioni sottostanti al cambiamento di gestore, in base all'area geografica (val. %)**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud/Isole
<b>Energia elettrica</b>				
Per la facilità dei rapporti con il nuovo gestore	0,0	0,0	0,0	6,7
Per i prezzi più bassi	86,2	100,0	100,0	60,0
Perché era complessivamente insoddisfatto del precedente gestore	0,0	0,0	0,0	0,0
Per provare a cambiare	13,8	0,0	0,0	33,3
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
<b>Gas</b>				
Per la facilità dei rapporti con il nuovo gestore	14,3	7,1	0,0	22,2
Per i prezzi più bassi	64,3	57,1	60,0	55,6
Perché era complessivamente insoddisfatto del precedente gestore	7,1	14,3	0,0	0,0
Per provare a cambiare	14,3	21,4	40,0	22,2
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: indagine Censis, 2008

### 3.6. Dati strutturali e metodologici

L'indagine è stata realizzata presso un campione di 1982 famiglie, articolato in modo da ricomprendere:

- tutte le macro aree del paese, partendo dalla considerazione della persistenza nella nostra economia di dualismi fra Nord e Sud, ma anche fra le diverse sub-aree all'interno di queste macro-circoscrizioni;
- le diverse tipologie di comuni, in funzione della loro dimensione anagrafica, considerato che le famiglie abitanti in capoluoghi o città medio-grandi esprimono una domanda di servizi pubblici locali ben diversa da quella dei residenti nei centri più piccoli.

Tenendo conto di queste variabili di stratificazione, il campione si compone quindi come descritto nella tabella 21.

La stratificazione effettuata garantisce stime più efficienti rispetto al campionamento casuale semplice di pari numerosità in quanto l'aumento di efficienza è proporzionale alla varianza delle medie di strato (ovvero quanto più gli strati sono omogenei al loro interno tanto più la stratificazione è efficace).

Le interviste sono state condotte attraverso il sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*), una tecnica in grado di garantire affidabilità dei risultati e rapidità dei tempi di elaborazione, grazie al salvataggio automatico delle risposte su supporto informatico e alla possibilità di verifiche automatiche. Il personale che ha curato la rilevazione è stato preventivamente istruito sulle tematiche analizzate nel questionario attraverso un briefing coordinato dal Censis.

Un'altra serie di variabili strutturali del campione si può evincere dalla lettura della tab. 22.

La distribuzione dei rispondenti tra uomini e donne è risultata essere sbilanciata a favore delle seconde (61,9%): una motivazione può ritrovarsi nel fatto che una quota consistente di coloro che hanno risposto all'intervista telefonica a casa appartenevano alla categoria delle casalinghe.

**Tab. 3.21 - Distribuzione del campione intervistato per le variabili di stratificazione utilizzate (v.a. e val. %)**

	V.A.	%
<i>Area geografica</i>		
Nord-Ovest	570	28,8
Nord-Est	387	19,5
Centro	388	19,6
Sud e Isole	637	32,1
<b>Totale</b>	<b>1.982</b>	<b>100,0</b>
<i>Dimensione del comune</i>		
fino a 5.000 ab.	388	19,6
da 5.001 a 250.000 ab.	796	40,2
oltre 250.000 ab.	798	40,2
<b>Totale</b>	<b>1.982</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 3.22 - Distribuzione del campione per alcune caratteristiche strutturali (val. %)**

---

	%
<hr/>	
<b>Sesso</b>	
Maschio	38,1
Femmina	61,9
Totale	100,0
<b>Posizione all'interno del nucleo familiare</b>	
Capofamiglia	49,1
Coniuge	42,7
Convivente	8,2
Totale	100,0
<b>Stato civile</b>	
Coniugato/a	69,7
Celibe/nubile	15,2
Vedovo/a	8,0
Separato/a, divorziato/a	7,1
Totale	100,0
<b>Età media (in anni compiuti)</b>	52,4
<b>Tipologia familiare di appartenenza</b>	
Unipersonale	12,8
Coppia senza figli	12,3
Coppia con un figlio	22,3
Coppia con più figli	39,6
Monogenitore	5,9
Altra tipologia	7,1
Totale	100,0
<b>Numero medio di componenti familiari</b>	3,0

---

Fonte: indagine Censis, 2008

Circa la metà degli intervistati ricopre, all'interno del nucleo familiare, il ruolo di capofamiglia<sup>3</sup>, mentre per il 42,7% si tratta del coniuge e per il restante 8,2% del convivente.

Quasi il 70% si dichiara coniugato/a; l'età media del campione è relativamente elevata (52 anni) ma non è un dato che stupisce tenuto conto anche della elevata probabilità che a rispondere fossero persone avanti nell'età che passano più tempo in casa.

Molto interessante è la distribuzione del campione tra le varie tipologie di nucleo familiare al quale si appartiene: la prevalenza relativa è quella della coppia con almeno due figli (40%), seguita a distanza dalla famiglia composta dai genitori e un figlio (22%); da notare che più di un quarto dei rispondenti ha dichiarato di non avere figli. Il risultato è quello di una media di componenti del nucleo familiare che raggiunge i 3 individui.

---

<sup>3</sup> Esso viene identificato secondo la definizione contenuta nelle indagini Banca d'Italia: capofamiglia è il principale responsabile dell'economia familiare e sono attribuiti ad esso i redditi da capitale e da proprietà della famiglia. Il capofamiglia così definito risulta identificato dall'auto dichiarazione fornita ai rilevatori nell'ambito dell'intervista.

## 4. L'INDAGINE SUGLI INTERLOCUTORI ISTITUZIONALI

### 4.1. Le coordinate strutturali dell'offerta di SPL sul piano locale

Il primo aspetto esplorato con gli Amministratori locali in merito all'assetto dei Servizi Pubblici è relativo alle differenti modalità di gestione dei vari servizi, distinte tra aziende *in house*, aziende private, aziende miste e aziende gestite in economia.

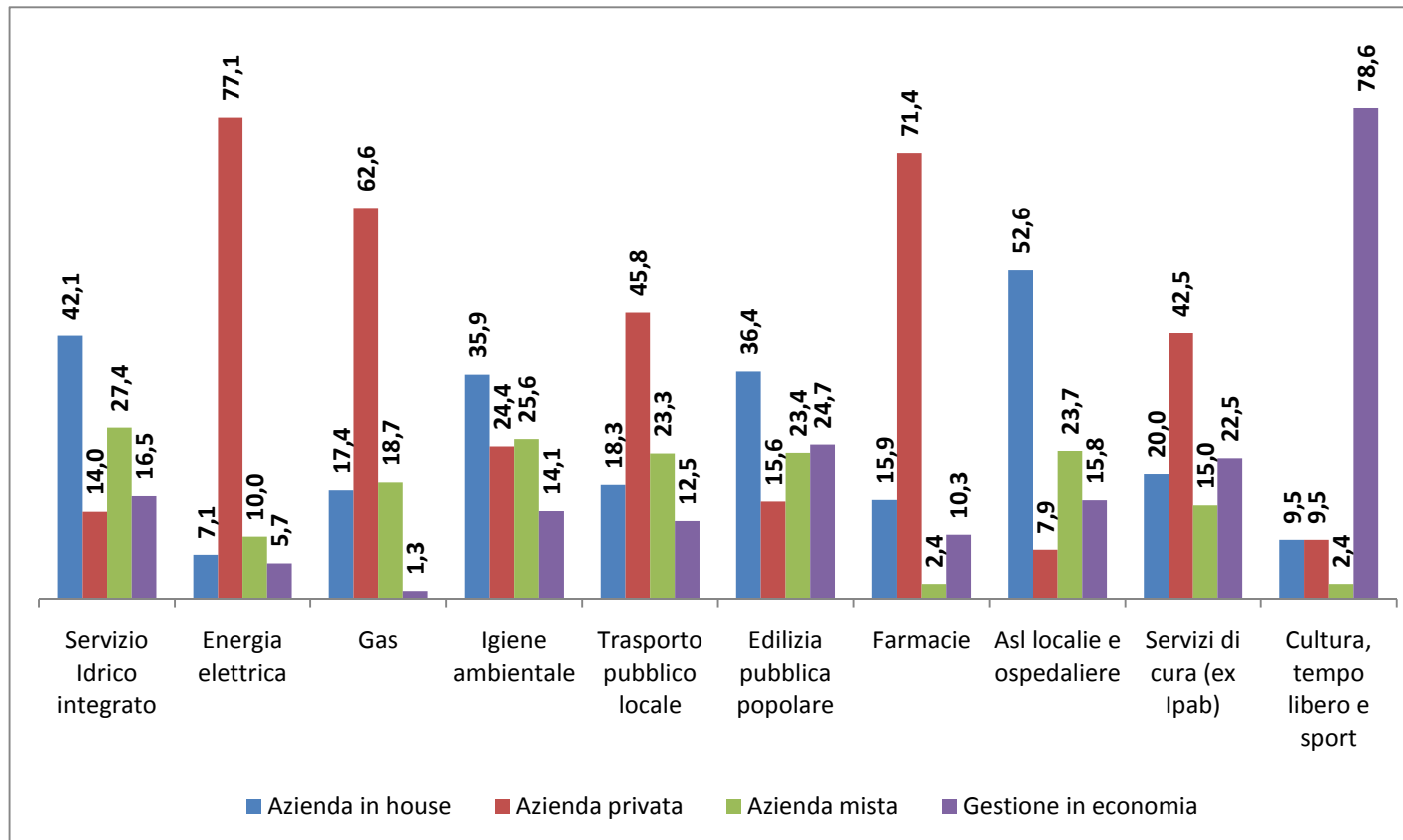
La fig. 1 mostra la prevalenza della gestione tramite aziende private nei settori dell'energia elettrica, del gas (in questi due casi la maggioranza è assoluta), del trasporto pubblico e dei servizi di cura (prevalenza relativa), mentre la gestione tramite aziende *in house* si rivela maggioritaria nel servizio idrico integrato, nell'igiene ambientale (caratterizzato da una forte eterogeneità delle modalità gestionali), nell'edilizia economico-popolare e nelle aziende ospedaliere. Le aziende di tipo misto pubblico-privato, pur non ricoprendo mai il primo posto di utilizzo per nessun tipo di servizio, sono presenti in circa un caso su quattro per vari settori, dall'idrico all'ambientale al trasporto. Solo all'interno dei servizi culturali e sportivi prevalgono forme di gestione in economia (quasi 8 casi su 10).

Da un punto di vista di scomposizione geografica e per tipologia di comune<sup>4</sup>, le differenze rispetto alla media non sono così evidenti, come mostrato dalla tabella 1. Gli unici dati che meritano un approfondimento sono quelli relativi al settore dell'igiene ambientale (e ciclo integrato dei rifiuti): nelle regioni del Nord, dove più alti sono risultati i livelli di efficienza e molto meno sono stati percepiti fino ad oggi i disagi in merito alle problematiche di raccolta, la modalità di gestione prevalente è stata quella dell'azienda *in house*, mentre, al contrario nel Mezzogiorno, la maggioranza degli amministratori ha evidenziato la presenza di aziende private, quasi a significare che non necessariamente l'apertura al mercato e alle logiche gestionali tipiche del privato coincida con il raggiungimento di livelli qualitativi migliori, anzi. In altre parole, per alcuni settori, la gestione pubblica può essere migliore di quella privata, per ragioni che attengono anche alla capacità dimensionale delle aziende erogatrici.

---

<sup>4</sup> La tipologia è in funzione della ampiezza, misurata dal numero di abitanti.

**Fig. 4.1 – Modalità di gestione dei SPL nel comune amministrato (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.1 - Modalità di gestione dei SPL nel comune amministrato, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
<b>Servizio Idrico integrato</b>						
Azienda in house	62,3	34,8	26,8	22,6	34,9	46,5
Azienda privata	14,5	8,7	4,9	29,0	12,7	14,9
Azienda mista	13,0	39,1	58,5	9,7	20,6	31,7
Gestione in economia	10,1	17,4	9,8	38,7	31,7	6,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Energia elettrica</b>						
Azienda in house	13,1	5,0	3,2		5,4	8,3
Azienda privata	75,4	60,0	87,1	82,1	71,4	81,0
Azienda mista	6,6	35,0	6,5	3,6	12,5	8,3
Gestione in economia	4,9		3,2	14,3	10,7	2,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gas</b>						
Azienda in house	23,1	4,5	25,6	3,4	5,6	23,8
Azienda privata	67,7	40,9	46,2	89,7	74,1	56,4
Azienda mista	7,7	54,5	28,2	3,4	18,5	18,8
Gestione in economia	1,5			3,4	1,9	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Igiene ambientale</b>						
Azienda in house	50,8	36,4	33,3	9,7	20,7	44,9
Azienda privata	24,6	18,2	16,7	38,7	29,3	21,4
Azienda mista	11,5	45,5	38,1	22,6	29,3	23,5
Gestione in economia	13,1		11,9	29,0	20,7	10,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Trasporto pubblico locale</b>						
Azienda in house	20,4	23,5	17,6	10,0	8,9	24,0
Azienda privata	38,8	52,9	44,1	60,0	48,9	44,0
Azienda mista	24,5	17,6	32,4	10,0	24,4	22,7
Gestione in economia	16,3	5,9	5,9	20,0	17,8	9,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Edilizia pubblica popolare</b>						
Azienda in house	19,2	61,5	56,5	13,3	31,0	39,6
Azienda privata	11,5	15,4	13,0	26,7	10,3	18,8
Azienda mista	23,1	23,1	26,1	20,0	27,6	20,8
Gestione in economia	46,2		4,3	40,0	31,0	20,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(segue)

Segue tab.4.1

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
<b>Farmacie</b>						
Azienda in house	21,2	7,1	20,0	4,0	2,1	24,4
Azienda privata	63,5	85,7	62,9	92,0	97,9	55,1
Azienda mista	3,8			4,0		3,8
Gestione in economia	11,5	7,1	17,1			16,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Asl locali e ospedaliera</b>						
Azienda in house	38,5	50,0	72,7	50,0	50,0	54,5
Azienda privata			18,2	16,7	12,5	4,5
Azienda mista	38,5	37,5	9,1		25,0	22,7
Gestione in economia	23,1	12,5		33,3	12,5	18,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Servizi di cura (ex Ipab)</b>						
Azienda in house	11,1	55,6	12,5		30,0	16,7
Azienda privata	55,6	11,1	37,5	60,0	50,0	40,0
Azienda mista	22,2	11,1	12,5			20,0
Gestione in economia	11,1	22,2	37,5	40,0	20,0	23,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Cultura, tempo libero e sport</b>						
Azienda in house	10,7	23,5	7,1		4,1	13,0
Azienda privata	3,6	5,9	17,9	16,0	12,2	7,8
Azienda mista	3,6			4,0	2,0	2,6
Gestione in economia	82,1	70,6	75,0	80,0	81,6	76,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Agli Amministratori è stato richiesto di indicare non solo le modalità gestionali dei SPL, ma anche il modo in cui questi sono affidati, alludendo alle due macro-categorie dell'affidamento diretto e dell'aggiudicazione tramite gara. Ragionando dei vari settori, la fig. 2 mostra come la gara sia prevalente nel trasporto pubblico locale (in due casi su tre) e nei servizi di cura assistenziale (quasi nove casi su dieci) mentre si equivale all'affidamento diretto nell'igiene ambientale e nei servizi per il tempo libero. In tutti gli altri settori è l'affidamento diretto a essere la forma privilegiata, raggiungendo – come era d'altronde lecito attendersi – la totalità delle risposte nel caso della aziende ospedaliere.

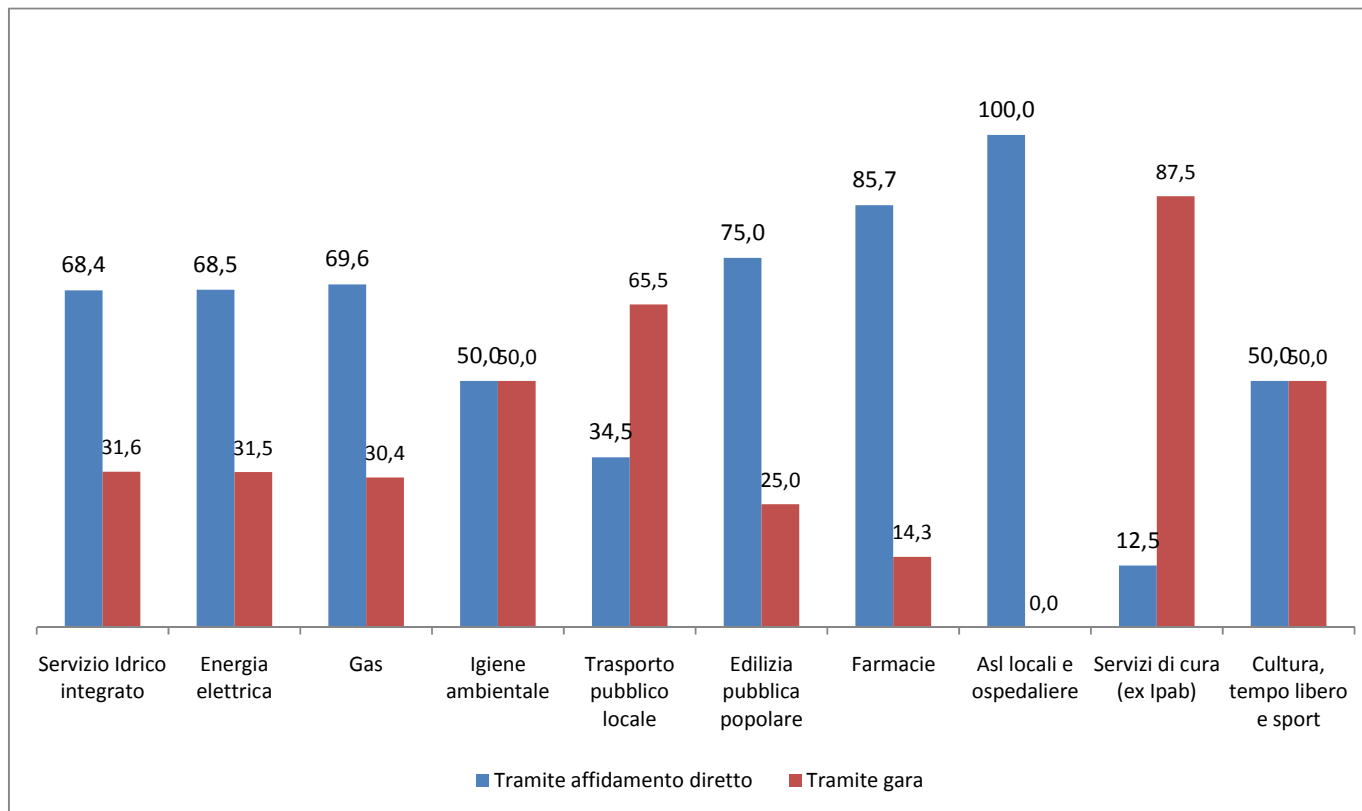
Divergenze tra piccoli e grandi comuni non si registrano se non nel comparto dei servizi ambientali, all'interno del quale l'affidamento diretto è preferito nei comuni medio-grandi mentre la gara in quelli più piccoli (tab. 2).

I processi di aggregazione, sia sul piano settoriale, sia sul piano territoriale, sono stati analizzati anche in un'ottica temporale, per verificare se si tratta di un fenomeno in evoluzione o se, al contrario, stia registrando una fase di assestamento. La tabella 3 mostra che la presenza di realtà multiservizio caratterizza, al momento dell'intervista, una percentuale non molto distante dal 40% del campione per quattro settori su cinque, con l'esclusione del trasporto pubblico locale. Per questo sottoinsieme, inoltre, si verifica nella maggior parte dei casi anche un'aggregazione orizzontale tra vari comuni, più o meno limitrofi. Per semplicità espositiva si è evitato di mostrare tutti i possibili incroci fra i diversi comparti, anche se ciò che emerge è che i fenomeni integrativi hanno riguardato in larga parte la filiera dei comparti a c.d. "rilevanza industriale".

In un'ottica temporale, le percentuali non sono molto inferiori se ci si riferisce a 3 anni prima, ad eccezione del settore dell'igiene ambientale in cui, dal 2005 al 2008, c'è stata una seppur lieve diminuzione nella percentuale di realtà aziendali integrate.

Sul piano generale, il processo di aggregazione dei SPL negli ultimi tre anni si presenta come una realtà piuttosto dicotomica. I dati evidenziati nella fig. 3 mostrano una spaccatura nelle risposte, con una leggera prevalenza di quelle negative (53%), seppur con divergenze territoriali che non possono essere trascurate: i processi aggregativi (territoriali e/o settoriali) si sono manifestati in non più di un comune su tre al centro-sud, mentre, al contrario, nelle regioni settentrionali, il 57% circa degli amministratori dei comuni ha dichiarato di aver sperimentato - con successo o meno - questo genere di esperienze.

**Fig. 4.2 - Modalità operative delle aziende private o miste, per ogni servizio (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.2 - Modalità operative delle aziende private o miste per ogni servizio, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
<b>Servizio Idrico integrato</b>						
Tramite affidamento diretto	70,6	77,8	68,0	50,0	64,7	70,0
Tramite gara	29,4	22,2	32,0	50,0	35,3	30,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Energia elettrica</b>						
Tramite affidamento diretto	63,6	84,6	66,7	66,7	75,9	63,6
Tramite gara	36,4	15,4	33,3	33,3	24,1	36,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gas</b>						
Tramite affidamento diretto	65,9	83,3	79,2	52,6	67,5	71,0
Tramite gara	34,1	16,7	20,8	47,4	32,5	29,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Igiene ambientale</b>						
Tramite affidamento diretto	31,6	72,7	71,4	29,4	40,0	57,9
Tramite gara	68,4	27,3	28,6	70,6	60,0	42,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Trasporto pubblico locale</b>						
Tramite affidamento diretto	25,0	37,5	40,0	42,9	31,8	36,4
Tramite gara	75,0	62,5	60,0	57,1	68,2	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Edilizia pubblica popolare</b>						
Tramite affidamento diretto	83,3	66,7	62,5	100,0	83,3	71,4
Tramite gara	16,7	33,3	37,5		16,7	28,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Farmacie</b>						
Tramite affidamento diretto	100,0	50,0	-	83,3	100,0	71,4
Tramite gara	-	50,0	-	16,7	-	28,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Asl locali e ospedaliere</b>						
Tramite affidamento diretto	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Tramite gara	-	-	-	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Servizi di cura (ex Ipab)</b>						
Tramite affidamento diretto	20,0	-	-	-	-	14,3
Tramite gara	80,0	100,0	100,0	100,0	100,0	85,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Cultura, tempo libero e sport</b>						
Tramite affidamento diretto	50,0	50,0	33,3	66,7	50,0	50,0
Tramite gara	50,0	50,0	66,7	33,3	50,0	50,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

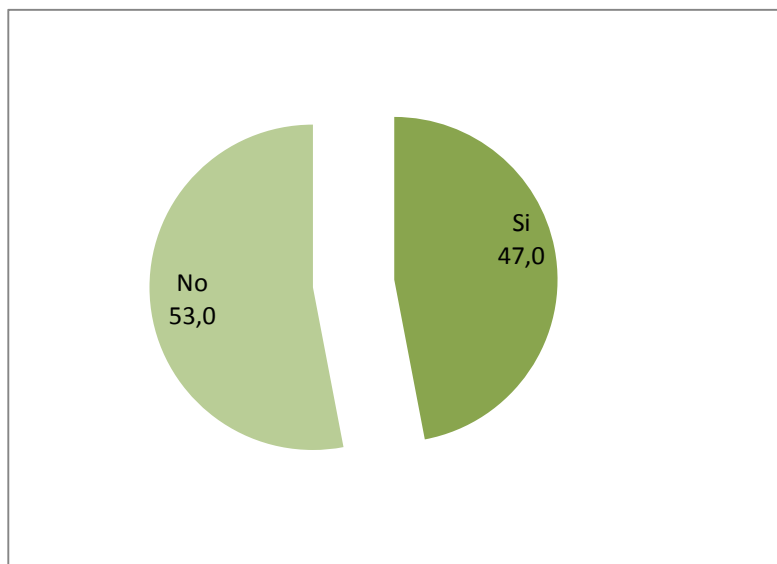
Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.3 - Modalità di offerta dei SPL presenti attualmente e tre anni fa nel comune amministrato, per i vari settori (val. %)**

	Servizio Idrico integrato			Energia elettrica			Gas			Igiene ambientale			Trasporto pubblico locale		
	di un singolo comune	di comuni diversi aggregati fra loro	<i>Tot.</i>	di un singolo comune	di comuni diversi aggregati fra loro	<i>Tot.</i>	di un singolo comune	di comuni diversi aggregati fra loro	<i>Tot.</i>	di un singolo comune	di comuni diversi aggregati fra loro	<i>Tot.</i>	di un singolo comune	di comuni diversi aggregati fra loro	<i>Tot.</i>
<b>ATTUALMENTE</b>															
Aziende monoservizio	9,6	53,6	63,3	24,4	29,3	53,7	18,6	37,2	55,8	20,0	44,1	64,1	29,6	54,1	83,7
Aziende multiutility	4,8	31,9	36,7	19,5	26,8	46,3	12,4	31,8	44,2	6,9	29,0	35,9	5,1	11,2	16,3
<i>Totale</i>	<i>14,4</i>	<i>85,5</i>	<i>100,0</i>	<i>43,9</i>	<i>56,1</i>	<i>100,0</i>	<i>31,0</i>	<i>69,0</i>	<i>100,0</i>	<i>26,9</i>	<i>73,1</i>	<i>100,0</i>	<i>34,7</i>	<i>65,3</i>	<i>100,0</i>
<b>TRE ANNI FA</b>															
Aziende monoservizio	14,3	50,6	64,9	31,7	28,0	59,8	24,0	36,0	60,0	21,3	41,9	63,2	29,5	55,8	85,3
Aziende multiutility	5,8	29,2	35,1	13,4	26,8	40,2	10,4	29,6	40,0	6,6	30,1	36,8	6,3	8,4	14,7
<i>Totale</i>	<i>20,1</i>	<i>79,8</i>	<i>100,0</i>	<i>45,1</i>	<i>54,8</i>	<i>100,0</i>	<i>34,4</i>	<i>65,6</i>	<i>100,0</i>	<i>27,9</i>	<i>72,0</i>	<i>100,0</i>	<i>35,8</i>	<i>64,2</i>	<i>100,0</i>

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 4.3 - Presenza, negli ultimi tre anni, di processi di aggregazione territoriale e/o settoriale nei servizi pubblici locali del comune amministrato (val. %)**



*Fonte:* indagine Censis, 2008

Nelle realtà dove sono presenti aziende *multiservice* oramai consolidate, queste ultime sono considerate portatrici di una serie di benefici per le amministrazioni locali (vedi fig. 4), primi tra tutti il vantaggio di poter interloquire con un unico soggetto di offerta (65,4%), un aumento delle tariffe cui però ha corrisposto un aumento della qualità nel servizio erogato (64,3%) e la semplificazione dei passaggi di natura burocratica (56,8%). Non è stata invece percepita nella maggior parte dei casi una riduzione dei costi di gestione per l'Ente Locale né tantomeno una riduzione delle tariffe attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo da parte delle aziende *multiservice*.

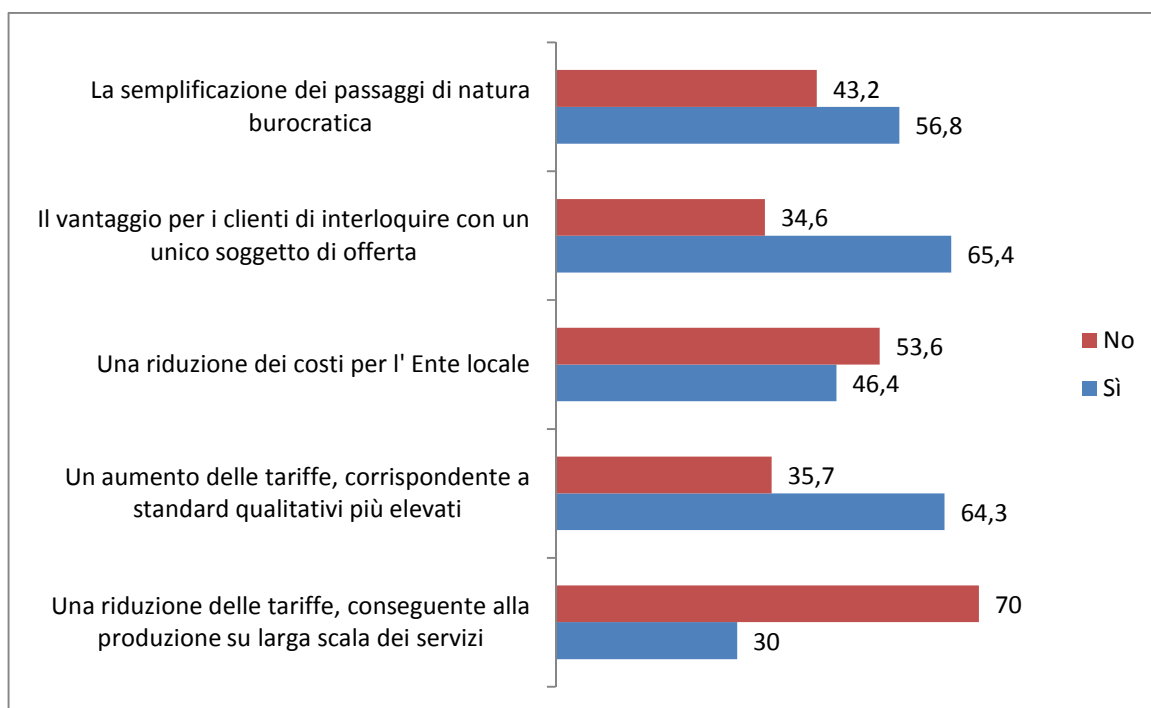
Dai dati desumibili dalla lettura della tabella 4 emerge anche che, agli occhi del sistema politico locale, l'elemento determinante per rafforzare il legame tra servizi di pubblica utilità e necessità specifiche degli ambiti amministrati (necessità che vanno oltre le mere opportunità competitive del tessuto produttivo) sia solo in parte il forte radicamento sul territorio: piuttosto ad essere privilegiata è la cultura manageriale all'interno delle aziende erogatrici, evidentemente legata ad una dimensione non più solo localistica, con la notevole eccezione del Sud.

## 4.2. La concorrenza duale nel mercato nei SPL

Per approfondire la percezione della dimensione di mercato dei servizi pubblici locali, è stata studiata la presenza o meno di un regime di effettiva e libera concorrenza nei vari contesti territoriali presi a riferimento.

In particolare, è stato chiesto agli amministratori locali di indicare se, nel territorio amministrato, ci fossero più aziende in competizione fra loro nella fornitura di un medesimo servizio pubblico, e dalle risposte fornite è emerso un quadro molto frastagliato, con forti differenziazioni a livello geografico: è così che si legge, ad esempio, la profonda discordanza tra due realtà contigue geograficamente come le regioni dell'ex "triangolo industriale" e le vicine province del Nord-Est, con quest'ultime che sembrano presentare un grado assai minore di concorrenza nei SPL.

**Fig. 4.4 - Effetti derivanti dai processi di aggregazione territoriale e/o settoriale nei servizi pubblici locali del comune amministrato (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.4 –Preferenze rispetto alla tipologia di imprese, in funzione delle necessità specifiche del territorio amministrato, in base all’area geografica e all’ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				<b>Totale</b>	Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole		Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Imprese di servizi di pubblica utilità di piccole dimensioni con forte radicamento nel territorio	47,0	26,3	47,5	60,6	<b>47,5</b>	67,2	34,0
Imprese di servizi di pubblica utilità di dimensioni medio-grandi con forte cultura manageriale	53,0	73,7	52,5	39,4	<b>52,5</b>	32,8	66,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Nel dettaglio, sono ancora poco meno di un quarto gli amministratori di quest'ultima macroregione a testimoniare la presenza di molteplici imprese attive nell'erogazione e gestione dei medesimi servizi, a fronte di un dato più che doppio (59,4%) registrato invece nel Nord-Ovest (vedi tab. 5). La percentuale di amministratori che parla di una concorrenza già in atto è minoritaria anche nel resto d'Italia, dove non arriva ad un terzo degli intervistati. Nel complesso, risultano ancora nettamente maggioritarie, almeno secondo le indicazioni degli amministratori locali (58,4%), situazioni in cui è assente il libero mercato nella fornitura dei SPL.

Interessante, a questo punto, è apparso analizzare lo stato di effettiva concorrenza nei singoli settori che hanno sperimentato processi di liberalizzazione. Dalla lettura della tabella 6 emergono ancora una volta dati discordanti: se è vero, infatti, che nella maggior parte dei comuni (69,6%, con punte del 100% nel Nord-Est) esistono diverse aziende in competizione che forniscono gas, viceversa sono poco più della metà gli amministratori che dichiarano la presenza di una molteplice offerta relativamente ai servizi di igiene ambientale, con carenze particolarmente evidenti nel Nord-Ovest. Il dato più confortante, in ogni caso, rimane quello relativo all'energia elettrica, che vede la presenza di diversi concorrenti nel 73,9% dei comuni oggetto dell'indagine, anche in questo caso con punte particolarmente elevate nel Triveneto e sacche di monopolio resistenti, invece, in diverse realtà territoriali del Centro Italia.

La conferma dell'importanza della messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL viene dagli stessi amministratori locali, la quasi totalità dei quali è concorde sulla necessità di avere, all'interno del proprio territorio, almeno due aziende che operino nello stesso settore e che siano in grado quindi di farsi concorrenza, specie in alcuni comparti strategici come il gas e l'energia elettrica, dove le percentuali oltrepassano il 98% (fig. 5).

Leggermente minori (ma comunque ancora nettamente maggioritarie) sono le percentuali di amministratori che auspicano la messa in concorrenza nel comparto dell'igiene ambientale, con punte addirittura del 100% fra gli amministratori del Mezzogiorno (tab. 7).

**Tab. 4.5 - Presenza, nel territorio amministrato, di aziende in competizione che forniscono lo stesso servizio pubblico, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Totale %	Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole		Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Si	59,4	23,8	27,5	33,3	<b>41,6</b>	43,1	40,6
No	40,6	76,2	72,5	66,7	<b>58,4</b>	56,9	59,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

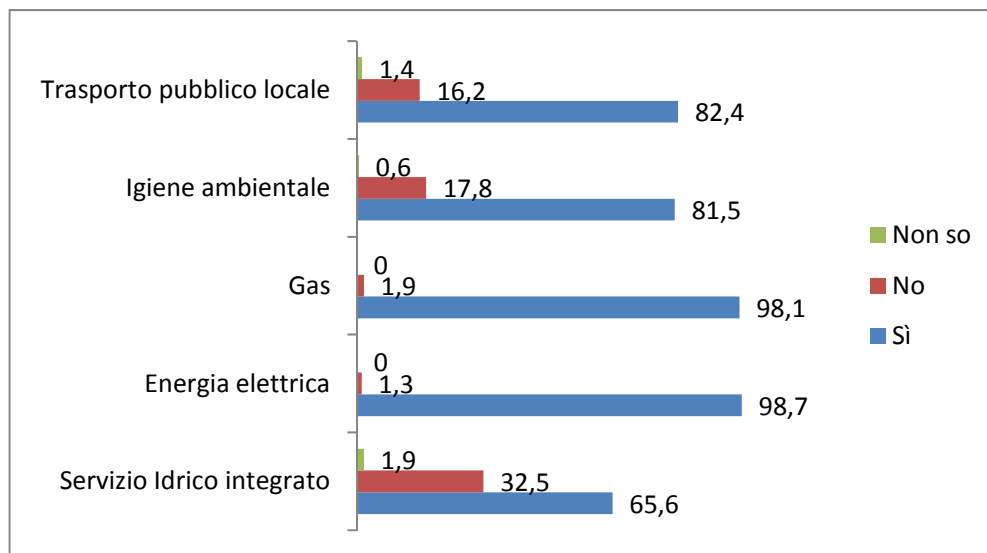
**Tab. 4.6 - Dettaglio settoriale della presenza di aziende in competizione che forniscono lo stesso servizio pubblico, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica di residenza				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
Energia elettrica	80,5	100,0	45,5	66,7	73,9
Gas	70,7	100,0	63,6	58,3	69,6
Igiene ambientale	41,5	60,0	63,6	75,0	52,2

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 4.5 - Importanza della messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL per i diversi servizi, totale Italia (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.7 - Importanza della messa in concorrenza delle aziende che erogano SPL per i diversi servizi, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
<b>Servizio Idrico integrato</b>						
Si	64,7	73,9	51,4	78,1	80,0	57,0
No	33,8	26,1	45,9	18,8	20,0	40,0
Non so	1,5	-	2,7	3,1	-	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Energia elettrica</b>						
Si	98,5	100,0	97,3	100,0	100,0	97,9
No	1,5	-	2,7	-	-	2,1
Non so	-	-	-	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Gas</b>						
Si	98,5	100,0	94,7	100,0	100,0	97,0
No	1,5	-	5,3	-	-	3,0
Non so	-	-	-	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Igiene ambientale</b>						
Si	80,0	81,8	68,4	100,0	93,3	74,2
No	18,5	18,2	31,6	-	6,7	24,7
Non so	1,5	-	-	-	-	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Trasporto pubblico locale</b>						
Si	86,4	77,8	69,4	93,1	91,4	76,2
No	13,6	22,2	27,8	3,4	6,9	22,6
Non so	-	-	2,8	3,4	1,7	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Percentuali del tutto simili si registrano anche relativamente alla fornitura dei servizi di trasporto pubblico locale, la cui effettiva liberalizzazione è invocata da oltre l'82% degli intervistati, con punte del 100% sempre nelle regioni meridionali del Paese, dove il problema della concorrenza appare più sentito che altrove, non solo in questo comparto, ma relativamente a tutti i SPL.

Sacche di scetticismo circa la necessità della messa in concorrenza tra diverse aziende si presentano, invece, in merito alla gestione del servizio idrico integrato, settore per il quale "solo" il 65,6% degli amministratori giudica importante la presenza di più operatori: sono in particolare i rappresentanti dei comuni del Centro (nell'ordine di quasi la metà del campione della macroregione) a non ritenere necessaria l'opzione di avere più aziende potenzialmente disponibili ad erogare servizi idrici integrati, probabilmente perché l'acqua, per le sue peculiarità, è vista ancora come una risorsa che è e deve restare pubblica.

Parallelamente all'auspicato processo di liberalizzazione e messa in concorrenza delle imprese operanti nei servizi pubblici locali, sono state indagate anche le conseguenze del processo di aziendalizzazione interno ad esse. In particolare, è stato chiesto agli amministratori di indicare le modalità attraverso le quali questo processo riesca ad aumentare il livello di competitività del territorio amministrato, e dalle risposte fornite (fig. 6 e tab. 8) è emerso che l'aziendalizzazione può portare effetti benefici a patto di sviluppare, *in primis*, un profilo di gestione delle imprese dei SPL sempre più manageriale, esigenza avvertita in particolar modo dagli amministratori del Nord-Ovest (69,6%) e in misura assai minore da quelli del Sud Italia (45,9%).

Al tempo stesso, con una buona percentuale di risposta gli amministratori (38,6%) indicano che è indispensabile che i SPL, pur in presenza di un processo di aziendalizzazione, continuino ad operare come parte integrante delle Amministrazioni Pubbliche Locali, modalità espressa sempre con maggior intensità al Nord piuttosto che nelle regioni meridionali, in un'ottica chiaramente più di indirizzo e controllo che di gestione vera e propria. Stessa cosa dicasi per il trasferimento di competenze e know-how tecnologico, aspetto legato all'aziendalizzazione soprattutto nell'opinione degli amministratori del Centro Nord, mentre nel Mezzogiorno si avverte più che altrove l'esigenza che le imprese dei SPL diversifichino la propria offerta in funzione della clientela.

**Fig. 4.6 - 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

**Tab. 4.8 - Modalità attraverso le quali può aumentare il livello di competitività del territorio a seguito del processo di aziendalizzazione, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica di residenza			
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
Sviluppando un profilo di gestione sempre più manageriale	69,6	52,2	50,0	45,9
Continuando ad operare come parte integrante delle Amministrazioni Pubbliche Locali	43,5	39,1	40,5	27,0
Diversificando la propria offerta in funzione della clientela	29,0	30,4	16,7	40,5
Estendendo il proprio raggio d'azione a diversi settori nel medesimo territorio	23,2	21,7	16,7	16,2
Estendendo il proprio raggio d'azione a territori diversi	14,5	21,7	23,8	16,2
Attraverso processi di trasformazione societaria più ampi (processi di acquisizione, fusione,...)	17,4	17,4	16,7	5,4
Contribuendo a sostenere i livelli occupazionali del territorio	23,2	13,0	28,6	29,7
Trasferendo competenze e know-how tecnologico	21,7	21,7	31,0	13,5

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

Fonte: indagine Censis, 2008

Un aspetto centrale, seppur rilevato appena dal 24,6% delle risposte, è quello legato al mantenimento (se non all'accrescimento) dei livelli occupazionali nel territorio amministrato, cui deve necessariamente portare il precedente processo di aziendalizzazione delle imprese di SPL.

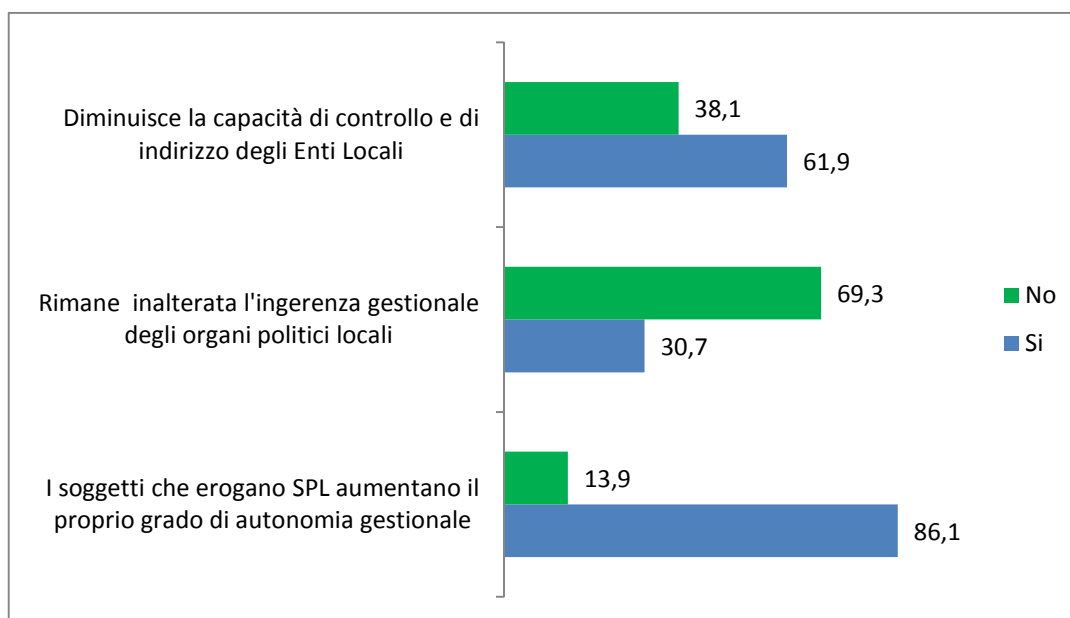
Minoritarie (ma sempre comunque rilevanti), infine, sono le risposte di amministratori che collegano l'aumento della competitività territoriale all'estensione del raggio d'azione delle imprese ex- municipalizzate anche ad altri territori che non siano il solo comune di appartenenza dell'azienda (18,1%), istanza avvertita in particolar modo nelle regioni del Centro. Il 19,9% delle risposte si riferisce all'estensione del raggio d'azione delle aziende di SPL a diversi settori nell'ambito di un unico territorio (solitamente, il comune di riferimento), nell'ottica cioè della creazione di quelle realtà *multiservice* che sempre più vanno acquisendo spazi nel mercato dei servizi pubblici locali.

Sempre nell'ambito del processo di aziendalizzazione, è stato chiesto agli amministratori locali di indicare le conseguenze che ne sono discese - o che sono attese per il futuro - direttamente presso le stesse imprese che erogano i servizi pubblici (fig. 7 e tab. 9): a larga maggioranza queste ultime hanno aumentato il proprio grado di autonomia gestionale (oltre l'86% del campione, con una punta massima del 91,4% registrata tra gli amministratori del Centro).

Contestualmente, un'altra conseguenza del processo di aziendalizzazione è stata la diminuzione della capacità di controllo e di indirizzo delle aziende da parte degli stessi Enti locali, anche se in questo caso la percentuale di amministratori scende al 61,9% (dato Italia), fino ad arrivare al 48,1% nel caso degli amministratori del Mezzogiorno.

Una larga maggioranza degli intervistati (69,3%), infine, ritiene che siano diminuite le ingerenze gestionali degli organi politici locali sui SPL. Questo cambiamento si è avvertito in particolare nel Centro e nel Nord del Paese, mentre nelle regioni meridionali sono ancora in maggioranza (52,2%) coloro i quali affermano che, nonostante l'aziendalizzazione (in atto o in previsione), siano rimasti inalterati i poteri gestionali delle amministrazioni pubbliche sulle aziende dei SPL.

**Fig. 4.7 - Conseguenze del processo di aziendalizzazione per le aziende che erogano i servizi di pubblica utilità (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.9 - Conseguenze del processo di aziendalizzazione per le aziende che erogano i servizi di pubblica utilità, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
<b>I soggetti che erogano SPL aumentano il proprio grado di autonomia gestionale</b>						
Si	85,2	81,0	91,4	85,2	84,3	87,1
No	14,8	19,0	8,6	14,8	15,7	12,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Rimane inalterata l'ingerenza gestionale degli organi politici locali</b>						
Si	26,3	37,5	19,4	52,2	45,7	22,2
No	73,7	62,5	80,6	47,8	54,3	77,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Diminuisce la capacità di controllo e di indirizzo degli Enti Locali</b>						
Si	62,7	56,3	73,0	48,1	59,3	63,5
No	37,3	43,8	27,0	51,9	40,7	36,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

### 4.3. Il controllo e la gestione nelle prospettive di regolazione

L'analisi fin qui svolta mostra un mercato dei servizi pubblici locali modificato rispetto a pochi anni fa, con l'entrata in scena di nuovi attori e la conseguente necessità di una maggiore regolazione dei rapporti tra società erogatrici di servizi e la clientela.

È in tale ottica che è stato chiesto agli Amministratori locali di formulare una serie di giudizi sulle prospettive di regolamentazione giuridica dei vari comparti dei servizi pubblici locali, e in particolare sulla contestualizzazione delle numerose norme di legge poste in essere. In primo luogo, è emerso che la quasi totalità degli amministratori locali (91,5%) ritiene necessario che le norme nazionali debbano essere coerenti con le relative norme comunitarie di riferimento, con qualche significativo distinguo nelle regioni del Centro, dove oltre il 17% degli intervistati non ritiene indispensabile questa corrispondenza (tab. 10).

Una marcata divisione tra gli amministratori locali si registra, viceversa, nel caso in cui le norme italiane dovessero entrare in conflitto con quelle comunitarie, dal momento che una percentuale significativa (pari quasi al 40% degli intervistati) non ritiene che quest'ultime debbano prevalere sulle norme emanate a livello nazionale, con punte particolarmente elevate ancora una volta nelle regioni centrali del Paese.

Parallelamente, pressoché totale è la condivisione della necessità che le norme regolino l'assetto generale dell'intero settore, e questo in tutte le macroaree prese a riferimento, senza particolari variazioni fra regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Meno unanime, ma sempre largamente maggioritaria, è l'opinione che le norme di legge servano anche ad incentivare gli assetti industriali delle imprese dei SPL, esigenza avvertita in particolare al Sud e in misura leggermente minore nel Centro Italia.

**Tab. 4.10 - Contestualizzazione delle varie norme di legge rispetto ai vari livelli, in base all'area geografica**  
(val. %)

	Area geografica di residenza				Totale
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	
<b>Le norme nazionali devono essere coerenti con quelle comunitarie</b>					
D'accordo	95,5	95,7	82,9	91,2	91,5
Non d'accordo	4,5	4,3	17,1	8,8	8,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Le norme di legge devono incentivare gli assetti industriali delle imprese di SPL</b>					
D'accordo	75,0	76,5	72,7	81,5	75,9
Non d'accordo	25,0	23,5	27,3	18,5	24,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Le norme devono regolare l'assetto generale del comparto</b>					
D'accordo	96,7	90,5	94,7	90,3	94,0
Non d'accordo	3,3	9,5	5,3	9,7	6,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Deve prevalere la legislazione europea</b>					
D'accordo	59,6	62,5	52,9	69,2	60,2
Non d'accordo	40,4	37,5	47,1	30,8	39,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

Uno dei principali strumenti finora messi a disposizione per la regolamentazione del settore è quello offerto dalle Authority operanti su scala nazionale che vigilano sulla trasparenza e la libera concorrenza nei SPL. Si è voluto indagare in merito alla opportunità o meno di istituire un ulteriore grado di vigilanza sui SPL, attraverso la creazione di *Authorities* operanti a livello locale, con specifici compiti di regolazione delle modalità di offerta su scala almeno regionale.

Quest'opzione sembra essere particolarmente auspicata nel Centro e nel Sud Italia, dove circa 8 amministratori su 10 ritengono opportuna la creazione di questi nuovi organismi, mentre minore è il consenso nelle regioni settentrionali, dove comunque la percentuale si stabilizza sempre intorno al 60%. L'opzione in questione, poi, trova maggiori sostenitori fra gli amministratori dei piccoli comuni piuttosto che fra quelli di municipi con oltre 5.000 abitanti, anche se in entrambi i contesti rimangono sempre nettamente maggioritarie le opinioni a favore della nascita di *Authorities* locali (tab. 11).

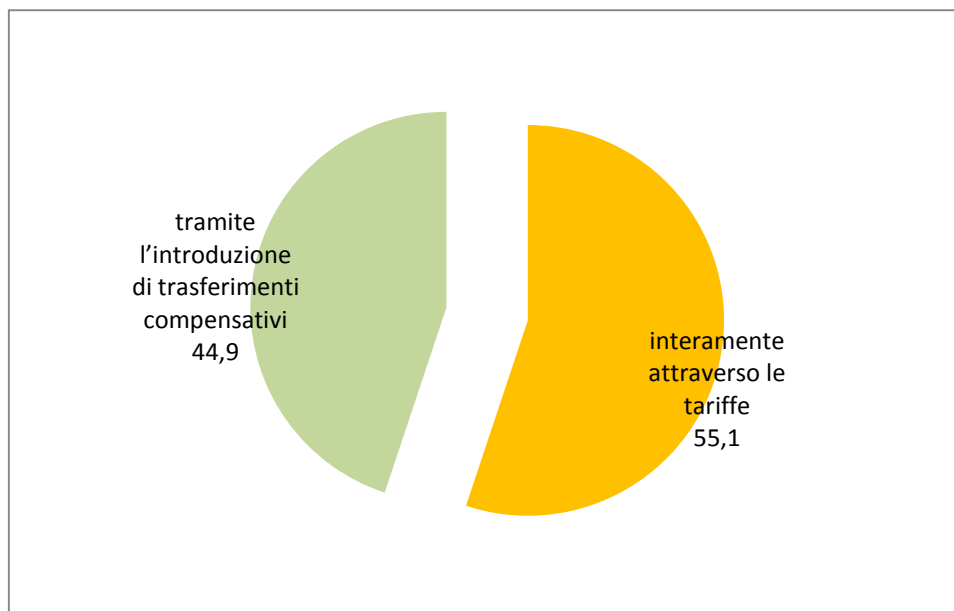
L'individuazione delle modalità più opportune attraverso le quali l'Ente locale deve coprire i costi di offerta dei servizi pubblici locali è stata fatta oggetto di una specifica domanda. Dalle risposte, è emerso che la maggior parte degli intervistati (55,1%) considera ancora le tariffe come l'unico strumento attraverso il quale coprire in toto i suddetti costi (fig. 8), specie tra gli amministratori dei medio-grandi comuni delle regioni centrali e settentrionali del Paese, con un picco del 75% nell'area del Nord-Est (tab. 12). Viceversa, nel Mezzogiorno e nei comuni con meno di 5.000 abitanti, prevale l'idea che si debba far ricorso all'introduzione di trasferimenti compensativi, poiché in tali contesti la moderazione tariffaria costituisce un ben più chiaro strumento di ricerca di consenso politico.

**Tab. 4.11 - Opportunità della creazione o meno di una Authority a livello locale (regionale), con compiti di regolazione delle modalità di offerta di SPL, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val %)**

	Area geografica di residenza				<b>Totale</b>	Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole		Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Si	62,9	61,1	82,5	75,0	<b>70,4</b>	75,0	67,4
No	37,1	38,9	17,5	25,0	<b>29,6</b>	25,0	32,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	<b>100,0</b>	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 4.8 – Modalità ritenute più opportune attraverso le quali l’Ente Locale deve coprire i costi di offerta dei SPL (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.12 - Modalità ritenute più opportune attraverso le quali l’Ente Locale deve coprire i costi di offerta dei SPL, in base all’area geografica e all’ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Interamente attraverso le tariffe	63,6	75,0	50,0	32,4	43,3	62,2
Tramite l’introduzione di trasferimenti compensativi	36,4	25,0	50,0	67,6	56,7	37,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

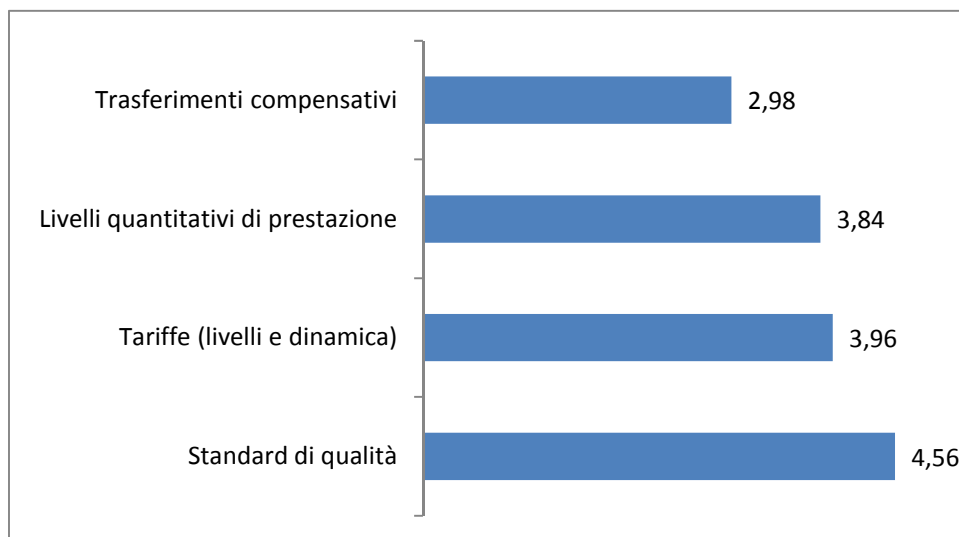
Tra gli aspetti che deve privilegiare il Contratto di servizio tra ente locale e gestore/erogatore dei SPL, si segnala il mantenimento (o, in alcuni casi, il raggiungimento) di standard minimi di qualità dei servizi stessi, esigenza avvertita in tutti i contesti territoriali presi a riferimento, senza alcuna distinzione geografica significativa (fig. 9 e tab. 13). Distinzioni che invece emergono relativamente agli altri aspetti, tra cui il tema dei trasferimenti compensativi. Come emerso in precedenza, esso è particolarmente sentito nei piccoli comuni e nel Sud Italia, mentre al Settentrione assumono una maggiore importanza le tariffe, sia nella determinazione dei corrispettivi livelli che nella loro dinamica temporale. Al Centro-Sud si tendono piuttosto a privilegiare, sempre all'interno del Contratto di Servizio, soprattutto i livelli quantitativi di prestazione erogata.

#### **4.4. Qualità e socialità nella gestione e nel governo dei SPL**

Le Amministrazioni Locali svolgeranno ancora un ruolo centrale nella gestione dei SPL, contestualmente ai processi di privatizzazione e aziendalizzazione che stanno sempre più prendendo corpo nelle imprese erogatrici dei suddetti servizi.

Ci si è interrogati, quindi, su quali debbano essere i principali aspetti di cui devono tener conto gli amministratori locali nella gestione dei SPL, e dalle risposte fornite emerge che per essi rimane prioritario il tema della qualità dei servizi, sempre più richiesta sia dalla clientela privata (famiglie) che da quella imprenditoriale e industriale (fig. 10). Quest'istanza è avvertita in tutte le aree del Paese, senza particolari distinzioni fra le varie macroregioni prese a riferimento, e con la stessa intensità sia nei piccoli comuni che in quelli con oltre 5.000 abitanti (tab. 14).

**Fig. 4.9 - Aspetti che deve privilegiare il Contratto di servizio tra Ente Locale e gestore (valori medi totale Italia)**



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

Fonte: indagine Censis, 2008

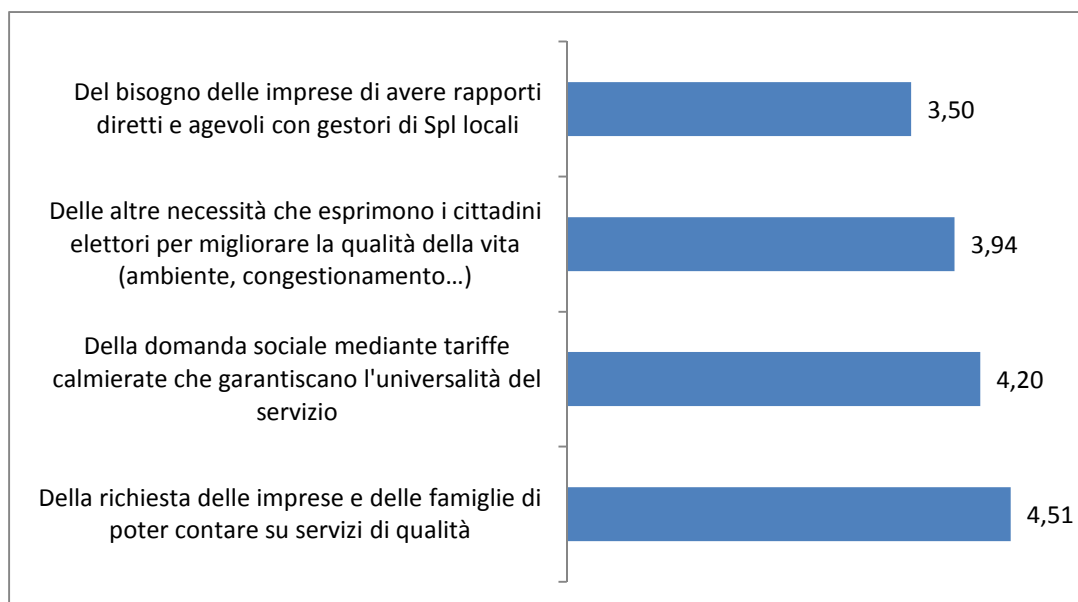
**Tab. 4.13 – Aspetti che deve privilegiare il Contratto di servizio tra Ente Locale e gestore, in base all’area geografica e all’ampiezza del comune (valori medi)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Livelli quantitativi di prestazione	3,78	3,70	3,90	3,94	4,08	3,69
Standard di qualità	4,58	4,52	4,61	4,47	4,55	4,56
Tariffe (livelli e dinamica)	4,00	4,14	3,95	3,79	4,07	3,90
Trasferimenti compensativi	3,08	2,50	2,63	3,50	3,21	2,84

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

Fonte: indagine Censis, 2008

**Fig. 4.10 - 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. 4.14 - Importanza dei singoli aspetti di cui deve tenere conto l'Ente Locale, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (valori medi)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
Della domanda sociale mediante tariffe calmierate che garantiscano l'universalità del servizio	4,24	3,87	4,21	4,35	4,35	4,11
Delle altre necessità che esprimono i cittadini elettori per migliorare la qualità della vita (ambiente, congestionamento...)	4,01	3,57	4,05	3,90	4,02	3,90
Del bisogno delle imprese di avere rapporti diretti e agevoli con gestori di Spl locali	3,51	3,52	3,44	3,55	3,69	3,39
Della richiesta delle imprese e delle famiglie di poter contare su servizi di qualità	4,60	4,43	4,55	4,31	4,55	4,48

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

Fonte: indagine Censis, 2008

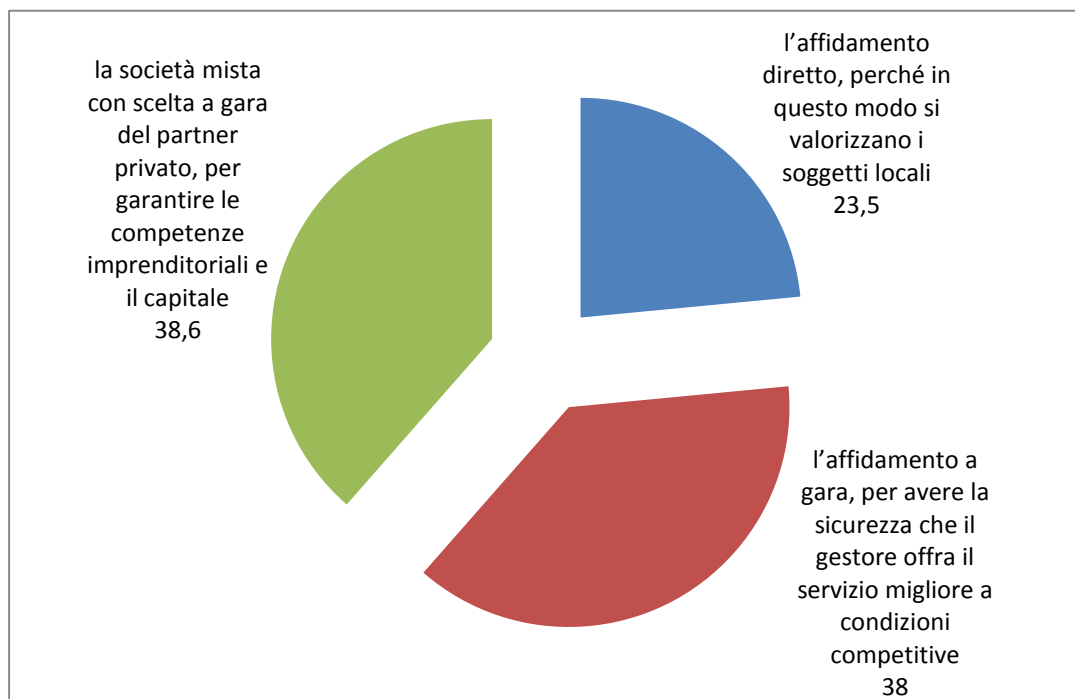
Al tempo stesso, un altro aspetto ritenuto indubbiamente rilevante è quello relativo alla necessità di soddisfare la domanda sociale proveniente dalla popolazione meno abbiente, mediante cioè tariffe calmierate che garantiscano l'universalità del servizio, elemento sentito in particolare dagli intervistati appartenenti agli Enti del Mezzogiorno, soprattutto nei centri abitati di minori dimensioni. Viceversa, nelle regioni del Centro Italia e del Nord-Ovest prevale l'esigenza di assecondare e intercettare tutte quelle necessità espresse dai cittadini (e quindi elettori) per migliorare la qualità della vita, come ad esempio l'ambiente e il congestionamento. In altre parole, la gestione ottimale dei SPL è vista anche come strumento di consenso per il mantenimento dell'amministrazione politica, e questo sia nei piccoli comuni che nei capoluoghi di provincia e nelle realtà metropolitane.

Un ulteriore aspetto di cui tener conto, infine, è quello relativo al bisogno delle imprese di avere rapporti diretti con i gestori locali dei SPL, anche se quest'ultima necessità è vista generalmente con minor interesse da parte degli intervistati.

Come noto, sono diverse le modalità messe in atto per la gestione dei servizi pubblici locali, dall'affidamento diretto alla messa in gara, passando per la creazione di società miste pubblico-privato. Si è chiesto allora agli amministratori di indicare quali fossero le modalità di gestione ritenute migliori per gli stessi Enti locali, al di là delle forme già presenti e attuate nel periodo di rilevazione. Così facendo, è emersa una sostanziale parità fra coloro che hanno colto a pieno i vantaggi e le opportunità offerte dalla liberalizzazione del settore, ritenendo preferibile l'affidamento a gara (e quindi il regime di libera concorrenza), per avere la sicurezza che il gestore possa offrire il servizio migliore a condizioni competitive, e, coloro che si appoggiano la scelta a gara di un gestore privato, ma sempre in un'ottica di condivisione della gestione con l'ente locale pubblico (fig. 11).

Entrambe le opzioni hanno raccolto ciascuna circa il 38% dei consensi, mentre una quota minore, ma pur sempre significativa (23,5%) ritiene ancora più vantaggioso l'affidamento diretto, proprio perché si pensa che solo in questo modo si possano valorizzare i soggetti locali (tab. 15). Opzione, quest'ultima, privilegiata soprattutto dagli amministratori dei piccoli centri con meno di 5.000 abitanti, senza particolari differenze fra regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Viceversa, gli intervistati a capo dei comuni di medio-grande dimensione indicano come preferibile l'opzione dell'affidamento a gara, con punte di consenso per questa soluzione particolarmente elevate nel Nord-Ovest (46,3%) e nel Sud (40,0%), e in misura di gran lunga inferiore nelle regioni del Nord-Est e del Centro Italia, dove le percentuali non arrivano ad un terzo del totale.

**Fig. 4. 11 - Modalità ritenuta migliore per il conferimento della gestione dei SPL (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.15 – Modalità ritenuta migliore per il conferimento della gestione dei SPL, in base all'area geografica e all'ampiezza del comune (val. %)**

	Area geografica di residenza				Ampiezza del Comune	
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti
L'affidamento diretto, perché in questo modo si valorizzano i soggetti locali	23,9	21,7	24,4	22,9	28,1	20,6
L'affidamento a gara, per avere la sicurezza che il gestore offra il servizio migliore a condizioni competitive	46,3	30,4	26,8	40,0	32,8	41,2
La società mista con scelta a gara del partner privato, per garantire le competenze imprenditoriali e il capitale	29,9	47,8	48,8	37,1	39,1	38,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

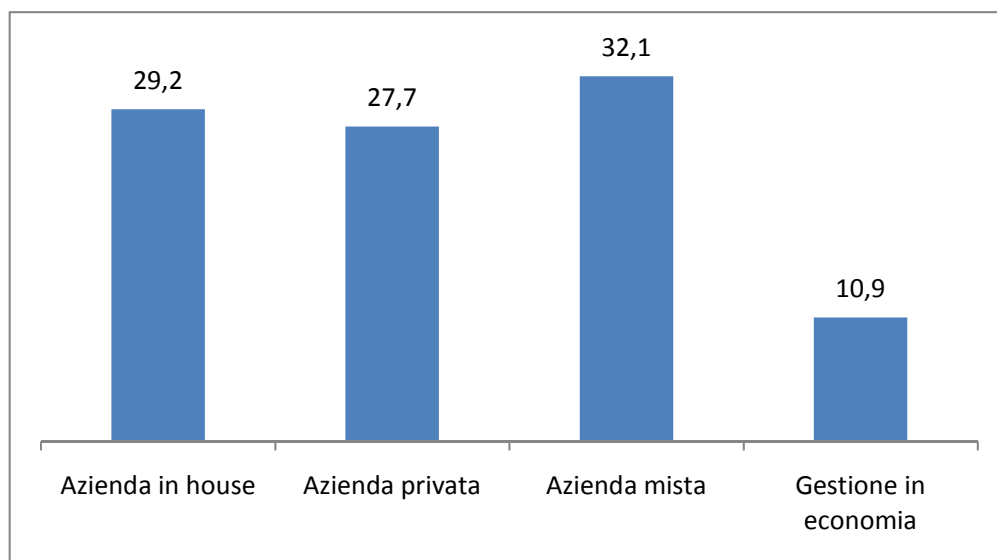
Si è poi voluta focalizzare l'attenzione, oltre che sulle imprese che erogano servizi pubblici locali anche sulla clientela, sempre andando alla ricerca di quale sia la modalità di gestione che risponda meglio alle aspettative delle aziende e delle famiglie italiane. È l'azienda mista l'opzione ritenuta più in linea con la qualità del servizio richiesta, raccogliendo questa modalità quasi un terzo (32,1%) dei consensi degli amministratori locali. Subito a ridosso, però, si posiziona la quota di intervistati che invece privilegiano la forma dell'azienda *in house* (29,2% del totale), seguita a breve distanza dalla fetta di amministratori (27,7%) che al contrario indica nell'azienda totalmente privata la soluzione più adatta per garantire la necessaria qualità richiesta. Una quota decisamente minore, ma non senza importanza (10,9%), ritiene preferibile infine l'opzione della gestione in economia (fig. 12).

La sostanziale omogeneità tra le modalità di gestione indicate, sottolinea gli approcci differenti che hanno i responsabili degli Enti locali in tema di liberalizzazione dei SPL, sintomo di una profonda spaccatura tra chi ha aderito al modello del mercato e chi ancora, invece, intende gestire in monopolio il delicato settore dei servizi pubblici.

Interessante è osservare quali siano le modalità di gestione dei SPL preferite nei singoli comparti, sempre operando una scomposizione dimensionale fra piccoli comuni e realtà con più di 5.000 abitanti. Così facendo, si osservano diverse peculiarità e profonde distinzioni fra servizio e servizio, anche se nel complesso prevale la modalità dell'affidamento della gestione a società miste pubblico-privato. Quest'ultima opzione, infatti, conserva la maggioranza relativa dei consensi relativamente alla gestione dei trasporti pubblici, dell'igiene ambientale e dei servizi di cura (ex Ipab), senza particolari distinzioni tra piccoli e grandi comuni (tab. 16).

Viceversa, l'opzione dell'affidamento a società totalmente private prevale in quei settori (energia elettrica e gas) che da più tempo e con maggior intensità hanno assistito a processi di liberalizzazione, a conferma del fatto che lì dove si sono già sperimentate forme di libera concorrenza e di aziendalizzazione, la privatizzazione è vista dagli stessi amministratori come sinonimo di incremento della qualità, almeno rispetto alle esigenze della clientela finale.

**Fig. 4.12 - 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

**Tab. 4.16 - Nel dettaglio dei singoli servizi, tipologia di gestione che risponde meglio alle aspettative di qualità delle aziende e delle famiglie, in base all'ampiezza del comune (val. %)**

	Ampiezza del Comune		Totale
	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti	
<b>Servizio Idrico integrato</b>			
Azienda in house	43,5	46,1	45,1
Azienda privata	11,3	13,7	12,8
Azienda mista	32,3	37,3	35,4
Gestione in economia	12,9	2,9	6,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Energia elettrica</b>			
Azienda in house	17,5	7,8	11,6
Azienda privata	54,4	55,6	55,1
Azienda mista	24,6	36,7	32,0
Gestione in economia	3,5		1,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Gas</b>			
Azienda in house	16,1	16,3	16,2
Azienda privata	51,8	42,9	46,1
Azienda mista	30,4	40,8	37,0
Gestione in economia	1,8		0,6
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Igiene ambientale</b>			
Azienda in house	31,0	39,8	36,5
Azienda privata	22,4	19,4	20,5
Azienda mista	41,4	36,7	38,5
Gestione in economia	5,2	4,1	4,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Trasporto pubblico locale</b>			
Azienda in house	20,0	25,9	23,6
Azienda privata	34,5	35,3	35,0
Azienda mista	38,2	36,5	37,1
Gestione in economia	7,3	2,4	4,3
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Edilizia pubblica popolare</b>			
Azienda in house	37,5	37,8	37,7
Azienda privata	12,5	14,9	13,9
Azienda mista	41,7	33,8	36,9
Gestione in economia	8,3	13,5	11,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Farmacie</b>			
Azienda in house	17,6	35,0	28,2
Azienda privata	66,7	38,8	49,6
Azienda mista	15,7	15,0	15,3
Gestione in economia		11,3	6,9
Totale	100,0	100,0	100,0

(segue)

(segue tab. 4.16)

---

	Ampiezza del Comune		Totale
	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti	
<hr/>			
<b>Asl locali e ospedaliere</b>			
Azienda in house	40,0	56,9	50,5
Azienda privata	17,1	5,2	9,7
Azienda mista	40,0	29,3	33,3
Gestione in economia	2,9	8,6	6,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Servizi di cura (ex Ipab)</b>			
Azienda in house	31,4	30,6	30,9
Azienda privata	22,9	19,4	20,6
Azienda mista	45,7	40,3	42,3
Gestione in economia		9,7	6,2
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>Cultura, tempo libero e sport</b>			
Azienda in house	22,0	20,2	20,9
Azienda privata	12,0	14,3	13,4
Azienda mista	30,0	20,2	23,9
Gestione in economia	36,0	45,2	41,8
Totale	100,0	100,0	100,0

---

Fonte: indagine Censis, 2008

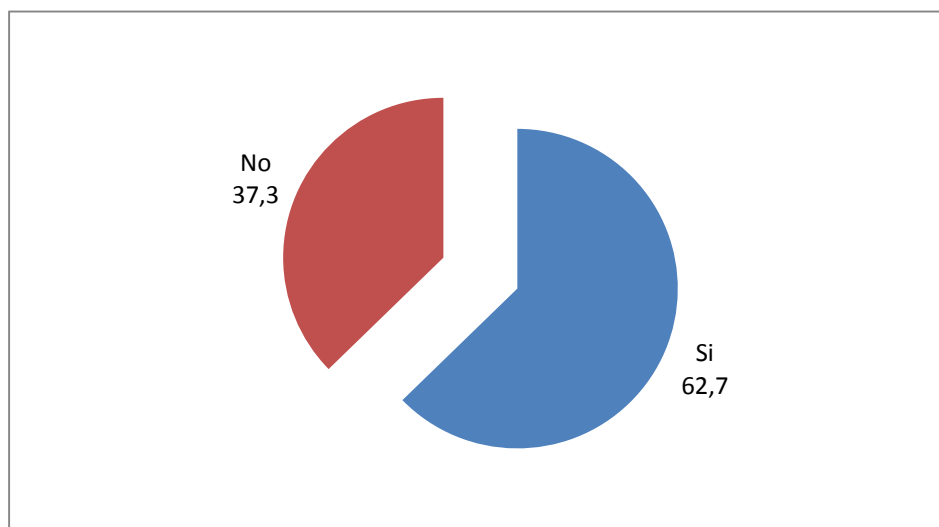
Al tempo stesso, però, permangono settori dove si ritiene fondamentale proseguire nella gestione diretta o comunque *in house* dei servizi, come ad esempio per il servizio idrico integrato, l'edilizia pubblica popolare ma soprattutto le aziende ospedaliere e le ASL, dove sono minime le percentuali di amministratori che privilegiano una gestione privata o anche solo mista del servizio. E questo, in particolare nei comuni di medio-grande dimensione più che in quelli con meno di 5.000 abitanti, dove con ogni probabilità gran parte di questi servizi non sono neanche presenti nel senso di locazione del servizio, facendo essi riferimento ai comuni più grandi del circondario (come ad esempio ospedali ed ASL).

Da segnalare, infine, il caso del comparto cultura, sport e tempo libero, per il quale l'opzione privilegiata per garantire la qualità richiesta dalle aziende e dalle famiglie è quella della gestione in economia, soluzione altrove presa invece assai poco in considerazione.

Un altro tema di fondamentale importanza è quello relativo all'eventuale separazione, anche a livello locale, tra la proprietà delle reti e la gestione dei servizi di pubblica utilità, così come più volte sentenziato da una serie di disposizioni legislative a livello nazionale. E in effetti, la maggioranza degli amministratori locali (pari al 62,7%) ritiene opportuna questa soluzione (fig. 13), con punte particolarmente elevate nel Nord-Est, dove la quota raggiunge quasi il 73% degli intervistati. Viceversa, permane un diffuso scetticismo circa la separazione tra proprietà e gestione dei SPL nel Mezzogiorno, dove quasi la metà dei responsabili degli Enti locali è contrario all'ipotesi di tale scorporo (tab. 17).

Contestualmente, è stato quindi chiesto agli stessi amministratori di indicare se, a parer loro, la proprietà delle reti dovesse rimanere in seno al pubblico, riscuotendo tale opzione la quasi totalità dei consensi, in particolare nei comuni con oltre 5.000 abitanti dove la percentuale oltrepassa il 95% delle opzioni di risposta (tab. 18).

**Fig. 4.13 - Opportunità o meno, sul piano locale, di una separazione fra la proprietà delle reti e la gestione del servizio (val. %)**



*Fonte:* indagine Censis, 2008

**Tab. 4.17 - Opportunità o meno, sul piano locale, di una separazione fra la proprietà delle reti e la gestione del servizio, in base all'area geografica (val. %)**

	Area geografica di residenza			
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole
Si	61,2	72,7	65,8	55,9
No	38,8	27,3	34,2	44,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

**Tab. 4.18 - Necessità che la proprietà delle reti rimanga in seno al pubblico, in base all'ampiezza del comune (val. %)**

	Ampiezza del Comune		Totale
	Fino a 5.000 abitanti	da 5.001 a 250.000 abitanti	
Si	90,0	95,2	93,5
No	10,0	4,8	6,5
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

L'ultimo ambito di analisi si è concentrato, infine, sugli strumenti ritenuti necessari dagli amministratori locali per avvicinare i servizi di pubblica utilità alle esigenze della domanda (tab. 19), tema sui si riscontrano divergenze anche sostanziali fra le diverse aree del Paese. Se nel Nord-Ovest, ad esempio, la maggioranza (seppur risicata, pari cioè al 50,8%) non ritiene necessaria la partecipazione dei cittadini al capitale delle imprese, viceversa tale opzione è auspicata altrove con maggiore condivisione, fino a comprendere il 70% dei consensi nelle regioni del Nord-Est.

Più unanime è l'opinione favorevole alla creazione di organi di vigilanza e controllo cui partecipino i principali *stakeholders*, rappresentanti delle imprese, dei sindacati e dei cittadini, opzione vista con favore da oltre i tre quarti degli amministratori locali, con punte di oltre l'84% nel Centro Sud.

Risulta ovunque minoritaria, al contrario, la quota di intervistati che ritiene necessaria la nascita di strutture di gestione della proprietà (Fondazioni, Holding) come interfaccia fra ente locale e gestore del servizio, con percentuali che vanno dal 33,3% del centro al 45,2% del Nord-Ovest.

**Tab. 4.19 - 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	
<b>Promuovere la partecipazione dei cittadini al capitale delle imprese</b>					
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
<b>Creare organi di vigilanza e controllo cui partecipino principali stakeholders, rappresentanti delle imprese, dei sindacati e dei cittadini</b>					
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
<b>Creare strutture di gestione della proprietà (Fondazioni, Holding, ...) come interfaccia fra ente locale e gestore del servizio</b>					
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

## 4.5. Dati strutturali e metodologici

Nell'ambito della ricerca sono stati contattati in totale 1.739 sindaci, attraverso l'invio di una e-mail di invito a partecipare al sondaggio. Gli indirizzi e-mail sono stati estratti a partire dai siti istituzionali degli enti locali. Tale tecnica di rilevazione scelta, definita CAWI, consente di realizzare indagini nelle quali gli intervistati esprimono le proprie opinioni direttamente da casa o comunque da una postazione internet remota, e rappresenta un fattore di rilevante novità nell'operatività di svolgimento delle ricerche di mercato.

Il rispondente completa il questionario che appare su una pagina web, seguendo il percorso gestito completamente da computer e i risultati sono scaricati in tempo reale su un server.

Questa tecnica d'indagine unisce i vantaggi del CATI (economicità, gestione informatizzata del questionario, drastica riduzione degli errori di compilazione, velocità nella raccolta dei dati) ai vantaggi dei questionari autocompilati (eliminazione dell'effetto intervistatore, possibilità di compilare il questionario nel momento migliore per il rispondente) ed è utilizzata molto spesso per rilevazioni, dal valore scientifico-informativo piuttosto circoscritto, su vaste platee ad esempio di visitatori di siti web.

La piattaforma utilizzata per lo sviluppo e la somministrazione dell'indagine è basata su Limesurvey, applicazione web open source per la realizzazione di questionari on line su infrastruttura Suse, Apache Web Server, Php e Mysql.

Prevede come prima fase il caricamento degli indirizzi di posta elettronica e, ove richiesto, delle informazioni anagrafiche e di profilo degli intervistati. In qualunque momento è possibile verificare o modificare il campione fornito. In questa fase è inoltre possibile predisporre il testo della pagina di benvenuto, delle e-mail di invito e delle e-mail di sollecito. L'applicativo inoltre genera automaticamente la password che dovrà essere utilizzata dall'intervistato per la compilazione del questionario, al fine di evitare che utenti compilino più volte lo stesso questionario e per permettere agli stessi di interrompere la compilazione e di riprenderla dal punto di interruzione.

La seconda fase prevede l'invio delle e-mail di invito al questionario. Il cuore di tale applicativo consiste in un file eseguibile che, seguendo il percorso programmato, genera delle pagine web in funzione dei filtri e delle risposte dell'intervistato evitando così errori nella compilazione.

Il monitoraggio dell'andamento della ricerca è possibile in tempo reale, visualizzando le interviste missing, le interviste aperte senza risposta, le interviste parziali e le interviste complete. Tutte le risposte dei quesiti, sono automaticamente registrate nel file filemaker e possono essere gestite dal supervisor che può esportare i dati in formato excel o spss.

Si è ottenuto un campione di quasi 200 amministratori locali. La tabella 20 illustra le caratteristiche del panel intervistato, sia in funzione delle variabili di stratificazione (ampiezza del comune e ripartizione geografica) che di altri elementi ritenuti influenti per le risposte fornite.

Ad una maggiore rappresentatività degli amministratori di comuni medio-grandi corrisponde una prevalenza dei rispondenti al Nord-Ovest, seguito da Centro e Mezzogiorno, mentre parzialmente sottodimensionato appare il dato delle regioni nord-orientali. I sindaci appartengono soprattutto a liste civiche, mentre poco più di intervistato su 10 rivendica la propria appartenenza allo schieramento di centro-destra e il 27% allo schieramento di centro-sinistra.

**Tab. 4.20 - Distribuzione del panel per le caratteristiche strutturali e le altre variabili rilevate(val. %)**

	Totale %
<b>Carica ricoperta</b>	
Sindaco	81,2
Assessore	4,2
Dirigente	14,5
Totale	100,0
<b>Coalizione di appartenenza del sindaco</b>	
Centro - destra	10,7
Centro - sinistra	27,0
Lista civica	62,3
<b>Ampiezza comune</b>	
Fino a 5.000 abitanti	38,8
da 5.001 a 250.000 abitanti	61,2
Totale	100,0
<b>Ripartizione geografica</b>	
Nord-Ovest	41,0
Nord-Est	12,9
Centro	24,7
Sud e Isole	21,4
Totale	100,0

Fonte: indagine Censis, 2008

## 5. I PUNTI DI VISTA DEGLI STAKEHOLDERS DEI SPL

Questa parte del lavoro è stata concepita con l'intento di sondare e mettere in chiaro quale è la percezione sia del sistema politico a livello nazionale che delle rappresentanze del sistema socio-economico rispetto al ruolo funzionale e al futuro delle public utilities, non solo in quanto implicitamente "azionisti di maggioranza" ma anche in qualità di responsabili delle regole da cui dipende il posizionamento stesso dei pubblici servizi nello scacchiere economico.

### 5.1. Limiti e incoerenze del quadro normativo

Da oltre dieci anni i Servizi Pubblici Locali nel nostro Paese sono stati oggetto di numerosi interventi normativi, interventi molto spesso confusi e privi di un reale e coerente disegno riformatore. La sfida con cui il Legislatore si è confrontato è stata principalmente quella di trovare un punto di incontro tra la dimensione pubblica e quella privata dei Servizi Pubblici Locali

Anche alla luce del set informativo fornito dal panel di testimoni privilegiati, quello che emerge è principalmente il clima di incertezza legislativa con cui oggi i diversi soggetti del mercato si vedono costretti ad operare.

Le varie Federazioni ritengono che il quadro normativo per l'insieme dei SPL (definito "inadeguato" in virtù della sua perenne incertezza e dei suoi continui stravolgimenti), sia uno fra gli elementi che più di altri ha impedito il raggiungimento di obiettivi gestionali adeguati, specie per la mancata apertura al mercato. Alla base di ciò sta la visione ancora troppo ideologicamente consociativa della politica e degli amministratori, sia a livello nazionale che locale.

Se in passato il Legislatore era più orientato ad interventi di tipo settoriale, prima i servizi idrici poi il trasporto ed infine l'energetico, finalizzati al riassetto organizzativo dei differenti comparti, solo successivamente la

dimensione del mercato e le liberalizzazioni ne hanno ridisegnato il profilo normativo<sup>5</sup> su una riforma complessiva dei servizi pubblici locali.

Il quadro normativo secondo molti stakeholders manca inoltre di un progetto e di una visione di politica industriale che possa rilanciare i Servizi Pubblici Locali nella loro dimensione competitiva. Un giudizio che interessa anche l'art. 23-bis della Legge 133/2008 definito da molti ambiguo e per certi aspetti incapace di accompagnare sia un reale processo di aggregazione territoriale della domanda, sia regolare durata delle concessioni e regimi transitori.

Uno dei limiti dell'art. 23-bis non è tanto aver sostanzialmente fotografato il presente (avendo di fatto accolto le precedenti normative settoriali riconoscendone il valore) quanto non aver ancora risposto in modo adeguato alle numerose incertezze relative alle modalità di conferimento dei singoli servizi. I processi di settore hanno avuto una crisi sufficientemente omogenea proprio nella loro dimensione gestionale, in particolar modo quella relativa alle modalità di affidamento.

Quello che i testimoni ascoltati chiedono è una visione organica dei Servizi Pubblici Locali come elementi determinanti per il rilancio della competitività dei territori. E molto potrà essere ancora fatto nei prossimi mesi quando, l'articolo in questione, dovrà essere accompagnato da una serie di decreti attuativi da cui sarà possibile riconoscere le finalità dell'azione di Governo.

È pur vero che oggi, parlare genericamente di Servizi Pubblici Locali appare anacronistico e richiama la necessità di discernere in profondità le diverse realtà presenti sul nostro territorio.

Da una parte, imprese e aziende a carattere prettamente industriale, che si sono misurate con successi più o meno significativi, nell'ambito di una competizione nazionale ed internazionale, che hanno cercato di organizzarsi, come le imprese private, con sistemi di intesa, alleanze e fusioni e che hanno avuto significativi riscontri.

Dall'altra, imprese che hanno mantenuto una caratteristica tipicamente legata all'esperienza storica dei Servizi Pubblici Locali e cioè di servizi

---

<sup>5</sup> Già contenuto nel DdL governativo AS 4014 del 1999

collocati nell'ambito più tipico dell'attività dell'ente locale, servizi universali a garanzia dell'erogabilità a tutti i cittadini.

È il caso dei servizi ambientali o di quelli legati alle politiche sociali. Secondo Federambiente, ad esempio, le uniche realtà aziendali in grado di gestire il ciclo integrato (sia raccolta che smaltimento dei rifiuti) sono presenti al Nord, dove hanno avuto maggior successo le logiche aggregative funzionali e territoriali. Queste logiche sono ritenute imprescindibili per la gestione dell'igiene ambientale nelle aree metropolitane, ma possono essere un giusto orizzonte anche per le realtà più piccole. Da notare poi come le esperienze di monopolio pubblico, mantenutesi proprio al Nord, paiono aver prodotto risultati migliori rispetto a quelle dei privati che si sono cimentati in questo settore, come dimostrano i casi della Campania. Ciò non implica una mancata virtuosità a-priori del mercato, ma rappresenta un elemento che va in ogni caso tenuto in considerazione.

Quindi la complessità del mondo dei servizi impone un approccio normativo di riordino. Nessuno dei testimoni ascoltati infatti, nega la necessità di una Legge Quadro, un riferimento legislativo unico orizzontale che possa regolare tutti i Servizi Pubblici Locali. Quello che si vuole richiamare è però, allo stesso tempo, la necessità anche di interventi verticali che possano riconoscere al contempo le specificità dei diversi servizi.

## 5.2. Separazione funzionale e domanda di efficacia dei SPL

Fotografare i servizi pubblici locali non è affatto semplice e ancora più complesso è definire azioni di *governance* per il settore. A monte, rimane ancora irrisolta una delle questioni cruciali che alimentano il dibattito sul tema: una condivisa e unanime definizione del (potenziale) mercato per i SPL, sia in merito ai confini del contesto territoriale, che dei suoi contenuti.

Analoga la situazione per la definizione dello concetto di messa in concorrenza nei SPL, che secondo alcuni stakeholders investe il momento del conferimento del servizio a terzi, mentre secondo altri è l'aumento di offerta e di scelta per l'utente finale. Non sempre le due questioni, infatti, coincidono.

Proprio in considerazione delle diverse specificità e tipologie d'impresa elencate, la quasi totalità dei testimoni ascoltati non crede che anche in relazione alle diverse modalità di conferimento della gestione dei servizi si possa prescindere dalla natura diversificata delle imprese che operano nel settore. Anche se le regole che normano l'affidamento a gara andrebbero riformulate in merito al sistema del "massimo ribasso" che viene riconosciuto come fattore ostativo del giusto rapporto qualità/prezzo.

Fra i gestori si osserva una certa omogeneità di visione sulla *governante* dei servizi erogati.

Nei comparti in cui c'è presenza di soggetti privati – come i trasporti o la casa – i loro portavoce ritengono che la competenza dell'ente locale deve rimanere quella di programmazione e di controllo degli standard, sia qualitativi che quantitativi. Alle aziende, soggetti caratterizzati da autonomia da impresa, spetta invece la funzione di gestione.

Questa separazione, originatasi nel tempo, deve mantenersi e consolidarsi. Anche i gestori del settore abitativo suggeriscono di mantenere distinte la funzione di programmazione e quella di gestione, puntando alla esternalizzazione dei servizi tipici (pur nel mantenimento di standard minimi di qualità) e tenendo la gestione amministrativa in capo alle aziende (di cui l'ente locale può essere o meno proprietario).

La gestione *in house* per parte sua non necessariamente assume una connotazione negativa, anche nei termini di un percorso verso livelli di efficienza gestionale. Le aziende *in house*, piuttosto, rappresentano ancora un patrimonio e si configurano in taluni casi come l'elemento migliore per guidare il percorso verso criteri di mercato. Un mercato inteso non come fine ultimo dell'azione normativa e politica ma come elemento da cui può scaturire un incentivo a migliorarsi, a partire dalla necessità di confrontarsi con i *competitors*. La tendenza all'affidamento tramite gara, in un'ottica di medio periodo, è in ogni caso ritenuta inevitabile, specie nel settore del TPL.

La particolarità del settore del TPL sta nel fatto che per questo si configura più una concorrenza *per* il mercato piuttosto che *nel* mercato. La competizione per il mercato andrà a determinare un'ineluttabile processo di aggregazione (più territoriale che settoriale), più forte di quello avvenuto finora.

Il settore dell'igiene ambientale, invece, si caratterizza per la quasi totale assenza di privati all'interno dell'offerta, in virtù della mancata infrastrutturazione sia materiale che immateriale. A ciò si associa anche il fatto che, essendo fortemente *labour intensive*, le marginalità potenziali per il profitto sono estremamente ridotte e quindi tengono fuori potenziali *competitors*. E l'accessibilità al mercato, secondo il suo portavoce, deve privilegiare una competizione al rialzo e non al ribasso, nel senso di garantire a tariffe "ragionevoli" uno standard qualitativo al di sotto del quale non si può andare. Il rischio, specie nel settore dell'igiene ambientale, è che invece avvenga l'opposto.

Le forze sindacali, sebbene favorevoli al processo di liberalizzazione del mercato, chiedono che tale processo venga accompagnato da un sistema di regole certo (le c.d. clausole sociali). Una preoccupazione mossa per evitare che i processi in atto ricadano sulla qualità della lavoro e sul costo delle retribuzioni in una tipologia di comparti spesso a *labour intensive*, come appunto quello dell'igiene ambientale.

Sia i gestori sia gli stakeholders concordano sull'esistenza nei SPL di inefficienze a "macchia di leopardo" le cui responsabilità vanno ricercate nella cattiva politica e nell'incapacità dei singoli amministratori. L'esempio di rifiuti a Napoli, che ha le più alte tariffe italiane per i servizi ambientali, dimostra, inoltre, quanto l'efficienza del servizio non sia correlata ai differenti sistemi tariffari.

Proprio in virtù di una diffusa cultura della valorizzazione della qualità dei servizi e del riconoscimento dell'efficienza, il "potere" e il suo tessuto di relazioni a livello locale viene sempre più percepito come fattore ostativo del riconoscimento del merito. Il ruolo che la politica locale ha rivestito soprattutto in passato per i SPL è stato devastante.

Per i gestori del trasporto pubblico, i nodi incestuosi tra politica, rappresentanze sindacali e gestori delle aziende ex municipalizzate sono stati in parte già messi in discussione, e lo saranno molto di più in futuro, dalle logiche aggregative. Compito dell'Ente Locale diviene quindi quello, in virtù della sua esperienza e del suo ruolo proprietario, di sostenere lo *start-up* dei processi aggregativi. E' quella che Federtrasporti definisce la "buona politica", che presuppone la disponibilità a perdere parte del controllo proprietario (ma non necessariamente la funzione di controllo e indirizzo) e la volontà di creare un mercato che sia realmente contendibile.

Circa le modalità di affidamento, quello diretto, come modalità per conferire la gestione di un Servizio Pubblico, è quello che meno convince gli stakeholders. Questo anche in risposta ad un potere politico locale che da sempre ha riconosciuto nella gestione dei SPL uno strumento di consenso elettorale a scapito della priorità che questi servizi dovrebbero assicurare: la tutela dell'interesse generale.

Il problema principale che investe la politica a livello locale è che nei Servizi Pubblici Locali la separazione tra la funzione programmatoria e di indirizzo e la funzione gestionale ha conosciuto alcuni momenti poco chiari dove il più delle volte è mancata trasparenza che porta a far prevalere un'idea proprietaria e feudale delle istituzioni finalizzata a coltivare consenso e clientele trascurando l'interesse generale.

Particolarmente attuale anche la questione del reclutamento di manager pubblici capaci e animati sì da legittime logiche di profitto, ma in un'ottica di servizio e tutela di un bene comune. Troppo spesso, anche in questo caso, il ruolo della politica (nazionale e locale), secondo le considerazioni espresse dai testimoni ascoltati, non sembra capace di tutelare gli interessi della collettività e dei cittadini/utenti/consumatori, che anzi come soggetti finali pagano il costo di scelte inefficaci.

Relativamente alla questione delle reti (materiali ed immateriali) dei SPL è totale la convinzione che la proprietà debba rimanere pubblica e che la gestione non possa discendere da convinzioni ideologiche o di preconcetto. va salvaguardata prima di ogni cosa ogni forma di esperienza che mostra performance di efficienza, sia essa pubblica che privata.

Infine, riguardo alla costituzione di organismi territoriali di controllo i testimoni considerano positiva tale possibilità a due condizioni: che le Authority vengano dotate realmente di poteri sanzionatori e che la prossimità territoriale di tale organismo sia a livello regionale.

Per i gestori dei servizi ambientali, in particolare, la legislazione complessiva per il settore, associata all'operato delle *Authorities*, dovrebbe ottenere il raggiungimento di standard qualitativi e quantitativi, lasciando poi ad una regolazione ad hoc per i singoli comparti la specifica sugli obiettivi di politica industriale e le modalità di affidamento/gestione dei servizi.

### 5.3. Nuovi soggetti, più trasparenza

Il tema della partecipazione è particolarmente sentito soprattutto dagli stakeholders sociali dei SPL che rivendicano una partecipazione attiva di controllo e di vigilanza non tanto della Carta di Servizio o della Carta della qualità, quanto piuttosto della fase di stipula del Contratto di Servizio.

Riconosciuto come momento decisionale cruciale, poter incidere sui termini del contratto, vuole dire, in sostanza, andare oltre la mera partecipazione e poter essere determinanti nella definizione di “standard di qualità”, nella definizione del piano di controllo/sanzione e nella costituzione di reali e concreti organi di vigilanza con poteri sanzionatori a tutela degli utenti dei Servizi Pubblici Locali.

Un passo importante in questa direzione è stato l’inserimento del comma 461 all’art. 2 della Legge n. 244/2007, inserito nella Legge Finanziaria 2008 che, grazie anche al contributo del mondo dell’associazionismo, ha visto riconosciuti nuovi strumenti di intervento dei consumatori.

Di fatto, un rafforzamento del grado di partecipazione diretta e attiva degli utenti che, alla luce di quanto riferito dai testimoni ascoltati, preveda un ruolo attivo e riconosciuto anche nella fase di verifica della qualità dei servizi erogati dall’ente locale, sottende ad una profonda trasformazione della figura del consumatore: da elemento periferico a soggetto centrale del mercato.

Alla luce di questi processi evolutivi assistiamo ad una lenta trasformazione di quella tradizionale dicotomia che vedrebbe contrapposti da una parte gli utenti/consumatori di SPL e dall’altra il mondo delle imprese tout court. Oggi il confine tra questi due soggetti appare sempre meno netto e con difficoltà li si può percepire come soggetti portatori di interessi contrapposti.

Tariffe fortemente differenziate sul territorio nazionale e l’incidenza sempre più significativa di quelli che una volta venivano considerati costi residuali delle famiglie relativamente ai redditi disponibili, sono i due elementi che a detta degli stakeholders intervistati, alimentano l’attenzione delle famiglie verso le tariffe. E questo soprattutto sul versante dei Servizi ambientali che è il settore che, con la tassa sui rifiuti, che mostra i maggiori differenziali tra le diverse aree del territorio nazionale.

## 5.4. Le incertezze di scenario

La crisi dei mercati internazionali e le relative ricadute economiche unitamente all'approssimarsi dell'approvazione del c.d. Federalismo fiscale, sono i principali fattori di preoccupazione per gestori ed utenti. Il rischio è che la crisi economica oltre ad evocare il presunto fallimento del sistema di libero mercato, freni i processi di liberalizzazione in atto in questi anni.

È diffuso il timore che un eccesso di localismo imprenditoriale prevalga sulla possibilità di costruire sinergie verticali, di proseguire lungo la strada dei processi di aggregazione.

Processi aggregativi che, da tempo, non coinvolgono più solo altre realtà produttive ed imprenditoriali, ma che trovano nella competitività dei territori limitrofi la crescita dimensionale di molte esperienze produttive dei SPL. Processi di aggregazione che in passato e soprattutto per alcuni servizi pubblici in particolare appaiono indispensabili oltre che necessari.

Oggi alcuni degli stakeholders ascoltati paventano il timore che, questo c.d. "localismo di difesa", tuteli i forti e accentui le debolezze di chi è indietro, oltre a danneggiare aggregazioni territoriali tra Nord e Sud del Paese (che pure sarebbero auspicabili in alcuni settori), limitando anche aggregazioni di tipo orizzontali tra le diverse realtà di uno stesso territorio.