

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL  
Roma, 31 gennaio 2006

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: UNA SINTESI ECONOMICO-TERRITORIALE

di

*Maria Prezioso*

*Dip. SEFeMEQ Fac. di Economia, Università di Roma "Tor Vergata"*

Maria.Prezioso@uniroma2.it

I servizi pubblici locali costituiscono una categoria specifica del più generale settore, traendo origine dall'attenzione che gli stati moderni hanno dedicato, anche in termini costituzionali e gestionali (welfare), ai bisogni della collettività.

Il welfare presuppone, oggi come all'atto del suo concepimento, il riconoscimento dell'insufficienza di alcune leggi di mercato per assicurare il migliore soddisfacimento delle preferenze individuali, senza che questo comporti sostanziali mutamenti del processo produttivo, dei rapporti sociali, del comportamento dei mercati.

Tenendo conto delle manifestazioni di welfare, che differiscono in Europa da paese a paese: nella *concezione del servizio* - pubblico, di pubblica utilità, di interesse pubblico -, nelle *caratteristiche tecnico-economiche* - indivisibilità ed esclusività -, nei *giudizi di valore* - equità, qualità della vita, tutela, sicurezza - ; negli *indirizzi di policy* di allocazione e di riallocazione territoriale, che separano o legano la dinamica dei prezzi e delle tariffe dai costi di produzione, di erogazione, di gestione; nella relazione primata o subordinata assegnata ai servizi rispetto ad altri settori; il contributo analizza gli aspetti di natura economico-territoriale del servizio di pubblica utilità locale rispetto alla presenza di reti distributive, alla loro estensione territoriale, alle relative economie di scala; prescindendo dal fatto che siano gli enti pubblici a produrli (public production) o a fornirli (public provision) o che quelli reali (funzioni di governo e amministrazione, trasporti, smaltimento rifiuti, disinquinamento, gestione-distribuzione-valorizzazione di risorse idriche ed energetiche, ecc.) siano in qualche misura più legati al territorio di quelli personali-sociali (istruzione, sanità, cultura, edilizia pubblica, ecc.).

Il contributo, in antitesi con le teorie spaziali, quelle cioè che cancellano le variabili territoriali in rapporto agli scambi, alla localizzazione, all'accessibilità, discute il cambiamento fondamentale nella concezione dell'organizzazione territoriale e della gestione dei servizi, necessario per ottenere una “rimodellazione” del welfare sulla base di modelli economico-gestionali dell'organizzazione territoriale sostenibile, secondo i dettati di Lisbona e Gothenburg.

La crescente relazione tra servizi pubblici e paradigma dello sviluppo sostenibile ha imposto di misurarsi con la competizione economica globale attraverso un'offerta locale perequata di benessere sociale ed ambientale.

Ciò implica il coinvolgimento attivo di molti attori, sia a livello istituzionale che non, e la considerazione che, se non correttamente definite e coordinate, le politiche che perseguono lo sviluppo sostenibile possono facilmente risultare inefficaci proprio nel campo dell'offerta di servizi pubblici.

La governance in questo contesto può risultare essenziale per rafforzare la crescita economica, la *coesione sociale* e la *sostenibilità ambientale*, poiché capace di trasformare l'azione di diversi soggetti, non necessariamente pubblici, in regole e comportamenti. Il contributo affronta oltre al tema della *governance* e della *corporate social responsibility* nei confronti dei servizi pubblici locali, la questione del public territorial management dei servizi, ne valuta il cambiamento alla luce di un processo non più top-down, bensì bottom-up più conforme al nascente federalismo nazionale su base regionale, che permette di definire regole comportamentali e strumentali tra i diversi attori interessati, ottenendo un risultato più vicino alle necessità degli utenti-cittadini e alle specificità del territorio.

Tale approccio trova corrispondenza nel concetto di *empowerment qualitativo*: implicando un alto grado di autonomia manageriale nell'interazione con i clienti/cittadini, che incide positivamente

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

sul livello di interazione top-bottom, aumentando lo scambio di informazioni, la disponibilità e l'accesso alle stesse, l'elaborazione di nuove strategie.

Il contributo non tratterà quindi di servizi secondo la classica definizione economica (servizi *immateriali e non detenibili*, ad esempio), ma di beni e attività finalizzati alla soddisfazione dei bisogni pubblici secondo i caratteri della **non rivalità** e della **non escludibilità**

Il contributo connette il **servizio pubblico al territorio** in funzione dei limiti di sostenibilità che questo mostra, consentendo di distinguere i livelli territoriali “preesistenti ai servizi” (regioni, province e comuni), dominio di diversi servizi eterogenei, dai livelli territoriali costruiti “ad hoc”, proprio per offrire agli utenti i servizi effettivamente domandati dall'area in esame.

Per precisare ulteriormente la questione, il contributo esaminerà il servizio pubblico riferendosi al territorio in termini di offerta sussidiaria (esercizio di specifiche funzioni e poteri), e di domanda degli utenti del territorio (domanda).

Il riferimento sostanziale all'Unione Europea ed alle spinte al cambiamento e all'innovazione, consentirà di dare risposte alla dimensione territoriale richiesta per applicare la *Strategia di Lisbona* (2000, 2003, 2005) promuovendo e sostenendo:

- una transizione (definita “necessaria”) verso un'economia basata sulla *conoscenza competitiva*, in grado di apportare occupazione, crescita e coesione sociale, conciliandole con il rispetto per l'ambiente;
- l'applicazione di indirizzi di politica economica comuni per l'occupazione, da misurare con indicatori strutturali proposti dalla Commissione e approvati dal Consiglio;
- «un'energica applicazione» delle riforme nei diversi settori che tradizionalmente fanno capo alla competitività attraverso strategie integrate, per contrastare una crescita ridotta, ritardi nel miglioramento dei tassi occupazionali, il crescente divario nel commercio globale dell'istruzione, della ricerca e dello sviluppo;
- la crescita (attraverso investimenti nazionali e regionali) in tre ambiti considerati strategici: le reti e la conoscenza (migliore qualità), la competitività del settore industriale e dei servizi (regolamentazione, direttive-quadro, piano d'azione sulle tecnologie ambientali), l'invecchiamento attivo della popolazione lavorativa (permanenza nel mondo del lavoro, e-learning, welfare).

di Gothenburg (2001), sostenendo, contrastando e riducendo:

- politiche pubbliche sostenibili;
- il cambiamento climatico
- i rischi per la salute pubblica
- la povertà e l'emarginazione sociale, l'invecchiamento della popolazione
- l'esaurimento delle risorse naturali
- l'inquinamento, la congestione del traffico e l'utilizzo del territorio
- una crescita economica che vada di pari passo con il progresso sociale e il rispetto per l'ambiente, anche sul piano dei costi.

Un ultimo riferimento è dedicato alla coesione sociale ed economica che i servizi pubblici locali possono indurre e all'accento che la Commissione Europea pone sulle città ed i sistemi urbani capaci di fornire servizi di ottima qualità e dotate di efficaci infrastrutture traendo profitto dall'autonomia per attirare attività che abbiano prospettive vantaggiose e un forte valore aggiunto.

### **Alcune questioni aperte**

La delimitazione del concetto di servizio pubblico varia da paese a paese con il mutare della concezione politico-giuridica. Secondo la letteratura anglosassone, ad esempio, sono servizi pubblici puri quelli goduti simultaneamente da tutti i cittadini nella stessa misura, senza che alcun singolo

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

utente se ne possa appropriare in via esclusiva, prescindendo quindi, dalla circostanza che siano gli enti pubblici a produrli oltre che a fornirli (si distingue, cioè, tra una public production e una public provision) (EEG, 1999).

La nozione economica di servizio pubblico è ampia e poco precisa ma, sul piano normativo dell'economia del benessere i motivi che giustificano l'intervento pubblico nel sistema economico sono invece ben definiti e tutti riconducibili alle situazioni in cui meccanismi di mercato non riescono a raggiungere le condizioni di efficienza, e quindi a tutelare il benessere collettivo (politiche di allocazione efficiente delle insorse e di redistribuzione della ricchezza).

L'analisi economica si preoccupa di porre rimedio al cattivo funzionamento del mercato che, per particolari settori degni di tutela, significherebbe:

- l'esclusione dalla fruizione di fasce sociali economicamente deboli di zone geografiche territorialmente isolate (per elevati costi strutturali),
- l'offerta dei privati priva del carattere della continuità e della uniformità;
- la produzione effettiva ad un livello inferiore a quella ottimale (monopolio naturale);
- la non considerazione del benessere collettivo e individuale presente e futuro (diseconomie esterne e beni meritori);
- la completa rinuncia al/a produzione di quel servizio (beni pubblici);
- informazione incompleta nei confronti dell'utente (asimmetrie informative) (Acocella, 1997).

La stessa definizione di servizi di pubblica utilità (*public utilities* nella terminologia inglese) da parte di alcuni (Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma, 1999) viene associata a quei servizi che presentano una rete di distribuzione ed offerta estesa su tutto il territorio, con la presenza di notevoli economie di scala. Questi servizi mostrano di solito le caratteristiche del solo monopolio naturale, ovvero le condizioni per cui l'offerta del servizio, data la domanda di mercato, è più efficiente se ad effettuarla è una sola impresa. L'assetto naturalmente monopolistico del mercato tende a giustificare allora un intervento pubblico con l'obiettivo di limitare gli aspetti negativi del monopolio.

Tutto questo risulta particolarmente vero per quei servizi la cui prestazione è assimilabile alle attività industriali, il cui prodotto è dinamico e facilmente misurabile, che operano in mercati dove la domanda è individuabile e misurabile, che sono suscettibili di recepire una organizzazione, una contabilità e, in un certo senso, una mentalità di tipo industriale e che, perciò, opportunamente stimolati, possono essere più sensibili alle questioni di efficienza e di innovazione delle organizzazioni interne. Si tratta dei servizi pubblici con pili marcate caratteristiche industriali, detti anche *servizi di pubblica utilità* (Fomengo Frey, 1995).

Da un punto di vista giuridico la nozione di servizi pubblici è resa ancor più complicata dalla quantità di documenti prodotti con l'intenzione di regolamentarne i campi di attività.

Nel nostro Paese, mentre la stessa Costituzione menziona all'art. 43 la nozione di “servizi pubblici essenziali” suscettibili di essere avvocati allo stato o a enti pubblici (senza però specificarne quali essi siano nel concreto), il diritto amministrativo oscilla tra una concezione *soggettiva* dei servizi pubblici (sono da considerarsi tali tutti quelli che si trovano di fatto a essere espletati da pubblici poteri) e una *oggettiva* (secondo la quale il servizio pubblico è una attività economica indirizzata e coordinata a fini sociali attraverso programmi e controlli pubblici, anche se tutti o parte di coloro che compongono l'organizzazione sono soggetti privati).

Accanto a queste differenti posizioni si pone una classificazione che riflette un tentativo di razionalizzazione: è quella che vede i servizi *reali* separatamente da quelli *personali*.

Il primo tipo concerne attività e prestazioni legati in qualche misura al territorio: accanto alte funzioni di governo del territorio si devono ricomprendere le attività relative ai trasporti, allo smaltimento dei rifiuti, al disinquinamento, alla gestione, distribuzione e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche. Si tratta in genere di servizi a rete.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL  
Roma, 31 gennaio 2006

Il secondo tipo di servizi, quelli personali, vengono definiti anche come servizi sociali, tra di essi si possono ricomprendere: l'istruzione, la sanità, le attività culturali, l'edilizia pubblica. Questi servizi rivestono un ruolo particolare per il cd. stato sociale o welfare state in quanto assumono notevole importanza sotto il profilo perequativo e, quindi, redistribuito.

L'organizzazione a rete dei servizi viene associata alla natura industriale della produzione (e del loro consumo) e, quindi, ancora una volta vengono posti in rilievo i motivi che sono alla base della erogazione di un servizio.

Una tale classificazione è dovuta sostanzialmente al tentativo di dare applicazione alla legge 142/90, la quale all'art. 22 introduce la distinzione tra servizi a rilevanza economica e imprenditoriale e servizi sociali.

L'evoluzione normativa dell'ultimo decennio ha comportato alcuni importanti cambiamenti nella gestione dei servizi pubblici in particolare si è verificato un approccio nuovo e riformatore che traduce gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità della gestione dei servizi pubblici, in un apparato di norme dirette a favorirne la gestione in forme privatistiche.

Le circostanze che portano alla tutela degli interessi individuali e collettivi, le caratteristiche tipiche dei mercati di questi settori, il carattere industriale (o sociale) della produzione o erogazione dei servizi pubblici contribuiscono a chiarire, ma non risolvono, le problematiche connesse alla gestione di queste attività. Attività che, non dimentichiamo, hanno la prerogativa di essere diffuse sul territorio e che, proprio da questa capillarità traggono la loro ragion d'essere.

### **Linee guida e sintesi d'indirizzo per un uso appropriato degli strumenti economico finanziari nel campo dei servizi pubblici**

Precisare la politica territoriale per servizi sovraordinati pone in luce la necessità di formulare nuovi e diversi modelli per l'ottenimento di economie di scala esterne, data la varietà delle forme risultanti dalla combinazione degli obiettivi, dei programmi e degli aspetti dell'offerta e dell'impiego di servizi innovativi negli ambiti di riferimento (sistemi locali).

L'indagine macro è stata impostata secondo il metodo sistemico per essere il risultato di una vera e propria operazione di monitoraggio (audit) integrato, attraverso cui chiarire i punti di forza e di debolezza dell'organizzazione territoriale e ambientale, evidenziando le tendenze più significative che si ricollegano all'ipotesi organizzativa di un *sistema di gestione ambientale dei servizi anche avanzati*.

Tra queste era sembrata emergere la stretta relazione con le economie di urbanizzazione come diretta conseguenza dell'adozione di politiche 'tecnologizzanti' l'innovazione a scala regionale negli anni '80, mentre è più che mai evidente la mancata definizione di quegli obiettivi specifici, anche temporali, che scaturiscono dal confronto e dalla successiva mediazione delle posizioni di tutti gli attori coinvolti, anche se portatori di interessi e motivazioni differenti (come nel caso delle imprese e degli utenti dei servizi).

Per evitare ulteriori possibili conflitti alla scala territoriale tra domanda ed offerta di sono state confrontate diverse posizioni, per minimizzare gli squilibri reali o potenziali, le sovrapposizioni di competenze ed interessi, le incongruenze che destabilizzano e ritardano la diffusione dell'innovazione, determinando una stasi nella domanda reale.

Infatti, affinché il servizio sia richiesto dai cittadini e dalle imprese operanti sul territorio e ne diventi il prodotto finale in termini di *centro ordinatore di equilibrio geografico*, è indispensabile che esso sia qualitativamente e quantitativamente verificabile e visibile, ma soprattutto sia reso evidente dalla sua utilità, attraverso la soddisfazione di aspettative concrete da trasferire ai processi produttivi. Ciò che richiede una più generale sensibilizzazione di tutto l'ambiente (fattori di accoglienza) e il coinvolgimento attivo dei milieux ancora non aderenti alla politica/progetto della sostenibilità, ma interessati al mantenimento degli equilibri produttivi.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
**“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”**

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

La realizzazione di un centro ordinatore di equilibrio geografico richiede, quindi, un impegno preciso sia in termini di tempo che di scelta dei luoghi; sapendo che il risultato sarà apprezzabile dopo un fisiologico periodo di rodaggio, in cui le difficoltà nella ottima combinazione dei fattori produttivi coincidono con quelli localizzativi.

La velocità con cui cresce e si diffonde l'innovazione tecnologica consente, ad esempio, un accesso diretto dei territori ai mercati globali, intensificando, nel contempo, le possibilità di cooperazione locale, abbandonando i tradizionali processi produttivi e dando vita nelle aree urbane e nona quello che è stato definito il "secondo processo di deindustrializzazione" (Dicken, 1992).

E' il ruolo che ad esempio è chiamato a svolgere l'e-government, che può essere visto sia come uno strumento per l'innovazione dell'Amministrazione nel suo fornire servizi ai cittadini che come un nuovo elemento dell'organizzazione territoriale da gestire e valorizzare.

Il risultato di questa nuova fase, oltre che alla diffusione dei servizi finanziari comporta una crescita di valore ed un allineamento con l'economia europea, con evidenti benefici anche nei settori più diffusi e tradizionali (vendita al dettaglio o all'ingrosso), migliorandone la performance e la capacità di risposta.

I cambiamenti tecnologici si trasformano in un piano in “nodi (della rete) dell'informazione”, entro cui valutare il peso della produzione al consumo di un territorio e la circolazione di conoscenza e di beni simbolici più che di beni fisici.

E' questo il motivo per cui il nuovo è necessario misurare i cambiamenti avvenuti nel campo dei servizi sovraordinati con i mercati del lavoro provinciali, dove recenti stime registrano la presenza di nuova occupazione concentrata nei comparti di elaborazione, distribuzione o produzione d'informazione.

In questo panorama le aree finanziarie mondiali considerate "vitali" ed emerse come centri chiave di “comando e controllo” accogliendo ed offrendo elevati livelli di qualità in tutti i settori, sono ancora lontane dal dialogare con il contesto locale. Altre tipologie, in particolare quelle prive di una storia industriale, hanno fatto in modo di specializzarsi in lavorazioni avanzate, ricerca e sviluppo, servizi high-tech o turismo.

Elaborare una linea progettuale per i servizi di pubblica utilità significa, quindi, ipotizzarne le possibili evoluzioni. Risulta perciò fondamentale:

- a) L'indicazione del prodotto/servizio: importante è la descrizione dettagliata e chiara del prodotto o del servizio che si intende offrire. Nello sviluppo di questa fase è necessario considerare che l'utente/cittadino può non essere un esperto del servizio in questione, quindi la descrizione deve essere accurata e deve riportare anche i possibili usi. Una precisa descrizione del prodotto/servizio permetterà anche una migliore identificazione del target di riferimento,
- b) descrizione del mercato: in questa sezione del progetto dovrà essere valutata la consistenza del mercato di riferimento e definite le strategie di marketing che si intendono attuare in termini di prodotto, prezzo, promozione e distribuzione. L'analisi del mercato richiede, quindi, in primo luogo la descrizione del settore in cui si andrà ad operare, evidenziando l'evoluzione a cui lo stesso è stato soggetto negli ultimi anni, i fattori da cui dipende il suo sviluppo, e la legislazione che la caratterizza.

Un secondo momento riguarda l'identificazione dello specifico mercato di riferimento (ad esempio, la gestione ASL), identificando le eventuali barriere all'entrata esistenti (legislative, tecnologiche, di capitale, ecc.) e stimando la domanda potenziale. Si deve, quindi, identificare quali siano i target di riferimento cercando di raggiungere un sufficiente livello di precisione<sup>1</sup> nella quantificazione. Una volta identificato il bacino di riferimento, è necessario indicare la quota di

---

<sup>1</sup> possibili residenti con età compresa tra i 40 ed i 70 anni, laureati e con reddito superiore ai 50 milioni annui, residenti con età compresa al di sotto dei 25 anni o tra i 25 ed i 40 anni, laureati e con reddito superiore ai 60 milioni annui, extracomunitari, ecc.

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

questi di utenti/clienti si presuppone effettivamente acquisteranno il prodotto/servizio offerto. La quota di mercato indicata dovrà essere attendibile e coerente con le strategie che saranno adottate.

Le strategie economico-territoriali corrispondono, in parte, alle scelte aziendali che un'impresa farà per rendere attraente il prodotto/servizio: prezzo praticato, tipologia e caratteristiche del prodotto, politica di promozione, modalità di distribuzione.

Questa sezione si conclude con l'analisi della concorrenza, ovvero analizzare quali sono gli operatori già presenti sul mercato o che sono in procinto di entrarvi, come essi operano, quali sono i fattori che differenziano il bene da noi offerto da quello offerto dai terzi, e perché i potenziali clienti dovrebbero preferire il bene/servizio proposto rispetto a quello già esistente sul mercato o che verrà introdotto da terzi.

La terza fase consiste nella descrizione della struttura tecnica e di quella organizzativa. Si deve quindi procedere alla descrizione degli investimenti realizzati, a quella del processo di produzione, alla descrizione della struttura organizzativa che si adotterà indicando, ove possibile, i nomi dei soggetti che assumeranno ruoli manageriali.

L'analisi degli aspetti legali deve essere sviluppata lungo due direttrici:

- a) analisi della legislazione inerente l'attività che si va a svolgere, mettendo in evidenza tutti i requisiti richiesti per legge per avviare l'attività (autorizzazioni, concessioni, licenze, ecc.), specificando quelli di cui si è già in possesso, mentre per gli altri i tempi previsti per l'ottenimento;
- b) indicazione, ove possibile, della struttura di massima per i principali contratti: di costruzione, di gestione, di affitto/subappalto di determinati servizi, di vendita dei prodotti/servizi, convenzioni con Enti o istituzioni, ecc.

Dopo aver descritto l'organizzazione della struttura del progetto, è opportuno individuare i punti di forza che essa presenta in particolar modo nei confronti dei concorrenti (p.e. tecnologia innovativa, prodotto/servizio nuovo, identificazione di una nuova nicchia di mercato, struttura organizzativa più efficiente, accordi di collaborazione con particolari soggetti).

La parte finale del progetto consiste nella redazione dei budget economici e finanziari, cioè di quei prospetti che sintetizzano in termini numerici tutto quanto descritto e verificano la convenienza economica e finanziaria a sviluppare il progetto. I principali budget da costruire sono:

- a) investimenti: si devono indicare i costi di tutti gli investimenti che sono stati descritti nel progetto, distinguendoli per scadenze temporali,
- b) vendite: deve riportare il livello di fatturato per prodotto/servizio e complessivo. Sulla base delle previsioni delle quantità vendute per ciascun anno e dei prezzi ipotizzati si determinano i ricavi complessivi,
- c) costi di gestione: vanno indicati i costi che dovranno essere affrontati dal progetto una volta avviata la gestione (personale, promozionali, amministrativi, generali, oneri finanziari, ecc.),

Tutti questi valori saranno poi riassunti in due prospetti di sintesi: il budget economico, che riporterà i valori dei costi e dei ricavi, e quello finanziario che registrerà le operazioni sotto un punto di vista di entrate ed uscite.

La fase finale sarà quella della valutazione (si vedano le sezioni successive).

Se in fase di valutazione verrà verificata l'incapacità del progetto di soddisfare alcuni parametri si dovranno modificare alcune delle variabili dello stesso, stando attenti a non creare incongruenze nel progetto.

### **I criteri di valutazione dell'offerta di servizi di pubblica utilità**

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

Come specificato in precedenza, esistono differenti ragioni per cui si può rendere necessario sviluppare un sistema di offerta di servizi di pubblica utilità: identificare potenziali finanziatori, acquisire partner operativi o finanziari, stipulare contratti di vendita o acquisto di sub-forniture, ecc. Essendo diverse le motivazioni dei molti interlocutori coinvolti, anche gli elementi di valutazione dell'offerta saranno differenti.

Sicuramente, interesse di tutti, compresi gli sponsor, è la verifica delle possibilità del progetto nel suo complesso di vivere nel tempo e svilupparsi sulla base dei piani predisposti. Se ciò non fosse, infatti, ciascuno soggetto, in funzione della propria partecipazione, potrebbe subire delle perdite.

Non considerando la valutazione di aspetti specifici, quali ad esempio l'approfondimento delle caratteristiche progettuali e di manutenzione del servizio, o la capacità di produzione e la qualità del prodotto/servizio fornito per i potenziali clienti, le caratteristiche delle materie prime per i fornitori, ecc., vi sono alcuni fattori che vengono analizzati e valutati da tutti i soggetti per verificare se l'idea che si vuole sviluppare può effettivamente dare i risultati che si prospettano e, quindi, se conviene assumere un ruolo nel progetto.

Le valutazioni che vengono effettuate sono le seguenti:

1. *solidità e competenze dei promotori/ sponsor*
2. *veridicità dei dati di base*
3. *attendibilità dei dati previsionali*
4. *coerenza complessiva del progetto*
5. *analisi e copertura dei rischi*
6. *valutazione tecnica*
7. *valutazione legale*
8. *valutazione di mercato*
9. *valutazione politico-sociale*
10. *equilibrio economico e finanziario*

L'analisi effettuata è logicamente diversa in funzione del soggetto che la realizza. In particolare, distinguiamo tre attori principali:

- a) *gli azionisti privati*: sono coloro che finanziano con fondi propri la realizzazione del progetto e diventano i proprietari dello stesso. Questi devono, quindi, verificare che il progetto cui intendono aderire riesca a remunerare adeguatamente il capitale apportato. Ciascun socio avrà una gamma di alternative in cui investire i propri fondi (dai titoli di stato, alle azioni quotate in borsa, alle obbligazioni, ad altri progetti nello stesso settore o in altri settori), e volendo massimizzare il valore dell'azienda, sceglierà di investire i propri capitali nell'alternativa di investimento con più alto rendimento. Due sono i principali indicatori sintetici che vengono utilizzati dagli azionisti per effettuare questa valutazione: il Valore Attuale Netto (VAN) ed il Tasso Interno di Rendimento (TIR).
- b) *l'azionista pubblico*: dal punto di vista dell'investitore pubblico la metodologia di valutazione che viene utilizzata è la stessa; la differenza sostanziale consiste nel diverso flusso di cassa preso in considerazione. Infatti, mentre l'investitore privato deve valutare la capacità dello specifico progetto di generare ricchezza che sarà poi distribuita agli azionisti, l'azionista pubblico deve valutare la capacità del progetto di migliorare il benessere della collettività di riferimento. In questo caso, quindi, si prenderanno a riferimento i flussi di cassa economici, cioè la differenza tra i benefici economici ed i costi economici. Anche in questo caso ci sarà convenienza per il pubblico a finanziare l'iniziativa qualora il VAN calcolato si maggiore di zero. Nel caso debba essere effettuata una scelta tra progetti simili che hanno le stesse finalità, si dovrà scegliere quello con VAN più elevato.
- c) *i finanziatori*: una valutazione diversa viene invece fatta dai finanziatori (ad esempio, le banche), coloro cioè che apportano capitale di debito e non, come gli azionisti, capitale di rischio. L'interesse di tali soggetti è quindi quello di verificare che il progetto sia in grado di rimborsare

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

i fondi prestatati e di garantire il pagamento degli interessi maturati secondo un predeterminato piano di ammortamento del debito. Sebbene il rimborso del debito rappresenta la preoccupazione principale del finanziatore, quest'ultimo va a verificare anche la redditività del progetto per gli azionisti. Infatti, è poco credibile che degli imprenditori decidano di intraprendere in modo serio un investimento che non abbia un adeguato rendimento. Una volta verificato che tutte le altre analisi precedentemente descritte abbiano dato dei risultati positivi, e che le previsioni economico-finanziarie rispettino quanto descritto in tutto il progetto, le banche determinano il flusso di cassa operativo al netto delle tasse, per verificare se il progetto è in grado di ripagare ad ogni scadenza prefissata il servizio del debito. Gli indicatori che vengono utilizzati sono i seguenti:

I. *Debt Service Cover Ratio*

II. *Loan Life Cover Ratio*

Conclude la valutazione *l'analisi di sensitività*: si è detto che in fase di sviluppo di un progetto vengono fatte delle stime e delle valutazioni che, per essere accettate da terzi, devono essere ritenute coerenti con il resto dell'analisi e scientificamente valide. Poiché è però praticamente impossibile essere sicuri di ciò che avverrà in futuro, e vi sono comunque dei margini di errore, tutti i soggetti interessati al progetto svolgono di solito l'analisi di sensitività, che consiste nell'ipotizzare degli scenari del progetto differenti (più pessimistici) da quello ipotizzato come più probabile di accadimento ed analiticamente descritto e giustificato nel progetto. Ad esempio, viene valutata la reazione del progetto ad ipotesi di riduzione del fatturato, di incremento dei costi di produzione, di aumento dell'inflazione, di crescita dei tassi di interesse, di ritardi nei tempi di entrata a regime dell'investimento, ecc. Questa analisi ha due finalità principali: a) identificare quali sono le variabili strategiche del progetto, cioè quelle che maggiormente possono creare dei problemi al successo del progetto, e che quindi devono essere monitorate più attentamente o su cui devono essere trovate dei sistemi di riduzione o annullamento del rischio, e b) verificare la sostenibilità del progetto anche in presenza di condizioni avverse.

### **Le fonti di finanziamento di un servizio di interesse pubblico**

La ricerca delle fonti di finanziamento di un servizio di interesse pubblico è un aspetto molto importante, e spesso presenta delle forti difficoltà. Per avere successo in questa attività è necessario tener presente alcuni fattori fondamentali:

- a) bisogna cercare di ridurre al minimo l'asimmetria informativa che esiste tra il proponente ed il potenziale finanziatore. Un investitore sarà disposto a partecipare finanziariamente ad un progetto solo se lo conosce a fondo e se è convinto della bontà dello stesso. La redazione di un piano di fattibilità ben strutturato, analitico, conciso e coerente è il primo passo necessario per poter aver successo nell'attività di *fund raising*;
- b) esistono differenti tipologie di fonti di finanziamento: come viene fatta una scelta sulla tipologia degli investimenti da realizzare, così deve essere effettuata un'attenta analisi su quali fonti di finanziamento devono essere utilizzate ed in quale proporzione. Si possono distinguere in particolare le seguenti categorie:
  - capitale di rischio, che viene messo da coloro che prendono il rischio imprenditoriale del progetto. Si possono identificare differenti soggetti (vedi punto seguente) che possono essere interessati a partecipare con capitale di rischio all'investimento;
  - capitale di debito, viene di solito messo a disposizione da aziende di credito. Anche questo può assumere forme differenti: capitale a breve termine, mutuo, leasing;
  - finanziamenti pubblici: esistono diverse leggi che agevolano la realizzazione di investimenti concedendo aiuti sia in conto capitale (che cioè non devono essere



SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

rimborsati), sia in conto interesse (che devono essere rimborsati pagando un interesse più basso di quello di mercato). Le istituzioni che gestiscono l'erogazione di questi finanziamenti possono essere sia enti pubblici (ministeri, regioni, province, commissione europea), sia società pubbliche o miste (Sviluppo Italia, società di gestione di contratti d'area e di patti territoriali), sia società private (p.e. banche a cui è demandato il compito di gestire i finanziamenti, p.e. il Mediocredito Centrale).

- c) i soggetti interessati al finanziamento di progetti sono di solito specializzati su particolari tipologie di investimenti. Ciascun soggetto che apporta fondi di finanziamento per la realizzazione di progetti di investimento ha una propria specializzazione o comunque delle preferenze. Lo stesso progetto che viene considerato non interessante per un investitore (p.e. perché troppo rischioso o perché relativo a settori di non interesse) lo può essere per un altro.

Definire la struttura delle fonti finanziarie di un progetto non è cosa semplice ed automatica. Ciascun progetto ha delle sue caratteristiche, che richiedono e permettono strutture del passivo definite *ad hoc*. Progetti più rischiosi richiederanno maggiore capitale di rischio e l'intervento di investitori specializzati, mentre progetti con flussi di cassa diluiti nel tempo e rischi più bassi possono richiedere più mutui bancari, ecc.

Per avere successo nel finanziamento di un progetto bisogna, quindi, in primo luogo preparare uno strumento che metta in grado la controparte di capire cosa si vuole realizzare e cosa gli si chiede, ed in secondo luogo scegliere il giusto (o i giusti) interlocutori, considerando che a volte diversificare il più possibile le fonti disponibili aiuta nel chiudere l'operazione (quindi non solo contributi pubblici a fondo perduto, ma accettare anche la partecipazione al progetto di altri investitori privati che si dichiarano disponibili a rischiare capitale proprio con i proponenti).

### **La qualità nel processo di riforma dei servizi pubblici locali**

Nell'ottica di una discussione ancora tutta da comporre, la scommessa dei servizi pubblici in un'ottica federalista richiede un mutamento di logica nella concezione e di stile nella realizzazione e nella gestione.

Le leggi di riforma del settore (già in vigore per i trasporti pubblici e la distribuzione del gas naturale) e le norme di riordino da sempre configurano prospettive di liberalizzazione in cui i mercati sono sottoposti ad una rigida regolamentazione, per il corretto funzionamento della concorrenza *nel e per* il mercato. Ciò che è stato in parte confermato dalla recente Direttiva CE “Bolkestein”.

In questo quadro, lo strumento del *contratto di servizio* (che regola i rapporti tra ente locale ed impresa) impegna le parti a garantire standard ben definiti corrispondenti alla domanda dei cittadini ed ai livelli di soddisfazione attesi, che in una parola viene definita *qualità*.

L'introduzione nei servizi di pubblica utilità del concetto di qualità equivale a fissare una regola per garantire l'accesso al servizio e la scelta concorrenziale del gestore.

La definizione di "Linee guida" specifiche per i servizi pubblici locali comporta l'applicazione delle nuove norme UNI EN ISO 9001:2000 (Vision 2000) e l'avvio di un processo innovativo oltre gli strumenti negoziali introdotti dalla "Direttiva Ciampi" del '94 e la prima generazione delle "carte dei servizi":

- L'adozione a regime della certificazione di qualità (ISO 9001) per le aziende di gestione in particolare multiservizi;
- La certificazione ambientale ISO 14000 d'impresa
- La messa a punto del *bilancio sociale*, del *bilancio ambientale*, del *codice etico* (Corporate Social Responsibility).

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

Le nuove norme sono infatti incentrate sul miglioramento continuo e sulla soddisfazione del cliente (stakeholder) in un'ottica di customer satisfaction coerente con i principi della Carta dei servizi<sup>2</sup>.

Ciò comporta fissare le regole, diverse per settore e differenti per luogo e soggetti secondo schemi di governance. A questo proposito, si osserva come in generale la ricerca di una migliore *qualità nei servizi* dovrebbe essere un obiettivo dei progetti di cooperazione transnazionale europei per Svizzera e Gran Bretagna, come per Polonia e Repubblica Ceca e Slovacca; mentre Italia, Irlanda e Grecia dovrebbero impegnarsi sui temi della qualità della vita e dell'ambiente. Tutti i paesi, comunque, dovrebbero concentrare una parte delle proprie risorse sul tema composito della qualità per attuare la strategia di Gothenburg, a partire dalle regioni centro-meridionali dell'Italia o dal centro della Francia.

Un ulteriore spettro dei servizi è legato al loro essere indicatore di coesione sociale. A partire dagli anni Novanta, la maggior parte dei governi europei ha intrapreso un processo di riforma in questo senso, e che, all'interno di una generale revisione del sistema di protezione sociale, ha investito il settore della spesa assistenziale. In seguito alle nuove sfide poste dal rallentamento dell'economia, dall'acuirsi dei fenomeni di disoccupazione e di inoccupazione, dai mutamenti della struttura familiare e dal crescente invecchiamento della popolazione, le strutture tradizionali di welfare sembrano inappropiate a far fronte alle nuove condizioni di bisogno.

In questo contesto, il Consiglio Europeo di Lisbona ha invitato i Paesi dell'UE ad adottare politiche volte a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, ponendosi come obiettivo strategico quello «di rendere entro il 2010 l'Europa un'economia più competitiva e dinamica» in cui, parallelamente, non venga in alcun modo tralasciato l'obiettivo del raggiungimento di una maggiore coesione sociale.

Una opportunità è fornita dalla Social Policy Agenda<sup>3</sup>, uno strumento capace di dare vita ad un modello di Stato Sociale Europeo, delineando gli obiettivi comuni su cui gli Stati Membri devono concentrare i loro sforzi di spesa (anche in virtù dell'ormai avvenuto allargamento ad Est).

Infine, gli obiettivi futuri a livello Europeo sono volti a promuovere politiche per l'invecchiamento attivo in cui rientrano misure capaci di ridurre i rischi di esclusione degli anziani dovuti all'evoluzione tecnologica e alle barriere poste dalla società della conoscenza, conciliandosi con gli altri due capisaldi della strategia di Lisbona: l'educazione e la riduzione della disuguaglianza tra i sessi nelle condizioni di lavoro.

Dalle analisi sulle condizioni di povertà e degli standard di vita e di lavoro raggiunti in Europa emerge la volontà dei Paesi dell'UE di contrastare la povertà e l'esclusione sociale per una riduzione della disuguaglianza della distribuzione del reddito, della percentuale di popolazione a rischio di povertà e dell'abbandono prematuro del sistema scolastico, quale indicatore di potenziale esclusione sociale. L'osservazione dei dati mostra disequilibri tra vecchie e nuove regioni, ad esempio per quanto riguarda l'assistenza sanitaria valutata attraverso il numero di letti ospedalieri per abitante (molto basso in Portogallo, Spagna, Italia, Grecia Gran Bretagna, Irlanda, Penisola Scandinava).

Per contro, guardando gli aspetti legati al benessere ludico-ricreativo, la capacità ricettiva delle stesse regioni (numero di posti letto in alberghi) è molto alta, mostrando una sorta di correlazione

---

<sup>2</sup> Casi pilota sono rappresentati al momento da:

- Federambiente nel settore dei servizi ambientali con il *Progetto Profeta*;
- Federcasa ANICAP nel settore dell'edilizia residenziale pubblica;
- FIASO Lombardia e Veneto nel settore Sanità e delle aziende ospedaliere;
- AGEA di Ferrara per gli impianti di termconversione dei rifiuti urbani
- Le scuole civiche di Milano per la formazione scolastica.

<sup>3</sup> *Social Policy Agenda 2000-2005*, Commission of the European Communities, Brussels, 28.6.2000, COM(2000) 379 final; *Revisione intermedia dell'agenda per la politica sociale*, Bruxelles, 2.6.2003, COM(2003) 312 definitivo; *Social Policy Agenda 2006-2010*, Brussels, 9.2.2005, COM(2005) 33 final).

SERVIZI PUBBLICI LOCALI:  
“LE NUOVE COMPETENZE DEI QUADRI  
NELLO SVILUPPO DELLA DEMOCRAZIA ECONOMICA”

Convegno CISL

Roma, 31 gennaio 2006

inversa tra investimenti e spesa in servizi per la qualità della vita e in servizi culturali e per il tempo libero, considerando questi ultimi più remunerativi per la crescita del capitale umano e del livello formativo regionale. Mantengono dunque le proprie capacità attrattive locali regioni già note per la loro vocazione turistico-ricreativa<sup>4</sup>.

Comunque la coesione sociale dipende dal comportamento di numerosi indicatori: da un'inequale distribuzione del reddito, da una distribuzione «a macchia» delle risorse per la coesione sociale; dall'alto rischio di esclusione dei minori (soprattutto in Gran Bretagna, Belgio, Slovacchia, Bulgaria, Romania); dall'alto e crescente rischio di povertà (in particolare in Irlanda, Gran Bretagna, Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Slovacchia, Estonia). Tuttavia, il rischio di esclusione sociale è realmente alto solo in Irlanda, Gran Bretagna, Spagna, Slovacchia, Estonia. In alcuni paesi, tra cui Irlanda, Italia, Grecia, è aggravata dai limiti all'accesso al mercato dell'occupazione da parte della popolazione femminile (mancata attuazione delle policy per parità di genere), investendo anche la regione compresa tra Belgio, Francia, Paesi Bassi, Svizzera e dove si rileva anche un basso tasso di fertilità, al pari dei paesi dell'Est, e un altrettanto basso livello generale di benessere sociale. Il trend complessivo della qualità sociale e della coesione è positivo solo in Svezia, Finlandia, Slovenia e nelle regioni comprese dall'asse Norvegia-Ungheria. Una coesione, infine, che diminuisce man mano che ci si sposta verso il Mediterraneo.

### Riferimenti di approfondimento

Prezioso M., *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, adnkronosLibri, 2003 (Presentazione del Ministro dell'Ambiente e Prefazione del Presidente della Provincia di Roma) con alleg. CD.

Prezioso M., *La riforma dei servizi pubblici locali in una prospettiva di competizione urbana e metropolitana. Problemi economico-territoriali aperti*, in Karrer F. e Ricci M. (a cura di), *Città e nuovo welfare*, Roma, Officine ed., 2003, pp. 116-131.

Prezioso M. (Ed. by), *The Territoriale Dimension Lisbon-Gothenburg Strategy* –in [www.espon.lu](http://www.espon.lu), 2004-2006.

---

<sup>4</sup> South-West, Derbyshire, Shropshire, Berkshire e Essex in Gran Bretagna; Nord Pas de Calais, Loraine e Picardie in Francia; Hainaut in Belgio; Friesland, Overijssel e North Holland nei Paesi Bassi.