

## IL SETTORE AMBIENTALE COME MOTORE PER IL MERCATO DEL LAVORO IN ALTO ADIGE?

Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo.



EUROPÄISCHER SOZIALFONDS - FONDO SOCIALE EUROPEO

Cit.: Pörnbacher, Helmuth (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi di fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Bolzano: apollis & Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Questo progetto nasce da una collaborazione tra l'Ecoistituto Alto Adige e **apollis** ed è stato cofinanziato dall'Unione Europea – Fondo sociale Europeo, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'Ufficio del Fondo Sociale Europeo – Provincia Autonoma di Bolzano con numero di fascicolo 2/33/2013.



## Indice

<b>1</b>	<b>Situazione di partenza</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Oggetto di studio</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Finalità e ipotesi di studio</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Struttura del progetto, moduli, prodotti</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Interrogativi dello studio</b>	<b>9</b>
<b>6</b>	<b>Risultati</b>	<b>11</b>
6.1	I servizi ambientali negli enti locali.....	11
6.2	Aspetti qualitativi nella fornitura di servizi ambientali.....	12
6.3	Richiesta di servizi ambientali.....	13
6.3.1	Bisogno manifesto.....	13
6.3.2	Evoluzione della domanda in conseguenza di direttive europee.....	15
6.4	Esternalizzazione dei servizi ambientali.....	16
6.4.1	Servizi esternalizzati e motivi del trasferimento di funzioni.....	17
6.4.2	Caratteristiche della cooperazione e problemi emergenti.....	18
6.4.3	Sviluppo della collaborazione fra fornitori di servizi e amministrazioni.....	20
6.4.4	Future esigenze del mercato.....	20
6.4.5	È la cooperazione la chiave di volta?.....	21
6.5	Il ruolo dei fornitori privati in campo ambientale operanti in Tirolo e Vorarlberg .....	22
6.6	Opportunità di qualificazione e formazione continua in campo ambientale.....	23
<b>7</b>	<b>Valutazione e prospettive</b>	<b>25</b>
<b>8</b>	<b>Bibliografia</b>	<b>31</b>

## 1 Contesto

L'ambiente sta diventando sempre più un settore strategico per l'Alto Adige. Mentre fino a pochi anni fa l'ambiente veniva visto in contrapposizione, anzi come un ostacolo, ad un'economia prospera oggi la green economy è diventata un motore dell'economia altoatesina e quindi del mercato del lavoro. Oggi si parla anche di regione verde come linea guida dello sviluppo futuro dell'Alto Adige. Dal lato della domanda del mercato del lavoro in questo settore le amministrazioni pubbliche svolgono un ruolo importante e, sempre più, anche gli enti locali. Dal lato dell'offerta del mercato del lavoro si osserva che le formazioni a livello di diploma di maturità o di laurea risultano a volte generiche al fine di trovare facilmente un lavoro. Molte di queste persone hanno trovato posto negli ultimi decenni nelle amministrazioni pubbliche. Nei prossimi anni però questi posti di lavoro non saranno più disponibili nella stessa misura: la riforma delle pensioni, il blocco delle assunzioni e il generale rigore nelle finanze mostreranno i loro effetti. Pertanto sembra più importante dal punto di vista della politica del mercato del lavoro guardare verso lo sviluppo di nuovi tipi di profili professionali per giovani altamente qualificati. In aggiunta a questo, strettamente collegato al punto di vista del mercato del lavoro, sono interessanti gli sviluppi nel settore della pubblica amministrazione che mettono in discussione la divisione dei ruoli tra pubblico e privato e in parte la ridefiniscono.

## 2 Oggetto di studio

Nel presente progetto si parla di **settore ambientale** anche se il termine, nel dibattito pubblico, viene associato a tutta una serie di idee e significati diversi. Nel contesto del presente lavoro si è scelto, per la definizione del concetto, un approccio di tipo pragmatico. Dallo studio di due documenti strategici di rilievo, quali la Strategia Europa 2020<sup>1</sup> e il Piano per il Clima “Energia Alto Adige 2050”<sup>2</sup>, emerge la definizione per le pubbliche amministrazioni ai campi di attività nel settore ambientale. Come tali sono indicati in primis:

- ▶ la fornitura e il consumo di energia
- ▶ la gestione dei rifiuti
- ▶ la gestione delle risorse idriche
- ▶ la mobilità
- ▶ la qualità dell'aria.

Su questi cinque ambiti dovrebbe dunque focalizzarsi l'attenzione in questo lavoro, pur nella consapevolezza di una necessaria limitazione che esclude, per citare due soli esempi, il campo della pianificazione territoriale e quello della difesa dalle catastrofi naturali. In seconda battuta va quindi definito il concetto di **servizi ambientali** per gli enti locali. Per “servizi” o “prestazioni ambientali” si intendono tutte quelle attività a carattere economico o sociale che gli enti locali offrono, direttamente o indirettamente tramite terzi, ai propri cittadini allo scopo di mitigare gli impatti antropici sull'ambiente. A questi si aggiungono inoltre tutti quei servizi a cui l'amministrazione comunale attinge con lo scopo di ridurre gli effetti negativi prodotti sull'ambiente nel suo territorio.

---

<sup>1</sup> European Commission (2010) Europa 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels.

<sup>2</sup> Dipartimento all'urbanistica, ambiente ed energia della Provincia autonoma di Bolzano. Piano clima. Energia-Alto Adige-2050. Bolzano.

### 3 Finalità e ipotesi di studio

Sullo sfondo delle considerazioni relative alla *green economy* intesa come settore di rilevanza strategica per lo sviluppo dell'Alto Adige, delle crescenti difficoltà incontrate sul mercato del lavoro altoatesino dai soggetti qualificati e alla luce del dibattito in corso sulla questione della distribuzione degli incarichi fra istituzioni pubbliche e private nasce l'**ipotesi di ricerca** del presente progetto.

**I servizi ambientali richiesti dagli enti locali rappresentano un mercato per i fornitori di servizi privati essendo questi in grado di prestare tali servizi con maggiore efficacia ed efficienza rispetto alle amministrazioni stesse.**

La formulazione di questa ipotesi sovraordinata risulta dall'assunto che:

- ▶ si chiede agli enti locali di svolgere in campo ambientale funzioni diverse, talvolta ad alta specializzazione, spesso richieste solo sporadicamente e quindi tali da rendere difficoltosa una copertura del servizio con personale assunto a contratto fisso;
- ▶ vi sono difficoltà a garantire la copertura di tali incarichi a causa dell'attuale mancanza di competenze specifiche e quindi
- ▶ la copertura degli incarichi tramite fornitori esterni dovrebbe risultare vantaggiosa, potendo i professionisti esterni essere innanzitutto specializzati e, secondariamente, in grado di prestare il servizio con maggiore efficienza, vista la frequenza di intervento in questi settori.

## 4 Struttura del progetto, moduli, prodotti

Onde riuscire a trattare in maniera qualificata l'ipotesi centrale dello studio si è suddiviso l'approccio di ricerca in 5 sezioni o "moduli".

Con il **Modulo 1** si mira a descrivere quelli che sono gli **attuali servizi ambientali** degli enti locali tematizzando lo sviluppo in atto in questo settore. La finalità del modulo consisteva dunque nel servirsi di una serie di circa 15 interviste guida per illustrare in maniera organica i servizi attualmente prestati a livello ambientale in ambito comunale descrivendo l'attuale grado di copertura formale (personale del comune, comunità comprensoriali, consorzi, fornitori esterni) e fornendo una stima degli sviluppi futuri in questo campo, evidenziando sia i nuovi ambiti di intervento che l'evoluzione di quelli già esistenti. I risultati del modulo di studio sono confluiti quindi in un rapporto ad uso interno<sup>3</sup>.

Il **Modulo 2** era destinato invece a descrivere **l'attuale offerta di servizi di formazione e qualificazione professionale** presente in Provincia di Bolzano. Attingendo ad appositi documenti e interpellando i responsabili della pianificazione dell'istruzione/formazione si è mirato dunque a fornire una panoramica delle offerte dei servizi di formazione e qualificazione disponibili oggi in Alto Adige considerando, a livello accademico, sia l'offerta disponibile a livello nazionale che quella fornita in Austria.<sup>4</sup>

L'obiettivo perseguito con il **Modulo 3** consisteva nel discutere **gli sviluppi a medio e lungo termine** relativi agli ambiti di attività in campo ambientale che potrebbero interessare gli enti. Un approccio di così ampio respiro non è riassumibile nell'ambito della sola "analisi del fabbisogno"; in questa sezione vanno affrontati gli sviluppi possibili a livello comunale, ossia tendenze ancora non manifeste nei Comuni (per mancanza di competenze o di un quadro di legge essendo il settore ancora privo di una rilevanza particolare ecc.). Questo ambito di ricerche viene attuato con l'ausilio di interviste rivolte, però, non ai responsabili comunali, quanto piuttosto

---

<sup>3</sup> Cannata (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Modulo 1: I servizi ambientali nei comuni: situazione attuale e prospettive di sviluppo. Bolzano: apollis.

<sup>4</sup> Abrate, S., S. Giona (2014): (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 2: Descrizione dell'offerta formativa nel settore ambientale nella Provincia di Bolzano e nei territori confinanti. Relazione finale. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

sto agli esperti che si occupano di sviluppi a lungo termine in campo ambientale.<sup>5</sup>

Il **Modulo 4** è destinato a rivolgere uno **sguardo oltre il confine del Brennero** esaminando come siano grosso modo organizzati a livello comunale i servizi ambientali nelle regioni oltreconfine e individuandone le differenze salienti rispetto alla situazione altoatesina. Dal punto di vista metodologico, il modulo si basa sullo studio della letteratura disponibile e su colloqui con esperti.<sup>6</sup>

Il **Modulo 5** era chiamato infine a verificare, sulla base dei risultati ottenuti con i primi quattro moduli, in che misura il settore ambientale possa fungere oggi da mercato per **l'attività libero-professionale** e quali possano esserne gli sviluppi futuri. Le osservazioni formulate in questo ultimo modulo provengono esclusivamente dai quattro moduli succitati. I risultati di questo studio sono stati quindi esaminati e discussi nell'ambito di un workshop organizzato con la partecipazione di esperti del settore. Gli esiti del Modulo 5, arricchiti dalle dichiarazioni emerse nell'ambito dell'incontro di studio fra esperti, sono raccolti infine nel presente documento.

---

<sup>5</sup> Vinci, A., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 3: Sviluppo dei servizi in ambito ambientale nel medio-lungo periodo - Ricerca sullo sviluppo dell'assetto normativo locale, nazionale ed europeo e sul Public Management come strumento nella gestione dei servizi in ambito ambientale per una più efficiente amministrazione. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

<sup>6</sup> Vinci, A., S. Abrate (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 4: Uno sguardo all'estero - Ricerca sullo stato dell'organizzazione delle Amministrazioni austriache in materia di servizi ambientali. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

## 5 Interrogativi dello studio

La verifica che qui presentiamo dell'ipotesi cardine del progetto, come descritta al punto 3, si serve dei risultati emersi con i moduli 1-4 del presente progetto per attingerne informazioni e raccogliere indicatori pro e contro. Questi quattro approcci alla tematica, basati dal punto di vista metodologico sull'analisi di documenti e su un ciclo di interviste con esperti, costituiscono pertanto la base di dati su cui si fonda la valutazione che segue.

L'ipotesi formulata viene verificata sulla scorta di una sequenza di interrogativi che qui riepilogheremo. **Innanzitutto ci si è chiesti quali servizi fossero coperti dagli enti locali e come fossero organizzati** in modo da sapere se vi possa eventualmente essere un mercato per questo tipo di (nuovi) servizi.

- ▶ In quali settori specifici vengono offerti questi servizi in campo ambientale?
- ▶ Come possono classificarsi questi servizi?
- ▶ Chi offre questi servizi?
- ▶ Come sono organizzati i servizi? Quali servizi vengono gestiti a livello interno e quali esternamente all'amministrazione?

In una seconda fase andava affrontata la questione della **qualità di esecuzione dei servizi**, puntando l'attenzione sulle qualifiche professionali del personale attualmente impiegato così da valutare eventualmente l'esistenza di un bisogno giustificato dalla scarsa qualità dei servizi.

- ▶ Come è giudicata la qualità dei servizi?
- ▶ Come sono giudicati il personale, la qualifica del personale? Sono osservabili altri punti di forza/punti deboli nella gestione dei servizi?
- ▶ Si osservano carenze o lacune formative? Si delinea una domanda di nuove figure professionali?

Nell'ambito della terza fase andava discusso **come si presenta oggi il fabbisogno di servizi ambientali a livello di enti locali e come potrebbe evolversi in futuro**.

- ▶ Come si è evoluto il settore ambientale negli ultimi 10 anni e con esso il fabbisogno di servizi ambientali presso gli enti locali e quali altri bisogni vanno delineandosi?
- ▶ Quali richieste possono provenire da tendenze generali in atto, per esempio a livello di direttive europee?

Come quadro di riferimento di rilievo nel giudizio del potenziale di nuova autonomia del lavoro in campo ambientale con possibilità di ricerca di un mercato nell'ambito degli enti locali, andava infine

affrontata la questione relativa a **quali servizi siano già oggi localizzati presso professionisti esterni, quali siano i motivi decisivi a giustificarlo e come funzionino queste collaborazioni.**

- Per quali servizi o prestazioni ambientali si ricorre a fornitori esterni?
- Per quali ragioni queste attività non sono svolte internamente all'amministrazione?
- Quali problematiche si individuano in queste cooperazioni tra fornitori privati ed enti locali?

Dopo aver valutato se esista o meno un mercato per i servizi ambientali richiesti dagli enti locali, ci si interroga su **quali opportunità di formazione e qualificazione sussistano in Alto Adige in questo ambito** e in che misura dalla descrizione delle esigenze del mercato si possa arrivare a pianificare gli interventi di formazione e qualificazione.

- Come si presenta l'offerta altoatesina di servizi di formazione/qualificazione in campo ambientale?
- Quali proposte di formazioni/qualifiche specifiche esistono oggi in Alto Adige?
- Che ruolo hanno le qualifiche professionali ufficiali e i certificati?

Uno sguardo oltre il confine del Brennero servirà infine a indicare **come i comuni austriaci gestiscano i servizi loro affidati e in che misura ricorrano alla collaborazione con fornitori esterni.**

- Quali servizi sono coperti in Austria dagli enti locali? Come si struttura la ripartizione degli incarichi fra Comune, Regione e Stato?
- Quali di questi servizi vengono affidati a terzi?
- Come risulta la collaborazione fra fornitori privati di servizi ed enti locali?
- Come si presenta il quadro normativo in cui si svolge tale cooperazione?

Dalla discussione di questi punti si dovrebbero raccogliere, riepilogando, una serie di indizi favorevoli o contrari ad una fornitura dei servizi ambientali ad opera di professionisti esterni.

## 6 Risultati

### 6.1 I servizi ambientali negli enti locali

Il primo requisito per l'insediamento di liberi professionisti in campo ambientale che offrono servizi agli enti locali è dato dalla fornitura di servizi specifici. Il Modulo 1 del progetto qui illustrato fornisce su questo punto un quadro d'insieme definito sulla base di colloqui condotti con i responsabili e dello studio di documenti specifici. A tale scopo sono stati rilevati con modalità standardizzate e descritti i servizi dei Comuni e delle comunità comprensoriali interessati. Dall'indagine emerge che gli enti locali gestiscono tutta una serie di servizi classificabili in base a diverse dimensioni:

- ▶ in base all'ambito di prestazione (idrico, atmosferico ecc.);
- ▶ in base al genere di attività svolta;
- ▶ in base all'organizzazione della gestione (ad opera dell'ente locale stesso o, piuttosto, di società in-house o fornitori esterni)
- ▶ in base ai destinatari diretti del servizio (i cittadini, altre amministrazioni o l'ente locale stesso)
- ▶ in base alle qualifiche richieste al personale
- ▶ in base alla periodicità della domanda di tali servizi.

La tabella che segue fornisce una panoramica sommaria dei servizi analizzati incrociando due di queste dimensioni.

Attività	Aree				
	Aria	Acqua	Rifiuti	Mobilità	Energia
<i>Pianificazione</i>	○	○	○	●	●
<i>Realizzazione</i>	○	○	○	●	●
<i>Gestione</i>	○	●	●	●	●
<i>Amministrazione</i>		●	●	●	
<i>Sensibilizzazione</i>		●	●	●	●
<i>Monitoraggio</i>				●	●
	○ sporadico; ● periodico				

**Tabella 1: I servizi ambientali negli enti locali suddivisi in base al tipo di attività, al area e alla cadenza**

Caratterizzando i servizi prestati in campo ambientale a livello di enti locali è fondamentale considerare la periodicità delle richieste

di intervento se si vuole sapere se esiste o meno un potenziale di mercato per i fornitori di queste prestazioni. Ci sono una serie di servizi a carattere regolare, come la raccolta rifiuti, per esempio, e altri servizi a carattere più fortemente progettuale, con domanda sporadica o persino una tantum, come nel caso di servizi legati a un certo progetto edilizio o a una data analisi. La possibilità di esternalizzare o meno questi servizi o parti di essi è un indicatore importante sulle potenzialità di un mercato per i liberi professionisti fornitori di questo genere di servizi. Non approfondiremo qui ulteriormente la questione, ma ci limiteremo comunque a segnalare che a livello di enti locali si produce un gran numero di attività nel settore ambientale assolutamente considerabili un segmento di rilievo del mercato del lavoro. È indubbia dunque l'esistenza di un mercato.

## 6.2 Aspetti qualitativi nella fornitura di servizi ambientali

Dopo che la panoramica dei servizi ambientali localizzati a livello di enti locali ha rivelato che questi operano in diversi settori e che almeno in teoria è presente dunque un mercato per fornitori privati, va affrontata in una seconda fase la questione della **qualità di esecuzione dei servizi** focalizzando l'attenzione sulle qualifiche professionali del personale attualmente impiegato, in modo da individuare l'eventuale esistenza di un bisogno giustificato dalla carente qualità dei servizi prestati (dovuta ad esempio all'insufficiente qualificazione dei dipendenti degli enti locali o alla carenza di personale o ad altri motivi ancora). Quest'analisi si basa su interviste con gli amministratori.

Vista la situazione dei bilanci pubblici, gli enti locali si trovano a dover affrontare problemi legati alla disponibilità di risorse: il blocco delle assunzioni di nuovo personale ostacola ad esempio l'afflusso di nuove competenze e/o risorse verso le amministrazioni. A questo si aggiunge una forte pressione che spinge a tagliare le spese per servizi affidati all'esterno coprendo i servizi con il ricorso a personale interno. Agli occhi degli amministratori coinvolti, tuttavia, questa situazione non comporta una mancanza di competenze fondamentali nell'esecuzione dei servizi; soprattutto grazie alla collaborazione con l'Agenzia Provinciale per l'Ambiente si riesce puntualmente a richiamare risorse attingendo al personale interno all'amministrazione. Una carenza di competenze è lamentata semmai (dai Comuni, ma anche dalle società in-house) in campo energetico. L'accento su cui si impronta il profilo di queste figure professionali varia sensibilmente in base alle dimensioni dell'istituzione che le richiedono: nei Comuni di grandi dimensioni e nelle società in-house il profilo potrebbe essere più facilmente descritto

come quello dell'*Ingegnere ambientale*, ossia di un tecnico specializzato con titolo di studio universitario. Nelle realtà comunali più modeste e a livello di comunità comprensoriali si potrebbe parlare invece piuttosto di *Consulente energetico*, immaginabile come un tecnico con capacità comunicativo-organizzative.

Un altro segnale di una domanda riferita alla qualità dei servizi prestati si potrebbe ricavare dall'osservazione di un bisogno di qualificazione interna all'amministrazione. Questa esigenza è indicata come relativamente alta dagli amministratori, i quali distinguono però tre ambiti: quello degli aspetti tecnico-specialistici, quello degli aspetti legati al contesto normativo e quello delle tematiche relative alle attività di comunicazione e sensibilizzazione.

Da queste osservazioni va concretizzandosi dunque come ambito di sviluppo di nuove autonomie quello del settore energetico, con un'impronta fortemente tecnica delle qualifiche richieste. Se si considera poi che i servizi esterni, malgrado le ristrettezze dei bilanci pubblici, potrebbero prodursi soprattutto laddove oggi gli enti locali segnalano un bisogno di formazione/qualificazione, i fornitori esterni dovrebbero possibilmente vantare, oltre a un forte know how tecnico, anche una buona conoscenza del quadro normativo e competenze nel settore delle comunicazioni atte a qualificarli anche per incarichi nel campo delle pubbliche relazioni.

### **6.3 Richiesta di servizi ambientali**

Nella terza fase va esaminato **come si presenta oggi la domanda di servizi ambientali a livello di enti locali e come potrebbe presumibilmente evolversi in futuro**. Si tratta dunque di fornire una descrizione quantitativa delle funzioni attualmente richieste in questo settore e di farsi un'idea di cosa aspettarsi per l'avvenire. Per questa valutazione si sono considerati da un lato i risultati emersi dalle interviste con gli amministratori negli enti locali chiedendo dall'altro agli esperti del settore ambientale di gettare uno sguardo in avanti, alla ricerca di eventuali funzioni di rilievo per i comuni, ma non ancora riconosciute come tali dai responsabili e derivanti, ad esempio, da direttive UE non ancora attuate.

#### **6.3.1 Bisogno manifesto**

La domanda di servizi ambientali, a prescindere da chi li offre, dipende in molti settori dalla valenza politica assegnata dall'opinione pubblica alle singole tematiche, come ripetutamente segnalato dagli amministratori intervistati. Vi sono temi, ad esempio, in cui si sono consolidati meccanismi che portano ad un'elevata valenza, come quando molti soggetti si trovano a dover affrontare effetti negativi in un dato settore (vedi sotto). In altri campi mancano in-

vece questo genere di spinte ed è difficile prevedere se un dibattito pubblico sui valori della società, su forme di vita o economiche sostenibili possano portare questi argomenti al centro del dibattito sociale.

A leggere le opinioni degli amministratori interpellati in merito al bisogno di servizi ambientali distinti per ambito tematico, emergono soprattutto il campo dell'**energia** e della **mobilità**, settori in cui gli enti locali si troveranno nei prossimi anni a (dover) lavorare di più. Trasversalmente ai settori ambientali viene comunque segnalata anche l'attività di **pubbliche relazioni**, destinata a crescere ulteriormente di importanza.

In ambito energetico sono soprattutto le norme del documento strategico *PIANO CLIMA Energia-Alto Adige-2050*, ad assegnare nuovi incarichi ai Comuni o a richiedere maggiori impegni sul fronte della riduzione dei gas serra. Un aspetto di rilievo sarà in particolare quello del risanamento energetico dei vecchi edifici, campo che richiede ancora un forte impegno, ma anche quello dell'ottimizzazione delle forniture energetiche, ad esempio con il teleriscaldamento, altro aspetto di grande interesse. Proprio in questo ambito, grazie al successo del progetto *CasaClima*, si è riusciti ad ancorare nell'opinione pubblica la consapevolezza dell'importanza delle tematiche ambientali come elemento di traino dello sviluppo economico, accelerando nettamente i processi politici decisionali in favore di una maggiore difesa del clima. In relazione a questo aspetto, i Comuni si vedono obbligati a fornire il buon esempio nel campo dell'edilizia pubblica e a indurre i privati ad adottare strumenti analoghi, con campagne di sensibilizzazione e proposte di consulenza. Per questi servizi si individua ancora un buon mercato, anche se le competenze sono in primis di natura tecnica. Volendo insediare queste figure professionali negli enti locali, bisognerebbe disporre di qualifiche che vadano oltre la mera preparazione tecnica, ossia integrate da capacità comunicative e organizzative e conoscenze in ambito giuridico, requisiti considerati necessari.

Il secondo ambito in cui gli amministratori individuano un potenziale di crescita è quello della mobilità. Il fattore trainante per questo settore è dato, a livello comunale, non tanto da norme strategiche, quanto piuttosto dai problemi derivanti dal traffico motorizzato nei centri urbani. Ecco dunque le tematiche che stanno sempre più a cuore, anche nei Comuni: promozione di una mobilità ecologica (trasporto pubblico urbano, percorsi ciclabili e pedonali) e gestione della circolazione a motore verso una distribuzione equilibrata delle diverse modalità di trasporto. Anche in questo settore, l'accento delle attività dei Comuni è posto sulla sensibilizzazione e

informazione della popolazione. Complessivamente, tuttavia, il ruolo che gli enti locali sono chiamati a svolgere in questo campo, è ancora poco chiaro e le dichiarazioni in merito all'esigenza di personale qualificato restano conseguentemente vaghe.

Mentre in ambito energetico il **motore** è dato dai tagli necessari e dalla consapevolezza dell'importante ruolo del settore per lo sviluppo dell'economia, in quello della mobilità è piuttosto l'ambito dei problemi che affligge i Comuni. Per molte altre questioni ambientali, come ad esempio la difesa della qualità dell'aria o del suolo o quella del paesaggio e della biodiversità non ci sono fattori di spinta così forti da indurre le amministrazioni, le famiglie o le aziende a rispettare i criteri ambientali. Sviluppi in questi settori sono da attendersi, semmai, da un dibattito sui valori, per il quale anche i Comuni si sentono in parte responsabili. Gli strumenti sono dati da tutte quelle misure atte a stimolare il dibattito pubblico sulle tematiche ambientali, solitamente riassunte nel concetto di attività di pubbliche relazioni e sensibilizzazione, ad esempio, con l'attività nelle scuole o altri interventi analoghi. Anche in questo campo si delinea una certa esigenza di figure professionali qualificate.

### **6.3.2 Evoluzione della domanda in conseguenza di direttive europee**

A causa della struttura della legislazione vigente in materia ambientale, di norma derivata da direttive europee date in attuazione agli stati nazionali e disciplinate nei singoli Stati membri, a seconda dei modelli, con normative centrali/statali o regionali, sussiste sempre un certo ritardo nell'attuazione dei criteri dell'organismo amministrativo superiore. Uno sguardo al contesto europeo e nazionale può essere pertanto d'aiuto nel valutare il ruolo che a lungo termine aspetta i Comuni in campo ambientale, onde estrapolare elementi utili a definire il bisogno di servizi. L'interrogativo chiave consiste nel sapere se i Comuni si troveranno in futuro ad affrontare incarichi dei quali i responsabili non siano oggi ancora a conoscenza. Uno studio del contesto normativo e una serie di interviste ad esperti del settore dovrebbero contribuire a darvi una risposta e proprio a queste si riferiscono le valutazioni che seguono.

In generale ci si attende che sulla strada della promozione di un'economica sostenibile, il quadro legislativo svolga (e continuerà a svolgere) un ruolo importante, soprattutto nel campo

- ▶ dell'edilizia e del risanamento energetico
- ▶ della mobilità
- ▶ dell'uso delle superfici.

Contemporaneamente va manifestandosi però già oggi, negli enti locali, una certa insicurezza in relazione all'attuale assetto legislativo; soprattutto i Comuni minori hanno difficoltà a orientarsi nella giungla di normative vigenti. L'analisi dei futuri sviluppi legislativi in campo ambientale genera dunque continue inquietudini in relazione alla forma che potrebbero assumere, orientando spesso il dibattito sui contenuti degli sviluppi futuri soprattutto verso questioni di *governance*.

Questa incertezza ha tuttavia origine già nell'applicazione delle direttive europee da parte degli stati nazionali, spesso in ritardo nell'adempimento e quindi responsabili di minare l'efficacia stessa della politica ambientale paneuropea. Nel 2009 erano ad esempio ben 451 i procedimenti pendenti per ritardo nella sola materia ambientale; nel dicembre 2013 l'Italia aveva 104 procedimenti aperti, 80 per violazione delle norme del trattato e 24 per mancata attuazione di direttive. Una previsione delle funzioni che ricadranno sui Comuni in campo ambientale in virtù della normativa quadro europea è pertanto necessariamente affetta da un notevole grado di incertezza. I punti salienti dell'attività che andranno a svolgere i Comuni quando verranno attuati i programmi europei sono ricavabili dalla lettura del VIII Programma di azione ambientale risalente al 2013. Nel testo si legge del crescente ruolo che avranno i Comuni in considerazione del fatto che alcuni degli elementi focali, come ad esempio l'uso delle suolo, si riflettono fortemente sui problemi di assetto territoriale, ambito nel quale i Comuni hanno per loro stessa natura un ruolo chiave. Accanto ai connessi ambiti dell'energia e mobilità, si colloca in primo piano anche l'aspetto della classica tutela della natura e del paesaggio e, ad esso correlato, quello della difesa della biodiversità. Nel pronosticare i possibili sviluppi futuri delle condizioni normative di riferimento domina dunque innanzitutto una sensazione di incertezza sul quadro temporale; il peso delle tematiche ambientali nell'Unione Europea è generalmente visto come stabilmente significativo o destinato a crescere di importanza.

#### **6.4 Esternalizzazione dei servizi ambientali**

Un elemento fondamentale nella valutazione del potenziale di sviluppo dell'autonomia professionale in campo ambientale, con possibilità per i professionisti di trovare mercato nell'ambito degli enti locali, è dato dall'analisi dei **servizi già oggi affidati a terzi, dei motivi che giustificano questo trasferimento di funzioni e dei problemi eventualmente correlati**.

### 6.4.1 Servizi esternalizzati e motivi del trasferimento di funzioni

Già oggi diversi professionisti del settore privato coadiuvano le amministrazioni locali in tutta una serie di ambiti. L'analisi dei servizi e delle attività rilevati nell'ambito della presente indagine è riportata dall'immagine in Tabella 2 in cui il genere di attività viene incrociato con il settore di azione e il risalto cromatico evidenzia frequenza e quota di esternalizzazione.

Uno studio sistematico dei dati analizzati evidenzia che servizi semplici e ricorrenti sono gestiti dall'amministrazione a livello interno, o tramite società in-house, mentre i servizi di norma altamente specializzati e a richiesta più sporadica vengono affidati dalle amministrazioni a terzi. Si tratta per lo più di **attività di progettazione e pianificazione, di consulenze specializzate, di studio o analisi**. Una buona parte dei servizi affidati a terzi riguarda infine la **realizzazione di interventi edilizi**.

Attività	Aree				
	Aria	Acqua	Rifiuti	Mobilità	Energia
<i>Pianificazione</i>					
<i>Realizzazione</i>					
<i>Gestione</i>					
<i>Amministrazione</i>					
<i>Sensibilizzazione</i>					
<i>Monitoraggio</i>					
	■: servizi ricorrenti, oggi esternalizzati; ■: servizi sporadici esternalizzati ■: servizi ricorrenti, solo parzialmente esternalizzati □: servizi non esternalizzati; □: nessun servizio rilevato				

**Tabella 2: Servizi ambientali negli enti locali suddivisi per tipo di attività, area e valutazione delle opportunità di mercato del lavoro, forma di gestione e periodicità**

Interpellando direttamente i responsabili a livello di ente sono emersi, in ordine decrescente di frequenza di segnalazione, i seguenti motivi per l'esternalizzazione dei servizi<sup>7</sup>:

- ▶ **Specializzazione:** l'ente richiede un servizio ad alto grado di specializzazione non disponibile a livello interno, per mancanza di personale specializzato ma, spesso, anche dei macchinari o delle attrezzature necessari;

<sup>7</sup> Fra parentesi il numero di segnalazioni emerse nei singoli colloqui diretti.

- **Risorse interne carenti:** impegno completo delle risorse umane interne disponibili, impossibilità di assumere altro personale;
- **Costi inferiori e/o maggiore flessibilità:** a causa di picchi di lavoro o di incarichi solo sporadici, l'affidamento del servizio a soggetti esterni risulta più conveniente e veloce;
- **Prezzi bassi:** la concorrenza esistente sul mercato determina prezzi di aggiudicazione interessanti con conseguenti possibilità di risparmio;
- **Autonomia politica e specialistica:** taluni lavori possono essere svolti meglio da terzi perché estranei al dibattito politico e quindi più concentrati sui criteri di natura tecnica.

I fornitori dei servizi spiegano invece l'affidamento dei servizi all'esterno con questi motivi

- **Specializzazione:** l'ente non dispone di competenze specifiche in materia o degli strumenti di attuazione;
- **Costi inferiori e/o maggiore flessibilità:** a causa di picchi di lavoro o di incarichi solo sporadici, l'affidamento del servizio a soggetti esterni risulta più conveniente e veloce;
- **Autonomia politica e specialistica:** è più facile per i soggetti terzi sottrarsi ai condizionamenti a carattere politico;
- **Assunzione di responsabilità:** determinati lavori sono legati ad un alto grado di responsabilità, non sempre congeniale ai dipendenti delle amministrazioni.

#### 6.4.2 Caratteristiche della cooperazione e problemi emergenti

Una parte dell'ipotesi di ricerca postula un alto grado di efficienza nella gestione dei servizi da parte di soggetti privati. Per valutare questo aspetto è opportuno descrivere la cooperazione come si configura oggi e così come è vista dagli amministratori e dai fornitori privati. Quali meccanismi agiscono e quali problematiche insorgono? A emergere è una serie di problemi ricorrenti.

**Burocrazia:** dai colloqui con i responsabili delle amministrazioni e i prestatori di servizi emerge ripetutamente la segnalazione di un complesso quadro burocratico che caratterizza l'intero processo di collaborazione, dall'indizione della gara all'aggiudicazione dell'incarico, fino all'esecuzione e al collaudo. Queste procedure sono indispensabili per garantire la regolarità d'uso delle risorse pubbliche ma incidono sensibilmente anche sull'efficienza di esecuzione e, non raramente, portano a ritardi nei progetti.

**Coordinamento:** molto spesso manca a livello di amministrazioni un interlocutore con potere decisionale e un soggetto che si assuma la responsabilità delle decisioni. A questo si collega spesso anche una mancanza di coordinamento fra i singoli uffici dell'amministrazione. Il fornitore del servizio è pertanto costretto assai spesso a confrontarsi con diverse autorità interne assumendosi la funzione del coordinamento di questi soggetti, il che si ripercuote negativamente sull'efficienza di esecuzione delle operazioni.

**Rapidità:** un problema ricorrente è dato dalla lentezza decisionale delle amministrazioni, soprattutto in fase di attuazione, quando i fornitori dei servizi chiedono risposte il più possibile immediate. Questo fenomeno è frequentemente criticato anche in fase di pagamento.

**Tempi:** un'altra peculiarità nella collaborazione con le amministrazioni consiste nei tempi spesso molto stretti disponibili per l'esecuzione degli incarichi, un dato che, unito alla sopra descritta carenza di coordinamento e alla lentezza decisionale, può portare a picchi di pressione estrema.

**Disponibilità dei dati:** per taluni servizi, ad esempio per le consulenze in materia energetica, una buona disponibilità di dati è alla base del lavoro stesso e proprio su questo punto si incontrano frequenti difficoltà. Capita che manchino i dati, per esempio, ma spesso succede pure che gli amministratori non sappiano della disponibilità di dati presso altri uffici, costringendo in questo modo il prestatore del servizio a mettersi alla ricerca, contattando un responsabile dopo l'altro.

**Attività preliminari:** diversi professionisti segnalano che le amministrazioni si attendono sempre più spesso attività preparatorie. Può trattarsi ad esempio di piccole consulenze, non pagate, di parti dell'incarico svolte preliminarmente dal professionista che poi partecipa alla gara.

**Concorrenza delle società in-house e delle istituzioni a finanziamento pubblico:** svariati professionisti criticano in particolare il posizionamento di EURAC e TIS, istituzioni a finanziamento pubblico che prestano anche servizi già offerti dal mercato altoatesino andando a fare concorrenza ai privati.

Sia gli amministratori che i professionisti sottolineano ampiamente che molte tematiche ambientali non possono essere portate avanti avvalendosi dei meccanismi di mercato, trattandosi di questioni che interessano il **bene comune** e non forniscono un "ritorno" economico immediato, come ad esempio avviene in ambito energetico con il risparmio delle risorse. I professionisti che prestano servizi in campo ambientale apprezzano nella cooperazione

con gli enti pubblici il fatto che questo "ritorno" non sia in primo piano ma che siano invece il bene comune e/o considerazioni di più ampio respiro a spingere all'esecuzione dei progetti.

Nel complesso, amministratori e fornitori di servizi disegnano un quadro piuttosto complesso di collaborazione reciproca, un contesto che, per le sue particolari caratteristiche, non è sempre problematico.

#### **6.4.3 Sviluppo della collaborazione fra fornitori di servizi e amministrazioni**

La ripartizione delle funzioni in campo ambientale non è destinata nel prossimo futuro a cambiare: è quanto trapela dalle interviste degli amministratori interpellati. Alcune tematiche ambientali di rilievo sono considerate tanto fondamentali dalle amministrazioni da richiedere, anche per il futuro, una gestione a livello interno, pur spesso tramite società in-house. Ragioni di fondo inerenti alla distribuzione dei ruoli fra pubblico e privato non lasciano dunque profilarsi alcuna prospettiva di crescita del mercato per i privati fornitori di servizi. Semmai, i cambiamenti (sotto forma di tagli, probabilmente) riguarderanno le risorse disponibili e questo potrebbe portare al trasferimento di alcuni incarichi da un livello amministrativo a un altro, ad esempio dal livello provinciale a quello comunale. Quanto al ruolo dei fornitori privati, non vi saranno dunque cambiamenti salienti. Anzi, di fronte a una carenza di risorse finanziarie, le amministrazioni tenderanno ad attingere molto spesso alle strutture interne, fondendo ad esempio le competenze di diversi uffici o promuovendo la qualificazione/specializzazione del personale.

#### **6.4.4 Future esigenze del mercato**

A stimolare la futura collaborazione fra pubbliche amministrazioni e soggetti privati fornitori di servizi non sarà dunque né un mercato in crescita né un cambiamento strategico nell'azione delle amministrazioni, inteso come affidamento all'esterno di un maggior numero di servizi, quanto meno nell'opinione degli amministratori. A spingere questo mercato sarà semmai la qualificazione necessaria all'esecuzione dei servizi. Tutti i soggetti interpellati nelle amministrazioni segnalano una tendenza all'ulteriore specializzazione dei servizi e, con essa, un innalzamento dei requisiti di qualificazione posti al personale. Laddove possibile, le amministrazioni cercheranno di porvi rimedio internamente, ricorrendo magari anche alle società in-house e soprattutto promuovendo l'aggiornamento/qualificazione del personale esistente. L'affidamento di incarichi all'esterno si concentrerà dunque sempre di più sui fornitori specializzati ai quali si richiede, oltre che una certa competenza tecnica, an-

che la conoscenza del contesto legale. Per muoversi con successo in questo mercato, i fornitori di servizi dovranno essere dunque sempre un passo avanti rispetto alle amministrazioni in fatto di competenza tecnica; al tempo stesso, soprattutto da parte dei Comuni minori, ci sarà una richiesta di aiuto e di assistenza sul piano giuridico-amministrativo. Alla luce di queste affermazioni è evidente che solo servizi ad altissimo livello porteranno le amministrazioni ad affidare direttamente all'esterno certi incarichi o consentiranno comunque ai fornitori esterni di aggiudicarsi le gare indette dalle amministrazioni.

Dai giudizi degli amministratori, così come dalle esperienze raccontate dai fornitori di servizi emerge che, accanto alla disponibilità all'aggiornamento tecnico continuo, è fondamentale che i professionisti mostrino anche di essere disposti a svolgere, in aggiunta ai propri servizi, anche funzioni di consulenza, operando dunque in maniera più marcatamente attuativa; un approccio atto a generare fiducia fra amministrazione e professionista e promuovere forme di collaborazione continuative. Qui risiede anche il vantaggio decisivo dei professionisti locali che in questa funzione consultiva beneficiano della facilitazione legata, banalmente, alla vicinanza fisica alle istituzioni e al bilinguismo, oltre che alla migliore conoscenza della realtà locale.

Nel valutare l'efficacia della collaborazione tra fornitori di servizi e amministrazioni, si chiede da più parti un chiaro quadro strategico dato dall'amministrazione e dalla stessa regolarmente verificato e conseguentemente aggiornato. La richiesta non riguarda dunque un aspetto specifico della cooperazione bensì un quadro programmatico a livello provinciale, atto a dirigere nel suo complesso il settore ambientale e non sempre considerato, a priori, sufficientemente chiaro. Sullo stesso piano si pone anche l'esigenza ampiamente formulata di mettere determinate questioni di carattere ambientale all'ordine del giorno dell'amministrazione provinciale, non lasciandole affidate all'iniziativa dei singoli Comuni.

#### **6.4.5 È la cooperazione la chiave di volta?**

L'osservazione degli amministratori interpellati secondo cui la futura domanda di servizi andrà definendosi soprattutto con la specializzazione comprende anche l'idea, analogamente suggerita da diversi amministratori, di dare vita a un consorzio di fornitori locali, collegati fra loro e cooperanti anche con specialisti esteri, che fungono da interlocutori competenti e professionali per le pubbliche amministrazioni. In questo modo le amministrazioni si troverebbero a poter contare sul sostegno di interlocutori locali, un aspetto molto spesso utile, se non addirittura indispensabile, attin-

gendo contemporaneamente a servizi qualificati che un singolo fornitore non sarebbe in grado di offrire.

È un genere di domanda, questa, già nota oggi ai fornitori di servizi, i quali si trovano sempre più spesso a dover rispondere a richieste che esulano dal proprio ambito di competenze diretto esigendo invece interventi di tipo interdisciplinare.

### **6.5 Il ruolo dei fornitori privati in campo ambientale operanti in Tirolo e Vorarlberg**

Uno sguardo oltre il confine del Brennero mira a mostrare **come agiscono i comuni austriaci delle vicine regioni del Tirolo e Vorarlberg nel gestire i servizi loro affidati e in quale misura collaborano con fornitori privati.**

- ▶ Quali servizi vengono erogati in Austria dagli enti locali? Come vengono suddivisi gli incarichi fra comuni, regioni e stato?
- ▶ Quali di questi servizi vengono affidati a terzi?
- ▶ Come si presenta la collaborazione fra fornitori privati di servizi ed enti locali?
- ▶ Come si presenta il contesto normativo in cui si attua questa cooperazione?

I settori di attività in campo ambientale localizzati in Tirolo e Vorarlberg presso i Comuni non si differenziano sostanzialmente da quelli altoatesini. Il settore della gestione dei rifiuti, ossia della raccolta e smaltimento e della gestione dei centri di riciclaggio, costituisce il nucleo centrale delle attività dei comuni in campo ambientale. Un altro importante ambito tematico è quello dell'energia, correlato alla difesa del clima, ossia il compito della produzione di energia (es. con centrali di teleriscaldamento, impianti solari ecc.) ma anche della distribuzione, attraverso linee e reti. In questi campi rientrano anche gli sforzi compiuti per favorire un uso oculato delle risorse energetiche e l'impiego di fonti energetiche rinnovabili. Il settore della mobilità è infine il terzo ambito di attività dei Comuni, consistente principalmente nella manutenzione e riparazione di reti viarie e ciclabili ma anche nella gestione della circolazione (zone pedonali, gestione parcheggi ecc.) e nella pianificazione dei servizi di trasporto pubblico locale. Una funzione importante è vista infine, dai Comuni, nell'attività di consulenza ambientale e sensibilizzazione.

Nell'ambito del presente studio non si è riusciti ad analizzare a sufficienza la suddivisione delle funzioni fra amministrazione statale (Bund), regionale (Land) e comunale. Pare tuttavia che, diversamente da quanto avvenga in Alto Adige, il ruolo dei Comuni austriaci sia più forte in certi settori e che gli stessi vengano ad assu-

mere un ruolo più attivo pur esistendo, comunque, anche settori, come quello dell'assetto territoriale, in cui i Comuni si trovano a svolgere molte meno funzioni.

I fornitori privati di servizi rivestono a livello comunale un certo ruolo, per esempio nella raccolta di materiali riciclabili o nella fornitura di consulenze in ambito energetico. Questo consente anche di beneficiare di effetti di scala dovuti al fatto che i prestatori servono contemporaneamente più Comuni. Sostanzialmente, i Comuni mirano però a coprire la maggior parte dei servizi ambientali con risorse umane proprie, soprattutto allo scopo di garantire continuità e qualità delle prestazioni. Nel complesso potrebbe essere interessante, per l'Alto Adige, approfondire ulteriormente due aspetti osservati in Tirolo e Vorarlberg:

- ▶ esaminando ancora una volta e più in dettaglio la suddivisione dei ruoli fra stato, regioni e comuni
- ▶ e approfondendo la conoscenza del contesto normativo e delle procedure di aggiudicazione con le quali i fornitori privati vengono coinvolti nella prestazione di servizi ambientali.

## **6.6 Opportunità di qualificazione e formazione continua in campo ambientale**

Dopo avere esaminato se esiste sostanzialmente un mercato per i fornitori di servizi ambientali dato da una domanda degli enti locali, considereremo **quali possibilità di qualificazione e formazione continua sussistano in Alto Adige in questo settore**, valutando in che misura la descrizione delle esigenze del mercato possa fornire elementi utili a pianificare gli interventi formativi in questo campo.

La panoramica dell'offerta di servizi formativi disponibili evidenzia che il mercato della formazione ha sì risposto, soprattutto nella formazione continua, alla domanda proveniente dal settore energetico, riservandovi una buona offerta, ma che il tutto è incentrato in particolare sulla formazione professionale di lingua tedesca e di lingua italiana e sull'Agenzia CasaClima. Si tratta dunque in primo luogo di approfondimenti specialistici nei campi delle costruzioni conformi a criteri di efficienza energetica e della disponibilità di energie alternative. Il settore della mobilità, secondo ambito di crescita, presenta nel confronto solo poche offerte sporadiche, il che si spiega anche con la difficoltà dichiarata dagli amministratori intervistati nel definire un profilo di attività in un certo qual modo chiaro per gli esperti di questo settore. Nel complesso, gli amministratori e gli esperti di formazione consultati descrivono l'esistenza di un quadro di offerte formative e qualificative sufficientemente differenziato, senza segnalare in merito alcun chiaro bisogno. Quanto al settore della qualificazione, a parte per alcuni corsi alta-

mente specializzati, si moltiplicano le voci di coloro che sostengono la necessità di una politica formativa basata su un'ampia formazione di base, fungente per l'appunto da buona base per la successiva qualificazione.

Dall'analisi della domanda condotta nell'ambito del presente lavoro emerge una certa richiesta di soggetti che, al di là delle competenze tecniche specifiche, vantano una buona visione d'insieme del contesto giuridico e amministrativo, riuscendo inoltre a svolgere attività anche nel campo della comunicazione. Se si considera inoltre che per lo svolgimento di un'attività libero-professionale sono utili anche certe conoscenze di base in campo economico-aziendale, tutti questi settori – nozioni di base del contesto legislativo, abilità comunicative e conoscenze dei fondamenti di economia aziendale – possono senz'altro costituire utili integrazioni alla formazione di talune figure. Nelle attuali offerte formative per il settore ambientale, purtroppo, questi tre settori non sono però ancora rappresentati.

## 7 Valutazione e prospettive

Il settore ambientale altoatesino è dunque per le attività degli enti locali un mercato in crescita per i fornitori di servizi? Per quali qualifiche e in quale campo? Come possono classificarsi i pareri dati sull'argomento da amministratori e fornitori di servizi?

Le affermazioni fatte nelle interviste e i risultati dei tre moduli di ricerca studiati si pongono su due diversi piani. Il primo piano si riferisce al mercato specifico del settore ambientale e ne evidenzia il **fabbisogno**, ossia la domanda di qualifiche, collaborazioni, possibilità di formazione. Il secondo piano riguarda invece aspetti specifici dell'interazione in atto fra soggetti pubblici e privati andando a investigare le condizioni quadro in cui vengono gestite le attività in campo ambientale: è dunque il livello di **governance**.

Volendo esaminare il ruolo dei fornitori privati di servizi soprattutto dal punto di vista dei **bisogni**, è possibile innanzitutto constatare che gli enti locali rivestono oggi un ruolo essenziale in campo ambientale. I protagonisti chiave sono le comunità comprensoriali e le società in-house a cui fa capo una buona parte dei servizi prestati. Vi è dunque un mercato che è in primo luogo servito dagli enti stessi. Complessivamente, gli incarichi degli enti locali, sono tendenzialmente destinati a crescere, soprattutto nel campo della mobilità e ancor di più in ambito energetico, anche se va detto che prevale una certa insicurezza in merito al quadro temporale di concretizzazione di questi sviluppi. Soprattutto in ambito energetico pare esserci oggi una certa carenza di servizi tecnici e di competenze nel campo del risparmio delle risorse, principalmente fra gli enti maggiori, mentre i Comuni minori e le comunità comprensoriali necessitano piuttosto di addetti alle questioni energetiche, non necessariamente specialisti del settore, bensì in grado di affrontare nel ruolo di interlocutori primari i molteplici aspetti del settore energetico. Un certo segnale di bisogno in tal senso emerge dall'osservazione della domanda di formazione continua interna alle amministrazioni: oltre agli aspetti più propriamente tecnico-specialistici si richiedono conoscenze del contesto legislativo e degli aspetti della comunicazione e sensibilizzazione. La domanda di competenze in campo giuridico nasce dalla manifesta incertezza normativa sofferta principalmente dai Comuni minori; quella di capacità comunicative emerge dalle esigenze legate alle attività di pubbliche relazioni e sensibilizzazione. Per il settore della mobilità si osserva una valenza in crescita anche se continua a permanere una notevole incertezza sul ruolo degli enti locali, tanto che le indicazioni sul fabbisogno di personale qualificato restano vaghe. Da queste osservazioni è possibile rilevare che spazi di nuovo lavoro vanno delineandosi soprattutto in questi due settori visti sopra.

Come la pensano ora i fornitori privati su questo mercato del lavoro in crescita? Innanzitutto va osservato che ai fornitori privati di servizi in campo ambientale vengono già oggi affidati determinati incarichi dalle amministrazioni locali. Le attività meno complesse e più ricorrenti sono di norma svolte a livello interno, mentre soprattutto i lavori di progettazione e pianificazione, le consulenze specializzate, gli studi, le analisi e la realizzazione di interventi edilizi vengono affidati a soggetti esterni. La specializzazione è pertanto il fattore decisivo che spinge le amministrazioni a ricorrere ai servizi di terzi.

Quali sono a questo punto le prospettive future? Stando agli amministratori non vi sarebbero segnali atti a indicare per l'avvenire sostanziali cambiamenti circa il ruolo dei fornitori privati. I ruoli importanti in campo ambientale continueranno a rimanere in Alto Adige compito pubblico e in questo ambito tenderà a crescere il ruolo delle cosiddette società in-house. A queste vanno ad aggiungersi le organizzazioni, come l'EURAC o TIS, che beneficiano di finanziamenti pubblici e che intervengono parimenti sul mercato privato dei servizi ambientali riuscendo ad aggiudicarsi una certa fetta degli incarichi, una realtà concorrenziale destinata a proseguire anche in futuro. Anche i tagli di bilancio non lasciano sperare in una crescita del mercato per i fornitori privati; le ristrettezze spingeranno semmai a cercare innanzitutto di sviluppare sinergie all'interno dell'amministrazione prima di affidare i servizi all'esterno e di ridurre gli apparati amministrativi. La carenza di fondi pubblici o le rivalutazioni strategiche del settore privato non sono dunque fattori di spinta e promozione per l'offerta privata.

Quali conclusioni trarre, dunque, sugli sviluppi del mercato per i fornitori di servizi? A fungere da volano in questo settore continueranno ad essere gli ambiti complessivamente crescenti di attività e la complessità in aumento degli incarichi affidati ai professionisti. In questo contesto, le cooperazioni tra i fornitori di servizi appaiono essere un elemento chiave per un'affermazione e un successo sul mercato. Le amministrazioni, sempre più bisognose di servizi altamente specializzati, contemporaneamente dipendenti da un'assistenza specialistica in ambito giuridico e anche costrette, molto spesso, a gestire complesse campagne di informazione in collaborazione con fornitori esterni, vedono realmente soddisfatta la propria domanda solo da eventuali consorzi di diversi specialisti.

Accanto a queste previsioni sul ruolo dei fornitori privati, il presente studio segnala però anche chiaramente che le **condizioni quadro** delle odierne cooperazioni pubblico-privato non sono sempre ideali. Nell'attività di collaborazione si generano spesso,

su entrambi i fronti, perdite riconducibili ad attriti fra le parti, dovuti soprattutto al fatto che le esigenze delle amministrazioni sono diverse da quelle del settore privato. Appare tutt'altro che giustificato, ad esempio, postulare automaticamente un guadagno in termini di efficienza nell'assegnare servizi a privati. L'interazione tra i fornitori privati e gli uffici pubblici impone spesso, per ragioni di trasparenza, procedure burocratiche farraginose nell'affidamento degli incarichi, complicazioni che finiscono con l'annullare eventuali margini di efficienza. Appalti non sufficientemente precisi da un punto di vista tecnico possono rendere necessarie complesse attività di rinegoziazione degli accordi, finendo con il compromettere eventualmente anche la qualità del lavoro. In tutti questi ambiti resta ancora parecchio da fare.

La certezza programmatica per Comuni e fornitori di servizi è invece garanzia di qualità per entrambe le parti. Questa certezza include fra l'altro un quadro strategico congiunto, fungente da riferimento soprattutto per i Comuni nell'organizzazione delle proprie attività. Questo ambito di lavoro apre un'ipotesi di miglioramento del quadro di programmazione a livello provinciale.

Sempre in relazione alla certezza programmatica va segnalata l'ampiamente lamentata insicurezza giuridica che spesso affligge i Comuni impedendo forme di pianificazione a lungo termine.

Gli amministratori chiedono sempre più spesso ai fornitori privati di prestare servizi di consulenza puntando su un rapporto di fiducia fra amministrazione e prestatore del servizio. Questa esigenza è difficilmente compatibile con le norme vigenti in fatto di trasparenza che limitano il campo d'azione degli amministratori rendendo difficoltose le cooperazioni continuative.

Per sintetizzare ancora una volta i risultati chiave e volgere contemporaneamente lo sguardo al futuro riporteremo di seguito 10 spunti basati sui risultati fondamentali dell'indagine e aperti a una prospettiva futura. Si pongono su due piani visti sopra, quello del **fabbisogno** inteso come domanda di qualificazioni, collaborazioni e opportunità di formazione, e quello della **governance**, ossia degli aspetti legati all'interazione fra pubblico e privato e alle condizioni quadro in cui tale rapporto di collaborazione può svilupparsi con successo.

**“I servizi ambientali dei Comuni e degli enti locali rappresentano già oggi un settore considerevole del mercato del lavoro altoatesino”**

Gli enti locali producono già oggi in campo ambientale una domanda considerevole di lavoro anche se una parte di queste funzioni viene svolta nei Comuni stessi, una parte nelle so-

cietà in-house e una parte a livello di comunità comprensoriale. In questo contesto, i fornitori privati di servizi hanno già oggi un ruolo di spicco, soprattutto in relazione ad attività altamente qualificate e attività una tantum o sporadiche. Esiste dunque un mercato in questo senso e i fornitori privati vi hanno un ruolo essenziale.

**“In campo ambientale sono i settori dell'energia e della mobilità quelli a maggior crescita per gli enti locali”**

Negli anni a venire, gli enti locali si troveranno ad impegnarsi maggiormente sul campo dell'energia e della mobilità; trasversalmente, è destinato a crescere anche il ruolo delle campagne di informazione. Soprattutto in campo energetico c'è un'esigenza di forza lavoro qualificata e specializzata. Negli enti maggiori e nelle poche aziende di grandi dimensioni si richiedono laureati in ingegneria, mentre le organizzazioni minori cercano persone con competenze tecniche, abbinate però a capacità organizzative e comunicative.

**“La combinazione fra competenza tecnica specifica, know how giuridico e abilità comunicative è la base ideale per lo svolgimento di un'attività libero-professionale in campo ambientale”**

Il mercato tendenzialmente in crescita per i servizi ambientali richiesti dagli enti pubblici non coincide al 100% con quello accessibile ai fornitori privati poiché di norma sono incarichi altamente specializzati, principalmente attività di progettazione e pianificazione, consulenze specializzate, studi, analisi e realizzazione di interventi edilizi, vengono affidati all'esterno. Una domanda sussiste pertanto, in primis, per i servizi specializzati e per prestazioni corrispondentemente specializzate. Il know how giuridico-amministrativo e le capacità comunicative completano in maniera ideale le competenze specialistiche delle diverse figure professionali.

**“La cooperazione tra fornitori di servizi è una risposta valida alla domanda di funzioni sempre più specializzate”**

La crescita del mercato dei servizi è promossa dalla specializzazione della materia. Oltre alla soluzione di incarichi tendenzialmente sempre più complessi, le amministrazioni si aspettano dai fornitori anche un certo know how giuridico-amministrativo e di abilità comunicative. Le diverse forme di coopera-

zione sono in grado di porre i professionisti nelle condizioni di soddisfare queste complesse esigenze.

**“L'offerta di servizi di formazione e qualificazione rivolti ai giovani altoatesini in campo ambientale non presenta lacune tecniche di sorta”**

L'analisi dei servizi di qualificazione e formazione disponibili in Alto Adige e nelle regioni limitrofe austriache ha rivelato l'esistenza di un'offerta complessa, in grado di coprire diversi ambiti specialistici. Le affermazioni fatte dai rappresentanti della domanda in relazione al genere di formazione auspicato hanno evidenziato una certa tendenza all'allontanamento dalle formazioni più specialistiche verso, piuttosto, una più solida formazione di base, da approfondirsi poi nell'ambito dei corsi di aggiornamento e qualificazione. In ogni caso potrebbe essere interessante completare l'uno o l'altro corso di qualificazione con le competenze sottolineate nella descrizione degli odierni bisogni, ossia conoscenze di base in campo giuridico-amministrativo, ma anche nozioni di base in materia imprenditoriale in vista di una possibile autonomia professionale futura.

**“La scarsa chiarezza nella ripartizione delle funzioni fra le diverse amministrazioni è un grosso ostacolo agli sviluppi in materia di politica ambientale”**

Il contesto giuridico in campo ambientale è tutt'altro che chiaro. Tutta una serie di direttive europee è in attesa di attuazione, altre vengono attuate in maniera lacunosa; a questo si aggiungono le incertezze legate alla suddivisione di competenze fra stati nazionali, regioni e comuni. Questa carenza di certezza nella ripartizione di incarichi e funzioni spinge i soggetti coinvolti ad assumere atteggiamenti attendisti, inibendo lo sviluppo del mercato dei servizi ambientali.

**“Un quadro programmatico che a livello provinciale si presenta carente, non aggiornato o insufficientemente comunicato, blocca in campo ambientale i possibili progressi a livello comunale”**

L'incertezza giuridica è di ostacolo alle attività dei Comuni in campo ambientale. Gli enti locali non si limitano in questo settore a dare attuazione alle norme di legge portando avanti invece anche una politica attiva, costretta però ad adeguarsi alle programmazioni centrali. Queste programmazioni non sono ovunque aggiornate in Alto Adige né sufficientemente pubbli-

cizzate. E questo, al pari dell'incertezza giuridica, ostacola questo genere di attività.

**“Il settore ambientale si presta a fungere da campo di attività per i fornitori privati di servizi solo con una professionalizzazione attuata a diversi livelli”**

Una collaborazione valida e proficua per entrambe le parti, pubblica amministrazione e professionisti privati, impone una professionalizzazione multilivello degli operatori del settore: il livello politico deve essere chiaro nei suoi obiettivi, quello amministrativo va professionalizzato nell'aggiudicazione degli incarichi e i fornitori locali devono essere in grado di poter affrontare la concorrenza internazionale; un risultato possibile solo puntando sull'alta qualità delle prestazioni.

**“Le (eccessive) norme sulla trasparenza impediscono una cooperazione fra ente pubblico (locale) e fornitore privato basata sulla fiducia e destinata a durare a lungo termine”**

Le norme sulla trasparenza proteggono dagli arbitri e dagli abusi nell'assegnazione degli incarichi e mirano a garantire la qualità. Le amministrazioni chiedono però, contemporaneamente, di poter interloquire con attori locali, con i quali costruire un rapporto di reciproca fiducia basato anche sulla continuità. È importante dunque assicurarsi che queste esigenze delle amministrazioni non siano sacrificate in nome di una maggiore trasparenza.

**“Le società in-house devono distinguersi più nettamente dal mercato, sia nella concezione del proprio ruolo che dei propri ambiti di attività”**

Le società in-house rivestono in molti nuovi settori un ruolo fondamentale, ad esempio nella ricerca o nel campo della promozione dell'innovazione. Non sempre, però, si riesce a tracciare una chiara linea di demarcazione verso servizi già in grado di competere con il mercato. Per consentire lo sviluppo di un settore terziario di qualità è importante invece definire con maggiore chiarezza questo confine.

## 8 Bibliografia

Altre relazioni nell'ambito di questo progetto:

Cannata, G. (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 1: I servizi ambientali nei comuni: situazione attuale e prospettive di sviluppo. Bolzano: apollis.

Abrate, S., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 2: Descrizione dell'offerta formativa nel settore ambientale nella Provincia di Bolzano e nei territori confinanti. Relazione finale. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Vinci, A., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 3: Sviluppo dei servizi in ambito ambientale nel medio-lungo periodo - Ricerca sullo sviluppo dell'assetto normativo locale, nazionale ed europeo e sul Public Management come strumento nella gestione dei servizi in ambito ambientale per una più efficiente amministrazione. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Vinci, A., S. Abrate (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 4: Uno sguardo all'estero - Ricerca sullo stato dell'organizzazione delle Amministrazioni austriache in materia di servizi ambientali. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.