

**QUALITÀ, EFFICIENZA  
ED ECONOMICITÀ  
NEI SERVIZI PUBBLICI  
LOCALI**

**Esperienze  
di valutazione  
dell'Osservatorio  
del Comune di Perugia**

**a cura di  
Bruno Bracalente  
Alessandro Montrone  
Luciano Taborchi**

**FrancoAngeli**



## **Gli autori**

*Bruno Bracalente*, professore ordinario di statistica economica nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Perugia.

*Alessandro Montrone*, professore ordinario di economia aziendale nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Perugia.

*Luciano Taborchi*, dirigente a r. del Settore Servizi Istituzionali al Cittadino del Comune di Perugia.

*Massimo Cossignani*, professore a contratto di statistica aziendale nella Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Perugia.

*Paolo Polinori*, professore associato di economia politica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Perugia.

**QUALITÀ, EFFICIENZA  
ED ECONOMICITÀ  
NEI SERVIZI PUBBLICI  
LOCALI**

**Esperienze  
di valutazione  
dell'Osservatorio  
del Comune di Perugia**

**a cura di  
Bruno Bracalente  
Alessandro Montrone  
Luciano Taborchi**

**FrancoAngeli**

Nel presente volume sono stati sottoposti a referaggio i seguenti capitoli: *Il monitoraggio economico, finanziario e sociale delle partecipate attraverso l'analisi dei bilanci*, di Alessandro Montrone; *Il bilancio consolidato dell'ente locale e il caso del gruppo Comune di Perugia*, di Alessandro Montrone; *L'efficienza tecnicoeconomica dei servizi pubblici locali: i casi delle farmacie comunali e dei servizi di igiene urbana*, di Bruno Bracalente e Paolo Polinori.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Presentazione</b> , di <i>Nilo Arcudi</i>	pag.	9
<b>Introduzione. Principi ispiratori, campo di indagine e strumenti dell'Osservatorio sui servizi pubblici locali</b> , di <i>Bruno Bracalente, Alessandro Montrone e Luciano Taborchi</i>	»	11
1. Un nuovo modello di governance dei servizi pubblici locali	»	11
2. I criteri ispiratori e le metodologie dell'Osservatorio	»	12
3. Le scelte politiche e il campo di indagine	»	15
4. La comunicazione e il sito web dedicato	»	16
5. I contenuti del volume	»	17
<b>1. Il monitoraggio economico, finanziario e sociale delle partecipate attraverso l'analisi dei bilanci</b> , di <i>Alessandro Montrone</i>	»	19
1.1. Premessa	»	19
1.2. La selezione degli indicatori	»	21
1.3. La metodologia di analisi dei bilanci delle aziende di servizi di pubblica utilità	»	23
1.3.1. Premessa	»	23
1.3.2. La comparazione temporale	»	24
1.3.3. La comparazione spaziale	»	55
1.4. Il valore aggiunto nella misurazione della performance economica e sociale delle aziende di servizi di pubblica utilità	»	58
1.5. Le analisi effettuate dall'Osservatorio e le loro peculiarità	»	70
1.6. Analisi della performance economica del servizio di trasporto pubblico locale: il caso dell'APM	»	71
1.6.1. Premessa	»	71
1.6.2. L'analisi economico-finanziaria di APM	»	71

1.6.3. L'analisi del valore aggiunto applicata al caso della APM	pag.	86
1.6.4. L'analisi economica della commessa del Comune di Perugia ad APM	»	90
1.7. L'analisi del valore aggiunto locale applicata al caso Ge.Se.N.U.	»	94
1.8. L'analisi del reddito sociale applicata al caso AFAS	»	98
<b>2. Il bilancio consolidato dell'ente locale e il caso del gruppo Comune di Perugia, di Alessandro Montrone</b>	»	103
2.1. Il principi contabili per il settore pubblico	»	103
2.2. Il gruppo dell'ente locale	»	107
2.3. Il bilancio consolidato del gruppo dell'ente locale	»	116
2.4. L'area e i metodi di consolidamento per la redazione del bilancio del gruppo dell'ente locale	»	119
2.5. La presentazione del bilancio del gruppo dell'ente locale	»	126
2.6. Il bilancio consolidato del gruppo del Comune di Perugia	»	133
2.6.1. La definizione dell'area e dei metodi di consolidamento	»	133
2.6.2. La redazione del bilancio consolidato	»	136
<b>3. L'efficienza tecnico-economica dei servizi pubblici locali: i casi delle farmacie comunali e dei servizi di igiene urbana, di Bruno Bracalente e Paolo Polinori</b>	»	143
3.1. Premessa	»	143
3.2. La teoria e i metodi	»	145
3.2.1. Misure di efficienza non parametrica	»	145
3.2.1.1. Efficienza tecnica	»	146
3.2.1.2. Efficienza di costo	»	149
3.2.2. Analisi dell'efficienza attraverso la DEA e il contesto operativo	»	152
3.2.2.1. Analisi della efficienza tecnica	»	152
3.2.2.2. Il contesto operativo	»	153
3.2.2.3. Analisi "two stage" modificata della funzione di costo	»	155
3.3. Le analisi empiriche	»	155
3.3.1. Alcune avvertenze di metodo	»	155
3.3.2. Il caso delle farmacie comunali	»	157
3.3.2.1. Una rassegna della letteratura	»	157

3.3.2.2. Specificazione del modello	pag.	159
3.3.2.3. Analisi preliminare dei dati	»	160
3.3.2.4. Stima del modello e interpretazione dei risultati	»	163
3.3.3. Il caso dei servizi di igiene urbana	»	166
3.3.3.1. Una rassegna della letteratura	»	167
3.3.3.2. Specificazione del modello	»	170
3.3.3.3. Analisi preliminare dei dati	»	173
3.3.3.4. Stima del modello e interpretazione dei risultati	»	173
3.4. Considerazioni conclusive	»	179
Appendice metodologica	»	185
<b>4. Cittadini e aziende nei percorsi di qualità dell'Osservatorio</b> , di <i>Luciano Taborchi</i>	»	188
4.1. La centralità del cittadino-cliente	»	188
4.2. Il piano per la promozione dei diritti dei consumatori e degli utenti	»	190
4.2.1. Il quadro normativo di riferimento	»	190
4.2.2. Le iniziative del Comune di Perugia	»	192
4.2.3. Il Piano comunale di interventi per la promozione dei diritti dei consumatori e degli utenti	»	193
4.2.4. Il Piano 2010	»	194
4.3. Le aziende del Comune di Perugia	»	196
4.3.1. L'holding comunale	»	196
4.3.2. Gli obiettivi dell'indagine e i risultati attesi	»	197
4.3.3. Il campione e la metodologia di analisi	»	198
4.3.4. I risultati dell'indagine	»	199
4.3.5. Considerazioni conclusive	»	208
4.4. Le Carte della qualità dei servizi	»	209
4.4.1. L'evoluzione normativa con riferimento alle Carte dei servizi	»	209
4.4.2. La diffusione della Carta dei servizi	»	212
4.4.3. Alcuni esempi di Carte dei servizi: la Carta dei servizi delle farmacie comunali	»	213
4.4.4. Alcuni esempi di Carte dei servizi: la Carta dei servizi per la gestione dei parcheggi e sosta su strada	»	219
4.4.5. Alcuni esempi di Carte dei servizi: la Carta della qualità dei servizi di igiene urbana	»	222

<b>5. Esperienze di customer satisfaction, di Luciano Taborchi</b>	pag.	226
5.1. La customer satisfaction	»	226
5.2. Le indagini di customer satisfaction dell'Osservatorio	»	228
5.2.1. Uno sguardo d'insieme	»	228
5.2.2. La qualità percepita nei servizi di igiene urbana	»	229
5.2.3. La qualità percepita nel servizio di gestione parcheggi e aree di sosta a pagamento	»	235
5.2.4. La customer satisfaction nei servizi di sportello dell'Anagrafe comunale	»	240
5.2.5. La customer satisfaction nelle farmacie comunali	»	248
5.3. Linee guida per la rilevazione della qualità percepita sui servizi erogati dal Comune	»	257
<b>6. Misure e analisi della qualità oggettiva dei servizi pubblici locali del Comune di Perugia, di Bruno Bracalente e Massimo Cossignani</b>	»	264
6.1. Premessa	»	264
6.2. La misurazione della qualità oggettiva nei servizi pubblici locali	»	266
6.2.1. Qualità oggettiva e qualità percepita	»	266
6.2.2. Le dimensioni della qualità oggettiva	»	267
6.2.3. Problemi di metodo nella misurazione della qualità oggettiva	»	268
6.3. Il cruscotto degli indicatori per il monitoraggio della qualità	»	271
6.3.1. L'articolazione del cruscotto	»	271
6.3.2. Gli indicatori di qualità oggettiva selezionati	»	272
6.4. Due indagini su aspetti specifici della qualità dei servizi	»	275
6.4.1. Indagine sulla qualità del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani	»	275
6.4.1.1. Il metodo dell'indagine	»	276
6.4.1.2. Alcuni risultati	»	277
6.4.2. Un'analisi dei consumi idrici per tipologie familiari	»	279
6.4.2.1. Il metodo	»	280
6.4.2.2. Alcuni risultati dell'analisi dei consumi idrici	»	280
6.5. Conclusioni	»	284

## PRESENTAZIONE

La qualità e l'efficienza sono diventati fattori fondamentali, anche nelle Pubbliche Amministrazioni, per misurare la competitività dell'intero sistema, la sua capacità di stare al passo con gli altri Paesi, per verificare quanto, in termini di innovazione, si è realizzato per porre il cittadino al centro di servizi e attività. Dal giudizio dei cittadini, dalla valutazione del loro livello di soddisfazione si trae fondatezza per l'efficienza ed efficacia non solo dei servizi offerti, ma dell'intero operare pubblico.

Alle categorie concettuali tradizionali del diritto amministrativo e della ragioneria pubblica si dovranno sempre più sovrapporre quelle dell'economia politica e delle statistiche. Al ruolo di mera gestione si dovrà sempre più sostituire quello, ben più rilevante ed impegnativo, di programmazione, regolazione, monitoraggio e controllo della qualità dei servizi forniti.

È un percorso già da tempo intrapreso da diversi comuni e ancora più necessario se si fa riferimento ai servizi pubblici locali e alla loro esternalizzazione attraverso modelli di gestione di diritto privato. I soli strumenti di controllo, costituiti dal contratto di servizio o, nel caso di società partecipate, la presenza di rappresentanti dell'ente locale negli organi societari, non sono più sufficienti a indirizzare e verificare l'operato dei gestori, sia con riferimento alla qualità dei servizi erogati, sia con riferimento ai profili finanziari e patrimoniali. Occorrono, all'interno degli enti, professionalità e strumenti adeguati a svolgere compiti di monitoraggio e controllo delle società partecipate e dei servizi resi; professionalità che siano in grado di agire da supporto tecnico-scientifico agli organi istituzionali nelle scelte politiche, nella definizione dei programmi, nella individuazione delle priorità, nella verifica dello stato di attuazione delle azioni e interventi.

Per i comuni significa condurre a sintesi unitaria le diverse funzioni: quella più propriamente produttiva in quanto azienda di servizi, quella di regia in quanto holding pubblica, quella di regolazione in quanto authority locale. E vuol dire anche rendere pienamente trasparenti i percorsi seguiti, i rapporti con tutti i soggetti coinvolti, garantire la più ampia informazione e partecipa-

zione alle scelte, la massima pubblicità ai monitoraggi e valutazioni. Per le strutture tecnico-amministrative, invece, vuol dire spogliarsi del tradizionale ruolo fondato su adempimenti e procedure e assumerne uno tutto nuovo, che opera per obiettivi ed è orientato al risultato e alla qualità.

Lungo queste direttrici, l'esperienza maturata dal Comune di Perugia con l'Osservatorio sui servizi pubblici locali è risultata significativa. Con il suo apporto, l'Ente ha potuto maturare una gestione dei processi globale e integrata, in cui la governance dell'insieme dei servizi, da una logica meramente finanziaria, si è dispiegata in termini di un più generale sistema della qualità. Tutti i gestori si sono dotati di carte dei servizi; periodicamente viene acquisito il punto di vista e le proposte dei cittadini/clienti con specifiche indagini di customer satisfaction; continua è l'attività di monitoraggio dei principali servizi, con report a cadenza trimestrale; principale riferimento informativo per l'insieme degli stakeholder è diventato il canale web dell'Osservatorio. Intensa è anche l'attività seminariale di approfondimento e divulgazione delle indagini e ricerche che culmina con l'annuale convegno "Dalla parte del Cittadino"; rilevante la rete di contatti e di collaborazioni, costruita nel tempo, con quei comuni che in Italia stanno alacremente lavorando su questi obiettivi.

Numerosi anche i riconoscimenti ottenuti. L'Osservatorio è stato inserito dal Foromez tra le buone pratiche; è entrato a far parte del progetto "Cantieri" della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica; è stato riconosciuto da Sodalitas tra le significative esperienze di responsabilità sociale e inserito nel gruppo di organismi attenti alle esigenze dei cittadini, ai trend del mercato e all'innovazione come strumento di sviluppo della società.

Risultati ottenuti grazie alla professionalità, impegno e dedizione del personale comunale preposto al funzionamento dell'Osservatorio; e grazie al prezioso supporto scientifico e collaborazione – disciplinata da apposite convenzioni – con il Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica dell'Università degli Studi di Perugia e l'Associazione SIGI. Sinergie fondamentali per il successo di esperienze innovative come questa.

Per queste ragioni, riteniamo che il volume possa costituire un prezioso contributo allo studio e approfondimento di tematiche di piena attualità e, attraverso la presentazione di un campione di analisi, indagini e ricerche condotte all'interno dell'Osservatorio, un utile esempio di applicazione concreta di metodologie e tecniche di valutazione e misurazione. Merito dell'accurato lavoro condotto dagli Autori, ai quali va il ringraziamento del Comune di Perugia.

*Nilo Arcudi*

Vicesindaco – Comune di Perugia

# INTRODUZIONE

## PRINCIPI ISPIRATORI, CAMPO DI INDAGINE E STRUMENTI DELL'OSSERVATORIO SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

di *Bruno Bracalente, Alessandro Montrone e Luciano Taborchi*

### **1. Un nuovo modello di governance dei servizi pubblici locali**

L'evoluzione normativa di questi ultimi anni ha modificato profondamente, sia pure in modo confuso, il settore dei servizi pubblici locali in direzione di una graduale apertura a logiche competitive nel mercato e per il mercato. Parallelamente, i cittadini hanno preso maggiore coscienza del proprio ruolo non più di meri destinatari dei servizi, ma di clienti a tutti gli effetti, in grado di influenzare e condizionare modalità e forme di erogazione, il tutto in direzione di una più elevata qualità.

Sono oltre 4.000 le *local utilities* attualmente presenti in Italia. Una presenza e un ruolo di tutto rilievo nel tessuto industriale del Paese, con un valore di produzione di circa 50 miliardi di euro e un ammontare di investimenti annui dell'ordine di 5 miliardi. Un settore che rischia però di implodere se non si attivano, insieme a una effettiva liberalizzazione del mercato, drastici processi di cambiamento e riorganizzazione, ponendo le condizioni di crescita dimensionale delle imprese, strutturando concreti meccanismi di controllo e regolazione economica e prestazionale, puntando più decisamente alla qualità del servizio e alla tutela dei consumatori.

Se per anni gli enti locali hanno gestito le aziende di servizi pubblici come proprie branche operative, oggi questo tradizionale ruolo è stato messo in crisi dai mutamenti del quadro normativo, che ha recepito le spinte non più rinviabili in direzione della concorrenza. Da titolari, azionisti e gestori, a regolatori dei servizi, a garanti della loro fornitura nei confronti dei cittadini: questa è la direzione del cambiamento in atto.

È un nuovo modello di governance che si è gradualmente affermato, con gli enti locali chiamati ad esercitare pienamente e in modo unitario il governo dei servizi pubblici locali, rinunciando a gran parte della propria responsabilità gestionale in favore di una maggiore responsabilità politica, enfatizzata dal riconoscimento della centralità del cittadino/cliente e del suo

diritto alla qualità della vita urbana come elemento trainante dei processi di trasformazione istituzionale e aziendale.

La molteplicità di ruoli che l'ente locale è chiamato a svolgere e la necessità di condurre a sintesi unitaria le diverse funzioni – quella più propriamente produttiva, in quanto azienda di servizi, quella di regia, in quanto holding pubblica, quella di regolazione, in quanto authority locale – hanno reso necessario adottare principi e le metodologie di analisi e controllo proprie del settore privato, pur con i necessari adattamenti.

Anche per i Comuni, come per le imprese che operano nel mercato, è diventato essenziale fare i conti con la crescita quantitativa e qualitativa dei bisogni e delle aspettative dei cittadini, saper interpretare e soddisfare le domande espresse in forme nuove e diverse.

Da una mera gestione e ripiano di costi a piè di lista, i Comuni sono quindi chiamati a cimentarsi in maniera più decisa in ruoli nuovi e di assoluto rilievo, inerenti l'indirizzo, la programmazione, la vigilanza, il controllo, la definizione delle politiche tariffarie, l'individuazione degli standard di qualità, la verifica del livello di soddisfazione degli utenti, il coordinamento dei servizi sul territorio, la regolazione dei servizi pubblici attraverso la disciplina contrattualistica degli obblighi delle imprese, la difesa dei consumatori/utenti. Tutte funzioni per le quali non è più ammessa, negli enti locali, improvvisazione.

Occorrono, invece, specifiche competenze e professionalità, un adeguato sistema informativo e procedure codificate, la definizione di standard qualitativi, organizzativi e tecnici, la definizione degli indicatori e delle soglie da rispettare, che devono confluire nelle carte dei servizi. Vanno effettuate in maniera sistematica indagini di *customer satisfaction* per elevare gli strumenti di ascolto dei bisogni e le aspettative dei cittadini/clienti e valutare se e in quale misura le prestazioni e i servizi erogati sono in linea con le attese. Vanno adottate carte per ogni servizio fornito, da intendersi quale certificato di garanzia in ordine alle modalità di erogazione, agli standard dichiarati, alla trasparenza nei rapporti con l'utenza, alla loro tutela in caso di difformità rispetto a quanto dichiarato. Vanno, in definitiva, attivate vere e proprie strutture di supporto, per l'esercizio delle richiamate funzioni di indirizzo, programmazione, monitoraggio, controllo, tutela dei cittadini.

## **2. I criteri ispiratori e le metodologie dell'Osservatorio**

Sulle orme di alcune esperienze europee (inglesi in particolare), nel corso degli ultimi anni anche in Italia sono nate alcune agenzie di controllo sulla qualità dei servizi pubblici locali (Roma, Torino, Grosseto risultano, ad oggi,

le Agenzie funzionanti), organismi strumentali dell'ente locale – dotati di proprie strutture organizzative e di un organo direzionale, in genere nominato dal Consiglio Comunale – che in posizione di terzietà operano da punto di raccordo tra le esigenze dei cittadini, la volontà politica dell'ente e le funzioni del management aziendale per migliorare efficienza e qualità dei servizi, attraverso studi, indagini, pareri, il monitoraggio e controllo dei livelli di qualità e quantità dei soggetti erogatori di servizi pubblici.

L'Osservatorio sui servizi pubblici locali del Comune di Perugia si inquadra in questa innovativa tendenza, il cui scopo ultimo consiste nel trasformare radicalmente la relazione binaria ente-gestore del servizio, inserendovi, in un ruolo di preminenza, un terzo elemento, costituito dal cittadino/cliente. A differenza delle Agenzie, l'Osservatorio non si è configurato come organismo autonomo, ma come servizio interno all'ente e incardinato in uno dei suoi settori operativi. La sua istituzione risale al 2002 con scopi di studio, ma anche operativi, sui temi della qualità, efficienza, efficacia ed economicità dei servizi pubblici locali. Fin dall'origine si è avvalso della collaborazione del Dipartimento Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia (ora dipartimento di Economia, Finanza e Statistica) e dell'Associazione SIGI (Associazione di Statistica e Informatica per la Gestione delle Imprese) costituita dalla stessa Università degli Studi, dall'Associazione Industriali della Provincia di Perugia e dalla Camera di Commercio della Provincia di Perugia.

L'articolazione dell'Osservatorio poggia su una assunzione di fondo: al fine di tutelare l'interesse del cittadino a disporre di servizi pubblici di elevata qualità e a costi contenuti – che il cittadino/utente percepisce direttamente – occorre sottoporre a osservazione e monitoraggio anche aspetti più nascosti, quali efficienza ed economicità della gestione aziendale dei servizi stessi, poiché questi rappresentano necessarie pre-condizioni sia per la qualità del servizio, sia per il contenimento dei costi.

L'Osservatorio si propone, di conseguenza, di fare luce anche su questi aspetti in genere meno visibili per il cittadino, e che non sempre sono al centro della attenzione delle stesse amministrazioni pubbliche. Per il cittadino è visibile la tassa o la tariffa che paga; ma ha anche interesse a conoscere se queste coprono i costi, perché se ciò non avviene – magari perché i costi non sono abbastanza contenuti a causa di una non efficiente gestione aziendale del servizio – egli è chiamato a pagare di nuovo, attraverso la fiscalità comunale.

Il monitoraggio sistematico della efficienza ed economicità della gestione dei servizi consente peraltro di fornire all'amministrazione pubblica i necessari elementi di valutazione per verificare con continuità la congruità dei rapporti convenzionali stipulati con le aziende che li gestiscono e, a

queste ultime, elementi utili per adottare gli accorgimenti necessari a recuperare gli eventuali deficit di economicità.

L'analisi dei bilanci delle aziende erogatrici dei servizi, e la relativa costruzione di un cruscotto di indicatori, costituiscono gli strumenti principalmente utilizzati dall'Osservatorio per monitorare l'economicità e altri aspetti (finanziari, patrimoniali) della gestione aziendale dei servizi.

Tale analisi è completata dalla redazione e attento esame del bilancio consolidato di gruppo del Comune di Perugia, che fornisce una informazione globale sull'economicità dei servizi pubblici locali prestati direttamente e indirettamente dall'ente, è in grado di provvedere ad una rappresentazione del gruppo come entità unitaria e consente di diffondere all'esterno la sua reale situazione (patrimoniale, finanziaria, economica).

Sono, quelli appena richiamati, strumenti particolarmente utili a dare ulteriore impulso all'azione di controllo sugli effetti sociali ed economici dell'impiego delle risorse pubbliche, poiché consentono all'ente locale di verificare se le aziende partecipate operano secondo gli indirizzi e le finalità dell'azionista pubblico e se puntano non solo a massimizzare i profitti, ma anche a produrre benefici per la collettività, mediante servizi di qualità e con il razionale ed economico impiego delle risorse.

Non si tratta, tuttavia, di analisi di bilancio "tradizionali", atteso che, trovandosi di fronte ad aziende di natura sostanzialmente pubblica, in quanto controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche, nella valutazione dello stesso risultato economico occorre fare riferimento a indicatori di risultato più ampi del reddito aziendale e dei connessi tassi di redditività, indicatori che collegano anche l'efficacia sociale, che siano capaci di esprimere come l'attività beneficia la comunità locale, al di là degli stessi servizi resi, anche in termini di ricchezza distribuita ai soggetti locali (il cosiddetto valore aggiunto locale).

Inoltre, l'efficienza e l'economicità devono essere valutate in termini comparativi, non soltanto nel tempo, in modo da fornire elementi di giudizio sulle tendenze in atto (il che è implicito in ogni concetto di monitoraggio), ma anche e soprattutto nello spazio, in termini di *benchmarking*. Il confronto con altre realtà (aziende o insiemi di aziende simili o aziende *best performer* che possono rappresentare uno standard di riferimento del settore) è infatti essenziale se si vogliono far emergere e misurare i divari da colmare e gli aspetti problematici che richiedono approfondimenti delle analisi alla ricerca delle cause su cui intervenire.

L'analisi della efficienza tecnico-economica della produzione dei servizi si avvale, invece, di specifiche metodologie, come la Data Envelopment Analysis, ormai ben sperimentate nel settore dei servizi pubblici locali, fondate sulla utilizzazione di informazioni di natura essenzialmente extra-

contabile concernenti gli input e gli output del processo produttivo dei servizi, e tenendo conto delle condizioni di contesto in cui le aziende operano, che molto condizionano la loro produttività ed efficienza (e di conseguenza anche la loro economicità).

Ma oltre alla dimensione economica e a quella di efficienza tecnica, il monitoraggio dei servizi di interesse pubblico deve necessariamente comprendere anche altre dimensioni, dalla qualità dei servizi resi ai cittadini alla capacità di raggiungere obiettivi di carattere generale fissati dalle autorità pubbliche. Sotto il primo profilo, il criterio a cui si ispira l'osservatorio è quello di affiancare alle indagini di *customer satisfaction*, volte a indagare sulla qualità soggettivamente percepita dagli utenti, analisi fondate su indicatori di qualità oggettiva del servizio (dall'incidenza dei reclami ricevuti dall'azienda ai relativi tempi di risposta, oppure l'incidenza degli interventi di manutenzione e i relativi tempi di esecuzione ecc.). Dal secondo punto di vista, gli obiettivi da monitorare vanno dal contenimento dei consumi idrici e della produzione di rifiuti solidi urbani agli obiettivi di raccolta differenziata ed altro ancora.

Gli indicatori di questa seconda parte del sistema di controllo sono costruiti utilizzando sia le informazioni extra-contabili che, con cadenza mensile, le aziende sono tenute a fornire al Comune secondo quanto previsto dai rispettivi contratti di servizio, sia fonti esterne (dall'Istat a Confservizi, alle associazioni nazionali di categoria, associazioni ambientaliste ecc.), utilizzate in particolare per operare raffronti con altre città di caratteristiche e dimensioni simili.

### **3. Le scelte politiche e il campo di indagine**

Il Comune di Perugia è socio in diverse società di capitali che operano nei principali servizi pubblici locali. Oltre a ciò, l'ente ha costituito un'azienda speciale per la gestione delle dieci farmacie comunali e delle due dei Comuni contermini. È presente in consorzi per la programmazione e regolazione di importanti servizi primari (ATO idrico, ATO rifiuti, ora trasformati in Ambito Territoriale Integrato – ATI) e gestisce in economia altri servizi pubblici di assoluto rilievo. Il Comune è quindi al vertice di un sistema articolato di aziende ed opera come una vera e propria *holding*, occupandosi progressivamente meno di gestione operativa e sempre più della formulazione del disegno strategico. Inoltre, quale azionista pubblico, è chiamato a coniugare l'esigenza di valorizzazione di dette aziende con quella di tutela dei bisogni del territorio e dei cittadini/clienti.

Nell'ambito di questo importante e variegato *Gruppo pubblico locale*, l'Amministrazione Comunale ha attivato negli ultimi anni metodologie e

strumenti utili per una regia unica delle politiche comunali in tema di servizi, i cui presupposti politici sono indicati nei documenti di pianificazione strategica dell'ente, il Programma di mandato del Sindaco e il Piano Generale di Sviluppo, in cui è codificata «la costituzione di un sistema direzionale interno, che permetta di mantenere in mano pubblica il potere di indirizzo e di controllo coerente con le scelte politico/amministrative».

Tali strumenti (il principale dei quali è l'Osservatorio sui servizi pubblici locali) sono entrati nel Piano Strategico "Perugia-Europa 2003/2013", sottoscritto dal Comune di Perugia e dai sei Comuni limitrofi, con l'obiettivo di «promuovere una cultura dell'integrazione territoriale e del coordinamento dei modelli organizzativi e dei criteri tariffari, condividendo metodi e criteri di valutazione delle aziende e pubblicizzando i livelli raggiunti».

Il campo di indagine dell'Osservatorio ha inizialmente riguardato i servizi idrico e di igiene urbana; successivamente si è esteso alle farmacie comunali, al trasporto pubblico locale, alla gestione dei parcheggi e aree di sosta a pagamento, ai servizi anagrafici, alle attività degli uffici tecnici e amministrativi decentrati, con la prospettiva di coprire tutti i rimanenti servizi, a gestione diretta o affidati all'esterno.

#### **4. La comunicazione e il sito web dedicato**

Le azioni di monitoraggio e gli studi messi in atto nell'ambito dell'Osservatorio, per essere utili ai cittadini, nonché al sistema dei servizi pubblici locali nel suo complesso, devono essere non solo comunicati, ma direttamente accessibili dall'esterno. Portare a conoscenza dell'intera collettività amministrata – e non solo dei referenti interni all'ente e alle aziende partecipate – le informazioni più rilevanti sui servizi pubblici locali, la loro economicità, l'andamento della qualità nel tempo, i punti di forza e di criticità, le comparazioni con altre realtà, è in effetti uno dei principali obiettivi dell'Osservatorio. Informare il cittadino-cliente, coinvolgerlo e renderlo partecipe dei processi di analisi e verifica della qualità prodotta e dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi erogati consente infatti di innescare un circolo virtuoso che dalla conoscenza conduce allo stimolo al cambiamento e, quindi, all'innovazione.

La comunicazione di risultati ed esperienze di analisi è effettuata in modo tradizionale (report, conferenze stampa, attività periodiche a carattere seminariale, produzione di materiale divulgativo), ma soprattutto attraverso

una realizzazione di un canale Internet appositamente dedicato<sup>1</sup>, che risponde alla necessità di trovare una forma più ampia e permanente di comunicazione delle attività e di rendere disponibili on line tutti i materiali prodotti (documenti di ricerca e di analisi, report di monitoraggio periodico, atti dei seminari e convegni ecc.). Il canale garantisce il pieno esercizio del diritto dei cittadini alle informazioni specifiche relative alle modalità di produzione del servizio, alle condizioni tariffarie, alle garanzie di continuità, sicurezza e qualità di quanto fruito, attivando forme di controllo sociale che coinvolgono l'intera collettività.

Il canale web è destinato a diventare, in prospettiva, lo strumento principale di comunicazione, con lo scopo di ottenere anche una serie di informazioni di ritorno che possano meglio orientare le scelte strategiche dell'ente. Lungi dall'essere una semplice vetrina elettronica, la presenza in Internet dell'Osservatorio è in realtà un importante veicolo di *feed-back* e di fidelizzazione del rapporto con la comunità<sup>2</sup>.

Gli strumenti di contatto elettronico con il cittadino-cliente, attualmente semplici e limitati prevalentemente alla mailbox, potranno orientarsi sempre più verso soluzioni più articolate di marketing web, come la produzione di newsletter e la gestione di mailing list mirate di utenti e istituzioni interessati ad essere informati sulle iniziative dell'Osservatorio.

Altra prospettiva di interesse è quella riguardante la possibilità di costituire una più ampia rete nazionale degli Osservatori e delle Agenzie che si occupano di servizi pubblici locali. Infine, un filone di altrettanto interesse è costituito dall'evoluzione in senso "funzionale" del web dell'Osservatorio, quale strumento operativo di ricerca (effettuazione di indagini elettroniche di *customer satisfaction*, *forum web* sui servizi pubblici locali ecc.).

## 5. I contenuti del volume

A conclusione di un lungo periodo (quasi dieci anni) di impostazione, implementazione e operatività dell'Osservatorio sui servizi pubblici locali del Comune di Perugia, in questo volume vengono raccolte e sintetizzate le principali esperienze di analisi della economicità, efficienza e qualità realizzate.

<sup>1</sup> <http://www.comune.perugia.it/canale.asp?id=2513>.

<sup>2</sup> È stata attivata una mailbox specifica ([osplin@comune.perugia.it](mailto:osplin@comune.perugia.it)), accessibile direttamente ed esposta attraverso la sezione "Contatti", presente in home page nel canale Osservatorio. Il collegamento all'Osservatorio si attiva accedendo al Portale [www.comune.perugia.it](http://www.comune.perugia.it) attraverso la sezione servizi.

Il volume si apre, nella sua prima parte, che ha un carattere metodologico ma è integrata con l'esperienza maturata in materia dall'Osservatorio, con un capitolo dedicato al monitoraggio economico, finanziario e, aspetto più importante, sociale delle partecipate del Comune per mezzo dello strumento della analisi dei bilanci, opportunamente adeguato ad una indagine attuata su soggetti "sostanzialmente" pubblici.

Nel secondo capitolo, viene presentata una sintesi delle esperienze di bilancio consolidato svolte negli anni di attività dell'Osservatorio precorrendo quelle che sono le indicazioni contenute nei principi contabili nazionali e internazionali esistenti in materia.

La seconda parte del volume riguarda, invece, gli aspetti della efficienza tecnico-economica e della qualità dei servizi. In particolare, il terzo capitolo illustra l'approccio metodologico utilizzato ai fini della misurazione della efficienza nella produzione dei servizi e sintetizza le due esperienze di analisi effettuate, concernenti le farmacie comunali e i servizi di igiene urbana.

Nel quarto capitolo vengono presentate le iniziative dell'Osservatorio per valorizzare il ruolo del cittadino/cliente, per promuoverne i diritti attraverso piani di intervento annuali, per conoscere, attraverso un'apposita indagine, strumenti e percorsi attivati al riguardo dalle società partecipate del Comune, per definire indicatori e standard di qualità, forme di tutela e risarcimenti attraverso le carte dei servizi.

Nel quinto capitolo sono sintetizzate alcune esperienze di misurazione della qualità dei servizi attraverso indagini di *customer satisfaction* condotte direttamente dall'Osservatorio (servizi di sportello dell'anagrafe comunale; farmacie comunali) e affidate a società specializzate (servizi di igiene urbana; servizio di gestione parcheggi e aree di sosta a pagamento). La trattazione si completa con la definizione di linee guida che possono tornare utili ad enti ed aziende che intendano procedere direttamente alla rilevazione della qualità percepita.

Infine, nel sesto capitolo, sono descritte le principali esperienze di analisi della qualità oggettiva dei servizi attraverso la rilevazione di appositi indicatori.

Si tratta, nel suo insieme, di un'articolata collezione di metodologie di analisi e esperienze concrete di valutazione di diversi aspetti dei servizi pubblici locali che, per quanto costruita sulle esigenze di una specifica realtà locale, ci auguriamo possano essere utili anche a quanti, nelle amministrazioni pubbliche, come nelle aziende che gestiscono i servizi, si dovranno misurare con il delicato compito di analizzare, valutare e monitorare, in modo rigoroso e con adeguate metodologie, la fitta rete dei servizi pubblici locali che innerva, in diverse forme, tutte le realtà territoriali del Paese.

# 1. IL MONITORAGGIO ECONOMICO, FINANZIARIO E SOCIALE DELLE PARTECIPATE ATTRAVERSO L'ANALISI DEI BILANCI

di *Alessandro Montrone*

## 1.1. Premessa

In campo di indagine economico-aziendale due sono gli scopi che rendono necessaria la quantificazione dell'output di ogni azienda:

- misurare l'efficienza, operazione possibile ponendo in rapporto gli input impiegati nei processi economici con i conseguenti output;
- misurare l'efficacia, cioè la coerenza tra output ottenuti e finalità perseguite.

Nell'impresa privata la conoscenza del reddito operativo e del reddito netto soddisfa in maniera soddisfacente, anche se di prima approssimazione, entrambi gli scopi, atteso che la loro entità dipende dalle condizioni di maggiore o minore efficienza realizzate nel sistema aziendale e la loro misura e qualità sono anche indici di efficacia, ossia del raggiungimento (o meno) degli obiettivi prefissati.

Al contrario, nelle aziende di natura pubblica, quali sono le realtà oggetto di indagine da parte dell'Osservatorio, non esistono analoghi indicatori sintetici o, seppure presenti, non assumono lo stesso significato e analogo rilievo poiché i proventi non necessariamente sono direttamente collegati all'output.

Va, peraltro, preventivamente precisato che nelle riflessioni che seguono la nozione di impresa pubblica sarà di tipo "sostanziale", nel senso che l'insieme considerato sarà ben più ampio di quello formato dalle aziende che sono esercitate in via diretta e formale da persone giuridiche pubbliche, estendendosi anche alla considerazione di quelle aziende che, pur essendo formalmente gestite da persone giuridiche private, sono in realtà controlla-