

Convegno

**Comune di Perugia – Codacons**

**“DALLA PARTE DEL CITTADINO”**

Perugia, 26 giugno 2002

**Servizi di interesse pubblico: dall'efficienza della gestione  
alle tariffe per i cittadini**

**Bruno Bracalente**  
(Università di Perugia)

Il titolo di questa relazione, richiamando il rapporto tra efficienza della gestione delle aziende che producono servizi di interesse pubblico e il costo sostenuto dai cittadini, vuole esprimere una tesi, un'idea di difesa dell'interesse del cittadino: se l'interesse del cittadino è disporre di servizi di buona qualità a costi contenuti (che peraltro oggi non sono sempre tutti espressi dalla tariffa), ciò è possibile soltanto se ci sono le condizioni che garantiscano l'efficienza e la economicità della gestione aziendale degli stessi servizi. Condizioni che non sono assicurate automaticamente dai meccanismi di mercato - un mercato necessariamente monopolistico, privo cioè dei meccanismi regolatori del mercato concorrenziale - e che bisogna in qualche modo creare artificialmente, introdurre nel sistema.

E' in effetti l'idea di difesa dell'interesse del cittadino che ispira le leggi di riforma del settore formulate nel corso dell'ultimo decennio. Alcune introdotte nell'ordinamento, ma non ancora pienamente applicate (la Legge Galli sui servizi idrici integrati, il Decreto Ronchi sui rifiuti); altre non introdotte, in particolare il DDL sui servizi pubblici locali lasciato cadere nella passata legislatura, che aveva proprio l'obiettivo di creare qualche forma di concorrenza nel settore.

Il rapporto tra efficienza ed economicità della gestione delle aziende che producono servizi di interesse pubblico locale, da un lato, e il costo sostenuto per quei servizi, dall'altro, è un rapporto complesso, poco studiato e anche poco percepito dai cittadini. Forse si potrebbe dire che è poco percepito anche perché è poco studiato. E' un aspetto che rimane generalmente in ombra in termini di informazioni raccolte e di analisi effettuate e rese pubbliche. E rimane in ombra non soltanto per i cittadini, ma anche per le stesse amministrazioni pubbliche locali responsabili dei servizi. Il problema è che non è ancora sufficientemente sviluppata una cultura e una prassi dell'analisi economica dei servizi pubblici locali, della loro economicità, efficienza, produttività. L'informazione raccolta e analizzata, anche a livello nazionale dagli appositi organismi e agenzie, è

prevalentemente informazione relativa alla dimensione fisico-quantitativa dei fenomeni e ancora poco orientata, invece, alla dimensione economica.

Prima di tornare sul punto precedente, che è quello centrale in questa sede, ancora qualche considerazione sugli strumenti di conoscenza di cui il cittadino dispone per orientarsi in materia di servizi pubblici locali. Il cittadino dispone di qualche strumento in più di valutazione in primo luogo con riferimento alla qualità del servizio, nel senso di qualità percepita dallo stesso cittadino-utente. Le pubbliche amministrazioni responsabili dei servizi promuovono infatti sempre più spesso, e molto opportunamente, indagini di *customer satisfaction*, attraverso le quali il cittadino è messo in condizione di esprimere le proprie valutazioni riguardo la maggiore o minore soddisfazione rispetto ai servizi che riceve. Ne parleranno altri nell'ambito di questo Convegno. Qui interessa sottolineare che tali indagini non costituiscono soltanto uno strumento per rendere il cittadino partecipe del processo di valutazione del servizio, e non soltanto fruitore passivo del medesimo. Se le indagini sono eseguite con i medesimi criteri in realtà diverse (diverse città, ad esempio), esse costituiscono uno strumento attraverso il quale il cittadino è anche messo in condizione di fare una valutazione comparativa della qualità del servizio. E' importante che il cittadino sia messo in condizione di comparare. Non a caso nel menzionato DDL di riforma dei servizi pubblici locali si parla di "concorrenza per comparazione" (oltre che di concorrenza per il mercato) come una delle forme di "concorrenza ridotta" da introdurre per correggere, nella misura del possibile, gli effetti negativi derivanti dalla condizione di monopolio nella quale i servizi vengono prodotti ed erogati. E si fa riferimento alle informazioni comparative sui livelli di servizio e sulle tariffe. Informazioni che hanno una funzione di autodisciplina per i gestori dei servizi e sono elementi di controllo per le stesse pubbliche amministrazioni.

Le tariffe sono, in effetti, l'altro aspetto sul quale il cittadino può e deve essere messo in condizione di valutare in termini comparativi, di confrontare cioè i livelli delle tariffe dei vari comuni di una regione, ad esempio, o i livelli medi di regioni o province diverse nell'ambito del paese. A questo proposito è da menzionare l'esperienza pionieristica dell'Osservatorio delle tariffe e dei tributi istituito da molti anni dalla Regione Umbria e realizzato in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Statistiche della Università di Perugia. L'Osservatorio produce, fin dal 1994, informazioni comparabili relative ai comuni umbri e concernenti i servizi a domanda individuale (asili nido, mense scolastiche ecc.), i servizi a rete (raccolta e smaltimento rifiuti, risorse idriche, gas) e i tributi comunali. Naturalmente, la comparazione delle tariffe è operazione tutt'altro che immediata e nasconde diverse insidie. La principale insidia (che l'Osservatorio umbro, nelle edizioni più recenti ha cercato di neutralizzare) è che le tariffe, se non analizzate congiuntamente al grado di copertura che assicurano ai costi di produzione ed erogazione dei servizi, danno luogo a confronti parziali e anche fuorvianti. Ad esempio, se ad una tariffa più bassa è associata anche una più bassa copertura dei costi è evidente che il cittadino è chiamato a pagare, oltre che direttamente con la tariffa, anche indirettamente con la fiscalità comunale. E qui si apre un secondo problema: quello di valutare quali sono gli "effetti distributivi" di un determinato mix tariffa-fiscalità comunale. Quali categorie favorisce? Quelle a più alto o a più basso reddito? Quelle che utilizzano i servizi più intensamente o meno intensamente? Dipende dal tipo di servizio e da come viene definita la tariffa e dipende anche dalla composizione della fiscalità comunale. La risposta è

in genere difficile da dare, ma è certo che il puro e semplice confronto delle tariffe fornisce informazioni parziali e spesso fuorvianti. Ragione in più per rafforzare, qualificare ed estendere le esperienze di Osservatorio delle tariffe, come quella prima menzionata.

Queste considerazioni preliminari hanno cercato di evidenziare come gli elementi di valutazione di cui il cittadino talvolta dispone a proposito di servizi pubblici locali fanno riferimento agli aspetti più visibili del problema (la qualità percepita, il livello delle tariffe) e sui quali è di conseguenza più immediatamente attento e interessato. Il punto sul quale qui interessa maggiormente richiamare l'attenzione è però, come si è già detto, un altro. E' la necessità di fare luce anche sugli aspetti meno visibili, che in genere restano più in ombra non solo per i cittadini ma anche per le pubbliche amministrazioni: quelli relativi alla efficienza ed economicità della gestione dei servizi e delle aziende che li producono. Aspetti che sono alla radice del contenimento dei costi, oltre che della qualità del servizio, e quindi alla radice della effettiva tutela del cittadino-utente. Come già accennato, il problema nasce dall'assenza dei meccanismi regolatori del mercato, cioè dall'assenza di stimoli automatici verso l'efficienza e la produttività e quindi verso il contenimento dei costi.

Il problema richiede una risposta su due piani. Un piano più generale: l'introduzione nel settore di forme anche ridotte di concorrenza, di mercato. In questa sede non è il caso di spendervi più di qualche cenno, ma il riferimento è ancora al DDL di riforma dei servizi pubblici locali e alla necessità di ricorrere alla gara, sia per l'affidamento a terzi del servizio, sia per la scelta del socio privato in caso di affidamento diretto a società mista pubblico-privato. Con una sottolineatura: per attivare una effettiva concorrenza a beneficio del cittadino-consumatore non basta una buona procedura (la gara), occorre anche che vi sia una effettiva concorrenza tra un numero elevato di soggetti, condizione questa che raramente si verifica nel nostro paese.

L'altro piano sul quale dare una risposta al problema che nasce dall'assenza dei meccanismi regolatori del mercato è, appunto, una molto più decisa attenzione, da parte delle pubbliche amministrazioni, all'analisi economico-finanziaria della gestione del servizio erogato dalle aziende. Occorre superare quella scarsa attenzione alla contabilità economica, agli strumenti di conoscenza, di monitoraggio della gestione dei servizi che è stata segnalata anche dalla Corte dei Conti nella sua Relazione al Parlamento di un anno fa. In realtà non siamo all'anno zero, qualcosa sta cambiando. Ad esempio, l'ultima relazione nazionale sulla raccolta e smaltimento rifiuti contiene un corposo capitolo concernente proprio le analisi e valutazioni economiche della gestione del servizio, anche se limitate ad alcuni dati in possesso delle amministrazioni pubbliche. Questa attenzione all'analisi economica che inizia a manifestarsi è anche l'effetto delle leggi di riforma (sia sui rifiuti che sui servizi idrici) che spingono decisamente nella direzione dell'analisi economico-finanziaria e dello sviluppo di strumenti di conoscenza e monitoraggio della gestione. Il cosiddetto "metodo normalizzato" di definizione delle tariffe richiede infatti l'individuazione di tutta una serie di costi relativi a tutti i fattori produttivi impiegati.

Il problema, tuttavia, non è semplicemente quello di rilevare i costi e la loro composizione. Il problema è piuttosto quello di misurare i livelli di efficienza, di

analizzare a fondo la gestione del servizio per far emergere i possibili recuperi di produttività e di efficienza in modo da tenere basse le tariffe e migliorare la qualità. E ciò richiede strumenti informativi e tecniche di analisi adeguate. L'obiettivo deve essere quello di disporre, da parte delle amministrazioni pubbliche, di un efficace sistema di acquisizione ed elaborazione delle informazioni necessarie a giudicare l'operato del gestore, a valutare l'economicità, l'efficienza, la produttività della gestione nell'interesse delle stesse pubbliche amministrazioni e dei cittadini. Il criterio della "copertura del costo" che ispira la definizione della tariffa, ad esempio, non sembra sufficientemente capace di promuovere di per sé l'efficienza, poiché tende a riconoscere al gestore la copertura di qualunque costo sostenuto, a prescindere da ogni valutazione della sua congruità. Per questo c'è chi sostiene, tra l'altro, la necessità di pensare a meccanismi che permettano al gestore di recuperare non i costi effettivamente sostenuti, ma quelli che sarebbero teoricamente corrispondenti ad una situazione di efficienza. Se questa è la strada sulla quale sempre più occorre tentare di incamminarsi, allora è ancora più chiara la necessità di analizzare a fondo la gestione e misurare i livelli di efficienza e di inefficienza.

Il Comune di Perugia ha avviato un percorso di questo tipo con il dichiarato obiettivo di verificare in continuo le convenzioni che regolano i rapporti tra il Comune e le aziende erogatrici dei principali servizi pubblici locali. Il progetto di Osservatorio sui servizi pubblici imprenditoriali che ha avviato - affidandone gli aspetti scientifici al Dipartimento di Scienze Statistiche della nostra Università e all'Associazione S.I.G.I - presenta come elemento qualificante proprio l'analisi e il monitoraggio della economicità, efficienza e produttività delle aziende che in regime di convenzione gestiscono tali servizi, iniziando dal servizio idrico e da quello di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Quando il lavoro - tutt'altro che semplice - sarà stato compiuto, sia l'amministrazione comunale che i cittadini (ma anche le stesse aziende) disporranno di elementi di conoscenza e di valutazione importanti per migliorare ancora i servizi e contenerne, se possibile, i costi.