

# Osservatorio sui servizi pubblici imprenditoriali

## Primi risultati di una collaborazione avviata con

### l'Università degli Studi di Perugia e l'Associazione S.I.G.I.

di **Luciano Taborchi**

Dirigente Settore Servizi Istituzionali – Comune di Perugia

Il quadro normativo italiano e comunitario sta modificando radicalmente ruolo e funzioni dei Comuni nei confronti dei servizi pubblici locali.

Le principali direttrici del cambiamento in atto si possono individuare:

- ⇒ **nel trattato C.E.** (in particolare, artt. 3 e 86.2), che vincola tutti gli stati membri ad operare ad ogni livello per la creazione di un sistema economico fondato sui meccanismi dell'economia di mercato ed eleva la libera concorrenza a regola generale per la gestione dei servizi di interesse economico generale;
- ⇒ **nel principio di sussidiarietà**, secondo le modifiche al titolo V della Costituzione (L. Cost. n° 3/2002);
- ⇒ nel **D.Lgs. 267/2000**, con riferimento alla funzione, propria degli Enti Locali, di rappresentanza delle proprie comunità, cura degli interessi e promozione dello sviluppo (art. 3), ricerca e miglioramento della qualità e adozione delle Carte dei servizi, da far valere anche per i servizi pubblici locali (art. 112, terzo comma) in applicazione del Capo III° del D.Lgs. 30/7/1999 n° 286;
- ⇒ nella stessa  **riforma dei servizi pubblici locali**, avviata dall'art. 35 della Legge 28/12/2001 n° 448, sia pure tra ambiguità, punti ancora oscuri e rinvii ad un Regolamento Governativo di cui si sono ormai perse le tracce.

#### Le novità dell'art. 35 della L. 448/2001

L'Obiettivo posto con l'art. 35 - nonostante la previsione di una fase eccessivamente lunga di transizione dalle attuali alle nuove gestioni che dovranno essere assicurate mediante società di capitali scelte con gare ad evidenza pubblica – è realizzare un connubio tra liberalizzazione del mercato dei servizi pubblici locali e privatizzazione dei soggetti gestori. Per questo, condizione essenziale è la separazione della responsabilità politica e di governo, che rimane totalmente in capo all'ente locale, dall'organizzazione e gestione del servizio, che diventa terreno esclusivo delle società di capitali.

Si tratta, ovviamente, di continuare a perseguire l'interesse generale, ma con modalità meno invasive rispetto al funzionamento del mercato, e di indirizzare il sistema dei servizi pubblici locali verso criteri premianti l'efficienza e il merito, favorendo tutto il sistema economico locale. In questo senso, si può parlare di **governo dei servizi pubblici locali** da parte degli enti locali.

Rispetto alla mera gestione e ripiano dei costi a piè di lista, i Comuni sono quindi chiamati a cimentarsi in maniera più decisa in ruoli di assoluto rilievo, inerenti l'**indirizzo**, la **programmazione**, la **vigilanza** e **controllo**, la definizione delle politiche tariffarie, l'individuazione degli standard di qualità e 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/clienti**.

#### Attrezzarsi per il cambiamento

Trattasi, tutte, di funzioni per le quali non è ammessa l'improvvisazione, e che richiedono:

- ⇒ specifiche competenze e professionalità;
- ⇒ un adeguato sistema informativo e delle procedure;
- ⇒ la ricognizione dello stato dei servizi e raffronto tra lo stato esistente e l'insieme degli obiettivi da perseguire;
- ⇒ la definizione di standard quali-quantitativi, organizzativi e tecnici;
- ⇒ la definizione degli indicatori e delle soglie da rispettare, che devono confluire nelle **carte dei servizi**.

E quindi:

- l'attivazione, potenziamento e specializzazione degli uffici di controllo degli EE.LL.;
- indagini di customer satisfaction (per elevare gli strumenti di ascolto dei bisogni e desideri dei cittadini/clienti e valutare se e in che misura le prestazioni e i servizi erogati sono in linea con le loro aspettative);
- la predisposizione ed adozione della carta di ogni servizio, da intendersi quale certificato di garanzia in ordine alle modalità di erogazione, agli standard dichiarati, alla trasparenza nei rapporti con l'utenza, alla tutela di questi ultimi in caso di difformità rispetto a quanto certificato;
- l'attivazione di un apposito Osservatorio sui Servizi Pubblici Locali.

Soffermandoci su quest'ultima esperienza e volendo dare una definizione dell'"Osservatorio", potremmo intenderlo quale struttura di supporto agli enti locali, anche in forma associata, per l'esercizio delle fondamentali funzioni di indirizzo, programmazione, monitoraggio, controllo, difesa dei consumatori/clienti.

La sua attivazione può essere prevista in ogni Comune, in forma associata tra più Comuni, oppure nel comune capoluogo e di supporto anche agli altri comuni mediante convenzione.

La collocazione nell'assetto organizzativo degli Enti non può che essere di terzietà e visibilità istituzionale, e deve prevedere, accanto agli Amministratori e al personale preposto, anche la presenza dell'Università degli Studi, dei gestori dei servizi pubblici locali, le Associazioni degli utenti e consumatori, le OO.SS..

## **L'esperienza del Comune di Perugia**

Il Comune di Perugia, nell'erogazione di fondamentali servizi pubblici - inerenti lo spazzamento del suolo, raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani, captazione, adduzione ed erogazione di acqua potabile, gestione del sistema di condotte per la raccolta e il convogliamento delle acque reflue urbane nere e miste e gestione degli impianti di depurazione, erogazione di gas, prodotti farmaceutici, parcheggi a pagamento, trasporti pubblici urbani - si avvale di apposite aziende in regime di convenzione o concessione.

Mentre l'Azienda che cura il servizio di distribuzione del gas (ex SO.GE.GAS S.p.A. ora ENEL Distribuzione GAS S.p.A. a seguito di fusione per incorporazione) è interamente privata, e l'A.FA.S. (Azienda Speciale Farmacie del Comune di Perugia) si configura quale azienda speciale ai sensi dell'art. 114 del T.U. n° 267/2000, tutti gli altri gestori (GESENU S.p.A.; CONAP S.p.A.; CESAP S.p.A.; SIPA S.p.A.; A.P.M. S.p.A.) sono società miste, con rilevanti quote azionarie detenute dal Comune.

L'insieme dei sopra elencati servizi, tutti fondamentali per la funzionalità della città, coinvolgono direttamente la generalità della popolazione e richiedono un approccio di tipo complesso e diversificato, con piena comprensione della domanda, valutazione dei costi e benefici, innovazione delle soluzioni, costante orientamento al cliente anche attraverso indagini di customer satisfaction, adozione e verifica delle carte dei diversi servizi pubblici.

In considerazione della rilevanza sociale ed economica e del forte impatto sulla collettività, l'Amministrazione Comunale ha attribuito dimensione strategica ed importanza centrale al monitoraggio e controllo di detti servizi e ai rapporti con le Aziende chiamate alla loro gestione.

Al riguardo, nel 2001 la Giunta Comunale apportando alcune modifiche al regolamento di organizzazione e all'assetto organizzativo e funzionale dell'ente, ha ridefinito le attribuzioni

dell'apposito servizio comunale che, accanto ad una funzione più specificamente tecnica riferita alla gestione corrente, è ora chiamato a svolgere attività di monitoraggio sui costi, economicità ed efficienza dei servizi pubblici, valutazione della soddisfazione dell'utenza, studio degli assetti societari più funzionali e compatibili anche con le risorse a disposizione.

### **Monitoraggio e valutazione della qualità e carta dei servizi**

Il monitoraggio più complessivo sull'efficienza, efficacia ed economicità delle aziende e dei servizi erogati nel corso del 2001 ha riguardato:

- rilevazioni periodiche in ordine alla quantità media di rifiuti prodotti per abitante, per individuare le variazioni della domanda e quindi la capacità dell'Azienda convenzionata di assicurare la qualità del servizio;
- rilevazioni periodiche in ordine all'utilizzo dei contenitori per il conferimento di rifiuti da parte della cittadinanza (rapportando la quantità dei rifiuti nel periodo con il numero e la capacità dei contenitori e la frequenza di svuotamento), al fine di verificare la capacità dell'Azienda di organizzare la raccolta secondo criteri di efficienza ed economicità;
- rilevazioni periodiche sul numero di domande di allacciamento all'acquedotto presentate all'azienda convenzionata e, di queste, quante accolte e pagate, con esecuzione dei lavori di allacciamento, al fine di verificare l'efficacia tecnico-operativa dell'azienda stessa.

In ordine invece alla valutazione della qualità percepita dagli utenti, cioè se e in quale misura le prestazioni e servizi erogati sono in linea con le aspettative dei cittadini-clienti, nei mesi di settembre ed ottobre 2001 si è effettuata una specifica indagine di "customer satisfaction", mediante interviste ad un campione significativo (n° 800 intervistati).

L'indagine – una delle prime condotte in Italia direttamente da un Comune sui servizi di prioritaria rilevanza inerenti l'igiene urbana e l'acqua potabile – ha valutato l'impatto che detti servizi hanno sugli utenti, le aspettative e i punti critici che necessitano di interventi migliorativi.

Il progetto si è basato su due moduli:

- 1) – Rilevazione di customer satisfaction index presso un campione di cittadini residenti nel territorio comunale rappresentativo di tutta la popolazione. Oggetto della rilevazione è stata sia l'area "Prodotto/Servizio" che quella di "Relazione con gli Utenti";
- 2) – Confronto dei risultati con gli standard rilevati a livello nazionale.

Relativamente al servizio di nettezza urbana, l'indagine si è occupata del giudizio, osservazioni e suggerimenti dei cittadini-utenti in ordine alla dislocazione, capienza e frequenza di svuotamento delle campane per il vetro, carta, plastica, lattine, ecc., pulizia e spazzamento di strade, piazze, marciapiedi, livello dei costi in rapporto alla qualità del servizio offerto. Parte rilevante dell'indagine ha riguardato la raccolta differenziata, che costituisce obiettivo fondamentale del Progetto di Gestione dei rifiuti della Città di Perugia, nonché del D. Lgs. N° 22/1997 e del nuovo Piano Regionale dei rifiuti. In ordine alla raccolta differenziata, si è voluto conoscere l'opinione dei cittadini sul servizio di ritiro gratuito a domicilio dei rifiuti ingombranti, conoscenza ed utilizzo delle quattro stazioni ecologiche per la raccolta differenziata attivate nel territorio, raccolta differenziata dei rifiuti umidi (cioè dei resti di cucina, avanzi dei pasti, ecc.) attivata da alcuni mesi nell'area del Centro Storico e gradualmente estesa alla fascia urbana intorno al Centro Storico, impegno complessivo dell'Azienda sul tema della raccolta differenziata.

Per quanto riguarda l'acqua potabile, sono stati raccolti i giudizi e le proposte dei cittadini in ordine alla continuità del servizio di erogazione, senza interruzioni o cali di pressione, qualità dell'acqua erogata relativamente al suo odore, sapore e limpidezza, tempestività degli interventi di emergenza per la riparazione dei guasti, chiarezza e facilità di lettura delle bollette, tempi di risposta alle richieste degli utenti, livello dei costi in rapporto alla qualità del servizio offerto, tempi di preavviso in caso di interruzione programmata dell'erogazione.

L'altro versante su cui si sta operando è riferito alla predisposizione e diffusione, da parte delle Aziende, della **carta del servizio**, in attuazione del nuovo sistema normativo, avviato con la legge 241/1990 e il D.Lgs. 29/1993, proseguito con le cosiddette Leggi Bassanini e ribadito per tutti i servizi pubblici nazionali e locali dal DLg. n° 286/1999.

Secondo gli schemi generali di riferimento predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, le carte dei diversi servizi hanno, come contenuto, la tutela dei fondamentali principi di eguaglianza, imparzialità, tempestività e continuità nell'erogazione, partecipazione dell'utenza, efficienza ed efficacia, definizione degli standard delle prestazioni, tutela degli utenti in caso di disservizi, procedure di reclamo, casi e modalità di indennizzo per mancato rispetto degli standard di qualità.

### **Verso azioni di controllo più sistematiche**

Attraverso le esperienze e i percorsi descritti, si stanno analizzando alcuni profili di efficienza ed efficacia delle Aziende che erogano servizi pubblici per conto del Comune e si è iniziato a verificare questi servizi anche con gli occhi del cittadino-utente. Contemporaneamente però, si è sentita la necessità di un'azione più sistematica per un controllo di qualità che –attraverso l'analisi dell'organizzazione, dell'erogazione, dei costi, delle relazioni con l'utenza, inerenti i servizi di nettezza urbana, acqua potabile, gas, ecc. – consentisse di monitorare in maniera più approfondita l'andamento e la qualità prodotta dalle diverse aziende.

Per questo, si è inteso sperimentare l'avvio di un apposito **Osservatorio sui servizi pubblici a carattere imprenditoriale**, con il supporto scientifico e la collaborazione del Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e dell'Associazione S.I.G.I. (Associazione di Statistica ed Informatica per la Gestione delle Imprese) recentemente costituitasi tra l'Università degli Studi di Perugia, l'Associazione Industriali della Provincia di Perugia e la Camera di Commercio della Provincia di Perugia, in cui ricomprendere le rilevazioni e l'indagine di customer satisfaction effettuata, ma anche ulteriori indicatori e strumenti che conducano ad un sistema di controllo più complessivo, per valutare in maniera più approfondita le gestioni dei diversi servizi e l'efficienza, efficacia ed economicità da essi prodotta.

La sperimentazione riguarda la verifica degli indicatori e strumenti già messi in campo dall'Amministrazione Comunale, la individuazione di ulteriori indicatori e strumenti e loro sperimentazione, l'accompagnamento nella fase di avvio e di operatività dell'osservatorio.

Nel Piano Esecutivo di Gestione anno 2002 – parte relativa al Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali – tra gli obiettivi è stato previsto l'avvio dell'Osservatorio attraverso collaborazioni con istituti specializzati ed assegnate le necessarie risorse finanziarie.

In incontri tra il Vice Sindaco, il Dirigente del Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali, il responsabile del Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e il Presidente dell'Associazione S.I.G.I. è stata verificata la disponibilità alla collaborazione richiesta ed approfonditi contenuti e modalità. Successivamente, con atto n° 201 del 11/4/2002, la Giunta Comunale ha deliberato l'attivazione dell'**Osservatorio**.

Per garantire gli indispensabili requisiti di scientificità, l'Osservatorio si avvale del supporto tecnico e scientifico del Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e dell'Associazione S.I.G.I., in considerazione delle sperimentazioni ed esperienze da essi maturate.

Il rapporto di collaborazione, definito mediante convenzione fino al 31/12/2003, riguarda la consulenza e progettazione scientifica, la verifica degli indicatori e strumenti già messi in campo dall'Amministrazione Comunale, l'individuazione di ulteriori indicatori e strumenti e loro sperimentazione, l'accompagnamento nella fase di avvio e di operatività dell'Osservatorio.

Il Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e l'Associazione S.I.G.I. si sono impegnati ad effettuare:

- a) periodici incontri di reciproca informazione e consultazione con il dirigente del Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali e con le Aziende che gestiscono i servizi a carattere imprenditoriale per conto del Comune;
- b) il coordinamento e le operazioni di impostazione delle attività di ricerca e di raccolta dati;
- c) la stesura di documenti intermedi e finali, in ordine ai progetti elaborati e alle analisi svolte nelle aree di volta in volta individuate dalle parti come oggetto di indagine.

Per gli adempimenti di cui ai punti b) e c), il Comune di Perugia fornirà tutte le informazioni utili di diretta disponibilità, nonché di disponibilità acquisibile presso le Aziende che hanno in gestione i servizi oggetto di indagine.

I risultati dei lavori di cui alla convenzione saranno di proprietà del Comune di Perugia, fermo restando l'obbligo dell'indicazione degli autori in caso di uso esterno e di pubblicazione.

Il primo report, che raccoglie le analisi e verifiche fatte in questi primi mesi, è stato già predisposto e presentato all'Amministrazione Comunale.

Di seguito, è riprodotto lo schema di convenzione tra il Comune di Perugia, l'Università degli Studi di Perugia e l'Associazione S.I.G.I. per l'avvio dell'Osservatorio.

“Premesso che:

... Omissis....

Tutto ciò premesso;

tra:

- il Comune di Perugia , con sede in Perugia , Palazzo dei Priori, rappresentato dal Dirigente del Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali Dr. Luciano Taborchi;

- l'Università degli Studi di Perugia – Dipartimento di Scienze Statistiche - rappresentata dal Direttore del Dipartimento Prof. Bruno Bracalente;

- l'Associazione S.I.G.I. rappresentata dal Presidente Prof. Giuseppe Cicchitelli;

si conviene e stipula quanto segue:

#### **ART. 1**

La narrativa che precede costituisce parte integrante del presente atto.

#### **ART. 2**

Il Comune di Perugia, come sopra rappresentato, affida al Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e all'Associazione S.I.G.I. che, nelle persone del Direttore del Dipartimento e del Presidente dell'Associazione accettano, l'incarico relativo al coordinamento scientifico e alla fornitura di metodi, analisi e proposte per la definizione ed avvio sperimentale di un osservatorio sui servizi pubblici a carattere imprenditoriale presenti nel territorio comunale, con riferimento, in questa prima fase, ai servizi di igiene urbana ed acqua potabile.

#### **ART. 3**

Le prestazioni di cui all'art. 2 riguardano la consulenza e progettazione scientifica, la verifica degli indicatori e strumenti già messi in campo dall'Amministrazione Comunale, la individuazione di ulteriori indicatori e strumenti e loro sperimentazione, l'accompagnamento nella fase di avvio e di operatività dell'osservatorio.

Il coordinamento e la direzione scientifica dell'avvio sperimentale dell'osservatorio vengono affidati al Prof. Bruno Bracalente.

#### **ART. 4**

Le prestazioni connesse ai lavori in oggetto verranno fornite nei seguenti modi:

attraverso periodici incontri di reciproca informazione e consultazione con i dirigenti del Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali del Comune di Perugia e delle Aziende che gestiscono i servizi a carattere imprenditoriale per conto del Comune stesso;

- a) attraverso il coordinamento e l'effettuazione delle operazioni di impostazione delle attività di ricerca e di raccolta di dati già disponibili, secondo le modalità previste al successivo art. 5, e di originali indagini sul campo;
- b) attraverso la stesura di documenti intermedi e finali, in ordine ai progetti elaborati e alle analisi svolte nelle aree di volta in volta individuate dalle parti come oggetto di indagine.

#### **ART. 5**

Il Comune di Perugia, nella sua qualità di Ente committente, avrà rapporti con il Prof. Bruno Bracalente ed i ricercatori da lui coordinati tramite i dirigenti del Settore Servizi Pubblici Imprenditoriali.

Per gli adempimenti di cui ai punti b) e c) dell'art. 4 il Comune di Perugia fornirà tutte le informazioni utili di diretta disponibilità del Comune, nonché di disponibilità acquisibile presso le Aziende che hanno in gestione i servizi pubblici imprenditoriali oggetto di indagine. Resta inteso che i dati saranno messi a disposizione e dovranno essere trattati nel rispetto della legge di tutela della privacy.

#### **ART. 6**

Il Comune di Perugia corrisponderà al Dipartimento Scienze Statistiche dell'Università degli Studi di Perugia e all'Associazione S.I.G.I. la somma complessiva di € \_\_\_\_\_ per l'anno 2002 ed € \_\_\_\_\_ per l'anno 2003, in ordine a quanto stabilito negli artt. 3 e 4 della presente convenzione, oltre ad € \_\_\_\_\_ già impegnate a favore del soggetto di cui sopra con Determinazione del Dirigente dell'U.O. Aziende e Servizi in Concessione n. 52 del 10/12/2001 (n. 94 del 16/01/2002 del Registro Generale Movimento Amministrativo Centrale) per le forme di collaborazione già attivate.

La liquidazione delle somme spettanti avverrà previa presentazione di regolare documentazione fiscale corredata, per quanto riguarda le aree di ricerca, monitoraggio e consulenza, di una relazione sulle attività svolte ed i risultati conseguiti.

#### **ART. 7**

I risultati dei lavori di cui alla presente convenzione saranno di proprietà del Comune di Perugia, fermo restando l'obbligo dell'indicazione degli autori in caso di uso esterno e di pubblicazione. Qualora l'Università o il coordinatore scientifico intendessero pubblicare autonomamente i risultati dei lavori svolti, dovrà essere richiesta preventiva autorizzazione scritta del Comune.

Nella pubblicazione dovrà, in ogni caso, essere indicato il Comune di Perugia quale Ente titolare del progetto.

#### **ART. 8**

La presente convenzione ha decorrenza dal 11/04/2002 e termine al 31/12/2003.