



Ricerche

Università degli Studi di Perugia
Dipartimento di Scienze Statistiche e Associazione SIGI
Primo Rapporto di Ricerca (Preliminare)
Ottobre 2002

PRESENTAZIONE

1. Presentazione

Il comune di Perugia ha avviato da tempo alcune attività di monitoraggio dei servizi di pubblica utilità, in particolare per quanto riguarda l'igiene urbana e il servizio idrico. Di recente (Settembre 2001) è stata realizzata, con riferimento a queste due tipologie di servizio, una accurata indagine di *customer satisfaction*, attraverso la quale i cittadini sono stati messi in condizione di esprimere le proprie valutazioni riguardo la maggiore o minore soddisfazione rispetto ai servizi che riceve, e si sono di conseguenza valutati i principali punti critici percepiti dai cittadini stessi.

Queste indagini che coinvolgono i cittadini-utenti sono importanti soprattutto se, come nel caso del comune di Perugia, vengono effettuate con i medesimi criteri in città diverse del paese. Solo così è infatti possibile fare valutazioni comparative della qualità del servizio tra realtà diverse e quindi ottenere informazioni che, da un lato, hanno una funzione di autodisciplina per i gestori dei servizi e, dall'altro, costituiscono elementi di controllo per le stesse pubbliche amministrazioni.

La rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti tuttavia non esaurisce il fabbisogno informativo occorrente per un completo monitoraggio di tali servizi. La tutela dell'interesse del cittadino a disporre di servizi di buona qualità, ma anche a costi contenuti, richiede che le informazioni e le relative analisi riguardino anche l'efficienza e la economicità della gestione aziendale dei servizi stessi. Efficienza ed economicità che non sono assicurate automaticamente dai meccanismi di mercato, essendo il mercato di questi servizi necessariamente monopolistico, privo cioè dei meccanismi regolatori del mercato concorrenziale.

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. 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. Ciò deriva dal fatto 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.

Questa attenzione all'analisi economica inizia tuttavia a manifestarsi, anche l'effetto delle leggi di riforma introdotte negli anni passati, concernenti sia i rifiuti (il Decreto Ronchi) che i servizi idrici (la Legge Galli). Le nuove normative 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.

Non si tratta, tuttavia, semplicemente 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, il che richiede strumenti informativi e tecniche di analisi adeguate. L'obiettivo che si devono porre le amministrazioni pubbliche è quello di disporre 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 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 assume come elemento qualificante proprio l'analisi e il monitoraggio della economicità, efficienza e produttività delle aziende che in regime di convenzione gestiscono tali servizi, in particolare per quanto riguarda la raccolta e smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico.

Questo primo documento è il resoconto della prima fase della ricerca ed è articolato come segue. In primo luogo viene sommariamente descritto il quadro di riferimento generale nel quale si inserisce la produzione dei servizi di interesse pubblico qui analizzati nel nostro paese e in Umbria. Per il servizio di gestione dei rifiuti vengono richiamate la normativa nazionale, in particolare per quanto riguarda le implicazioni del passaggio dalla tassa alla tariffa, e le linee del piano regionale dei rifiuti. Per il servizio idrico, da un lato viene richiamata la normativa nazionale e quella applicativa regionale e dall'altro, vengono indicati gli orientamenti per la riorganizzazione del servizio adottati dall'ATO Umbria 1.

Successivamente, con riferimento al quadro locale, vengono descritti: i principali aspetti dell'organizzazione del processo di raccolta e smaltimento dei rifiuti e del



servizio idrico a Perugia, le caratteristiche societarie e di operatività di GeSeN.U. SpA e Cesap SpA, il loro rapporto convenzionale con il Comune di Perugia.

Infine, vengono illustrate le prime indicazioni per la costruzione del sistema di monitoraggio. Queste sono suddivise in tre parti: una di carattere generale, concernente l'approccio metodologico e i criteri di selezione degli indicatori; due di carattere specifico, concernenti rispettivamente la raccolta e smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico, con una prima selezione di indicatori di tipo economico e finanziario, da un lato, e di qualità, affidabilità ed efficienza, dall'altro. Per ognuno dei due servizi vengono anche indicate possibili indagini ad hoc da realizzare per soddisfare particolari esigenze conoscitive.