

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP - corso trento 13, 10129 Torino
Tel 011/5645107-111 Fax 5645110 Email: mapp@polito.it
I^a Edizione 1997

Tesi di master

Lucilla Dal Piaz

Il processo di esternalizzazione dei servizi pubblici di un Comune: una
valutazione dal punto di vista dei costi e della qualità

Sottoposta a:
Segretario generale del Comune

Relatore:
prof.ssa Maria Stella Righettini
Facoltà di Scienze Politiche
Università di Firenze

Torino, gennaio 1998

Indice

| | | |
|--|------|----|
| Sintesi | pag. | 2 |
| Capitolo I | | |
| Il servizio di asilo nido | | |
| <i>1. La decisione di esternalizzare</i> | pag. | 5 |
| <i>2. L'oggetto dell'appalto</i> | | 7 |
| <i>3. La convenienza economica della scelta</i> | | 8 |
| <i>4. La qualità del servizio offerto</i> | | 10 |
| <i>5. Il secondo asilo nido: una conferma della decisione</i> | | 11 |
| <i>6. Conclusioni</i> | | 13 |
| Capitolo II | | |
| Il centro diurno per anziani | | |
| <i>1. La decisione di esternalizzare</i> | pag. | 14 |
| <i>2. L'oggetto dell'appalto</i> | | 16 |
| <i>3. La convenienza economica della scelta</i> | | 17 |
| <i>4. La qualità del servizio offerto</i> | | 18 |
| <i>5. Conclusioni</i> | | 20 |
| Capitolo III | | |
| La biblioteca comunale | | |
| <i>1. La decisione di esternalizzare</i> | pag. | 21 |
| <i>2. L'oggetto dell'appalto</i> | | 22 |
| <i>3. La convenienza economica della scelta</i> | | 23 |
| <i>4. La qualità del servizio offerto</i> | | 24 |
| <i>5. La sezione staccata</i> | | 28 |
| <i>6. L'effetto della politica di esternalizzazione sugli utenti</i> | | 29 |
| <i>7. Conclusioni</i> | | 31 |
| Conclusioni generali | | 32 |
| NOTE METODOLOGICHE | | 35 |
| Bibliografia | | 43 |

Sintesi

Il comune che ci ha commissionato questa ricerca¹ ha avviato, fin dall'inizio degli anni '90, un ciclo di politiche di esternalizzazione che ha riguardato un numero sempre maggiore di servizi, anche molto diversi tra loro: dalla farmacia comunale alla nettezza urbana, dall'asilo nido alla gestione del sistema museale. Nell'ambito di queste politiche abbiamo esaminato alcuni casi: il servizio di asilo nido, il centro diurno per anziani e la biblioteca comunale.

Oggetto del lavoro e metodologia impiegata

Scopo del lavoro è quello di analizzare la fondatezza e la validità di un'ipotesi generalmente assunta, secondo la quale l'esternalizzazione dei servizi ne provoca un miglioramento dal punto di vista qualitativo permettendo nello stesso tempo di ridurre i costi, o perlomeno senza indurre un aumento. Da questa stessa ipotesi generale è partito il comune, anche se è possibile identificare ogni volta ragioni in parte differenti, talvolta incentrate sulla questione qualitativa, talaltra maggiormente legate a problemi organizzativi (gestione del personale).

Verificare questa ipotesi significa valutare le conseguenze dell'affidamento all'esterno sulla qualità del servizio offerto e sui costi sostenuti dall'amministrazione. La metodologia impiegata a tal proposito è stata la seguente:

1. Ricostruzione delle motivazioni alla base della decisione di esternalizzare, a partire da quelle adottate dai decisori, così come risultano dall'esame della documentazione che l'ha accompagnata (deliberazioni di Giunta e Consiglio).
2. Esame delle modalità dell'appalto (ripartizione dei compiti e delle spese tra l'ente gestore e il comune) sulla base dei contratti e delle convenzioni stipulate tra i due soggetti.
3. Ricostruzione delle spese affrontate dal comune prima di esternalizzare il servizio e dopo, (esaminando i bilanci preventivi e consuntivi, i documenti contabili della ragioneria, i dati dell'ufficio personale, le relazioni della Giunta illustrative al conto consuntivo), cercando di arrivare alla determinazione di un tipo di costo la cui variazione indichi il più possibile le conseguenze della scelta di esternalizzare. Il criterio seguito, per ragioni di semplicità, è quello del COSTO DIFFERENZIALE: abbiamo preso in considerazione cioè solamente quelle voci di spesa che sono passate dalla competenza dell'amministrazione a quella del gestore; si noti che così non si perviene ad una configurazione di costo del tipo COSTO TOTALE (G. Farneti, 1993 e 1995).
4. Identificazione dei fattori di qualità, ovvero di quegli aspetti del servizio con cui si identifica la qualità dello stesso, cui vengono associati uno o più indicatori (M.S. Righettini, 1997); sulla base di questi viene misurata la qualità del servizio offerto prima e dopo la sua esternalizzazione.

La struttura della tesi richiama questo schema nella suddivisione in paragrafi di ciascuno dei tre capitoli (ognuno dei quali è dedicato ad uno dei servizi esaminati).

Un bilancio delle politiche di esternalizzazione esaminate

Sulla base di quanto abbiamo potuto osservare, l'ipotesi di partenza non risulta sempre verificata, cioè non in tutti i casi esaminati si è ottenuto un aumento della qualità ed una riduzione dei costi attribuibili all'esternalizzazione. D'altra parte non è vero neanche che ad una riduzione dei costi abbia corrisposto sempre un'equivalente riduzione della qualità del servizio o che ad un aumento

¹ Per ragioni di riservatezza ne omettiamo il nome (faremo riferimento genericamente a "il comune" o "l'amministrazione"). Si tratta comunque di un piccolo comune del centro Italia.

della qualità abbia sempre fatto seguito un aumento dei costi. Il rapporto costi/qualità risulta decisamente più complesso e va esaminato caso per caso.

Nel caso dell'asilo l'affidamento della gestione ha permesso di diminuire nettamente il costo del servizio per ciascun iscritto senza che ciò abbia inciso significativamente sulla qualità erogata (si è registrato solamente un lieve aumento del n° di bambini per educatore). D'altra parte è stato imposto agli utenti un deciso incremento tariffario che, pur non essendo giustificabile sulla base di un aumento nella qualità del servizio offerto, ha permesso al comune di ridurre ancor più la spesa sostenuta per ciascun iscritto e in questo modo di triplicare, nel giro di 3-4 anni, l'offerta (da 19 a 69 posti). Occorre poi osservare che il livello di soddisfazione percepita - rilevato presso l'utenza - è attualmente piuttosto elevato. L'appalto della gestione del centro anziani ha provocato invece un lieve aumento del costo unitario sostenuto dal comune mentre la qualità del servizio è cresciuta, grazie soprattutto alla maggior stabilità del rapporto numerico utenti/operatori; anche in questo caso si è verificato un notevole incremento della tariffa giornaliera a carico dell'utenza.

L'impatto esercitato dalla politica di esternalizzazione sul funzionamento della biblioteca è stato particolarmente deciso ed ha influenzato positivamente quasi tutti gli aspetti che abbiamo esaminato: dall'incremento del patrimonio librario all'accessibilità ai servizi offerti (misurata dall'estensione dell'orario di apertura) e alla capacità di informazione bibliografica (Internet, prestito interbibliotecario). L'appalto ha esercitato d'altra parte un effetto negativo sul servizio bibliotecario offerto in una frazione del territorio, confermato dall'andamento dei prestiti registratovi, ma nel complesso la reazione dell'utenza, misurata dai prestiti effettuati su tutto il territorio, è stata positiva. Si è inoltre verificato un certo contenimento dei costi.

Una valutazione complessiva del processo di esternalizzazione

Il comune, in particolare nella persona del sindaco² che è stato ed è il maggior sostenitore di queste politiche, ha voluto, tramite il ricorso massiccio all'esternalizzazione dei servizi, farsi promotore di un ruolo nuovo dell'ente locale, che lo vede impegnato non più nella fornitura dei servizi in prima persona bensì nella direzione e nel controllo di una gestione complessivamente affidata all'esterno. In questo senso possiamo dire che la soluzione "esternalizzazione" non costituisce tanto la risposta a problemi specifici ed irrisolvibili di gestione pubblica, quanto parte di un processo di ridefinizione delle funzioni del governo locale nel quale il sindaco assume le vesti di un vero e proprio imprenditore di *policy*, a conferma della sua crescente centralità politica.

Ciò sembra trovare conferma nel ruolo svolto dall'ente nelle fasi che hanno preceduto le esternalizzazioni, durante le quali le stime effettuate sui costi sostenuti fino a quel momento sono molto generiche o talvolta errate, con la tendenza a sovrastimare il costo della gestione diretta e a riporre una fiducia quasi incondizionata nella convenienza della gestione privata (caso del centro anziani e del secondo asilo nido). Mancano poi valutazioni puntuali della qualità del servizio offerto prima della sua esternalizzazione, e non sono specificati, se non molto approssimativamente, gli obiettivi che tramite questa si vogliono raggiungere e ciò che viene esattamente richiesto alla gestione privata (con l'eccezione del caso della biblioteca, non a caso l'ultimo servizio ad essere esternalizzato).

Il controllo

² Assessore ai servizi sociali al momento in cui è stato esternalizzato l'asilo nido.

In corrispondenza di una gestione esternalizzata l'attività di controllo e valutazione necessaria da parte degli uffici comunali diventa più impegnativa di quando gli stessi servizi sono gestiti direttamente - a questo proposito l'amministrazione può riflettere sul tempo impiegato dall'ufficio cultura nella stesura del capitolato d'oneri per l'appalto della biblioteca. In vista di una nuova esternalizzazione sarebbe quindi opportuno aggiungere ai costi derivanti dall'appalto una stima di quelli per lo svolgimento di tale attività, una volta che si decida di intraprenderla. Nei casi da noi esaminati l'attività di valutazione e controllo sull'operato del gestore è apparsa discontinua, poco approfondita e spesso affidata ad impressioni; ciò può risultare più grave quando, come nel caso della biblioteca e del centro anziani, non sono predisposti sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza. Il bilancio, fin qui tutto sommato positivo, delle politiche da noi esaminate e l'azione di meccanismi quali la gara e la reputazione che il gestore è incentivato a mantenere, non escludono infatti la necessità di un controllo efficace.

Pubblico *versus* privato: dove sta la differenza?

Molti dei fattori in corrispondenza dei quali si è osservato un miglioramento della qualità o un contenimento dei costi di fornitura dei servizi (dall'aumento degli acquisti librari all'estensione dell'orario di apertura e all'incremento del rapporto numerico bambini/educatori) possono caratterizzare sia la gestione pubblica che quella privata. Tra i fattori di cui invece si può avvantaggiare in particolare la gestione privata possiamo annoverare, accanto al minor costo del personale e alla flessibilità nella gestione dello stesso, l'appartenenza dell'ente gestore ad una comunità professionale specializzata nelle singole aree di servizio, che contribuisce ad accrescere l'esperienza, la sensibilità e le risorse relazionali, a tutto vantaggio dell'utenza.

Capitolo I

Il servizio di asilo nido

1. La decisione di esternalizzare

Il servizio di asilo nido è istituito nel Maggio 1976 e predisposto per accogliere 19 bambini di età compresa tra i 3 mesi e i 3 anni. Fino al Giugno 1993 il comune lo gestisce tramite proprio personale, costituito da cinque educatori, due addetti ai servizi vari e una cuoca.

La sua esternalizzazione ha visto il susseguirsi di una serie di **tappe-decisioni** che illustriamo, a partire dalle ragioni addotte dall'amministrazione negli atti che l'hanno accompagnata, dal cui esame emerge l'assenza di qualsiasi considerazione di *economicità* alla base della scelta (con l'eccezione di un accenno ai "costi assai elevati che il servizio attualmente impone" da parte dell'assessore ai servizi sociali nella riunione del comitato di gestione del 25/3/92). Né d'altro canto l'amministrazione si riteneva insoddisfatta della *qualità del servizio* offerto; anzi, a quest'ultimo proposito vi era stata la relazione di un consigliere comunale (allegata alla CC n°179/93) che aveva dato un giudizio molto positivo sul suo funzionamento (igiene praticata scrupolosamente, alimentazione ben curata, nessuna contestazione da parte di singoli genitori o del comitato di gestione, unico problema il materiale come materassi e sedie, ormai in stato di usura).

La decisione di ampliamento dell'offerta (1992)

Il Consiglio comunale (CC n°131) approva all'unanimità un programma che prevede l'ampliamento della capienza dell'asilo da 19 a 38 posti e la realizzazione di un nuovo asilo in una frazione del territorio, per altri 20 posti. La decisione è fondata sui seguenti elementi:

- Esiste una domanda inevasa pari a 20-30 posti ogni anno;
- Il 74% dei genitori di bambini di età 0-3 anni (circa 300) ritiene utile per il proprio figlio la frequenza di un asilo nido, così come emerge da un'indagine condotta dal comitato di gestione dell'asilo; questo fa presumere che la domanda potenziale sia notevolmente superiore a quella espressa (risultato che è confermato applicando alla popolazione 0-3 anni la percentuale del 35% che secondo alcune statistiche nazionali indica la domanda potenziale).
- Il servizio di asilo nido va promosso non solo come mezzo per consentire ad entrambi i genitori di lavorare ma anche in quanto "primo anello della catena educativa del paese".

Il parere del comitato di gestione

I membri del comitato (genitori ed educatori), interpellati prima della decisione di cui sopra, si dicono perplessi riguardo alla provenienza probabilmente non pubblica del personale che dovrebbe essere assunto in vista dell'ampliamento prospettato. La loro approvazione giunge solo allorché l'assessore assicura che l'assenso del comitato riguarda esclusivamente l'aumento di posti previsto, mentre la discussione sulla questione gestionale (pubblico *versus* privato) viene rimandata ad una futura discussione.

La scelta gestionale (1993)

Quando viene il momento di prendere una decisione sulla forma gestionale con cui provvedere all'ampliamento, l'ipotesi di allargare l'organico comunale non viene neanche presa in considerazione dall'amministrazione, che all'unanimità stabilisce (CC n°179, integrata dalla CC n°218) di affidarsi, per l'anno scolastico **1993/94**, ad una cooperativa specializzata, per affiancare personale educatore a quello comunale.

Per l'anno scolastico seguente (1994/95) l'intera gestione dell'asilo (CC n°97, approvata all'unanimità) viene affidata ad una cooperativa sociale, così da rendere possibile il trasferimento del personale comunale ivi impiegato presso il secondo asilo, che entrerà in funzione nell'autunno. L'affidamento è rinnovato alla cooperativa vincitrice della gara per gli anni scolastici 1995/96 (CC n°66) e 1996/97 (GC n°407), mentre per l'anno successivo viene indetta una nuova gara (relativa ad entrambi gli asili).

Le ragioni alla base dell'esternalizzazione

L'esternalizzazione del servizio dunque, così come emerge da questo esame, non ha fatto seguito ad un'analisi delle alternative disponibili da parte dell'amministrazione; al contrario, la soluzione "esternalizzazione" è stata adottata come se fosse l'unica in grado di consentire dapprima l'ampliamento della capienza dell'asilo ed in seguito l'apertura della nuova sede. A questo proposito osserviamo che in questi anni il comune aveva già provveduto ad esternalizzare l'acquedotto comunale e di conseguenza alla ricollocazione del personale impiegato; l'assunzione di nuovo personale comunale di fronte all'esigenza di ampliare l'organico dell'asilo deve essere apparsa in contrasto con l'indirizzo politico intrapreso.

I risultati di uno studio commissionato dal comune

Nel 1992 è stata condotta da una società di consulenza (indicata da ora in poi dalla sigla RS) una ricerca circa la domanda sociale e la corrispondente offerta di servizi (tra cui l'asilo nido) nel comune. Anche se l'amministrazione, procedendo all'ampliamento dell'asilo e alla sua esternalizzazione, non vi fa esplicito riferimento, ci sembra utile richiamarne alcuni punti, che da un lato confermano la sostanzialità degli argomenti sulla base dei quali l'amministrazione ritiene necessario l'aumento dei posti disponibili e dall'altro offrono una traccia su cui condurre la valutazione della politica.

- L'offerta è giudicata quantitativamente insufficiente; esiste infatti una consistente fascia di domanda che non si esprime a causa della localizzazione inadeguata del servizio (l'asilo è difficilmente raggiungibile da una delle due frazioni e impraticabile dall'altra, né esiste alcun servizio di trasporto). Tale carenza non diviene un problema sociale pressante solo grazie al ruolo massiccio svolto dalla famiglia allargata, ma questo non esonera l'amministrazione dalla necessità di aumentare l'offerta di 50-60 posti.
- Il servizio offerto è di buona qualità, specie se al paragone con altre realtà come il capoluogo di provincia; si rilevano tuttavia carenze nell'arredo e nelle strutture e dei margini di miglioramento sono identificati nel numero di educatori, da aumentare, e nell'équipe psicopedagogica, che andrebbe ripristinata invitando anche le famiglie a partecipare. Questo è particolarmente importante se l'obiettivo è quello di offrire un servizio non di mera custodia (è questa la veste in cui il nido soffre della concorrenza della famiglia allargata) ma di educazione per i bambini e le loro famiglie.
- L'offerta dovrebbe prendere in considerazione tre componenti della domanda che risultano centrali:

- *flessibilità*

- *facilità e velocità di accesso*

- *qualità educativa*

La risposta alle prime due istanze implica la messa appunto di strutture agili, di piccola dimensione, collocate strategicamente sul territorio in maniera diffusa e con un orario non rigido, potenzialmente capaci di coprire le 24 ore; ad esempio una cooperativa di genitori in grado di offrire un'assistenza completa, dalla cura di piccoli gruppi di neonati alla predisposizione di un pronto servizio di baby-sitting, rispetto alla quale il comune fungerebbe da stimolo e sostegno (strutture, formazione).

Alla terza esigenza si potrebbe far rispondere direttamente il privato: l'amministrazione infatti può prendere in considerazione l'ipotesi di svincolare il servizio dall'esigenza di tenere bassi i

costi poiché esiste una fascia della domanda potenziale che proviene da situazioni economiche molto agiate.

2. L'oggetto dell'appalto

L'appalto della gestione non ha comportato alcuna modificazione circa lo svolgimento del servizio (calendario di apertura previsto dal primo Lunedì di Settembre alla metà di Luglio, con interruzioni per le vacanze di Natale e Pasqua per un totale di 42 settimane, con orario 8.00-17.15 e chiusura al Sabato) e le modalità di ammissione dei bambini, che restano regolate dall'amministrazione. L'ente gestore, oltre a garantire la presenza di educatori (in rapporto 1 a 7 coi bambini) e di personale ausiliario e di cucina in grado di condurre il nido (pulizia, mensa, ecc), si fa carico delle spese per utenze, dell'acquisto di materiali di ogni tipo (vestiario, igienico, ludico, ecc.) e della manutenzione ordinaria del locale, di proprietà del comune e messo a disposizione gratuitamente, ed è inoltre tenuto a stipulare una polizza assicurativa.

Il gestore riceve dall'amministrazione un canone per ciascun bambino iscritto e riscuote direttamente le quote pagate dalle famiglie, nelle misure fissate dalla Giunta comunale. E' stabilito che l'amministrazione continui a versare un ammontare relativo a 38 bambini anche quando il n° di iscritti sia superiore, mentre il costo di eventuali esenzioni dal pagamento, parziali o totali, stabilite su decisione dell'amministrazione, viene a gravare sulla stessa.

Nella tabella seguente sono riportati, per ciascun anno scolastico: il **n° di iscritti**, che dopo essere passato da 19 a 38 nel 1993/94, si eleva fino a 45; il valore della quota spettante alle famiglie, la cui crescita si mantiene elevata anche considerando l'incremento del costo della vita; il valore assunto dal canone mensile, che l'amministrazione paga sempre per 10 mesi di durata, limitatamente agli anni in appalto.

| | <i>Gestione diretta</i> | <i>Gestione mista</i> | <i>Gestione appaltata</i> | | | |
|---|-------------------------|-----------------------|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
| | | | <i>1993/94</i> | <i>1994-95</i> | <i>1995-96</i> | <i>1996-97</i> |
| N° iscritti | 19 | 38 | 38 | 38 | 44 | 45 |
| Quote famiglia (000) (tempo parziale/ tempo pieno) | 200/300 | 250/350 | 250/350 | 300/400 | 300/400 | 340/450 |
| Quota media in £1997 | 295.000 | 341.000 | 326.000 | 363.000 | 353.000 | 393.000 |
| Canone per bambino | | | 935.000 | 919.515 | 938.825 | 982.456 |

Il canone del 1994/95 (GC n° 681 del 25/8/94 e 938 del 19/12/95) è stato fissato a seguito della gara effettuata, così come quello per il 1997/98; quello del 1995/96 (CC n° 66 del 28/8/95) è pari a quello dell'anno precedente aumentato secondo l'indice ISTAT e diminuito di £50.000, che corrispondono all'aumento imposto mensilmente alle famiglie, mentre quello del 1996/97 (GC 407 del 24/7/96) è ricavato dal precedente applicando l'aumento secondo l'indice ISTAT.

3. La convenienza economica della scelta

La riduzione dei costi

Col passaggio dalla gestione diretta a quella appaltata, il costo sostenuto da famiglie e amministrazione per l'erogazione del servizio è aumentato di circa il 20%; ciò, a fronte dell'aumento del n° di iscritti che si è verificato fin dal primo anno di appalto, ha significato una **diminuzione del 40% del costo per bambino iscritto** (confronto in tab.1).

La convenienza che derivava all'amministrazione dalla scelta compiuta è poi aumentata a seguito del maggior onere imposto alle famiglie. Ne è conseguita una **diminuzione del costo sostenuto dal comune per bambino iscritto del 50%** (confronto in tab.2).

Per quanto riguarda gli anni seguenti, tra il 1994/95 e il 1995/96 il costo del servizio è rimasto costante mentre quello sostenuto dall'amministrazione è sceso notevolmente (in sostanza la cooperativa ha accettato una riduzione di £50.000 del canone corrispostole dall'amministrazione a fronte di un equivalente aumento della tariffa richiesta alle famiglie). Tra il 1995/96 e il 1996/97 l'amministrazione, nonostante che gli iscritti siano passati a 44, ha continuato a versare il canone per 38 bambini (di qui l'ulteriore risparmio ottenuto tra questi due anni scolastici, stavolta non incrementato a danno dell'utenza). Infine, la gara effettuata per l'anno scolastico in corso, ha comportato un incremento non indifferente del canone imposto al comune, che questo ha scaricato in gran parte sugli utenti (di qui l'aumento del costo del servizio, avvenuto a parità di quello sostenuto dall'amministrazione).

TAB.1

| | <i>Gestione diretta</i> (media 91-92-93) | <i>Gestione appaltata</i> | | | |
|----------------------------------|---|---------------------------|---------------|---------------|---------------|
| | | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 |
| COSTO del SERVIZIO | 355.818 | 469.724 | 486.765 | 520.472 | 550.333 |
| CdS in £1997 | 432.006 | 509.538 | 505.290 | 525.073 | 550.333 |
| CdS in £1997 per iscritto | 22.737 | 13.409 | 13.297 | 11.933 | 12.230 |

Cfr. Nota metodologica n°1. La rivalutazione è effettuata moltiplicando i valori espressi in £ degli anni indicati, per i coefficienti elaborati dall'ISTAT per la traduzione in £ ad Ottobre 1997 con riferimento all'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Per quanto riguarda gli anni scolastici la rivalutazione è avvenuta considerando che 4 dei 10 mesi appartengono all'anno solare precedente e 6 a quello seguente.

TAB.2

| | <i>Gestione diretta</i> | <i>Gestione appaltata</i> | | | |
|--|-------------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 |
| COSTO SOSTENUTO dall'AMMINISTRAZIONE | 309.372 | 356.245 | 353.016 | 367.624 | 377.833 |
| COSTO amm.ne in £1997 | 375.527 | 386.440 | 366.452 | 370.873 | 377.833 |
| COSTO SOSTENUTO per iscritto dall'amm.ne in £1997 | 19.764 | 10.169 | 9.643 | 8.429 | 8.396 |

Il costo sostenuto dall'amministrazione è ottenuto sottraendo al costo del servizio gli importi relativi alle quote pagate dagli utenti. Per gli anni in appalto, coincide con l'importo corrisposto dall'amministrazione al gestore. Cfr. comunque la Nota metodologica n°1.

Fattori alla base della riduzione dei costi verificatasi

Di fronte alla riduzione così sensibile del costo per iscritto ottenuta con l'appalto del servizio, viene naturale domandarsi se questa è stata resa possibile dall'incremento del rapporto numerico tra bambini iscritti e educatori. In effetti, all'aumento degli iscritti da 19 a 45 non ha corrisposto un aumento equivalente delle ore-educatore, passate da 150 a 225; si è quindi registrato un sensibile incremento, da 5,7 a 9, del **n° di bambini iscritti per educatore**.

| | Gestione diretta | Gestione appaltata (a.s. 97/98) |
|---|---|--|
| n°iscritti | 19 | 45 |
| Personale utilizzato | 5 educatori (a 36 ore, 30 coi bambini) 2 add. serv.vari (36 ore) 1 cuoca (36 ore) | 6 educatori (a 33 ore, 30 coi bambini) 3 educatori (a 18 ore, 15 coi bambini) 3 addetti ai serv. vari (a 31 ore) 1 cuoca (30 ore) |
| Totale ore educ. a contatto coi bambini | 150 | 225 |
| N° educ. presenti per ora di apertura | 3,3 | 5 |
| N° di bambini iscritti per educ. | 5,7 | 9 |

La dotazione di personale ed il n° di iscritti si riferiscono a situazioni in cui non erano presenti bambini portatori di handicap. Il n° di educatori presenti per ora di apertura è calcolato dividendo le ore educatore complessive per le ore di apertura del nido (45), mentre il n° di bambini iscritti per educatore è ottenuto dividendo il n° di iscritti per il n° di educatori presenti per ora di apertura.

Un altro fattore di risparmio è consistito nello sfruttamento delle **economie di scala** che si sono realizzate grazie all'incremento della capienza. Ad esempio, per cucinare per 45 bambini invece di 19 non è stato necessario assumere una nuova cuoca; ugualmente il personale non educatore è cresciuto meno che proporzionalmente rispetto ai bambini accolti. Sono inoltre diminuite le ore settimanali (monte ore settimanale) che ciascun educatore dedica ad attività di programmazione, incontri con i genitori, ecc.

Inoltre, un fattore che sicuramente risulta decisivo nel permettere alla gestione esternalizzata di costare così meno rispetto a quella diretta, è il **minor costo del personale**, a parità di ore lavorate; possiamo infatti calcolare che un'ora di personale impiegato nell'asilo è costata alla cooperativa, nell'anno scolastico 1996/97, **£22.894**, mentre il comune spendeva in media (tra il 1991 e il 1993) **£30.947** (in £1997)³.

³ La cooperativa ha speso infatti £397.115.372 (la cifra, comunicatami dalla stessa, comprende gli stipendi ed i versamenti a carico del datore di lavoro per INPS e INAIL) impiegando, in aggiunta al personale indicato in tabella, un educatore per 38 ore settimanali. Operando una drastica semplificazione, possiamo considerare che, dato l'impiego di personale, le ore annuali sono state 17.346 (413 settimanali per 42 settimane). Il comune invece ha sostenuto una spesa pari a £374.329.000 (£308.928.000, che è la spesa media per gli anni 1991-93, espressa in £1997) per fornire 12.096 ore di personale annuali (288 ore settimanali per 42 settimane).

4. La qualità del servizio offerto

La politica di esternalizzazione del servizio, replicata, come vedremo, a qualche anno di distanza per il nuovo asilo, non ha comportato alcun cambiamento di rilievo per quanto riguarda l'ACCESSIBILITA' ai nidi e la FLESSIBILITA' del servizio offerto, che costituiscono due delle tre componenti della domanda che secondo lo studio della RS (cfr. par. 1) avrebbero dovuto essere prese in considerazione dall'amministrazione. Il trasporto dei piccoli è restato infatti completamente a carico dei genitori e l'orario complessivo di apertura non ha subito variazioni, così come la possibilità di un'entrata/uscita diversificata dei bambini.

Alla base della riduzione dei costi verificatasi avevamo rilevato (par. 3) un incremento del rapporto numerico bambini/educatori; la QUALITA' EDUCATIVA (la terza componente identificata dal suddetto studio), nei limiti in cui l'indicatore costituito da questo rapporto la rappresenta, ha subito perciò una certa contrazione. Occorre però specificare che questa non è stata proporzionale alla crescita del **n° di bambini iscritti** per educatore osservata nel paragrafo precedente (da 5,7 a 9) in quanto non ha comportato una crescita equivalente **del n° di bambini effettivamente presenti** per educatore. La cooperativa garantisce infatti, tramite il prolungamento in servizio del proprio personale che si renda necessario a tal fine, che non sia superato lo standard di **1 a 7** (fissato con la L.R. 47/86) con riferimento ai bambini presenti, in linea con l'interpretazione recentemente suggerita dalla Regione (circolare n°1183/1995).

5. Il secondo asilo nido: una conferma della decisione

Nell'autunno del 1994 (21 Ottobre) viene istituito in una frazione del comune (del tutto periferica ma densamente popolata) un nuovo asilo nido, predisposto ad accogliere 19 bambini. L'orario ed il calendario adottati sono i medesimi seguiti nel primo asilo (dal Lunedì al Venerdì, con orario 8,00-17,15, per 42 settimane) ed il personale utilizzato è quello comunale che fino al Luglio dello stesso anno vi è stato impiegato. Il nido non viene dotato di una cucina propria data la possibilità di utilizzare nella preparazione dei pasti per i propri ospiti quella della adiacente scuola materna.

Dopo due anni di funzionamento l'amministrazione decide (**CC n°79 del 13 Maggio 1996**) di affidare all'esterno anche la gestione di questo asilo, fissando un costo presuntivo di £200.000.000. Alla base della decisione sta il confronto tra i due asili, che, nei calcoli effettuati dall'amministrazione comunale, si profila nettamente a favore di quello appaltato: qui **45 bambini** costano al comune **£355.000.000**, mentre la gestione diretta grava per **£350.000.000** pur essendo solo **19 i bambini** accolti nell'asilo. Questo confronto tuttavia è condotto in modo da mostrare la gestione diretta più onerosa di quanto non sia; infatti dalla seconda cifra non sono state sottratte le somme versate dai genitori all'amministrazione, pari a 55 milioni (dalla prima cifra tali somme non devono essere sottratte perché sono incassate direttamente dalla cooperativa)⁴.

Secondo gli amministratori, l'appalto del servizio non dovrebbe comportarne lo scadimento qualitativo, tutt'altro, visto che "la gestione dell'asilo nido appaltato ha avuto risultati positivi sia dal punto di vista didattico che economico". Affermazioni di questo genere non sono però supportate da dati che indichino che vi è stata un'analisi più approfondita da parte dell'amministrazione, come emerge anche dalle critiche mosse dall'opposizione, nè trovano fondamento in un giudizio favorevole da parte degli utenti. Infatti la prima indagine che ha interpellato approfonditamente e separatamente i genitori dei bimbi dei due asili risale al 1997.

La gara per la gestione dell'asilo nell'a.s. 1996/97 è vinta dalla stessa cooperativa che gestisce il primo asilo. L'orario ed il calendario non subiscono modificazioni e le regole fissate nel contratto, stipulato nel Settembre 1996, ricalcano quelle stabilite nella convenzione riguardante il primo (ripartizione delle spese, n° di bambini per educatore, ecc). L'unica differenza consiste nel servizio di mensa, che non è compreso in questo appalto in quanto i pasti continuano ad essere forniti dall'adiacente mensa comunale (l'ente gestore è tenuto a rimborsare l'amministrazione con £7.000 per ogni pasto consumato). Per il 1997/98 viene condotta una nuova gara per l'appalto di entrambi gli asili, vinta nuovamente dalla medesima cooperativa.

Già dal primo anno di appalto il n° di bambini iscritti passa da 19 a 24; il canone mensile corrisposto dal comune, in entrambi gli anni per 19 bambini, è pari a **£842.105** nell'a.s. 1996/97 ed a **£982.456** nel seguente.

La **convenienza economica dell'esternalizzazione** è dimostrata dall'ingente riduzione del costo del servizio complessivamente sopportato dall'amministrazione e dalle famiglie di utenti che si è

⁴ Vi è poi un'altra inesattezza, che, seppur di entità più lieve, opera nella stessa direzione dell'altra. Il totale della rubrica 11 "Asilo Nido e Assistenza" del consuntivo 1995 ammonta a £704.366.797; da questo, per ricavare le spese sostenute per la gestione diretta del secondo asilo, non dovrebbero essere sottratti solo i £354.981.895 spesi per la gestione appaltata del primo asilo, ma anche £7.890.047 di spese per l'assistenza e il mantenimento dell'infanzia illegittima, che non hanno nulla a che vedere con la gestione dei due asili. La somma che l'amministrazione avrebbe dovuto utilizzare nel confronto è quindi pari a **£286.000.000** (=704.367.000 - 354.982.000 - 7.890.000 - 55.000.000). Inoltre nell'anno scolastico 1995/96 i bambini iscritti presso l'asilo in appalto sono 38 e non 45.

ottenuta (circa il 40%); poichè si è contemporaneamente verificato l'aumento del n° di iscritti, il costo unitario si è ridotto di oltre il 50%. Come nel caso del primo asilo, quest'ultimo valore ha subito un contenuto rialzo con l'anno scolastico corrente.

| | Gestione diretta | Appalto | |
|---|-------------------------|------------------|------------------|
| | 1995 | 1996/97 | 1997/98 |
| Costo del servizio | 307.770.000 | 195.200.000 | 224.571.000 |
| Costo del servizio in £1997 | 326.852.000 | 196.926.000 | 224.571.000 |
| Costo del servizio in £1997 per iscritto | 17.203.000 | 8.205.000 | 9.357.000 |

Fonti: cfr. la Nota metodologica n°2, che spiega, tra le altre, cose il motivo per cui il costo del servizio per iscritto non può essere confrontato con quello rilevato nel caso del primo asilo.

In questo caso, a seguito dell'appalto, l'impiego di personale educatore, misurato in ore, è diminuito nonostante l'aumento degli iscritti da 19 a 24, provocando un aumento del n° di bambini iscritti per educatore esattamente pari a quello registrato nel primo asilo.

| | Gestione diretta (1995/96) | Appalto (1997/98) |
|---|---|---|
| n°iscritti | 19 | 24 |
| Personale | 5 educatori a 36 ore (30 con i bambini) 2 addetti ai serv.vari | 2 educatori a 18 ore (15 con i bambini) 3 educatori a 33 ore (30 con i bambini) 2 add. serv. vari |
| Totale ore educatore a contatto coi bambini | 150 | 120 |
| N° educ. presenti per ora di apertura | 3,33 | 2,67 |
| Bamb. iscritti per educ | 5,7 | 9 |

6. Conclusioni

I risultati ottenuti

La valutazione della politica di esternalizzazione adottata risulta positiva quando si prendano in considerazione congiuntamente le conseguenze dal punto di vista della **quantità**, della **qualità** e dei **costi**. L'amministrazione infatti è stata in grado, in buona parte grazie alla notevolissima riduzione del costo sostenuto per ciascun iscritto, di aumentare l'offerta di ben 50 posti (tanti quanto quelli individuati come domanda insoddisfatta del servizio - cfr. par. 1). Nello stesso tempo la qualità dell'offerta è diminuita, ma in maniera meno decisa; infatti il n° di bambini presenti per educatore è aumentato ma non ha superato lo standard regionale di 7.

Poiché non si è rilevato alcun miglioramento dal punto di vista della qualità erogata, l'incremento delle tariffe sopportato dagli utenti del servizio appare ingiustificato; questo stesso però ha contribuito a ridurre il costo unitario sostenuto dall'amministrazione e in questo modo ad accrescere l'offerta di posti.

A *fortiori* va considerato il livello elevato di soddisfazione degli utenti attuali, che emerge a seguito dell'indagine effettuata nel Maggio 1997 (data in cui entrambi gli asili risultano già appaltati) sui genitori dei bambini frequentanti il nido (65): 24 questionari (su 30 ritornati) presentano la sufficienza in tutte le risposte (sono previste due sole modalità: SUFF/INSUFF), la maggior parte delle insufficienze concentrandosi sugli orari di apertura. Il voto generale dato al servizio è pari a 9,1 e tra i commenti prevale l'apprezzamento per l'attuale personale in servizio (coordinatore pedagogico ed educatori) e il timore per una loro sostituzione in futuro.

La scommessa del comune

Il comune ha promosso un ampliamento dell'offerta che è andato ben oltre la soddisfazione della domanda inevasa; si è fatto promotore infatti di una concezione del nido che supera quella della custodia per figli di genitori entrambi lavoratori (nel cui ambito la predisposizione di un'offerta superiore alla domanda espressa si profila quantomeno superflua) e lo vede gradino fondamentale nel processo di apprendimento del bambino. Lo studio della RS (cfr. par. 1) aveva sottolineato d'altra parte come, qualora si volesse "strappare" i piccoli alla concorrenza molto forte esercitata dalla famiglia allargata, fosse indispensabile aumentarne la qualità educativa, l'accessibilità e la flessibilità. Nonostante questo sia avvenuto solo in parte, grazie all'apertura di una sezione staccata del nido in una frazione del comune, che ha certamente accresciuto l'accessibilità al servizio, il comune ha vinto la sua scommessa: i posti offerti hanno faticato un po' a riempirsi nei primi anni ma attualmente si può dire che i due nidi funzionino a pieno regime. Il solo aumento della capienza ha provocato quindi un miglioramento nella percezione del servizio da parte degli utenti potenziali, che non hanno più esitato a rivolgersi al nido.

Capitolo II

Il centro diurno per anziani

1. La decisione di esternalizzare

Questo servizio si rivolge ad anziani che vivono soli e in condizioni di bisogno ed ha lo scopo di alleggerire il peso che la presenza di un anziano, seppur non convivente, esercita sulle famiglie ed evitare nello stesso tempo il ricovero in casa di cura. Questo infatti, oltre ad essere molto oneroso per il bilancio comunale, difficilmente è temporaneo e permette il mantenimento da parte dell'anziano di una certa autonomia (ed è quindi sconsigliabile se non in casi di estrema gravità).

Gli utenti, selezionati dall'amministrazione tra anziani parzialmente o del tutto non-autosufficienti, sono trasportati ed ospitati presso un locale messo a disposizione dalla Parrocchia e ricevono assistenza nell'assunzione di cibo, nella mobilitazione degli arti, nell'assunzione di farmaci e nella cura dell'igiene personale (bagni protetti). Viene inoltre svolta un'attività di animazione e socializzazione, in raccordo con le associazioni di volontariato, gli altri enti operanti sul territorio ed i familiari degli ospiti.

Fin dall'apertura del Centro (1986) il comune ha assicurato lo svolgimento del servizio in collaborazione con la USL di zona, con orario 8.30-17.00 dal Lunedì al Venerdì e chiusura per 15 giorni annui, per un numero di circa 10 utenti. Il personale di ruolo era costituito da 3 operatori addetti all'assistenza domiciliare, di cui 1 della USL e 2 del comune (IV qual. funz.), cui venivano affiancati uno o più obiettori di coscienza. Questo organico, dopo alcuni anni caratterizzati da una domanda sempre inferiore ai 10 posti offerti, si è rivelato numericamente carente al fine di offrire agli utenti un servizio continuativo; inoltre si è rilevata la mancanza di figure specializzate (es. psicologo) che sarebbe stato utile impiegare presso il Centro ma non a tempo pieno e di cui non si giustificava dunque l'assunzione. Ma il problema più pressante per l'amministrazione si è verificato a causa dell'assenza in organico di figure professionali utilizzabili per la sostituzione degli addetti ammalati o in ferie, che quindi avveniva solo in casi di emergenza (ricorrendo o ad un altro obiettore o agli addetti all'assistenza domiciliare della USL); ciò faceva sì che il servizio venisse offerto in uno stato di precarietà e continua emergenza. Di qui la decisione della Giunta comunale di affidarne la completa gestione all'esterno (**GC n°1046 del 6/12/94**), dopo che nell'ultimo anno era stata sperimentata con successo una forma di gestione mista, che affiancava al personale un operatore di una cooperativa sociale. Dopo alcuni mesi la scelta è stata confermata dal Consiglio (atto fondamentale di indirizzo, **CC n°43 del 26/6/95**).

Dal punto di vista dell'**economicità**, la maggior convenienza della gestione affidata a terzi rispetto a quella diretta (cogestione Comune-USL), a parità di livello quali-quantitativo del servizio, è considerata "indubbia" (CC n°43). Non ne viene quindi data dimostrazione, se non quando il Coreco ne fa, dopo alcuni mesi dall'esternalizzazione del servizio, esplicita richiesta. Nella risposta (CC n°67 del 28/10/95), l'onere derivante dall'affidamento del servizio alla cooperativa (£**154.000.000**) viene confrontato con la spesa che il comune dovrebbe sostenere gestendo in proprio un servizio dalle medesime caratteristiche di quello offerto dalla cooperativa; poiché ciò significherebbe creare dei profili professionali nuovi, i costi raggiungerebbero circa **200 milioni**, di cui 182 di spese per il personale, così ripartite:

| n° unità | qualifica funzionale | Competenze + oneri a carico dell'ente |
|---|----------------------|---------------------------------------|
| 1 | 7 | 46.024.627 |
| 1 | 6 | 36.658.364 |
| 3 | 4 | 100.112.466 |
| TOTALE COSTO COMPLESSIVO 182.795.457 | | |

Fonte: allegati alla CC n°67

Dal ragionamento effettuato sembra dunque di poter intuire che nelle intenzioni dell'amministrazione al momento dell'esternalizzazione non c'era tanto la volontà di ridurre i propri costi rispetto al passato, quanto quella di garantire, tramite il ricorso ad un aumento del personale e della sua specializzazione, un servizio migliore, che tramite una gestione diretta si supposeva che si sarebbe rivelato ancor più oneroso.

La politica di esternalizzazione del servizio può essere valutata anche alla luce dell'analisi che ne aveva fatto la RS (1992); da questa emerge che il Centro, nato con la finalità di costituire un luogo di ritrovo e favorire l'integrazione tra anziani autosufficienti e non, è diventato nel giro di qualche anno un luogo di assistenza per anziani scarsamente autosufficienti, mentre anche la seconda finalità, quella di un'integrazione col territorio circostante, andava velocemente disattesa. Data questa situazione e la condizione complessiva del sistema dei servizi offerti all'anziano, vengono individuate alcune linee che dovrebbero guidarlo:

- perseguire il più possibile gli obiettivi di flessibilità;
- considerare al centro degli interventi non solo l'anziano ma anche la famiglia;
- sostenere in ogni modo il ruolo attivo dell'anziano.

2. L'oggetto dell'appalto

Durante la gestione diretta tutte le spese per il servizio ricadevano sul comune, sia direttamente (proprio personale, utenze, manutenzione) che indirettamente, come nel caso della mensa (la USL l'ha fornita fino al 1992, richiedendo dei rimborsi *una tantum*) e del dipendente "prestato" dalla USL (il comune la rimborsava in una misura che non è stato possibile ricostruire e che quindi abbiamo stimato col costo medio di un dipendente di IV qual. funz.).

La gara di appalto è vinta da una cooperativa sociale, che inizia a gestire il Centro dal Febbraio 1995; dapprima il servizio le viene affidato per tre mesi (GC n°30 del 14/1/95), poi gli incarichi sono sempre rinnovati fino alla fine del 1997 (GC n°497 del 4/7/95, n°6 del 15/1/97). Il **contratto** è stipulato il 13/11/95 secondo lo schema del **capitolato d'appalto** approvato congiuntamente alla delibera GC n°1.046. Il numero di ospiti, ammessi su indicazione dell'amministrazione, passa **da 10 a 12**, e la cooperativa è tenuta a garantire, oltre alla direzione del centro, la presenza di n°1 educatore e n°3 ausiliari. Non vengono introdotti cambiamenti di rilievo circa i servizi offerti e l'orario di apertura, con l'eccezione **dell'apertura al Sabato**, introdotta dal 1° Luglio 1996 (GC n°334 del 12/6/96), a cui si deve l'incremento delle giornate di apertura evidenziato in tabella.

| | GESTIONE DIRETTA | APPALTO | | |
|----------------------|------------------|--------------|---------------|--------------|
| | | 1995 | 1996 | 1997 |
| Utenti | 10 | 12 | 12 | 12 |
| Orario | 8.30 - 17.00 | 8.30 - 17.00 | 8.30 - 17.00 | 8.30 - 17.00 |
| Apertura al Sabato | NO | NO | dal 1° Luglio | SI |
| Giornate di apertura | 250 | 250 | 274 | 300 |

Il locale, di proprietà della parrocchia, viene ceduto gratuitamente e l'amministrazione ne mantiene l'onere della manutenzione straordinaria. La mensa ed il trasporto degli utenti continuano ad essere di competenza del comune (i pasti arrivano infatti dalla mensa comunale mentre per il trasporto il comune si appoggia alla misericordia), mentre diventano a carico della cooperativa la pulizia del locale, il pagamento delle utenze (effettuato dal comune, che viene poi rimborsato dietro presentazione delle bollette), la manutenzione ordinaria e la fornitura di vestiario e di materiali per lo svolgimento delle attività e per l'igiene personale.

3. La convenienza economica della scelta

La scelta di affidare la gestione ad una cooperativa ha comportato un incremento del **costo** annuale del servizio (sostenuto da famiglie e amministrazione) che è dovuto in parte all'aumento del numero di utenti e delle giornate di apertura che si è nel contempo realizzato ed in parte alla **crescita**, seppur moderata, **del costo giornaliero per utente**, avvenuta soprattutto a partire dal secondo anno di appalto.

Questo maggior onere non è stato sopportato in toto dall'amministrazione, che infatti ne ha trasferito una parte sugli utenti, la cui tariffa giornaliera è passata da £7.000 a £12.000 nel giro di qualche anno e sarà probabilmente portata a £15.000 a partire dal Settembre 1998. La **crescita del costo giornaliero per utente netto**, che rappresenta il costo a carico del comune (ossia il costo del servizio al netto delle contribuzioni) risulta perciò più contenuta (col primo anno se ne registra anzi una diminuzione).

| | GESTIONE DIRETTA | | | APPALTO | | |
|--|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Costo (000) | 126.093 | 124.955 | 123.977 | 151.157 | 179.385 | 195.742 |
| Costo per giornata di apertura | 504.372 | 499.821 | 495.908 | 604.268 | 654.691 | 652.473 |
| Costo per utente (000) | 12.609 | 12.496 | 12.398 | 12.596 | 14.948 | 16.311 |
| Costo giornaliero per utente | 50.437 | 49.982 | 49.591 | 50.984 | 54.558 | 54.372 |
| MEDIA | 50.000 | | | 54.971 | | |
| Contributi utenti (000) | 12.272 | 12.678 | 14.638 | 23.408 | 27.178 | 25.000 |
| Costo al netto dei contributi utenti (000) | 113.821 | 112.277 | 109.338 | 127.749 | 152.207 | 170.742 |
| Costo giornaliero per utente al netto dei contributi utenti | 45.528 | 44.911 | 43.735 | 42.583 | 46.292 | 47.428 |
| MEDIA | 44.725 | | | 47.011 | | |

Per l'origine del "costo" cfr. la nota metodologica n°3.

Tutte le voci sono espresse in £1997.

4. La qualità del servizio offerto

La valutazione della qualità del servizio può essere effettuata sulla base di tre fattori di qualità: la CONTINUITÀ, intesa in riferimento sia al servizio che alla stabilità del rapporto numerico anziani/operatori, la FLESSIBILITÀ del servizio e il grado di PROFESSIONALITÀ dell'assistenza (cfr. Nota metodologica n°4).

CONTINUITÀ

• Continuità del servizio

Durante la gestione diretta il funzionamento del servizio era affidato alla buona disposizione e all'iniziativa dei singoli operatori e questo lo rendeva fortemente instabile; la gestione odierna assicura invece un servizio più organizzato e regolare (anche grazie alla presenza, alle spalle degli operatori, di una struttura specializzata nell'assistenza agli anziani), senza quelle oscillazioni che caratterizzavano la gestione precedente.

• Stabilità del rapporto numerico utenti/operatori

Durante la gestione comunale i tre operatori venivano affiancati in maniera discontinua da uno o due obiettori di coscienza e gli operatori assenti non venivano sostituiti se non in casi di emergenza. Adesso la cooperativa impiega 5 operatori fissi e le sostituzioni sono quasi sempre garantite, perlopiù tramite lo stesso personale impiegato nel centro (con il prolungamento orario in caso di bisogno o ricorrendo all'operatore che in quel giorno avrebbe il turno di riposo); se questo non è sufficiente ci si rivolge ad un operatore esterno, che comunque viene scelto in un piccolo gruppo ormai noto agli utenti.

FLESSIBILITÀ

La scarsa flessibilità che caratterizzava il servizio prima della sua esternalizzazione è legata a due fattori, sui quali l'appalto del servizio non ha avuto alcuna influenza:

1) Il trasporto, che viene effettuato dalla misericordia ad orari fissi e quindi limita la flessibilità di entrata e uscita dal Centro (ad es. non è prevista un'entrata o un'uscita all'ora di pranzo). Inoltre la dimensione del mezzo impiegato rende necessario effettuare due turni, creando dei tempi morti che raggiungono il 35% del tempo teoricamente disponibile (la seconda mandata di anziani arriva verso le 10,00 mentre la prima se ne va alle 15,40 circa) e quindi limitando fortemente le possibilità di organizzare attività.

2) La compresenza di anziani autosufficienti e di anziani del tutto non autosufficienti, unita alla scala limitata del servizio rende difficile organizzare delle attività che, per loro natura, sono in grado di coinvolgere solo gli autosufficienti; d'altra parte la dimensione del centro e soprattutto la presenza di un unico bagno rendono sconsigliabile l'idea di aumentare il numero di posti a disposizione e fanno privilegiare l'ipotesi di aprire un secondo Centro, in modo da poter suddividere gli anziani in due gruppi omogenei.

PROFESSIONALITÀ dell'ASSISTENZA

L'appalto del servizio ha comportato un aumento del grado di professionalità; infatti l'obiettore che affiancava il personale comunale è stato sostituito da un operatore specializzato (di IV qual. funz.), cui se ne è aggiunto un altro di VI qual. funz. Ma poiché l'apertura del centro è stata estesa al Sabato ed il n° di utenti è passato da 10 a 12 (sono cioè aumentate le *ore-utente*) si è verificato nel contempo un aumento, seppur lieve, del rapporto numerico *ore utente/ore operatore*, come illustrato in tabella.

| ORE SETTIMANALI | Gestione diretta | Appalto |
|---------------------------------|---|--|
| | 10 utenti per 5 gg. sett. | 12 utenti per 6 gg sett. |
| Dotazione di personale | 3 addetti assistenza. domic. + 1 obiettore (tutti a 36 ore sett.) | 2 addetti assistenza domic. a 36 ore + 2 addetti assistenza domic. a 25 ore + 1 educatore a 36 ore |
| Ore-utente | 400 | 576 |
| Ore-operatore | 144 | 158 |
| <i>Ore-utente/ore-operatore</i> | 2,7 | 3,6 |

Le ore-operatore rappresentano la quantità di assistenza fornita, anche non specializzata. Infatti, nel caso della gestione diretta, comprendono una media di 36 ore effettuate da obiettori di coscienza.

Nell'organico attualmente in servizio non vi sono altre figure specializzate (psicologi), la cui presenza periodica era stata invocata a sostegno della decisione di esternalizzare, né è prevista la presenza di alcun ulteriore addetto di qualifica superiore alla sesta, al contrario di quanto stimato dall'amministrazione in risposta al Coreco. La funzione direttiva viene svolta dall'operatore di VI livello, mentre prima era affidata all'assistente sociale; visto il maggior tempo che il primo ha da dedicare a tale funzione, si suppone che questa venga eseguita più accuratamente e si avvantaggi del maggior contatto con gli anziani.

Di più complessa valutazione risulta l'attività intrapresa da parte degli operatori oltre la mera assistenza, nel tentativo di rendere attivo l'anziano e non fargli perdere le proprie capacità. L'organizzazione attuale prevede una serie di attività organizzate che cercano sia di incrementare la socializzazione (tombola, gita, laboratorio, cinema, giardinaggio) che di stimolare le propensioni individuali. L'obiettivo è raggiunto solo in parte a causa della scarsa autosufficienza della maggior parte degli ospiti. Un altro obiettivo non pienamente riuscito è quello del coinvolgimento della famiglia dell'anziano; anche se un certo contatto viene mantenuto, il rapporto con le famiglie è andato via via attenuandosi (già da prima dell'affidamento della gestione).

5. Conclusioni

Il confronto temporale (costi e qualità)

La politica di esternalizzazione ha comportato un incremento, seppur modesto, del costo giornaliero per utente; la gestione appaltata si è quindi rivelata più onerosa, sia per l'amministrazione che per gli utenti, la cui tariffa giornaliera è raddoppiata nel giro di pochi anni. Nello stesso tempo il passaggio di gestione ha provocato alcuni cambiamenti organizzativi che, pur non avendo rivoluzionato il servizio, lo hanno reso più continuo, soprattutto grazie alla maggior stabilità del rapporto numerico utenti/operatori.

Per quanto riguarda alcuni punti nodali (disomogeneità delle condizioni degli utenti, vincolo del trasporto) che caratterizzavano già da prima il servizio, questi sono restati irrisolti, né siamo in grado di valutare se gli obiettivi individuati dall'analisi della RS (stimolare il ruolo attivo dell'anziano, coinvolgere le famiglie, rendere più flessibile il servizio) siano stati avvicinati o meno.

Il confronto tra i costi effettivamente sostenuti e quelli che sarebbero derivati da una gestione diretta

La stima che l'amministrazione aveva condotto in risposta al Coreco (cfr. par. 1) si è rivelata errata; questa comprendeva infatti, nella spesa che si sarebbe dovuto sostenere per offrire in gestione diretta un servizio dalle medesime caratteristiche di quello offerto dalla cooperativa, il costo, pari a circa 40 milioni, di un addetto di VII qual. funz., che però non veniva impiegato dalla cooperativa. Dal valore calcolato in quella sede occorre quindi sottrarre questo importo, ottenendo una cifra di **£153.975.000**. Il costo che il comune ha effettivamente sostenuto appaltando la gestione (nel 1995, anno della stima) è stato leggermente inferiore a questa somma: **£151.157.000**.

In questo confronto la parità di livello qualitativo, sulla scia di quanto indicato nella CC n°67, è rappresentata dal fatto che nella realtà dell'appalto (1995) e nell'ipotesi di gestione diretta viene impiegata la stessa dotazione di personale, con le medesime qualifiche e per lo stesso numero di utenti. Bisogna però considerare che:

1. La gestione in economia usufruisce di alcune ore-operatore in più, dato che nel 1995 uno dei quattro addetti impiegati dalla cooperativa era *part-time*.
2. Il costo effettivamente sostenuto dal comune lo ha liberato dalla spesa per le sostituzioni, che invece si sarebbe aggiunta a £153.975.000 nell'ipotesi di una gestione diretta.
3. La maggior qualità attuale del servizio (cfr. par. 4) non deriva solo da fattori legati alla dotazione di personale ma anche dalla maggior capacità organizzativa dimostrata dagli operatori, che è a sua volta legata alla presenza, alle loro spalle, di una cooperativa specializzata nel settore.

In conclusione, vogliamo sottolineare che l'amministrazione, prima di decidere l'esternalizzazione del servizio, avrebbe dovuto compiere una stima del costo realmente sostenuto fino a quel momento, che peraltro, vista la natura mista della gestione, non risultava del tutto immediata. Questa è infatti indispensabile per poter verificare se si è registrato o meno un aumento dei costi.

Capitolo terzo

La biblioteca comunale

1. La decisione di esternalizzare

La biblioteca comunale è istituita nel 1973 per lo svolgimento delle funzioni di pubblica lettura, conservazione della documentazione locale e diffusione della conoscenza del territorio. La conduzione avviene tramite personale interno all'amministrazione fino al 1995, anno in cui questo comincia ad assottigliarsi (delle 4 unità impiegate una è in congedo per maternità, prima ordinario e poi straordinario, dal Febbraio, ed un'altra si trasferisce alla fine dell'anno). Dopo alcuni mesi in cui l'attività resta affidata alle due unità rimanenti (un istruttore direttivo assistente di biblioteca e un addetto ai servizi vari), il Consiglio comunale afferma (**CC n°105 del 3 Luglio 1996**) di voler proseguire nella politica di affidamento all'esterno dei servizi che ha caratterizzato con successo l'attività degli ultimi anni e stabilisce di affidare il servizio ad una cooperativa o associazione qualificata nel campo, tramite licitazione privata.

In una frazione (molto periferica) del territorio opera una seconda biblioteca, strettamente connessa alla prima, che fino al 1994 è dotata di una sede autonoma mentre nel Marzo 1995 viene annessa al Centro Incontri appena istituito. L'orario è limitato a 23 ore settimanali, mentre nelle fasce orarie opposte la funzione prevalentemente svolta è quella di Centro Incontri. Nonostante l'appalto eserciti, come vedremo, i suoi effetti anche su questa sezione, essa non costituisce oggetto di riflessione specifica da parte dell'amministrazione.

Le finalità che l'amministrazione dichiara di voler raggiungere adottando una politica di esternalizzazione, possono essere sintetizzate nei seguenti punti⁵:

- ◆ Incremento della pubblica lettura
- ◆ Potenziamento dell'informazione bibliografica
- ◆ Potenziamento del ruolo informativo generale della biblioteca
- ◆ Ampliamento e miglioramento dei servizi offerti
- ◆ Valorizzazione della documentazione locale
- ◆ Cura dell'utenza residente nelle frazioni
- ◆ Cura dell'utenza giovanile della scuola dell'obbligo e rilancio dei rapporti con le scuole
- ◆ Fare della biblioteca un luogo di incontro e il centro della cultura cittadina.

Non sembrano aver giocato un ruolo decisivo considerazioni di convenienza economica; in una sola occasione, nell'ambito della discussione che ha preceduto l'approvazione dell'atto, si accenna, da parte dell'assessore competente, ad "un certo risparmio" che si dovrebbe realizzare con l'appalto del servizio. L'opposizione d'altra parte non è affatto convinta che il servizio reso

⁵ Cfr., oltre alla deliberaz. CC n° 105, la **Relazione della Giunta comunale al bilancio di previsione 1996** e la deliberaz. **GC n°373** del 3 Luglio 1996, con la quale viene approvato il capitolato d'oneri e sono fissati i criteri che la commissione aggiudicatrice adotterà nella valutazione dei progetti.

possa migliorare semplicemente affidandone la gestione all'esterno, a meno di non stanziare somme più ingenti.

2. L'oggetto dell'appalto

La gara⁶ per l'affidamento del servizio, cui hanno partecipato 5 concorrenti, viene vinta da una s.n.c. cui la Giunta (con delibera n°503 del 9/10/96) affida la gestione. Il **contratto** (n° rep. 9331) fissa la data di inizio dell'appalto, di durata triennale, al **26 Ottobre 1996**, e stabilisce la cifra che il comune corrisponderà in tutto il triennio, pari a **£731.850.000** (IVA compresa).

Il servizio appaltato è in realtà un complesso insieme di attività, che comprendono la gestione dei servizi per il funzionamento della biblioteca comunale e per lo svolgimento della funzione di pubblica lettura sul territorio, le attività di promozione e di carattere culturale coerenti con la natura dell'istituto bibliotecario; la diffusione dell'informazione bibliografica sul territorio, lo scambio di informazioni e la collaborazione scientifica con altri istituti ed enti ovunque operanti, la tutela e la valorizzazione della documentazione locale.

L'acquisto di libri, periodici, prodotti audiovisivi e multimediali è a carico del gestore ed è fissato in un valore di 30.000.000 annui, calcolato sui prezzi di copertina. Il materiale così acquistato resterà di proprietà dell'amministrazione allo scadere dell'appalto.

La soluzione adottata libera l'amministrazione da ogni altra spesa relativa al servizio, eccettuata quella per la manutenzione straordinaria. Risultano infatti a carico del gestore, oltre alle spese per il proprio personale, la manutenzione ordinaria, la provvista di materiali di consumo (cancelleria, carta per fotocopie, cartucce per stampanti, materiali di pulizia), la manutenzione delle attrezzature (fotocopiatrice, stampante, ecc) e le utenze. Per quanto riguarda i beni mobili eventualmente acquistati dal gestore il comune potrà, allo scadere del contratto, ritenerli dietro pagamento di un indennizzo. Il gestore inoltre è tenuto a stipulare una polizza assicurativa per danni alle persone e alle cose provocati nello svolgimento del servizio.

⁶ E' stata condotta secondo il criterio stabilito dall'art. 23 comma 1 lettera B del DL 17/3/1995 n°157, e quindi a favore dell'offerta più vantaggiosa, secondo i seguenti criteri (in ordine di priorità): qualità del progetto completo di gestione; capacità organizzativa ed economica in rapporto alla dimensione e alla complessità del servizio affidato in gestione; titoli ed esperienze; offerta economica. La scelta dell'amministrazione è caduta proprio nei confronti del progetto la cui offerta economica era di gran lunga la meno vantaggiosa.

3. La convenienza economica della scelta

La scelta operata dall'amministrazione ha comportato un certo risparmio:

| | Gestione diretta (media) | Gestione appaltata | Risparmio | Decrem. % |
|----------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|-------------|
| COSTO in £1997 | 261.795.000 | 243.950.000 | 17.845.000 | 6,8% |

Cfr. la Nota metodologica n°5

Poiché nel contempo sono aumentate sia le ore di apertura al pubblico che il n° di presenze in biblioteca e di prestiti sul territorio (cfr. par. 4 e 5) il **costo per unità di prodotto** - nelle tre "versioni" riportate in tabella - è diminuito anch'esso.

| | Gestione diretta (1995) | Gestione appaltata |
|----------------------------------|-------------------------|--------------------|
| COSTO in £1997 | 254.064.000 | 243.950.000 |
| ORE di apertura | 31,5 | 48 |
| COSTO per ORA di apertura | 8.065.000 | 5.08.000 |
| N° di presenze | 5.576 | 7.883 |
| COSTO per presenza | 45.564 | 30.946 |
| N° di prestiti | 6.434 | 7.348 |
| COSTO per prestito | 39.487 | 33.200 |

Il n° di prestiti si riferisce ai prestiti effettuati su tutto il territorio comunale (i valori sono raddoppiati rispetto a quelli indicati nel par. 6 che infatti si riferiscono ad un semestre).

La spesa di 254 milioni è ricavabile alla Nota metodologica n°5

4. La qualità del servizio offerto

La valutazione della qualità del servizio e, ove possibile, dell'effetto che su questa ha avuto la politica di esternalizzazione, avviene alla luce di quattro FATTORI di QUALITÀ: l'INCREMENTO del PATRIMONIO LIBRARIO, l'AGGIORNAMENTO dello stesso, l'ACCESSIBILITÀ (ai servizi offerti, al patrimonio librario e all'informazione bibliografica) e la CAPACITÀ di PROMOZIONE CULTURALE, ossia di diffondere la cultura, diventando un centro di aggregazione per i giovani ed un punto di attrazione per il territorio circostante. A ciascuno di questi corrisponde una serie di *indicatori* di qualità del servizio (cfr. Nota metodologica n°6).

La valutazione che segue si riferisce alla biblioteca centrale; il caso della sezione periferica viene trattato a parte, nel paragrafo successivo.

INCREMENTO del PATRIMONIO LIBRARIO

• Accessioni annue

A seguito dell'appalto del servizio i nuovi acquisti risultano decisamente incrementati, sia nel valore monetario che nel numero. Quest'ultima misura è particolarmente importante in quanto il n° di prestiti vi è legato strettamente (mentre risulta praticamente indipendente dalla dimensione totale della raccolta, come emerge da una ricerca svolta nella regione Trentino; cfr. Cerea in Pecchi e Matteucci, 1990). Rapportando il n° di accessioni (che comprende gli eventuali doni) al n° di abitanti, si ottiene un valore di 97,18, che, al confronto con altre realtà (Nord Italia 90,95, Centro Italia 26,82), indica una situazione attuale decisamente positiva.

| | Gestione diretta | | | | | | Gestione appaltata |
|---|------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------------------|---|
| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Libri al 31/12 | | 21.360 | 22.330 | 22.992 | 23.921 | 24.037 (all'8/10) | 25.504 (al 31/10) |
| N° Acces.ni annue (libri al 31/12 - libri all'1/1) | | | 970 | 662 | 929 | 116 (libri 8/10 - libri 1/1) | 1.467 (libri al 31/10/97 - libri all'8/10/96) |
| N° di nuovi acquisti (esclusi i doni) | 319 | 374 | 836 | 421 | 851 | 0 | 1.125 (fino al 31/10) |
| Valore d'acquisto di libri, abbonam., ecc (milioni) | 7 | 10 | 10 | 21 | 14 | 0 | 30 (dall'1/11/96 al 31/10/97) |
| N° accessioni annue per 1.000 abitanti | | | | | | | 97,18 |

I dati sul n° di libri al 31/12 sono tratti dalle Relazioni della Giunta al consuntivo fino al 1995, dall'inventario redatto prima del passaggio (1996) e comunicati dal gestore (1997).

I dati sugli acquisti sono stati rilevati presso la biblioteca, escluso quello per il 1995 (riportato nelle cartelle raccolte in archivio) mentre il valore degli acquisti durante la gestione diretta è ripreso dai conti consuntivi.

• N° di periodici correnti

Questo indicatore, che evidenzia la capacità della biblioteca di documentare l'attualità culturale, assume un valore decisamente incrementato a seguito dell'esternalizzazione del servizio.

| | Gestione diretta | Gestione appaltata |
|---------------------------|------------------|--------------------|
| Periodici correnti | 6 | 30 |

• *Percentuale del bilancio destinata all'acquisto di libri*

Il cambiamento gestionale intrapreso ha comportato un importante cambiamento nella politica di bilancio: il considerevole incremento della spesa in acquisto di libri infatti non ha provocato alcun aumento della spesa complessiva.

| | Gestione diretta (media 1991-95) | Appalto | Regione | Nord I. | Centro I. |
|--------------------|--|----------------|-------------|--------------|------------|
| Spesa in libri | 17.512.000 | 30.000.000 | | | |
| Spesa complessiva | 261.795.000 | 243.950.000 | | | |
| Percentuale | 6,7% | 12,3% | 6,03 | 14,53 | 8,4 |

La spesa in libri è stata ricavata come media delle spese sostenute per l'acquisto dei libri di entrambe le biblioteche tra il 1991 ed il 1995 (cfr. Nota metod. n°5) e rivalutata in £1997 secondo il coefficiente ISTAT relativo al 1993.

La spesa complessiva, in £1997, è quella ricavata nella Nota metodologica n°5.

AGGIORNAMENTO del PATRIMONIO LIBRARIO

• *Grado di novità delle accessioni*

Risulta diminuito a seguito dell'affidamento all'esterno della gestione; infatti, mentre l'**80%** delle accessioni del 1995 risaliva al triennio 93-95 (dato calcolato sulla base dei bollettini informativi della biblioteca), solo il **53%** degli ingressi avvenuti tra l'Ottobre 1996 e il Dic 1997 risale al triennio 95-97 (dato fornito dal gestore).

• *Soddisfazione delle richieste degli utenti*

Pur non fornendo dati in proposito, sia la ex-bibliotecaria che l'attuale gestore dichiarano che le richieste degli utenti, i cosiddetti "desiderata", venivano/vengono quasi sempre esaudite. E' questo un dato rispetto al quale un controllo da parte dell'amministrazione, oltre che utile, sarebbe di facile attuazione.

• *Tempo medio di acquisizione (intercorrente tra l'ordinazione e l'arrivo del libro)*

Questo indicatore non è tanto importante in sé ma in quanto influenza il *tempo intercorrente tra le richieste depositate dagli utenti e il loro soddisfacimento*. Pur non disponendo di dati riguardanti la gestione diretta, riteniamo che il suo valore in passato fosse inferiore ai 18 giorni di media registrati in quest'ultimo anno secondo il gestore. Questa differenza è spiegabile sulla base di un cambiamento più generale avvenuto nella politica degli acquisti: mentre durante la gestione comunale la biblioteca si riforniva in libreria, adesso il gestore, che per le caratteristiche dell'appalto è incentivato ad ottenere degli sconti, subisce i tempi, a volte molto lunghi, dei distributori che lo riforniscono.

Più in generale, un controllo da parte dell'amministrazione, teso a verificare che siano acquistati i libri del momento e le novità del mercato editoriale, e che queste arrivino in tempi ragionevoli, appare quantomai opportuno (il Comitato di Gestione preposto ad esaminare le proposte di acquisto del gestore esiste solo sulla carta).

ACCESSIBILITA'

• *Apertura al pubblico della biblioteca*

Uno dei requisiti principali che si richiedono alla biblioteca pubblica è quello di osservare lunghi orari di apertura, che comprendano la fascia pomeridiana (considerata dall'Associazione Italiana Biblioteche come la più rispondente alle esigenze del pubblico) e magari si estendano alla sera o al fine settimana. Con l'appalto si sono aggiunte alle ore di apertura offerte durante la gestione diretta (fino al Dicembre 1995) 16 ore, di cui 6 al Sabato pomeriggio; l'apertura pomeridiana risulta ad oggi superiore alla media sia regionale che del Nord Italia, come evidenziato in tabella.

| | Gestione diretta | Gestione appaltata | Media region.le | Media Centro I. |
|--|-------------------------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| Lunedì | 14.00 - 18.30 | 15.00 - 19.00 | | |
| Martedì | 14.00 - 18.30 | 9.00 - 19.00 | | |
| Mercoledì | 14.00 - 18.30 | 9.00 - 19.00 | | |
| Giovedì | 8.30 - 13.00 | 15.00 - 19.00 | | |
| Venerdì | 8.30 - 13.00 14.00 - 18.30 | 9.00 - 19.00 | | |
| Sabato | 8.30 - 13.00 | 9.00 - 19.00 | | |
| Totale ore settimanali di apertura | 31,5 | 48 | | |
| Ore pomeridiane di apertura (dopo le 14.00) | 18 | 28 | 25,30 | 17,55 |
| Ore serali di apertura (dopo le 19.00) | 0 | 0 | | |
| Ore di apertura durante il weekend (dalle 13.00 del Sabato) | 0 | 6 | | |

• *Catalogazione del patrimonio librario*

Il grado di catalogazione risulta ad oggi molto elevato. Questo si deve soprattutto all'opera di catalogazione dei fondi storici intrapresa durante la gestione diretta.

• *Informatizzazione della ricerca bibliografica*

Durante gli ultimi anni di gestione diretta della biblioteca è stato compiuto un grosso sforzo per incrementare il livello di informatizzazione del catalogo di pubblica lettura (le schede relative a 19.000 volumi acquisiti dal 1974 al 1994 - anno di inizio della gestione informatizzata del catalogo - sono state prima revisionate e poi informatizzate), che continuerà a dare a lungo i suoi frutti.

Anche l'appalto ha dato un contributo all'incremento di questa misura; infatti il **n° di postazioni informatiche** per la ricerca a disposizione degli utenti nei locali della biblioteca è passato da 1 a 2 e presso le sedi del Centro Giovani e del Centro Incontri (ex sezione staccata della biblioteca), entrambe nella periferia del comune, è stato installato il catalogo informatizzato relativo al patrimonio della biblioteca centrale; da queste postazioni è possibile, oltre che ricercare i libri della sede centrale, anche riceverli entro qualche giorno (funziona infatti, sempre a cura del gestore, un servizio di trasporto di libri con frequenza bi/trisettimanale).

• *Informatizzazione del prestito*

Il prestito è stato informatizzato a cura del gestore. Le altre condizioni che lo regolano non sono variate sensibilmente (durata di 30 giorni, rinnovabile per altri 30 anche telefonicamente; possibilità di prenotare libri che sono in prestito, unica differenza il n° massimo di libri che si possono prendere in prestito contemporaneamente, passato da 3 a 5).

• *Informazione sulle novità in biblioteca*

Raggiunge oggi tutti i cittadini per mezzo di una pagina dedicata alla biblioteca, periodicamente allegata al mensile edito dal comune (che in queste occasioni perviene anche ai non residenti iscritti al prestito). Durante la gestione comunale il *target* era costituito dai soli iscritti al prestito.

- *Disposizione a vista dei libri*

Una delle prime modifiche apportate dal gestore ha consistito nello spostamento delle opere in consultazione (dizionari, guide, ecc.) dal soppalco alla sala di lettura. Tuttora alcuni fondi permangono depositati nel sottosuolo o in scaffalature chiuse.

- *Capacità di informazione bibliografica generale*

Le principali novità introdotte dal gestore sono le seguenti:

- 1) **Introduzione di Internet**, grazie alla quale gli utenti possono accedere non solo ai sempre più numerosi cataloghi bibliografici che vi sono inseriti, ma anche ad un patrimonio informativo più vasto. In questa veste il suo utilizzo, che avviene sotto la guida degli addetti, è gratuito, mentre l'utente che voglia "navigare" in modo indipendente è tenuto al pagamento di £5.000 ogni ½ ora.
- 2) **Adesione al sistema di prestito interbibliotecario della provincia**, grazie alla quale l'utente è in grado di ricercare sui cataloghi delle biblioteche dei 10 comuni aderenti e di riceverne i volumi in tempi (da 2 a 15 giorni) molto brevi rispetto allo standard del prestito interbibliotecario.

CAPACITÀ di PROMOZIONE CULTURALE

- *N° di iniziative culturali organizzate dalla biblioteca*

Mentre durante gli ultimi anni di gestione comunale tali iniziative erano diventate sempre più rare, nel corso del primo anno di appalto sono già stati organizzati presso la biblioteca 7 incontri (presentazioni di libri, conferenze, uso di Internet, spiegazione dei servizi offerti dalla biblioteca).

- *N° di visite scolastiche e/o iniziative dirette specificamente alla scuola dell'obbligo*

La biblioteca sta mantenendo un buon rapporto con le scuole; proseguono infatti le visite scolastiche in biblioteca e lo svolgimento di attività di collaborazione con le classi.

- *Incremento bibliografico della sezione locale (76 unità nel 1° anno di appalto)*

E' un indicatore molto parziale della cura dedicata alla raccolta di materiale riguardante il territorio; non registra infatti l'acquisizione di materiale non librario, che ne costituisce la massima parte. Come nel caso dell'acquisto di libri, sarebbe opportuno che l'amministrazione monitorasse da vicino lo svolgimento di questa insostituibile funzione di documentazione, tramite personale esperto di sua fiducia. Poiché la buona riuscita di questa attività è strettamente legata ai rapporti instaurati dalla biblioteca con le organizzazioni presenti sul territorio, l'amministrazione dovrebbe fare quanto in suo potere per sviluppare queste relazioni.

5. *La sezione staccata*

I servizi offerti da questa sezione erano limitati al prestito e alle visite scolastiche. Gli effetti che l'esternalizzazione ha avuto sul suo funzionamento, e più in generale sul servizio offerto agli utenti della frazione, devono essere valutati rispetto ai seguenti elementi:

- Col trasferimento della bibliotecaria, l'attività di consulenza al pubblico è stata affidata al personale del Centro Incontri (sorto al posto della biblioteca, ne continua a conservare il patrimonio), che però non è stato formato in vista di questo compito.
- Il servizio di prestito continua a funzionare nell'orario di apertura del Centro Incontri.
- Le accessioni annue (pari a circa £3.000.000 l'anno) sono cessate del tutto col 1996, né sono previsti stanziamenti per gli anni a venire; in compenso il patrimonio librario della biblioteca centrale è diventato più accessibile, grazie all'attivazione del collegamento informatico e alla maggior regolarità e frequenza del servizio di navetta rispetto al passato. Gli utenti della frazione hanno anche la possibilità di accedere, sempre tramite il Centro Incontri, al prestito interbibliotecario. Una soluzione di questo tipo tende con tutta probabilità a ridurre l'accessibilità dei libri all'utenza giovanile, in quanto per i piccoli lettori è particolarmente importante poter vedere e maneggiare i libri da scegliere ed il patrimonio di libri per bambini/ragazzi custodito attualmente nel Centro invecchierà entro alcuni anni.
- I rapporti con le scuole erano curati dalla bibliotecaria e davano origine a visite delle classi presso la biblioteca; la loro prosecuzione si profila difficile per il minor tempo che gli addetti del Centro Incontri hanno da dedicarvi (nella cura del rapporto era compresa, tra l'altro, un'intensa frequentazione delle scuole).

6. L'effetto della politica di esternalizzazione sugli utenti

Per stimare questo effetto possiamo ricorrere al vasto patrimonio informativo costituito dai dati che registrano le presenze in biblioteca, i prestiti, le iscrizioni al prestito, ecc. E' necessario mantenere tuttavia una notevole dose di cautela nell'attribuire alla politica in esame le eventuali variazioni verificatesi, ad esempio non limitandosi, ove possibile, a rilevare le variazioni registrate "a cavallo" dell'appalto (il che impedirebbe di osservare l'influenza che su tali variazioni può aver esercitato un *trend* di per sé, poniamo, crescente).

Le osservazioni che seguono possono inoltre essere utilizzate per rafforzare o mettere in dubbio ciò che abbiamo rilevato circa l'effetto generato dall'esternalizzazione sulla qualità del servizio offerto; anche qui occorre tuttavia usare alcune cautele in quanto il comportamento degli utenti nei confronti del servizio è influenzato da moltissime altre variabili oltre che dalla qualità offerta (perciò è opportuno considerare solo variazioni di una certa entità).

Nel confronto è preferibile non prendere in considerazione i valori assunti nel 1996, anno caratterizzato dal passaggio di gestione, che ha oltretutto reso necessario un periodo di chiusura.

PRESENZE E PRESTITI (biblioteca centrale)

La dimensione dell'incremento registrato dalle **presenze** è tale da eliminare ogni dubbio sull'effetto sortito dai cambiamenti introdotti con la nuova gestione, in particolare quelli relativi all'orario di apertura. La sua espansione non solo ha permesso a chi già frequentava la biblioteca di poter "scegliere" a che ora recarvisi ma ha anche attirato nuovi utenti e/o spinto ad una maggiore frequentazione i vecchi. Anche l'andamento degli **iscritti al prestito** e, soprattutto, quello dei **prestiti** mostrano una crescita superiore a quella registrata nel periodo precedente.

| | Presenze | Incremento | Iscritti al prestito al 31/12 | Incremento | Prestiti | Incremento |
|--------------------------------------|-----------------|------------------------------------|--------------------------------------|--------------|-----------------|---------------------------------|
| 1991 | 4.066 | | -- | | 4.289 | |
| 1992 | 4.319 | 253 (+6,2%) | 1.562 | | 4.473 | 184 (+4,3%) |
| 1993 | 4.521 | 202 (+4,7%) | 1.700 | 138 (+8,8%) | 4.220 | -253 (-5,7%) |
| 1994 | 5.108 | 587 (+13%) | 1.943 | 243 (+14,3%) | 4.513 | 293 (+6,9%) |
| 1995 | 5.576 | 468 (+9,2%) | 2.173 | 230 (+11,8%) | 4.852 | 339 (+7,5%) |
| 1996 (1/1-31/10) | 3.886 | | 2.309 (al 31/10) | | 3.384 | |
| Appalto (1/11/96-31/10/97) | 7.883 | 2.307 (+41,4%) rispetto al 1995 | 2.694 | 385 (+16,7%) | 5.758 | 906(+18,7%) rispetto al 1995 |

Presenze e Prestiti: Relazioni GC illustrative ai Conti Consuntivi (1991-95); presso la biblioteca (1996 e 97).

Iscritti: (1991-94) Relazioni GC illustrative ai Conti Consuntivi; (1996) Inventario; (1995 e 97) presso la biblioteca. Dai prestiti dell'anno in gestione appaltata ne sono stati sottratti 88 effettuati da utenti della sezione staccata, in modo da permettere il confronto con il dato relativo alla gestione diretta, durante la quale questi non venivano registrati tra i prestiti della biblioteca centrale bensì tra quelli della sezione staccata.

LE SEDI DECENTRATE

Presso il Centro Incontri si è registrato un forte calo dei prestiti effettuati sul proprio patrimonio librario, passati da **1.306** nel 1996 a **779** nel 1997. Pur nell'incertezza derivante dalla mancanza di dati risalenti a più indietro nel tempo, questo risultato, confermato anche dall'andamento

mensile riportato a seguire, sembra da collegarsi alla cessazione di ogni acquisto di libri avvenuta col 1995 e al trasferimento della bibliotecaria.

| Genn | Febb | Marzo | Aprile | Maggio | Giugno | Luglio | Ago | Sett | Ott | Nov | Dic |
|------|------|-------|--------|--------|--------|--------|-----|------|-----|-----|-----|
| 76 | 66 | 112 | 125 | 48 | 69 | 53 | 21 | 73 | 52 | 57 | 22 |

Dati rilevati presso il Centro Incontri. Marzo e Aprile sono stati i mesi delle visite scolastiche

D'altra parte l'andamento del prestito decentrato nella frazione del Centro Incontri è stato ben lungi dal compensare questa diminuzione: i prestiti effettuati su libri della biblioteca centrale, che erano circa **10 al mese** prima dell'appalto, sono saliti a **26** (Nov '96-Marzo'97) per poi crollare a **3** (Aprile'97-Ottobre'97). Alla base di questo andamento sembra proprio di poter rintracciare, vista la corrispondenza dei periodi, dapprima l'effetto positivo dell'attivazione del collegamento informatico al catalogo ed in seguito quello negativo del trasferimento della bibliotecaria, avvenuto nell'Aprile '97.

Attualmente nella seconda delle sedi del prestito decentrato le cose vanno lievemente meglio (sono circa **9** i prestiti registrati mensilmente).

PRESTITI SUL TERRITORIO COMUNALE

Per ottenere un valore dei prestiti effettuati in totale (dalla biblioteca e dai due centri) che sia scevro da doppi conteggi e indicativo delle conseguenze dell'esternalizzazione per entrambe le biblioteche, dobbiamo riferirci al semestre Maggio-Ottobre 1997⁷, durante il quale sono stati prestati in tutto **3.674** libri (di cui 3.358 registrati presso la biblioteca centrale e 316 presso il Centro Incontri). Nello stesso semestre del 1995 i prestiti totali sono stati **3.219** (2.564 da parte di utenti della biblioteca centrale e 655 da parte di utenti della sezione staccata⁸). Questo confronto, seppur rozzo, ci dà un risultato importante in quanto mostra che nonostante la diminuzione dei prestiti da parte di utenti della frazione il volume complessivo dei prestiti è aumentato del **14,1%**.

PARTECIPAZIONE AGLI INCONTRI ORGANIZZATI IN BIBLIOTECA

La capacità di promozione culturale trova un riscontro nell'afflusso di cittadini-utenti verso la biblioteca che segue all'organizzazione di eventi di varia natura; il grado di partecipazione agli incontri più prettamente culturali (presentazioni di libri) è stato finora contenuto (15 persone in media), a differenza di quello registrato nelle riunioni dal profilo informativo (40 persone ad ognuna delle due conferenze su Internet).

CAPACITA' della politica degli acquisti di SODDISFARE LE ESIGENZE DEGLI UTENTI

Poiché la valutazione della qualità del servizio effettuata nel par. 4 aveva registrato qualche elemento negativo o di dubbio circa l'aggiornamento del patrimonio librario assicurato dalla gestione attuale, dobbiamo osservare che l'entità dell'incremento registrato dai prestiti presso la biblioteca centrale non può rassicurare in tal senso. Occorrerebbe infatti verificare che questo non sia stato inferiore a quello che ci si poteva aspettare dall'aumento di nuovi acquisti (l'ipotesi alla base - cfr. Cerea in Pecchi, Matteucci, 1990 - è che esista una relazione statistica di stretta dipendenza del n° di prestiti dal n° dei nuovi acquisti). Oltre ad effettuare un controllo su questi aspetti e richiedere al gestore misure più approfondite in proposito, sarebbe utile che l'amministrazione predisponesse una rilevazione direttamente sugli utenti, nella qual porre, tra le altre, una domanda del tipo "Avete trovato il libro che cercavate?".

⁷ E' solo a partire da Maggio '97 infatti che la somma dei dati rilevati presso la biblioteca ed il Centro Incontri ci fornisce il numero di prestiti effettuati sul territorio, così come accadeva prima dell'appalto. Ed è solo da Maggio '97 che l'effetto dell'appalto si estende completamente al Centro Incontri, con il trasferimento della bibliotecaria.

⁸ Questo valore si riferisce al 1996 poichè non abbiamo trovato dati relativi al 1995.

7. Conclusioni

Il passaggio dalla gestione diretta della biblioteca a quella appaltata ha fatto registrare, oltre alla decisa estensione dell'orario di apertura e all'aumento degli acquisti di materiale librario, un vero e proprio salto di qualità in quelle funzioni che esulano dalla pubblica lettura e riguardano l'**informazione** (sia strettamente bibliografica che non) e la **promozione culturale**, così come auspicato dall'amministrazione. Nello stesso tempo si è ottenuta una riduzione dei costi (7%).

A completezza dell'analisi occorre aggiungere due osservazioni:

1. Durante la gestione comunale si è sostenuto un'ingente sforzo di *catalogazione* ed *informatizzazione* del patrimonio librario (cfr. par. 4), che contribuisce alla qualità del servizio reso oggi. Questo ha peraltro comportato un notevole costo in termini sia di personale assunto specificatamente (cfr. spese di personale straordinario in nota) che di tempo dedicato da parte del personale di ruolo.
2. Il costo della gestione diretta comprende le spese che erano sostenute per garantire il funzionamento della sezione staccata operante in una frazione periferica (circa 40 milioni annui), sostituita da un servizio di prestito decentrato che si appoggia al Centro Incontri.

Gli effetti che l'esternalizzazione del servizio ha provocato sugli utenti possono essere stimati con il n° di prestiti, che indica un sensibile rialzo da parte degli utenti della biblioteca centrale ed una diminuzione da parte di quelli del Centro Incontri. Nel complesso però i prestiti effettuati sul territorio sono cresciuti ed il costo per prestito si è conseguentemente ridotto.

L'obiettivo di **incremento della pubblica lettura**, indicato dall'amministrazione, è quindi stato raggiunto. Una nota dolente consiste nella **cura degli utenti delle frazioni**: se ove operava la sezione staccata infatti il prestito decentrato non ha compensato il calo subito dai prestiti effettuati in loco, neanche nella seconda sede del prestito decentrato il servizio è decollato. Per quanto riguarda l'utenza adulta, si può sperare che questo avvenga in futuro, magari a seguito di un impegno da parte dell'amministrazione nella formazione del personale dei due Centri, ma l'ipotesi che si possa raggiungere lo stesso risultato con i giovani e i giovanissimi appare scarsamente realistica. Occorre quindi uno sforzo in più da parte sia dell'amministrazione che del gestore nella cura dell'utenza scolastica delle frazioni (prestito itinerante anziché decentrato, visite delle scuole delle frazioni alla biblioteca centrale). Non molto si può dire infine circa la **cura dedicata alla raccolta della documentazione locale**.

Conclusioni generali

In queste conclusioni non vogliamo riassumere i risultati della nostra valutazione (cfr. a questo proposito i paragrafi conclusivi dei tre capitoli) ma piuttosto riportare le osservazioni che, tra quelle ricavate nel corso dell'analisi, ci sembrano maggiormente interessanti e generalizzabili.

Il controllo

Quando i servizi offerti da un'amministrazione vengono gestiti da *agenti* esterni il tema del controllo diventa cruciale; l'azione di meccanismi quali la gara, la temporaneità dell'appalto e la reputazione che l'ente gestore è interessato a farsi o a mantenere, pur tutelando il *principale*, non esclude la necessità di un suo controllo puntuale e continuativo sull'operato del gestore. Il discorso vale a maggior ragione quando i servizi affidati all'esterno, come nel caso analizzato:

- 1) non prevedono corrispettivi da parte degli utenti (biblioteca) o, nel caso contrario (asilo nido e centro anziani), la determinazione delle quote e l'ammissione degli utenti restano di competenza degli uffici comunali;
- 2) l'aspetto qualitativo è più delicato che altrove e/o una parte della "riuscita" del servizio dipende dalla capacità di iniziativa oltre che dalla professionalità del gestore (più facilmente accertabile).

Per quanto abbiamo potuto osservare, all'esternalizzazione dei servizi da parte dell'amministrazione non ha fatto seguito un adeguato approfondimento ed espansione dell'attività di valutazione e controllo, che risulta infatti, a tutt'oggi, piuttosto approssimativa, spesso affidata ad impressioni e discontinua. Il comune si mostra in generale attento a quelle che sono le opinioni degli utenti (nel caso dell'asilo vengono svolte vere e proprie indagini mentre in quello del centro anziani il controllo da parte di un'assistente sociale della USL assicura la raccolta di eventuali lamentele) ma ciò non lo esonera dal prendere in considerazione, accanto alla rilevazione della *qualità percepita* e distintamente da questa, l'aspetto della *qualità erogata*. A questo riguardo ci si è scontrati con una diffusa mancanza di dati, anche elementari, per ottenere i quali abbiamo dovuto rivolgerci agli enti gestori, mentre sarebbe auspicabile che gli uffici preposti li raccogliessero e conservassero direttamente.

Un discorso a parte, ma comunque generalizzabile, merita il caso della biblioteca, il cui appalto è in funzione da poco più di un anno. L'amministrazione richiede al gestore una relazione annuale sull'andamento del servizio (al momento non è stata ancora presentata); più efficace sarebbe, a nostro parere, presentare al gestore una scheda di rilevazione⁹ da compilare, in modo che sia la stessa amministrazione a richiedere direttamente ciascuno dei dati che le servono per dare dei valori agli indicatori prescelti per la valutazione (a questa il gestore potrà naturalmente aggiungere qualsiasi ulteriore considerazione). Occorre d'altra parte far notare che il funzionamento del servizio andrebbe seguito, specie su alcuni aspetti (indicati nel capitolo III), con continuità e direttamente da parte del comune, cosa che sino ad ora non è avvenuta, forse anche a causa della mancanza di un responsabile del servizio accanto al dirigente di settore. Infine, fino ad oggi non è stata condotta alcuna rilevazione sugli utenti; se in futuro, come auspicabile, saranno predisposte delle indagini (che dovrebbero riguardare anche gli utenti potenziali), sarebbe opportuno che l'amministrazione partecipasse attivamente sia alla fase di progettazione (ponendo l'accento su quegli aspetti riguardo ai quali il giudizio sull'operato del gestore permane dubbio) che a quella di esecuzione, evitando assolutamente di delegare ogni cosa al gestore.

⁹ Sull'esempio, tra i tanti, del manuale di Pecchi e Matteucci (in Dente, 1990, appendice).

L'invito all'amministrazione è quello di proseguire ed intensificare l'attività di confronto con altri enti locali, in quanto la facilità e la frequenza di scambi di opinioni sulle rispettive esperienze con le varie ditte e cooperative tende ad incentivare quest'ultime ad aumentare i propri sforzi per migliorare il servizio gestito.

Poiché in corrispondenza di una gestione esternalizzata l'attività di controllo e valutazione necessaria da parte degli uffici comunali diventa più impegnativa di quando gli stessi servizi sono gestiti direttamente - a questo proposito l'amministrazione può riflettere sul tempo impiegato dall'ufficio cultura nella stesura del capitolato d'oneri per l'appalto della biblioteca¹⁰ - sarebbe opportuno, in vista di una nuova esternalizzazione, aggiungere ai costi diretti dell'appalto una stima di quelli che derivano dal maggior impegno necessario (in termini sia di nuove competenze che, e soprattutto, di tempo degli uffici comunali).

La riconversione dei profili professionali

A seguito dell'esternalizzazione dei servizi si è reso necessario ricollocare il personale comunale impiegatovi; poiché questo è andato a colmare le carenze evidenziate in pianta organica, non ne abbiamo considerato, accanto al costo dell'appalto, il relativo costo, che in realtà continua ad essere sostenuto ma è da imputare ad altri servizi. Il processo di ricollocazione del personale tuttavia ha imposto un ulteriore costo, di difficilissima stima, nella misura in cui i dipendenti si sono trovati a svolgere un lavoro del tutto nuovo, per il quale non erano stati formati in passato né lo sono stati al momento dell'esternalizzazione; questo costo è comunque destinato a scomparire nel giro di un periodo di tempo più o meno limitato.

Pubblico *versus* privato: dove sta la differenza?

Molti dei fattori in corrispondenza dei quali si è osservato, a seguito dell'esternalizzazione, un miglioramento della qualità del servizio e/o un contenimento dei costi per la sua fornitura, possono caratterizzare indifferentemente la gestione privata e quella pubblica: dall'incremento degli acquisti librari della biblioteca all'aumento del n° di bambini per educatore presenti al nido all'estensione dell'orario di apertura (sia della biblioteca che del centro anziani). A nostro parere, la scelta in favore di una gestione esternalizzata andrebbe riesaminata più attentamente qualora risultasse che il "valore aggiunto" del privato si limita a fattori di questo genere, anche alla luce delle considerazioni di cui sopra sul controllo.

Nell'ambito delle esperienze da noi esaminate, possiamo dire che questo non si è verificato. La gestione privata si avvantaggia infatti, in primo luogo, di un più **basso costo del personale** (a parità di qualifica), come abbiamo osservato nel caso dell'asilo nido. In secondo luogo, la gestione del personale da parte degli enti privati è caratterizzata da una maggior **flessibilità**, che risulta nell'ampio ricorso all'impiego di personale part-time e a tempo determinato, con orari non rigidi e definiti sulle esigenze degli utenti prima che dei lavoratori. L'intera gamma di questi strumenti è teoricamente a disposizione anche delle amministrazioni pubbliche (si pensi per esempio all'ultimo contratto per il pubblico impiego, che risale al 1995), ma la loro applicazione può risultare di fatto complessa e faticosa. La cooperativa che gestisce l'asilo ad esempio, riesce a ridurre al minimo l'impiego di personale fissando gli orari degli educatori sulla base delle presenze medie dei bambini e non di quelle teoriche; nei casi di frequenze più elevate della media si ricorre ai cosiddetti prolungamenti (gli educatori si trattengono oltre il proprio orario), in modo da assicurare comunque il rispetto dello standard di 1 a 7 previsto dalla regione.

¹⁰ Questo infatti riesce a descrivere molto chiaramente in cosa consiste il servizio e quali sono le mansioni affidate al gestore, facilitando così l'attività di valutazione futura.

In terzo luogo, allorché l'esternalizzazione del servizio comporta un'estensione della scala di produzione, la gestione privata sfrutta vere e proprie **economie di scala**, come è accaduto nel caso dell'affidamento del centro anziani (che accoglie 12 utenti ed è l'unico servizio di questo tipo offerto dal comune) ad una cooperativa sociale che svolge, fra le altre attività, l'assistenza domiciliare per conto della USL sul medesimo territorio. Nel caso specifico, la maggior facilità nell'effettuare le sostituzioni che ne è derivata ha permesso di evitare le forti ripercussioni sul servizio che derivavano dalla cronica mancanza di sostituti¹¹. Più in generale, queste economie possono riguardare sia il personale che gli strumenti di lavoro il cui impiego non è necessario costantemente presso ciascuna sede di servizio (ad esempio consulenze altamente specializzate, l'uso di un videoregistratore o di un mezzo di trasporto).

Infine, un fattore di cui abbiamo osservato l'influenza, che appare strettamente legato alla natura privata della gestione, è costituito dall'appartenenza dell'ente gestore ad una **comunità professionale specializzata** nelle singole aree di servizio; questa contribuisce infatti ad accrescerne l'esperienza, la capacità di aggiornamento, la sensibilità e le risorse relazionali, a tutto vantaggio del servizio offerto e di conseguenza dell'utenza. Nel caso del centro anziani e dell'asilo gli operatori impiegati si avvantaggiano della presenza, alle loro spalle, di una cooperativa specializzata nel settore. La ditta individuale che gestisce il servizio di biblioteca appare d'altra parte ben integrata nel settore, al corrente delle ultime novità e strettamente collegata alla realtà bibliotecaria circostante (come dimostrato dall'adesione ad un sistema di prestito interbibliotecario a livello provinciale).

¹¹ Occorre comunque notare che questo risultato deriva non solo dalla maggior dimensione della cooperativa ma anche dall'estensione dell'orario del servizio, che ha permesso a sua volta di aumentare il n° di addetti e di organizzare gli orari di ciascuno su 5 giorni; in questo modo l'operatore che non è di turno diventa un potenziale sostituto.

NOTA METODOLOGICA n°1

Premessa

Affrontando il problema del confronto tra il costo del servizio prima e dopo l'esternalizzazione, ci è parso opportuno non prendere in considerazione le entrate derivanti dai contributi che la regione eroga a tutti i comuni che offrono questo servizio. Questi infatti variano moltissimo di anno in anno, sulla base dell'importo complessivo stanziato e quindi la loro inclusione renderebbe meno chiaro l'effetto che il cambiamento gestionale ha avuto sui costi.

Il "COSTO del SERVIZIO" durante la **gestione diretta** è identificato con l'insieme delle voci di spesa che il comune sosteneva per il servizio e che sono venute meno con la sua esternalizzazione. Il "COSTO SOSTENUTO dall'AMMINISTRAZIONE" si ottiene sottraendo al "COSTO del SERVIZIO" le contribuzioni incassate dagli utenti.

| | 1991 | 1992 | 1993 ¹² |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| SPESE di PERSONALE di ruolo | 257.573.000 | 262.291.000 | 278.044.000 |
| SPESE di PERSONALE straordinario | 17.244.000 | 73.856.000 | 37.778.000 |
| TOTALE SPESE di PERSONALE | 274.817.000 | 336.147.000 | 315.822.000 |
| Riscaldamento | 7.500.000 | 9.000.000 | 8.500.000 |
| Illuminazione e F. M. | 8.265.570 | 8.000.000 | 9.000.000 |
| Telefono | 1.750.000 | 2.232.000 | 2.800.000 |
| Pulizia (materiali), acqua, ecc. | 140.371 | 300.000 | 78.434 |
| Acquisto mobili e arredi | 250.000 | 1.000.000 | 200.000 |
| Vestiaro | 364.000 | 442.400 | 691.000 |
| Acquisto generi alimentari | 11.784.070 | 13.206.000 | 12.922.490 |
| Spese diverse | 3.484.103 | 3.675.000 | 4.993.532 |
| Manutenzione ordinaria | --- | 18.536.000 | 1.000.000 |
| Aggiornamento | 577.940 | 3.675.000 | 6.300.000 |
| TOTALE SPESE di GESTIONE | 34.116.000 | 60.066.000 | 46.485.000 |
| COSTO del SERVIZIO | 308.933.000 | 396.213.000 | 362.307.000 |
| MEDIA del COSTO del SERVIZIO | 355.818 | | |
| ENTRATE da contributi utenti | 44.165.000 | 48.087.000 | 47.086.000 |
| COSTO SOSTENUTO dall'AMM.NE | 264.768.000 | 348.126.000 | 315.221.000 |
| MEDIA del COSTO SOSTENUTO dall'AMMINISTRAZIONE | 309.372 | | |

• SPESE PER IL PERSONALE: corrispondono alle spese che l'amministrazione ha sostenuto, nei vari anni, per ciascuna delle figure impiegate sia stabilmente (si tratta di 5 educatori, 2 addetti ai servizi vari e una cuoca) che temporaneamente (sostituzioni) presso l'asilo; sia la ricostruzione dei nominativi che il calcolo della spesa relativa a ciascuno di essi sono avvenuti sotto la guida dell'ufficio personale. La cifra complessiva comprende dunque, oltre alle competenze e agli oneri riflessi a carico dell'ente, ogni tipo di salario accessorio e la spesa per sostituzioni effettivamente sostenuta (a differenza di quanto riportato nel conto consuntivo alla pertinente rubrica).

• SPESE DI GESTIONE: sono tratte dal conto consuntivo di ciascun anno (tit 1, sez. 6, rub. 11, spese impegnate di competenza), con l'eccezione delle somme per "aggiornamento" e "manutenzione ordinaria", riportate nella relazione annuale sugli asili nido nella regione (Regione 1992, 1993 e 1994). Vi andrebbe aggiunta la spesa che il comune sosteneva per il coordinamento pedagogico dell'attività, usualmente affidato all'esterno, che per alcuni anni successivi all'appalto ha continuato ad essere sostenuta, mentre adesso viene risparmiata in quanto tale funzione è svolta da un'esperta pedagoga della cooperativa senza che ciò comporti un costo aggiuntivo a quello dell'appalto.

¹² I dati sono relativi alla gestione diretta, anche se nell'autunno di questo anno si è sperimentata una forma di gestione mista. Disporre di dati relativi ad un anno in più fa sì che la media delle spese (sulla cui base viene effettuato il confronto) si avvicini di più al costo effettivamente sostenuto dal comune in questi anni (cfr. Farneti, 1993).

- ENTRATE da contributi utenti: sono tratte dal capitolo 313/5 (tit. 3, categ. 5, accertamenti di competenza) del conto consuntivo.

Per ricavare il “COSTO SOSTENUTO dall’AMMINISTRAZIONE” relativo alla **gestione appaltata**, abbiamo preso in considerazione l’importo versato dall’amministrazione alla cooperativa per lo svolgimento del servizio in ciascun anno scolastico, comprendendovi il pagamento delle quote di frequenza che l’amministrazione effettua in luogo delle famiglie esonerate; aggiungendovi l’importo versato dalle famiglie alla cooperativa, si ottiene il “COSTO del SERVIZIO”.

| | 1994/95 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 |
|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| COSTO SOSTENUTO dall’AMM.NE | 356.245.000 | 353.015.000 | 367.253.000 | 377.833.000 |
| Importo versato dalle famiglie | 113.479.000 | 133.749.000 | 152.848.000 | 172.500.000 |
| COSTO del SERVIZIO | 469.724.000 | 486.764.000 | 520.101.000 | 550.333.000 |

- **COSTO SOSTENUTO dall’AMMINISTRAZIONE:** come mostrato nella tabella che segue, consiste essenzialmente nel prodotto del canone mensile stabilito per il n° di bambini e il n° di mesi di durata; è stato ricavato ricercando nei documenti contabili i pagamenti relativi al funzionamento dell’asilo in ciascun anno scolastico (al tit 1, sez 6, rub 11, cap 902/01 “Asilo nido Servizio Educativo”; dal Settembre 1997, cap 904/01 “Asilo nido Servizi Educativi”) e verificandone successivamente la causa con l’esame di ciascun mandato di pagamento. Siamo stati così in grado di eliminare quelle somme pagate alla cooperativa che, pur essendo contabilizzate nel medesimo capitolo, non si riferiscono alla gestione dell’asilo o rappresentano delle spese “una tantum” (come £21.000.000 relativi ad un educatore che la cooperativa ha affiancato al personale comunale presso l’altro asilo nel 1996; o £26.000.000 relativi ad un educatore che la cooperativa ha aggiunto nella conduzione a seguito dell’iscrizione nel 1996/97 di 2 bambini handicappati).

A questi sono stati aggiunti gli esborsi dovuti agli esonerati, che abbiamo ricavato con lo stesso procedimento, al cap 963/05 “Contributi ad indigenti” (tit 1, sez 6, rub 15).

| | | |
|------------------------|--|--------------|
| 1994/95 | (935.000 * 10 mesi * 38 bambini) - 8.415.000 scalati dalla cooperativa per 9 bambini iscritti in meno durante l’intero anno scolastico (GC 938/1995) + 9.360.000 per un educatore in più impiegato dalla cooperativa dal 1/3/95 fino al termine del servizio (GC 167/1995) | £356.245.000 |
| 1995/96 | (919.515 * 10 mesi * 38 bambini) + 3.600.000 per 1 esonerato | £353.015.000 |
| 1996/97 | (938.825 * 10 mesi * 38 bambini) + 10.500.000 per 4 esonerati | £367.253.000 |
| 1997/98 (stima) | (982.456 * 10 mesi * 38 bambini) + 4.500.000 per 3 esonerati | £377.833.000 |

- **COSTO del SERVIZIO:** agli importi precedenti abbiamo aggiunto gli importi versati dalle famiglie, che ci sono stati comunicati dalla cooperativa. Per l’a.s. 97/98 abbiamo fatto una stima sulla base della somma incassata nell’anno precedente e della nuova tariffa.

NOTA METODOLOGICA n°2

Il costo del servizio durante la gestione diretta del secondo asilo, calcolato con riferimento al 1995, è identificato con le spese che vengono meno a seguito dell'appalto del servizio. Non comprende perciò le spese sostenute in quell'anno per la cuoca (£40.000.000) e l'acquisto di generi alimentari (£14.934.366).

| | |
|-------------------------------------|--------------------|
| SPESE di Personale di RUOLO | 275.886.748 |
| SPESE di Personale di STRAORDINARIO | 7.151.252 |
| TOTALE SPESE di PERSONALE | 283.038.000 |
| Riscaldamento | 10.000.000 |
| Illuminazione e F. M. | 9.000.000 |
| Telefono | 2.797.000 |
| Pulizia (materiali), acqua, ecc. | 150.000 |
| Vestiario | 200.000 |
| Spese diverse | 3.585.811 |
| Aggiornamento | 1.000.000 |
| TOTALE SPESE di GESTIONE | 24.732.000 |
| TOTALE SPESE | 307.770.000 |

Per l'origine dei dati cfr. il caso del primo asilo (Nota metod. n°1)

Il costo del servizio relativo alla gestione appaltata nell'a.s. 1996/97 è pari a **£195.200.000:**

| | |
|--|---|
| 164.000.000 di canoni e quote per esoneri versati dal comune alla cooperativa + | |
| 77.200.000 di quote versate dalle famiglie alla cooperativa | - |
| 46.914.000 che la cooperativa ha versato al comune per il rimborso dei pasti consumati | |

Quello previsto per il 1997/98 ammonta invece a **£224.571.000:**

| | |
|---|---|
| 186.667.000 di canoni e quote per esoneri che il comune verserà alla cooperativa + | |
| 87.126.000 di quote che le famiglie verseranno alla cooperativa | - |
| 49.222.000 che la cooperativa verserà al comune per il rimborso dei pasti consumati | |

Gli importi relativi al rimborso pasti ci sono stati comunicati dall'ufficio ragioneria (quello del 1997/98 è una stima effettuata sulla base di quanto incassato fino a questo momento). Per gli altri calcoli cfr. la Nota metod. n°1.

NOTA METODOLOGICA n° 3

Il costo relativo alla **gestione diretta** è identificato con il totale delle voci di spesa che si estinguono con l'appalto del servizio, i cui valori sono riportati in tabella.

| | 1991 | 1992 | 1993 |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| SPESE di GESTIONE | | | |
| Manutenzione locali | 300.000 | 288.980 | 566.350 |
| Assicurazione | 508.000 | 574.880 | 619.048 |
| Riscaldamento | 2.374.500 | 3.000.000 | 1.500.000 |
| Luce | 1.872.130 | 2.000.455 | 2.800.000 |
| Telefono | 950.000 | 800.000 | 1.100.000 |
| Assistenza e animazione | 250.000 | 750.000 | 1.500.000 |
| Acquisto mobili e arredi | -- | -- | 1.000.000 |
| Acquisto materiali | 950.000 | 500.000 | 638.000 |
| Vestiaro | 650.000 | --- | 472.960 |
| SPESE di PERSONALE | | | |
| addetto all'assistenza n°1 | 32.828.078 | 34.161.959 | 34.876.774 |
| addetto all'assistenza n°2 | 29.960.503 | 31.452.929 | 30.700.693 |
| TOTALE PARZIALE | 70.643.211 | 73.529.203 | 75.773.825 |
| = = in £ 1997 | 90.232.573 | 89.095.335 | 88.117.381 |
| Personale USL in £1997 | 35.300.957 | 35.300.957 | 35.300.957 |
| Consumo acqua in £1997 | 559.000 | 559.000 | 559.000 |
| SPESE TOTALI in £ 1997 | 126.092.530 | 124.955.292 | 123.976.978 |

SPESE di GESTIONE I valori relativi a queste voci sono tratti dai consuntivi di ciascun anno (tit. 1, cat. 4, rub. 7, impegni di competenza).

SPESE di PERSONALE Si riferiscono alle spese sostenute dall'amministrazione per i due suoi dipendenti impiegati presso il Centro. Sono state ricavate utilizzando dati dell'ufficio personale e comprendono, oltre alle competenze, ogni tipo di salario accessorio e gli oneri riflessi a carico dell'ente.

Le spese fin qui elencate sono state rivalutate al 1997 (Ottobre) secondo dati forniti dall'Istat.

Personale USL Si riferisce alla somma che l'amministrazione era tenuta a rimborsare alla USL per il dipendente che questa impiegava presso il Centro; è stata stimata con il costo di un dipendente comunale di IV qual. funz. neoassunto (è quindi già espressa in £ al 1997).

Consumo di acqua Poichè la spesa per il consumo di acqua si trova in un unico capitolo di bilancio, che riassume molti consumi comunali, abbiamo attribuito a questa voce un valore doppio rispetto alla spesa in consumi effettuata dal Centro nel 1° semestre 1997.

Il costo relativo alla **gestione esternalizzata** coincide con gli importi versati alla cooperativa.

| | 1995 | 1996 | 1997 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Importi versati alla cooperativa | 142.332.671 | 175.506.768 | |
| Importi versati alla cooperativa in £1997 | 151.157.297 | 179.385.467 | 195.741.520 |

- Questi importi sono stati ricavati controllando sui documenti contabili i pagamenti di competenza dell'anno (effettuati nell'anno stesso o in quelli seguenti), al capitolo 930/09 (1995) e 940/01 (1996-97) (tit. 1, sez. 6, rub. 16) e verificandone successivamente la causa con l'esame di ciascun mandato di pagamento.

- Le cifre riportate per il 1995 e 1996 sono superiori ai pagamenti realmente effettuati, pari a £140.156.000 (1995) e 170.152.350 (1996); le differenze sono da imputare alle spese per utenze che il comune invece di incassare dal gestore ha scalato dal pagamento del canone di Dicembre 95 (cfr. mandato 1125 del 1995) e Giugno 96 (cfr. mandato 4280 del 1996) e che sembra opportuno includere nel calcolo dei costi.

- Poichè parte della spesa per il 1995 è stata imputata al bilancio del 1994 (cfr. GC n°30 del 14/1/95), i pagamenti sono stati in parte ritrovati tra quelli di competenza del 1994.

- L'ammontare relativo al 1997 è stimato sulla base dei pagamenti effettuati fino a questo momento e di quanto previsto (GC n°6 del 15/1/1997).

NOTA METODOLOGICA n°4

I **fattori di qualità** e gli **obiettivi** cui ci riferiamo nella valutazione della politica di esternalizzazione sono tratti dai seguenti elementi:

- fattori addotti a motivazione della scelta da parte dei decisori;
- interviste condotte con i decisori (assessore) e i tecnici del comune (dirigente del settore, responsabile dell'assistenza) sul significato di *qualità del servizio* in questione;
- interviste condotte con gli operatori attuali e l'assistente sociale della USL competente;
- studio della RS (1992).

Per quanto riguarda le **valutazioni** date, queste utilizzano informazioni reperite presso l'ufficio assistenza e il Centro stesso o riportano i giudizi dell'assistente sociale della USL, intervistato in quanto esperto esterno (effettuava un controllo sul Centro e lo effettua tuttora).

NOTA METODOLOGICA n°5

Il costo relativo alla **gestione diretta** della biblioteca è identificato con le voci di spesa che vengono meno a seguito dell'appalto del servizio, riportate nelle seguenti tabelle (in corsivo quelle che coincidono con capitoli di bilancio, in carattere normale quelle per cui abbiamo dovuto ricorrere a stime in quanto non riportate nella rubrica).

| | 1991 (000) | 1992 (000) | 1993 (000) | 1994 (000) | 1995 (000) |
|---------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Personale di ruolo | 148.929 | 161.121 | 154.893 | 161.709 | 194.045 |
| Personale a tempo determinato | | 17.878 | 34.639 | 35.813 | |
| Spese totali di personale | 148.929 | 178.999 | 189.532 | 197.522 | 194.045 |
| <i>Manutenzione locali e impianti</i> | -- | 400 | 400 | -- | -- |
| <i>Utenze</i> | 13.433 | 13.123 | 14.700 | 17.039 | 17.600 |
| <i>Cancelleria e stampati</i> | 936 | 1.000 | 800 | 1.000 | 500 |
| <i>Rilegatura</i> | 100 | 1.000 | 1.500 | 10.000 | -- |
| <i>Spese postali</i> | 500 | 500 | 4.000 | 4.500 | 4.500 |
| <i>Libri</i> | 6.995 | 10.000 | 10.000 | 20.944 | 14.000 |
| <i>Libri (sezione staccata)</i> | 3.000 | 3.000 | 3.500 | 1.056 | 2.800 |
| <i>Iniziative diverse</i> | -- | 300 | -- | 2.000 | 956 |
| Acquisto attrezzature informatiche | | | | 3.200 | |
| Iniziativa con la scuola | | | | | 756 |
| TOTALE | 173.893 | 208.322 | 224.432 | 257.261 | 235.157 |
| TOTALE in £ 1997 | 236.338 | 252.424 | 260.992 | 287.849 | 249.737 |
| MEDIA | 257.468.000 | | | | |

+

| SPESE già espresse come medie annue e in £1997 | |
|---|-----------|
| Assicurazione | 400.000 |
| Manutenzione tramite personale comunale | 750.000 |
| Assistenza e manutenzione fotocopiatrice | 2.500.000 |
| Assistenza informatica | 521.000 |
| Consumo acqua | 156.000 |

=

| | |
|-----------------------|--------------------|
| TOTALE (MEDIA) | 261.795.000 |
|-----------------------|--------------------|

- **Spese di personale:** sono state ricavate su dati dell'ufficio personale e comprendono, oltre alle competenze, ogni tipo di salario accessorio ed oneri riflessi a carico dell'ente.
- Acquisto attrezzature informatiche: la stima deriva dalla ricostruzione degli acquisti effettuati in questi anni sulla base dell'inventario della biblioteca.
- Iniziativa "Mi piacciono i libri" (1995): la cifra è riportata sulla Relazione GC Illustrativa al Consuntivo e non è compresa nel capitolo Iniziative diverse (relativo in questo anno ad assistenza per software).
- Assistenza informatica: stima derivata applicando alla dotazione della biblioteca di pc, stampanti e macchine da scrivere in ciascun anno (riportata in inventario) il costo per ciascun "pezzo" che l'amministrazione sostiene attualmente per l'assistenza a tutta la sua attrezzatura.
- Assicurazione: è il costo sostenuto attualmente dal gestore.
- Manutenzione tramite personale comunale: stima dell'ufficio tecnico (30 ore l'anno di operaio specializzato a £25.000 l'ora + il 20% di questa spesa in materiali).

- Assistenza fotocopiatrice: comunicatami dal gestore, che ne è a conoscenza in quanto rappresentava una spesa che avrebbe dovuto addossarsi se non avesse preferito acquistare una macchina diversa.
- La spesa per consumo di acqua è quella sostenuta attualmente dalla biblioteca.

Le rimanenti spese (riportate in corsivo) sono tratte dal conto consuntivo di ciascun anno (tit. 1, categ. 4, rub. 7, spese impegnate di competenza dell'anno) e si riferiscono a entrambe le biblioteche, eccetto l'acquisto di libri

- Tra queste non è compresa quella relativa all'acquisto di mobili e arredi (cap.420/10), che pure attualmente è a carico del gestore; infatti l'amministrazione allo scadere dell'appalto dovrà pagare un indennizzo se vuole ritenere quanto acquistato dal gestore (compriamo così un'approssimazione per difetto del costo differenziale della gestione in economia).
- La spesa (1995) relativa all'immissione di dati informatizzati (cap. 420/04) non è stata inserita in quanto interamente finanziata da un apposito contributo della Regione.
- Il costo ricavato per il 1995 risulta leggermente sovrastimato in quanto le spese per utenze si riferiscono sia alla biblioteca centrale che al Centro Incontri e quindi non solo alle due biblioteche ma anche al servizio offerto da questo oltre a quello di biblioteca.
- Il capitolo relativo alla manutenzione impianti risulta sempre vuoto.

Il costo relativo alla **gestione appaltata** è identificato col valore annuale dell'appalto (£**243.950.000** pari a 1/3 di £731.850.000). E' comprensivo di £40.000.000 di IVA, che per il comune rappresentano un vero e proprio costo, ma andrebbero tenuti in considerazione affrontando il tema dell'efficienza del privato rispetto al pubblico.

NOTA METODOLOGICA n°6

Per operare una valutazione della politica di esternalizzazione dal punto di vista qualitativo occorre innanzitutto chiarire che cosa si intende per qualità del servizio di biblioteca comunale, ossia definire quelle caratteristiche del servizio con cui viene identificata la qualità dello stesso. A questo scopo, oltre a fare riferimento agli obiettivi che l'amministrazione si era posta, così come emergono dall'esame della documentazione ufficiale, abbiamo cercato di ricostruire l'idea di qualità del servizio propria dei "decisori", intervistandoli direttamente. Abbiamo inoltre tenuto in considerazione le opinioni di due "addetti ai lavori", la ex responsabile della biblioteca ed il gestore attuale. Infine, qualche spunto l'abbiamo tratto dai criteri valutativi applicati dall'Associazione Italiana Biblioteche, nell'ambito di un'indagine condotta su un campione di 200 biblioteche pubbliche (AIB, 1995). Dal momento che in alcuni casi utilizzeremo come termine di raffronto i valori medi che risultano dall'indagine¹³, bisogna tenere presente che il campione è costituito da "biblioteche che funzionano", ovvero che in un determinato territorio possono essere indicate come esempio da imitare per le altre strutture; di conseguenza, anche se si tratta di valori medi dovremo piuttosto interpretarli come standard-obiettivo.

¹³ Tale campione risulta rappresentativo di biblioteche di base caratterizzate da una serie di parametri in cui la nostra rientra perfettamente.

Bibliografia

Associazione Italiana Biblioteche (A.I.B), 1995, *Dalla quantità alla qualità*, «Biblioteche oggi», Giugno

Dente B., 1990, *L'efficacia dei poteri locali*, Il Mulino, Bologna

Farneti G., 1993, *Il bilancio dell'ente locale*, Giappichelli, Torino

Farneti G., L. Mazzara, G. Savioli, 1995, *Il sistema degli indicatori negli enti locali*, Giappichelli, Torino

Morigi P., 1994, *La "contabilità economica" negli enti locali*, Angeli, Milano

Pecchi A., F. Matteucci, 1990, *L'efficacia dei servizi pubblici*, Angeli, Milano

Regione, 1992-93-94, *Relazione sulla gestione degli asili nido*

Righettini M.S., 1997, *Elementi di scienza dell'amministrazione: appunti sul caso italiano*, E.L., Roma

RS, 1992, *Dall'analisi dei bisogni alla pianificazione dei servizi*

