

Giuliano Giordani\* - Franco Sotte\*\*

**Efficienza gestionale dei Comuni**  
**Metodologie e strumenti per l'analisi comparata**

*"... while a horse can be prevented from drinking water, it can not be forced to drink. All that the innovators can do is to provide water, so that when a horse choses to drink it may do so readily"*

A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice*, International Monetary Found, Washington, 1984, p.373.

## 1. Introduzione

Diverse sono le ragioni che, nell'esperienza di Ancona, hanno suggerito di affiancare all'approccio analitico, tipico del controllo di gestione, un'analisi comparata sui risultati di sintesi. Alla base ci sono innanzitutto alcune considerazioni di principio circa il ruolo e le responsabilità del nucleo per il controllo di gestione, specie in questa fase di avvio.

Come in tutti gli enti locali nei quali la pratica del controllo gestionale non ha una tradizione consolidata, non si tratta soltanto di assistere dal punto di vista tecnico gli amministratori e i dirigenti per la sua graduale introduzione. Si tratta anche, nello stesso tempo, di contribuire a costruire l'ambiente, la *forma mentis*, l'organizzazione, capaci di rendere quello strumento massimamente operativo.

Se, da una parte, infatti, le recenti norme di riforma delle autonomie locali hanno attivato e attiveranno una trasformazione per molti aspetti radicale (consistente nel superamento di una visione esclusivamente "giuridico-amministrativa" verso una integrazione con una visione "economica"), occorre anche prendere atto che questo processo è stato ed è spesso più subìto, che anticipato, dalle amministrazioni locali. E' stato detto che: "l'efficacia dell'azione amministrativa, l'efficienza, l'economicità, la produttività, la professionalità della dirigenza non si possono «imporre per legge»: quest'ultima può solamente creare condizioni positive perché esse si sviluppino"<sup>1</sup>. Insomma, le condizioni necessarie sono date, ma

---

<sup>1</sup> Borgonovi, E. (1992).

\*Giuliano Giordani, borsista Comune di Ancona, p.zza del Popolo, 1, 60100 Ancona, Tel. 071-2222202

\*\*Franco Sotte, professore universitario, Dipartimento di Economia, Università di Ancona, via Birarelli, 11, 60121 Ancona, Tel. 071-2203928, Fax 071-53621, E-Mail: Sotte@Deanovell.Unian.it

File: Conveg6e.doc,09/08/2013, 09/08/2013

un atteggiamento passivo non garantisce ancora che ci siano anche quelle sufficienti.

Si corrono anzi anche dei rischi. Dove, come in tanti Comuni, l'analisi di sintesi si limita al tradizionale confronto tra risultati di bilancio spesso con il solo anno precedente e nella formazione del bilancio prevale ancora un approccio di tipo incrementale<sup>2</sup>, introdurre uno strumento analitico quale il controllo di gestione, da un lato può apparire troppo sofisticato (o comunque di poca utilità alla luce dei suoi costi)<sup>3</sup> e, dall'altro i suoi risultati possono paradossalmente essere utilizzati in modo frammentario, o peggio ai fini di controllo ispettivo. Se questi rischi non fossero attentamente evitati essi potrebbero dar luogo ad un raffreddamento dell'impegno proprio dei dirigenti e funzionari inizialmente più disponibili.

Se il controllo di gestione deve servire al Sindaco, alla Giunta e ai dirigenti comunali per una più piena e razionale valutazione delle performance dell'ente locale nella sua unità e complessità, è necessario attivare una maggiore informazione (e anche formazione) che favorisca il prevalere di una visione globale del compito amministrativo ed una concertazione delle singole parti verso obiettivi comuni.

Il controllo di gestione è chiamato allora anche a servire quel fabbisogno di informazione globale e di tipo strategico, applicando tecniche adeguate allo scopo, fornendo dati nuovi e più leggibili, individuando metodologie *user friendly* per la loro presentazione, fornendo elementi di conoscenza capaci di stimolare un approccio attivo e manageriale e una visione unitaria dell'attività amministrativa.

D'altra parte, il controllo di gestione, in una fase di avvio non potrà che entrare a regime con gradualità. Dopo una fase di ricognizione dell'organizzazione complessiva della amministrazione comunale, si tratta di scegliere su quali parti concentrare in particolare gli sforzi. La scelta dei "servizi pilota" è stata ispirata finora, nel nostro caso, da considerazioni pratiche (interesse generale, disponibilità di dati già raccolti, sensibilità dei dirigenti, funzionalità a fini dimostrativi, ecc.), ma in futuro sarebbe bene che essa sia finalizzata ad un approfondimento soprattutto dei punti critici dell'intera macchina amministrativa, congiungendo i risultati dell'analisi induttiva svolta sugli aggregati (sintesi) con quelli dell'analisi deduttiva sulle singole componenti, tipica del controllo di gestione. In questo senso, l'analisi di sintesi è chiamata ad indicare non solo i settori dell'Amministrazione sui quali concentrare prioritariamente l'attenzione, ma anche a fornire suggerimenti nella scelta degli indicatori.

---

<sup>2</sup> Prendere in considerazione nel corso del processo decisionale il risultato di un'analisi di bilancio relativa ad un intervallo temporale sufficientemente ampio, significa avere a disposizione uno strumento di ausilio, sia nella scelta di quali servizi fornire e della loro modalità di gestione, sia nella scelta delle risorse con le quali alimentare le entrate. Questo è fortemente innovativo in contesti dove la cosiddetta logica incrementale ha guidato, finora, la formazione del bilancio preventivo (Caramiello afferma che l'analisi di bilancio "ha una *funzione storica*: poiché permette l'interpretazione del bilancio, quindi la comprensione della gestione da esso sottesa; inoltre ha una *funzione prospettica*: poiché fornisce la base per la progettazione della gestione futura". Vedi C. Caramiello (1993) pag. 3.).

<sup>3</sup> L'esperienza di questi mesi ha mostrato come a tutti i livelli nell'Amministrazione di Ancona siano presenti, accanto a parti sensibili pronte e disponibili, anche aree di resistenza e di passività.

---

## 2. Aspetti metodologici

### 2.1. *Gli obiettivi dell'analisi e la base informativa*

Obiettivo dello studio è stato dunque fornire gli elementi per un giudizio sul posizionamento strategico dell'amministrazione comunale di Ancona. Lo studio è stato svolto combinando, attraverso una analisi per indici, i risultati di un confronto spaziale con quelli di una analisi su base temporale<sup>4</sup>. Nel primo caso, il Comune di Ancona è stato posto a confronto nello stesso anno, il 1992<sup>5</sup>, con 30 Comuni italiani, scelti nella fascia tra 85 e 200 mila abitanti ai quali sono stati aggiunti gli altri tre Comuni capoluogo delle Marche<sup>6</sup>. Nel secondo, gli stessi indicatori sono stati misurati su base storica riguardo al Comune di Ancona ed al periodo 1983-94<sup>7</sup>. I dati trattati sono stati raccolti dai Certificati del Conto Consuntivo la cui ricchezza di informazioni è stata finora ingiustamente sottovalutata sia dagli amministratori locali che dal mondo della ricerca. Si tratta infatti di un documento ufficiale redatto fin dal 1983 su modulo unico da tutti i Comuni e le Province italiane nel quale le informazioni contabili si accompagnano ad un ampio ventaglio di informazioni extra-contabili preziosissime per i confronti spaziali (dimensioni del Comune, personale, parco macchine, utenti per servizio, tipo di gestione dei singoli servizi, ecc.)<sup>8</sup>. L'analisi si è concentrata nell'esame della gestione corrente<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Come per qualsiasi analisi per indici dei bilanci, ma ancor più in tal caso (dove manca il profitto come misura della performance), i risultati devono poter essere confrontati nel tempo e nello spazio, il valore di un indice, se non viene confrontato, ha di per sé scarsa capacità segnaletica. "Non interessano, quindi, tanto i valori assoluti degli indici di bilancio quanto i loro valori relativi, nel tempo e nello spazio". Vedi C. Caramiello (1993) pag. 8.

<sup>5</sup> E' stato scelto di trattare qui il 1992 in quanto per tale anno erano disponibili i dati di un maggiore numero di Comuni. In **Appendice 2** sono comunque presentati anche gli indici relativi agli anni 1993 e 1994 per i Comuni disponibili.

<sup>6</sup> Non esiste un unico parametro che consenta di individuare comuni simili, in questa analisi si è scelto come criterio quello della dimensione demografica, certamente questa non è l'unica discriminante, ad esempio contano sicuramente la localizzazione geografica, la superficie urbana ed extraurbana, la presenza della sede di altri enti (si pensi ai comuni capoluoghi di Provincia o di Regione) o di insediamenti produttivi di particolare natura nel proprio territorio o, infine, di particolari infrastrutture (per fare un esempio relativo alla realtà marchigiana si pensi al Comune di Falconara e ai problemi che derivano dalla presenza della raffineria petrolifera, dell'aeroporto e degli importanti snodi viari nel suo territorio). Per tale motivo si è ritenuto opportuno inserire nel campione osservato anche Ascoli Piceno e Macerata, comuni che possiedono un numero di abitanti inferiore a quello stabilito come soglia minima per l'individuazione del campione (85.000 abitanti risultanti al censimento 1981), ma che, assieme ad Ancona e Pesaro, completano la lista dei capoluoghi marchigiani.

<sup>7</sup> Nel confronto temporale le entrate e le spese sono state opportunamente deflazionate

<sup>8</sup> Occorre comunque riconoscere che le informazioni extra-contabili, specie quelle analitiche riferite ai singoli servizi (seconda parte del modulo) risultano raccolte spesso con una certa approssimazione.

<sup>9</sup> Le fonti informative e la metodologia utilizzate consentono anche di estendere l'analisi all'attività straordinaria. Ovviamente in tali casi essa va opportunamente riferita a periodi di tempo sufficientemente lunghi da garantire una effettiva comparabilità.

## 2.2. Analisi per indici: la scelta degli indici di base

L'utilizzo degli indici di bilancio nella valutazione delle performance degli enti locali è ormai particolarmente diffuso<sup>10</sup>: sono frequenti i casi di enti locali che, nelle occasioni istituzionali, in particolare all'atto della definizione del proprio bilancio di previsione per l'anno successivo, accompagnano i documenti obbligatori con indici di varia natura<sup>11</sup>. Ma proprio l'osservazione empirica evidenzia la necessità, anche nell'utilizzo degli indici di bilancio, di un approccio corretto: la varietà spesso estrema degli indici e la mancanza di un nesso logico che ne faciliti l'esame alla luce degli obiettivi conoscitivi si traduce in un risultato opposto a quello perseguito. Si pone quindi il problema dell'individuazione di un numero possibilmente limitato di indicatori, che siano dotati di un consistente potenziale segnaletico, che siano logicamente coordinati tra di loro e che favoriscano l'interpretazione d'insieme dei fenomeni gestionali.

La soluzione a questo problema si presenta negli enti pubblici particolarmente complessa in quanto manca il reddito o comunque un qualsiasi aggregato che sia al tempo stesso sintesi di efficienza ed efficacia della gestione e sintesi algebrica tra ricavi-proventi e costi di produzione ad essi correlati. Ciò impedisce in particolare di disporre di un "vertice della piramide" dal quale prendere le mosse per sviluppare, a partire da essa, seguendo la concatenazione logica dei indici, una analisi "a cascata" simile a quella utilizzata nelle imprese profit.

L'obiettivo perseguito nell'esperienza di Ancona è stato quello di approfondire il problema metodologico consistente nella scelta degli indici, e, di fornire una soluzione al problema della "vertice della piramide" tramite l'utilizzo di una nuova tecnica, la *Data Envelopment Analysis* (DEA), particolarmente adatta a fornire una misura, dati alcuni indici di sintetici di performance, del risultato complessivo dell'attività gestionale ed amministrativa<sup>12</sup>.

Il primo passo realizzato nello studio ha mirato ad individuare un numero limitato di indici sintetici particolarmente espressivi degli obiettivi gestionali degli enti locali. Tenendo conto dell'obiettivo dell'efficienza, i seguenti tre obiettivi intermedi sono stati ritenuti caratterizzanti l'attività amministrativa:

---

<sup>10</sup> Tra gli autori che si sono occupati dell'analisi per indici dei bilanci comunali è doveroso citare i seguenti: P. Cella (1992); D'Atri (1995); G. Farneti, G. Savioli (1994); K. Giusepponi (1993); M. Mazzoleni (1989); G. Savioli (1994).

<sup>11</sup> Il D.P.R. 194/96 (regolamento attuativo del D. Lgs. 77/95) prevede, in sede di redazione del conto del bilancio, il calcolo di numerosi "indicatori".

<sup>12</sup> Precedenti applicazioni della DEA nell'analisi dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche possono essere trovate nei lavori di: J. A. Ganley, J. S. Cubbin (1992); P. Pestieau, H. Tulkens (1993); L. Hjalmarsson, A. Veiderpass (1992); F. Fecher, D. Kessler, S. Perelman, P. Pestieau (1993); F.R. Førsund, S.A.C Kittelsen (1992).

1. massimizzare l'*autonomia finanziaria* (AF)<sup>13</sup>, nel rispetto dei principi espressi dalla legge 142/1990 e con i successivi sviluppi normativi della finanza locale: questo obiettivo è stato rappresentato dal rapporto tra la somma delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e le entrate correnti;

2. massimizzare l'*elasticità strutturale* (ES), cioè la propria capacità di far fronte alla domanda di servizi con una propria corrispondente offerta: l'obiettivo è stato misurato dal rapporto tra le entrate correnti non destinate al pagamento di salari e stipendi, rimborso quote mutui e interessi passivi, e le entrate correnti in complesso.

3. massimizzare la fornitura di *servizi significativi* (ISS) ai cittadini: individuati alcuni servizi ritenuti non strettamente istituzionali<sup>14</sup>, l'indicatore in questo caso è stato individuato nel rapporto tra la somma dei saldi tra spese e proventi relativi ai servizi significativi e le entrate correnti (al netto dei proventi di tali servizi).

Si tratta di tre obiettivi che in linea di massima possono essere considerati indipendenti l'uno dall'altro e tanto migliore sarà da giudicare l'efficienza di un Comune, quanto più è elevata la sua posizione nelle graduatorie dei tre indici<sup>15</sup>.

### 2.3. L'indice di efficienza globale della DEA

La strategia di un Comune potrà differire da quella di un altro nella definizione del mix tra i tre obiettivi, così, come esposto in **figura 1**, dove vengono rappresentate due delle tre dimensioni: AF e ES. Il Comune C ed il Comune A hanno apparentemente due orientamenti strategici differenti: il primo presenta un basso livello di autonomia finanziaria, ma un alto livello di elasticità strutturale: potrebbe essere caratterizzato da un alto grado di esternalizzazione della produzione di beni e servizi e di conseguenza da un basso livello di entrate extra-tributarie. Il secondo viceversa presenta una notevole autonomia finanziaria, ma una bassa elasticità strutturale: potrebbe trattarsi di un Comune che fornisce direttamente molti servizi e quindi è gravato da alti livelli di spesa per il personale. Naturalmente la posizione del Comune B costituisce una alternativa intermedia.

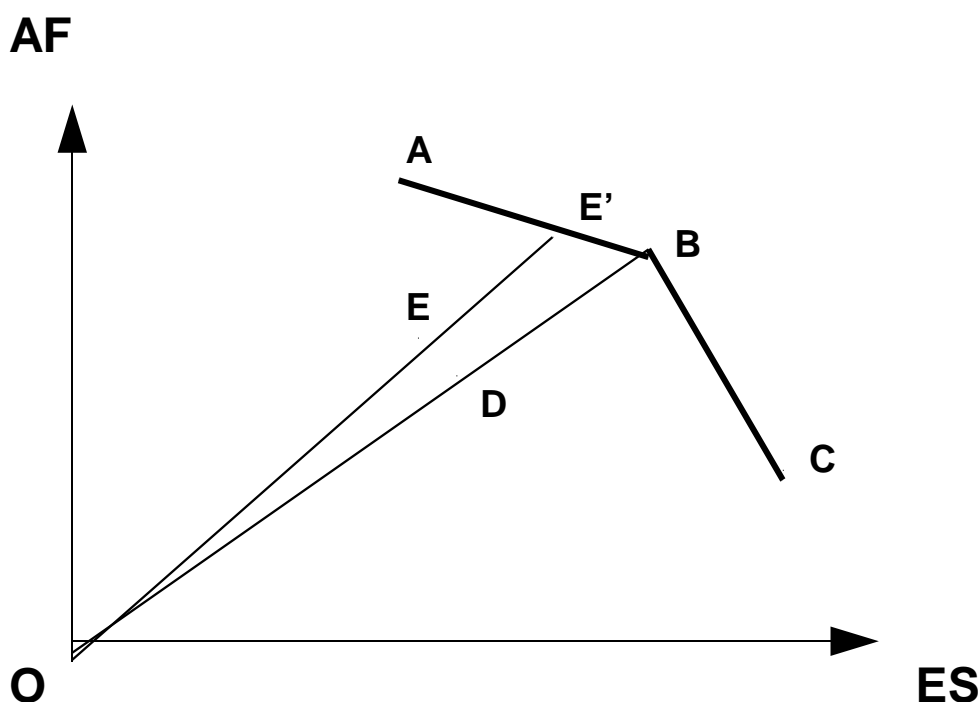
Non sarà difficile infine cogliere dal grafico come la posizione del Comune D appaia meno favorevole rispetto agli altri. Esso infatti ha una posizione che per un indice o per l'altro o per tutti e due appare in posizione di svantaggio rispetto agli

<sup>13</sup> L'indice di autonomia finanziaria, allo scopo di rendere il più possibile omogenei i risultati attraverso quest'ultimo ottenuti, è stato ottenuto attraverso una procedura particolare. Infatti per evitare che i proventi derivanti dalla gestione in economia dei servizi produttivi e dei servizi fognature, smaltimento rifiuti e depurazione, condizionassero eccessivamente il risultato dell'autonomia finanziaria di alcuni Comuni, dei suddetti servizi, se gestiti in economia, nel calcolo delle entrate extra-tributarie si sono considerate solamente le differenze positive tra proventi e spese, non, quindi, i proventi integrali. Tale "artificio" ha comunque un limite, infatti attraverso i dati a disposizione non è possibile conoscere la quota di spesa relativa all'amministrazione generale imputabile a tali servizi, quindi questa non può essere sottratta ai proventi.

<sup>14</sup> Trasporto scolastico; refezione scolastica; parchi e giardini; colonie, soggiorni stagionali e stabilimenti termali; convitti, campeggi, case per vacanze e ostelli; corsi extra-scolastici; biblioteche; alberghi, case di ricovero e case di riposo; alberghi diurni e bagni pubblici; asili nido; giardini zoologici e botanici; impianti sportivi; mense scolastiche; teatri, musei pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli.

<sup>15</sup> Naturalmente altri obiettivi avrebbero potuto essere utilizzati in alternativa a quelli indicati, dal punto di vista metodologico non vi sarebbero ostacoli alla estensione della procedura a più variabili

altri Comuni. In particolare esso mostra di seguire un orientamento strategico (una combinazione tra AF ed ES) simile a quello del Comune B che si trova sulla stessa retta staccata dall'origine degli assi (quindi ha adottato come orientamento strategico lo stesso mix tra obiettivi) e che, per questa caratteristica, potremmo assumere come "Comune di riferimento" per D. In questa ottica, il rapporto OD/OB può essere considerato un indice globale di efficienza per D. L'indice varia tra 0 ed 1 e ha valore tanto più elevato quanto più D è vicino a B. Quindi tutti i Comuni sulla frontiera di inviluppo<sup>16</sup> (la spezzata ABC che lega i Comuni più lontani dall'origine) presenteranno un indice 1. Nel caso infine di un Comune E il cui orientamento strategico appare intermedio tra due Comuni di riferimento, l'indice di efficienza sarà ottenuto dal rapporto OE/OE'<sup>17</sup>.



<sup>16</sup> Da qui il nome *Data Envelopment Analysis* dato alla tecnica utilizzata. Dal punto di vista economico l'inviluppo è una approssimazione, ottenuta dai valori osservati, della funzione di trasformazione tra tutti gli obiettivi. La tecnica della DEA costituisce uno sviluppo dell'analisi dell'efficienza comparata applicata originariamente da Farrell (1957) in particolare nella valutazione delle performance delle imprese agricole. Essa appartiene alla famiglia delle tecniche "non parametriche". Esse presentano il vantaggio di fornire un risultato frutto di un confronto effettivo tra casi osservati. Gli svantaggi sono di due tipi. Il primo riguarda l'impossibilità di testare la validità del modello di base. Il secondo la mancanza di un riferimento ideale. Questo secondo limite in particolare può essere nel nostro caso significativo: l'efficienza di ogni Comune viene misurata nei confronti dei Comuni di frontiera. Ciò ovviamente non significa che questi ultimi abbiano raggiunto il traguardo teorico della massima efficienza possibile: quella rappresentata da una curva di trasformazione ottima dati gli input, gli obiettivi e le "tecniche". Questo è il risultato ottenuto soltanto delle tecniche parametriche (come quelle fondate sulla regressione) nelle quali l'obiettivo è la stima di una funzione di frontiera. Si tratta dunque di una tecnica di misura dell'efficienza relativa con i vantaggi del realismo e lo svantaggio della mancanza di stima di uno standard.

<sup>17</sup> Il punto E' è ottenuto attraverso una trasformazione lineare dei due punti A e B. Esso rappresenta un teorico Comune di riferimento che, combinando in misura opportuna le performance di A e B, adotta lo stesso mix di obiettivi di E.

## Figura 1 - La frontiera di efficienza

Il giudizio sull'efficienza relativa, espresso in questo caso in termini geometrici, viene formalizzato e quantificato dalla procedura DEA, che utilizzando una metodologia matematica fondata sulla programmazione lineare, consente di comparare il posizionamento strategico di ciascun Comune con quello di tutti gli altri, di individuare, per ciascun Comune, il/i Comune/i di riferimento, di calcolare l'indice di efficienza globale e di misurare il "costo" dell'inefficienza espresso in termini di minori output ottenuti o di maggiori input impegnati rispetto al/i Comune/i di frontiera.

### 2.4. L'albero degli indici analitici

Naturalmente l'utilizzatore dei risultati della analisi DEA va messo in guardia nei riguardi di una facile strumentalizzazione dei risultati. Nella polemica politica potrebbe emergere, a seconda del valore assunto dall'indice DEA di sintesi, la tentazione di utilizzare impropriamente la graduatoria risultante. Per questa ragione l'analisi va accompagnata da un approfondimento delle ragioni che sono all'origine dello specifico valore assunto dall'indice DEA nel Comune in esame.

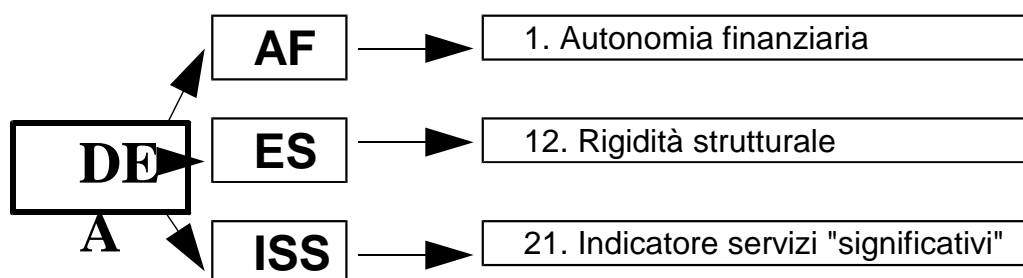
La comparazione nello spazio, infatti, prende le mosse da un assunto di omogeneità strutturale tra i termini di paragone che, generalmente, come nel nostro caso, non è dato in assoluto. Se è vero che l'analisi compiuta si è sviluppata su un gruppo di Comuni simili per dimensioni (numero di abitanti), che per questa ragione sono chiamati a fornire in gran parte ai propri cittadini gli stessi servizi, è anche vero che permangono notevoli differenze strutturali il cui effetto non è quantificabile: posizione geografica, superficie comunale, contesto regionale, condizione di capoluogo, ecc.. Ancona ad esempio, solo per citarne alcuni caratteri peculiari, è capoluogo di regione, ha una notevole attività portuale ed una particolare localizzazione che ne accrescono la domanda di servizi a parità di abitanti, è stata investita, in tempi non così lontani da essersene persi gli effetti, da gravi calamità naturali (terremoto nel 1972 e frana nel 1982)<sup>18</sup>. Naturalmente, poi, ogni Comune risente anche della propria storia politico-amministrativa: rimanendo ancora all'esempio di Ancona, si potrebbe a proposito ricordare la vicenda delle opere incompiute (soprattutto per i suoi risvolti economici, sulla viabilità, ecc.) che non mancano certamente di riflettersi sulla domanda e sul costo dei servizi comunali.

Per fornire una risposta alle esigenze di approfondimento è stato selezionato un numero limitato di indici finalizzato alla investigazione analitica dei risultati

<sup>18</sup> Sebbene questo lavoro si limiti a considerare la parte corrente del bilancio, è il caso qui di sottolineare un aspetto che verrà ripreso anche nel seguito. Il bilancio complessivo (comprendendo anche gli investimenti) del Comune di Ancona ha avuto un picco consistente nel corso degli anni Ottanta (fino a raggiungere nel 1984 circa 970 miliardi, in lire costanti 1994, contro i circa 220 del 1994). A questo andamento molto variabile del volume complessivo di risorse amministrative non corrisponde una analoga flessibilità delle strutture (il personale ad esempio è passato nello stesso periodo da 1197 a 1105) che quindi sono state chiamate a sopportare in alcuni anni (quelli dei maggiori impegni per la ricostruzione) carichi di lavoro amministrativo particolarmente consistenti, date le proprie capacità, ed in altri anni (quelli in cui l'attività straordinaria diminuisce) costi strutturali tendenzialmente elevati.

espressi dalla DEA e dall'osservazione diretta degli indici sui quali essa è stata applicata. Essi sono esposti in relazione ai nessi logici che li correlano l'un l'altro nelle successive **figure 2, 3, 4 e 5** e sono presentati in termini analitici nell'**Appendice 1**. Come si può osservare, all'origine di ciascun raggruppamento è posto uno dei tre indici di base AF, ES e ISS, cosicché l'analisi può svilupparsi "a cascata" seguendo una concatenazione logica volta ad esplorare aspetti via via più analitici<sup>19</sup>.

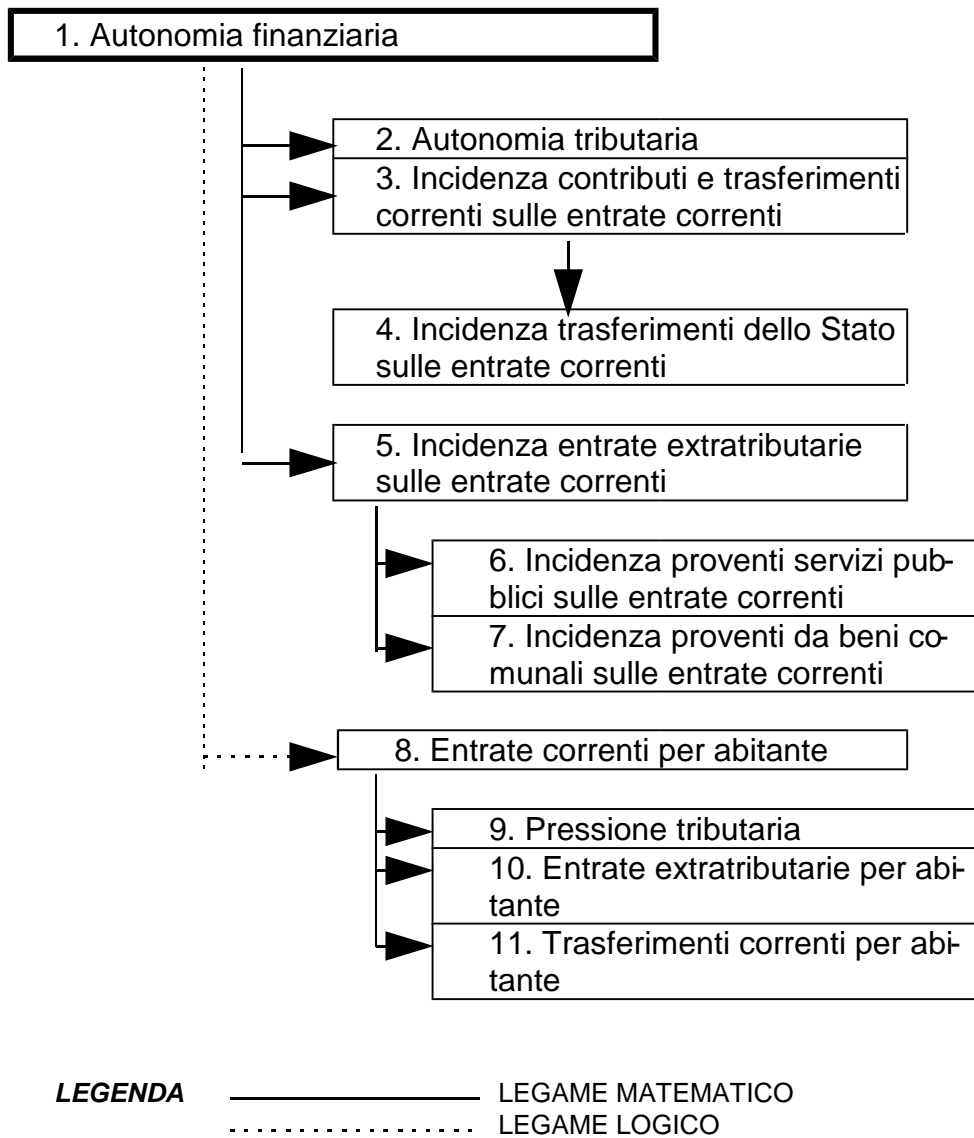
I risultati del confronto spaziale tra Ancona e gli altri Comuni saranno in questa analisi accompagnati dall'esame dell'evoluzione temporale degli stessi indici nel caso del solo Comune di Ancona. Naturalmente un'informazione ancora più interessante si sarebbe potuta ottenere se il confronto tra Comuni avesse potuto tenere conto anche del differente percorso evolutivo di ciascuno nel corso del tempo: è questo uno sviluppo possibile del lavoro.



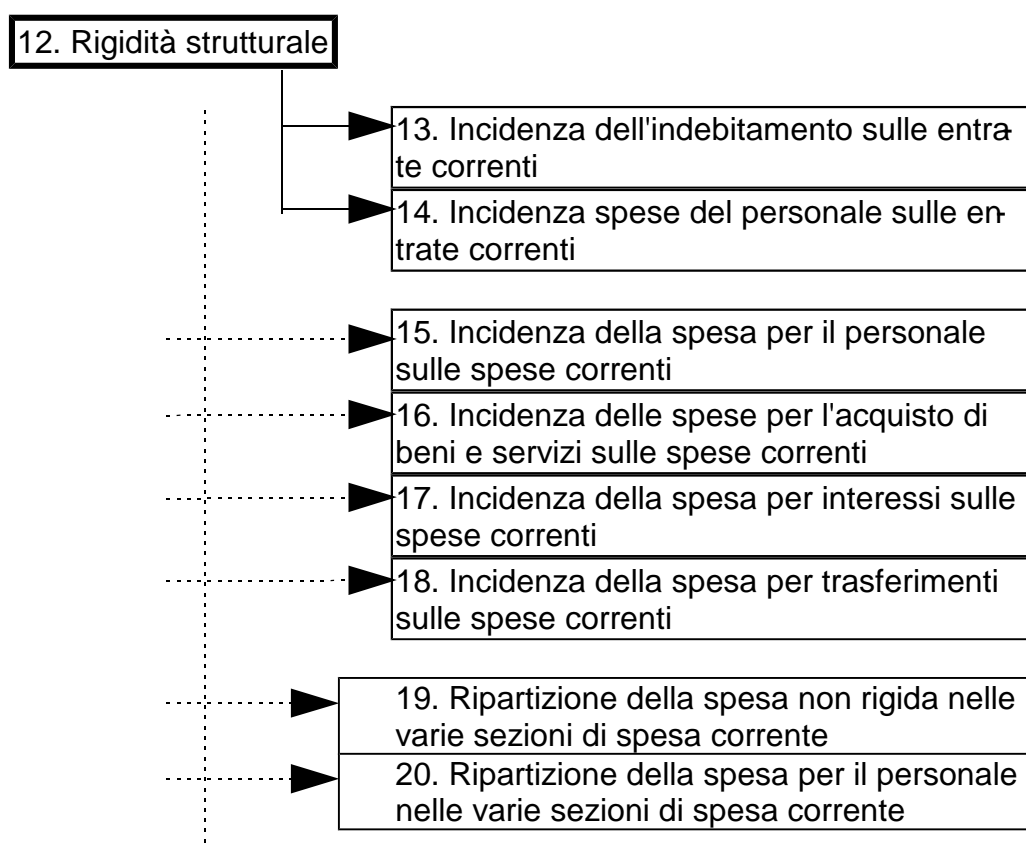
**Figura 2 - Gli indici sintetici**

<sup>19</sup> Nella definizione dello schema analitico adottato in questo lavoro e che verrà sviluppato successivamente nella analisi empirica si è scelto di trovare un compromesso tra l'obiettivo della completezza dell'informazione e quello dell'economia di indicatori. Naturalmente un approfondimento analitico può richiedere di ricorrere ad una batteria ben più ricca di indici: alcuni di questi sono comunque forniti nell'**Appendice 2** lasciando al lettore l'opportunità di esaminarli.

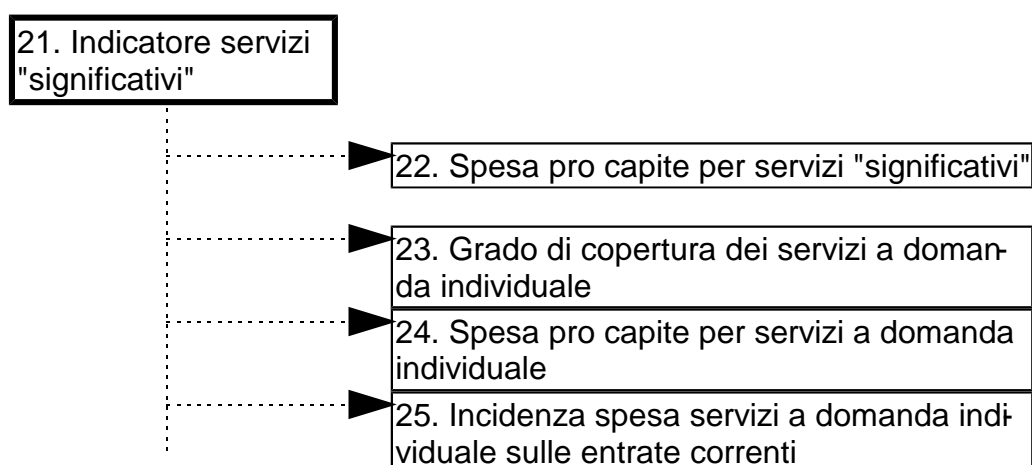




**Figura 3 - Gli indici analitici relativi all'autonomia finanziaria**



**Figura 4 - Indici sintetici relativi alla rigidità strutturale**



**Figura 5 - Indici sintetici relativi ai servizi**

### *2.5. La simulazione*

Conosciuti tramite gli indici i punti di forza e di debolezza del Comune in esame, assume particolare interesse la ricerca di una soluzione al problema della

quantificazione dei loro effetti complessivi sui volumi delle entrate e delle spese. Quali maggiori entrate o minori spese potrebbero essere il risultato di un incremento di efficienza? A tal fine sono state utilizzate le informazioni tratte dalla DEA. Tra i risultati forniti da tale tecnica è compresa anche, come detto, l'individuazione del/i Comune/i di riferimento.

Dato uno stesso Comune di riferimento, la stessa procedura consente anche di individuare il Comune che presenta l'indice DEA con valore più modesto. Considerando questi due Comuni limite e aggiungendo infine anche una terza alternativa, quella del "Comune medio", in una ulteriore fase dello studio, è stata sviluppata una simulazione su Ancona.

In pratica, il bilancio effettivo del Comune di Ancona è stato confrontato con i bilanci rispettivi dei tre Comuni di confronto riparametrati rispetto alle entrate correnti di Ancona. In altre parole, il confronto è stato effettuato verificando, a parità di entrate correnti (quelle di Ancona), quali scostamenti avrebbe avuto il bilancio dello stesso Comune di Ancona se la distribuzione delle entrate e delle spese fosse stata quella dei Comuni di confronto. Naturalmente i risultati di queste simulazioni vanno considerati con particolare cautela in ragione del fatto che le differenze nella distribuzione delle entrate e delle spese sono il frutto delle differenze strutturali locali<sup>20</sup>. Essi comunque hanno il pregio di misurare i differenziali assoluti nei volumi delle entrate e delle spese e costituiscono una utile base di ulteriore verifica della solidità delle conclusioni tratte dalle analisi precedenti.

### ***2.6. Una sintesi conclusiva attraverso l'analisi delle corrispondenze***

Una ulteriore sintesi del posizionamento strategico dei singoli Comuni dal punto di vista della distribuzione delle entrate e delle spese è stata infine tentata con l'analisi delle corrispondenze applicata sia alla serie storica del Comune di Ancona, che ai dati spaziali dei 34 Comuni analizzati. Avendo a base una tabella di contingenza, l'analisi delle corrispondenze consente una rappresentazione geometrica delle relazioni di similarità tra righe (nel nostro caso, gli anni della serie storica o i comuni della serie spaziale) e tra colonne (nel nostro caso, la distribuzione delle entrate o delle spese)<sup>21</sup>. Il pregio di questa tecnica consiste nel fatto che essa fornisce una rappresentazione geometrica particolarmente "rivolta all'utente", una sorta di rappresentazione fotografica del sentiero evolutivo delle entrate e delle spese del Comune in esame nel tempo e del suo posizionamento strategico nei confronti di tutti gli altri. La sua utilizzazione appare quindi particolarmente utile per accompagnare un tentativo di conclusione dell'analisi.

<sup>20</sup> Nulla vieta, comunque di estendere la simulazione a tutti i Comuni rendendo all'occorrenza più solide le conclusioni, così come si può scegliere un aggregato differente dal totale delle entrate correnti come base per la riparametrizzazione.

<sup>21</sup> Ogni riga o colonna della tavola di contingenza è rappresentata in uno spazio di dimensioni ridotte (generalmente un piano) da un punto tanto più vicino (o distante) rispetto ad ogni altro (e agli altri nel complesso) quanto più simile (o dissimile) sia la distribuzione che rappresenta (profilo). L'origine degli assi, in questo contesto, rappresenta il baricentro della tavola di contingenza, essendo la sintesi dell'inerzia determinata nello spazio da ciascun punto (riga o colonna) in ragione della sua originalità e della sua massa.

### 3. Una analisi dei risultati

#### *3.1. I risultati della DEA e l'esame degli indici sintetici*

Prima di passare al commento dei risultati è bene avvertire ancora una volta che gli strumenti utilizzati sono chiaramente finalizzati ad ottenere elementi conoscitivi sui fenomeni gestionali, quindi deve considerarsi distorto il loro utilizzo per ottenere altri tipi di informazioni. Nello stesso tempo occorre resistere alla tentazione di usare solo alcuni indicatori per trarne conclusioni magari ad effetto, ma non sufficientemente fondate. E' da un'analisi globale, che si possono trarre, sempre con la dovuta cautela, alcune indicazioni<sup>22</sup>.

I risultati che verranno presentati si riferiscono ai consuntivi del 1992, è infatti per questo anno che il campione dei Comuni scelti per il confronto raggiunge la dimensione massima. Purtroppo, infatti, dei 34 comuni che in passato hanno inviato i dati del consuntivo 1992, solo 19 lo hanno fatto anche a fronte delle recenti richieste relative al consuntivo 1994. Per tale ragione, essendo lo scopo di questa relazione anche quello di testare la metodologia utilizzata, si è preferito presentare risultati meno recenti, ma riferiti ad un numero maggiore di Comuni<sup>23</sup>. In questo paragrafo si fornirà la chiave di lettura dei risultati di performance complessivi ottenuti attraverso la DEA, mentre nel prossimo si concentrerà l'attenzione sul caso specifico di Ancona.

Il valore dell'indice DEA di efficienza globale è esposto nella prima colonna della **tabella 1**; le altre informazioni fornite dalla stessa tabella integrano quel risultato dando un quadro più completo e mostrando così le differenze di origine tra i Comuni che sono motivo delle differenti performance.

---

<sup>22</sup> A tale proposito osserva Mazzoleni "... vale anche per le aziende pubbliche quanto affermato per le imprese, ossia che gli indicatori rappresentano un utile strumento, ma devono essere utilizzabili solo se si conoscono in modo chiaro le potenzialità e i limiti degli stessi. Ciò porta a non attribuire agli indicatori di bilancio una capacità informativa esaustiva ed a dover limitare il loro uso come strumenti in grado di «segnalare» particolari anomalie o di «suggerire» importanti riflessioni sulla gestione". Vedi M. Mazzoleni (1989) pag. 296.

<sup>23</sup> Si può comunque aggiungere che i risultati di un tentativo di applicazione delle stesse procedure al 1993 ed al 1994 ha presentato risultati sostanzialmente simili nel confronto spaziale e un certo miglioramento di alcuni indicatori nell'analisi storica riferita al solo Comune di Ancona.

---

tabella 1

Tra i Comuni che raggiungono il 100% di efficienza<sup>24</sup>, quello di Bergamo appare il più equilibrato. Esso è il primo Comune in termini di autonomia finanziaria, ma si trova nelle primissime posizioni di tutte le graduatorie riguardanti gli indici analitici. Il Comune di Bolzano, invece, ha raggiunto il massimo dell'efficienza grazie all'alto livello di elasticità strutturale, mentre nelle altre graduatorie è scavalcato da molti Comuni. Infine Reggio Emilia presenta il massimo indice nella spesa destinata verso i servizi significativi.

Per comprendere meglio i risultati, a questo punto è bene sottolineare che, nell'applicazione svolta, la DEA assegna lo stesso peso a ciascuno dei tre indici analitici (da qui l'importanza della scelta degli obiettivi e quindi delle variabili). Inoltre la metodologia adottata tiene conto del risultato ottenuto in ciascuno degli indici, oltre all'andamento complessivo. Per queste ragioni l'esame dell'indice DEA va opportunamente accompagnato da una analisi delle posizioni relative di ciascun Comune con riguardo ai singoli indici. Ad esempio Modena si contraddistingue per un buon comportamento nei tre indici analitici (è tra i primi dieci Comuni in tutte le graduatorie), ma non raggiunge, al contrario dei Comuni che la precedono, posizioni di frontiera e quindi il 100% di efficienza. Pesaro, al contrario, si comporta ottimamente in uno solo degli indici, mentre si trova al di sotto della media nei restanti due, tuttavia precede Modena nella graduatoria del punteggio di efficienza<sup>25</sup>.

Nelle tabelle che seguono, ciascun indice sintetico viene analizzato secondo una procedura "a cascata". Lo scopo è di individuare nel dettaglio le cause determinanti dei risultati ottenuti attraverso la DEA. In sostanza si vuole dimostrare che la DEA è in grado di esprimere una valutazione di sintesi attendibile, difficilmente ottenibile altrimenti, che tuttavia va integrata con un'analisi più dettagliata degli indici analitici.

Nella **tabella 2** vengono mostrati gli indici analitici relativi all'autonomia finanziaria<sup>26</sup>. Nel caso di Bergamo, dal confronto tra il valore dell'autonomia finanziaria, che determina la massima efficienza di questo Comune, e l'autonomia tributaria, è evidente che il buon risultato ottenuto nel primo indice dipende dalle entrate tributarie; infatti l'incidenza delle entrate extratributarie è al di sotto della media<sup>27</sup>. Mentre nei casi di Ravenna e Modena la buona autonomia finanziaria dipende dalle entrate extratributarie<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> E' opportuno ricordare che l'utilizzo dei metodi non parametrici non consente di misurare l'efficienza assoluta, ma solo quella relativa (comparata). Ciò significa che i Comuni con indice massimo di efficienza possono discostarsi anch'essi da un obiettivo teorico di efficienza assoluta che il metodo non consente di conoscere.

<sup>25</sup> Lo stesso vale per Novara e Foggia. Nel caso quest'ultimo Comune è la buona elasticità strutturale a condizionare in positivo il punteggio di efficienza, infatti Foggia occupa le posizioni di fondo nelle graduatorie dei due restanti indici.

<sup>26</sup> Va precisato che gli ultimi due indici analitici (in corsivo) sono derivati entrambi dall'incidenza delle entrate extratributarie.

<sup>27</sup> Analoghi al caso di Bergamo sono quelli di Varese e Vicenza, che tuttavia al contrario di questo comune non ottengono la massima efficienza.

<sup>28</sup> Va precisato che nel calcolo dell'incidenza delle entrate extratributarie non si è tenuto conto del problema relativo alla diversa modalità di gestione di alcuni servizi, contrariamente a quanto avvenuto nel calcolo dell'autonomia finanziaria (come spiegato in nota nel paragrafo precedente). Per tale ragione non è possibile ricavare l'autonomia finanziaria dalla somma tra l'incidenza delle entra

Sempre riguardo alle entrate extratributarie, la **tabella 2** riporta anche i valori dell'incidenza dei proventi da beni comunali, che hanno scarso peso in quasi tutti i Comuni, ad eccezione di Ravenna, Como e Udine.

Come è stato fatto per i Comuni citati, scorrendo ancora la **tabella 2** è possibile spiegare i risultati dell'autonomia finanziaria di tutti gli altri Comuni. In particolare merita di essere considerato il differente comportamento nella formazione delle entrate distinguendo tra le tributarie e le extratributarie.

La lettura della **tabella 2** può comunque essere utilmente integrata dall'esame dei risultati esposti nella **tabella 3** la quale contiene le entrate correnti per abitanti. Un aspetto importante messo in luce dalla **tabella 3** è la forte differenza tra i valori relativi ai trasferimenti correnti per abitante (che per la quasi totalità sono costituiti dai trasferimenti dello Stato), differenza che non è riconducibile, almeno attraverso i dati a disposizione, a ragioni di carattere perequativo. Infatti tra i Comuni che ricevono i maggiori trasferimenti per abitante non compaiono solo quelli che possiedono una scarsa pressione tributaria. In sostanza lo Stato (o la Provincia nei casi di Trento e Bolzano) non sembra che intervenga a mitigare le differenze di fiscalità locali.

La **tabella 4** riporta il quadro riassuntivo dei principali indici analitici che sono collegati all'elasticità strutturale<sup>29</sup>. Analizzando le cause che portano ad un basso valore dell'indice sintetico, da un lato si collocano i Comuni il cui problema fondamentale è l'eccessiva incidenza della spesa per l'indebitamento (in particolare Cesena, Como, Ferrara, Forlì, Novara)<sup>30</sup>, dall'altro i Comuni il cui problema fondamentale è l'eccessiva spesa per il personale (Ancona, Cosenza, Pesaro, Salerno, Torre del Greco)<sup>31</sup>, infine Arezzo, La Spezia, Macerata, Pistoia e Terni presentano entrambi i problemi.

---

te extratributarie e l'autonomia tributaria, ciò è evidente nei casi di Bolzano e Ascoli Piceno. Questo, che a prima vista potrebbe sembrare un limite, consente di ricavare anche delle informazioni sulla modalità di gestione dei servizi principali. Infatti, proprio nei casi dei Comuni suddetti, l'elevata incidenza delle entrate extratributarie è dovuta alla gestione in proprio di alcuni servizi a carattere produttivo, i cui proventi confluiscono integralmente nelle entrate extratributarie (ciò avrebbe gonfiato il valore dell'autonomia finanziaria a tal punto da condizionare i risultati della DEA). Nel caso di Modena, invece, l'elevata incidenza delle entrate extratributarie è dovuta proprio alla quantità dei servizi offerti e non ai proventi derivanti dalla gestione in economia degli stessi, per questo motivo tale valore condiziona positivamente l'autonomia finanziaria. A conferma di quanto detto è opportuno confrontare l'incidenza delle entrate extratributarie con quella dei proventi dei servizi pubblici, nei quali confluiscono solo i proventi dei servizi gestiti in economia.

<sup>29</sup> In corsivo gli indici di composizione strutturale delle spese correnti.

<sup>30</sup> Sono particolari i casi di Novara, Parma e Ravenna, che presentano un'elevata incidenza dell'indebitamento, ma grazie alla bassa spesa del personale (colonna a fianco) ottengono, seppure di poco, un'elasticità strutturale al di sopra della media.

<sup>31</sup> Pescara e soprattutto Trento, pur avendo un valore elevato di tale indice, grazie alla bassa incidenza dell'indebitamento, possiedono un'elasticità strutturale superiore alla media.

tabella 2



---

tabella 3

tabella 4

Sempre nella **tabella 4**, i valori dell'incidenza della spesa per trasferimenti si correlano agli interventi dei Comuni a favore di soggetti economici esterni. Non in tutti casi ad una elevata incidenza di tale spesa corrisponde una buona elasticità strutturale, in quanto tale indice va valutato tenendo conto dell'incidenza della spesa per beni e servizi: in alcuni casi infatti (come quelli soprattutto di Bergamo e Bolzano) il buon livello dell'elasticità strutturale è frutto quasi esclusivamente della maggiore quota relativa alla spesa per beni e servizi. Leggendo assieme questi due indici emerge inoltre come spesso l'elevata incidenza della spesa per beni e servizi e/o trasferimenti non si associ ad un valore al di sopra della media dell'indicatore dei servizi significativi (**tabella 5**): si vedano i casi di Ascoli Piceno e Foggia.

La **tabella 5** contiene il quadro dei principali indici relativi ai servizi<sup>32</sup>. Le posizioni migliori sono quelle di Bergamo, Prato e Reggio Emilia, mentre in posizione più arretrata compaiono i Comuni di Cosenza, Foggia e Torre del Greco. Come già notato nel corso del commento della **tabella 1**, è proprio grazie al valore di tale indice che Reggio Emilia ottiene la massima efficienza, mentre nel caso di Foggia la bassa incidenza dei servizi significativi (in aggiunta ad una bassissima autonomia finanziaria) condiziona il punteggio di efficienza (tuttavia superiore a quello di altri grazie all'ottima elasticità strutturale)<sup>33</sup>. Questa circostanza dimostra l'utilità di avere introdotto tra le variabili utilizzate nella DEA l'indicatore dei servizi significativi per misurare (sia pure in modo approssimativo e grossolano) l'impegno del Comune verso l'erogazione di servizi non indispensabili o, comunque, non a carattere produttivo, il cui grado di copertura è spesso elevato.

Osservando i valori relativi alla spesa pro capite per i servizi significativi, si possono aggiungere al primo dei due gruppi sopra individuati i comuni di Bolzano, Como, Modena e Trento, mentre Vicenza entra a far parte del secondo gruppo. Gli altri indici sostanzialmente confermano le considerazioni svolte finora. E' comunque interessante evidenziare come la spesa pro capite per i servizi a domanda individuale del Comune di Pesaro sia notevolmente al di sopra della media, confermando del resto la particolare attenzione verso i servizi da parte di questo Comune, come emerge anche dai valori relativi a tutti gli indici contenuti nella **tabella 5**. Altro caso che si distingue, questa volta in senso opposto, è quello di Torre del Greco, che spende solo 8 mila lire per abitante per i servizi a domanda individuale (la media è di 75 mila lire) e destina solo lo 0,8% delle entrate correnti per i suddetti servizi (la media è 8,5%). Infine i risultati contenuti nell'ultima colonna della **tabella 5** consolidano la posizione di vantaggio di Reggio Emilia.

---

<sup>32</sup> In corsivo gli indici relativi ai servizi a domanda individuale.

<sup>33</sup> Nella **tabella 4** emerge come nel caso di Foggia sia la bassa incidenza dell'indebitamento, che la bassa spesa per il personale contribuiscono a mantenere alto il valore di tale indice.

tabella 5

Lasciando al lettore ulteriori approfondimenti nell'analisi dei risultati riportati, si vuole comunque sottolineare come siano assai diverse le situazioni particolari che determinano il risultato di ciascun indice sintetico. Il caso di Ancona, che sarà oggetto del prossimo paragrafo, mostra come risultati sostanzialmente nella media degli indici sintetici (e, facilmente, della maggior parte degli indici analitici) nascondano in alcuni ambiti dell'Amministrazione livelli di efficienza a volte modesti, che quindi, una volta individuati, possono consentire ampi margini di recupero.

### **3.2. Il posizionamento relativo del Comune di Ancona**

I risultati relativi al Comune di Ancona pongono questo Comune in una posizione intermedia tendente al basso nel gruppo dei 34 Comuni analizzati: l'indice DEA (76%) posiziona Ancona nel 1992 al 22° posto nella graduatoria. Osservando comunque i tre indici sintetici, solo l'elasticità strutturale presenta un valore, anche se di poco, al di sotto della media, mentre l'autonomia finanziaria può sicuramente ritenersi un punto di forza di questo Comune.

Analizzando il livello dell'autonomia finanziaria e degli indici ad essa collegati (**tabella 2**), si osserva che la buona performance registrata nell'indice sintetico è dovuta sostanzialmente all'autonomia tributaria. Sia l'incidenza dei proventi dei servizi pubblici che quella dei proventi da beni comunali sono infatti al di sotto della media<sup>34</sup>. L'osservazione viene rafforzata anche dal valore della pressione tributaria relativa al Comune di Ancona che, come mostrato dalla **tabella 3**, risulta essere al di sopra del valore medio, pur essendo inferiore alla media il valore complessivo delle entrate correnti per abitante. La stessa tabella mostra anche come le entrate extratributarie per abitante nel Comune di Ancona siano, a confronto con gli altri Comuni, particolarmente basse<sup>35</sup>.

La **tabella 6** riporta il quadro dell'evoluzione storica degli indici relativi all'autonomia finanziaria riferiti ad Ancona per il periodo 1983-94. L'andamento delle diverse componenti delle entrate correnti relative al Comune di Ancona<sup>36</sup>, pesano in parte, le decisioni nazionali di ridurre, a partire dalla fine degli anni Ottanta, la quota dei trasferimenti correnti a vantaggio delle entrate proprie introducendo nuove imposte locali. In tutti i Comuni si è quindi registrato (e lo spostamento è ancora in atto) un aumento della pressione tributaria a fronte di una netta contrazione dei trasferimenti statali. Il problema che nel caso di Ancona, come in tutti gli altri Comuni, si pone con evidenza è relativo al segno di questo scambio. Sono state sufficienti le nuove imposte a compensare la contrazione di trasferimenti erariali?

<sup>34</sup> Si ribadisce che essendo l'autonomia finanziaria calcolata come già spiegato in nota nel paragrafo 2.2, l'autonomia tributaria sommata all'incidenza delle entrate extratributarie non dà il valore dell'indice sintetico; come pure il valore dell'incidenza dei contributi e dei trasferimenti correnti, contrariamente a quanto dovrebbe accadere, non è il complemento a 100 del valore relativo all'autonomia finanziaria.

<sup>35</sup> Anche se in tal caso, come già detto, è forte l'influenza della gestione in economia, da parte di alcuni comuni, della maggior parte dei servizi erogati (vedi Ascoli Piceno e Bergamo, mentre nel caso di Modena è proprio il volume complessivo dei servizi offerti ad incidere su tale valore).

<sup>36</sup> Si osservino i valori del tasso di variazione tendenziale nella **tabella 6**.

Il caso di Ancona a prima vista lascia pensare di no. Infatti a fronte di un aumento della pressione fiscale di origine locale sui cittadini, non sembra che ad essi si riesca a fornire maggiori servizi. Infatti da un lato il peso delle entrate extratributarie rimane sostanzialmente costante (tasso di variazione tendenziale nullo in **tabella 6**), da un altro l'autonomia tributaria subisce un notevole incremento (dovuto nel 1994 all'introduzione dell'Ici.<sup>37</sup>, ma comunque costante a partire dal 1989, anno in cui venne introdotta l'Iciap)<sup>38</sup>. Nello stesso tempo la **tabella 8** mostra che l'attenzione verso sia i servizi significativi, che quelli a domanda individuale, che è pure aumentata nel corso degli ultimi tre anni<sup>39</sup>, è in via di diminuzione in linea tendenziale nel periodo lungo (si osservino i valori dell'indicatore dei servizi significativi e dell'incidenza delle spese dei servizi a domanda individuale sulle entrate correnti).

Naturalmente, le valutazioni su riferite meritano una convalida attraverso l'impiego di opportune valutazioni di efficacia sull'erogazione dei servizi.

Analizzando ora le determinanti dell'elasticità strutturale del Comune di Ancona del (**tabella 4**) è da notare innanzitutto l'elevata incidenza della spesa per il personale, mentre l'incidenza dell'indebitamento apparirebbe di poco al di sopra della media. La **tabella 7** evidenzia come, successivamente al 1992 il primo indice subisce un calo consistente<sup>40</sup>, mentre aumenta (costantemente dal 1991) l'incidenza dell'indebitamento. Ciò non toglie, comunque, che l'elasticità strutturale complessivamente subisca un incremento.

Esaminando come la spesa per il personale si distribuisca tra le differenti sezioni, si noti come essa risulti elevata, rispetto agli altri Comuni, solo nell'ambito dell'amministrazione generale determinando un'eccessiva quota di spesa (come documentato nei dati contenuti a pagina 18 nell'**Appendice 2**).

---

<sup>37</sup> A fronte del corrispondente calo dei trasferimenti correnti (**tabella 6**).

<sup>38</sup> Riguardo alla revisione del precedente assetto della finanza locale, dominato dal principio della finanza derivata (affermatosi con la riforma tributaria dei primi anni settanta), il 1989 rappresenta l'effettivo punto di partenza, che ha condotto nel 1994 al punto di svolta, infatti i consuntivi del 1994 dimostrano che oramai, nella generalità dei comuni, meno del 50% delle entrate correnti derivano da trasferimenti.

<sup>39</sup> A fini di confrontabilità, i valori monetari di questa tabella sono stati deflazionati e convertiti in lire costanti base 1994 (deflatore indice del Pil). Per tale motivo i dati di alcune tabelle non corrispondono con quelli di altre (ad esempio nella **tabella 5** la spesa pro capite di Ancona per servizi significativi è pari a 109 mila lire nominali 1992, mentre nella **tabella 9** lo stesso valore deflazionato al 1994 è pari a 117 mila lire)

<sup>40</sup> Dovuto sicuramente anche al blocco delle assunzioni negli enti locali.

---

tabelle 6 e 7

tabella 8



### 3.3. I risultati dell'analisi di simulazione

Per osservare da un altro angolo visuale i risultati riferiti al Comune di Ancona, nella **tabella 9** le sue performance sono messe a confronto con quelle dei Comuni di Bergamo e Cosenza (che hanno ottenuto rispettivamente il migliore e il peggiore risultato nell'applicazione DEA) e con la media di tutti i Comuni considerati. I valori della **tabella 9** mostrano come, rapportando a 1000 il valore delle entrate correnti, queste si distribuiscano nel 1992, in ciascuno dei quattro casi.

Dal confronto si ottiene una conferma dei risultati finora ottenuti: in particolare la quota destinata da Ancona alla spesa sociale e alla cultura <sup>41</sup> risulta di poco superiore alla media (216 contro 209 lire in media) e, nello stesso tempo, emerge come la quota spesa da Ancona per l'amministrazione generale (assieme agli oneri non ripartibili) risulti elevata rispetto sia al valore medio che a quello relativo a Bergamo (282 lire 211 di Bergamo e 248 in media).

La seconda simulazione effettuata (**tabella 10**) riprende gli stessi dati della precedente tabella, rapportando però i valori al livello assoluto delle entrate correnti di Ancona nel 1992. In pratica i valori reali delle entrate correnti e delle spese del Comune di Ancona sono comparati con quelli che avrebbero avuto i comuni di confronto (Bergamo, Cosenza e il Comune media di tutti i Comuni); a parità di volume globale delle entrate correnti.

Essendo il confronto in valori assoluti si può osservare che, se il Comune di Ancona avesse avuto nel 1992 la stessa struttura delle entrate correnti del Comune di Bergamo, si sarebbe ridotta la dipendenza dai trasferimenti erariali di circa 15 miliardi a vantaggio delle entrate tributarie (più 9 miliardi) e delle entrate extratributarie (più 6 miliardi). Nello stesso tempo, una diversa ripartizione delle spese correnti, avrebbe consentito di incrementare anche l'elasticità strutturale. Infatti, confrontando le spese rigide, si evidenzia una minore spesa per interessi, da parte di Bergamo, di oltre 7 miliardi, mentre, complessivamente, le rate mutui, se Ancona avesse avuto lo stesso indice di indebitamento di Bergamo, si sarebbero ridotte di ben 11 miliardi. Inoltre se il Comune di Ancona avesse potuto ripartire le spese correnti, nelle varie sezioni, con le stesse modalità di Bergamo, avrebbe risparmiato oltre 11 miliardi nell'amministrazione generale (e oneri non ripartibili) a vantaggio delle altre sezioni.

---

<sup>41</sup> Si precisa che la gestione delle farmacie comunali (rubrica 604) è stata considerata assieme alle spese inerenti i trasporti (e comunicazioni) e l'economia (sezioni 7 e 8), mentre fanno parte delle spese per il sociale e la cultura le seguenti rubriche: la 404; dalla 407 alla 409 (comprese); la 603 e, infine dalla 611 alla 616 (comprese). Come è facilmente intuibile, le sezioni prima e nona sono state considerate nella prima ripartizione, mentre le restanti spese sono state convogliate nella ripartizione residuale (vedi tabelle **9** e **10**).

tabella 9

---

tabella 10

Non è il caso qui di entrare nel merito della ripartizione della spesa per salari e stipendi in quanto su questo valore incidono fortemente le diverse modalità di gestione dei vari servizi (del resto già le simulazioni fatte presuppongono un'omogeneità di struttura che sicuramente non esiste). Tuttavia, tenendo presente che, dalle risultanze del consuntivo 1992, il 50,3% della spesa del personale del Comune di Ancona è stata destinata agli addetti all'amministrazione generale (come dimostrato a pagina 18 dell' **Appendice 2**), si può supporre che gli oltre 11 miliardi che Ancona (confrontandosi con Bergamo) avrebbe potuto risparmiare nell'amministrazione generale (e oneri ripartibili) si riferiscano alla suddetta spesa<sup>42</sup>. Così facendo la spesa per il personale, nel complesso, sarebbe passata dagli oltre 49 miliardi a poco più di 38 miliardi.

Naturalmente, la stessa **tabella 10** mostra come la situazione di Ancona sia nettamente migliore rispetto a quella di Cosenza, che tra i Comuni trattati appare quello in maggiori difficoltà.

### 3.4. *Un tentativo di sintesi*

Le rappresentazioni grafiche dei risultati dell'analisi delle corrispondenze applicata alla distribuzione delle entrate e della spesa sono finalizzate a consentire una visualizzazione (una sorta di fotografia) del posizionamento strategico di ciascun Comune rispetto a tutti gli altri e del sentiero evolutivo seguito nel corso del tempo dal Comune di Ancona.

Il maggior pregio di questa metodologia, come già sottolineato nella sua presentazione tecnica, è soprattutto che le rappresentazioni grafiche possono essere comprese intuitivamente anche dal profano. Rinviano quindi ad altre sedi per i dettagli tecnici, si può affermare che, mentre l'incrocio degli assi rappresenta il riferimento medio di tutti i Comuni (baricentro), la vicinanza (o lontananza) dei punti relativi a ciascun Comune riassume la similarità (o dissimilarità) nella struttura del bilancio. Così l'accostamento (o lo scostamento) di un Comune rispetto ad un aggregato di bilancio, suggerisce che quella componente delle entrate o della spesa assume nel particolare Comune un peso tendenzialmente più (meno) qualificante delle altre.

La **figura 6** rappresenta la distribuzione delle entrate correnti tra *trasferimenti*, *tributarie* e *extratributarie*. Alcuni Comuni presentano una notevole originalità e la loro posizione è pertanto particolarmente decentrata. Si direbbe quasi che, a motivo della loro peculiare eccentricità, essi "tirino" la componente delle entrate verso l'esterno. Ciò riguarda i casi di Torre del Greco, Cosenza, Foggia, Terni, La Spezia e Salerno con riferimento ai *trasferimenti*<sup>43</sup>; Ascoli Piceno e Bolzano per le *extratributarie*<sup>44</sup>; Prato, Varese, Vicenza e Bergamo per le *tributarie*. Gli altri Co-

<sup>42</sup> Dai dati contenuti nel certificato del conto consuntivo, relativi al questionario sui servizi, risulta che nel 1992 la spesa per gli addetti all'amministrazione generale del Comune di Bergamo era, complessivamente, di oltre 13 miliardi; mentre quella del Comune di Ancona era, sempre nel complesso, di oltre 24 miliardi.

<sup>43</sup> Evidentemente in ciò agisce anche una componente geografica: in particolare la localizzazione nel Mezzogiorno.

<sup>44</sup> Questo dato è spiegato da una diversità strutturale dei due Comuni in quanto entrambi, come già detto, gestiscono alcuni servizi in economia anziché, come nella generalità degli altri casi, attraverso gestioni esterne (municipalizzate o altro). Evidentemente ciò influisce sulle entrate in maniera sostanziale.

muni si posizionano in modo più accentrato segnalando una minore originalità. Il grafico va comunque interpretato considerando anche le posizioni opposte: ad esempio il Comune di Ancona, circa equidistante tra *trasferimenti* e *tributarie*, è invece opposto a *extratributare*: considerando che quest'ultimo aggregato dipende in particolare dalle tariffe sui servizi pubblici, oltre che dal volume di servizi resi, ciò suggerisce che sia proprio questo il fronte sul quale sia possibile recuperare delle risorse<sup>45</sup>. L'analisi storica delle entrate in **figura 7** presenta un sentiero evolutivo abbastanza scontato. Considerando che la dimensione orizzontale raccoglie da sola quasi tutta la variabilità<sup>46</sup>, essa registra come, dopo un periodo abbastanza statico, nel corso degli anni Ottanta, segnato dal prevalere dei trasferimenti statali, si sia compiuta la trasformazione degli anni Novanta, nel corso dei quali, gradualmente e via via più decisamente fino all'introduzione dell'Ici nel corso dell'esercizio 1994, sia cresciuta l'importanza delle entrate tributarie.

In **figura 8** è rappresentata la distribuzione spaziale della spesa, distinta in quattro aggregati: Amministrazione generale (AMMIN), Altri servizi generali e istituzionali (ISTIT), Trasporti e economia (ECOTRA) ed infine Sociale e cultura (SOCULT)<sup>47</sup>. Anche questo grafico può essere letto ricercando le affinità di comportamento. In questo senso si potrebbe suggerire una interpretazione del posizionamento strategico dei Comuni muovendo da Sud-Ovest verso Est o Nord-Est. Nell'angolo in basso a sinistra sono collocati i Comuni con una spesa amministrativa relativamente più elevata: Si potrebbe dire che, specie quelli più decentrati, come Cosenza, Foggia, Torre del Greco, Terni, limitino l'area del proprio intervento all'attività amministrativa più strettamente definita. Se si considera che questi Comuni sono anche quelli che hanno mostrato di basare le proprie entrate prevalentemente sui trasferimenti, si ha una conferma della maggiore rigidità in cui operano.

Sul fronte opposto si collocano i Comuni che aggiungono ai compiti di istituto altre attività in campo economico, dei servizi (sociali, trasporti) o culturale. A parte il caso anomalo dei Comuni di Ascoli Piceno e Bolzano (si tratta per essi evidentemente dell'effetto già notato sul fronte delle entrate della gestione in economia di alcuni servizi) il grafico presenta una gamma vasta di comportamenti. Udine, Parma, Como si caratterizzano per la spesa socioculturale; Modena, Cesena, Pesaro, per quella in campo economico e dei trasporti. La posizione della spesa istituzionale è molto vicina all'origine degli assi in quanto essa apparentemente si diversifica di meno tra i Comuni analizzati.

<sup>45</sup> Posto naturalmente che il Comune non intenda appunto qualificarsi di fronte al cittadino per questo particolare indirizzo strategico, ovviamente ciò comporta qualche rinuncia dal lato delle spese o, in alternativa, qualche scelta più gravosa per il cittadino sul lato delle altre entrate (ad esempio: tributarie).

<sup>46</sup> La percentuale di inerzia associata ad un asse misura appunto il grado di variabilità complessiva "catturata" dalla specifica dimensione. In questo caso, dato il valore assolutamente preponderante dell'ascissa rispetto all'ordinata, la rappresentazione grafica tende a sovrarappresentare le distanze verticali.

<sup>47</sup> Si precisa che AMMIN contiene la sezione prima e nona; ECOTRA la gestione delle farmacie comunali (rubrica 604) e le sezioni 7 e 8; SOCULT contiene le seguenti rubriche: la 404; dalla 407 alla 409 (comprese); la 603 e, infine dalla 611 alla 616 (comprese); quindi le restanti spese correnti sono state convogliate in ISTIT.

Molto vicina all'origine degli assi è anche la posizione di Ancona, che così appare in una posizione intermedia. L'analisi storica consente di fornire qualche elemento aggiuntivo per cogliere a riguardo qualche elemento di valutazione della dinamica di Ancona. Il risultato è esposto in **figura 9**: nel corso di tutto il periodo analizzato, Ancona si è gradualmente spostata contraendo la spesa per economia e trasposti, quella socioculturale e quella istituzionale e aumentando (in termini relativi) quella amministrativa. Ovviamente non si dispone di elementi di giudizio riguardo a questa tendenza: essa può dipendere da fatti esterni, così come da fatti caratteristici di Ancona<sup>48</sup>. Al riguardo sarebbe assolutamente fondamentale una analisi storica applicata anche sugli altri Comuni: Oltre che fornire un elemento di conferma sulle origini della tendenza di Ancona, essa potrebbe rivelare se e come, in questi anni, la sostituzione dei trasferimenti statali con le fonti tributarie sia stata tale da aumentare o diminuire il reale grado di autonomia e di flessibilità delle amministrazioni locali.

---

<sup>48</sup> Se si tiene conto della notevole attività aggiuntiva che Ancona ha svolto negli anni Settanta e Ottanta a seguito delle calamità naturali (terremoto e frana), è prevedibile che essa abbia anche dovuto adeguare a quelle incombenze anche le sue strutture amministrative. Man mano che veniva ad esaurirsi quell'attività straordinaria, il Comune può essersi trovato con un peso relativamente crescente della struttura amministrativa a motivo della obiettiva sua scarsa flessibilità.

---

**Figura 6 - Confronto spaziale entrate correnti (consuntivi 1992).**

**Figura 7 - Serie storica entrate correnti (consuntivi Ancona).**



---

**Figura 8 - Confronto spaziale spese correnti (consuntivi 1992).**

**Figura 9 - Serie storica spese correnti (consuntivi Ancona).**

### ***3.5. Alcune valutazioni finali sulle performance del Comune di Ancona***

Alla luce delle analisi svolte finora, si possono fornire, con la dovuta cautela, indicazioni sulla direzione che potrebbe essere presa dal Comune di Ancona per aumentare la propria efficienza gestionale:

1. il Comune di Ancona possiede un livello di autonomia finanziaria, al di sopra della media, grazie all'apporto consistente delle entrate tributarie;
2. aumenta nel corso del tempo l'incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti, che già nel 1992 era superiore alla media;
3. é eccessiva la spesa per il personale addetto all'amministrazione generale, anche se l'incidenza della spesa per il personale sulle spese correnti ha subito, nel complesso, un calo;
4. in generale nel Comune di Ancona la spesa per i cosiddetti servizi significativi e per i servizi a domanda individuale appare relativamente bassa a confronto con gli altri Comuni;
5. nel corso del tempo, pur aumentando le entrate correnti, una quota decrescente delle stesse viene destinata all'erogazione dei servizi;
6. la riduzione dei trasferimenti erariali verificatasi negli ultimi anni è stata compensata quasi esclusivamente dall'aumento della pressione tributaria, mentre le entrate extratributarie continuano ad avere scarso peso.

Sulla base di questa diagnosi e tenendo presenti i limiti dell'analisi svolta, nell'ipotesi che Ancona scegliesse un posizionamento strategico tale da avvicinarla ai Comuni apparentemente più efficienti, si potrebbero fornire le seguenti indicazioni:

- A. la tendenza in atto alla riduzione dell'incidenza delle spese per il personale sulle spese correnti va consolidata: soprattutto sarebbe da ridurre la spesa relativa al personale addetto all'aggregato "amministrazione generale";
- B. le risorse così liberate potrebbero essere destinate all'erogazione di una maggiore quota di servizi significativi.
- C. è necessario invertire la tendenza alla crescente incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti.

Le indicazioni fornite consentirebbero di consolidare l'aumento, già in atto, dell'elasticità strutturale e di incrementare il valore dell'indicatore dei servizi significativi. Come osservato, nel confronto relativo al 1992, i valori di entrambi gli indici hanno condizionato negativamente la performance complessiva del Comune di Ancona.

In questa ottica le maggiori entrate tributarie conseguenti alla maggiore autonomia tributaria di questi anni, anziché essere assorbite dal costo del funzionamento della macchina comunale e dal costo eccessivo dell'indebitamento<sup>49</sup>, potrebbero meglio essere restituite ai cittadini attraverso l'erogazione dei servizi.

---

<sup>49</sup> L'indebitamento potrebbe essere dovuto comunque a importanti spese di investimento.

## 4. Considerazioni conclusive

### 4.1. Una valutazione dei risultati ottenuti

In tutte le circostanze in cui fin qui se ne è presentata l'occasione il lettore è stato messo in guardia da facili e sommarie conclusioni traibili dai risultati presentati. E' il caso qui di riprendere l'argomento evidenziando innanzitutto che siamo ancora in una fase iniziale del lavoro, ed in particolare che, esaurita una prima fase "tecnica", i risultati ottenuti vanno valutati dai responsabili delle decisioni politico-amministrative. Spetta quindi a questi ultimi, con il supporto tecnico del nucleo del controllo di gestione trarre le valutazioni conclusive, specie sul piano politico-amministrativo.

I risultati meritano inoltre di essere integrati in diverse direzioni. Una di queste è ovviamente quella interna al controllo di gestione: gli approfondimenti analitici sulle performance dei singoli centri di responsabilità consentiranno di fornire risposte analitiche ai giudizi qui espressi sulla base di informazioni aggregate e quindi sommarie.

L'altra implica il coinvolgimento di soggetti esterni al nucleo del controllo di gestione del Comune di Ancona. L'analisi spaziale fornisce infatti informazioni che sono di grande utilità per tutti i soggetti della comparazione. Apparirebbe oltremodo interessante a riguardo una continuazione ed estensione del lavoro fin qui compiuto individuando una sede comune (viene spontaneo dire l'Anci) e mettendo comunque in contatto tra loro i rispettivi nuclei del controllo di gestione<sup>50</sup>. Tanto più che, all'aumentare della numerosità del gruppo di Comuni analizzati, disponendo quindi di più gradi di libertà, è possibile l'introduzione di tecniche più sofisticate di quelle qui utilizzate: si potrebbe, ad esempio, stratificare l'universo e verificare l'effetto delle singole variabili strutturali (numero di abitanti, superficie, localizzazione, ecc.) sugli indicatori<sup>51</sup>.

L'utilizzo diffuso di analisi comparate a livello temporale e spaziale avrebbe oltretutto l'effetto di influire sulla qualità dell'informazione di base qui utilizzata. Come rilevato, infatti, la compilazione dei Certificati del Conto Consuntivo soffre spesso (specie nei dati analitici relativi ai singoli servizi) di una certa approssimazione. Ciò è ovviamente frutto di una sottovalutazione dell'utilità a fini analitici del documento, cosicché ad esso è dedicata in fase di compilazione un'attenzione solo formale. Va peraltro anche aggiunto che, in una prospettiva di utilizzo più diffuso, le stesse informazioni contenute nei Certificati del Conto Consuntivo (che già sono particolarmente abbondanti) potrebbero essere anche ulteriormente arricchite aggiungendo schede appositamente studiate a fini del controllo di gestione.

---

<sup>50</sup> La pratica del confronto tra risultati di Comuni simili è d'altra parte di grande importanza anche a livello di performance dei singoli centri di responsabilità. Per alcuni servizi, specie in questa fase di rapide riconversioni in cui ad esempio la riforma delle autonomie locali e l'informatizzazione attenuano l'utilità del confronto intertemporale, il migliore riscontro del livello di efficienza e di efficacia raggiunto è dato dal confronto spaziale.

<sup>51</sup> Queste informazioni potrebbero essere di grande utilità, oltre che alle singole Amministrazioni, anche a livello nazionale o regionale nel definire la modulazione e distribuzione degli interventi centrali.

#### 4.2. Alcuni giudizi sulle metodologie adottate

Anche un giudizio tecnico sulla metodologia adottata va espresso con prudenza. Dato il carattere fin qui occasionale dell'elaborazione dei confronti spazio-temporali nell'analisi delle performance degli enti locali in Italia, il tentativo compiuto merita di essere confermato con ulteriori approfondimenti metodologici. In particolare, la combinazione *DEA-indici-simulazione-corrispondenze* andrebbe testata su variabili diverse: la sua flessibilità d'altra parte consente un utilizzo anche su singoli settori dell'amministrazione, dove potrebbe essere garantita a priori una maggiore omogeneità strutturale<sup>52</sup>.

Così anche la tecnica andrebbe sperimentata in altri contesti. In particolare riteniamo che essa possa presentare una notevolissima utilità nella soluzione del problema della razionalizzazione gestionale dei piccoli Comuni. In questi infatti, dato il prevedibile basso rapporto risultati/costi è impossibile attivare una organizzazione complessa quale quella di una struttura permanente preposta al controllo di gestione. D'altra parte l'omogeneità strutturale è generalmente elevata anche perché la gamma dei servizi offerti è più limitata ed è più facile raggiungere un sufficiente numero di Comuni nel raggio di pochi chilometri<sup>53</sup>. Le tecniche adottate in questo studio possono quindi essere proposte nei piccoli comuni per un ruolo sostitutivo del controllo di gestione.

Naturalmente, in considerazione del volume elevato dei dati da trattare, l'applicazione della metodologia qui utilizzata implica una sofisticata attrezzatura ed esperienza informatica. Inoltre, sebbene gran parte delle analisi compiute possa anche essere sviluppata su un semplice foglio elettronico, alcune tecniche, come la DEA e l'analisi delle corrispondenze richiedono delle soluzioni più sofisticate. Per venire incontro a questo problema ci siamo posti l'obiettivo di analizzare la fattibilità di un programma *ad hoc*: in questa prospettiva è nato il progetto Citydea che verrà presentato nella successiva comunicazione.

#### 4.3. Si può fare di più perché il cavallo beva?

Abbiamo scelto di introdurre questa relazione con una citazione: "al cavallo si può impedire di bere, ma non si può forzarlo a bere; si può solo mettergli a disposizione l'acqua perché, quando decida di bere, possa farlo prontamente". La metafora, a nostro avviso, è particolarmente calzante. Essa serve a mettere in evidenza come il nucleo del controllo di gestione sia preposto ad una funzione di servizio ai responsabili politici e ai dirigenti comunali. Sono questi ultimi i responsabili delle decisioni strategiche e del perseguimento degli obiettivi di lungo termine attraverso le singole scelte operate nel breve, nel medio e nel lungo periodo.

Ma nel caso dell'introduzione del controllo di gestione negli enti pubblici in Italia, c'è qualcosa che la metafora non rappresenta adeguatamente e che, in conclusione di questa relazione, merita di essere ulteriormente evidenziato. La sete

<sup>52</sup> La DEA è stata applicata con successo anche per confrontare i risultati degli asili nido del Comune di Ancona.

<sup>53</sup> Una applicazione di questo genere è stata tentata dal nostro gruppo di ricerca sui 22 Comuni del Parco Nazionale d'Abruzzo: i risultati sono stati particolarmente convincenti dimostrando come, anche nel raggio di pochi chilometri e tra Comuni veramente piccoli (la popolazione totale del Parco è di 27 mila abitanti) possano essere scoperte differenze di performance spesso molto ampie dalle cui analisi possono essere individuate le aree di inefficienza sulle quali intervenire.

del cavallo è un fenomeno naturale; se non beve, probabilmente il suo bisogno è già stato soddisfatto: non ci sono ragioni per insistere. Ma, uscendo dalla metafora, negli enti locali l'immagine della sete rappresenta la capacità del policy maker di operare in un quadro globale di obiettivi organizzando le risorse scarse nel perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia. In altre parole, la "sete" rappresenta la capacità gestionale complessiva dell'Amministrazione (dei responsabili politici e dei dirigenti). Ora, la capacità gestionale non è affatto un attributo naturale come la sete. Anzi, spesso essa è scarsa, anche perché fino a tempi recenti era meno evidente la sua insostituibile necessità.

Il riconoscimento di questo limite estende le responsabilità del nucleo del controllo di gestione. Esso non è più solo chiamato a provvedere l'acqua, ma anche (si potrebbe forse dire: soprattutto) a favorire il graduale progresso della "sete" (manageriale). Questo è un compito molto complesso. Non sono richieste infatti soltanto delle competenze tecniche di prim'ordine, ma anche una attenzione a fornire idee e metodi perché ogni fermento innovativo trovi alimento costruendo dal di dentro una nuova cultura della gestione.

## Bibliografia

A.i. Ali; L.M. Seiford (1993), The mathematical programming approach to efficiency analysis, in Fried, H.O.; Lovell, C.A.K.; Schimdt, S.S., The measurement of productive efficiency: techniques and applications, OXFORD UNIVERSITY, New York.

Anthony, R.N.; Young, D.W. (1992), Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit, McGraw-Hill, Milano.

E. Borgonovi,

(1988) I concetti di controllo burocratico e controllo manageriale nella pubblica amministrazione, in "Azienda pubblica", Milano, n.1.

(1992) Il controllo economico interno come tipico sistema di gestione del manager pubblico, in (a cura di) G.Farneti, il controllo economico dell'ente locale, Maggioli, Rimini.

C. Caramiello (1993), Indici di bilancio, Giuffrè, Milano.

P. Cella (1993), Alcune riflessioni sulle analisi per indici dei bilanci pubblici, in "L'agenda ANCI", Bologna, n.7.

K.-P. Chang, P.-H. Kao (1992), The relative efficiency of public versus private municipal bus firm: an application of data envelopment analysis, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.4.

A. D'Atri (1995), L'analisi di bilancio negli enti locali: il «caso» della Provincia di Asti, in "Azienda pubblica", Milano, n.2.

G. Farneti, G. Savioli (1994), Gli indicatori di bilancio (parte prima), in "Azienditalia", Milano.

M. J. Farrell (1957), The measurement of productive efficiency, in "Journal of the Royal statistical society", Londra, vol.120.

F. Fecher, D Kessler, S Perelman, P Pestieau (1993), Productive performance of the french insurance industry, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.4.

F. Førsund, S.A.C. Kittelsen (1992), Efficiency analysis of norwegian district courts, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.3.

J.A. Ganley, J.S. Cubbin (1992), Public sector efficiency measurement (application of data envelopment analysis), North Holland, Amsterdam.

K. Giusepponi (1993), Il sistema degli indicatori, in G. Farneti, Il bilancio dell'ente locale, Giappichelli, Torino.

L. Hjalmarsson, A. Veiderpass (1992), Efficiency and ownership in swedish electricity retail distribution, in "Journal of productivity analysis", Boston, vol.3.

R. Lucchetti (1989), Aspetti teorici dell'analisi delle corrispondenze visti attraverso una applicazione ai consumi delle famiglie, Facoltà di Economia e Commercio, Ancona.

S. Marasca, F. Sotte, G. Giordani (1995), Efficienza gestionale dei comuni: una metodologia di analisi comparata (in corso di pubblicazione).

Mazzoleni, (1989), L'analisi di bilancio nella gestione degli enti pubblici territoriali, in "Azienda pubblica", Milano, n.2.

N. Norman, B. Stocker (1991), Data Envelopment Analysis (the assessment of performance), Wiley, Chichester.

P. Pestieau, H.Tulkens (1993), Assessing and explaining the performance of public enterprises, in "Finanz archiv", Tübingen, vol.50.

A. Premchand (1984), Government Budgeting and Expenditure Controls. Theory and Practice, International Monetary Found, Washington, 1984, p.373.

Regione Emilia-Romagna (1994), Rapporto sullo stato delle autonomie, centro stampa della Giunta della Regione Emilia Romagna.

G. Savioli (1994), Gli indicatori di bilancio (parte terza), in "Azienditalia", Milano.

F. Sotte, D. Novach (1987), L'offerta pubblica a livello comunale: per una nuova qualificazione amministrativa del governo della città di Ancona, in "Prisma", Ancona, n.5.

F. Sotte (1993), Spesa regionale per l'agricoltura, Bologna ; Il mulino.



## *Appendice 1 - Elenco degli indici utilizzati*

## *Appendice 2 - Quadro degli indicatori*