



# L'AGENZIA PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI TORINO E IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ

CIVICUM, conferenza

## **“IL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI”**

24 gennaio 2008, Milano - via Meravigli 9/B

## Indice

Introduzione	p. 2
1. La storia dell’Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino	p. 2
2. La qualità nelle sue diverse declinazioni	p. 4
3. Gli strumenti per il controllo sulla qualità	p. 6

### **Introduzione**

Questa relazione svilupperà l’argomento oggi in discussione articolando il discorso in tre momenti:

- a) dapprima presenteremo l’Agenzia per i servizi pubblici del Comune di Torino,
- b) quindi vedremo come viene declinato il concetto di qualità, nei suoi diversi aspetti, in base all’esperienza maturata in questi anni di lavoro nell’Agenzia,
- c) infine vedremo quali sono i poteri, gli strumenti, che sono stati attribuiti all’Agenzia per svolgere i suoi compiti e come questi vengono applicati nell’esperienza concreta, distinguendoli a seconda del tipo di qualità che vogliamo tenere sotto controllo.

#### **1. La storia dell’Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino**

L’Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino viene formalmente istituita dal consiglio comunale con deliberazione del 17 marzo 1997 e inizia di fatto a operare nel 2000.

Pochi anni prima le riforme introdotte dalla legge sull’ordinamento delle autonomie locali del 1990 e dallo statuto della Città di Torino avevano previsto che i servizi “di rilevanza economica ed imprenditoriale” fossero gestiti in modo autonomo e secondo logiche, appunto, imprenditoriali, imponendo a tal fine la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali o in società per azioni. La “legge Bassanini bis” (l. 15 maggio 1997, n. 127) aveva poi facilitato e stimolato la conversione delle aziende speciali in s.p.a., che diventava quindi la forma preferenziale di gestione dei servizi pubblici locali.

In questo quadro di forte cambiamento dell’ente pubblico, che abbandonava il ruolo di gestore per assumere la funzione di regolatore, il consiglio comunale avvertiva l’esigenza di dotarsi di uno strumento adeguato per: monitorare la quantità e la qualità del servizio erogato (controllo); valutare se le ipotesi di una maggiore efficacia ed efficienza di gestione fossero verificate dai fatti; mantenere l’orientamento delle scelte strategiche guidato dall’utile generale e pubblico e non da

quello particolare e privato; utilizzare gli esiti di tale valutazione per formulare ri-orientamenti puntuali (indirizzo).

La circostanza che gli enti locali rivestissero contemporaneamente le figure di proprietari delle aziende, clienti dei servizi venduti e rappresentanti dei cittadini-utenti di tali servizi rappresentava una criticità da superare. A tal fine il consiglio comunale ideò un assetto organizzativo i cui principi cardine erano: il mantenimento in capo ai servizi centrali dei compiti di tutela degli interessi del comune-azionista; la conferma delle responsabilità relative alla cura degli interessi del comune-acquirente in capo alle divisioni competenti per materia; la novità rappresentata dall'introduzione di una nuova struttura, a esclusivo servizio del consiglio e dipendente funzionalmente dal Presidente del Consiglio Comunale e dalla Conferenza dei Capigruppo, di supporto al ruolo dell'Assemblea elettiva della Città di interprete e tutore degli interessi diffusi della cittadinanza (utenti e contribuenti) .

Con deliberazione del 1997 il consiglio comunale istituiva quindi l'“Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino”.

I primi componenti dell'Agenzia vengono nominati dal sindaco il 6 ottobre 1999 e si insediano il 3 novembre dello stesso anno.

Il regolamento del consiglio comunale tratta inizialmente l'Agenzia in modo soltanto indiretto ma il 1° maggio 2001 l'Agenzia viene ufficialmente inclusa nel nuovo statuto della Città e ne riceve riconoscimento e disciplina fondamentale.

In seguito alla riforma dei servizi pubblici locali apportata dalla legge finanziaria per il 2002, la competenza dell'Agenzia viene circoscritta ai servizi "di rilevanza industriale", fatta salva la possibilità da parte della conferenza dei capigruppo di estendere l'ambito di indagine.

E' inoltre previsto:

- l'obbligo da parte dei gestori dei servizi pubblici locali di fornire all'Agenzia ogni documentazione e/o informazione ritenuta necessaria per l'espletamento dei compiti ad essa attribuiti, obbligo che dovrà essere reso vincolante mediante l'inserimento di specifiche clausole dei contratti di servizio;
- che l'Agenzia esprima parere preventivo sugli atti deliberativi concernenti l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

Nel 2003, infine, vengono definiti il potere di accesso alle informazioni dei gestori e la funzione consultiva nei confronti degli organi deliberativi.

L'esperienza dell'Agenzia per i servizi pubblici locali di Torino non è l'unica esistente in Italia: esistono oggi, a Roma, a Grosseto, a Perugia, strutture o comunque servizi specializzati, con diversi gradi di autonomia rispetto alla giunta e al comune nella sua veste di azionista delle società controllate, che svolgono indagini sulla qualità dei servizi, che elaborano relazioni, redigono pareri, pubblicano - anche sui loro siti Internet - report sull'attività di controllo. Agenzie, come quella di Torino, che con il lavoro dei propri collaboratori e di quelli che cooperano tramite convezioni con Università e Politecnico, cercano di mettere in grado i consigli comunali di esercitare in modo documentato, professionale, serio, imparziale, trasparente, effettivo, le nuove e potenziate funzioni di indirizzo e controllo che sono state loro attribuite dalla legislazione.

La nascita e lo sviluppo di tali strutture trova infatti la sua ragione nelle riforme sulle competenze degli organi comunali che si sono succedute dal 1990 ad oggi. Tali riforme,

- da un lato hanno privato i consigli comunali dei tradizionali poteri di amministrazione diretta, anche sui servizi pubblici locali: peraltro, la trasformazione delle aziende municipalizzate in forme societarie private, fino alla società per azioni quotata in borsa, ha ulteriormente allontanato le assemblee elettive dai consigli di amministrazione delle aziende;
- d'altro canto, le riforme succitate hanno potenziato e valorizzato il ruolo di indirizzo e di controllo dei consigli comunali sulle scelte strategiche aziendali, incluse quelle che si riflettono sul grado di qualità del servizio da erogare. Per l'esercizio effettivo, non soltanto sulla carta, di questa funzione di programmazione e regolazione occorrono capacità amministrative nuove, necessariamente supportate da documentazione, studi, ricerche, riflessioni, discussioni, non facilmente reperibili nelle strutture a cui fanno tradizionalmente riferimento i consigli comunali.

## **2. La qualità nelle sue diverse declinazioni**

Quando parliamo di qualità dei servizi pubblici locali, nella nostra Agenzia, parliamo in realtà al plurale.

L'esperienza di questi anni ci ha insegnato che la qualità non è una sola. O meglio, si possono mettere in luce diversi aspetti della qualità, ciascuno dei quali merita un'attenzione particolare.

Possiamo infatti parlare di qualità della gestione e di qualità del prodotto del servizio. Di qualità soggettiva, percepita dall'utente, e di qualità oggettiva (o quasi). Di qualità oggettiva del prodotto erogato rispetto ai bisogni dell'utente e di qualità rispetto ai bisogni della società nel suo complesso e dell'ambiente.

**La qualità della gestione.** L'ipotesi che ha portato le riforme amministrative di questi ultimi vent'anni a superare le aziende municipali, a esternalizzare i servizi e a preferire il modello della società di capitali per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica poggia sulla scommessa che tale forma di gestione sia la più idonea, in questo campo, ad assicurare efficacia ed efficienza nel perseguimento dei risultati operativi. Un tipo di qualità dei servizi da porre sotto la lente è quindi innanzitutto quella della loro organizzazione, che è un valore diretto. Possiamo inoltre supporre che una buona organizzazione del servizio si rifletta, a certe condizioni, in una buona qualità del servizio reso ai cittadini, ciò che costituisce un ulteriore valore, indiretto, della qualità gestionale. L'osservazione di questo tipo di qualità ci dà indicazioni utili per decidere come è meglio organizzare il servizio.

**Qualità del servizio.** Altro rispetto alla qualità della gestione è poi la qualità del servizio, ovvero tutte quelle caratteristiche direttamente collegate al prodotto erogato che gli utenti, in modo intuitivo o sulla base di pareri tecnici, percepiscono come "buone", "auspicate". L'osservazione di questo tipo di qualità ci dà indicazioni utili per decidere quale servizio vogliamo.

Se all'interno di quest'ultima distinzione si pone maggiormente l'accento sulla percezione **soggettiva**, intuitiva dei cittadini, mettiamo a fuoco la qualità percepita. L'osservazione di questo tipo di qualità ci dà indicazioni utili per decidere che cosa pensa del servizio il cittadino in genere, che sia utente o no utente, che partecipi o no al suo finanziamento con il versamento di tributi o tariffe.

Se invece analizziamo la qualità con gli occhi di un utente tecnicamente informato, competente, ne mettiamo in risalto un aspetto più "**oggettivo**", meno legato agli umori e alle fantasie dell'osservatore e più connesso con un metodo di analisi convenzionale che, date certe premesse e certi metodi di elaborazione, ci porta inevitabilmente a percepire una stessa qualità, qualunque sia il soggetto che la rileva. L'osservazione di questo tipo di qualità ci dà indicazioni utili

per decidere dove investire, a breve, medio e lungo termine, per migliorare il servizio a beneficio dell'utente finale.

Esiste infine un altro aspetto della qualità che merita di essere specificamente osservato, ovvero quello che guarda all'impatto che la loro produzione, distribuzione e smaltimento del residuo ha **sulla società in genere e sull'ambiente**, traguardando obiettivi più ampi, con tempi di osservazione più lunghi. L'osservazione di questo tipo di qualità ci dà indicazioni utili per decidere quali sono gli investimenti prioritari, soprattutto a lungo termine, per soddisfare i bisogni fondamentali di quei cittadini che si vedono come parte di una collettività che desidera vivere in armonia e mantenersi nel tempo.

### **3. Gli strumenti per il controllo sulla qualità**

Passiamo ora a vedere di quali strumenti ci siamo dotati per il controllo sulla qualità dei servizi. Così come non apprezziamo una sola qualità dei servizi, allo stesso modo ci serviamo di strumenti plurimi per osservarla, decidere un livello auspicato, orientarne il raggiungimento. Le distinzioni prima svolte ci aiuteranno ora a meglio collegare ciascun strumento alla sua funzione principale o esclusiva, con riferimento al tipo di qualità di cui stiamo parlando.

Iniziamo con il controllo sulla **qualità della gestione**. Il consiglio comunale, e quindi l'Agenzia che ne è strumento, non può ingerirsi direttamente nella gestione delle aziende, per i motivi che abbiamo ricordato nell'introduzione. Non può neppure, quindi, influenzare direttamente la qualità organizzativa. Può tuttavia indirizzarla in modo indiretto, formulando suggerimenti, orientamenti di fondo. E questo l'Agenzia ha fatto. L'invito rivolto alle aziende è stato quello di mirare a innalzare permanentemente, in modo strutturato e non occasionale, la qualità dei processi produttivi. Innanzitutto per assicurare una gestione efficace, efficiente ed economica. Ma, soprattutto, per essere in grado di offrire effettivamente e non solo virtualmente ai cittadini servizi di qualità, nonché mantenere e migliorare tale qualità nel tempo.

Per questo nell'anno 2002 l'Agenzia ha proposto alle aziende di seguire un percorso di formazione e di riorganizzazione che le portasse a conseguire un maggior livello di qualità nei processi lavorativi. Il grado di maturità raggiunto è stato certificato secondo gli schemi EFQM (European Foundation for Quality Management) dei 'Levels of Excellence', che usano modalità coerenti a livello europeo, applicabili a tutte le organizzazioni impegnate in un percorso di crescita di Total Quality Management (TQM, o business excellence).

Il processo intrapreso nel 2002, con il prezioso contributo dell'AICQ (Associazione Italiana Cultura Qualità), che ha sede qui a Milano, ha segnato finora tre tappe: durante la prima fase le aziende hanno preso conoscenza, hanno iniziato ad applicare il modello e si sono autovalutate; al

termine della seconda fase 8 aziende (AEM Torino; AEM Distribuzione; AES; AMIAT; GTT; ItalgasPiù; SAGAT; SMAT) sono arrivate a conseguire il “Committed to Excellence” (1° livello di eccellenza EFQM); nella terza fase, che è terminata l’anno scorso, cinque aziende hanno conseguito il 2° livello d’eccellenza (“Recognized for Excellence”); a metà del 2007 è iniziata la quarta fase, sancita da un accordo quadro tra l’Agenzia, AICQ e IRIDE ENERGIA s.p.a., AEM TORINO DISTRIBUZIONE s.p.a., A E S TORINO s.p.a., S.M.A.T. s.p.a., AMIAT s.p.a. e GTT s.p.a., le quali si sono dichiarate “interessate a monitorare, misurare, verificare e incrementare la maturità aziendale e la qualità dei servizi erogati”, con il fine di consolidare i risultati raggiunti e stimolare un’ulteriore crescita qualitativa in alcuni ambiti aziendali strategici. È importante sottolineare che dalle dichiarazioni di interesse iniziale, forse più formali che sentite, si è arrivati a registrare un’adesione forte e nutrita delle aziende, soprattutto di alcuni servizi, che hanno sperimentato in prima persona negli anni passati la soddisfazione che si può ricevere dalla coltivazione della qualità organizzativa, e che hanno chiesto di continuare ad avere la formazione e gli strumenti utili per valorizzare e poter migliorare costantemente il loro lavoro.

Altro strumento di controllo sulla gestione, più tradizionale e storico per l’Agenzia, è l’analisi economico finanziaria dei bilanci (la “relazione annuale tecnico-finanziaria e sull’operatività degli enti strumentali e delle società per azioni a partecipazione comunale” prevista dall’art. 71 dello statuto del Comune di Torino).

Ogni anno l’Agenzia pubblica una relazione, discussa dal consiglio comunale in occasione di una seduta dedicata della sessione di approvazione dei bilanci preventivi del Comune, ma leggibile da chiunque, nella quale vengono valutati la situazione patrimoniale, la situazione finanziaria, la situazione economica, i flussi finanziari e il *cash-flow*, le dinamiche gestionali. Gli indici ROE, ROI, ROS, ROA, MOL sono evidenziati, azienda per azienda, nella loro dinamica storica e sono quindi confrontati con quelli di aziende comparabili di altre città italiane.

Vediamo ora quali sono gli strumenti che incidono direttamente sulla **qualità del servizio** erogato.

Incominciamo dalla qualità **percepita**.

Fin dal dicembre del 2000 l’Agenzia ha commissionato e coordinato indagini sulla soddisfazione dei cittadini verso i servizi pubblici locali, o *customer satisfaction*. Tali indagini sono state pianificate in modo da mantenere alcune serie storiche di dati confrontabili, per rendere possibile un monitoraggio dinamico dei servizi.

Vale la pena ricordare che l’Agenzia si trova nella posizione ideale per promuovere questo tipo di rilevazioni. Lo stesso presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha infatti ribadito (nel corso dell’audizione presso la I commissione permanente del senato sul d.d.l.

S772 “Lanzillotta”, l’8 febbraio 2007) l’opportunità che vi sia una verifica periodica del grado di soddisfazione degli utenti e che questa “venga rimessa non al gestore ma secondo modalità da definirsi da parte dell’amministrazione affidante”, restando a questo proposito auspicabile da parte dell’affidante “l’individuazione di organi indipendenti e specializzati, cui venga demandato il controllo della qualità dei servizi, nella misura in cui questo possa contribuire ad evitare casi di conflitto di interesse”.

Dal 2002 l’Agenzia collabora con il Dipartimento di scienze sociali dell’Università di Torino - Osservatorio del nord ovest. Considerata la veste “istituzionale” di tale istituto di ricerca, alcune aziende (AEM TORINO DISTRIBUZIONE S.P.A., AES TORINO S.P.A., IRIDE SERVIZI S.P.A., S.M.A.T. S.P.A.) hanno deciso di commissionare allo stesso soggetto le indagini di *customer satisfaction* solitamente svolte per fini interni. Con il risultato che, anche in vista delle economie di spesa che si possono generare grazie alle economie di scala, l’anno scorso sono stati sottoscritti accordi che vedono impegnati l’Agenzia e le aziende citate a fare svolgere congiuntamente all’Osservatorio del nord ovest indagini annuali di soddisfazione degli utenti. Si auspica nel corso dell’anno di salutare l’adesione a tali accordi anche di AMIAT s.p.a. e di GTT s.p.a.

I rapporti di tali indagini sono consultabili da chiunque e in ogni momento, semplicemente collegandosi a Internet e andando all’*home page* dell’Agenzia, all’indirizzo: <http://www.comune.torino.it/consiglio/agenziaservizi/>.

Parliamo ora di qualità **oggettiva** dei servizi erogati.

Nella relazione annuale sulla gestione delle società si trovano già, oltre agli indici economici e finanziari, dati e commenti sulla quantità e la qualità del servizio erogato.

Da quest’anno l’Agenzia svilupperà ulteriormente l’analisi e il controllo della qualità. Sono stati infatti messi a punto, dopo anni di lavoro, e condivisi con le aziende, numerosi indicatori di qualità del servizio. Alcuni sono comuni a tutti i servizi, altri sono specifici. Prendendo in considerazione il trasporto pubblico locale, per esempio, potremo venire a sapere qual è l’indice di copertura del servizio, il servizio offerto pro capite, la percentuale di servizio programmato e non prodotto, il fattore di capacità (ore di punta), il fattore di contemporaneità, il prodotto per unità di lunghezza della rete, il rapporto tra il numero delle fermate e la lunghezza della rete, il numero degli abitanti serviti per unità di lunghezza della rete ecc. Questi indicatori, all’apparenza molto tecnici, offrono elementi utilissimi per esercitare il controllo su alcuni aspetti importanti della qualità oggettiva del servizio prodotto. Per sviluppare inoltre, sulla base del controllo, indirizzi ai gestori, clausole specifiche su standard minimi attesi di qualità da introdurre nei contratti di servizio, obiettivi di crescita qualitativa, documenti di supporto alla discussione tra aziende e associazioni dei

consumatori delle prestazioni minime da garantire nelle carte di qualità dei servizi, la cui adozione è stata resa tra l'altro obbligatoria dalla legge finanziaria per il 2008 "in sede di stipula dei contratti di servizio"(art. 2, comma 461).

Al fine di rendere effettiva l'applicazione degli standard di qualità minima del servizio previsti nei contratti di servizio, inoltre, l'Agenzia sta sperimentando metodi di monitoraggio diffusi. Un primo banco di prova è stato il servizio di spazzamento e igiene del suolo. Un secondo tipo di monitoraggio è quello che si sta inaugurando proprio in questo periodo, sui tempi di riparazione dei guasti dell'illuminazione pubblica e dei semafori. Al fine di realizzare un monitoraggio diffuso, con la partecipazione diretta degli utenti, nonché per contenere i costi, protagonisti di queste rilevazioni saranno decine di volontari che, nelle diverse circoscrizioni cittadine, si sono offerti di frequentare un corso di formazione per rilevare univocamente il tipo di guasto e verificare i tempi e il grado di soddisfazione sulla riparazione effettuata. L'azienda, dal canto suo, ha accettato di farsi controllare dai volontari e di attribuire valore di "verbale" alla segnalazione dei cittadini, sapendo che i casi accertati di violazione del contratto di servizio avranno come conseguenza l'applicazione delle penali previste.

Per ultimo vediamo quali strumenti possiamo mettere in campo per controllare la qualità **sociale e ambientale** dei servizi erogati.

Anche in questo caso sono stati messi a punto, con la collaborazione scientifica dell'Università e del Politecnico, degli specifici indicatori. Le aziende trasmetteranno annualmente i dati richiesti e questi consentiranno un'analisi di quanto l'azienda si sta orientando per espandere la "bontà", la qualità dei suoi servizi al di là della cerchia degli utenti che ne fruiscono qui e ora.

Alcune aziende, invero, pubblicano o hanno in cantiere la redazione di bilanci sociali e ambientali. Ma in questa sede non stiamo parlando di autocontrollo, pur importante, ma di controlli svolti da soggetti terzi, cittadini o rappresentanti dei cittadini, e sotto questo profilo una verifica effettuata dall'azienda non potrà mai sostituire, semmai affiancare, il controllo che compete al consiglio comunale.

Dal tipo di contratto di lavoro applicato in azienda e nelle aziende alle quali i servizi sono esternalizzati, alla frequenza e alla gravità degli infortuni, alla formazione del personale, alla scelta di fornitori qualificati, agli investimenti sulla formazione della coscienza civica degli utenti con gli interventi nelle scuole, alla vigilanza sul comportamento dei responsabili aziendali, alle emissioni inquinanti, all'energia da fonti rinnovabili, sono questi alcuni degli indici che contribuiranno a fotografare l'immagine dell'azienda non solo per ciò che fa per gli attuali utenti del servizio, ma per quanto e in che modo durante la produzione del servizio possiede ed esercita la capacità di alzare lo sguardo, di essere "lungi-mirante", per erogare un servizio la cui qualità possa essere apprezzata

non solo dagli utenti attuali, ma anche dai lavoratori, dalle generazioni future e dall'ambiente che, ci auguriamo, vorrà ancora ospitarle.