

Carlo FOPPA (Presidente Agenzia SPL TO):

Buongiorno a tutti. Grazie di essere venuti a questo nostro convegno.

Credo che le reazioni, e l'eco avuto dai mass-media, sull'ultima modifica della disciplina della modalità di conferimento della gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, approvata alcuni giorni fa dal Parlamento, siano testimonianza di quanto questo tema sia sentito ed importante.

La rilevanza dell'argomento è dovuta innanzitutto all'incidenza che tali servizi hanno sulla qualità della vita dei cittadini. Se per evidenti motivi l'attenzione si è incentrata sulle modalità di gestione del servizio vitale, qual è l'acqua potabile, non si può non evidenziare come servizi quali l'energia, i trasporti, l'igiene urbana siano importanti per ognuno di noi.

A tal proposito va inoltre sottolineata la nuova consapevolezza degli utenti, del loro *status*, appunto, di cittadini, delle conseguenti rivendicazioni di poter disporre non soltanto di quei servizi vitali, ma anche (a fronte di una rilevante pressione fiscale) di servizi efficienti, e per quanto possibile a misura delle esigenze personali.

In secondo luogo, l'importanza dell'argomento che ci vede qui riuniti è collegata agli effetti ulteriori a quelli direttamente percepiti dagli utenti. Si tratta di esternalità, positive o negative, che conferiscono alla gestione di questi servizi la connotazione di uno strumento di governo sociale e del territorio dalla forza straordinaria.

Attraverso la gestione dei servizi e del sistema di welfare (dagli asili, alla scuola, all'assistenza) la pubblica amministrazione è la prima a rispondere alle domande e alle aspettative fondamentali della comunità e ad assolvere un ruolo di collante sociale.

In questo senso tutti i servizi pubblici che abbiamo prima ricordato costituiscono una parte importante e primaria del sistema volto a garantire il benessere delle persone, in quanto consentono ai membri della comunità di essere e di sentirsi cittadini.

L'adeguata quantità e qualità dei servizi che incidono sulle famiglie e congiuntamente sul sistema produttivo, facilita indubbiamente l'inclusione di nuove fasce sociali che, in difetto, continuerebbero a restare emarginati, con il rischio di trasformarsi in potenti vettori di disgregazione.

Al tempo stesso gli attori economici scelgono dove localizzare le loro attività anche in base alle risorse sociali ed ai servizi che una comunità offre.

L'efficacia dei servizi (dalla mobilità alla disponibilità di energia e di acqua, alla pulizia dell'aria, sono elementi caratterizzanti di un territorio, e ne qualificano la sua bontà.

Ma non solo. Le scelte sugli obiettivi e sulle modalità di gestione consentono di attuare politiche di grande impatto sulla mobilità cittadina, sulla qualità ambientale, sull'allocazione di risorse tra i diversi attori della vita sociale e sulle relative *chance* di partecipazione.

Infine i servizi pubblici locali possono destare un rinnovato e particolare interesse per gli imprenditori in una fase di profonda crisi economica, di calo dei consumi, di scarsa competitività nei settori avanzati, di redditività minima offerta al capitale circolante dei tradizionali canali di investimento. Forte può essere la tentazione di superare la fase di recessione entrando in un settore – appunto quello dei servizi pubblici – caratterizzato da consumi garantiti, assenza di mercati concorrenziali, vuoi per la presenza di monopoli naturali (distribuzione dell'acqua, del teleriscaldamento ed altro), vuoi di monopsoni (inceneritori, discariche), vuoi perché le caratteristiche intrinseche delle reti fisiche non consentono comunque una piena e forte dinamica concorrenziale tra le imprese, anche laddove sia virtualmente possibile.

Questo convegno è la continuazione di un progetto che l'Agenzia ha iniziato da anni e che ha avuto come punti qualificanti, tra le attività svolte:

- la relazione annuale sullo stato delle aziende di servizi pubblici locali di Torino, sia fornendo indicatori che consentono un'analisi approfondita e puntuale della qualità del servizio erogato, sia con una dettagliata fotografia dello stato patrimoniale e finanziario delle aziende

stesse;

- il rafforzamento della relazione che contiene elementi descrittivi e commenti sulla qualità e sulla quantità dei servizi erogati attraverso l'introduzione graduale di alcuni valori e indici che permettono oggi di effettuare riflessioni più accurate sulla qualità e sull'impatto ambientale e sociale delle loro attuali modalità di erogazione. Tale lavoro è stato svolto in collaborazione con le aziende e il risultato finale è stato da loro condiviso per assicurare omogeneità dei dati, confrontabilità tra aziende e nel tempo, responsabilizzazione dei gestori sui parametri oggetto di monitoraggio e sugli esiti delle elaborazioni;
- le indagini di *customer satisfaction*, che si aggiungono alla relazione annuale e che annualmente consentono di conoscere il giudizio dei torinesi sui servizi più importanti. A tal proposito sottolineiamo che come Agenzia già attuiamo quanto previsto dalla legge finanziaria del 2008, e pertanto le indagini di soddisfazione degli utenti sono a carico delle aziende (G.T.T., AMIAT, SMAT e IRIDE), che ringraziamo per la loro disponibilità. Sottolineo anche che le indagini sono effettuate mediante una convenzione con l'Università di Torino, tramite l'Osservatorio del Nord Ovest, soggetto che garantisce l'alta qualità del lavoro svolto, e la necessaria imparzialità propria di un organismo terzo;
- lo stimolo a curare i percorsi di crescita costante della qualità organizzativa è stato accolto dalle aziende torinesi quando hanno iniziato diversi anni fa un ciclo di incontri coordinati dall'Associazione Italiana Cultura e Qualità, che ha coinvolto 160 dirigenti e quadri e che ha portato molte aziende a conseguire la certificazione EFQM della Fondazione Europea per la Qualità Manageriale;

l'avvio dei monitoraggi, che dovranno verificare l'effettivo svolgimento del servizio, così come previsto nei contratti di servizio. A questo proposito abbiamo avviato un'importante esperienza insieme con quattro Circoscrizioni cittadine di un monitoraggio sull'illuminazione pubblica e sugli impianti semaforici, dai costi estremamente contenuti poiché effettuato da volontari. Stiamo

valutando la possibilità di estendere tali esperienze anche al servizio di raccolta rifiuti e nettezza urbana. L'importanza dei sistemi di monitoraggio è di tutta evidenza. Una buona o anche ottima impostazione iniziale del rapporto tra il concedente e il concessionario, o comunque tra indirizzo e gestione, può essere svilita (quando non vanificata del tutto) da una attuazione non conseguente. Uno degli strumenti più utili per la verifica costante e diffusa degli impegni assunti dal gestore, ma anche dalla qualità e da una necessità di aggiornamento degli stessi, è infatti quello dell'organizzazione dei meccanismi di verifica e controllo, a tappeto o a campione, di come vengono osservate e sviluppate le previsioni contrattuali. Senza il controllo sulla qualità, la qualità non si mantiene, né tanto meno si accresce. Quanti di noi ignorano l'esistenza di tentazioni da parte dei soggetti affidatari, tanto più se a capitale privato o misto, di esternalizzare parti del servizio, a privilegiare società e logiche intragruppo, a ridurre in ogni modo costi, anche quelli legati alla garanzia della qualità, pur di aumentare l'utile di gestione, ad attuare pratiche e a concertare intese anticoncorrenziali, ad abusare delle posizioni dominanti, a discriminare in qualità di monopolista, in sintesi, a privatizzare gli utili pubblicizzando i costi. Un efficace sistema di monitoraggio sull'applicazione del contratto, organizzato e coordinato da un organo terzo, imparziale, che sovrintenda a tali controlli, diventa un corollario essenziale ed una condizione determinante per assicurare il puntuale rispetto del contratto di servizio e per verificare e garantire che la gestione sia sempre svolta per conto del concedente e dei cittadini e non solo per "conto terzi".

È evidente che il lavoro svolto ha un senso se serve per operare in una duplice direzione. Da una parte, intrecciando e raffrontando i risultati raggiunti in termini di qualità erogata, qualità percepita e *performance* delle aziende, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista economico – finanziario, per avere un quadro completo ed organico della qualità dei servizi in termini di efficacia ed efficienza. Dall'altra, tenendo conto che gli esiti del lavoro non debbono essere considerati fini a se stessi, né strumenti di mero controllo sull'operato delle aziende con scopi prevalentemente sanzionatori, ma opportunità e stimoli per innescare un processo di cambiamento e di

miglioramento continui.

Se si vuole rispondere alla domanda di crescente qualità dei servizi in un quadro di contenimento tariffario, di politiche di coesione sociale, ed in un contesto economico di ridotta capacità contributiva dei cittadini e delle imprese, se si vuole ricapitalizzare le società pubbliche aprendo gli apporti privati, diventa più che mai pressante l'esigenza di poter indirizzare in modo chiaro ed efficace la gestione di tali servizi.

Partendo da questa esperienza, abbiamo cercato di trovare gli strumenti più appropriati affinché gli enti locali possano esercitare la funzione di indirizzo e di controllo sui servizi. E questa esigenza emerge sia se la scelta (o l'imposizione legislativa) è quella di mettere a gara un determinato servizio, sia se il medesimo servizio è gestito da un'azienda pubblica; anche quando questa azienda è di totale proprietà dell'ente locale concedente.

In entrambi i casi lo strumento fondamentale per regolare i rapporti tra le parti è il contratto di servizio. Appare evidente la necessità che tale contratto sia predisposto con la massima cura ed attenzione. Infatti, nel caso di una messa a gara del servizio le condizioni contenute non potranno più essere mutate senza il consenso delle due parti.

Non solo: anche nel caso in cui tale consenso esistesse, la normativa europea ne consente la modificabilità solo a determinate condizioni, e comunque solo se tali modifiche erano già inserite a livello di possibilità, determinate o determinabili, nel contratto originario.

Penali o anche premi che funzionino da stimolo per le aziende ad introdurre innovazioni tecnologiche, organizzative, di servizio e di processo che verrebbero altrimenti accantonate, potranno trovare applicazione soltanto se introdotti nel contratto originario.

Né si riesce ad immaginare un rapporto di durata, destinato in alcuni casi a legare per decenni il concedente al concessionario, e viceversa, che non contempli con attenzione ipotesi, modalità e limiti per rendere possibile l'adeguamento delle previsioni iniziali ai mutamenti economici, sociali, tecnologici, che potranno modificare in modo anche sostanziale le esigenze dei cittadini, o la

gamma delle possibilità di risposta a tali esigenze.

Quale Comunità potrebbe infatti tollerare un rifiuto del concessionario, il quale si appelli ai soli obblighi assunti inizialmente con il contratto, di fronte alla richiesta di servire con nuove linee di trasporto pubblico aree della città sviluppatasi con nuovi insediamenti? O che non intenda introdurre una nuova tecnologia che consentirebbe di informare adeguatamente le persone in attesa sui tempi di passaggio e sui ritardi dei mezzi pubblici? Che non voglia intensificare le corse dei mezzi, neppure di fronte ad un mutamento delle abitudini sulla mobilità dei cittadini, volontario o imposto da una crisi che induca molte persone ad abbandonare l'uso del mezzo privato, così come durante il picco del costo della benzina, con l'aumento dell'8% del numero di persone che hanno fruito del trasporto pubblico. O di una società che si opponga ad una richiesta di miglioramento della qualità dell'acqua, sostenendo che tale innovazione non era prevista?

Anche nel caso di affidamento cosiddetto *in house* i contenuti del contratto di servizio si rivelano uno strumento importante per garantire, tra l'altro, la trasparenza nei rapporti, e la misurazione dei risultati raggiunti da Amministratori e Dirigenti di società pubbliche in relazione agli obiettivi prefissati.

Con la rielaborazione e l'approvazione di tali contenuti, infine, i Consigli Comunali possono esercitare fino in fondo il loro ruolo di indirizzo e di controllo dei Servizi Pubblici, sottraendo le *performances* richieste, e le relative contropartite, alla frequente negoziazione informale tra vertici aziendali ed amministratori.

Inoltre, vogliamo evidenziare che il nostro lavoro può essere utilizzato anche per quei servizi che non sono più di stretta competenza comunale, perché interessano un'area più vasta. Acqua, rifiuti e trasporti sono evidentemente tutti in questa situazione.

Riteniamo infatti che i Consigli Comunali ben possano emanare atti di indirizzo ai rappresentanti del loro ente locale all'interno degli enti sovracomunali, chiedendo loro che un determinato contratto di servizio contenga norme ritenute fondamentali per la gestione efficiente ed efficace.

Condividiamo, a questo proposito, le osservazioni di chi ritiene che non sia opportuno che i soggetti preposti ad una gestione collegiale dei Servizi Pubblici, sovente consortile, finiscono di appiattare la ricchezza del dibattito delle politiche che ne possono scaturire su quella dell'Ente che ha sottoscritto il maggior numero di quote.

Neppure però si deve dimenticare che tali organismi autonomi amministrano e gestiscono pur sempre per conto dei cittadini, e che il principio di rappresentanza democratica, prima ancora di quello societario, impone che si decida tenendo conto degli indirizzi del maggior numero degli elettori, espressi tramite i loro rappresentanti.

Infine ci siamo preoccupati anche degli utenti, dei cittadini che non possono essere considerati i soggetti passivi nella contrattazione, nell'accordo tra l'Ente pubblico e le aziende concessionarie.

Cittadini ai quali vanno garantiti pieni diritti – ed io sottolineo – così come viene preteso il fermo rispetto dei doveri.

Per questo abbiamo ritenuto che non possa essere delegata interamente ad una trattativa tra aziende ed associazioni dei consumatori l'erogazione della carta dei servizi, né che ci si possa limitare a prevedere meccanismi sanzionatori nei confronti delle aziende che tardino nell'erogazione delle carte dei servizi medesime.

Per essere più precisi, riteniamo di grandissima importanza il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano i consumatori (anche se io preferirei che queste associazioni si denominassero in difesa dei cittadini, perché i diritti a mio parere nascono in quanto cittadini, e non in quanto soggetti che consumano) e consideriamo estremamente positivo che la legislazione attuale garantisca un ruolo a questi soggetti collettivi. Un confronto che noi appositamente non abbiamo avviato, perché non eravamo – nella fase preparatoria – legittimati, né delegati dagli organi politici, in particolare dal consiglio comunale della città, ai quali rispondiamo. Ma un confronto che raccomandiamo sia vero, approfondito e che consenta la predisposizione delle carte dei servizi, frutto di una concertazione approfondita.

Ma tutto questo potrebbe non essere sufficiente. Occorre innanzitutto evitare eventuali manovre dilatorie o aggiranti lo spirito della legge. E secondo noi è opportuno, in secondo luogo, assicurarci che nelle carte di qualità dei servizi si tenga conto dei diritti dei cittadini in quanto tali.

Come ci ricorda autorevolmente Guido Rossi, infatti siamo noi stessi, divisi tra il cittadino e il consumatore investitore, a voler acquistare ogni oggetto a sempre minor prezzo, a voler investire i propri soldi per avere un maggior ritorno di denaro e questo anche a detrimento della nostra stessa cittadinanza.

Per questo siamo convinti che tocchi all'ente pubblico introdurre quel punto di vista del cittadino e stabilire un livello minimo dei suoi diritti. Livello che ben potrà essere seguito dal doveroso confronto tra le Associazioni dei consumatori e le aziende e crescere in un'ottica ancora più orientata dell'utente/consumatore, ma che non potrà essere abbassato.

Proponiamo quindi – e su questo l'ingegner Cirelli sarà più preciso nella sua relazione, incentrata proprio su questo punto – che al contratto di servizio sia allegata una “carta degli utenti”, che contenga appunto livelli minimi di tutela dei cittadini, che sia immediatamente efficace, e che rimanga in vigore fino all'approvazione della carta dei servizi, la quale, peraltro, come già accennato, non potrà prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella carta degli utenti.

Queste, dunque, sono le ragioni che ci hanno spinto ad elaborare la nostra proposta, con un lavoro iniziato nel gennaio scorso e conclusosi nel mese di settembre. Un lavoro che prende spunto da quanto già prodotto a partire dal 2001 dal Formez, ma che ha l'ambizione di migliorarlo, anche tenendo conto dell'evoluzione della normativa.

Un lavoro che crediamo sia di alta qualità, e che vogliamo mettere a disposizione di tutti i consigli comunali, di tutti gli enti locali, e che non vuole essere una fotografia statica, ma che evolva raccogliendo suggerimenti e proposte.

Più in particolare vogliamo evidenziare che non siamo così presuntuosi da pensare che il nostro lavoro sia perfetto ed esente da critiche. Anzi, quello che proponiamo è che da domani si instauri un

rapporto di collaborazione con tutti i soggetti interessati per approfondire e migliorare quanto da noi elaborato.

Per questo il nostro lavoro sarà pubblicato sul nostro sito, dove raccoglieremo anche suggerimenti e proposte. Periodicamente poi aggiorneremo gli schemi anche tenendo conto dell'evoluzione legislativa. Ma non abbiamo la volontà di mantenere una primogenitura su questi terreni.

Se qualche ente di livello superiore vorrà farsi carico della questione saremo ben disponibili a mettere a disposizione il nostro lavoro e le nostre competenze. In questo quadro potremmo anche pensare di mettere in piedi un forum di confronto tra gli enti locali e gli altri soggetti che, a vario titolo, si occupano di questi temi.

Permettetemi infine di evidenziare che questo lavoro è stato possibile grazie alla struttura dell'Agenzia, struttura esigua, ma di grande professionalità, e dotata di una non comune dedizione per il lavoro che ha svolto, alla competenza del Gruppo tecnico, alla passione del Comitato Scientifico che ha operato gratuitamente, all'attenzione della Commissione Amministratrice, che ha svolto pienamente il proprio ruolo di indirizzo e di fissazione degli obiettivi da perseguire.

A tutti questi va il mio ringraziamento non formale.