

X

Dieci anni
di attività
dell' **Agenzia**
per i servizi
pubblici
locali



La presente pubblicazione documenta il lavoro dell'Agenzia per i servizi pubblici locali, strumento del Consiglio Comunale di Torino, dalla sua costituzione fino al 2010.

Le pagine che seguono testimoniano l'impegno di una Città attenta ai bisogni dei suoi cittadini.

X

Dieci anni
di attività
dell' **Agenzia**
per i servizi
pubblici
locali

Uno strumento del
Consiglio Comunale di Torino

**Dieci anni di attività dell’Agenzia
per i servizi pubblici locali**
Uno strumento del Consiglio Comunale di Torino

a cura di

Enrico Bayma, Carlo Foppa, Marco Pariani, Alberto Ritucci

coordinamento editoriale

Marco Pariani

editing e cura redazionale

Carla Coluccia

cd-rom

Michele Pasino

progetto grafico e impaginazione

Chicchicken.cc

stampa

Berrino Printer





Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

presidente

Carlo Foppa

commissari

Francesco Bruno

Mario Cifarelli

Michela Favaro

Susanna Fucini

Massimiliano Motta

Riccardo Negro

Angela Maria Rosolen

direttore

Enrico Bayma

struttura amministrativa

Marco Pariani

Alberto Ritucci

Marina Serazio

Rita Tavaglione

X

Il progetto di realizzare una pubblicazione sull'attività dell'Agenzia per i servizi pubblici locali è nato allo scadere del mandato quinquennale dell'attuale commissione amministratrice, proprio in coincidenza dei dieci anni di operatività dell'Agenzia stessa. È un'occasione per ripercorrere lo sviluppo dell'Agenzia istituita dal Consiglio Comunale di Torino a supporto di una materia importante quale quella dei servizi pubblici. Le profonde trasformazioni che si sono registrate in questi anni nell'ambito dei servizi pubblici locali hanno comportato altrettante trasformazioni del ruolo dei consigli comunali che necessariamente si sono dotati di nuovi strumenti di controllo, valutazione, indirizzo e programmazione. L'Agenzia è lo strumento che fornisce al Consiglio relazioni periodiche sul funzionamento delle aziende erogatrici di servizi, sul gradimento degli stessi da parte dei cittadini, ed esprime puntuali pareri su varie problematiche, attraverso una commissione amministratrice, uffici propri, consulenti e gruppi di lavoro appositamente costituiti su differenti tematiche. In particolare, riconosciuto per l'alto valore scientifico anche a livello nazionale, si ricorda il lavoro del gruppo che ha fornito le indicazioni metodologiche e le linee guida per la redazione dei contratti di servizio e delle carte di qualità dei servizi che il Consiglio Comunale ha fatto proprie. Le pagine che seguono documentano il lavoro dell'Agenzia in dieci anni di attività, ma soprattutto testimoniano l'impegno di una Città attenta ai servizi pubblici e ai bisogni dei suoi cittadini. Ci auguriamo che i documenti, le riflessioni, i contributi tecnici, qui presentati, sollecitino altre realtà ad intraprendere un originale percorso, come quello perseguito dalla Città di Torino, e che questo materiale possa essere utile strumento di lavoro per amministratori, funzionari pubblici o tecnici e per quanti a vario titolo sono interessati al tema dei servizi pubblici locali.

*La Commissione amministratrice
dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino*

Carla Piccolini

Vicesegretario generale

Direttore del Servizio Centrale Consiglio Comunale di Torino

Da molti anni, ormai, l'Assemblea elettiva della Città di Torino si è dotata di una struttura tecnica (il Servizio Centrale Consiglio Comunale) a sua esclusiva disposizione. Si è in tal modo cercato di dare attuazione alla norma del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che sancisce il principio dell'autonomia funzionale ed organizzativa dei consigli comunali.

Una parte di questa struttura tecnica è al servizio dell'Agenzia per i servizi pubblici locali che ha contribuito non poco a supportare il lavoro dei consiglieri comunali e del Consiglio su questioni così rilevanti per la vita dei cittadini torinesi.

Mi preme nel contempo evidenziare che avere l'Agenzia all'interno del Servizio Centrale, non costituisce prevalentemente un aggravio di incombenze e maggiori oneri gestionali. Posso dire che l'esperienza di questi anni è stata soprattutto caratterizzata da un arricchimento professionale per tutto il Servizio che ha imparato a misurarsi su temi non tradizionalmente di propria competenza.

Ritengo pertanto positiva la decisione di procedere ad una pubblicazione che raccoglie dieci anni di attività, elaborazioni e produzione di documentazione dell'Agenzia per i servizi pubblici locali, affinché l'inevitabile avvicendamento delle persone alla guida di strutture come queste non comporti la perdita di memoria e di competenze che dovranno invece essere messe a disposizione dei futuri amministratori locali.

Mauro Maria Marino

Senatore della Repubblica

Presidente del Consiglio Comunale di Torino dal 1997 al 2005

Il 17 marzo 1997 il Consiglio Comunale di Torino approvava la deliberazione che istituiva l'Agenzia per i servizi pubblici locali. Si era alla fine di una tornata amministrativa caratterizzata da profondi cambiamenti: l'undicesima della storia repubblicana, la prima in cui vi era stata l'elezione diretta del sindaco da parte dei cittadini. La legge 81 del 25 marzo 1993 aveva ridisegnato completamente la geografia del potere all'interno degli enti locali: essa aveva disposto, oltre all'elezione diretta del sindaco, la nomina dei componenti della Giunta da parte del sindaco, l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere e che il Consiglio avesse un proprio presidente. Già all'orizzonte s'intravedeva come il confronto, che precedentemente aveva avuto come protagonisti maggioranza ed opposizione all'interno dei consigli comunali, ora spostava il suo baricentro nel rapporto dialettico tra Giunta e Consiglio Comunale, anzi molto spesso tra Giunta e maggioranza del Consiglio Comunale: una piccola rivoluzione copernicana nel mondo delle autonomie! Per questi motivi, alla fine dell'innovativa fase amministrativa, iniziata con le elezioni del mese di giugno 1993, si stava ancora cercando di costruire un diverso equilibrio, una nuova armonia tra gli organi della Città. Evento di non poco conto era stata la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali o in società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, secondo le nuove forme di gestione dei servizi pubblici previste dalla legge 142/1990 e ribadite dal nuovo Statuto di cui la Città di Torino si era dotata nel 1994. L'elemento caratterizzante queste novità era una netta distinzione di ruoli tra il Comune e i gestori dei servizi,

restringendo di fatto gli ambiti d'influenza diretta dell'amministrazione. Naturalmente, anche in questo caso, si trattava di ridefinire un panorama, che permettesse, con la stessa attenzione del passato, la tutela degli interessi pubblici, unita alla consapevolezza che la Giunta e il Consiglio Comunale sarebbero stati giudicati sulla qualità dei servizi erogati. Il rischio che si paventava era quello che, puntando giustamente ad un miglioramento dell'efficienza gestionale e soprattutto alla redditività, da un lato si prestasse minore attenzione alla qualità dei servizi e dall'altro si avesse minore preoccupazione per le fasce di utenti più deboli. L'Agenzia nasceva come punto di equilibrio in una realtà sfaccettata, dove c'era un Comune-azionista che si poneva l'obiettivo di ottimizzare i rendimenti dell'attività imprenditoriale, un Comune-cliente acquirente di servizi prodotti dalle sue aziende e un Comune-garante dei cittadini-utenti. Non dimentichiamo che il tutto era da contestualizzare nell'ampio dibattito, che si avviava proprio in quegli anni, sul superamento dello Stato-gestore a favore dello Stato-regolatore, e che, a livello nazionale, aveva avuto come corollario l'istituzione di "autorità indipendenti" nel campo dei servizi pubblici. Contemporaneamente, l'istituzione del difensore civico, permessa dalla già citata legge 142/1990, aveva dato il senso che il legislatore incentivasse, o comunque permettesse, l'istituzione di amministrazioni indipendenti anche da parte degli enti locali. Il combinato disposto di questi due fattori portava a dire che il gioco era fatto e l'Agenzia poteva avere luce! Il problema che rimaneva, e che lasciò traccia nell'approvazione della deliberazione istitutiva, modificata da alcuni emendamenti presentati da me e da altri consiglieri, era quello di un rapporto più stretto dell'Agenzia con il sindaco o con il Consiglio Comunale. La natura di questo più stretto rapporto era simbolicamente rappresentata dal soggetto che avrebbe dovuto procedere alla nomina dei membri dell'Agenzia: il sindaco, come

previsto inizialmente dalla proposta di deliberazione, o il Consiglio, come deciso con le modifiche apportate dai nostri emendamenti. Il Comitato Regionale di Controllo, pensando diversamente, annullò parzialmente la deliberazione proprio nella parte relativa all'attribuzione al Consiglio Comunale della competenza alla nomina dei membri dell'Agenzia: ma la vicenda non sarebbe finita qui. Nel mese di maggio del 1997, con l'inizio della successiva tornata amministrativa, la dodicesima della storia repubblicana, diventato presidente del Consiglio Comunale, riavvii l'opera, che già da capogruppo perseguivo insieme ad altri miei colleghi, affinché il riferimento e perno dell'Agenzia fosse il Consiglio Comunale. Nel 1999 finalmente l'Agenzia poteva iniziare la sua azione. Essa aveva funzioni propositive, consultive e di verifica; era costituita da cinque membri, formalmente nominati dal sindaco, ma su indicazione dei capigruppo consiliari che rappresentassero i due terzi dei consiglieri, in modo che la rappresentanza coinvolgesse maggioranza e minoranza. Nel mese di giugno del 2000, un nuovo importante passaggio fu l'approvazione da parte del Consiglio Comunale di una deliberazione, da me presentata, per modificare il regolamento dell'Agenzia con l'obiettivo di evidenziare meglio la sua natura di autorità amministrativa indipendente e renderla autonoma rispetto al vincolo di finanziamenti esterni. Si attribuiva al Consiglio Comunale l'onere dello stanziamento del fondo, precedentemente sottoposto a duplice incertezza: da un lato la stipula di convenzioni fra la Città e le aziende che avrebbero dovuto essere controllate dall'Agenzia, dall'altro il rispetto dei tempi di versamento. Con questa modifica si prevedeva direttamente lo scorporo, operato dall'amministrazione sul capitolo di bilancio afferente alle entrate derivanti dai redditi delle aziende stesse, di quanto ritenuto necessario per il funzionamento dell'Agenzia. Nel 2001 la revisione dello Statuto della Città di Torino istituzionalizzava

o, per meglio dire, conferiva dignità statutaria all'Agenzia per i servizi pubblici. Nel secondo comma dell'articolo 72 era prevista esplicitamente la predisposizione annuale a cura dell'Agenzia di una relazione tecnico-finanziaria sull'operatività degli enti strumentali, delle società per azioni a partecipazione comunale, dei consorzi e dei soggetti concessionari per la gestione dei servizi pubblici locali. L'importanza di questa relazione si evinceva dal fatto che essa fosse oggetto di discussione all'interno della sessione programmatica e dei bilanci preventivi. Il Consiglio Comunale, che non aveva più la possibilità di un intervento diretto nella gestione delle aziende ex municipalizzate, secondo un principio di netta ripartizione delle competenze, aveva però la potestà di elaborare e sviluppare elementi di indirizzo per i soggetti che si occupavano di servizi pubblici sul proprio territorio, atti di indirizzo approvati, dopo la discussione della relazione, attraverso lo strumento della deliberazione consigliare, come avvenne a partire proprio dal 2003. Nel mese di maggio del 2002, il Consiglio, con propria deliberazione, procedeva ad una riformulazione complessiva dello statuto dell'Agenzia, individuandola come soggetto formalmente autorizzato a supportare gli organi comunali nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo. Ci si adeguava, insieme a quanto già fatto con la revisione dello Statuto, anche alle novità sostanziali introdotte dall'articolo 35 della legge 448/2001 che, innovando profondamente la materia dei servizi pubblici locali, prevedeva esplicitamente che "nell'esercizio delle loro funzioni gli Enti Locali . . . individuano gli standard di qualità e determinano le modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori."

Ma non si fermava a questo: se da un lato si limitava il raggio d'azione dell'Agenzia ai servizi definiti dalla riforma citata di rilevanza industriale,

e comunque a quelli erogati nei settori dell'energia, dei trasporti, dell'ambiente e delle risorse idriche, dall'altro si permetteva alla conferenza dei capigruppo, esaltando così la centralità del Consiglio Comunale, d'individuare annualmente, o in relazione a particolari situazioni contingenti, con decisione da assumere a maggioranza qualificata, altri ambiti di indagine. Infine, a completamento di un'opera volta alla trasparenza totale a favore dei consiglieri comunali e quindi dei cittadini, si prevedeva che nelle convenzioni e nei contratti di servizio da stipularsi con i gestori dei servizi pubblici locali fosse inserita specifica clausola in virtù della quale la controparte era obbligata a fornire all'Agenzia ogni documentazione e informazione che l'Agenzia stessa ritenesse necessaria all'espletamento dei compiti ad essa assegnati. Era questo il riconoscimento formale dell'importanza che il Consiglio attribuiva all'Agenzia, trasformandola in un proprio braccio operativo al fine della trasparenza delle decisioni che i gestori avrebbero assunto, e fu quello il campo in cui emerse anche un forte spirito di collaborazione, ad eccezione di un deprecato caso tra i gestori e l'Agenzia. Da ultimo, all'Agenzia veniva data la potestà di espressione di un parere preventivo sugli atti deliberativi finalizzati all'affidamento di erogazione di servizi pubblici locali. Con questa deliberazione, approvata all'unanimità dal Consiglio Comunale di Torino, si portava a compimento la costruzione, iniziata cinque anni prima, di un edificio che aveva dovuto subire molte varianti in corso d'opera, a causa dei mutamenti legislativi succedutisi nel tempo, ma che aveva fondata solidamente poste sulla roccia. La bontà del lavoro realizzato a Torino ottenne un riconoscimento a livello nazionale quando, il 20 febbraio 2003, il Consiglio Nazionale dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) stabilì di creare un ufficio centrale per i servizi comunali mettendo in rete le conoscenze delle Agenzie dei servizi pubblici locali di Torino, di Roma e di Grosseto, per fornire a tutti i Comuni d'Italia

dei benchmark utili per la propria attività in questa complessa materia. Era stata questa la risposta specifica e migliore contro il depotenziamento delle assemblee elettive; ad essa si era arrivati grazie alla felice intuizione d'inserire l'Agenzia nello Statuto della Città, al gioco di squadra fatto da tutto il Consiglio Comunale, in particolare nella conferenza dei capigruppo, alla grande collaborazione con tutti i commissari dell'Agenzia e il suo presidente Carlo Foppa, e grazie ancora all'assiduo e qualificato lavoro svolto dai competenti uffici del Consiglio Comunale e da quelli della stessa Agenzia.

Alessandro Altamura

Assessore al Commercio, Turismo, Attività Produttive,
Marketing Urbano e Promozione Nazionale e Internazionale
Presidente del Consiglio Comunale di Torino dal 2005 al 2006

Negli anni in cui ho ricoperto l'incarico di Presidente del Consiglio Comunale di Torino ho avuto modo di constatare come l'attività dell'Agenzia per i servizi pubblici locali fosse di supporto al Consiglio Comunale nel monitoraggio e nella valutazione delle attività delle aziende concessionarie dei servizi pubblici, di rilevanza economica, operanti nel territorio cittadino. La valutazione è il principale strumento attraverso cui l'assemblea elettiva esercita la sua funzione di programmazione della spesa relativa ai servizi pubblici locali e, soprattutto, formula precisi indirizzi di gestione; rientra infatti tra i principali compiti previsti dall'articolo 42 del decreto legislativo 267/2000.

“Il Consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) statuti dell'ente e delle aziende speciali, regolamenti salva l'ipotesi di cui all'articolo 48, comma 3, criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi

b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie

... omissis ...

e) assunzione diretta dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione

... omissis ...

g) indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza

... omissis ...

m) definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge."

L'attività dell'Agenzia è stata sempre condizionata da uno stretto vincolo di rispetto dei compiti affidati, in particolare attraverso la relazione che ogni anno viene redatta e sottoposta al Consiglio Comunale. Nella sua pluriennale attività, l'Agenzia ha valutato per i diversi settori gli aspetti di operatività, identificando dal punto di vista del cittadino utente del servizio, ove esistenti, il rispetto di standard prestazionali. La valutazione è stata realizzata sia in confronto a quanto effettuato da altre analoghe aziende di servizio operanti in diversi contesti ma con paragonabile prestazione di servizio richiesta, sia in base a quanto la migliore tecnica operativa indica come prestazione raggiungibile per un determinato settore di attività. Sulla base della valutazione sono state identificate situazioni di soddisfacimento ed esigenze di modificazione di tipo strutturale o non, per rendere maggiormente adeguata la fornitura del servizio. Per altro verso è stato approfonditamente valutato in quale modo l'attività s'inserisca nell'area metropolitana, nell'insieme di vincoli di natura programmatica, amministrativa, regolamentare e legislativa che sono stabiliti per l'uso del territorio. Ci si è posti non dal punto di vista del cittadino utente del servizio, ma dal punto di vista del cittadino abitante nel contesto urbano e si è tentato di valutare quale sia la compatibilità dell'attività di servizio svolta con i vincoli locali, e quali le eventuali esigenze di modificazione della pratica operativa o dell'infrastruttura predisposta.

A fronte di ciò è stato eseguito un esame degli aspetti finanziari delle aziende, valutandone i bilanci ed i principali indicatori che si possono costruire, da un punto di vista contabile e di operatività societaria. L'esame si è svolto in base all'assetto complessivo delle indicazioni di bilancio, dalle quali tuttavia scarsamente traspare la corrispondenza tra costi d'investimento od operativi e le entrate di varia natura rispetto alle prestazioni effettuate in termini di servizio o di adeguamento ai vincoli imposti per l'operatività, secondo le due prospettive sopraindicate. Lo sviluppo previsto dall'Agenzia nel programma di attività pluriennale è proprio quello di coordinare due tipi di esame: valutare quali costi siano connessi alla fornitura del servizio, sia dal punto di vista dell'operatività, sia da quello del rispetto dei vincoli; valutare quali ricavi diretti o a livello di supporto pubblico derivino per la fornitura del servizio. L'operazione richiede, in aggiunta alla lettura classica dei bilanci aziendali, un approccio più articolato che preveda aspetti economici meglio disaggregati e più ripercorribili in base a specifici tracciati di spesa per fornitura di diverse prestazioni tecniche o investimenti infrastrutturali. L'obiettivo descritto pare di non facile acquisizione ma di sicura importanza. Consentirebbe infatti di realizzare attendibili benchmarking, vale a dire raffronti con il valore economico specifico di analoghe prestazioni effettuate in altri contesti. Permetterebbe inoltre d'individuare un valore economico valutabile con un esame di reale congruenza dei costi sostenuti, da un punto di vista di operatività industriale e di gestione aziendale, tenendo conto, anche in questo caso, del contesto. Lo strumento di analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche sul territorio, rappresentato dall'Agenzia, costituisce il principale mezzo del Consiglio Comunale per programmare e verificare la propria attività. Le recenti modifiche delle norme legislative, come quelle del titolo quinto del decreto legislativo 267, rappresentano una sfida per le assemblee

elettive: mettere a gara i servizi pubblici locali a rilevanza economica e separare la gestione dei servizi dalla proprietà delle reti, sono novità importanti nel nostro panorama economico e politico. L'Agenzia ha rappresentato in questa fase, in particolare negli anni 2004 e 2005, il mezzo attraverso il quale il Consiglio Comunale ha potuto aggiornarsi costantemente e inoltre ha creato, come si legge nella relazione di fine anno 2004, "idonei strumenti contrattuali, affinché le nostre aziende non si trovino spiazzate dalla liberalizzazione del mercato." Nella relazione presentata nel 2006, è stato evidenziato come il prezioso lavoro svolto in merito ai contratti di servizio abbia garantito a tutta la cittadinanza servizi locali eccellenti a prezzi ridotti e come il risultato rappresenti "un fattore indispensabile per reggere la competizione internazionale e migliorare la qualità della vita, oltre che garanzia per utenti e consumatori. I provvedimenti in favore della liberalizzazione e dell'aggregazione hanno consentito alla nostra città di realizzare due obiettivi: la costituzione di AES Torino, nata dall'accordo tra ITALGAS e AEM Torino e la recente fusione tra AEM e AMGA di Genova, ha avviato un processo aggregativo che porterà significativi sviluppi economico industriali, consentendo dimensioni aziendali idonee a reggere la concorrenza che non è più solo nazionale, ma che necessariamente deve guardare oltre le frontiere."

In questo modo, e attraverso il mezzo dell'Agenzia, il Consiglio Comunale di Torino ha potuto realizzare pienamente i compiti di vigilanza, controllo e programmazione propri, rivestendo il ruolo di garante non tanto degli interessi di singole aziende, ma di tutta la collettività. La customer satisfaction è l'ulteriore strumento messo a punto dall'Agenzia, affinché la Città se ne serva per comprendere il livello di efficacia dei servizi pubblici locali. I numerosi questionari sottoposti ai cittadini utenti, negli anni dal 2004 al 2006, evidenziano una città in cui vi è un miglioramento costante

tanto della qualità erogata quanto di quella percepita. Sarà importante anche per le politiche di medio e lungo termine, che il Consiglio Comunale dovrà affrontare in futuro, servirsi dell'Agenzia che in questi anni, oltre ad aver compiuto un eccellente lavoro, si è consolidata costruendo relazioni anche con analoghe agenzie, al fine di elaborare una base dati e metodologica sempre più accurata. In conclusione, si può sostenere che le nuove sfide, che la politica dovrà affrontare per rendere sempre più efficienti da un lato e sempre più sociali dall'altro i servizi pubblici locali, passano necessariamente attraverso il lavoro dell'Agenzia la quale, con professionalità, fornisce al Consiglio Comunale quei necessari strumenti di indirizzo e controllo che rientrano tra i compiti principali di quest'ultimo.

Giuseppe Castronovo

Presidente del Consiglio Comunale di Torino dal 2006 al 2011

Sono diventato consigliere comunale a metà ottobre del 2004 e per la prima volta, sicuramente per mia responsabilità, sono venuto a conoscenza dell'esistenza dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino. Ho avuto modo subito di apprezzare la funzione svolta dall'Agenzia, non solo come strumento di verifica e di controllo, in termini di qualità e quantità, del livello dei servizi erogati dalle nostre società partecipate, ma anche come ausilio per il lavoro che, da consigliere, avrei dovuto svolgere dentro e fuori dalla Sala Rossa del Palazzo Civico. Oggi, dopo quasi cinque anni trascorsi ricoprendo l'incarico di presidente del Consiglio Comunale di Torino, non posso che confermare l'importanza che l'Agenzia ha per il Consiglio e per i consiglieri: è evidente quanto realizzato dall'Agenzia nell'ambito del lavoro di verifica della congruità dei servizi pubblici locali, sia sul piano del supporto all'attività del Consiglio nella predisposizione di atti di indirizzo e di controllo sull'operato dell'amministrazione cittadina, sia sul piano della messa a disposizione di una serie di strumenti utili alla comprensione delle differenti problematiche connesse all'attività delle aziende partecipate. Mi riferisco in particolare alle proposte relative alla predisposizione di contratti tipo, all'analisi degli statuti, alla disamina delle problematiche connesse al rapporto tra bisogni sociali e servizi erogati, che hanno portato il Consiglio Comunale alla deliberazione di indirizzo per il contratto di servizio e a quella per gli indirizzi sulla gara per il trasporto pubblico locale. Esempi concreti dell'attività dell'Agenzia sono le relazioni annuali sui servizi pubblici locali, le indagini di customer satisfaction, i monitoraggi di alcuni servizi, il convegno nazionale sui contratti di servizio e le carte degli utenti,

infine gli importanti risultati sulla certificazione di qualità, sul protocollo d'intesa con la Camera di commercio per la conciliazione. L'Agenzia si è dimostrata uno strumento di lavoro, di studio, di analisi e di proposte efficace e pronto; a noi e ai nostri futuri omologhi non rimane altro che l'impegno per il mantenimento e il rafforzamento del suo ruolo e della sua funzione. Infatti, le modificazioni giuridiche e strutturali delle aziende erogatrici di pubblici servizi, imposte dalla legge, determineranno un sempre più forte ruolo dei consigli comunali nell'attività di controllo e di indirizzo circa il soddisfacimento dei bisogni sociali che solo un'efficiente e pubblica gestione dei servizi pubblici locali può garantire. Non possiamo che ringraziare, insieme a coloro che nel passato hanno deciso la sua attivazione, quelli che a vario titolo lavorano nell'Agenzia e con l'Agenzia.

Paolo Romano

Presidente Confservizi Piemonte e Valle d'Aosta

Confservizi Piemonte e Valle d'Aosta è l'associazione che raggruppa e rappresenta la quasi totalità delle aziende erogatrici di servizi pubblici locali nei settori idrico, energetico, dei trasporti e dell'igiene urbana. La pluriennale collaborazione con l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino ha favorito la catalizzazione di una serie di rilevanti processi di miglioramento in seno alle nostre associate. La certificazione di qualità secondo gli standard AICQ (Associazione Italiana Cultura Qualità), promossa e favorita dall'Agenzia, ha consentito a svariate realtà del settore, prendendo come riferimento le grandi aziende della città di Torino, di raggiungere un livello di riconoscimento superiore a quello convenzionalmente accordato al ceto industriale: è noto e ammesso da stampa ed utenti che molte delle nostre aziende garantiscono condizioni di servizio ben al di sopra della media. Per quanto riguarda le relazioni annuali sui servizi pubblici locali, le relative analisi di carattere economico e finanziario nonché le analisi di qualità dei servizi erogati dalle aziende della Città di Torino, hanno da sempre individuato un benchmark al quale le aziende associate hanno fatto riferimento. Vale anche la pena porre l'accento sulle indagini di customer satisfaction sviluppate dall'Agenzia che, affiancandosi alle corrispondenti attività svolte dalle singole società, hanno contribuito a validare la bontà di un dato statistico troppe volte proveniente da un'unica fonte; parimenti è successo per le campagne di monitoraggio di alcuni servizi essenziali per il cittadino che hanno visto coinvolte realtà comunali e operatori del settore. L'Agenzia è stata anche parte proattiva per la redazione di contratti di servizio e carte degli utenti che contemperassero le esigenze

di qualità delle prestazioni erogate richieste dai Comuni, le aspettative dei cittadini/clienti/utenti e le necessità di carattere organizzativo e gestionale degli operatori dei singoli settori. Alla luce della positiva esperienza, maturata negli anni di fattiva cooperazione fra l'Agenzia e Confservizi e delle consistenti ricadute che questa collaborazione ha permesso di generare, si auspica che l'operatività dell'Agenzia possa essere ulteriormente implementata ed adeguata alle modifiche che saranno conseguenti ai processi di liberalizzazione ed al mutare delle necessità degli utenti che le nostre aziende hanno il privilegio di servire.





Indice

I

La storia dell'Agazia

La nascita e il consolidamento	30
<i>Carlo Foppa</i>	
Sul filo della memoria...	33
<i>Carlo Foppa, Alessandro Gobbi</i>	
Gli organi collegiali	40
Le competenze e le attività	41
<i>Enrico Bayma</i>	

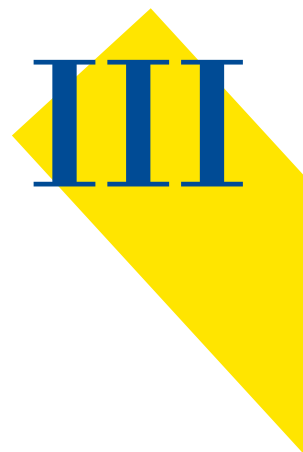
II

Le attività dell'Agazia

Le relazioni annuali sui servizi pubblici locali	56
L'analisi economica-finanziaria: la metodologia adottata	56
<i>Pierfranco Risoli</i>	
L'analisi della qualità e quantità dei servizi erogati	63
<i>Alberto Ritucci</i>	
• Settore dei trasporti	65
<i>Adelmo Crotti, Francesco Ramella Pezza</i>	
• Settore dell'ambiente: raccolta e smaltimento rifiuti, gestione del ciclo idrico	69
<i>Giuseppe Genon, Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti</i>	
• Settore dell'energia	74
<i>Gian Vincenzo Fracastoro, Alberto Poggio</i>	
Gli indicatori per i servizi a rete	78
<i>Gian Vincenzo Fracastoro, Alberto Poggio</i>	
Le indagini di customer satisfaction	81
<i>Barbara Loera, Luca Ricolfi, Michele Roccato</i>	
Gli indirizzi per la redazione dei contratti di servizio e delle carte degli utenti	86
L'esperienza del gruppo di lavoro	86
<i>Federico Bona Galvagno</i>	
I risultati: il documento generale e i documenti settoriali	93
<i>Antonio Ciccia</i>	
I risultati: la Carta degli utenti	96
<i>Antonio Ciccia</i>	

La clausola sulla tenuta della contabilità nei contratti di servizio <i>Pierfranco Risoli</i>	98
Le ricadute applicative: la deliberazione del Consiglio Comunale sugli indirizzi in materia di contratti di servizio e di carte dei servizi e gli indirizzi per la gara nel trasporto pubblico locale <i>Enrico Bayma</i>	101
Il monitoraggio e la partecipazione <i>Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti, Michele Pasino</i>	105
Il monitoraggio di alcuni servizi	107
<ul style="list-style-type: none"> • Progetto sperimentale impianti semaforici e illuminazione pubblica 	107
<ul style="list-style-type: none"> • Progetto sperimentale igiene urbana 	108

L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali: un percorso di miglioramento



La certificazione di qualità. Un esempio di eccellenza: il progetto EFQM per le aziende della Città di Torino <i>Italo Benedini</i>	114
Il modello organizzativo e di controllo previsto dal decreto legislativo 231/2001 <i>Fabrizio Cassella, Antonio Ciccia, Luigi Maria Perotti</i>	129
Il protocollo d'intesa con la Camera di commercio di Torino e la Camera arbitrale del Piemonte per la conciliazione <i>Alberto Ritucci</i>	133
Il punto di vista della Camera di commercio di Torino e della Camera arbitrale del Piemonte <i>Paolo Bertolino, Guido Bolatto</i>	135

Appendice

Il CD-ROM dell'Agenzia	140
------------------------	-----





I

La storia
dell'Agenzia

La nascita e il consolidamento

*Carlo Foppa**

L'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino è formalmente istituita dal Consiglio Comunale con deliberazione del 17 marzo 1997 e inizia a operare nel 2000. Pochi anni prima, le riforme introdotte sull'ordinamento delle autonomie locali dalla legge 142 dell'8 giugno 1990, articoli 22 e 23, 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 imprenditoriali, imponendo a tal fine la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali o in società per azioni. La legge Bassanini bis (legge 15 maggio 1997, n. 127, articolo 17, commi 51-57) facilita e stimola la conversione delle aziende speciali in società per azioni, che diventano quindi la forma preferenziale di gestione dei servizi pubblici locali. In questo quadro di forte cambiamento dell'ente pubblico che abbandona il ruolo di gestore per assumere la funzione di regolatore, il Consiglio Comunale avverte 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 siano 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 della valutazione per formulare ri-orientamenti puntuali (indirizzo).

La circostanza che gli enti locali rivestano contemporaneamente le figure di proprietari delle aziende, clienti dei servizi venduti e rappresentanti dei cittadini-utenti di tali servizi, rappresenta una criticità da superare. A tal fine il Consiglio Comunale idea un assetto organizzativo secondo i seguenti principi cardine:

- il mantenimento in capo ai servizi centrali dei compiti di tutela degli interessi del comune-azionista

* *Carlo Foppa* è il presidente dell'Agenzia dal 2000.

- 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, non incardinata gerarchicamente nel Comune ma ad esclusivo servizio del Consiglio, di supporto al suo ruolo d'interprete e tutore degli interessi diffusi della cittadinanza (utenti, contribuenti, elettori).

Con deliberazione del 1997, il Consiglio Comunale istituisce quindi l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino, approvandone il primo regolamento (deliberazione C. C. mecc. 9701005/01, 17 marzo 1997), successivamente modificato nel 1998 (deliberazione C. C. mecc. 9812244/02, 21 dicembre 1998) e nel 2000 (deliberazione C. C. mecc. 200004985/02, 12 giugno 2000). I primi componenti dell'Agenzia sono nominati dal sindaco il 6 ottobre 1999 e s'insediano il 3 novembre dello stesso anno. Il Regolamento del Consiglio Comunale all'articolo 70 tratta l'Agenzia in modo soltanto indiretto; il 1 maggio 2001 è inclusa ufficialmente nel nuovo Statuto della Città e riceve riconoscimento e disciplina fondamentale all'articolo 72 (deliberazione C. C. mecc. 200100897, 27 marzo 2001).

Lo statuto dell'Agenzia è riformulato una prima volta nel 2002 (deliberazione C. C. mecc. 200203358/002, 13 maggio 2002) per adeguarlo alla riforma dei servizi pubblici locali portata dalla legge finanziaria per il 2002 (legge 448/2001, art. 35), che sostituisce integralmente l'articolo 113 del nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 267 del 18 agosto 2000). Con le modifiche introdotte la competenza dell'Agenzia è circoscritta ai servizi di rilevanza industriale, fatta salva la possibilità da parte della conferenza dei capigruppo di estendere l'ambito di indagine. Si prevede 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. Inoltre, si stabilisce che l'Agenzia esprima parere preventivo sugli atti deliberativi concernenti l'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

Il potere di accesso alle informazioni dei gestori e la funzione consultiva nei confronti degli organi deliberativi sono meglio definiti con una deliberazione di indirizzo del 2003 (deliberazione C. C. mecc. 200302410, 9 aprile 2003).

Lo statuto è ancora modificato, agli inizi del 2006 (deliberazione C. C. mecc. 20060117/002, 27 febbraio 2006), per aumentare da cinque a sette i componenti della commissione amministratrice, allo scopo di assicurare una più ampia rappresentanza del Consiglio Comunale. Nell'autunno dello stesso anno i componenti aumentano da sette a otto, anche per riflettere l'incremento dei gruppi consiliari, che da nove passano

I. La storia dell'Agenzia

a dodici in seguito alle elezioni amministrative del mese di maggio (deliberazione C. C. mecc. 200607823/002, 30 ottobre 2006).

L'Agenzia ha sviluppato in questi anni le indagini e le analisi tradizionalmente previste negli atti istitutivi: la relazione annuale sia tecnico-finanziaria sia sull'operatività delle società di capitali a partecipazione comunale; i sondaggi di customer satisfaction sui servizi, a partire dal 2000 e, su richiesta, le ricerche su temi specifici. Esempi recenti, per citare solo i più rilevanti, sono: l'analisi sulla società SAGAT (Società Azionaria Gestione Aeroporto Torino) e i pareri sulla metropolitana, sul sistema 5T (sistema operativo Tecnologie Telematiche Trasporti Traffico Torino), sui cimiteri, sulla SOCREM (Società per la Cremazione), sui rifiuti urbani e la loro raccolta differenziata, sulla TARSU (Tassa Rifiuti Solidi Urbani) e sullo sgombero della neve.

Sul filo della memoria...

*Carlo Foppa, Alessandro Gobbi**

Ai documenti scritti e prodotti si affianca l'appassionato racconto del presidente Carlo Foppa e di Alessandro Gobbi, primo direttore dell'Agenzia, che, sul filo della memoria, ripercorrono l'esperienza dai primi pionieristici avvisi.

Carlo Foppa

Con il 2011 si conclude un decennio di lavoro dell'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino e la commissione amministratrice ha deciso di raccogliere quanto prodotto in una pubblicazione, che permetta, a fine mandato, di avere un bilancio di tutti questi anni. Questo lungo viaggio inizia in realtà nel 1997 con una deliberazione successivamente bocciata dal CORECO (esisteva ancora il Comitato Regionale di Controllo). La deliberazione istitutiva fu quindi ridiscussa e successivamente modificata e quindi finalmente approvata nel 1999. Furono poi nominati i commissari, che allora erano cinque, e non otto come adesso. La volontà di costituire quest'Agenzia si fonda sull'intuizione di Domenico Carpanini, allora presidente del Consiglio Comunale e successivamente vicesindaco nel secondo mandato del sindaco Valentino Castellani, che si rese conto della necessità per il Consiglio di uno strumento per poter svolgere il ruolo di indirizzo e controllo delle aziende che non erano ancora società per azioni, ma in parte erano municipalizzate e in parte erano aziende speciali, e quindi sotto il diretto controllo della Pubblica Amministrazione. L'Agenzia nasce a seguito della trasformazione delle società speciali in società per azioni aventi un rapporto diretto con l'esecutivo; il Consiglio Comunale pertanto, assumendo un peso specifico inferiore rispetto al passato quando ne approvava addirittura i bilanci, ravvisa l'esigenza di avere uno strumento nuovo, cioè un'agenzia per i servizi pubblici, sull'esempio di quella di Roma nata però sotto la forma di Autorità. Rimando ad Alessandro Gobbi, nominato direttore dell'Agenzia con una deliberazione del Consiglio Comunale, la trattazione dei problemi piuttosto seri, sia da un punto di vista finanziario che logistico incontrati nel primo anno di lavoro a cavallo fra il 1999 e il 2000.

* *Carlo Foppa* cfr. pag. 30.

Alessandro Gobbi è stato il primo direttore dell'Agenzia dal 2000 al 2006.

Alessandro Gobbi

Essere in pensione da quasi quattro anni, mi permette di poter raccontare questa storia con serenità, senza timore di subire un male maggiore, metus maioris malitatis, né di essere tacciato di avanzare una captatio benevolentiae nei confronti del presidente.

L'inizio è stato proprio da cavernicoli: si era senza sede, senza fondi, senza personale; le aziende snobbavano l'Agenzia e remavano contro; i finanziamenti tardavano ad arrivare e, quasi decisi motu proprio dal presidente Carpanini, furono resi disponibili solo a maggio del 2000, costringendo, per sei mesi, l'Agenzia a vivere alla giornata.

Sul filo della memoria...

... al rimando all'Agenzia di Roma, ricordo che da quel momento è iniziato un crescendo del trend di miglioramento e non ne ero solo io la causa, perché questo è continuato anche dopo che sono andato via.

L'Agenzia, nata in sott'ordine, quasi tollerata, ha ormai assunto visibilità, maggiore di quella di Roma: le aziende collaborano, l'ostilità iniziale si è trasformata in aperta collaborazione, grazie alla correttezza del lavoro svolto che le è valso di essere considerata non come un organo punitivo, ma come un'autorità amministrativa indipendente.

Riconosciuta dapprima con una semplice deliberazione, oggi è stata recepita nello Statuto della Città di Torino diventando un organo statutario modificabile solo se si modifica lo Statuto, quindi ormai completamente fuori dalle logiche di cambiamento delle maggioranze consiliari.

... indimenticabili restano le tragedie defatiganti dell'approvazione dei bilanci delle aziende.

All'improvviso la legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali toglieva molte competenze proprie del Consiglio, che rischiava di diventare non altro che la cassa di risonanza della Giunta. Poiché l'ultima legge comunale riservava ancora qualche competenza in materia di società, nasceva la necessità di garantire al Consiglio uno strumento che potesse permettergli di assumere delle decisioni anche in contrasto con quello che decideva l'esecutivo.

Il lavoro di tutti questi anni, accanto al presidente Foppa, confortato dai risultati e dal costruttivo rapporto instauratosi con le aziende, ha consentito di intraprendere importanti realizzazioni che hanno avuto grande visibilità, quali per esempio l'analisi sulla SAGAT, in un processo di crescita costante in cui l'Agenzia non è mai retrocessa né si è arroccata su posizioni preconcrete.

Carlo Foppa

Alcuni passaggi importanti vanno però ancora precisati ricordando che, nonostante il Consiglio Comunale, a mio avviso, fosse neutrale, comunque non ostile verso uno strumento nuovo di cui dotarsi, fu Domenico Carpanini, l'allora suo presidente, ad essere convinto della necessità di questa operazione.

La legge stabiliva che il ruolo del Consiglio Comunale era di indirizzo e controllo, e non poteva essere demandato ad un unico rapporto tra aziende ed esecutivo, quindi alla Giunta.

Il Consiglio Comunale doveva darsi uno strumento che gli consentisse di avere, come terzo, un controllo delle aziende ed un indirizzo che potesse in qualche modo essere autonomo da quello che era il rapporto diretto tra aziende ed esecutivo.

Lungimirante fu il presidente del Consiglio Comunale. Avendo la legge 142 del 1990 modificato un meccanismo statutario all'interno dei Comuni, era chiaro che l'elezione diretta del sindaco, la nomina degli assessori da parte del sindaco, il decadere di tutto il Consiglio Comunale se il sindaco fosse stato messo in minoranza, dava molta più forza all'esecutivo di quanto non ne avesse prima di questa scelta nazionale legislativa, quando invece era il Consiglio Comunale quello più in grado di condizionare il lavoro della Giunta e dell'esecutivo.

Domenico Carpanini, da presidente del Consiglio, creò l'Agenzia sulla scorta di quanto già realizzato a Roma, con la differenza che lì era Autorità, poi diventata strumento del Consiglio e della Giunta, mentre qui nacque Agenzia al servizio del Consiglio Comunale. Due erano le questioni fondamentali: la prima era questa capacità di scelta politica da parte del Consiglio di darsi uno strumento proprio, indipendente dalla Giunta, ma anche autonomo rispetto a quelle che erano le politiche di indirizzo e di controllo da parte delle aziende; la seconda questione, altrettanto importante, era il vissuto negativo che le aziende nutrivano verso quest'iniziativa.

Nei primi mesi, le aziende si rifiutavano di ottemperare a quanto l'Agenzia e il Regolamento prevedevano: non riconoscevano la quota di finanziamento necessario alla gestione economica dell'Agenzia stessa che doveva essere versato direttamente dalle aziende e non fornivano i dati richiesti.

La prima questione fu risolta su due fronti: da una parte con l'azione intrapresa dal nuovo presidente del Consiglio Comunale, Mauro Marino che, dopo una battaglia proprio con il Consiglio, riuscì a trasformare l'Agenzia da strumento previsto dal Regolamento a strumento previsto dallo Statuto, cambiando sostanzialmente anche la veste giuridica e la valenza che aveva l'Agenzia; dall'altra parte con un lungo e defatigante scontro intrapreso con l'assessore al bilancio per il reperimento dei fondi, che arrivarono poi a maggio del 2000 quando la Giunta decise di stanziare 500 milioni di lire, dopo i primi

I. La storia dell'Agenzia

otto mesi di attività trascorsi completamente senza fondi.

S'iniziò così ad avere i primi strumenti.

La seconda questione, ostacolo altrettanto serio, era la chiara volontà da parte delle aziende di non fornire i dati. Il loro atteggiamento, mai arrogante, era molto dilatorio, sempre mirato a continui rinvii che non consentivano di preparare le relazioni per il Consiglio Comunale e avere il quadro della situazione.

Fu di sostegno il parere richiesto ad un eminente amministrativista dell'Università degli Studi di Torino, che così recitava: «Nel momento in cui le aziende sono diventate società per azioni, non danno nessun tipo di documentazione.

È sufficiente però che all'assemblea di bilancio il rappresentante del Comune richieda tutte le informazioni per potervele poi fornire. Se non è previsto da un atto bilaterale riconosciuto tra il soggetto Comune e l'Azienda, è del tutto evidente che non siete nella condizione di poter avere le notizie che vi necessitano».

Il problema, con l'aiuto della presidenza del Consiglio Comunale, fu risolto in un modo abbastanza lineare e semplice. Si cambiò il meccanismo e nella concessione, o nei contratti di servizio che già venivano definiti, fu previsto che l'Agenzia avesse gli stessi poteri di controllo del Consiglio Comunale e quindi potesse ottenere i dati con il conseguente obbligo del concessionario e dell'azienda a cui era affidato il servizio, di fornire i dati richiesti.

L'Agenzia si era così dotata di uno strumento giuridico.

La questione dei fondi fu risolta in un modo molto semplice, superando la precedente procedura che prevedeva che i disavanzi fossero coperti o gli utili diminuiti da parte del Comune nei confronti delle aziende (ad esempio: se l'azienda registrava un utile di bilancio di 100, dovendo togliere dall'utile la parte da dare all'Agenzia, al Comune ne dava 90; se invece registrava un bilancio negativo di 100, il disavanzo diventava di 110 in quanto 10 doveva essere dato all'Agenzia).

Si eliminò questo doppio passaggio con la decisione che fosse l'amministrazione comunale a riconoscere direttamente i fondi all'Agenzia e si stabilì, in una lunghissima discussione, che il rapporto fosse tra 0,06 e 0,15% del ricavato delle aziende.

Si mise così in moto un meccanismo che garantì all'Agenzia di poter sopravvivere anche economicamente, tenendo conto che l'Agenzia presentava alla conferenza dei capigruppo il programma per l'approvazione, il bilancio era conseguente al programma approvato e il consuntivo veniva nuovamente approvato dall'assemblea dei capigruppo e dal Consiglio Comunale.

Alessandro Gobbi

L'affidamento all'Agenzia dell'indagine conoscitiva sulla SAGAT, è la sintesi più significativa di tutta questa storia. Poiché il Consiglio non poteva condurre questo tipo di lavoro designò l'Agenzia e le assegnò i fondi supplementari per la ricerca, supportata da uno staff di professori del Politecnico di Torino. Fiore all'occhiello di quegli anni, fu un'indagine approfondita ed esemplare tanto più che in quel tempo il vertice della SAGAT era costituito da privati.

Carlo Foppa

Ricordo che riuscimmo ad avere i dati con molta fatica: al rifiuto dell'amministratore delegato di fornirceli, seguirono tre riunioni dell'assemblea dei capigruppo con il presidente e l'amministratore delegato di SAGAT, dove si minacciò addirittura di rompere la convenzione.

... a proposito di fatica, ricordo che agli inizi scrivemmo lo statuto e il regolamento addirittura sugli scatoloni dei traslochi...

Alessandro Gobbi

... e che l'Agenzia i primi tempi non aveva nemmeno la sede, il presidente usufruiva del mio ufficio personale, e dopo ci venne gentilmente concessa una stanza al quarto piano...

Carlo Foppa

... la stanza gentilmente concessa..., ma le nostre riunioni di consiglio si facevano nella sala dei matrimoni al secondo piano, non c'erano altri posti dove poter andare.

La situazione poi si assestò e il rapporto con le aziende assunse un segno completamente diverso e cambiò a cominciare da quando, a metà del primo anno proponemmo di collaborare con l'Associazione Italiana Cultura di Qualità e chiedemmo alle aziende di fare formazione sulla qualità e sulle procedure delle singole aziende per meglio favorire il rapporto con gli utenti. L'iniziativa, la cui evoluzione è documentata nelle pagine che seguono, registrò la partecipazione di oltre centoquaranta tra dirigenti e quadri intermedi delle aziende fornitrici di servizi pubblici e si rivelò estremamente importante segnando la nascita di un rapporto diverso con il Consiglio Comunale connotato non più solo come un rapporto di controllo, da "cane da guardia", ma soprattutto come rapporto di collaborazione e sostegno per far crescere il livello dei servizi.

I. La storia dell'Agenzia

Alessandro Gobbi

... poco per volta la diffidenza si sciolse e si capì che l'Agenzia non era nata solo per controllare ma anche per offrire servizi formativi di una certa caratura...

Carlo Foppa

... addirittura il primo anno ripartimmo i costi tra Agenzia e aziende al 50%; dal secondo anno le aziende si assunsero completamente i costi della formazione e non ci furono più problemi, tanto che si arrivò poi ad avere per tutte le aziende il certificato di qualità europeo.

Oggi le aziende torinesi, mi risulta siano in Italia le uniche aziende di servizi ad avere ottenuto il riconoscimento del certificato di secondo livello di qualità europea.

Fondamentale fu poi la scelta intrapresa dalla commissione amministratrice per quanto riguardava il personale. Il Comune mise a disposizione dell'Agenzia il personale amministrativo, che dovette misurarsi con procedure e problematiche più vicine in alcuni casi a quelle di un'azienda che a quelle di una pubblica amministrazione. Se l'Agenzia è andata così avanti in questi dieci anni, è anche grazie alla disponibilità, alla flessibilità e, perché no, alla creatività di tutti i collaboratori.

Mi riferisco in particolare a Marina Serazio, "memoria storica" dell'Agenzia, senza la quale non sarebbe stato possibile realizzare questa pubblicazione, e a Rita Tavaglione, che si è dovuta "inventare" una professionalità nuova dovendo gestire il nostro bilancio e la contabilità con criteri privatistici.

Tuttavia il Comune di Torino non poteva mettere a disposizione personale specificamente qualificato per le indagini sulle singole branche di servizi, pensiamo ai temi della produzione elettrica, del livello di inquinamento...

Stipulammo quindi una convenzione, secondo quanto già previsto dalla Città di Torino in merito ai rapporti con l'Università e il Politecnico, con i differenti Dipartimenti del Politecnico: il Dipartimento di Energetica, il Dipartimento Ambientale, il Dipartimento Biologia, il Dipartimento Trasporti. Nell'ambito di una convenzione con questi Dipartimenti e sotto la responsabilità dei loro direttori, insieme scegliemmo i borsisti in numero adeguato affinché fossero eseguite tutte le analisi ed elaborate le relazioni tecnico scientifiche.

Per quanto riguarda le aziende, concordammo con i direttori dei Dipartimenti, che ci fornivano i nominativi, la scelta dei borsisti. Questi lavoravano nella nostra sede, ma le relazioni restavano sempre sotto la responsabilità dei loro direttori.

Alessandro Gobbi

... allo stesso modo si procedette con l'Università.

Carlo Foppa

... infatti per avviare l'analisi della customer satisfaction, mentre il primo anno fu indetta una gara scegliendo un'azienda privata, dal secondo anno in avanti operammo in base alla convenzione con l'Università degli Studi di Torino.

Dal secondo anno, visto che lo statuto prevedeva che l'Agenzia facesse un'indagine sulla qualità dei servizi percepita dai cittadini (il CD-ROM allegato contiene le indagini dal 2001 in poi), scegliemmo di non avere più rapporti con strutture private e, attraverso l'Università, stabilimmo un meccanismo convenzionale con l'Osservatorio del Nord-Ovest, che fa riferimento alla Facoltà di Scienze Sociali, e già da allora ci avvallemmo delle relazioni di Luca Ricolfi...

Alessandro Gobbi

... con addirittura l'utilizzo di algoritmi di esclusiva pertinenza dell'Agenzia...

Carlo Foppa

... e continua questo lavoro ancora oggi, mentre prepariamo l'ultima relazione del 2010.

Gli organi collegiali

Le commissioni amministratrici

2000 - 2001

presidente

Carlo Foppa

commissari

Giovanni Abate

Bruno Fantino

Emanuela Rampi

Ignazio Valenti

2001 - 2006

presidente

Carlo Foppa

commissari

Giovanni Abate

Bruno Fantino

Mauro Foschia

Maurizio Merlo

Angela Maria Rosolen

2006 - 2011

presidente

Carlo Foppa

commissari

Francesco Bruno

Mario Cifarelli

Michela Favaro

Susanna Fucini

Massimiliano Motta

Riccardo Negro

Angela Maria Rosolen

I collegi dei revisori dei conti

2001 - 2006

presidente

Renato Veriga

componenti

Fabrizio Allasia

Riccardo Petrignani

2006 - 2011

presidente

Andrea Zanotti

componenti

Paola Ceretto

Stefano Rigon

Le competenze e le attività

Enrico Bayma*

Le competenze

I motivi che hanno indotto il Consiglio Comunale di Torino a costituire l'Agenzia per i servizi pubblici locali, sono ben esplicitati nella deliberazione originaria, approvata il 17 marzo 1997. Iniziava all'epoca ad evidenziarsi un profondo mutamento nei rapporti tra ente locale e soggetti deputati all'erogazione dei servizi pubblici locali.

Era ormai avviato infatti il processo che tendeva a separare l'attività di gestione dei servizi dai compiti di indirizzo e di controllo sulla qualità delle prestazioni. Per questo motivo il legislatore prevedeva la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali, prima, ed in società di capitali, poi, anche con la presenza di capitali privati.

Il cambiamento della natura giuridica dei soggetti gestori era correttamente letto non solo come una modifica organizzativa che, nelle intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto consentire un miglior uso delle risorse disponibili, nel senso di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione svolta, ma soprattutto come una radicale metamorfosi dei ruoli dei soggetti coinvolti. La deliberazione in questione, pertanto, sosteneva che:

... questa più netta delimitazione di ruoli, tuttavia, richiede la definizione di nuove forme di tutela dei pubblici interessi, con l'attenzione rivolta ad alcune priorità

- *evitare che il maggiore orientamento all'efficienza gestionale e alla redditività lasci spazio a deterioramenti della qualità del servizio*
- *evitare che le più forti pressioni competitive sulle aziende e le società, in taluni casi legati a forme di parziale liberalizzazione dei mercati, si accompagnino a minori attenzioni alle fasce di utenti più deboli.*

Ancora, il provvedimento aggiungeva:

... alcune forme di rapporto diretto tra l'Amministrazione e i gestori dei servizi verranno

* Enrico Bayma è l'attuale direttore dell'Agenzia in carica dal mese di gennaio 2007.

I. La storia dell'Agenzia

meno nella nuova realtà, e dovranno quindi essere sostituite ove opportuno da nuove forme, capaci anche di fungere da filtro fra le sollecitazioni degli utenti e le funzioni di indirizzo e di controllo del Consiglio Comunale ... In più occasioni si è sottolineato come il nuovo assetto esiga un ripensamento di ruoli e strutture, con una più netta distinzione tra le varie facce del Comune rispetto al sistema dei servizi: da un lato, il Comune come 'azionista' o 'proprietario', interessato a ottimizzare i rendimenti dell'attività imprenditoriale; dall'altro, il Comune come 'cliente', ovvero acquirente diretto, talvolta in regime di monopolio, di servizi prodotti dalle sue aziende; dall'altro ancora, il Comune come 'garante' o 'regolatore' e rappresentante di quei clienti di ultima istanza che sono cittadini - utenti, in tal caso anche con riferimento ai servizi gestiti in concessione da soggetti privati.

In sostanza, la proposta di costituire un'Agenzia per i servizi pubblici locali s'inserisce nel più ampio dibattito relativo al superamento dello Stato-gestore a favore dello Stato-regolatore ... che su scala nazionale ha dato vita alle varie leggi o disegni di legge ... relativi all'istituzione delle 'autorità indipendenti' ... nel campo dei servizi pubblici. La connotazione tipica di tali soggetti, in ciò indipendenti, è la loro terzietà nei confronti degli operatori, quand'anche imprese pubbliche o a prevalente capitale pubblico, così come la loro collocazione al di fuori di una sfera strictu sensu politica, al fine di garantirne l'autonomia e l'imparzialità.

Successivamente, si sosteneva che l'Agenzia, si sarebbe dovuta connotare quale strumento organizzativo del Consiglio Comunale, e che il sistema della regolazione e del controllo dei servizi pubblici locali della Città sarebbe stato il seguente:

- le autorità indipendenti avrebbero presieduto alla determinazione del quadro regolativo e tariffario generale, al di là delle competenze del Governo e del legislatore
- le competenze di indirizzo e di controllo a livello regionale o sub-regionale (esempio autorità d'ambito) si sarebbero potute determinare
- gli interessi del Comune come "azionista" sarebbero stati garantiti, al di là del ruolo dei soggetti nominati dal sindaco nel consiglio di amministrazione, dall'attività dei servizi centrali
- gli interessi del Comune come "cliente" ovvero acquirente di servizi, sarebbero stati affidati alle divisioni competenti per materia
- le esigenze generali di controllo sulla qualità del servizio, della rispondenza agli standard ed alle carte dei servizi, della definizione tariffaria e più in generale della tutela degli interessi diffusi della cittadinanza, sarebbero dovute spettare al Consiglio Comunale, che si sarebbe rafforzato con l'assistenza tecnica dell'istituenda Agenzia.

Va ancora affermato che, nella deliberazione in esame, già si sentiva la necessità di consentire al Consiglio Comunale di riappropriarsi, almeno in parte, del proprio ruolo, svilito sia da una riforma quale quella prevista dalla legge 81/1993, con la quale s'introduceva l'elezione diretta del sindaco che aveva nettamente sbilanciato verso gli esecutivi l'equilibrio dei poteri istituzionali negli enti locali, sia dall'obbligo di trasformazione delle aziende speciali in società di capitali. Obbligo che spogliava il Consiglio stesso di numerosi poteri in materia di servizi pubblici locali, quali la competenza in merito all'approvazione degli atti fondamentali delle aziende stesse (statuto delle aziende, bilancio di previsione, piano-programma...). La deliberazione del marzo 1997 approvò il regolamento per il funzionamento dell'Agenzia, parzialmente modificato con una successiva deliberazione del 1998.

Dal 1997 ad oggi sono radicalmente mutati il quadro legislativo, le pronunce giurisprudenziali e l'elaborazione dottrinale nella materia in questione. Anche, evidentemente, a causa dell'irruzione sulla scena della costruzione istituzionale dell'Europa, particolarmente attenta alle varie situazioni nazionali in materia di servizi pubblici locali. Pertanto numerose sono state le modifiche apportate a tale regolamento, successivamente rinominato *statuto* dell'Agenzia stessa. Non solo: l'Agenzia è stata oggetto di ulteriori provvedimenti che ne hanno determinato meglio rilevanza e competenze. In particolare:

1. è stato inserito, nello Statuto della Città sottoposto a revisione complessiva nel 2001, un articolo che cita esplicitamente l'Agenzia per i servizi pubblici locali; quest'ultima appare quindi, per la prima volta, nell'atto normativo più importante dell'ente locale
2. è stata approvata, nel 2003, una deliberazione che specifica le competenze dell'Agenzia, allo scopo di meglio precisarne i compiti e di garantire ad essa alcuni diritti ritenuti essenziali per il proprio funzionamento, con particolare riferimento al diritto di accesso agli atti ed alle informazioni in possesso dei soggetti gestori i servizi pubblici locali della Città
3. sono stati inseriti, nel Regolamento del Consiglio Comunale, alcuni articoli che hanno lo scopo di migliorare il coordinamento del lavoro dell'Agenzia con l'attività dell'assemblea elettiva.

Analizzando i mutamenti inseriti nella normativa comunale, si possono effettuare due considerazioni.

In primo luogo, esaminando la deliberazione del 1997, si poteva avere qualche dubbio sulla natura dell'Agenzia, nel senso che essa si sarebbe potuta configurare sia come una specie di Autorità locale, terza sia rispetto all'ente locale, che ai soggetti gestori,

I. La storia dell'Agenzia

con compiti quasi esclusivamente di regolazione, sia come “braccio operativo” del Consiglio Comunale. I successivi provvedimenti del Consiglio hanno esplicitamente scelto di configurare l'Agenzia come proprio strumento tecnico, del quale il Consiglio stesso si avvale per esercitare i propri compiti di indirizzo e di controllo sulla materia dei servizi pubblici locali.

In secondo luogo, sciolto questo nodo, le deliberazioni consiliari di tutti questi anni, fatta salva la necessità di adeguare la normativa ai mutamenti in materia di servizi pubblici locali citati in precedenza, si sono connotate per una sostanziale continuità nell'assetto, nelle modalità di funzionamento e nell'individuazione delle competenze dell'Agenzia: continuità che indubbiamente ha permesso un progressivo miglioramento del lavoro svolto e dei risultati ottenuti.

Dall'esame dei vari testi approvati dal Consiglio Comunale, si può quindi ricostruire un quadro riguardante la struttura, la modalità di funzionamento e le competenze dell'Agenzia per i servizi pubblici locali. Come già rilevato, l'Agenzia non si configura come un ente autonomo, un organismo a sé stante che, una volta costituito, vive di vita autonoma in una posizione di terzietà. La sua stessa natura così si può evidenziare:

- l'Agenzia è istituita dal Consiglio Comunale
- l'organo dell'Agenzia è la commissione amministratrice che, nominata dal sindaco su indicazione dei capigruppo consiliari che rappresentino i due terzi dei consiglieri, a maggioranza, elegge al proprio interno il presidente
- la durata della commissione è strettamente legata a quella del Consiglio Comunale
- le risorse economiche per il funzionamento dell'Agenzia sono stanziare annualmente dal Consiglio Comunale
- la conferenza dei capigruppo approva il programma di mandato dell'attività dell'Agenzia, i programmi annuali con i relativi bilanci di previsione e il rendiconto relativo alla gestione delle spese di funzionamento dell'anno precedente
- la conferenza, inoltre, esprime parere vincolante sui regolamenti interno e finanziario dell'Agenzia
- la struttura a servizio dell'Agenzia è un settore dell'Amministrazione Comunale e fa parte del Servizio Centrale Consiglio Comunale.

Si sottolinea ancora che l'Agenzia deve svolgere attività di assistenza al Consiglio Comunale riferendo allo stesso o alle sue articolazioni quando lo richieda il presidente del Consiglio, la conferenza dei capigruppo, il presidente della commissione consiliare competente per materia o un quarto dei componenti l'assemblea elettiva.

Per quanto riguarda invece le competenze dell'Agenzia, lo Statuto della Città si limita a prevedere che l'elenco delle funzioni dovrà essere previsto nel provvedimento deliberativo con il quale l'Agenzia viene istituita (c.d. statuto dell'Agenzia stessa). Unica eccezione, la norma in base alla quale l'Agenzia stessa deve predisporre annualmente una relazione sia tecnico-finanziaria, sia sull'operatività dei soggetti concessionari mediante i quali sono gestiti i servizi pubblici locali; la relazione è consegnata ai consiglieri comunali ed è oggetto di discussione all'interno della sessione programmatica e dei bilanci preventivi. Lo statuto dell'Agenzia elenca puntualmente le competenze che la stessa può (o deve) esercitare. In specifico nei confronti dei servizi pubblici, aventi rilevanza economica, l'Agenzia opera come segue:

- indica modalità tecniche non vincolanti di redazione dei bilanci da parte dei soggetti che svolgono servizi pubblici locali
- svolge attività di informazione ed approfondimento normativo in materia di servizi pubblici, dell'evoluzione della materia, di raccolta giurisprudenziale e dottrinale
- propone al Consiglio Comunale variazioni di clausole degli atti concessori e autorizzativi, delle convenzioni e dei contratti di servizio e delle specifiche tecniche di svolgimento dei servizi
- esprime parere preventivo obbligatorio ai sensi, nei termini e con le modalità previste dall'articolo 80 del regolamento del Consiglio Comunale
- vigila sullo svolgimento dei servizi con poteri d'ispezione, d'acquisizione della documentazione e delle notizie utili sia nei confronti degli uffici comunali, sia dei soggetti esercenti servizi pubblici locali
- esercita, a nome e per conto del Consiglio Comunale, ai sensi dell'articolo 29 comma sesto dello Statuto della Città e dell'articolo 69 del Regolamento del Consiglio Comunale, poteri di controllo e di sindacato ispettivo nei confronti dei gestori di servizi pubblici di sua competenza
- assicura la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi, studia l'evoluzione dei servizi al fine di proporre la modifica di condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative all'erogazione dei medesimi, allo scopo di garantire la tutela dei consumatori e la possibilità di migliori scelte da parte delle associazioni che li rappresentano
- promuove iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi e può condurre analisi in materia di qualità del servizio anche attraverso sondaggi di opinione condotti con adeguate garanzie di metodo
- valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori per il tramite delle relative associazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari dei

I. La storia dell'Agenzia

soggetti esercenti servizi pubblici, nei confronti dei quali può promuovere iniziative di intervento da parte del Consiglio Comunale

- formula osservazioni e proposte al Consiglio Comunale sui servizi sottoposti a regime di concessione o autorizzazione
- valuta la conformità delle carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei servizi pubblici locali a quanto previsto dal decreto legislativo 286/1999 e riferisce al Consiglio Comunale gli eventuali provvedimenti che si rendano necessari per il rispetto della citata direttiva
- svolge su richiesta del Consiglio Comunale, secondo quanto previsto all'articolo 7, attività di consulenza al Consiglio stesso, in merito alla struttura e dinamica delle tariffe, formulando ipotesi alternative sui diversi effetti delle medesime rispetto ai servizi e ai gestori in questione
- opera in stretta collaborazione con il difensore civico, al fine di acquisire dallo stesso, nell'ambito del ruolo attribuitogli dallo Statuto della Città, un contributo al monitoraggio del grado di soddisfazione dell'utenza (peraltro, va sottolineato come con l'abolizione del difensore civico comunale questa competenza è almeno in parte da considerarsi abrogata).

Si tratta, a ben vedere, di un elenco estremamente dettagliato di competenze, frutto della sovrapposizione di più provvedimenti che si sono susseguiti nel corso degli anni. In verità, come si vedrà nel prosieguo del lavoro, l'Agenzia ha dovuto operare una selezione dei compiti ad essa assegnati sia perché non tutte le competenze hanno oggettivamente la stessa rilevanza, sia perché la struttura si connota come particolarmente esigua (al momento in cui si scrive fanno parte dell'Agenzia cinque dipendenti comunali, compreso il direttore, e tre contratti di collaborazione coordinata e continuativa).

Infine, preme sottolineare come, allo scopo di consentire all'Agenzia la possibilità di esercitare pienamente le competenze attribuitele, sia stato necessario affrontare il problema dell'accesso agli atti ed alle informazioni in possesso dei soggetti che gestiscono servizi pubblici locali.

Il problema, dal punto di vista normativo, è stato risolto innanzitutto con una chiara previsione dello Statuto della Città. L'atto normativo, infatti, prevede, nell'articolo dedicato all'Agenzia per i servizi pubblici locali, che:

... Sono altresì accessibili all'Agenzia i documenti e le informazioni accessibili ai Consiglieri Comunali, a norma dell'art. 28 comma 4, del presente Statuto.

L'articolo 28, a sua volta, nel comma 4, prevede che:

... I documenti e le informazioni in possesso dei gestori dei servizi pubblici locali, ...

devono essere forniti, su richiesta, al Comune. Tali documenti e informazioni sono accessibili ai Consiglieri con le modalità e le forme previste dal Regolamento del Consiglio Comunale.

Il Regolamento del Consiglio Comunale, all'articolo 69, prevede che:

1. *i diritti di informazione dei consiglieri comunali si applicano anche ai documenti ed alle informazioni in possesso dei gestori dei servizi pubblici locali*
2. *l'amministrazione, a tal fine, è tenuta ad acquisire la documentazione richiesta per renderla disponibile ai consiglieri richiedenti, sempreché la richiesta non concerna informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni, per l'ottenimento delle quali sono preordinati gli istituti dell'interrogazione e dell'interpellanza, e le istanze di sindacato ispettivo esercitate dal Consiglio in forma collegiale e la richiesta non concerna intere categorie di documenti*
3. *l'istanza è presentata in forma scritta al dirigente del settore competente per materia, che dovrà provvedere all'acquisizione delle informazioni o della documentazione*
4. *la richiesta, salvo casi di diniego o di differimento dell'accesso deve essere soddisfatta entro trenta giorni dalla presentazione.*

Le previsioni sono state altresì rafforzate da una deliberazione approvata dal Consiglio Comunale in data 9 aprile 2003 *Indirizzi e specificazioni per l'esercizio delle potestà statutarie dell'Agenzia per i servizi pubblici locali. Deliberazione del Consiglio Comunale del 14 maggio 2002.*

Con questo provvedimento il Consiglio Comunale, tra l'altro, dopo aver ribadito che l'Agenzia per i servizi pubblici locali è un *soggetto formalmente legittimato a supportare gli organi comunali nell'esercizio dei poteri di indirizzo e di controllo sui servizi pubblici locali previsti nell'art. 1 commi 2 e 3 dello Statuto dell'Agenzia medesima* ha deliberato:

- *di autorizzare pertanto la suddetta Agenzia ad esercitare, in suo nome, le potestà di controllo e di sindacato ispettivo in forma collegiale, previsti dall'art. 29 comma 6 dello Statuto della Città e dall'art. 69 del Regolamento del Consiglio Comunale, nei confronti dei gestori di pubblici servizi di competenza dell'Agenzia medesima;*
- *di impegnare il Sindaco e la Giunta all'adozione degli atti necessari a garantire all'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali l'accesso ai documenti, agli atti ed alle informazioni in possesso dei gestori di pubblici servizi ... garantendo in particolare:*

I. La storia dell'Agenzia

- *l'accesso dell'Agenzia a tutti i documenti e le informazioni che i contratti di servizio e le convenzioni prevedono accessibili per il Comune*
- *l'accesso a tutti gli altri documenti e le altre informazioni comunque in possesso dell'Amministrazione*
- *in ottemperanza a quanto previsto dall'attuale legislazione e stabilito da costante giurisprudenza, l'accesso a tutti gli altri documenti e le altre informazioni in possesso dei gestori necessari all'Agenzia per svolgere i suoi compiti di indirizzo e di controllo*
- *di dare pertanto atto che l'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali potrà ottenere informazioni implicanti elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni da parte di un soggetto gestore di servizi pubblici ... inoltrando allo stesso formale richiesta.*

A seguito delle suddette prese di posizione del Consiglio Comunale, i contratti di servizio che regolano i rapporti tra Città di Torino e soggetti gestori servizi pubblici locali, contengono specifiche clausole che rendono effettivo, e condiviso, il diritto di accesso per l'Agenzia. Clausole che, indubbiamente, sono di notevole sostegno al supporto che l'Agenzia stessa fornisce al Consiglio Comunale in materie così importanti per la vita dei cittadini e per l'Amministrazione Comunale nel suo complesso.

Si sottolinea infine che, nel mese di febbraio 2011, proprio poco prima di andare in stampa con la presente pubblicazione, il Consiglio Comunale ha approvato una revisione generale dello Statuto della Città e che in questa revisione si è provveduto anche a specificare meglio la natura e i compiti dell'Agenzia.

Le innovazioni fondamentali sono:

1. la definizione esplicita dell'Agenzia come *strumento del Consiglio Comunale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo, controllo e sindacato ispettivo sui servizi pubblici locali*
2. la definizione del numero (cinque) componenti la commissione amministratrice e la modalità dell'elezione (nonché revoca) da parte del Consiglio Comunale
3. la determinazione di una serie di competenze, come già evidenziato, quasi del tutto assenti nella versione precedente della norma statutaria; competenze "minime" che possono essere ampliate da successive deliberazioni consiliari
4. la specificazione che l'Agenzia non solo ha diritto di accesso a tutti i documenti e le informazioni che i contratti di servizio e le convenzioni prevedono siano accessibili per il Comune, ma anche può richiedere ai soggetti gestori di servizi pubblici

l'elaborazione di dati, chiarimenti o valutazioni

5. la previsione di adeguate risorse sia umane che finanziarie per permettere all'Agenzia lo svolgimento delle funzioni previste.

Le attività

Le attività svolte dall'Agenzia sono state, nel quadro delle competenze ad essa assegnate, molteplici; i successivi paragrafi contengono una selezione fra quelle che, a nostro giudizio, maggiormente hanno caratterizzato il lavoro di questi anni e che si ritiene siano state tra le più qualificanti. Si è pertanto focalizzata l'attenzione su quattro lavori che l'Agenzia stessa ha svolto in questi anni. In primo luogo si evidenzieranno quelle attività che, dall'inizio, hanno delineato la fisionomia dell'Agenzia per i servizi pubblici locali, ripetendosi con cadenza annuale e consentendo così anche un raffronto temporale tale da poter studiare l'evoluzione dei servizi pubblici nella Città.

Ci si riferisce alla relazione annuale ed alle indagini di customer satisfaction sull'andamento dei servizi pubblici locali.

La relazione, come già detto, è esplicitamente prevista quale competenza dell'Agenzia dallo Statuto della Città (mentre l'elenco delle altre funzioni è delegato ad un'apposita deliberazione). Essa, svolta annualmente e consegnata a tutti i consiglieri comunali, è il frutto di un'elaborazione ed una discussione che sono maturate nel corso degli anni e che ha portato alla costruzione di una serie di indicatori, sia economico-finanziari che di qualità del servizio, grazie ai quali è possibile avere una fotografia sui servizi pubblici erogati, ma anche sullo stato delle aziende: punto, quest'ultimo, particolarmente importante se si pensa che queste sono, almeno finora, di totale (o quasi) proprietà comunale.

L'indagine di customer satisfaction invece, mira a misurare la cosiddetta "qualità percepita", e cioè il grado di soddisfazione dei cittadini per i servizi dei quali sono i primi fruitori (oltre che finanziatori!). Anch'essa ripetuta annualmente, è particolarmente importante perché può evidenziare quali sono gli aspetti che i cittadini segnalano come critici e che necessitano di miglioramento: miglioramento che non sempre presuppone l'incremento di risorse da impiegare. In quest'ambito, si mettono in evidenza ancora due punti: innanzitutto, che negli ultimi anni si è provveduto a integrare l'indagine con il benchmarking sui servizi di trasporto pubblico e di raccolta e smaltimento rifiuti effettuato in altre due o tre città; poi, che la scelta è stata di effettuare la customer con una convenzione con l'Università di Torino, ed in particolare con l'Osservatorio del Nord Ovest. Questa scelta garantisce un'indubbia imparzialità e competenza nello svolgimento e nell'analisi delle rilevazioni effettuate.

I. La storia dell'Agenzia

Per quanto riguarda entrambe le attività svolte dall'Agenzia, infine, vanno ancora esplicitate due considerazioni.

In primo luogo, come già accennato, sia le relazioni che le indagini di customer sono interessanti da analizzare non solo singolarmente, ma anche confrontandole per verificare l'evoluzione temporale dei valori; e, last but not least, occorre riconoscere lo spirito collaborativo dei soggetti gestori che da molti anni ormai hanno riconosciuto l'Agenzia quale interlocutore con cui discutere e, quasi sempre, concordare. Così, gli indicatori per la relazione sono il frutto di concertazione e non d'imposizione, e i dati necessari alla relazione medesima sono sempre forniti in modo completo; mentre, per quanto riguarda le customer, sono le aziende stesse ad averle finanziate nella loro quasi interezza.

In secondo luogo, nei paragrafi successivi si parlerà diffusamente dell'iniziativa che più di tutte ha dato all'Agenzia una rilevanza nazionale: il lavoro svolto in materia di indirizzi per la redazione dei contratti di servizio e di carte degli utenti. Non è il caso di dilungarsi sulla valenza del contratto di servizio quale strumento regolatore dei rapporti tra ente affidante e soggetto concessionario, soprattutto dopo l'obbligo della messa a gara dei servizi a rilevanza economica. Strumento che diviene pressoché l'unico a disposizione per garantirsi l'esatto adempimento e gli obblighi contrattuali e che per questo deve essere predisposto con la massima attenzione poiché, come noto, non può essere modificato (se non a particolari condizioni) dopo la stipula, nemmeno per andare incontro ad esigenze bilateralmente condivise. Non si può non rilevare che la recente riforma ed il relativo regolamento integrativo, nulla dispongono in proposito, e che ogni amministrazione è sostanzialmente da sola, senza supporti, nel momento in cui si trovi a dover rinnovare una concessione di servizio pubblico locale.

È stato per rispondere a quest'esigenza che l'Agenzia ha deciso, alla fine del 2008, di provare ad elaborare linee di indirizzo per la redazione di contratti di servizio, riprendendo un lavoro già svolto qualche anno prima con il Formez (Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni). Linee di indirizzo, non prescrizioni puntuali magari più precise ma non applicabili nella generalità dei casi: linee che invece potessero servire quali criteri generali, suggerimenti, adattabili ad ogni situazione. Partendo da questi presupposti si è quindi costituito un gruppo di lavoro con competenze giuridiche, economico-finanziarie e tecniche, con il compito di elaborare tali linee di indirizzo. Un gruppo misto, che aveva al suo interno sia consulenti dell'Agenzia che la struttura tecnica della stessa, ha prodotto quattro documenti (linee guida per un contratto tipo e per contratti in materia di trasporto pubblico, servizio idrico e raccolta rifiuti). I documenti sono stati poi analizzati, discussi e validati da un comitato scientifico composto da esperti nazionali della materia, intendendo per esperti sia coloro che hanno studiato a fondo la materia dei servizi pubblici locali, sia coloro che di questi

si sono occupati concretamente. Infine, i risultati di questo lavoro, iniziato nel gennaio del 2009, sono stati presentati nel convegno nazionale promosso con l'ANCI e svoltosi a Torino nel novembre dello stesso anno, che ha registrato la presenza di più di trecento partecipanti. Ultimi lavori dell'Agenzia esaminati nel prosieguo della pubblicazione, sono i monitoraggi effettuati sull'erogazione di alcuni servizi: in particolare, illuminazione pubblica, impianti semaforici, raccolta rifiuti e nettezza urbana. È una nuova attività, per ora, esclusivamente sperimentale. Si tratta infatti di monitoraggi svolti, in collaborazione con le circoscrizioni di decentramento comunale, con la partecipazione esclusiva di volontari. Una scelta che si motiva, da una parte, per le note ristrettezze economiche nelle quali versano gli enti locali; dall'altra, perché il dover fare di necessità virtù consente di provare ad evidenziare la figura del cittadino attivo, non mero fruitore di un servizio, ma controllore e partecipe di quanto erogato. In sostanza, non più consumatore (figura retorica, a parere di chi scrive, assai antipatica e riduttiva) ma cittadino consapevole dei propri diritti. Queste, dunque, le attività dell'Agenzia che verranno esaminate ed approfondite. Non meno rilevanti, peraltro, sono altre funzioni svolte in questi anni. Ci si riferisce, in particolare, a quanto l'Agenzia ha prodotto in termini di pareri e di indagini. Come già evidenziato, infatti, l'Agenzia esprime pareri preventivi sulle proposte di deliberazione in materia di servizi pubblici locali, e deve inoltre relazionare al Consiglio Comunale su richiesta. L'elenco dei pareri forniti e delle relazioni predisposte (il cui testo completo è disponibile nel CD-ROM allegato), esplicitano l'importanza del lavoro svolto.

2003

- Parere su SMAT: affidamento a SMAT della gestione delle fontanelle. Approvazione contratto di servizio
- Parere su AMIAT: contratto tra la Città e AMIAT per la gestione del servizio di viabilità invernale.

2004

- Parere su SORIS: riscossione delle entrate comunali, anche tributarie. Costituzione SORIS spa
- Parere su Tassa rifiuti urbani: regolamento per l'applicazione della tassa
- Parere su Gestione rifiuti urbani: regolamento e approvazione
- Parere su Raccolta differenziata: deliberazione iniziativa popolare. Programma comunale di gestione dei rifiuti solidi urbani con raccolta differenziata al 65%
- Parere su Cimiteri: costituzione società per azioni con concessione in uso dei beni strumentali e gestione del patrimonio.

I. La storia dell'Agenzia

2005

- Parere su GTT: sosta a pagamento suolo pubblico (esame del contratto di servizio).

2006

- Parere su GTT Linea 1 metropolitana: convenzione di dettaglio tra GTT e la Città per la gestione del servizio di trasporto pubblico
- Parere su GTT: contratto di servizio per l'erogazione dei servizi derivanti dalla gestione del sistema 5T
- Parere su Contratto tra la Città e AMIAT: gestione del servizio di viabilità invernale fino al 2012
- Indagine su SAGAT: indagine conoscitiva, affidata nell'anno 2005 al Dipartimento Sistemi di Produzione ed Economia dell'Azienda del Politecnico di Torino, rivolta ad accertare la capacità di SAGAT di rispondere all'attuale domanda di servizi aeroportuali, i livelli di efficienza e qualità, la validità dei piani approntati per accrescere e soddisfare la domanda e lo stato di avanzamento dei piani proposti.

2007

- Parere su SAGAT: società SAGAT nuova convenzione tra soci pubblici e privati. Approvazione
- Parere su deliberazione GTT: modificazioni e integrazioni alla convenzione: costituzione del diritto d'uso impianti fissi ferofilotranviari
- Parere su SOCREM: esame del contratto di servizio per la prosecuzione della gestione del servizio di cremazione
- Inchiesta LUMIQ: richiesta della Conferenza Capigruppo di acquisire i dati relativi alla gestione economica e finanziaria della società LUMIQ. L'inchiesta è stata completata con la documentazione richiesta alla Virtual Reality & Multi Media Park, quest'ultima partecipata dal Comune.

2008

- Interpello del vice presidente Coppola su fusione GTT - AEM Milano: risposta dell'Agenzia su domande poste dai Capigruppo (rinegoziazione contratti servizio, vincoli normativi per la scelta del concessionario, ruolo del Consiglio Comunale)
- Parere su deliberazione cessione quote di minoranza della società Farmacie
- Nota dell'Agenzia su adozione nuovi statuti sociali e contratto di servizio per la gestione delle farmacie
- Parere su deliberazione contratto servizio Città e GTT per trasporto scolastico per normodotati.

2009

- Parere su accesso dei consiglieri a società partecipate SAGAT, su richiesta del consigliere Goffi, 10 febbraio 2009
- Parere Farmacie Comunali: richiesto verbalmente dalla commissione controllo di gestione su deliberazione di modifica dello statuto e patti parasociali con il socio operativo industriale di minoranza
- Parere su contratto Città e AMIAT, servizio viabilità invernale, fino al 2015.

2010

- Considerazioni dell'Agenda sugli articoli 71 e 72 dello Statuto della Città: a seguito della richiesta della commissione per la revisione dello Statuto della Città
- Parere su affidamento in concessione dei servizi di mobilità per la Città di Torino. Approvazione degli indirizzi per la procedura pubblica.





Le attività dell' Agenzia

Le relazioni annuali sui servizi pubblici locali

L’analisi economica-finanziaria: la metodologia adottata

*Pierfranco Risoli**

L’analisi economica-finanziaria è stata predisposta con l’intento di fornire uno strumento che avesse i caratteri della continuità dei criteri adottati, finalizzata alla comparabilità nel tempo e nello spazio dei dati rassegnati. Il perimetro dell’analisi ha riguardato i soggetti sottoposti alla vigilanza dell’Agenzia per i servizi pubblici del Comune di Torino. La finalità del lavoro è stata quella di conseguire un’interpretazione delle informazioni desumibili dai prospetti di bilancio, della nota integrativa e della relazione sulla gestione, evidenziando gli aspetti critici degli andamenti aziendali sotto il profilo della redditività, della dinamica dei flussi finanziari e della solidità patrimoniale.

Le informazioni, contabili ed extracontabili, sono state trattate secondo i tradizionali sistemi di analisi:

- raccolta di informazioni anagrafiche relative alle società partecipate
- raccolta di informazioni anagrafiche relative ai soci delle società partecipate
- raccolta di informazioni anagrafiche relative agli amministratori
- caricamento dei bilanci nella forma prevista dalla IV Direttiva CEE
- elaborazione di un primo livello di riclassificazione dei bilanci
- elaborazione di un secondo livello di riclassificazione dei bilanci
- analisi per indici
- analisi dei flussi finanziari

* *Pierfranco Risoli*, dottore commercialista, già presidente della Finpiemonte spa nel 2005, è presidente di TNE spa e membro della Commissione Fiscale Nazionale della Lega Nazionale Cooperative e Mutue. Co-autore del testo *La Guida del Sole 24 ORE al Commercio Internazionale*, ottobre 2009.

- query di ranking delle società in base a parametri di bilancio e parametri qualitativi (ad esempio settore di appartenenza).

L'orizzonte temporale dell'indagine dei bilanci delle società è stato effettuato nella considerazione che confronti e analisi significative possono essere effettuati solo osservando l'evoluzione di indici e grandezze economiche in un intervallo di tempo apprezzabile.

L'ambito di indagine ha riguardato essenzialmente: IRIDE spa (consolidato), AMIAT spa, GTT spa, SMAT spa, SAGAT spa.

Il bilancio, quale documento contabile ufficiale, non offre tutte le informazioni necessarie per valutare gli aspetti operativi e strategici che connotano la realtà aziendale. L'analisi di bilancio mediante indici, Ratio Analysis come viene più comunemente definita, permette invece di cogliere informazioni e considerazioni fondamentali per comprendere a fondo la realtà economica, finanziaria e patrimoniale di un'impresa. Questa tecnica, di natura logico-quantitativa, ha come punto di partenza sicuramente il bilancio, ma ne effettua in primo luogo una riclassificazione, ovvero una riesposizione dei valori in esso contenuti secondo un ordine preciso e funzionale, allo scopo di ricavare successivamente degli indicatori numerici effettivamente in grado di valutare oggettivamente caratteristiche come efficienza, redditività, liquidità, consistenza patrimoniale..., con un approccio non solo consuntivo e di verifica a posteriori, ma soprattutto con un orientamento volto a cogliere una visione dinamica e prospettica della realtà aziendale.

La fase preparatoria all'analisi economico-finanziaria della gestione si conclude con la riclassificazione dei dati rappresentati nello stato patrimoniale e nel conto economico. Si tratta, a questo punto, di redigere un nuovo prospetto di bilancio e ridistribuire, secondo criteri di omogeneità, i valori dello stato patrimoniale e quelli del conto economico in significativi raggruppamenti in coerenza con gli obiettivi di conoscenza da realizzare. Lo scopo è di evidenziare le grandezze più significative degli aspetti finanziari, patrimoniali e reddituali d'impresa.

L'Agenzia, nello sforzo di rendere il più possibile confrontabile il proprio lavoro e l'analisi effettuata sulle società soggette al controllo con lavori ed analisi svolti a livello nazionale, anche nell'ottica di rafforzare la significatività di analisi di benchmarking, ha ormai adottato il sistema di riclassificazione finanziario suggerito da Confservizi nell'ambito del lavoro d'indagine sulle aziende di servizi pubblici pubblicato nel novembre 2005.

Per lo stato patrimoniale l'obiettivo è stato quello di evidenziare la struttura degli investimenti rappresentati dalle attività, e la composizione delle fonti di finanziamento espressa dal patrimonio netto e dai debiti a copertura del fabbisogno finanziario conseguente agli investimenti. L'obiettivo della riclassificazione del conto economico

II. Le attività dell'Agenzia

è consistito nel raggruppare i ricavi e i costi di esercizio in base alle diverse aree di gestione (tipica o caratteristica, finanziaria, extracaratteristica, straordinaria) da cui provengono, in modo da evidenziare alcuni risultati intermedi utili per apprezzare la redditività d'impresa ed indagare sui fattori che la determinano.

Il processo di riclassificazione finanziaria dello stato patrimoniale ha comportato che le attività fossero raggruppate secondo il grado di liquidità e cioè sulla base della maggiore o minore attitudine degli impieghi a trasformarsi in forma monetaria nel breve periodo, generalmente della durata dell'esercizio.

Le voci che costituiscono il capitale di finanziamento sono state classificate secondo la loro scadenza, ossia in funzione del tempo più o meno lungo entro il quale si prevede di sostenere l'esborso monetario legato alla loro estinzione. Gli investimenti sono stati disposti in base al criterio della liquidità crescente, partendo quindi dalle attività meno liquide per scendere via via alle attività liquide (o viceversa). Le fonti di finanziamento sono state ordinate secondo il tempo di estinguibilità, partendo dalle passività a scadenza indeterminata o più lontana per giungere alle fonti da rimborsare a breve o brevissimo periodo. Gli impieghi, depurati dei corrispondenti valori di rettifica, mettono in tal modo in evidenza la misura e la composizione del capitale investito, e cioè la struttura economico-tecnica degli investimenti. Le fonti, al netto delle poste correttive, evidenziano la misura e la composizione del capitale di finanziamento. Il criterio finanziario di ricomposizione dei dati del patrimonio distingue, pertanto, il capitale investito in attivo immobilizzato e attivo circolante.

La riclassificazione del conto economico è stata effettuata al fine di individuare le diverse aree della gestione:

- area caratteristica o tipica o operativa
comprende i costi e i ricavi inerenti all'attuazione ed alla vendita della produzione tipica; dalla differenza tra i costi e i ricavi tipici scaturisce il reddito o margine operativo lordo
- area finanziaria
include i valori relativi ai costi e ricavi del settore finanziario
- area extra-caratteristica
comprende i costi e i ricavi relativi al settore non tipico della gestione proventi ed oneri legati a cespiti patrimoniali che generano redditi relativamente autonomi rispetto a quelli prodotti dalla gestione ordinaria
- area straordinaria
include costi e ricavi dipendenti da avvenimenti eccezionali verificatisi nelle altre aree della gestione.

La somma algebrica fra il reddito operativo ed i risultati delle altre aree fornisce il dato relativo al reddito prima delle imposte. Sottraendo da tale risultato le imposte sul reddito, si ottiene il reddito netto del periodo.

La struttura finanziaria delle società è stata esaminata attraverso una selezione di margini ed indici determinati sulla base dello stato patrimoniale riclassificato secondo criteri finanziari. Attraverso semplici elaborazioni grafiche si possono infatti in tal modo evidenziare:

- l'evoluzione temporale della composizione degli impieghi
- l'evoluzione temporale della composizione delle fonti
- l'evoluzione temporale del capitale circolante netto e della posizione finanziaria netta.

Particolare attenzione è stata riservata all'andamento della posizione finanziaria netta, generata dalla differenza fra i debiti finanziari e gli investimenti monetari, ed il rapporto di questa con il capitale proprio che esprime il grado d'indipendenza finanziaria dell'azienda, ossia la solidità dell'impresa e la sua impermeabilità rispetto ai condizionamenti esterni portati dai prestatori di capitale. L'analisi della struttura del patrimonio è volta a segnalare l'esistenza o meno di posizioni di equilibrio patrimoniale-finanziario.

Gli indici presi in considerazione sono stati quelli relativi a:

- indici di composizione degli impieghi articolati in:
 - indice di rigidità degli impieghi, esprime il peso degli impieghi a lungo ciclo di ritorno monetario sul capitale investito; il grado di rigidità è tanto più elevato quanto più l'indice si avvicina all'unità
 - indice di elasticità degli impieghi, esprime il peso che rivestono gli impieghi in attività correnti sull'insieme degli investimenti; il grado di rigidità degli investimenti è tanto più basso quanto più il suo valore si avvicina all'unità
 - quoziente di elasticità degli impieghi, segnala un maggiore o minore grado di elasticità a seconda che il rapporto assuma valori maggiori o minori dell'unità; un quoziente superiore all'unità indica che l'importo degli investimenti in attivo immobilizzato è maggiore di quelli in attivo circolante
- indici di misurazione del grado di indebitamento articolati in:
 - indice di autonomia finanziaria
si ottiene rapportando il capitale proprio al capitale investito

II. Le attività dell'Agenzia

- indice di dipendenza finanziaria
si ottiene rapportando le passività correnti e consolidate al capitale investito.

Gli indicatori di solidità aziendale sono stati articolati in:

- margine di struttura globale
è calcolato come differenza tra la somma dei mezzi propri e delle passività consolidate e l'attivo immobilizzato
- quoziente di copertura delle immobilizzazioni
è analogo al margine di struttura globale e si ottiene dal rapporto tra passività consolidate e capitale immobilizzato
- margine di struttura
è dato dalla differenza tra i mezzi propri e l'attivo immobilizzato, senza considerare le passività consolidate
- quoziente di autocopertura delle immobilizzazioni
indica la misura in cui il capitale proprio copre gli investimenti a lungo termine
- capitale circolante netto
sintetizza le scelte delle vie di finanziamento operate dall'impresa per finanziare gli investimenti in essere alla chiusura del periodo amministrativo esaminato.

Ulteriori indici presi in considerazione sono stati quelli relativi alla liquidità e alla situazione finanziaria quali:

- quoziente di disponibilità o current ratio
dato dal rapporto tra l'attivo circolante e le passività correnti
- margine di tesoreria
dato dalla differenza tra la somma delle liquidità immediate e differite e le passività correnti.

La situazione economica è stata tipicamente analizzata attraverso il calcolo dei noti indici di redditività del capitale proprio (ROE) e di redditività del capitale investito (ROI).

Il primo è un indice sintetico che esprime la redditività del capitale investito nell'azienda da parte dei soci, mentre il secondo esprime il risultato della gestione tipica dell'impresa, misurando la capacità aziendale di produrre reddito attraverso la sola gestione

caratteristica, indipendentemente dai contributi delle altre gestioni (straordinaria...) e dagli oneri della gestione finanziaria. È inoltre così possibile individuare rapidamente il peso reciproco delle diverse gestioni: operativa, finanziaria e straordinaria.

Il dato sintetico di una valutazione reddituale non è tuttavia sufficiente a misurare la situazione economica di un'azienda che può essere talvolta maggiormente apprezzata anche da altri angoli visuali: le stesse tre configurazioni di riclassificazione del conto economico, con i valori espressi in termini percentuali, possono fornire indicazioni interessanti e di notevole valenza pratica anche da un punto di vista prospettico.

Infine si considerano i quozienti di produttività (fatturato pro capite, valore aggiunto per dipendente, rendimento medio orario...), che si caratterizzano per il fatto di utilizzare anche grandezze fisiche o comunque extra-contabili e che hanno come scopo principale la misurazione dell'efficienza dei fattori produttivi, con particolare attenzione e riferimento al lavoro umano.

Sintetizzando, i principali indici di redditività utilizzati sono stati:

- redditività del capitale di rischio - ROE (Return On Equity)
si ottiene dal rapporto tra reddito netto di esercizio e mezzi propri
- redditività del capitale investito - ROI (Return On Investment)
si ottiene ponendo al numeratore il reddito operativo (il reddito della gestione caratteristica) ed al denominatore il totale del capitale investito
- redditività delle vendite - ROS (Return On Sales)
è calcolato ponendo al numeratore il reddito operativo ed al denominatore i ricavi complessivi netti
- redditività delle attività - ROA (Return On Assets)
si ricava ponendo a rapporto il reddito netto sul capitale investito globale.

Da ultimo, ogni relazione annuale ha esaminato i flussi finanziari delle singole società considerate, ovvero il cash-flow. L'analisi di bilancio infatti non può dirsi completa ed approfondita senza l'esame dei flussi finanziari. I prospetti di analisi statica si limitano all'esame delle grandezze economiche raffrontando gli stock patrimoniali a scadenze annuali. Le uniche grandezze flusso sono evidenziate nel conto economico. Questo peraltro non è in grado di far percepire con immediatezza le risorse liquide prodotte dalla gestione.

L'analisi dei flussi consente invece di ricostruire le necessità finanziarie che si sono prodotte in corso d'anno per investimenti, a fronte di stock di magazzino accumulati, di dilazioni di pagamento accordate a clienti al netto di quelle ottenute dai fornitori, di rimborso di capitale ai prestatori ed ai soci... e consente di risalire alle fonti che hanno

II. Le attività dell'Agenzia

consentito di far fronte a tali necessità finanziarie: liquidità proveniente dall'attività di gestione operativa, finanziamenti esterni, aumenti di capitale, disinvestimenti.

I prospetti forniti annualmente, in sede di relazione, hanno ricostruito in forma scalare la formazione del flusso di cassa netto (net cash-flow) individuando in forma sintetica il flusso di cassa generato dalla gestione operativa per quanto riguarda costi e ricavi monetari riferibili all'esercizio in corso e, nella seconda sezione del medesimo prospetto, individuando anche le variazioni intervenute negli stock di circolante netto nel corso dell'esercizio.

Trattasi di flussi sempre relativi alla gestione operativa che provengono da incassi di crediti dell'esercizio precedente, da aumenti o riduzioni del magazzino... In altre parole sono le variazioni nello stock di capitale necessario al ciclo monetario dell'Azienda.

Separatamente sono stati poi indicati i flussi assorbiti da politiche di variazione nella capacità produttiva installata in senso lato: investimenti e disinvestimenti. Anch'essi, comunque, flussi riferibili all'area gestionale.

Le due sezioni successive del prospetto definiscono invece i saldi finanziari emergenti dai rapporti con chi finanzia il business: banche ed azionisti. La quadratura in via residuale è realizzata con la variazione intervenuta nell'indebitamento a breve.

Il reporting annuale predisposto ha previsto pertanto una serie di prospetti per ciascuna delle società considerate:

- prospetto sintetico che propone una visione del bilancio per aggregati principali secondo lo schema di riclassificazione adottato
- prospetto riepilogativo degli indici calcolati
- prospetto di analisi dei flussi finanziari
- prospetto di analisi grafica delle principali variabili di bilancio
- prospetto di analisi di benchmarking.

L'analisi della qualità e quantità dei servizi erogati

*Alberto Ritucci**

Lo Statuto della Città di Torino, articolo 81, comma 6 (già articolo 72 comma 2), prevede che l'Agenzia per i servizi pubblici locali predisponga annualmente una relazione sia tecnico finanziaria che sull'operatività delle società concessionarie della gestione dei servizi stessi.

L'Agenzia ha inizialmente concentrato la sua attenzione sullo studio dei bilanci e la relazione annuale è stata quindi incentrata su indicatori economico patrimoniali. L'ipotesi che l'esternalizzazione dei servizi pubblici a strutture di gestione costituite nelle forme delle società commerciali portasse un incremento di efficienza e che questo si riversasse nei bilanci e infine nella casse pubbliche, era tutta da verificare e lo studio dei bilanci risultava pertanto una delle priorità della relazione annuale. L'attenzione rispondeva anche alla preoccupazione di poter monitorare in modo attento l'andamento delle società, per evitare che una gestione finanziaria più snella di quella delle aziende municipali perché meno controllata e potenzialmente più elusiva, ormai completamente scollegata da quella dell'ente pubblico, potesse riservare un giorno sorprese sgradevoli. Per poter verificare poi l'efficienza era ovviamente necessario acquisire e confrontare dati relativi al servizio prodotto con dati relativi alla sua gestione e ai costi connessi. La relazione comprendeva dunque una seconda parte, incentrata sulla misurazione di alcuni valori tecnici caratteristici di ciascun settore.

Tuttavia l'analisi tradizionale, focalizzata sulla quantità del servizio erogato, aveva evidenziato nel corso degli anni un'insufficiente capacità a descrivere caratteristiche che qualificassero il dato meramente quantitativo con valori generalmente riconosciuti rilevanti per l'apprezzamento complessivo del servizio erogato.

Com'è noto infatti la qualità, nell'ottica di una società monopolista sul mercato di un determinato servizio o prodotto, rappresenta essenzialmente un costo indesiderato. Ogni incremento di qualità si traduce in un aumento di costi, un investimento di tempo e denaro senza ritorno di utile. Diventava quindi importante verificare se la gestione fosse non soltanto efficiente, ma anche efficace nel raggiungere gli obiettivi di qualità/prezzo che i cittadini si attendevano. Le esigenze, che progressivamente si erano manifestate, erano quelle di acquisire e analizzare dati che dessero conto dell'andamento del servizio

* *Alberto Ritucci* è funzionario dell'Agenzia.

II. Le attività dell’Agenzia

non tanto dal punto di osservazione del gestore e non solo da quello dell’azionista pubblico o del contribuente, ma anche nell’ottica dell’utente, del cittadino e degli altri soggetti interessati, portatori di interessi collettivi o diffusi. Non erano quindi estranee a questo approccio, per esempio, le valutazioni sull’impatto sociale e ambientale della produzione. Le necessità messe in campo erano molteplici: individuare una lista di indicatori che esprimessero in modo significativo aspetti qualitativi del servizio erogato; considerare la qualità in modo da includere quella apprezzata dagli utenti non solo attuali ma anche futuri dei servizi, in una prospettiva dinamica, e, inoltre, dagli altri soggetti sui quali questi hanno comunque ricadute; identificare indicatori uguali per tutti i servizi, così da poter realizzare confronti a matrice, comparando diverse gestioni in diversi archi temporali; scegliere dati concretamente rilevabili dalle aziende. Iniziò quindi un’attività laboriosa, durata alcuni anni, alla riuscita della quale hanno cooperato il Politecnico e l’Università degli Studi di Torino, nell’ambito di una convenzione quadro pluriennale di collaborazione interistituzionale, stipulata per il raggiungimento di questo e altri obiettivi di comune interesse, e le società concessionarie dei principali servizi pubblici locali. Gli indicatori attualmente utilizzati sono stati messi a punto nel corso di una serie di incontri periodici tra l’Agenzia, il mondo della ricerca e le aziende, nel corso dei quali si è proceduto a successive verifiche di scientificità e di concreta applicabilità delle ipotesi iniziali. Alcuni dati si sono rivelati non immediatamente o non facilmente acquisibili (per esempio quelli sugli incidenti sul lavoro occorsi a lavoratori di imprese appaltatrici delle aziende affidatarie) e l’aspettativa di raccogliere gli stessi dati su diversi servizi è stata in parte sostituita da una griglia mista, che monitora alcuni valori comuni e altri specifici soltanto di certi settori, per dare maggiormente conto delle peculiarità di alcuni servizi che, oggetto di indagini, meritavano un approfondimento specifico. Il risultato finale è quello del pannello degli indici di quantità e qualità dei servizi erogati, attualmente adottato per il rapporto annuale, che si compone di tabelle ricche di indicazioni, integralmente riportate nel CD allegato alla pubblicazione, e commentate nelle sezioni relative ai singoli servizi, suddivise in famiglie: caratteristiche della rete, dell’utenza, del servizio prodotto, di costi, ricavi e investimenti, di continuità del servizio, di responsabilità sociale e di impatto ambientale. Ciò ha consentito al Consiglio Comunale di avere a disposizione uno strumento più aggiornato e completo per discutere e stabilire indirizzi alle aziende in termini di gestione e di investimenti finalizzati alla crescita della qualità del servizio e della responsabilità dell’impresa verso i cittadini, la società nel suo complesso e l’ambiente. Lo scopo finale è quello di potere arrivare in modo informato alla definizione di indirizzi strategici per la tutela degli interessi diffusi e dei beni pubblici implicati nella prestazione dei servizi pubblici locali. Questi indirizzi, tradotti in puntuali obbligazioni giuridiche, possono essere poi negoziati nei contratti di servizio o riprodotti negli eventuali capitolati di gara.

Settore dei trasporti

*Adelmo Crotti, Francesco Ramella Pezza**

Nei primi anni di attività dell'Agenzia, il monitoraggio del trasporto pubblico locale nella città di Torino (espletato da GTT, Gruppo Torinese Trasporti) si è sviluppato con il contributo di docenti e ricercatori del Dipartimento di Idraulica, Trasporti e Infrastrutture Civili del Politecnico di Torino che hanno affrontato le problematiche emergenti anche a seguito della recente evoluzione della normativa di settore. Con il decreto legislativo 422/97 veniva infatti profondamente modificato l'assetto regolatorio del trasporto collettivo locale. Al fine d'incentivare il superamento degli assetti monopolistici che caratterizzavano il settore e d'introdurre regole di concorrenzialità nella gestione, le regioni e gli enti locali erano obbligati a far ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società a partecipazione pubblica cui è affidata la gestione.

Per alcuni anni sono stati attivati assegni di ricerca che hanno consentito di sviluppare un'apprezzabile attività conoscitiva del mercato del trasporto pubblico locale, dell'utenza servita e dei costi di produzione del servizio.

Sono stati illustrati i sistemi di regolamentazione vigenti nei diversi paesi europei, raffrontandoli con quanto avviene in Italia e ponendo l'accento sulle principali criticità del comparto, soprattutto in termini di produttività delle aziende nazionali, se paragonate con le aziende operanti negli altri paesi europei.

Si sono evidenziate infine le diverse condizioni in cui operano le aziende nelle più importanti città italiane nell'intento di raffrontarne i risultati; sono state altresì condotte le prime indagini volte ad evidenziare il grado di soddisfazione degli utenti e quantificare il livello di servizio percepito.

Nel contempo sono stati individuati i principali parametri gestionali da monitorare e

* *Adelmo Crotti* già professore associato di Trasporti, è attualmente professore a contratto presso il Politecnico di Torino e l'Università degli Studi di Torino. Svolge attività di ricerca e consulenza per aziende private ed enti pubblici nel campo della pianificazione del traffico urbano e del trasporto pubblico di persone. È esperto di progettazione ed esercizio di sistemi di trasporto ad impianto fisso. *Francesco Ramella Pezza*, dottore di Ricerca in Trasporti, docente incaricato di Trasporti presso il Politecnico di Torino, è esperto di organizzazione e regolazione del trasporto pubblico locale. Ha collaborato o collabora con "Il Sole 24 ORE", "La Stampa", "LiberoMercato" e "lavoce.info" nell'ambito dei trasporti e dell'ambiente.

II. Le attività dell’Agenzia

gli indicatori che devono essere assunti per valutare l’efficienza, l’efficacia ed il livello qualitativo del servizio erogato nella città di Torino.

Gli indicatori per la valutazione delle prestazioni delle aziende di trasporto pubblico locale possono essere raggruppati in tre categorie:

- indicatori di efficienza
- indicatori di efficacia
- indicatori del livello e della qualità del servizio.

Gli indicatori di efficienza sono quelli che misurano le relazioni fra risorse economiche, fisiche, umane impiegate (input) e i servizi prodotti (output), ovvero misurano la quantità di output per unità di input. Servono soprattutto al management aziendale ed all’ente pubblico che finanzia i servizi per valutare la qualità dell’organizzazione produttiva e per individuare i punti del sistema aziendale suscettibili di un miglioramento della produttività. In sintesi, si può affermare che tali indicatori consentono di valutare se si fanno “le cose bene” (to do the things right).

Poiché i fattori di produzione impiegati sono essenzialmente economici, tecnici ed umani, è possibile distinguere in altrettanti tipi gli indicatori di efficienza:

- indicatori di efficienza economica
- indicatori di efficienza tecnica
- indicatori di efficienza del lavoro.

Gli indicatori di efficienza economica misurano i rapporti tra le risorse economiche impiegate per la produzione dei servizi (costi di gestione) ed il volume dei servizi prodotti. Il volume di produzione può essere misurato sia con riferimento alle percorrenze effettuate dai veicoli durante il servizio, sia con riferimento al tempo d’impiego; si avrà quindi nei due casi, come misura del volume di produzione, rispettivamente il numero di vetture-km (cioè il prodotto fra il numero di vetture impiegate in servizio nell’unità di tempo ed i chilometri percorsi da ciascuna vettura) e/o di posti-km prodotti ed il numero di vetture-h (cioè il prodotto fra il numero di vetture impiegate in servizio nell’unità di tempo e le ore di servizio di ciascuna vettura) e/o di posti-h prodotti. Sia i costi di gestione che il volume di produzione debbono essere riferiti alla stessa unità di tempo, abitualmente, l’anno. L’indicatore principale di questa categoria è dato dal rapporto fra costo totale di gestione e volume di produzione; esso misura il costo medio dell’unità di servizio prodotta ovvero indica, a seconda della misura usata per il volume di produzione,

quante risorse economiche è necessario spendere per produrre il servizio di una vettura (posto) per un chilometro (costo chilometrico medio) o il servizio di una vettura (posto) per un'ora (costo orario medio).

Gli altri indicatori di efficienza economica discendono dal precedente e consistono nel rapportare al volume di produzione i costi di gestione relativi alle singole voci di costo: essi indicano l'incidenza sul costo chilometrico (orario) medio delle singole voci di costo. Gli indicatori di efficienza tecnica misurano i rapporti tra le risorse tecniche impiegate per la produzione dei servizi ed il volume dei servizi prodotti.

Gli indicatori di efficienza del lavoro misurano infine i rapporti tra le risorse umane impiegate per la produzione dei servizi ed il volume dei servizi prodotti.

Gli indicatori di efficacia possono essere suddivisi in due gruppi:

- indicatori di efficacia nei confronti della domanda misurano i rapporti tra quantità di servizio offerto e quantità di servizio venduto
- indicatori di efficacia nei confronti della collettività consentono di valutare il grado di perseguimento degli obiettivi fissati al trasporto pubblico dalla collettività stessa.

Questi indicatori consentono di valutare se si fanno "le cose giuste" (to do the right things).

Riguardo agli indicatori di efficacia nei confronti della collettività, occorre rilevare che la scelta degli indicatori più appropriati è strettamente dipendente dagli obiettivi che la collettività fissa al trasporto pubblico: ciascun indicatore deve essere finalizzato ad un preciso obiettivo. I più significativi indicatori, che sono stati calcolati, sono la percentuale di abitanti residenti a meno di cinque minuti dalla fermata più vicina, il rapporto fra estensione della rete e superficie/popolazione servita ed il rapporto tra i ricavi da traffico ed i costi di gestione.

Gli indicatori del livello e della qualità del servizio misurano infine quelle caratteristiche del servizio prodotto che influiscono direttamente sulle preferenze dell'utenza nei confronti del trasporto pubblico. Il livello di servizio di un modo di trasporto è funzione di diverse variabili, le principali sono: frequenza del servizio, velocità commerciale, affidabilità, sicurezza, comfort. Per avere una misura del livello di servizio sono stati quindi elaborati una serie di indicatori specifici delle variabili suddette.

Nel corso degli anni si è così costruita, anche grazie alla fattiva collaborazione dell'azienda monitorata, un'ampia base di dati che copre l'intero decennio del nuovo secolo e che consente di delineare l'evoluzione nel medio periodo dei caratteri salienti del trasporto pubblico a Torino sia con riferimento alla domanda soddisfatta che all'offerta di servizio,

II. Le attività dell'Agenzia

con particolare riguardo all'efficacia dello stesso ed all'entità delle risorse pubbliche destinate al settore.

Negli ultimi anni, accanto ai più consolidati parametri di valutazione di efficienza ed efficacia, sono stati analizzati i principali aspetti della sostenibilità ambientale del trasporto pubblico con particolare riguardo all'evoluzione della flotta dei veicoli, al consumo di carburanti ed energia ed alle emissioni di CO₂.

L'attività di analisi ha coinvolto, a partire dal 2008, anche il servizio della metropolitana.

Si è cercato, altresì, in collaborazione con la struttura interna dell'Agenzia e con gli altri consulenti, d'individuare alcuni parametri gestionali comuni per tutti i settori di competenza al fine di poter effettuare un'analisi comparativa delle varie aziende; l'operazione è risultata particolarmente problematica nel caso del trasporto pubblico che presenta, sia sotto il profilo tecnico (non tutto il prodotto realizzato viene venduto) che in termini economici (la quota parte dei costi di produzione coperta dalla vendita di biglietti e abbonamenti rappresenta una parte minoritaria dei costi di produzione), differenze sostanziali rispetto ai settori elettrico ed ambientale.

Altro elemento, che differenzia il settore del trasporto pubblico locale, è quello della presenza di più rilevanti esternalità, in termini di impatto ambientale, in particolare atmosferico ed acustico, nei confronti della collettività locale. In tale ambito sono state analizzate le caratteristiche strutturali della rete, estensione complessiva, corsie riservate, numero di fermate, superficie complessiva servita, età media della rete tranviaria, e quelle del materiale rotabile con particolare riferimento alla distribuzione dei rotabili per classe di età.

Si è quindi valutata l'entità del servizio complessivamente prodotto in ambito urbano e suburbano. Considerata l'estrema eterogeneità della flotta veicolare, si è ritenuto opportuno utilizzare come parametro di riferimento quello dei posti-km offerti oltre a quello più generico dei veicoli-km.

Da ultimo si è valutata l'evoluzione della domanda soddisfatta dall'azienda di trasporto pubblico locale.

Gli elementi conoscitivi, raccolti nello scorso decennio, sono stati utilizzati ai fini della formulazione da parte dell'Agenzia dei contenuti tecnici di un contratto di servizio per il settore del trasporto pubblico locale (anno 2009) oltre che per la formulazione di un parere in merito allo schema di deliberazione del Consiglio Comunale, relativa all'affidamento con procedura ad evidenza pubblica dei servizi di mobilità per la città di Torino ed al relativo contratto.

Settore dell'ambiente: raccolta e smaltimento rifiuti, gestione del ciclo idrico

*Giuseppe Genon, Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti**

Tra i servizi pubblici rivolti all'utenza, che l'attività dell'Agenzia si propone di monitorare e per i quali appare necessaria una valutazione di prospettive evolutive al fine della migliore pianificazione da parte dell'ente pubblico delle operazioni svolte, rientrano il settore della gestione del sistema idrico e quello dell'igiene ambientale, con particolare riferimento alla gestione del ciclo dei rifiuti.

I due settori appaiono accomunati dalla prospettiva dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente, posto che da una loro operatività controllata ed idonea deriva l'assenza di fenomeni di impatto sul territorio. Una potenziale criticità, nel senso di possibili effetti di impatto sul sistema circostante, e l'adozione di opportuni sistemi di conduzione tecnologica e di scelta programatoria per limitarla, appaiono come attributi non trascurabili anche in altri settori (produzione di energia, espletamento del servizio di trasporto pubblico locale), ma è indubbio che i settori acque e rifiuti risultano prioritariamente chiamati a garantire la tutela dell'ambiente.

Al fine di valutare l'efficacia dei servizi sopraindicati si deve evidenziare che l'ottica con la quale effettuare la valutazione è duplice, in quanto risultano necessariamente coinvolti due diversi momenti della presenza dei cittadini sul territorio: da un lato deve essere considerato il cittadino come utente diretto del servizio, vale a dire come oggetto della fornitura idonea del servizio stesso (servizi di acquedotto e di allontanamento delle acque reflue, servizio di igiene ambientale e di raccolta organizzata dei rifiuti); dall'altro lato si deve tenere conto della presenza del cittadino come possibile bersaglio di forme di impatto conseguenti all'utilizzo di infrastrutture connesse ai servizi di gestione del ciclo idrico e di gestione integrata del sistema di smaltimento dei rifiuti (impatto potenziale da sistemi di protezione dei sistemi di attingimento primario della risorsa idrica, impatto da riversamento di scarichi idrici depurati, impatto da gestione di sistemi di trasferimento, di pre-trattamento e di destinazione finale dei rifiuti urbani, impatto derivante dall'esercizio di mezzi ed apparecchiature connessi alle operazioni di cui sopra).

* *Giuseppe Genon* è professore ordinario di Ingegneria Sanitaria Ambientale presso il Politecnico di Torino.

Alessia Battaglia biologa, è collaboratrice dell'Agenzia.

Leonardo Bonfanti ingegnere per l'Ambiente e il Territorio, è collaboratore dell'Agenzia.

II. Le attività dell'Agenzia

Dal primo punto di vista è importante valutare la gestione del sistema con riferimento sia agli aspetti di risultato, sia di efficienza ed economicità delle operazioni svolte: si tratta cioè di stimare prima di tutto quale sia il livello di prestazione che viene fornito all'utente (regolarità nella fornitura di acqua potabile, livello di qualità garantito, idoneità ed efficienza del sistema di allontanamento dei reflui, per quanto riguarda il settore idrico; per il settore dell'igiene ambientale invece vanno considerati i livelli di pulizia delle aree pubbliche, la regolarità, frequenza ed organizzazione dei sistemi di raccolta dei differenti flussi di rifiuto, la presenza di sistemi domiciliari mirati e la loro organizzazione ed efficacia).

Circa l'economicità, che si traduce in costi operativi di personale, energia, manutenzione, allontanamento di residui destinati a terzi, ed in costi di nuove infrastrutture o di adeguamento delle strutture esistenti, questa deve essere valutata attraverso il bilancio aziendale, nell'ipotesi che si ritenga corretto che la tariffa imposta al cittadino debba andare a coprire i costi industriali del servizio, e che quindi questi debbano essere stabiliti con la più attenta verifica della sussistenza di condizioni d'idoneità di spesa.

Per quanto riguarda invece l'aspetto complementare sopraindicato dell'assenza di fenomeni di impatto, va fatto presente che il problema può presentare aspetti di maggiore problematicità, tenendo conto del fatto che sovente e per svariati aspetti gli ambiti territoriali su cui può verificarsi un fenomeno di impatto sono diversi dall'ambito verso cui è indirizzato il servizio: il servizio idrico può far ricorso a fonti primarie remote, o riversare i reflui fuori dal territorio del comune servito, provocando potenzialmente effetti su distanze cospicue rispetto alla dimensione del servizio; in modo analogo la destinazione finale dei residui solidi, da valorizzare o semplicemente da smaltire, molto sovente comporta l'utilizzo di strutture poste al di fuori dell'area di pertinenza del servizio, con un trasferimento di carichi inquinanti.

Una valutazione di idoneità anche da questo punto di vista, aspetto da cui una significativa verifica dell'idoneità del servizio prestato non può prescindere, richiede quindi una valutazione complessiva su una scala territoriale ampia, un'identificazione di meccanismi di migrazione di potenziali carichi inquinanti che comporta indubbiamente una certa complessità d'indagine, ed uno studio preciso dell'intero sistema di prestazione del servizio, con un'ottica paragonabile a quella seguita nelle analisi relative al ciclo di vita dei materiali.

Allo scopo di fornire agli organi politici un'illustrazione chiara di quale fosse il livello di prestazione garantito da tali operatori, sia nei confronti degli utilizzatori del servizio, sia più in generale dei cittadini torinesi, in quanto interessati alla tutela dell'ambiente, l'Agenzia ha operato per individuare strumenti sempre più mirati al fine di acquisire elementi concreti di valutazione obiettiva. Per far ciò, l'Agenzia ha valutato la prestazione delle società interessate attraverso strumenti diversi, e precisamente:

- acquisizione da parte delle aziende di informazioni in merito alle caratteristiche qualitative e quantitative del servizio svolto, alle strutture impiegate, al dettaglio delle prestazioni offerte, alle loro modalità operative, al personale e strutture allo scopo impiegati, ai costi sostenuti per tali operazioni
- riscontro, ottenibile mediante analisi di tipo statistico effettuate sulla cittadinanza utente, tra l'attività svolta e la sensazione di essa che viene avvertita all'esterno, con riferimento alla continuità e qualità dei servizi resi, alla congruità delle tariffe allo scopo sopportate, alle eventuali criticità ed inadempienze osservate
- analisi delle carte e dei contratti di servizio predisposti dagli operatori, al fine di verificarne le caratteristiche e la rispondenza alle esigenze di informazione, di trasparenza e di documentazione, che costituiscono la base per la quale le carte stesse sono approntate
- acquisizione di informazioni sul livello del servizio, sia per come viene percepito dagli utenti, sia per i riscontri che esso comporta sulla situazione territoriale più in generale, informazioni reperibili nella documentazione allo scopo periodicamente predisposta dagli enti di controllo, di indirizzo e di programmazione operanti a livello comunale, provinciale o regionale
- valutazione di confronto tra le prestazioni delle società interessate e le analoghe o paragonabili prestazioni fornite da società operanti negli stessi settori in ambiti territoriali diversi, con particolare riferimento alle situazioni comparabili per dimensione territoriale e somiglianza delle attività
- definizione di possibili indicatori di efficienza, idoneità, economicità del servizio, indicatori che vengono costruiti a partire dai dati operativi del contesto considerato, ed opportunamente comparati da un lato ad analoghi indicatori definiti per altri contesti, o a loro valori proponibili in base ai migliori standard prestazionali reperibili in letteratura.

Lo sviluppo delle acquisizioni di informazioni, di cui sopra, è stato progressivo nel tempo ed ha portato alla possibilità di eseguire valutazioni con periodicità annuale sulle attività soggette ad indagine, con una dettagliata esposizione dei risultati acquisiti ed una ragionata analisi degli sviluppi e delle positività o negatività riscontrate.

Un particolare sforzo è stato impiegato nella definizione razionale prima di tutto, e poi nella costruzione e nell'utilizzo di indicatori, intendendo con ciò la definizione di strumenti numerici destinati a permettere in modo sintetico la definizione di un più o meno avanzato livello di raggiungimento di un risultato di efficacia per le prestazioni svolte.

II. Le attività dell'Agenzia

È stata in questo senso posta particolare attenzione nella considerazione di quali diretti riscontri numerici fossero acquisibili dai bilanci o dalle relazioni sulle attività ambientali, e soprattutto di come tali riscontri numerici potessero essere organizzati, integrati ed elaborati per addivenire alla costruzione di indicatori di sintesi, di idonea significatività. Per la valutazione di tali indicatori di tipo tecnologico, economico, prestazionale, ambientale, si è fatto riferimento ad indicazioni di letteratura, a quanto già realizzato in situazioni analoghe in altri contesti territoriali, ed in taluni casi anche ad elaborazioni originali.

Gli indicatori così individuati e costruiti sono stati utilizzati per una valutazione matura delle prestazioni e delle attività delle aziende e società sottoposte a valutazione: la valutazione ha riguardato sia un confronto con analoghi indicatori di altri ambiti, sia un'indicazione di possibili valori ottimali o accettabili riscontrabili in base alla analisi del significato del valore del parametro.

Entrando più nello specifico, riguardo l'ambito dell'igiene ambientale, è stato analizzato il servizio dell'azienda incaricata, elaborando specifici indicatori che descrivessero dettagliatamente le operazioni di raccolta e smaltimento dei rifiuti, oltre che il servizio relativo all'igiene del suolo. Per lo studio delle caratteristiche strutturali del servizio erogato si è dunque fatto riferimento all'ampiezza dell'area servita, allo studio del parco mezzi in termini di numero ed obsolescenza, esplicabile in funzione all'età media dei mezzi ed alla percentuale di rinnovo degli stessi, oltre che allo studio della logistica della rete data dalla disposizione lungo la rete dei contenitori distinti per tipologia di rifiuto e volume e dalla frequenza di raccolta.

Anche l'utenza servita è stata monitorata nel tempo attraverso lo studio di specifici indicatori al fine di differenziare il numero di abitanti residenti nell'area servita dagli abitanti equivalenti e di conoscere l'impegno massimo garantibile agli stessi utenti da parte dell'azienda, anche in funzione dei picchi di domanda registrati in intervalli mensili. Per lo studio del servizio prodotto, oltre che registrare le quantità di rifiuti raccolti in maniera indifferenziata, l'attenzione è stata per lo più focalizzata sulla presenza di sistemi domiciliari mirati e sulla loro organizzazione ed efficacia, registrando le quantità di rifiuto raccolto in funzione alle diverse classi merceologiche e valutandone la loro incidenza in termini di raccolta differenziata.

Per quanto riguarda il servizio di igiene del suolo si è fatto riferimento alle superfici di previsto spazzamento e lavaggio sia meccanizzato che manuale registrate negli anni. Di particolare importanza, tra gli altri, lo studio degli indicatori di impatto ambientale: la raccolta differenziata, le produzioni di biogas e percolato derivanti dalla gestione di un importante impianto ad interrimento controllato, efficienze di captazione, capacità di soddisfare o meno i fabbisogni energetici dell'azienda oltre che lo studio dei parametri di emissione in atmosfera derivante dall'utilizzo dei veicoli cui siano applicate le direttive

emanate dalla Comunità Europea.

In ultimo, nell'ottica di una gestione compatibile del servizio, si è fatto riferimento ad indicatori di responsabilità sociale che, oltre ad informazioni relative alla sicurezza sul lavoro, approfondiscano i temi della formazione, della comunicazione, delle certificazioni ambientali di qualità e degli aggiornamenti al codice etico.

Oltre agli indicatori di responsabilità sociale già citati per AMIAT (Azienda Multiservizi Igiene Ambientale Torino), anche per SMAT (Società Metropolitana Acque Torino) si è fatto riferimento a degli indicatori suddivisi per tipologia di servizio.

Per il servizio acquedotto, che comprende la fornitura di acqua potabile, l'esercizio degli impianti di sollevamento e la manutenzione ordinaria della rete di distribuzione, dei serbatoi e relative attrezzature, gli indicatori ritenuti di maggiore interesse sono: la tipologia della risorsa idrica e il volume erogato o fatturato, la copertura del servizio, le perdite, lo sviluppo delle reti e l'età delle opere.

La tipologia e la disponibilità della risorsa idrica approvvigionata dal gestore dei servizi idrici integrati hanno importanza sia sotto l'aspetto igienico sanitario per la qualità dell'acqua fornita all'utenza per uso potabile, sia per la sostenibilità dei prelievi che spesso obbediscono alla domanda incontrollata.

Le perdite della rete rappresentano uno dei parametri utilizzati di frequente per valutare lo stato di manutenzione delle infrastrutture. Esse inglobano anche le perdite apparenti, rappresentate dai volumi erogati e non contabilizzati. L'età delle opere in genere indica lo stato degli impianti, anche se non sempre è l'unico elemento; comunque esprime sicuramente l'obsolescenza tecnologica e la vita residua degli impianti.

L'azienda si occupa anche del servizio fognatura che prevede la gestione delle reti fognarie, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle reti fognaria e la gestione degli impianti di sollevamento e manutenzione ordinaria. In questo caso gli indicatori ritenuti esplicativi del servizio sono stati la copertura del servizio e la tipologia delle reti fognarie. La conseguenza diretta dell'utilizzo dell'acqua è la produzione di scarichi che, per poter essere restituiti all'ambiente, devono necessariamente essere sottoposti ad un trattamento di depurazione.

Quest'ultimo servizio comprende sia la gestione degli impianti di depurazione, che garantisce una qualità delle acque secondo gli standard previsti dalla normativa vigente, sia la manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di depurazione e per finire il trattamento e smaltimento dei fanghi prodotti dalla depurazione e delle sostanze grossolane estratte.

Settore dell'energia

*Gian Vincenzo Fracastoro, Alberto Poggio**

Il settore dell'energia è da tempo uno dei più dinamici dal punto di vista degli assetti societari, dell'evoluzione tecnologica, dell'estensione del servizio e della sua qualità ambientale. Ciò è vero in generale, ma in modo particolare per l'area torinese, su cui è focalizzata l'attenzione dell'Agenzia per i servizi pubblici locali.

L'operatore energetico protagonista nel contesto torinese è oggi IREN, nata dalla fusione di IRIDE con l'emiliana ENIA l'anno scorso. A sua volta IRIDE era il risultato della fusione di AEM, storica municipalizzata dell'energia torinese, con AMGA, suo equivalente per l'area genovese. Due fusioni nel breve volgere di cinque anni, sono l'ennesima testimonianza del dinamismo del settore, ma anche una criticità non indifferente nella ricostruzione della serie storica degli indicatori e nei relativi confronti.

Come per gli altri servizi a rete (acqua, smaltimento rifiuti), il singolo utente è interessato non soltanto alla qualità del servizio reso, ma anche all'impatto ambientale che dall'esercizio di tale attività, in questo caso dalla produzione e distribuzione di energia, inevitabilmente deriva. A livello di collettività è inoltre importante valutare l'estensione del servizio, soprattutto in una realtà ancora in forte evoluzione come quella del teleriscaldamento.

Nel valutare questi aspetti occorre in primo luogo ricordare che la produzione di energia si articola su due usi ben diversi, ma spesso legati inestricabilmente l'uno all'altro: energia elettrica e calore. A questi si affianca un ulteriore prodotto energetico distribuito a rete: il gas naturale.

Sia la produzione che la distribuzione all'utente finale possono essere caratterizzate da indicatori di tipo quantitativo, che mettono in evidenza le "dimensioni" del prodotto e dell'utenza, e da altri di tipo qualitativo, che riguardano non soltanto i tradizionali indicatori di qualità dei servizi a rete (continuità, affidabilità...) ma anche, nei confronti di un pubblico più ampio, di contenimento delle emissioni inquinanti.

* *Gian Vincenzo Fracastoro* è professore ordinario di Fisica Tecnica Ambientale presso il Dipartimento di Energetica del Politecnico di Torino, di cui è stato direttore dal 2003 al 2007. Responsabile dell'Energia del Politecnico e responsabile scientifico in numerosi progetti europei, fra cui EC2, il progetto EU-CINA sull'energia pulita.

Alberto Poggio è ricercatore universitario presso il Dipartimento di Energetica del Politecnico di Torino, Sistemi per l'Energia e l'Ambiente.

In sintesi, dunque, le attività sul fronte energia si articolano: dal punto di vista logistico fra:

- produzione
- distribuzione

dal punto di vista della tipologia di vettore energetico, fra:

- elettricità
- calore
- gas naturale

e finalmente tali attività possono essere valutate in termini:

- quantitativi (energia prodotta, utenti serviti...)
- qualitativi (fonti di energia impiegate, rendimenti, emissioni per unità di energia prodotta e fornita all'utente finale...).

Partendo dunque dalla produzione di energia, le informazioni quantitative raccolte per consentire una valutazione corretta delle attività svolte da IREN sono state:

- potenza installata dei vari impianti, distinti per produzioni di energia elettrica e di calore
- energia generata
- consumo (e risparmio) di energia primaria
- emissioni di CO₂ e dei principali inquinanti (NO_x, SO₂, PTS - Particolato Totale Solido).

Dal punto di vista qualitativo, si sono evidenziate le tipologie:

- di prodotto (elettricità, calore, cogenerazione)
- di fonte primaria (combustibili fossili, liquidi e gassosi, fonti rinnovabili, idraulica o altra fonte)
- di impianto (caldaia, motore a combustione interna, impianto a vapore, a ciclo combinato, a turbina idroelettrica ad acqua fluente o a serbatoio, impianto di pompaggio...)

II. Le attività dell'Agenzia

- di provenienza societaria (ex AEM, ex AMGA, ex ENIA)

e si è caratterizzata la produzione per i valori dei seguenti indicatori caratteristici:

- rendimento elettrico
- rapporto di cogenerazione
- emissioni specifiche (inquinante emesso per unità di energia prodotto).

Il monitoraggio dell'evoluzione nel decennio oggetto di analisi di queste grandezze e dei relativi indicatori ha evidenziato un rilevante ammodernamento e ampliamento della capacità produttiva.

Dal punto di vista quantitativo ciò si è tradotto in una significativa crescita della produzione elettrica, oggi quasi triplicata rispetto alla situazione iniziale (5,2 TWh contro 1,9 TWh), e della produzione termica (+ 61%), passata da 1,5 TWh nel 2000 a 2,5 TWh (di cui 1,8 TWh destinati all'area torinese) nel 2009.

La sostituzione dei gruppi di generazione elettrica preesistenti con i nuovi gruppi a ciclo combinato ha consentito anche un rilevante incremento dell'efficienza energetica della generazione termoelettrica, con un maggior rendimento elettrico medio (attualmente quasi al 50%) e un progressivo incremento del risparmio di energia primaria (oggi intorno al 24%).

Di pari passo si sono ridotte le emissioni di CO₂ e anche le emissioni specifiche dei principali inquinanti hanno registrato una significativa riduzione.

Dal punto di vista della distribuzione, i gestori di servizi di rete sul territorio cittadino sono AEM Torino distribuzione per l'elettricità ed AES per calore e gas naturale.

Sono stati rilevati gli andamenti nel tempo di una serie di indicatori di tipo quantitativo validi per tutti questi vettori energetici, quali l'estensione della rete, la sua età, il numero di utenze e di utenti serviti, la quantità di energia distribuita e quando è stato possibile le emissioni inquinanti.

Nel 2009 sono stati distribuiti circa 3,3 TWh di energia elettrica (il 63% dell'energia prodotta da IREN), 6,3 TWh di gas naturale e 1,8 TWh di calore (interamente prodotto da IREN).

A questo si è affiancata l'analisi di indicatori di qualità del servizio, quali la sua continuità (numero e durata delle interruzioni) e una serie di indicatori tecnico-gestionali (erogazione pro-capite, perdite per unità di prodotto e di lunghezza della rete, numero di utenti serviti per unità di lunghezza della rete). Quando è stato possibile, si sono calcolati i valori specifici ambientali (emissioni per unità di prodotto).

Un ultimo tipo di analisi fa riferimento ai dati economici e di responsabilità sociale ottenuti

da AEM Torino Distribuzione, gestore della rete cittadina di distribuzione dell'energia elettrica e da AES, gestore della rete cittadina di distribuzione del gas e del calore.

I valori di gestione economica e finanziaria sono stati calcolati sia in termini assoluti che specifici, con riferimento all'unità di prodotto, alla lunghezza della rete...

Dal punto di vista della responsabilità sociale si sono rilevati il numero delle assunzioni, i tempi di formazione, il numero di infortuni, il numero di giornate di invalidità permanente e temporanea, le ore lavorate...

L'analisi dei dati tecnici mostra che sia la distribuzione di energia elettrica che quella del gas naturale sono servizi ormai largamente consolidati, con un elevato grado di saturazione dell'utenza. L'estensione delle reti, il numero di utenze servite e il servizio erogato sono sostanzialmente stabili nel tempo.

Viceversa il servizio di teleriscaldamento fa registrare un'importante dinamica evolutiva, con incrementi nel periodo di osservazione (2005-2009) del 20% circa dell'estensione della rete, del 50% e 35% rispettivamente in termini di numero di utenze servite e servizio erogato. L'incremento è legato all'ampliamento della rete di teleriscaldamento cittadina, e in particolare all'avvio del sistema di teleriscaldamento Torino Centro, come estensione del preesistente sistema Torino Sud.

Per ciò che riguarda la qualità dei servizi di distribuzione, nel periodo in esame (2005-2009) si registra una netta riduzione della durata delle interruzioni per utenza, sia per la distribuzione elettrica che per quella gas naturale. Il miglioramento è accompagnato, per quanto riguarda il gas naturale, anche da un calo del numero di interruzioni e del relativo numero di utenze coinvolte. Non sono invece stati resi disponibili dati significativi in merito alla continuità del servizio di teleriscaldamento.

Dal punto di vista economico, in tutti e tre i casi i ricavi dalle tariffe superano i costi totali della gestione, ma mentre la differenza fra i due si attesta per l'energia elettrica intorno all'87% e per il gas al 78%, per il teleriscaldamento essa raggiunge il 230%.

Gli indicatori per i servizi a rete

Gian Vincenzo Fracastoro, Alberto Poggio

Tutti gli insediamenti urbani di una certa dimensione fruiscono di servizi finalizzati a garantire la vivibilità della città, ovvero un adeguato servizio di pulizia e raccolta rifiuti, di trasporto pubblico, di distribuzione di acqua potabile ed energia nelle sue varie forme. Per quanto assai diversi come finalità specifiche, tipi di vettori, costi, tecnologie, tutti questi servizi hanno in comune alcune caratteristiche fondamentali:

- sono servizi a rete, ovvero destinati ad operare su aree territoriali estese in modo il più possibile capillare
- la loro gestione è onerosa, in termini economici, energetici ed ambientali, e per poter essere sostenibile richiede da un lato una adeguata remunerazione, dall'altro un attento controllo, per evitare che diventi un ulteriore elemento di aggravio delle condizioni degli agglomerati urbani, già pregiudicate da inquinamento e congestione di persone, automezzi ed attività
- sono percepiti dal moderno cittadino come servizi irrinunciabili, la cui qualità determina in buona parte il grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti dell'intera città, assieme a fattori culturali, paesaggistici e climatici che ovviamente esulano dalle competenze dei servizi a rete.

Con queste premesse si comprende perché si sia pensato di tentare di uniformare il più possibile le modalità di confronto delle prestazioni degli operatori preposti alla gestione dei vari servizi. La rete rappresenta l'infrastruttura per il trasporto dell'oggetto del servizio e per prima cosa occorre individuare il senso di spostamento di tale oggetto (centrifugo e/o centripeto). Vanno poi individuati la natura e l'oggetto del servizio stesso, ovvero la distribuzione (in senso centrifugo) di:

- acqua
- gas
- elettricità
- calore
- persone

e la raccolta (in senso centripeto) di:

- rifiuti solidi e liquidi
- persone
- elettricità (da impianti periferici da fonte rinnovabile, per esempio da fotovoltaico).

Come si vede, solo le persone e l'elettricità "viaggiano" in entrambi i sensi.

Ad ognuno di questi servizi, di distribuzione e raccolta, corrispondono:

- costi per la collettività (parametri economici)
- consumi di energia (parametri energetici)
- determinate forme di impatto ambientale (parametri ambientali).

Il confronto fra i diversi servizi non può che essere operato riferendo i parametri sopra indicati ad altri (grandezze estensive) che permettano di quantificare l'estensione sul territorio del servizio stesso, quali ad esempio:

- l'area di pertinenza
- il numero di cittadini serviti
- il numero di utenze servite
- l'estensione lineare della rete.

Esempi di indicatori normalizzati sono riportati di seguito:

- copertura del servizio (numero di persone servite rispetto al totale dei residenti nell'area servita)
- erogazione procapite (entità del prodotto distribuito per abitante)
- erogazione specifica (entità del prodotto distribuito per utente)
- perdite per unità di prodotto (entità delle perdite di prodotto per unità di prodotto)
- perdite per utenza (entità delle perdite di prodotto per utente)
- perdita per unità di lunghezza della rete (entità delle perdite di prodotto per unità di lunghezza della rete)
- fattore di capacità (rapporto fra prodotto distribuito in un anno e massima portata di erogazione del prodotto)

II. Le attività dell'Agenzia

- fattore di contemporaneità
- prodotto per unità di lunghezza
- numero utenti per unità di lunghezza
- numero abitanti serviti per unità di lunghezza.

Allo stesso modo, si possono riferire alle grandezze estensive le emissioni inquinanti o i costi di gestione. Questo tipo di confronto permette dunque di:

- offrire una visione di insieme omogenea dei servizi urbani
- sostenere un confronto omogeneo con quello offerto da altri operatori dello stesso servizio in realtà urbane diverse
- agevolare la valutazione dell'andamento storico delle prestazioni dello stesso operatore, soprattutto quando l'estensione del servizio è in forte evoluzione. Per fare un esempio, dal 2005 al 2009 le perdite termiche dalla rete di teleriscaldamento sono passate da 94 a 126 milioni di kWh (+ 34%), ma nel frattempo il numero di utenze servite è cresciuto da 2.395 a 3.595 unità (+ 50%), per cui le perdite per utenza sono in realtà passate da 39.000 kWh a 35.000 kWh.

Le indagini di customer satisfaction

*Barbara Loera, Luca Ricolfi, Michele Roccato**

Fra il 2003 e il 2010 l'Agenzia per i servizi pubblici locali ha affidato all'Università di Torino la gestione delle indagini di customer satisfaction per i servizi pubblici locali erogati dalla Città. I servizi analizzati sono stati i seguenti:

- trasporti pubblici urbani e sub urbani
- igiene urbana
- distribuzione del gas e del calore da teleriscaldamento
- distribuzione dell'energia elettrica
- erogazione dell'acqua potabile
- gestione dell'illuminazione pubblica, degli impianti semaforici e degli impianti elettrici e termici degli stabili comunali della Città di Torino.

Una nota particolare occorre per illustrare l'attività dell'Osservatorio del Nord Ovest attraverso cui l'Agenzia e le aziende municipalizzate che erogano i servizi, mediante un sistema di convenzioni, hanno potuto attuare l'analisi dello stato e dell'andamento della soddisfazione dei torinesi, degli abitanti dell'area metropolitana e di quelli della Provincia di Torino nei confronti dei servizi che l'Agenzia, per Statuto, è tenuta a monitorare.

* *Barbara Loera* ricercatrice in Psicometria presso la Facoltà di Psicologia dell'Università degli Studi di Torino, dirige l'Osservatorio del Nord Ovest dal 2006, è responsabile della ricerca di customer satisfaction dal 2009.

Luca Ricolfi professore ordinario di Psicometria presso la Facoltà di Psicologia dell'Università degli Studi di Torino, è fondatore e responsabile scientifico dell'Osservatorio del Nord Ovest.

Michele Roccato professore associato di Psicologia Sociale, Facoltà di Psicologia dell'Università degli Studi di Torino, presso l'Osservatorio ha curato la stesura di numerosi rapporti focalizzati e lo start up della ricerca sulla soddisfazione dei cittadini per i servizi pubblici locali, rimanendo responsabile delle indagini di customer satisfaction dal 2003 al 2008.

II. Le attività dell’Agenzia

L'Osservatorio è stato costituito nel 2002 per iniziativa di Luca Ricolfi e di un gruppo di docenti dei Dipartimenti di Scienze Sociali, Studi Politici e Psicologia dell'Università degli Studi di Torino, con la partecipazione dell'associazione Torino Internazionale, a cui in particolare si deve il coinvolgimento dei principali enti sostenitori. La finalità primaria dell'Osservatorio del Nord Ovest è di seguire i cambiamenti di periodo lungo, medio e medio-breve dell'opinione pubblica locale e nazionale relativamente a eventi (ad esempio la crisi Fiat, la Tav, la guerra in Iraq) o fenomeni (il Digital Divide, le trasformazioni urbane, l'insicurezza...) di ambito sociale, economico, culturale e politico. Tale finalità è perseguita mediante l'effettuazione di almeno due indagini campionarie all'anno, sulle popolazioni di aree concentriche, che dunque permettono confronti puntuali fra Torino, Piemonte, Nord e resto della Nazione. I temi studiati con le indagini campionarie sono contestualizzati attraverso la costruzione di serie storiche (dal dopoguerra a oggi) su dati oggettivi di natura socio-economica. Infine l'Osservatorio si occupa di studiare nuovi metodi di ricerca per la rilevazione e l'analisi dell'opinione pubblica, con particolare riferimento ai temi di interesse locale che possono eventualmente essere oggetto di politiche pubbliche. La logica che ha guidato l'attività di ricerca è stata improntata da alcuni criteri fondamentali:

- affidare all'Università, ossia a un ente neutrale per definizione, non coinvolto nella gestione tecnica e politica delle aziende che erogano i servizi, le ricerche di customer satisfaction avrebbe garantito obiettività e distacco scientifico all'attività di monitoraggio
- scegliere l'Osservatorio del Nord Ovest avrebbe fatto sì che le indagini fossero condotte da ricercatori particolarmente attenti alle dinamiche di sviluppo locale del Comune di Torino e delle aree circostanti. Alle attività di ricerca, nel corso degli anni, hanno partecipato Gianluca Bo, Rossana Cima, Francesca Dallago, Mirko Dancelli, Marianna Filandri, Tania Parisi, Claudia Pinna, Silvia Russo, Sinfrosa Zambrino e Gianluca Zanet
- organizzare l'attività di monitoraggio, integrando una convenzione fra l'Agenzia e l'Osservatorio con un insieme di convenzioni con le aziende municipalizzate, avrebbe garantito l'indispensabile flessibilità dei processi di ricerca, che avrebbero potuto in questo modo essere adattati alle specifiche esigenze conoscitive connaturate alle caratteristiche di ognuno dei servizi analizzati. Affidare il coordinamento delle ricerche all'Osservatorio, al tempo stesso, avrebbe conferito sistematicità al lavoro di ricerca, ovvero permesso una coerenza metodologica (di strumenti, rilevazione e analisi dati) piena, indispensabile per poter avere un quadro di risultati effettivamente utilizzabili per effettuare confronti nel tempo.

L'attività è stata inizialmente strutturata integrando due indagini quantitative l'anno, rispettivamente condotte in estate e in inverno su ampi campioni rappresentativi della popolazione residente a Torino, nell'area metropolitana torinese e nella Provincia di Torino.

Sono stati inoltre condotti alcuni focus group volti ad approfondire in modo qualitativo le principali questioni problematiche emerse dalle indagini quantitative. Dal 2007, si è deciso di realizzare una sola indagine l'anno, svolta costantemente in autunno-inverno così da eliminare le eventuali fluttuazioni dei giudizi dei clienti in relazione alle variazioni del clima sociale e ambientale. Per promuovere la loro efficacia, le indagini sono state condotte con ottica comparativa, nel tempo e, ove possibile, nello spazio.

Per quanto concerne i confronti nel tempo, si è deciso di condurre le rilevazioni in modo da rendere confrontabili i risultati emersi, mediante la standardizzazione degli strumenti di rilevazione e dei setting in cui tale rilevazione è stata condotta. Questo ha consentito di studiare l'andamento della soddisfazione per i servizi nel corso degli anni.

Dal 2003 al 2005, le indagini sono state condotte utilizzando il campione postale panel dell'Osservatorio del Nord Ovest (in estate) e campioni ad hoc intervistati al telefono (nei mesi autunnali e invernali dell'anno). La compresenza dei due metodi di somministrazione è stata gestita preservando il piano di campionamento di ciascuna indagine dedicata ad un servizio e riadattando con cura la formulazione dei relativi questionari, così da rendere le domande e le modalità di risposta facilmente leggibili al telefono, ovvero facendo tutto il possibile affinché le risposte ottenute non fossero significativamente influenzate dal fatto che il questionario venisse letto da un'intervistatrice piuttosto che recapitato a casa. La brevità dello strumento di rilevazione così come l'essenzialità della formulazione delle domande e delle alternative di risposta preordinate, volute sin dall'inizio dai ricercatori al fine di ridurre al minimo l'influenza delle caratteristiche dello strumento di rilevazione sulle risposte degli intervistati, hanno semplificato la traduzione del questionario da postale a telefonico.

Dal 2007, per ragioni di costo e difficoltà di manutenzione da parte dell'unico istituto demoscopico italiano in possesso di un campione raggiungibile per mezzo della posta ordinaria, il panel dell'Osservatorio è stato dismesso e, di conseguenza, le rilevazioni sono state effettuate esclusivamente per via telefonica (CATI, Computer-Assisted Telephone Interviewing). La confrontabilità delle indagini nel corso del tempo è quindi stata preservata per mezzo delle rilevazioni telefoniche.

Per ciascun servizio è stato sviluppato un questionario composto in massima parte da domande a risposta chiusa, che, per ogni servizio, ha indagato sia la soddisfazione complessiva degli utenti, sia la loro soddisfazione relativamente alle dimensioni essenziali che lo costituiscono, quali ad esempio il costo, la chiarezza delle bollette, la continuità/puntualità della fornitura o la cortesia del personale impiegato, per citare alcuni elementi

II. Le attività dell'Agenzia

essenziali comuni a tutti i servizi monitorati.

La presenza di una valutazione complessiva affiancata a più valutazioni analitiche ha consentito la raccolta di dati che, analizzati con appositi modelli matematico-statistici, hanno fornito utili indicazioni in merito all'incidenza di ciascuna dimensione del servizio sulla soddisfazione complessiva dei clienti, ovvero informazioni relative agli aspetti da migliorare e su cui concentrare l'attenzione (e gli investimenti) al fine di migliorare la percezione soggettiva della qualità dei servizi erogati e, di conseguenza, la soddisfazione dei cittadini serviti.

In ogni questionario sono inoltre state inserite domande di conoscenza dei servizi monitorati e domande relative agli stili di vita degli intervistati (il consumo tendenziale di acqua del rubinetto/della bottiglia a scopi alimentari, il mezzo usato quotidianamente per recarsi al lavoro, le pratiche abituali di differenziazione dei rifiuti domestici, e così via) utili per studiare i livelli di soddisfazione dei cittadini in funzione della loro competenza o delle loro abitudini, così da potere, ad esempio, discriminare, all'interno dell'insieme di persone che formulano giudizi particolarmente severi o benevoli, coloro che si esprimono a ragion veduta rispetto a quanti rispondono senza conoscere appieno un servizio o parte di esso.

In tal senso il questionario, più o meno direttamente, ha indagato anche il livello di conoscenza dei cittadini in merito ai servizi pubblici valutati. Infine, un sottoinsieme di domande di pertinenza dell'Agenzia è stato dedicato alla percezione della qualità della vita a Torino, in generale e in particolare, in connessione ai servizi indagati (ad esempio domande focalizzate sui disagi provocati dai cantieri aperti in città o sull'atteggiamento nei confronti della metropolitana).

Ciascuno dei servizi pubblici monitorati è stato studiato negli anni estraendo campioni di popolazione adeguati a rappresentarne la clientela; ad esempio, per la soddisfazione relativa al servizio di distribuzione dell'energia elettrica si è sempre fatto riferimento ad un campione di famiglie torinesi, rappresentativo per numero di componenti, mentre per il servizio di trasporto pubblico è stato impiegato un campione della popolazione, inclusi i minori a partire da undici anni di età, residente sul territorio torinese, stratificato per genere, età e zona di residenza, a livello di quartiere per Torino e di Comune per l'area metropolitana.

Per quel che riguarda i confronti nello spazio, quando possibile sono state condotte rilevazioni analoghe a quelle focalizzate sull'area torinese anche in altre grandi città italiane. Questo ha consentito di contestualizzare i dati rilevati nel nostro territorio, mediante il paragone con quelli emersi in altre rilevanti aree urbane.

Nel 2008 l'indagine relativa ai servizi di trasporto pubblico e di igiene urbana è stata realizzata simultaneamente, e attraverso il medesimo questionario, a Torino, Milano e Roma, così da effettuare una sorta di benchmarking tra città.

Nel 2010 gli stessi servizi sono stati oggetto di una nuova rilevazione in parallelo, svolta per coerenza ancora a Torino, Milano e Roma, con l'aggiunta di Bologna, al fine d'includere nei confronti anche una realtà numericamente e territorialmente più contenuta.

I rapporti di ricerca sono disponibili nel sito www.comune.torino.it/consiglio/agenziaservizi con la distribuzione delle risposte date a ogni domanda da tutti i campioni intervistati nel corso degli anni. L'implementazione del sito, anch'essa affidata all'équipe dell'Osservatorio, ha fatto sì che la cittadinanza fosse tempestivamente informata in modo analitico dei risultati delle indagini condotte.

Il lavoro è stato possibile grazie al coinvolgimento dell'Agenzia che lo ha sostenuto con grande perseveranza e partecipazione e all'apertura e disponibilità delle aziende che, "filosoficamente", ancor prima che economicamente, hanno sostenuto il lavoro di ricerca, prestandosi con molta professionalità a lasciar esaminare il proprio operato da chi, con spietato rigore, si è adoperato per mettere i loro clienti nelle condizioni migliori a far emergere eventuali criticità e insoddisfazioni.

Gli indirizzi per la redazione dei contratti di servizio e delle carte degli utenti

L'esperienza del gruppo di lavoro

*Federico Bona Galvagno**

Dal 1999 mi occupo e scrivo, in veste di tecnico giurista, sulle più delicate tematiche correlate alla legislazione in materia di servizi pubblici locali. Ho iniziato quando, per obblighi istituzionali derivanti dal mio ruolo di responsabile del Settore Legislativo del Ministro delle Politiche Comunitarie, ho dovuto confrontarmi a lungo con la Commissione Europea al fine di far superare al nostro Paese la fase di precontenzioso apertasi nel 1997/98 con la procedura di infrazione comunitaria, reiterata nel 1999, dopo il fallimento della riforma contenuta nell'articolo 35 della legge 448/2001. Come noto, siamo riusciti a far archiviare la procedura solo dopo l'introduzione nel nostro ordinamento delle norme contenute nella bozza di decreto legge di riforma dei servizi pubblici locali, predisposta da me ed approvata dal Governo e dal Parlamento nel periodo da settembre a dicembre del 2003.

Tralasciando le interminabili, vigorose polemiche e gli appassionati dibattiti che hanno fatto seguito all'approvazione delle citate norme, è certo che, in conseguenza del notevole rilievo attribuito alla nuova riforma dei servizi pubblici locali, sono stato chiamato a partecipare a innumerevoli convegni e tavole rotonde in Italia e invitato a confrontarmi con la CEEP (The European Centre of Employers and Enterprises providing Public services) a Bruxelles, e con i tecnici dei Governi tedesco e francese a Bonn ed a Parigi.

I principali aspetti che hanno destato da subito il maggiore interesse hanno riguardato due delle modalità di affidamento contemplate dalla riforma: la prima, contenuta nella lettera b) del quinto comma dell'articolo 113 del testo unico enti locali novellato, che

* *Federico Bona Galvagno* consigliere di Corte d'Appello, già capo ufficio legislativo e consigliere giuridico di numerosi Ministri delle Politiche Comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, professore di Diritto Europeo, già docente stabile presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

disciplinava la possibilità di affidare la gestione dei servizi pubblici locali, attraverso l'espletamento di un'unica procedura di gara ad evidenza pubblica ad oggetto plurimo, a società a capitale misto pubblico e privato, o se si preferisce, di partenariato pubblico e privato; la seconda, contenuta nella successiva lettera c) del citato comma, che introduceva, per la prima volta nel nostro ordinamento, una puntuale ed espressa disciplina delle modalità attraverso le quali è possibile procedere ad un affidamento diretto a favore di una società a capitale interamente pubblico nel pieno rispetto del modello di derivazione comunitaria del c.d. quasi in house providing, secondo i principi elaborati dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea.

Non si vogliono qui riaccendere i riflettori sulle tante voci che si sono levate da più parti accusando apertamente il materiale estensore delle norme di aver compiuto le peggiori nefandezze giuridiche possibili in aperta violazione dei principi dettati in materia dal diritto europeo.

Mi limito semplicemente a ricordare, in pochissime battute, che il fuoco di fila sui due ricordati aspetti della riforma, fomentato da numerosi esponenti politici di entrambi gli schieramenti e da parte di "dotta" dottrina e degli stessi massimi organi giurisdizionali della nostra giustizia amministrativa (TAR e Consiglio di Stato), non ha segnato una battuta d'arresto neppure dopo che la Corte Costituzionale, la Corte di Giustizia Europea e la stessa Commissione Europea li aveva ripetutamente e indiscutibilmente sbugiardati dal 2004 al 2008 attraverso puntuali interventi in materia contenuti in atti ufficiali nei quali è stata espressamente riconosciuta la piena legittimità della riforma e l'assoluta infondatezza delle argomentazioni giuridiche portate avanti con tanta foga dai suoi principali detrattori e che, ciò non di meno, hanno continuato ad essere propagandate in ogni dove quali "verità rivelate ed inoppugnabili".

Proprio in conseguenza di questa incomprensibile testardaggine di molti dei detrattori della riforma, abbiamo potuto assistere, in un arco temporale che va dal 2003 al 2009, ad una schizofrenia legislativa in materia di servizi pubblici locali imposta da chi indicava quale priorità assoluta dell'agenda politica la cancellazione della riforma varata nel 2003, propagandando la necessità di un nuovo intervento normativo quale via obbligata per consentire al Governo di migliorare i conti pubblici e di segnare un fondamentale passo avanti nelle aspettative di miglioramento della vita dei cittadini.

A seguito di questa ingiustificabile frenesia legislativa in pochi anni si sono succeduti il disegno di legge c.d. Lanzillotta, naufragato prima di essere approvato in Parlamento, a cui ha fatto seguito l'emanazione dell'articolo 23-bis del decreto legge n. 112 del 2008, a sua volta modificato, una prima volta, con la legge di conversione n. 133 del 2008 poi novellato dall'articolo 15 del decreto legge n. 135 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166 del 2009.

Come ho già avuto occasione di dire e di scrivere, potrei limitarmi a ricordare, con

II. Le attività dell'Agenzia

non poca soddisfazione personale, che, anche se ci sono voluti ben sei anni, sia il Consiglio di Stato che il Governo ed il Parlamento hanno finalmente compreso l'effettivo contenuto e la reale portata delle norme varate nel 2003. Oggi, dopo alcuni infelici interventi normativi con i quali si era tentato, in maniera poco accorta ed efficace, di eliminare le principali novità prima ricordate della riforma del 2003, le norme da ultimo approvate hanno finito con il reintrodurre de facto ed in maniera espressa la disciplina già contenuta nel comma 5, lettere b) e c) dell'art. 113 del testo unico enti locali come novellato nel 2003, (vedi le più recenti norme del decreto legge del 2009 con il quale è stato modificato, per l'ennesima volta, il contenuto del comma 2 dell'articolo 23-bis). Le norme si sono limitate ad apportare alcune correzioni ed aggiunte, già da tempo da me suggerite all'attenzione di numerosi parlamentari e dello stesso Governo, che avevano portato, nell'aprile/dicembre 2007, l'amico senatore Maurizio Eufemi alla presentazione in aula al Senato dell'emendamento n. 2.34 al disegno di legge AS n. 772 (c.d. disegno di legge Lanzillotta) e dei due successivi sub-emendamenti al maxi emendamento del Governo n. 1/2000, usciti entrambi dalla mia penna.

Queste brevi considerazioni iniziali sulle vicissitudini della riforma che ho predisposto nel 2003, mi consentono di ricordare con piacere che tra le voci che hanno espresso sin dalla sua approvazione senza alcuna titubanza un aperto riconoscimento delle effettive e positive novità in essa contenute, vi erano quelle di Carlo Foppa e di numerosi torinesi e piemontesi illustri. La cosa, come è facile intuire, considerato che sono di origine torinese anch'io, mi ha particolarmente inorgogliato e rincuorato soprattutto in quei non pochi momenti nei quali ho dovuto subire molti attacchi personali particolarmente veementi ed aggressivi, come prima ricordato.

Ecco quindi perché mi sono sentito molto onorato ed ho accettato con grandissimo piacere la proposta di presiedere un comitato scientifico, istituito grazie all'intelligente decisione assunta dall'Agenzia per i servizi pubblici locali, dal Comune di Torino ed in particolare dallo stesso Carlo Foppa al quale, in qualità di presidente dell'Agenzia, era affidato l'incarico di predisporre un documento di indirizzo rivolto alle stazioni appaltanti per la corretta elaborazione e redazione dei contratti di servizio e delle carte degli utenti da allegare ai bandi di gara per l'esternalizzazione delle gestioni dei servizi pubblici locali. Quest'idea, nata ed elaborata anche grazie ad un costruttivo confronto con il presidente dell'Agenzia ed il suo direttore Enrico Bayma, ha trovato il mio incondizionato apprezzamento in quanto rappresentava un primo agire concreto a favore della soluzione di uno dei maggiori ostacoli e pericoli alle effettive esternalizzazioni delle gestioni dei servizi pubblici locali, dopo aver sentito per anni discutere di modelli di gestione ed aver registrato un'opera schizofrenica da parte di un legislatore che, dopo aver annunciato continuamente la propria volontà di aprire il mercato delle gestioni dei servizi pubblici locali ai privati, attraverso un sempre più massiccio ricorso alla esternalizzazione delle

gestioni, ha continuato a fare un passo in avanti e subito dopo due indietro. Vi è stata, infatti, immediata sintonia nel considerare che, poggiando da buoni piemontesi i piedi ben saldi a terra, l'unico dato che può essere ritenuto sicuro è quello che, in un modo o nell'altro, il ricorso alla esternalizzazione della gestione di molti servizi pubblici locali è destinato ad essere sempre più frequente anche nel nostro Paese. Le esigenze di industrializzazione dei gestori e la continua riduzione dei mezzi finanziari a disposizione degli enti locali non può, infatti, che portare verso un graduale superamento dell'attuale e diffuso sistema di affidamenti diretti secondo il modello del c.d. quasi in house providing, e quindi al diffondersi della regola dell'affidamento delle gestioni attraverso lo svolgimento di regolari gare ad evidenza pubblica, con conseguente ingresso di solidi ed affidabili soggetti e capitali privati nel mondo dei servizi pubblici locali che, inutile negarlo, fino ad oggi caratterizzato nel nostro Paese da una presenza pubblica quasi esclusiva, non sempre ha condotto a risultati positivi circa la qualità ed il costo per la collettività dei servizi resi.

Se dunque questo è il nuovo scenario con il quale occorre confrontarsi in futuro, ecco che appare necessario mettere in campo in tempo utile tutto quanto occorre per affrontare in modo positivo e costruttivo questa nuova sfida da parte delle tantissime amministrazioni pubbliche locali - che rappresentano le principali stazioni appaltanti in materia di servizi pubblici locali - sparse sul territorio, così da garantire un sicuro successo delle ipotesi di esternalizzazione delle gestioni. Molte di queste sono di ridotte o ridottissime dimensioni e, ciò non di meno, saranno comunque chiamate a confrontarsi, nel caso ottimo per propria scelta, o siano costrette, a procedere ad una esternalizzazione delle gestioni, con una controparte rappresentata da gruppi industriali, anche e soprattutto internazionali, di dimensioni ragguardevoli e, pertanto, in grado di assumere stuoli di agguerriti consulenti giuridici ed economici.

La consapevolezza della necessità di fornire a tutte le stazioni appaltanti una strumentazione di base utile ad affrontare con minori timori e rischi questa nuova sfida, ha spinto l'Agenzia per i servizi pubblici locali ad individuare come priorità assoluta la predisposizione di linee guida utili per aiutarle a redigere una completa e corretta bozza dei contratti di servizio e delle carte degli utenti da allegare ai bandi di gara attraverso i quali procedere all'affidamento a soggetti terzi, sia attraverso le società miste che a società di soli capitali privati, dei servizi pubblici locali ricadenti nel proprio territorio senza correre eccessivi pericoli. Il maggiore rischio in questi casi può, infatti, essere rappresentato dalla quasi certezza che, attraverso esternalizzazioni effettuate da amministrazioni che non posseggono gli strumenti idonei alla predisposizione di adeguati e completi contratti di servizio e carte degli utenti da allegare ai bandi di gara, le liberalizzazioni, da tutti tanto osannate, rischierebbero seriamente di far compiere un pericolosissimo e fatale salto nel buio sia ai pubblici amministratori che per esse

II. Le attività dell’Agenzia

optassero, che agli stessi cittadini ed utenti dagli stessi amministrati, con possibili gravissime ricadute anche per le imprese del territorio.

L’Agenzia ha quindi istituito un gruppo di lavoro formato dai commissari e dai funzionari della stessa Agenzia, oltre a esperti in materia, con il compito di elaborare proposte operative in merito. Al gruppo di lavoro è stato affiancato un comitato scientifico, che ho avuto l’onore di presiedere, incaricato di esaminare il lavoro svolto, proporre eventuali modifiche, integrazioni, approfondimenti e validare infine i risultati raggiunti garantendone la correttezza e l’efficacia.

Ecco perché è parso obiettivo prioritario assegnare al gruppo di lavoro il compito di fornire alle stazioni appaltanti gli idonei strumenti operativi utili a comprendere le problematiche sottese alla predisposizione e corretta redazione sia dei contratti di servizio che delle carte degli utenti, anche al fine di evitare il rischio che le stesse possano essere indotte, come spesso è già accaduto, a mettersi nelle mani di quanto già a monte deciso e predisposto direttamente dagli aspiranti gestori che, molto volentieri, si offrono di venire incontro alle obiettive difficoltà di molti dei funzionari delle stazioni appaltanti, predisponendo loro stessi le bozze dei contratti di servizio e delle carte degli utenti che saranno poi obbligati a rispettare.

È fondamentale che tutte le stazioni appaltanti, prima di indire le singole gare ad evidenza pubblica per l’affidamento a soggetti terzi delle gestioni dei propri servizi pubblici locali, abbiano la piena consapevolezza dell’importanza di una corretta ed esaustiva redazione della bozza di contratto di servizio da allegare al bando di gara e la certezza di aver introdotto nello stesso tutte le clausole imposte dalla legge e, soprattutto, quelle che sono necessarie ad assicurare un corretto ed adeguato funzionamento dei servizi e l’applicazione di tariffe eque ed accessibili ai cittadini utenti ed alle imprese. I documenti messi a punto dal gruppo di lavoro sotto la guida del comitato scientifico che li ha approvati nella loro stesura definitiva, pertanto, proprio allo scopo di facilitarne una lettura immediata ed utile che possa effettivamente tenere conto dello scopo e delle loro finalità, oltre a numerosi elementi di commento, contengono il puntuale richiamo alle norme ed ai principi di diritto, sia nazionali che comunitari, utili a guidare la singola stazione appaltante, oltre che al rispetto degli obblighi discendenti dalla propria scelta a monte sulla concreta modalità con la quale procedere all’affidamento del servizio, anche e soprattutto nella corretta traduzione in concrete e puntuali disposizioni contrattuali di tutto quanto necessario a garantire un effettivo successo delle ipotesi di esternalizzazione della gestione. I commenti ed i richiami sono stati elaborati in modo da tener conto sia degli obblighi derivanti dalla normativa nazionale e dal diritto europeo, che degli ulteriori elementi utili ricavabili dalle best practices, e dalla analisi dei maggiori elementi critici ricavati dal contenzioso già registrato in sede giurisdizionale sui singoli punti.

Il contratto di servizio, in quest’ottica, rappresenta sicuramente il fulcro delle gare

per l'esternalizzazione delle gestioni per il semplice motivo che il suo contenuto, dopo lo svolgimento della gara e l'aggiudicazione della concessione di gestione, non è più modificabile dalle parti, compresa la stessa stazione appaltante che lo ha originariamente predisposto. La *immodificabilità post gara del contratto di servizio allegato al bando* appartiene al DNA stesso del Diritto Comunitario in quanto, in base ad una giurisprudenza consolidata della CGCE (Corte di Giustizia della Comunità Europea), è necessario ricorrere ad una nuova procedura di gara tutte le volte che dopo l'aggiudicazione occorre effettuare modifiche al contratto allegato all'originario bando di gara se tali modifiche o innovazioni alle singole clausole contrattuali in esso contenute siano di natura tale da incidere significativamente sugli elementi conosciuti e tenuti in considerazione da parte degli operatori del settore al momento della formulazione della loro offerta ovvero della decisione di rinunciare a partecipare alla gara.

Si capisce quindi come sia stato ritenuto di fondamentale importanza far comprendere appieno a tutte le stazioni appaltanti questo ruolo di centralità svolto dal contratto di servizio e dal suo contenuto all'interno dell'economia di ogni singola gara sottolineando in primo luogo i concreti rischi che le stesse possono correre in caso di predisposizione di contratti inadeguati o carenti. Queste preoccupazioni sono, pertanto, state sempre al centro dell'attenzione del comitato scientifico e del gruppo di lavoro ed hanno rappresentato il faro che ha illuminato tutti noi nello studio e nella predisposizione dei singoli documenti messi a punto in mesi di lavoro ed oggi pubblicati sul sito dell'Agenzia di Torino a disposizione di chiunque abbia la volontà e l'intelligenza di approfondire queste tematiche, che sono state in essi analizzate e studiate sia sotto il profilo del diritto europeo che del diritto nazionale.

Si tratta, come abbiamo detto, di una serie di strumenti operativi, nati e redatti dal gruppo di lavoro e dal comitato scientifico, studiati per fornire a tutte le stazioni appaltanti un utile supporto alla propria azione amministrativa e per metterle in grado di esercitare in modo documentato, professionale, serio, imparziale, trasparente ed effettivo le proprie fondamentali funzioni di indirizzo e controllo sulle più significative scelte strategiche ed organizzative idonee a garantire ai propri cittadini quegli standard di qualità, quantità e sicurezza dei servizi pubblici ai quali hanno diritto.

Da sempre ricordo sia ai miei studenti sia a quanti hanno la bontà di seguire i miei interventi in pubblico che, come mi ha insegnato il mio grandissimo maestro torinese professore Giuliano Marini, le leggi si chiamano così perché è *un imperativo presente*: tutti devono leggere con attenzione le disposizioni che costituiscono i singoli atti normativi, prima di avventurarsi in valutazioni giuridiche ed interpretazioni personali, circa il loro vero o presunto significato e sulla loro effettiva portata.

Noi del comitato scientifico e del gruppo di lavoro abbiamo pienamente rispettato questa che può apparire una semplice e banale regola di buon senso ma che in materia di servizi

II. Le attività dell'Agenzia

pubblici locali, per esperienza personale, è stata fino ad oggi anche troppo ignorata da molti di quei soggetti che prendono pubblicamente posizione su questa delicata materia senza molta cognizione di causa. Aggiungo, accingendomi a chiudere queste brevi riflessioni, che questo suggerimento vale anche per le sentenze ed i documenti europei pubblicati in materia di servizi di interesse generale e mi permetto di suggerire che andrebbe applicata anche per i documenti messi a punto dal gruppo di lavoro con il coordinamento e la supervisione del comitato scientifico che mi onoro di aver presieduto e di cui sento di dover pubblicamente ringraziare gli autorevoli componenti per l'intelligente e proficua collaborazione anche perché solo grazie al loro bagaglio di esperienza negli specifici settori di competenza è stato possibile portare a termine il compito affidatoci dall'Agenzia.

L'auspicio è che tutte le stazioni appaltanti tengano conto di queste prime linee guida ed inizino a specializzare parte del proprio personale, o degli uffici a cui si affidano per la redazione dei bandi, nella specifica materia della redazione del contratto di servizio e delle carte degli utenti da allegare al bando di gara.

Concludendo, ricordo che, come ho già avuto modo di sottolineare nel convegno di presentazione dei primi risultati prodotti da questo cantiere di lavoro, le linee guida pubblicate sul sito dell'Agenzia, devono rappresentare un work in progress in quanto i documenti ad oggi messi a punto devono essere ritenuti in corso di rielaborazione continua a seguito del possibile intervento di ulteriori novità normative o giurisprudenziali in materia (sia nazionali che europee) o grazie ad eventuali suggerimenti di cose da aggiungere o cose da modificare e correggere rispetto all'attuale loro contenuto, anche attraverso le segnalazioni che dovessero pervenire al comitato scientifico per il tramite del sito dell'Agenzia dei servizi pubblici della Città di Torino, che ci consentiranno di implementarli e correggerli in modo da garantirne un continuo aggiornamento ed arricchimento.

I risultati: il documento generale e i documenti settoriali

*Antonio Ciccia**

L'attività di redazione di indirizzi per la redazione dei contratti di servizio ha prodotto quattro contratti tipo. Al contratto tipo di carattere trasversale e contenente la regolamentazione degli istituti attinenti i rapporti negoziali si aggiungono tre contratti tipo di carattere settoriale (acqua, trasporto, ambiente). Il contratto tipo generale definisce tutti i passaggi del sinallagma: dalle declaratorie di inquadramento del contratto fino alle clausole relative alle vicende modificative e alla cessazione del rapporto negoziale. In una visione d'insieme il valore aggiunto dell'articolato sta già nell'individuazione della griglia secondo indirizzi di cautela e accortezza di formulazione del testo contrattuale. Non si può, a questo proposito, non sottolineare la necessità di un salto di qualità del testo negoziale, rispetto a situazioni pregresse in cui ci si preoccupava poco dell'elaborazione del testo contrattuale, quale elemento per la soluzione di vertenze tra i contraenti: in passati frangenti l'ente pubblico si è avvalso di operatori che, per quanto soggettivamente autonomi, risultavano sostanzialmente assoggettati alle disposizioni dell'ente pubblico in quanto enti strumentali a vario titolo o partecipati dall'ente pubblico stesso. In tali occorrenze non vi era, per così dire, necessità di un articolato lungo e dettagliato, come è d'uso tra soggetti portatori di interessi propri e, quindi, oggettivamente contrapposti.

L'appartenenza del soggetto gestore all'ambito patrimoniale dell'ente pubblico era l'elemento catalizzatore di ogni possibile controversia, tanto che non risulta giurisprudenza significativa sviluppata su contenziosi tra soggetti esercenti di servizio pubblico, costituiti nella forma di azienda speciale o di società pubblica interamente partecipata dall'ente pubblico o a partecipazione pubblica maggioritaria.

Se l'articolato negoziale è la legge tra le parti e se la legge ha la funzione di prevenire i conflitti, la necessità, per scelte di politica legislativa nel settore dei servizi pubblici locali, del ricorso al mercato (che propone l'effettiva alterità del soggetto gestore rispetto all'ente pubblico) trascina il bisogno di una legge contrattuale forte ed efficace, in grado di disporre l'equilibrio delle prestazioni e cioè delle obbligazioni reciproche e di prevedere i possibili conflitti in sede di esecuzione o di interpretazione del contratto.

* *Antonio Ciccia* avvocato, esperto in diritto dei servizi pubblici locali, collaboratore del quotidiano "Italia Oggi".

II. Le attività dell’Agenzia

Il contratto di servizio ha una peculiarità: si tratta di un contratto nel quale l’ente pubblico, su basi di parità con il suo interlocutore, dispone a favore della collettività che riunisce tutti i singoli utenti del servizio, e nel quale vivono istituti di garanzia dell’interesse pubblico, con il coinvolgimento di soggetti terzi; elementi questi tali da alterare l’equilibrio degli interessi costruiti sulla base della sola volontà dei contraenti, impostata comprensibilmente sulla massimizzazione delle utilità individuali ritraibili dallo svolgimento del rapporto contrattuale.

Si potrebbe, infatti, dire che nel contratto di servizio pubblico il soggetto gestore assume quella connotazione istituzionale dell’impresa che da taluni era individuata quale carattere definitorio di qualsivoglia soggetto economico privato.

Se queste sono le linee di fondo in cui si muove il documento generale, non è disagevole la ricostruzione della ratio sottesa ad alcune scelte di merito, pur compiute dallo schema tipo, ancorché teso a non compromettere lo sviluppo della volontà negoziale. Peraltro una preoccupazione di questo tipo deve comunque essere bilanciata dal tecnicismo delle procedure di evidenza pubblica, le quali non consentono di sviluppare in maniera bilaterale le condizioni del futuro contratto da stipularsi tra ente pubblico/stazione appaltante/concedente e soggetto privato/aggiudicatario/concessionario.

L’ambito del servizio pubblico giustifica innanzi tutto le declaratorie con le quali s’inquadra il contratto rispetto alla normativa generale sui servizi pubblici. Un’attenzione particolare deve essere dedicata agli aspetti procedurali ex articolo 23 bis del decreto legge 112/2008: si noti qui che il documento originale si propone come uno strumento contrattuale anche per gli affidamenti in house, che non sono vietati, ma che vengono ristretti nei termini della convenienza per l’utenza e dell’assenza di pregiudizio per la libera concorrenza.

Una scelta di merito compiuta dall’articolato del documento generale concerne la declaratoria dell’osservanza dell’articolo 2, lettera b), comma 461 legge 244/2007, sulla consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori, ancorché l’esegesi della disposizione citata non illumina sul momento in cui la consultazione debba avere luogo (nodo del contendere l’interpretazione dell’espressione legislativa, che colloca la consultazione prima della stipulazione del contratto, e cioè in un momento in cui, stando alla lettera, i giochi sono già fatti e la consultazione sembrerebbe vuota di effettività).

L’articolato del documento generale, si muove sul piano dell’analicità illustrando gli obblighi prestazionali, passando da una base definitoria (individuazione di utenza, ambiti geografici e cronologici e “in sé” delle prestazioni principali e accessorie) ad un orizzonte di programmazione (obiettivi di miglioramento e incremento della prestazione, d’investimento, con una sopravvenuta attenzione particolare agli affidamenti in house). È il richiamato ambito del servizio pubblico che giustifica la scelta di merito compiuta dall’articolato del documento generale inerente la predisposizione di uno standard

minimo della qualità del servizio e ciò si apprezza soprattutto nei contratti tipo settoriali. La qualità del servizio si misura con l'attenzione particolare alla reportistica, che assume una valenza interna (con costanti rinvii all'attività di audit), ma anche una valenza esterna, con una attenta analisi degli istituti ascrivibili a trasparenza del servizio. Degna di rilievo è anche la soluzione tecnica della possibile costituzione di organismi paritetici di monitoraggio, che si aggiunge ad analoghi istituti di derivazione legislativa. L'originale ed ampio excursus dedicato agli adempimenti contabili risponde alla necessità di una definizione analitica delle condizioni contrattuali.

L'ambito del servizio pubblico consente di leggere nella corretta luce i vincoli alla conoscibilità di dati e informazioni aziendali a favore di soggetti e di interessi pubblici di carattere meta-contrattuale: come non ammettere a questo proposito le prerogative esercitabili dalle associazioni dei consumatori, dei consiglieri comunali e dell'Agenzia dei servizi pubblici locali? Si noti che tali obbligazioni di carattere informativo, se talvolta rinviengono espressa fonte normativa (sia nell'an sia nel quomodo), altre volte non possono avere altra base prescrittiva se non nell'articolato contrattuale. Ciò vale non solo per l'Agenzia dei servizi pubblici locali, organo promanante dal Consiglio Comunale ma anche per il consigliere comunale, non essendo sufficiente la copertura normativa dell'articolo 43 del testo unico enti locali, alla luce della non inequivoca configurazione del soggetto privato gestore del servizio pubblico locale quale ente dipendente o collegato dell'ente comunale.

Con riferimento alle vicende esecutive, una segnalazione particolare va al richiamato del codice dei contratti pubblici in relazione ad esternalizzazione di attività.

È sempre e soltanto l'ambito del servizio pubblico che legittima la disciplina delle vicende contrattuali e in particolare le modifiche del rapporto contrattuale: si propone così clausole che tengano conto dell'esigenza di non sconvolgere il quadro delle prestazioni, delineato al momento delle procedure di selezione del contraente, ma tengono conto anche dell'evoluzione dei bisogni sociali da soddisfare con l'erogazione del servizio. L'ambito del servizio pubblico conforma, inoltre, la scelta di prevedere una griglia di tutele effettive e avanzate per i diritti degli utenti: fino alla standardizzazione del risarcimento del danno patito e difficilmente oggetto di un'azione giudiziaria individuale. Seppure pregno delle esigenze del carattere pubblico del servizio, il contratto non misconosce obiettivi e compatibilità prettamente imprenditoriali: a tali categorie vanno annoverate le scelte d'introdurre, pure accanto a effettivamente disincentivanti penalità contrattuali, meccanismi premiali per lo sviluppo di soluzioni pregevoli sul piano dell'efficienza del servizio.

Nei contratti settoriali relativi ai servizi idrici, di igiene ambientale e del trasporto pubblico si dettagliano gli indicatori che garantiscono standard di qualità del servizio e una migliore gestione delle clausole negoziali.

I risultati: la Carta degli utenti

Antonio Ciccia

La Carta degli utenti ha un innegabile pregio giuridico: rendere concreto il principio di correttezza, altrimenti detto “della buona fede” contrattuale. Ha, infatti, per oggetto l’individuazione degli standard di qualità e quantità relativi alle prestazioni erogate da parte del gestore, le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie, nonché le modalità di ristoro dell’utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso d’inottemperanza.

Nell’architettura delle linee guida dell’Agenzia dei servizi pubblici locali del Comune di Torino lo spazio dedicato alla Carta degli utenti è un apposito allegato. Ma non tradisca la scelta della collocazione e non si pensi che la posizione denoti l’estraneità della Carta rispetto all’omogeneità degli indirizzi generali: l’allegato al contrario vuole amplificare ed amplifica la peculiarità del testo.

Rappresenta il livello di adeguatezza minimo alle esigenze del terzo beneficiario sostanziale del contratto di servizio (l’utente, appunto) e rappresenta la norma-ponte fino all’emanazione della Carta della qualità, da definirsi con il contributo degli stessi consumatori e utenti.

Si noti lo sviluppo in crescendo degli aspetti di definizione partecipata della normativa sugli standard del servizio pubblico. In una prima fase domina l’unilateralità della Carta “degli” utenti (meglio sarebbe dire Carta “per” gli utenti), elaborata dall’ente affidante il servizio, con una legittima scelta *praeter legem*. Con l’affidamento del servizio si verifica l’adesione del soggetto gestore e la Carta degli utenti diventa elemento della disciplina bilaterale del rapporto contrattuale. Fin qui l’ente affidante assume la veste di un rappresentante sostanziale degli interessi della categoria dei consumatori, che si emancipa, in una terza fase, nella sottoscrizione delle intese, base necessaria per la redazione della carta della qualità dei servizi ex comma 461, comma 1, lett. a), legge 244/2007.

Con quanto detto non si ritiene di prendere posizione circa il ruolo delle intese con i consumatori prima dell’elaborazione del contratto di servizio, volendosi solo narrare, da un punto di vista logico, il progressivo spostamento dello spazio d’azione riservato a consumatori e utenti. Non a caso la Carta degli utenti, allegata agli indirizzi generali, chiarisce che non ci può essere sovrapposizione o peggio conflittualità con la Carta della qualità: la Carta degli utenti inizierà ad avere piena efficacia a partire dalla decorrenza del

contratto di servizio, mentre la cessazione della sua efficacia sarà prevista in coincidenza con l'entrata in vigore della Carta della qualità dei servizi. Tutto ciò senza soluzioni di continuità, prevedendo adozione di norme di coordinamento e transitorie per evitare difficoltà e disservizi all'utenza nel momento del passaggio dalla vigenza della Carta degli utenti alla Carta della qualità dei servizi.

In sostanza le prerogative degli utenti sono troppo importanti per rinviarne la codifica contrattuale alla carta della qualità e la stessa qualità del servizio necessita di essere applicata fin dal momento in cui il gestore inizia ad operare, vincolato su scelte unilaterali dell'ente affidante, ma ontologicamente cedevoli alle intese tra ente gestore e fruitori del servizio. Nel merito la Carta degli utenti, nella sua versione base propone temi costitutivi della posizione dei fruitori che vanno dall'accesso ai servizi, all'esattezza delle prestazioni in cui il servizio pubblico si concretizza, fino alle garanzie di effettività dell'esattezza del servizio. Sotto il primo punto si collocano gli standard sull'uguaglianza, imparzialità e parità di trattamento, a parità di condizioni impiantistico-funzionali del servizio prestato, fra le diverse aree geografiche e fra le diverse categorie o fasce di utenti. Soltanto con una possibile deroga: azioni positive per discriminazioni appunto "in positivo" a favore di categorie disagiate o svantaggiate a compensare situazioni di svantaggio iniziale ostruzionistiche rispetto a un pieno e facile accesso al servizio.

Al capitolo *Esattezza delle prestazioni* si possono ascrivere le regole della continuità, dell'efficienza ed efficacia ed economicità, il rispetto della riservatezza, della tutela dell'ambiente, della puntualità per gli appuntamenti con l'utente.

Al capitolo *Garanzie di effettività* si ascrivono gli obblighi di comprensibilità del gestore sia nei documenti scritti, sia nelle relazioni dirette tra addetti al servizio e fruitori, ma soprattutto l'obbligo generale e specifico di trasparenza nelle informazioni all'utenza (anche nella fatturazione). Gli obblighi devono essere realizzati nella maniera più comoda per l'utente, che deve poter fruire dei mezzi di comunicazione offerti dalla società dell'informazione (rete, mail) pur accanto ai sistemi tradizionali (sportelli aperti al pubblico), sempre in un quadro di limiti massimi insuperabili per i tempi di risposta. Istituto trasversale all'esattezza della prestazione e alle garanzie di effettività della stessa è il reclamo, anch'esso da conformarsi a semplicità delle forme e snellezza della procedura e prontezza del rimedio.

Altrettanto è a dirsi per la disciplina del risarcimento dei danni e del contenzioso in genere, che deve privilegiare modalità di soluzione stragiudiziali e conciliative.

La clausola sulla tenuta della contabilità nei contratti di servizio

Pierfranco Risoli

Quanto prodotto dall’Agenzia al punto *Adempimenti contabili*, da introdurre nei contratti di servizio affinché essi meglio corrispondano alla necessità di fornire all’ente pubblico affidante strumenti per un effettivo controllo circa l’economicità, efficienza ed efficacia della sua attività ancorché attuata attraverso l’affidamento ad un soggetto terzo, discende da una filosofia della contabilità delle imprese volta a soddisfare plurime esigenze:

1. obblighi di legge europei e nazionali (civili, fiscali...) unicamente là ove le presunzioni di legge non siano stimate adeguatamente pertinenti, ulteriori obblighi conformi alle best practices
2. necessità gestionali (report periodici che restituiscano all’imprenditore un’immagine reale dell’andamento del/dei singoli business in cui l’impresa opera)
3. obblighi/opportunità derivanti da rapporti convenzionali e pertanto contrattualmente assunti come pure da legislazioni di vario ordine e grado in cui l’impresa opera (settori, zone geografiche...).

Per altro l’ente affidante un servizio necessita di strumenti per poter controllare se quanto gli è stato promesso contrattualmente viene effettivamente conseguito; molti di questi controlli attengono a fenomeni e/o accadimenti che non necessariamente hanno un riscontro a livello contabile obbligatorio per norma di legge. Altri, invece, e sommamente quelli attinenti la verifica dell’economicità e dell’efficienza, hanno sicuramente degli immediati riflessi anche di ordine contabile.

La legislazione europea ha recepito quest’istanza rendendosi ben conto che, senza trasparenza nelle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche nonché tra le imprese e gli enti pubblici affidanti, la trasparenza e la concorrenza sarebbero rimaste parole vuote.

Nello spirito di dare sostanza a un assunto già di per sé pienamente valido, l’Agenzia, per il tramite dei suoi gruppi di lavoro, ha previsto e predisposto alcuni articoli da inserire nei contratti di servizio affinché i principi, di natura sostanziale, testé enunciati trovassero compiuta attuazione in un’obbligazione giuridica concordata. Come per tutti i contratti,

l'individuazione dell'oggetto, del prezzo, delle modalità di adeguamento (soprattutto per i contratti di durata come quello in oggetto), oltre alle più generali garanzie che l'ente affidante è opportuno si riservi al fine di monitorare al meglio il "durante" dell'esecuzione del servizio, sono di fondamentale importanza. Lo sforzo deve quindi essere quello della massima chiarezza nella loro definizione.

Quanto previsto nello schema generale di contratto servizio predisposto dall'Agenzia al punto *Adempimenti contabili* di cui al paragrafo 2.9, ovvero:

Le previsioni contrattuali relative agli adempimenti contabili non possono limitarsi ad una mera enunciazione di prescrizioni per una corretta tenuta della contabilità, principi peraltro disciplinati puntualmente dalla normativa civilistica e dai principi contabili, sia nazionali che internazionali; l'obiettivo principale di questa sezione contrattuale dovrebbe essere quello di garantire la disponibilità delle informazioni necessarie all'ente pubblico al fine di valutare, sotto il profilo economico, l'operato del gestore in termini di:

- *efficienza nell'utilizzo delle risorse*
- *capacità di mantenere nel tempo le condizioni di equilibrio reddituale, patrimoniale, finanziario*
- *valutazione dei processi di investimento e di miglioramento delle condizioni di efficienza di impiego delle risorse e di svolgimento dei processi*
- *corretto bilanciamento tra la pressione alla riduzione dei costi e la necessità di garantire il livello di servizio concordato*
- *possibilità per l'ente pubblico di stimolare, ovvero moderare, strategie di investimento e di miglioramento dei livelli di servizio, avendo piena visibilità sui conseguenti risvolti economici per il gestore e tariffari per gli utenti*

si traduce, contrattualmente, nella necessità di prevedere una contabilità per centri di costo relativa ai singoli servizi oggetto del contratto e nel contempo nella loro necessaria quadratura con la contabilità generale, espressione complessiva di tutta l'attività esplicata dal soggetto concessionario.

Nello *Schema per un contratto di servizio tipo generale* al paragrafo citato, e suoi successivi corollari, vi sono ampie e dettagliate modalità di rendicontazione tali da consentire di evidenziare separatamente i ricavi, i costi, le attività e le passività afferenti i singoli business affidati, ovvero ragionevolmente attribuibili ad essi anche rispetto ad altre attività eventualmente svolte dal soggetto gestore.

II. Le attività dell'Agenzia

Sono di particolare rilevanza:

- le informazioni segmentali (costo del lavoro, dell'energia, delle materie prime e di consumo)
- le basi di ripartizione e di allocazione delle risorse relative a ogni business; si tratta della corretta attribuzione di costi diretti, costi indiretti e spese generali da allocare sulla base di un assoluto criterio di trasparenza
- le eventuali di transfert pricing (particolare attenzione da riservare ad eventuali trasferimenti di utilità e/o di beneficio da un centro di costo ad un altro, oltreché tra società appartenenti allo stesso gruppo e/o afferenti ad aree geografiche diverse da quelle toccate dall'attività prevista nel contratto di servizio)
- la necessità, in via residuale ma assolutamente pregnante in termini concettuali, di poter verificare puntualmente e open book tutte quelle grandezze che costituiscono la base per la revisione e/o l'adeguamento delle tariffe dei servizi.

Infine, appare opportuno prevedere che l'organo di Audit sia un soggetto con le capacità tecniche e la possibilità giuridica di entrare nel merito della verifica delle grandezze che costituiscono la base di confronto tra il soggetto affidatario e l'ente affidante in merito al rispetto delle clausole di natura quali-quantitativa di cui il contratto di servizio è portatore. Lo sforzo è, e deve essere, quello di dare un senso logico e consequenziale alla richiesta dell'ente nei confronti del soggetto affidatario dell'appalto.

Quanto detto è tanto più vero quando il servizio è fornito da un soggetto che opera in settori diversi, in aree geografiche diverse, magari all'interno di un gruppo multi-aziendale a carattere anche sopranazionale: è facile comprendere che i report gestionali senza le caratteristiche dianzi riferite sono di scarsa utilità al fine della verifica del rispetto dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia che l'utenza, e per essa l'ente affidante, deve poter riscontrare.

Le ricadute applicative: la deliberazione del Consiglio Comunale sugli indirizzi in materia di contratti di servizio e di carte dei servizi e gli indirizzi per la gara nel trasporto pubblico locale

Enrico Bayma

Il lavoro svolto dall'Agenzia per i servizi pubblici locali in tema di contratti di servizio non è stato solo un esercizio teorico ed astratto: al contrario, esso ha avuto ricadute nella concreta prassi della Città. Infatti, il Consiglio Comunale con una deliberazione di iniziativa consiliare (presentata da ben diciannove consiglieri comunali), ed approvata il 12 luglio 2010, ha recepito quanto elaborato dall'Agenzia, trasformando il tutto in indirizzi vincolanti per l'attività della Giunta.

Il provvedimento, innanzitutto, contiene alcune affermazioni introduttive riguardanti la rilevanza del tema della gestione dei servizi pubblici locali. Rilevanza che nasce dalla considerazione secondo la quale l'adeguata quantità e qualità dei servizi, da una parte, facilita l'inclusione di nuove fasce sociali che, in difetto, continuerebbero a restare emarginate; dall'altra, agevola gli attori economici nell'individuare la migliore localizzazione per le loro attività anche in base alle risorse sociali ed ai servizi che una comunità offre.

Valutando quindi opportuno svolgere i compiti d'indirizzo politico amministrativo, fornendo indicazioni vincolanti alle proposte di contratto di servizio che la Giunta Comunale sottoporrà al Consiglio Comunale per la loro discussione ed approvazione, il Consiglio, si legge sempre nel provvedimento in questione, dopo aver preso atto del notevole lavoro svolto dall'Agenzia, esplicita alcune considerazioni in merito alla natura ed al ruolo dei contratti di servizio.

Si sottolinea, in particolare, che la redazione dei medesimi risponde alla necessità d'individuare gli strumenti più appropriati per regolare i rapporti tra le parti affinché gli enti locali possano esercitare la funzione di indirizzo e di controllo sui servizi: sia nel caso in cui si metta a gara un determinato servizio, sia se si debba procedere alla cosiddetta gara a doppio oggetto, per l'individuazione del socio privato con compiti operativi da aggregare ad un'azienda pubblica, sia se il medesimo servizio è gestito da un'azienda pubblica anche se di totale proprietà dell'ente locale concedente, ivi comprendendo in tale dizione la fattispecie dell'azienda speciale.

Appare quindi necessario che il contratto di servizio sia predisposto con la massima

II. Le attività dell'Agenzia

cura ed attenzione, dato il suo carattere di strumento deputato alla regolamentazione dei rapporti tra l'ente pubblico ed il soggetto gestore del servizio pubblico locale, le cui modifiche sono consentite solo se le stesse erano già inserite a livello di possibilità, determinate o determinabili, nel contratto originario.

La parte narrativa, infine, si chiude affermando che grande importanza riveste il coinvolgimento delle associazioni che rappresentano i consumatori, nonché la necessità di garantire piena ed immediata tutela ai cittadini. Tutela che, come noto, è garantita dall'adozione della carta della qualità dei servizi la quale deve prevedere il livello delle prestazioni da garantire da parte del concessionario, con anche eventuali risarcimenti in caso di mancato rispetto degli standard predeterminati. Per ottenere questo risultato, la deliberazione riprende qui, con alcune modifiche, una delle più originali proposte dell'Agenzia. Si sa, infatti, che ai sensi dell'articolo 2 comma 461 della legge 244/2007, le carte di qualità dei servizi sono predisposte dal soggetto gestore in conformità ad intese stipulate con le associazioni dei consumatori e le associazioni imprenditoriali interessate. Una modalità che sembrerebbe precludere ogni ruolo all'ente locale: conclusione assai paradossale, se si pensa che proprio il Comune è il primo rappresentante dei cittadini. Proprio per questo l'Agenzia ha proposto che l'ente pubblico affidante predisponga una carta degli utenti da allegare al contratto di servizio in modo da mantenere in capo all'ente locale il potere/dovere di determinare il reale cuore degli elementi ai quali le predette carte della qualità dei servizi si dovranno necessariamente attenere.

La deliberazione passa in rassegna le diverse eventualità prevedendo:

- *una modifica delle carte dei servizi attualmente vigenti per adeguarle a quanto previsto dal comma 461 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 ed agli schemi delle carte degli utenti allegati alla deliberazione*
- *l'immediata applicabilità, nei nuovi contratti di servizio della carta adottata dal precedente concessionario, così come modificata ai sensi del precedente alinea, in attesa dell'elaborazione della relativa carta dei servizi da parte del gestore subentrante, la quale non potrà peraltro prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella precedente carta*
- *l'immediata applicabilità, in caso di affidamento di un nuovo servizio, o comunque di un servizio per il quale non sia preesistente alcuna carta dei servizi, della carta degli utenti, che dovrà rimanere in vigore fino all'approvazione della carta dei servizi da parte del gestore subentrante, la quale non potrà prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella carta degli utenti stessa.*

La proposta di deliberazione approvata dal Consiglio Comunale, sulla base delle considerazioni suesposte, ha pertanto approvato un dispositivo estremamente chiaro.

- *In primo luogo il Consiglio decide di adottare gli indirizzi generali di contratti di servizio formulati dall'Agenzia come contenuto necessario di tutti i contratti di servizio che la Città di Torino intenderà sottoscrivere con i soggetti individuati per la gestione dei servizi pubblici locali. Si è cioè inteso, in tal modo, operare un indirizzo vincolante sia per la Giunta, nel momento in cui dovesse presentare al Consiglio proposte di nuovi contratti di servizio, sia per sé medesimo poiché questa deliberazione assume la valenza di un atto che contiene criteri generali, ai quali risulta obbligatorio attenersi. Salvo il caso in cui, naturalmente, il Consiglio Comunale, su proposta della Giunta o autonomamente, decida di omettere motivatamente l'inserimento nel testo di alcune clausole, o di modificarne il contenuto rispetto a quello suggerito negli indirizzi, quando ciò consenta, con riferimento alla bozza di contratto di servizio di volta in volta in esame, di meglio tutelare gli interessi pubblici coinvolti. Si prevede cioè la possibilità di derogare agli indirizzi in materia se questo meglio risponde all'interesse pubblico: con l'unico obbligo, evidente, di dover motivare la scelta effettuata.*
- *Quale corollario della scelta testè effettuata, si adottano altresì gli indirizzi particolari di contratti di servizio predisposti dall'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali in materia di trasporto pubblico locale, risorse idriche ed igiene ambientale, da intendersi quali contenuti ulteriori e non sostitutivi degli indirizzi generali.*

Per quanto riguarda invece le carte dei servizi, riprendendo quanto già espresso nella parte narrativa, si conferisce innanzitutto mandato alla Giunta Comunale di compiere gli atti necessari per modificare le carte dei servizi attualmente vigenti adeguandole a quanto previsto dal comma 461 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 ed agli schemi delle carte degli utenti allegati alla deliberazione. Si prevede inoltre che, nei nuovi contratti di servizio da stipulare con i soggetti incaricati di erogare i servizi pubblici locali, sia immediatamente applicabile la Carta adottata dal precedente concessionario, così come modificata ai sensi del precedente punto del dispositivo, in attesa dell'elaborazione della relativa carta dei servizi da parte del gestore subentrante, la quale non potrà peraltro prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella precedente carta.

Ancora, si dispone, in caso di affidamento di un nuovo servizio, o comunque di un servizio per il quale non sia preesistente alcuna carta dei servizi, che la carta degli utenti sia immediatamente efficace, e che rimanga in vigore fino all'approvazione, da parte del gestore subentrante, della carta dei servizi che non potrà prevedere livelli di tutela minori di quelli contenuti nella carta degli utenti medesima.

Il dispositivo contiene poi due norme che potremmo definire "di chiusura": con la prima, si conferisce mandato alla Giunta Comunale affinché, quanto previsto nei punti precedenti

II. Le attività dell’Agenzia

del dispositivo, sia contenuto in tutte le proposte di contratto di servizio che saranno sottoposte all’esame del Consiglio Comunale per l’approvazione. Con la seconda, invece, si cerca di disciplinare i casi in cui l’affidamento di un servizio sia effettuato non dalla Città ma da una qualche forma associativa della quale la Città stessa fa parte: in tal caso, il Consiglio Comunale non ha alcuna competenza in merito all’approvazione del relativo contratto di servizio. Si prevede, pertanto, che gli indirizzi contenuti nella proposta dovranno essere assunti quali linee guida per gli orientamenti che i rappresentanti del Comune in tali enti dovranno assumere. In sostanza, toccherà alla Giunta verificare che i rappresentanti della Città propongano all’organismo sovracomunale l’adozione di un contratto di servizio ispirato alle linee di indirizzo apprezzate dall’Assemblea elettiva della Città.

Infine, forse in onore alle istanze partecipative, il Consiglio Comunale ha deciso di prevedere, ferme restando le forme obbligatorie di coinvolgimento delle associazioni dei consumatori previste dal comma 461 dell’articolo 2 della legge 244/2007, su proposta della Giunta Comunale o autonomamente, prima dell’approvazione del contratto di servizio, altre forme di consultazione delle stesse associazioni o, per lo meno, di quelle maggiormente rappresentative, da individuare sulla base di adeguati parametri oggettivi contenuti nel regolamento stabilito per i rapporti tra Comune ed associazioni dei consumatori.

Successivamente all’approvazione delle linee d’indirizzo, il Consiglio ha tratto le sue conseguenze nel momento in cui ha dovuto esaminare la proposta, elaborata dalla Giunta Comunale, d’indizione della gara, e di approvazione del relativo contratto di servizio, per la concessione integrata dei servizi di mobilità cittadina: trasporto pubblico locale, linea 1 di metropolitana, parcheggi e servizi turistici.

La proposta di deliberazione, la cui predisposizione da parte degli uffici dell’organo esecutivo era iniziata prima dell’approvazione dell’atto d’indirizzo consiliare, è parsa alle commissioni consiliari incaricate di esaminarla, solo parzialmente conforme ai suddetti indirizzi. È stato quindi dato mandato agli uffici dell’Agenzia di aprire un confronto con il Settore partecipazioni aziendali. Al termine di tale confronto, seguito da ulteriori modifiche apportate con l’approvazione di specifici emendamenti consiliari, la deliberazione inerente i servizi della mobilità cittadina è stata approvata in una formulazione, significativamente diversa dall’originaria proposta, rispettosa delle linee guida in materia di contratti di servizio.

Il monitoraggio e la partecipazione

*Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti, Michele Pasino**

Tra le attività inserite nel programma 2007 - 2011 dell'Agenzia, uno degli ambiti su cui in modo particolare si è concentrata l'attenzione, al fine di sviluppare specifiche competenze di gestione, ha riguardato lo sviluppo di sistemi di monitoraggio dei servizi pubblici locali.

Dopo aver verificato le condizioni gestionali nonché la presenza di risorse sufficienti, in accordo con i settori competenti per materia, è stata attuata una prima sperimentazione, in base agli esiti della quale poter adempiere con il raggiungimento del principale obiettivo di proposta dell'istituzione di un sistema di monitoraggio permanente di alcuni aspetti dell'erogazione dei servizi pubblici particolarmente sentiti dal cittadino. Si rimanda al CD-ROM allegato per le informazioni specifiche relative ai dati raccolti e alla loro organizzazione in tabelle e grafici di sintesi.

Il tutto in considerazione del fatto che si è ritenuto che un buon sistema di monitoraggio dei servizi, organico e diffuso nel territorio, possa costituire una delle fonti di informazioni più preziose per l'ottimizzazione delle clausole contrattuali e delle penali da inserire nei contratti di servizio, nonché per il rispetto degli impegni che i gestori assumono verso il pubblico nelle loro carte dei servizi.

Il sistema di monitoraggio potrebbe inoltre essere visto dalle aziende concessionarie dei servizi in analisi come un'opportunità di rilevazione insostituibile di dati utili a fini interni, per orientare o riorientarsi costantemente verso gli obiettivi di gestione prefissati. In questo contesto diventa possibile, anzi auspicabile, studiare forme di partecipazione delle aziende ai meccanismi di monitoraggio, impregiudicata la responsabilità del coordinamento e della gestione, che resta opportuno mantenere in capo a un soggetto terzo, imparziale, quale la stessa Agenzia.

In funzione preparatoria ed in via sperimentale, l'Agenzia ha dunque varato un piano di monitoraggio dei servizi di illuminazione pubblica e degli impianti semaforici, per rilevare i tempi di attesa intercorrenti tra la rilevazione e la riparazione dei guasti oltre che il coordinamento e una prima attuazione di un analogo sistema di monitoraggio della qualità percepita dello stato di pulizia della città, resa oggettiva attraverso la scelta

* *Alessia Battaglia, Leonardo Bonfanti* cfr. pag. 69.
Michele Pasino informatico, è collaboratore dell'Agenzia.

II. Le attività dell'Agenzia

di alcuni valori guida, che prevede il coinvolgimento delle circoscrizioni e di rilevatori volontari, verificando in tale occasione le condizioni per arrivare in prospettiva alla messa a regime di un sistema partecipato di monitoraggio sulla qualità dell'ambiente cittadino che potrà interessare tutto o comunque buona parte del territorio urbano. In previsione anche la possibilità, a partire dagli esiti della sperimentazione dei servizi già citati, di progettare adattamenti utili a originare un modello di monitoraggio esportabile ad altri settori e adottabile per i servizi pubblici locali in genere quali il trasporto pubblico locale, i servizi farmaceutici, cimiteriali, sportivi, culturali...

Dagli esiti dell'ultima sperimentazione è inoltre emerso in modo evidente come l'effetto del coinvolgimento di cittadini volontari motivati e capaci nell'attività di rilevazione non soltanto permetta di attuare un sistema di monitoraggio senza la necessità del ricorso a risorse professionali costose, permettendo di contenere sensibilmente i costi rendendoli per lo più irrisori, ma produca inoltre l'effetto di offrire a tutti i cittadini interessati, previa idonea formazione, un'occasione di concreta partecipazione al miglioramento di aspetti sensibili della qualità del vivere urbano.

La completa realizzazione del progetto si prefigge lo scopo di migliorare la qualità dei servizi pubblici locali, coinvolgendo, nell'azione di controllo, direttamente i cittadini fruitori dei servizi stessi. Il tutto parte dalla considerazione che l'attenzione alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini è alla base del processo di trasformazione e modernizzazione in atto nelle Pubbliche Amministrazioni e che tale obiettivo può essere realizzato favorendo innanzitutto un rapporto di collaborazione e di costante coinvolgimento dei cittadini alle decisioni pubbliche. Il monitoraggio potrà dunque consentire l'acquisizione di una nuova consapevolezza circa il ruolo del cittadino, non più passivo destinatario ma partecipe del miglioramento del servizio, anche laddove non possiede un diretto potere decisionale.

Il monitoraggio di alcuni servizi

Progetto sperimentale impianti semaforici e illuminazione pubblica

Lo scopo dell'attività sperimentale di monitoraggio è stato quello di segnalare i guasti degli impianti semaforici e di illuminazione pubblica e quindi verificare la riparazione conseguente alla segnalazione e i tempi dell'intervento. I risultati da conseguire sono stati quelli di una partecipazione diretta dei cittadini e delle circoscrizioni al buon funzionamento degli impianti che prevengono gli incidenti e illuminano le loro strade, una maggiore efficacia di IRIDE Servizi negli interventi, una verifica sul rispetto dei tempi di riparazione dichiarati nelle carte dei servizi e nei contratti di servizio.

Nell'attività di monitoraggio, iniziata nel 2007, sono stati coinvolti, insieme all'Agenzia, le Circoscrizioni 3, 6, 9, 10, la concessionaria di IRIDE Servizi, il vicesindaco Tom Dealessandri e gli assessori competenti Giuseppe Borgogno, Marta Levi, Domenico Mangone, Maria Grazia Sestero, Roberto Tricarico. Ogni circoscrizione ha selezionato autonomamente i volontari per il monitoraggio degli impianti semaforici e dell'illuminazione pubblica, individuando inoltre un referente amministrativo all'interno della propria struttura. I volontari hanno quindi partecipano a due incontri di formazione per ogni circoscrizione, organizzati da IRIDE Servizi e dall'Agenzia, allo scopo di comprendere il loro compito, prendere dimestichezza con gli strumenti di lavoro, acquisire tutte le informazioni utili per meglio compiere le loro funzioni.

Sono state predisposte delle schede, sia cartacee che in formato elettronico, atte a rilevare le segnalazioni in maniera coerente al sistema di individuazione degli impianti adottato da IRIDE Servizi. Le schede compilate dai volontari, sono state consegnate alle circoscrizioni di competenza. Le circoscrizioni, tramite personale specificamente incaricato, hanno inviato in formato elettronico le segnalazioni all'Agenzia che a sua volta le ha inoltrate a IRIDE. In tal modo l'Agenzia ha potuto tener conto del tempo impiegato per la risoluzione dei malfunzionamenti, sia in base alle chiusure delle segnalazioni da parte di Iride, sia monitorando direttamente i lavori attraverso i volontari.

I volontari hanno quindi controllato che gli interventi siano stati effettivamente compiuti, che la riparazioni siano state soddisfacenti, riportando gli esiti delle verifiche alle circoscrizioni e all'Agenzia. Attraverso l'utilizzo di un apposito programma informatico è stato possibile tenere traccia di tutte le segnalazione e delle riparazioni, oltre a generare statistiche sull'efficacia degli interventi. Nel mese di ottobre del 2009 si è svolta nella Sala del Consiglio Comunale una riunione a cui hanno partecipato i volontari, gli

II. Le attività dell'Agenzia

assessori competenti, l'Agenzia per i servizi pubblici locali, i presidenti delle circoscrizioni interessate, l'amministratore delegato di IRIDE. In questa occasione i cittadini coinvolti nel progetto hanno potuto interloquire direttamente con i decisori politici e con i vertici di IRIDE.

Progetto sperimentale igiene urbana

Nell'anno 2005 è stato predisposto, a cura della Divisione Ambiente della Città di Torino, dell'Agenzia per i servizi pubblici locali e in accordo con AMIAT, uno studio di monitoraggio della pulizia della città che ha consentito di disporre di dati quali-quantitativi oggettivi basati sulla scelta di parametri di monitoraggio e di indicatori di pulizia, utilizzabili per valutazioni della qualità percepita sulla base di un sistema standardizzato. L'esperimento, attuato nelle Circoscrizioni 3, 5, 6 e 9, ha dato risultati significativi. Tuttavia, il sistema, in particolar modo qualora esteso ad alcune o a tutte le altre circoscrizioni, avrebbe comportato costi di gestione difficilmente sostenibili dalla Città, sia direttamente, sia attraverso l'azienda partecipata, né pareva opportuna la traduzione di tale incremento di costi del servizio in un aumento proporzionale della TARSU (Tassa Rifiuti Solidi Urbani). Pertanto, la Giunta Comunale ha successivamente incaricato l'Agenzia per i servizi pubblici locali e la Divisione Ambiente di riprogettare il sistema di monitoraggio, sempre in accordo con AMIAT (Azienda Multiservizi Igiene Ambientale Torino), coinvolgendo le circoscrizioni e il volontariato (deliberazione Giunta Comunale 4661/2009).

L'obiettivo del progetto è quello di verificare secondo parametri oggettivi lo stato di pulizia:

- delle strade, della zanella, dei marciapiedi, dei cestini di raccolta dei rifiuti
- delle aree dei mercati
- dei parchi e aree giochi riservate ai bambini
- dei servizi igienici pubblici.

La metodologia adottata consiste nel rilevare, analizzare ed elaborare i dati mediante:

- applicazione di specifiche tecniche di rilevamento e di elaborazione (parametri ed indicatori)
- predisposizione di schede di rilevazione in base a parametri individuati
- rilevazione in campo dei dati

- resa dei dati per il popolamento di un data base
- elaborazione dei dati in base agli indicatori individuati
- valutazione dei risultati in base alla variazione osservata dei valori degli indicatori.

Si è scelto di mantenere invariato il sistema del calcolo degli indici precedentemente adottato e di procedere alla trasposizione cartacea dell'originale sistema di rilevazione sul palmare.

I dati rilevati devono quindi essere inseriti in un'apposita base di dati realizzata in funzione della possibilità di rendere i dati in modo da costruire gli indici parziali e globali dello stato di pulizia.

Tale base di dati sarà utilizzata per effettuare elaborazioni relative a singoli parametri o a più parametri per ciascun lato isolato, per più lati isolato, per via, per circoscrizione e per porzioni o per il totale del territorio cittadino.

Dopo aver opportunamente modificato il progetto e in seguito alla revisione del software e del metodo di rilevazione, presentati nel corso di un incontro con l'assessore all'ambiente tenutosi nel mese di luglio 2010, è stata avviata una prima fase sperimentale con lo scopo di monitorare parte di una delle dieci circoscrizioni cittadine (in prevalenza con riferimento ad uno specifico quartiere).

Attraverso la collaborazione con l'ufficio Tempo per Torino, Settore Tempi e Orari della Città, Divisione Gioventù, è stato creato un elenco tra gli iscritti ad uno specifico progetto denominato Senior Civico, composto da settantadue persone ipoteticamente interessate alla partecipazione al progetto di monitoraggio ambientale. Le stesse sono state contattate e sottoposte ad intervista telefonica atta a confermare l'effettivo interesse, la disponibilità in termini di tempo e mobilità sui territori individuati, oltre che il grado di informatizzazione e la disponibilità ad utilizzare una macchina fotografica di proprietà.

Dopo la riunione di presentazione del progetto è stato raccolto il numero definitivo di volontari disponibili a collaborare alla fase sperimentale. Il gruppo, formato da ventisei volontari sensibili al tema della pulizia della città, è successivamente diventato operativo. Per garantire una maggiore uniformità alle rilevazioni, le quali ci forniscono un giudizio qualitativo sullo stato di pulizia di una specifica area individuata a cui poi viene associato un giudizio quantitativo secondo i pesi individuati dall'algoritmo di calcolo degli indicatori di pulizia, i volontari sono stati raggruppati a coppie ed è stato loro richiesto il confronto con il compagno prima dell'assegnazione del giudizio. In caso di situazioni critiche, per cui l'assegnazione di un giudizio era dubbia tra due valori limitrofi, i volontari hanno fatto riferimento al manuale fotografico fornito loro, fotografando a loro volta l'area in esame. Sono state organizzate quattro uscite di rilevamento operativo sul territorio, seguite

II. Le attività dell'Agenzia

da altrettanti incontri formativi in cui, oltre a verificare l'operato, ci si è confrontati con gli stessi volontari, cercando la reciproca collaborazione, resa forte dal dialogo e dal confronto puntuale. Sulla base di consigli e pareri, oltre che dall'analisi delle rilevazioni effettuate, ci si è resi conto di alcuni punti critici del sistema utilizzato.

Le schede di rilevazione sono state quindi corrette e completate con lo scopo di essere chiaramente leggibili e compilabili anche da chi si affaccia per la prima volta al progetto in questione, le competenze specifiche dei vari attori coinvolti nel percorso che porta alla pulizia della città (siano essi azienda piuttosto che cittadinanza) sono state puntualizzate e chiarite, le mappe dei percorsi da monitorare sono state oggetto di revisione...

Nel corso di circa venticinque giorni, il sistema, che è stato gradualmente migliorato, ha permesso di monitorare circa 80 km di marciapiedi e zanella, le aree occupate dal parco Sempione, dai parchi dell'Arrivore e della Confluenza, i viali di corso Taranto e via Botticelli, oltre che le aree mercatali che insistono sui territori di Barriera di Milano. Ad esclusione delle aree mercatali, per cui le rilevazioni effettuate in orari prossimi alla chiusura degli stessi non hanno permesso di registrare valori sempre significativi, i dati registrati dalla compilazione di un totale di circa 520 schede di rilevazione sono stati aggregati ed espressi in valori percentuali, portando all'elaborazione di grafici di sintesi. Questa fase del lavoro ha inoltre generato un gruppo di volontari, già aderenti al progetto, motivato, coeso, capace, in grado di svolgere l'attività prevista con precisione e affidabilità.

In base agli esiti della sperimentazione, l'ipotesi dell'Agenzia è che sia possibile organizzare, a costi sensibilmente contenuti, quando non irrisori, un sistema di monitoraggio standardizzato, applicabile su tutto il territorio comunale, idoneo a misurare lo stato di pulizia del territorio, così come percepibile in modo il più possibile oggettivo dal cittadino, al fine del suo costante miglioramento.

La nuova visione del progetto prevede inoltre la possibilità di poter entrare nel dettaglio di puntuali situazioni di criticità, cercando di attribuire le responsabilità secondo i regolamenti esistenti e il buon senso civico.

In altre parole, il monitoraggio, una volta a regime, potrebbe caratterizzarsi quale strumento per migliorare lo stato della pulizia della città ed indicare eventuali necessari interventi correttivi quali ad esempio:

- una diversa modulazione degli interventi previsti nel piano annuale approvato dall'Amministrazione Comunale
- interventi di miglioramento del servizio, ove rilevato e ritenuto opportuno, quali, ad esempio, diverso posizionamento dei contenitori di raccolta dei rifiuti, aumento del numero dei cestini in alcuni particolari tratti di via...

- un puntuale adempimento, ove fosse rilevato carente, degli obblighi contenuti nel contratto di servizio regolanti i rapporti tra Comune ed azienda incaricata
- modifiche normative per meglio specificare gli obblighi di tutti i soggetti coinvolti
- campagne di sensibilizzazione mirate a particolari categorie sociali o zone urbane per stimolare comportamenti maggiormente tutelanti il decoro cittadino
- interventi mirati, preventivi o repressivi di specifici comportamenti di cittadini e aziende in violazione dei regolamenti comunali di polizia o igiene urbana.

Dopo la prima fase di sperimentazione del progetto la proposta dell'Agenzia è stata quella di proseguire, sempre in fase sperimentale, estendendo l'operato ad un territorio più vasto, consistente indicativamente in tre circoscrizioni. Perché l'obiettivo sia raggiunto sarà necessario affiancare i gruppi di lavoro esistenti con nuove figure volontarie da ricercare nell'ambito dello stesso progetto Senior Civico, piuttosto che direttamente sul territorio interessato dal nuovo monitoraggio.

In considerazione della criticità derivante dalla gestione di un rilevante numero di segnalazioni su schede cartacee, si è proposta la possibilità di ricercare nel territorio delle strutture già esistenti a cui appoggiarsi per la creazione di punti di ritrovo dotate di adeguate attrezzature informatiche, dove i volontari possano accedere e, dopo apposita identificazione, trasmettere al database i dati registrati sul territorio. Il popolamento della base di dati da parte dei volontari stessi può essere inoltre considerato come l'opportunità di attribuire alle puntuali lamentele dei cittadini il nuovo significato di collaborazione a un progetto strutturato ed un'occasione di concreta partecipazione al miglioramento di aspetti sensibili della qualità del vivere urbano.



IREN ER

CE

POL



111

L' Agenzia
e le aziende
per i servizi
pubblici locali:
un percorso di
miglioramento

La certificazione di qualità. Un esempio di eccellenza: il progetto EFQM per le aziende della Città di Torino

Italo Benedini

Oltre dieci anni fa prendeva avvio l'applicazione diffusa, stimolata dall'Agenzia per i servizi pubblici locali di Torino, di indagini di customer satisfaction per le aziende che facevano riferimento all'Agenzia stessa. L'idea era quella di misurare la qualità dei servizi offerti ai cittadini come elemento fondamentale non solo di verifica ma anche di indirizzo per il miglioramento, in un periodo in cui cominciava a prendere consistenza l'apertura dei servizi pubblici locali verso un mercato competitivo: il rapporto con i cittadini-clienti e la loro soddisfazione come misura di quanto le aziende fossero state in grado di assolvere positivamente il loro mandato, ma anche elemento di stimolo verso il continuo miglioramento anche in vista del mutamento del contesto del mercato.

A partire da queste esperienze si è avvertito che, per quanto importante, la misura della soddisfazione dei cittadini non poteva essere l'unico elemento su cui misurare le organizzazioni o costruirne il miglioramento. Con la soddisfazione dei cittadini, era importante misurare quanto il sistema delle aziende fosse maturo, in grado di fornire prestazioni non solo efficaci ma anche efficienti, di dimostrare una situazione finanziaria equilibrata, un sistema di processi strutturato e continuamente migliorato anche attraverso l'utilizzo razionale delle risorse materiali ed umane. Il tutto fondato su una guida efficace da parte dei leader e realizzato attraverso una chiara strategia in grado non solo di seguire, ma anche di prevenire i cambiamenti del contesto.

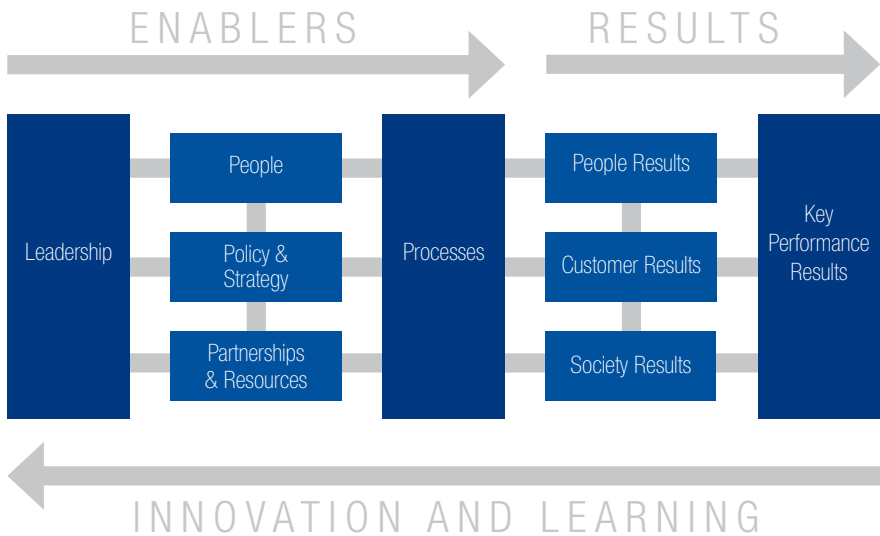
È sulla base di queste considerazioni che l'Agenzia, insieme alle aziende e con il supporto specialistico dell'Associazione Italiana Cultura Qualità, ha individuato il modello d'eccellenza EFQM (European Foundation for Quality Management) come strumento per la crescita organizzativa e gestionale delle organizzazioni, per la misura di questa crescita e per orientare il percorso di miglioramento.

Il modello EFQM era inteso come strumento per un ciclo continuo di misura e miglioramento secondo la logica PDCA (Plan-Do-Check-Act) di Deming; come struttura che coinvolge

* *Italo Benedini* è responsabile modelli di eccellenza AICQ - Associazione Italiana Cultura Qualità.

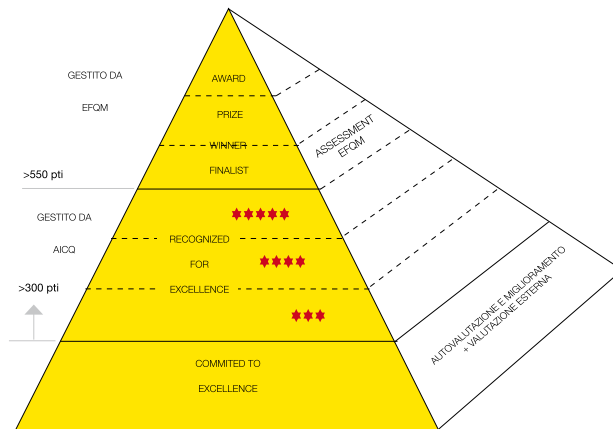
l'intera organizzazione in tutti i suoi aspetti, come strumento di impostazione del sistema e di misura dei risultati, attraverso i suoi nove criteri:

- l'impostazione del sistema con i criteri dei fattori abilitanti: leadership, politiche e strategie, gestione del personale, gestione delle partnership e delle risorse, gestione dei processi
- la misura dei risultati verso i clienti, verso il personale, verso la società, e i risultati chiave dell'organizzazione.



Il modello d'eccellenza EFQM

L'applicazione del modello EFQM è percorso che verifica costantemente i progressi dell'organizzazione e pone, con i suoi livelli d'eccellenza, obiettivi crescenti di maturità organizzativa.



I livelli d'eccellenza EFQM

Il percorso di eccellenza delle aziende

Con l'anno 2011 prende avvio la quinta fase del percorso di eccellenza, di cui si accennerà più avanti. È significativo riassumere le fasi ad oggi realizzate con i loro obiettivi ed i risultati raggiunti.

Le fasi del percorso EFQM delle aziende dei servizi pubblici locali di Torino, fino ad oggi realizzate, sono le seguenti:

- prima fase, anni 2002 - 2003 *La sperimentazione dell'applicazione del modello* contenuto: autovalutazione e valutazione esterna secondo il modello EFQM
- seconda fase, anni 2004 - 2005 *I progetti di miglioramento* contenuto: la progettazione e realizzazione di iniziative di miglioramento (primo livello d'eccellenza EFQM Committed to Excellence)
- terza fase, anno 2006 *La misura della maturità delle organizzazioni* contenuto: la valutazione esterna secondo lo schema EFQM (secondo livello d'eccellenza EFQM Recognized for Excellence)
- quarta fase, anni 2007 - 2009 *Il consolidamento del processo di miglioramento* contenuto: progettazione e realizzazione di nuove iniziative di miglioramento; il confronto interno ed esterno (benchmarking).

I partecipanti

Il percorso di eccellenza è stato promosso e sostenuto in tutte le sue fasi dall'Agenzia per i servizi pubblici locali di Torino, mentre l'Associazione Italiana Cultura Qualità (national partner organization di EFQM) ha fornito il supporto specialistico, attraverso i propri esperti, ed ha curato la gestione operativa.

Hanno partecipato al percorso:

IRIDE Energia (inizialmente col nome di AEM Torino), AEM Distribuzione (a partire dalla seconda fase), AMIAT, GTT (inizialmente col nome ATM), SMAT, AES (a partire dalla seconda fase).

Alla prima e seconda fase ha partecipato anche ItalgasPiù, poi confluita in ENI (come ENI Gas & Power).

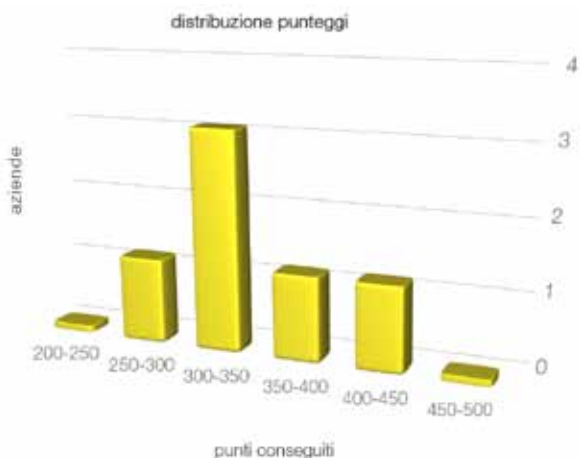
Le fasi

Prima fase *La sperimentazione dell'applicazione del modello*

La fase aveva come obiettivi principali:

- indirizzare le aziende alla conoscenza ed applicazione del modello
- effettuare una diagnosi dello stato delle organizzazioni rispetto alle indicazioni del modello EFQM, anche come base per la progettazione di iniziative di miglioramento su elementi rilevanti emersi dalle valutazioni.

È stato fondamentale per l'avvio di questo percorso realizzare un ampio coinvolgimento del management delle aziende nella conoscenza del modello: in questa prima fase, circa 160 manager delle sei aziende sono stati direttamente coinvolti nella formazione sul modello, in modo da trasmettere loro l'idea del modello stesso non come uno dei tanti strumenti della qualità, ma come un fondamentale strumento di gestione aziendale. I risultati raggiunti (indicati nel grafico in termini di punteggio secondo la metrica EFQM, su base 1000, il punteggio al di sopra di 300 punti può indicare un livello di consolidamento dei principi della Qualità Totale) presentano valutazione differenziata per le sei aziende, evidenziando elementi di maturità e opportunità di crescita, in particolare relativamente alla comunicazione interna all'organizzazione, alla responsabilizzazione e al sistema di indicatori e misure verso le diverse parti interessate. Soprattutto, emergono indicazioni sui possibili indirizzi di miglioramento.



Seconda fase *I progetti di miglioramento*

La seconda fase del percorso si poneva l'obiettivo di:

- guidare le organizzazioni alla realizzazione in modo strutturato e controllato di azioni di miglioramento di rilievo emerse dalla precedente autovalutazione/valutazione, utilizzando la metodologia indicata da EFQM.

Al termine dei progetti, è stata effettuata una valutazione formale, da parte di valutatori riconosciuti da EFQM, per il perseguimento della certificazione EFQM Committed to Excellence (Impegno verso l'eccellenza). Tutte le organizzazioni hanno conseguito la certificazione, a dimostrazione della capacità di condurre efficacemente dei progetti di rilievo, raggiungendo risultati significativi di miglioramento per l'intera organizzazione. Le aziende hanno espresso generale soddisfazione per le attività svolte, che hanno permesso di approfondire l'applicazione del modello EFQM attraverso azioni orientate a necessità reali e concrete.

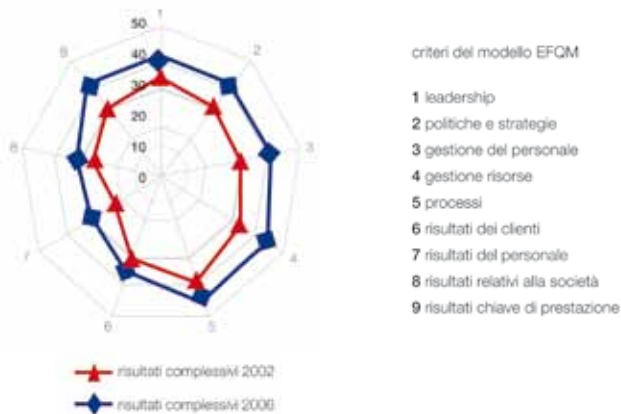
Terza fase *La misura della maturità delle organizzazioni*

La terza fase si proponeva di:

- misurare la maturità delle organizzazioni utilizzando la metrica specifica del modello, identica a quella utilizzata nel Premio internazionale per l'eccellenza basato sul modello (Premio EFQM).

L'esito positivo della verifica esterna, eseguita da valutatori riconosciuti da EFQM dà la possibilità di conseguire la certificazione del secondo livello d'eccellenza EFQM Recognized for Excellence (Riconoscimento d'eccellenza). In funzione della fascia di punteggio raggiunta dall'organizzazione, viene rilasciato un riconoscimento che si articola in tre fasce.

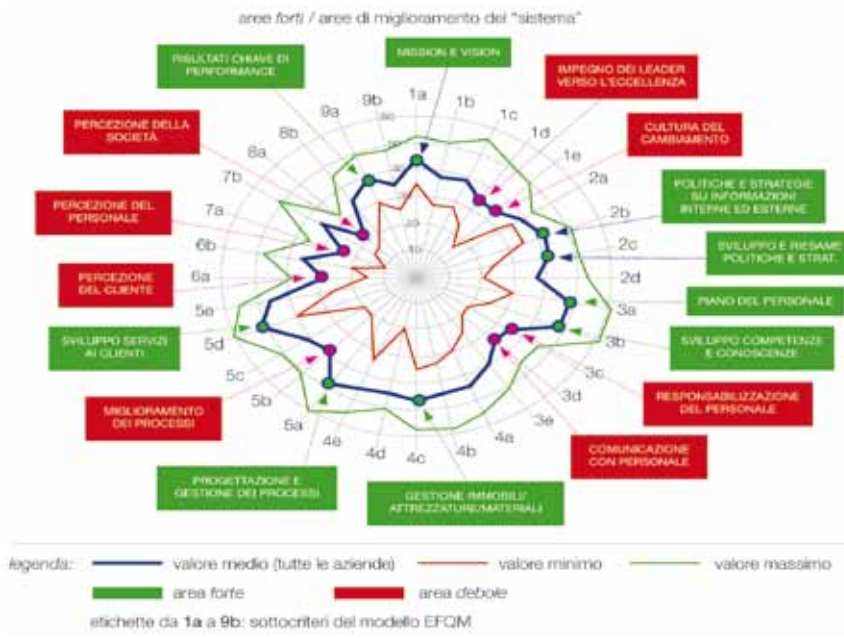
Le fasce del Recognized for Excellence sono rispettivamente da 300 a 400 punti (identificato con il simbolo 3*, che può essere definito come "consolidamento"), da 400 a 500 punti (identificato con il simbolo 4*, che può essere definito come "maturità") e oltre i 500 punti (identificato con il simbolo 5*, che può essere definito come "eccellenza"). Al termine delle valutazioni, cinque aziende hanno conseguito il secondo livello d'eccellenza. Di queste, due sono nella fascia 4* e tre nella fascia 3*. Un'azienda non ha ottenuto il riconoscimento, pur dimostrando un efficace controllo dei propri processi (qualità, ambiente, sicurezza) ed impegno e determinazione verso l'applicazione del modello. È interessante anche notare come siano cresciuti i risultati medi conseguiti dalle organizzazioni sui diversi criteri del modello rispetto all'autovalutazione sperimentale del 2002, nonostante una delle aziende abbia partecipato senza alcuna esperienza precedente. Il grafico presenta la variazione dei punteggi medi (su base 100) delle sei aziende; si evidenzia un progresso significativo per



tutti i criteri, ed in particolare per: politiche e strategie, gestione del personale, gestione delle risorse e risultati del personale; complessivamente, il punteggio secondo la metrica EFQM è aumentato mediamente di oltre il 20%, a dimostrazione non solo della maggiore maturità di applicazione del modello EFQM, ma di un significativo miglioramento nella gestione dei processi aziendali nel loro complesso e dei risultati raggiunti secondo le diverse "viste" del modello (clienti, personale, società, e risultati finanziari e di efficacia/

III. L’Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

efficienza interna). L’analisi evidenzia anche aspetti interessanti sulle aree di forza e aree suscettibili di miglioramento complessive per le sei aziende: questa viene presentata per tutti i singoli sottocriteri del modello EFQM, indicando anche i punteggi massimi e minimi (su base 100) conseguiti. Si consideri che punteggi al di sopra di circa 40 punti possono essere considerati valutazioni di “maturità” per le organizzazioni.



Quarta fase *Il consolidamento del processo di miglioramento*

La quarta fase si proponeva di:

- consolidare il percorso di miglioramento attraverso un percorso guidato sulla base dei risultati evidenziati nelle valutazioni della fase precedente e degli indirizzi dell’Agenzia; il processo di miglioramento doveva seguire sempre la metodologia Committed to Excellence EFQM
- realizzare progetti di benchmarking interni tra le aziende dell’Agenzia e verso aziende eccellenti esterne su metodi e processi organizzativi paragonabili.

Relativamente al primo obiettivo, è stato impostato da ogni azienda un piano di miglioramento costituito da tre o più progetti di rilievo, scelti secondo una metodologia innovativa di valutazione di priorità basata sulle strategie aziendali e sui risultati raggiunti nella valutazione EFQM: la correttezza dell'impostazione e la significatività dei risultati sono state verificate da valutatori esperti qualificati EFQM.

Per il secondo obiettivo, l'Agenzia, esprimendo gli indirizzi del Consiglio Comunale, ha indicato i seguenti possibili temi di confronto tra le aziende e verso pratiche di eccellenza esterne:

- creazione di un cruscotto di direzione da parte delle organizzazioni, partendo da una struttura tipo con riferimento al modello EFQM
- ricerca di opportunità di risparmio energetico
- “buona occupazione”, con possibili sottotemi quali sistema di gestione delle competenze, di ascolto del personale e analisi dei rischi...

Dopo un inquadramento teorico-metodologico del benchmarking, per ognuno di questi temi, sono state confrontate le pratiche delle aziende e sono state presentate pratiche di eccellenza sui diversi temi da aziende leader esterne, definendo, ove opportuno, delle linee guida generali per una possibile personalizzazione da parte delle varie aziende dell'Agenzia.

Quinta fase *La nuova misura dell'eccellenza delle organizzazioni*

Il complesso percorso seguito in un decennio da parte delle organizzazioni ha avuto sicuramente un positivo e determinante impatto sulla capacità di migliorare i sistemi organizzativi delle aziende, permettendo di raggiungere elevati livelli di competitività, particolarmente rilevante in questa fase storica in cui sempre più si presenta anche per le aziende dei servizi pubblici l'apertura alla concorrenza e al libero mercato. Nel seguito, verranno presentati alcuni esempi significativi di miglioramenti e di risultati raggiunti dalle aziende che possono essere messi in relazione al percorso e alla capacità delle organizzazioni di trarne esperienze e buone pratiche.

Secondo la logica del ciclo Plan-Do-Check-Act, ad ogni miglioramento messo in atto e ai positivi risultati conseguiti, deve seguire una verifica di quale sia il consolidamento delle buone pratiche adottate, quale il loro reale effetto sul sistema e quale ulteriore percorso di miglioramento possa essere attuato. In questa logica è stata definita la nuova fase del percorso, avviata negli ultimi mesi dell'anno 2010, che, in qualche misura, è una verifica dell'intera esperienza decennale. Terrà in considerazione, tra l'altro, l'evoluzione

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

del modello di riferimento EFQM verso una struttura più moderna e rispondente a un mondo in cui competitività, innovazione ed eccellenza rappresentano sempre di più obiettivi di sopravvivenza.

Il nuovo percorso prevede una formazione sui cambiamenti del modello di riferimento (modello EFQM 2010), per poi autovalutarsi e ricevere nell'anno corrente una nuova valutazione esterna secondo il processo del secondo livello EFQM Recognized for Excellence. L'obiettivo è ancora una volta di verificare il progresso delle organizzazioni, ma soprattutto di progettare un nuovo percorso sulla strada del miglioramento continuo e dell'eccellenza, perché questo è percorso che non può mai avere fine.

I risultati complessivi del percorso EFQM

I risultati già raggiunti, verificati tramite la metrica del modello EFQM, evidenziano, come già accennato, il miglioramento conseguito dal sistema delle aziende dei servizi pubblici di Torino: un rilevante miglioramento del posizionamento delle aziende, il raggiungimento di certificazioni di eccellenza e nuovi traguardi attesi dalle attività avviate nella quinta fase. Al di là dell'ottica del modello, occorre però domandarsi se è veramente cambiato qualcosa nelle organizzazioni.

Chi ha seguito le aziende in questo percorso ha avuto l'evidenza di rapporti con i clienti sistematicamente sostenuti da processi e strumenti continuamente rinnovati, di una gestione delle proprie risorse umane più finalizzata all'utilizzo delle loro competenze e capacità, di un'estesa attenzione all'applicazione razionale delle risorse materiali, di una crescente attenzione all'ambiente e agli aspetti sociali della propria missione, ed anche una crescente convinzione della propria competitività e delle proprie capacità.

A tutto ciò ha dato un innegabile e significativo contributo il percorso EFQM, con i positivi risultati dei progetti di rilievo dei sistemi organizzativi-gestionali e con la diffusione di un metodo di lavoro basato sul ciclo PDCA di Deming.

Si citano a solo titolo di esempio, ma ne esistono molti altri significativi per tutte le sei aziende, alcuni dei progetti realizzati e i risultati ottenuti.

AMIAT

certificazione di qualità, estensione della certificazione ambientale, redazione (2009) del bilancio di sostenibilità, progetti di sviluppo organizzativo su aree tematiche prioritarie con la partecipazione del personale, incremento di oltre sei volte delle ore di formazione ed estensione della formazione alla quasi totalità del personale...

IRIDE Energia

sviluppo di un sistema di reporting operativo, affiancato a quello direzionale, attraverso

cui monitorare sistematicamente i processi aziendali e i risultati/indicatori di business; sviluppo di un sistema di gestione documentale, a supporto del sistema certificato, esteso ai processi aziendali, agli appalti, alla gestione dei materiali e alla fatturazione.

SMAT

espansione dell'attività aziendale all'interno dell'ATO3 (Autorità d'Ambito n. 3 Torino), ampliamento dei servizi alla clientela: diffusione di Smatcard (copertura assicurativa contro le perdite idriche private) quale servizio aggiuntivo, analisi del clima aziendale e sviluppo di un sistema di comunicazione interna a supporto del modello organizzativo societario, implementazione di un sistema di gestione e definizione mediante un organismo di vigilanza per la minimizzazione del rischio societario (ai sensi della legge 231/2001).

Tutto questo affiancato da iniziative, progetti, verifiche e miglioramenti sta realizzando una progressiva crescita del sistema delle aziende che si traduce in innovazione, competitività, soddisfazione delle parti interessate e miglioramento dei risultati complessivi: quello che i modelli di TQM (Total Quality Management) chiamano outcome, l'effetto indiretto, più difficile da misurare e più lungo da ottenere, ma più importante, perchè rappresenta ciò che avvertono gli stakeholders, secondo la terminologia del modello, cioè i clienti, il personale, la società. Si espone qui seguito la valutazione delle aziende sull'applicazione del modello EFQM in base ai dati forniti dalle stesse.

Il modello EFQM in IREN Energia e AEM Torino Distribuzione

L'introduzione nelle aziende di servizio pubblico di Torino dei concetti proposti dal modello di eccellenza EFQM, ha visto l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino nel ruolo di promotore. Dal primo approccio del 2001 che ha visto coinvolta AEM Azienda Energetica Metropolitana, la nostra azienda è profondamente cambiata mantenendo comunque sempre vivo l'interesse per una gestione orientata all'eccellenza. Nel 2002 l'attività si è estesa ad AEM Torino Distribuzione, società nata per la gestione delle reti di distribuzione dell'energia elettrica. L'assetto societario è poi mutato nel 2006 a seguito della fusione con AMGA Genova, per variare ulteriormente nel 2010 con l'ingresso di ENIA costituendo rispettivamente prima il Gruppo IRIDE, poi il Gruppo IREN. In questi dieci anni di profondo cambiamento, l'implementazione del modello EFQM è proseguita mirando ad importanti obiettivi sintetizzabili in:

- una migliore comprensione e integrazione dei concetti del modello nella realtà aziendale, messa in evidenza dai due cicli di autovalutazione del 2001 e del 2006

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

- il raggiungimento nel 2004 del primo livello di eccellenza - Committed to Excellence
- il raggiungimento nel 2007 del secondo livello di eccellenza - Recognized for Excellence
- la conferma nel 2009, a seguito del rinnovo del progetto, del livello di Committed to Excellence.

È fondamentale evidenziare come il raggiungimento di tali obiettivi, ma soprattutto l'avvio ed il mantenimento di un progetto di questa portata, è possibile solo a fronte di forti motivazioni a sostegno della scelta. Nel valutare l'opportunità offerta dieci anni fa dall'Agenzia, furono considerati positivamente tre degli aspetti qualificanti garantiti dall'approccio, ovvero:

- la valutazione ed il monitoraggio nel tempo delle performance dei processi
- l'impulso verso il benchmarking con l'esterno
- l'individuazione delle aree di miglioramento con un metodo di autovalutazione oggettivo basato sullo schema EFQM.

Il modello EFQM, adottando una metrica rigorosa ed oggettiva per valutare le aziende, consente il raffronto reciproco ma, al di là dei punteggi ottenuti dalle società del Gruppo IREN, si vuole sottolineare il ciclo del miglioramento continuo, in analogia al modello di gestione già implementato e coerente con le norme ISO 9001 e ISO 9004. Le aziende del Gruppo hanno attivato complessivamente dodici progetti correlati ad aree ad elevato margine di miglioramento ed in quest'ambito si vogliono citare due dei più significativi:

- lo sviluppo di un sistema di gestione documentale a supporto del sistema di certificazione aziendale ISO poi esteso alle esigenze di processi già strutturati quali la gestione degli appalti e dei materiali, e la fatturazione attiva; ad oggi vengono gestiti circa 700.000 documenti con un ritmo di crescita di circa 2.000 documenti/giorno
- lo sviluppo di uno strumento di reporting operativo affiancato a quello direzionale per il monitoraggio dei processi aziendali e degli indicatori di business.

Visto il proficuo risultato ottenuto dal progetto EFQM si ritiene positiva la scelta adottata dall'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino di sponsorizzare e promuovere questo percorso di crescita.

Autovalutazione-valutazione e miglioramento: un percorso equilibrato tra aspetti Hard e Soft in GTT

Un elemento fondamentale per il successo di un percorso basato sui modelli d'eccellenza, quale l'EFQM, è che i risultati del processo di autovalutazione/valutazione siano riconosciuti a tutti i livelli come la vera immagine dell'organizzazione e che dai risultati siano definiti e selezionati progetti di miglioramento sentiti dal personale. È stata questa l'esperienza tratta dalla valutazione Recognized for Excellence dell'anno 2006, basata sul modello EFQM: partendo dalla convinzione di lavorare su problemi non solo reali e significativi, ma anche sentiti entro l'azienda, è stato proseguito un percorso virtuoso di valutazione, revisione, apprendimento e miglioramento con verifica sistematica dei risultati e del relativo impatto.

La valutazione EFQM aveva evidenziato tra l'altro la necessità di un maggiore equilibrio tra l'attenzione agli aspetti hard (tecnologici e produttivi) e quella agli aspetti soft (organizzativi e di metodo); conseguentemente nella scelta dei progetti da lanciare a seguito della valutazione Recognized for Excellence si è ritenuto di dare priorità in modo equilibrato a questi aspetti; la scelta è caduta conseguentemente su tre progetti che rappresentavano rispettivamente:

- gli aspetti di produzione del servizio
progetto di riduzione delle corse interrotte o saltate nel servizio urbano e suburbano di superficie
- gli aspetti di pianificazione strategica
progetto di strutturazione e razionalizzazione del processo di pianificazione e controllo delle strategie
- gli aspetti legati al rapporto organizzazione-personale
progetto di raccolta di informazioni e dati per un nuovo piano di comunicazione interna.

Questi tre progetti sono solo gli elementi di maggior rilievo di una serie di iniziative per le quali è stato seguito nella generalità l'approccio indicato dal modello EFQM: definizione di chiari obiettivi, pianificazione e realizzazione delle attività comprese quelle di riesame e controllo, valutazione dei risultati, considerazione della lezione appresa per valutare i possibili ulteriori sviluppi e miglioramenti; in altri termini il ciclo Plan-Do-Check-Act di Deming. I risultati ottenuti e la reale partecipazione della azienda a tutti i livelli dimostrano che è stata intrapresa la giusta strada e che il percorso va proseguito.

Il modello EFQM in AES

AES ha partecipato al progetto dell'Agenzia dei servizi pubblici locali del Comune di Torino a partire dalla seconda fase; inizialmente, con molta fatica per entrare nella logica del metodo, è stato di aiuto il conseguimento, sin dal 2002, della certificazione su qualità, ambiente, salute e sicurezza che ha consentito di raggiungere e mantenere standard elevati su tali aspetti, secondo le norme di riferimento. Su altri aspetti invece le difficoltà sono state maggiori. Oggi, a qualche anno di distanza, si può dire che si tratta di un'esperienza positiva, prima di tutto perché ci si è resi conto della bontà della logica EFQM che, indipendentemente dal percorso scelto, consente comunque di capire molto bene i punti di forza e di debolezza dell'organizzazione e di fornire una struttura di base per la gestione, con un metodo molto valido che va dalla pianificazione, alla diffusione e al monitoraggio dei risultati conseguiti. Grande apprezzamento ha riscontrato inoltre la possibilità di scambiare le proprie esperienze con le altre aziende legate alla Città e, attraverso il benchmarking, anche con altre realtà industriali.

Il contributo del progetto EFQM sulle attività gestionali di AMIAT

Il contesto politico, sociale ed economico che ha caratterizzato l'ultimo decennio, in primo luogo a livello nazionale ma anche e soprattutto regionale, provinciale nonché comunale, è stato ed è tuttora in continua evoluzione determinando talvolta incertezza e confusione nelle strategie aziendali in quanto l'Azienda ha una connotazione strettamente correlata al territorio cittadino. Le modifiche organizzative che l'Azienda ha effettuato negli ultimi cinque anni sono una delle evidenze di come essa stia cercando di rispondere alla situazione mutevole precedentemente accennata. In tale contesto si inserisce il progetto EFQM supportato dall'Agenzia dei servizi pubblici locali del Comune di Torino. Questa premessa è necessaria per poter attribuire il giusto peso al contributo del progetto EFQM per AMIAT che non è stato quindi il solo elemento determinante nell'affrontare il cambiamento. Di seguito, infatti, si presentano i principali aspetti che hanno significato per AMIAT un netto cambiamento nella gestione delle attività, dovuti in gran parte ad un diverso approccio alle politiche e strategie aziendali e quindi a una nuova forma mentis che l'Azienda ha dovuto maturare non solo come naturale risposta agli stimoli del contesto esterno in cui opera, ma anche grazie ad una capacità di analisi senz'altro aiutata dal modello EFQM. I rapporti di valutazione rilasciati a seguito delle varie fasi che hanno caratterizzato il progetto sono stati in molti casi spunti di riferimento per orientare la bussola aziendale e contribuire al miglioramento gestionale. Nel 2006, dopo le prime tre fasi del progetto EFQM, AMIAT ha riottenuto il riconoscimento EFQM denominato *Recognized for Excellence* e, grazie al diverso approccio manageriale,

ha affrontato un nuovo percorso gestionale. Nel 2007 nell'ambito del progetto interno denominato PASSO - Programma Amiat Sistemi Sviluppo Organizzativo, sono stati creati gruppi di lavoro interni che, secondo la metodologia del As Is - Swot Analysis e To Be, hanno sviluppato l'analisi di sette aree tematiche ritenute strategiche per l'Azienda. Le esigenze di mercato e di sviluppo aziendale, unite alla nuova formula di lavoro lanciata dal progetto PASSO, hanno favorito nell'anno 2008 il conseguimento della prima certificazione di qualità su tutti i siti aziendali nella Città e, successivamente nel 2009, l'estensione della certificazione ambientale a tutti i siti AMIAT collocati sul territorio cittadino. L'esigenza di comunicare in modo chiaro e trasparente con i principali interlocutori aziendali, interni ed esterni, al fine di rafforzare il dialogo e la conoscenza dell'impegno profuso dall'Azienda, ha infine portato nel 2010 alla redazione del primo bilancio di sostenibilità (dati 2009).

Altri obiettivi interessanti conseguiti nel periodo sono:

- aumento del presidio territoriale per garantire un miglior servizio al cittadino con l'apertura di cinque ecocentri che si sono aggiunti ai due già esistenti prima del 2005
- accreditamento SINAL del laboratorio chimico AMIAT
- implementazione di una prassi informatica di valutazione delle prestazioni del fornitore
- passaggio dallo 0,23% di ore di formazione erogate rispetto al totale delle ore lavorate nel 2005, al 1,07% del 2010 (con il 97% dei dipendenti coinvolti).

Il modello EFQM in SMAT

L'impegno verso l'eccellenza attraverso il percorso EFQM, negli ultimi due anni, ha condotto l'azienda ad individuare tre azioni per il miglioramento:

- l'attività di benchmarking
- la condivisione degli obiettivi societari
- l'implementazione di un modello organizzativo 231.

Dall'autovalutazione è emersa la necessità di dotarsi di un approccio formalizzato per la valutazione delle proprie prestazioni, utile per individuare i punti di forza e di debolezza di tutte le aree aziendali e per indirizzare le proprie scelte verso una sempre maggiore efficacia ed efficienza. Poiché l'attività di benchmarking svolge un ruolo chiave nel posizionamento su un mercato prettamente monopolistico, l'azienda ha partecipato a

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

progetti internazionali di benchmarking con le più importanti società del settore a livello internazionale. Il percorso di autovalutazione ha anche evidenziato un allineamento non del tutto evidente tra i macro-obiettivi societari e gli obiettivi delle singole direzioni verso tutto il personale. Da qui l'esigenza di promuovere un sistema che facilitasse la conoscenza e la condivisione degli obiettivi. Definito, da parte del top management, il documento di indirizzo e controllo tra gli obiettivi singoli e quelli societari, è stata formalizzata la scheda obiettivo autocompilata dal quadro intermedio e sottoposta all'approvazione della direzione. Tale modalità, oltre a valorizzare la responsabilità del singolo che esprime in modo autonomo l'obiettivo e la modalità per il suo conseguimento, consente un continuo raffronto con le varie direzioni e il top management.

Infine, la necessità di adattamento ai continui processi di accorpamento e di acquisizione tra aziende del settore ha reso necessario, da parte della società, la definizione di una prassi operativa di gestione e riduzione del rischio così come previsto dal disposto di legge 231/2001. L'esperienza EFQM ha facilitato la creazione di un gruppo di lavoro che, individuati i possibili rischi societari, ha prodotto uno schema e un modello organizzativo per poter esercitare un'attività efficace e preventiva. Definite le linee guida, la direzione ha garantito il sistema di gestione mediante uno specifico organismo di vigilanza.

Il modello organizzativo e di controllo previsto dal decreto legislativo 231/2001

Fabrizio Cassella, Antonio Ciccia, Luigi Maria Perotti

Il sistema della responsabilità amministrativa per reati commessi da manager e dipendenti, introdotto in Italia dal decreto legislativo 231/2001, impatta direttamente sul settore dei servizi pubblici locali. Anche nel settore pubblico, in particolare in quello dei servizi pubblici, vi è la necessità di una griglia sanzionatoria idonea a reprimere oltre al singolo responsabile, anche l'ente nel suo complesso, allorché non siano state poste in essere preventivamente le cautele per scongiurare il verificarsi di episodi illeciti (con particolare attenzione ai reati di cui sono vittime i lavori, per non curate norme sulla sicurezza), cautele idonee a manifestare la dissociazione dell'impresa rispetto all'iniziativa delittuosa del colpevole.

Se ce ne fosse stato bisogno, la giurisprudenza lo ha chiarito inequivocabilmente. Da ultimo è intervenuta la Cassazione penale, sezione II, sentenza 9 luglio 2010 n. 28699, nella quale si legge che la natura pubblicistica di un ente è condizione necessaria, ma non sufficiente, all'esonero dalla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, dovendo altresì concorrere la condizione che l'ente medesimo non svolga attività economica.

Questo rilievo è risultato assorbente rispetto ad ogni altra considerazione sull'effettiva natura delle società miste, su cui, per altro, le Sezioni Unite civili della stessa Cassazione si sono pronunciate (sentenze 26 agosto 1998 n. 8454 e 6 maggio 1995 n. 4989) ravvisando natura privatistica nelle società costituite per la gestione di servizi pubblici attraverso società partecipate da capitale pubblico. Non vi sono, peraltro, dubbi di sorta sull'applicazione del decreto 231 alle società di gestione di servizi pubblici in regime di affidamento a seguito di procedura di evidenza pubblica o di concessionari di servizi

* *Fabrizio Cassella* è avvocato e professore ordinario di diritto pubblico comparato.
Antonio Ciccia cfr. pag. 93.

Luigi Maria Perotti ingegnere, perito presso il Tribunale civile e penale di Torino, ramo penale; consulente tecnico del giudice presso il Tribunale civile e penale di Torino, ramo civile.

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

pubblici o di società affidataria in base al cosiddetto in house.

Stando a recenti ricerche, solo poco più di un quinto aveva un modello organizzativo aggiornato: soprattutto avendo riguardo alle disposizioni sulla sicurezza lavoro e cioè della fattispecie che statisticamente possono avere un maggiore impatto sanzionatorio. I dati statistici rivelano che le imprese si sono adeguate formalmente con la adozione di atti, magari un dettagliato codice etico, ma non pare che il livello di vigilanza sia rassicurante. Nell'impianto della legge, ciò va ribadito, solo un idoneo modello organizzato accompagnato da un efficace sistema di vigilanza consente alle imprese di essere esonerate dalla responsabilità prevista dal decreto 231. Se l'adeguamento è stato, e molto spesso continua ad essere formale, d'altra parte l'efficacia dei sistemi aziendali è valutata dalla giurisprudenza in concreto: con il risultato che anche un raffinatissimo codice etico a nulla può valere se il modello organizzativo è formulato acriticamente senza un esame della singola realtà aziendale.

Tra l'altro, proprio sul piano del modello organizzativo, non sono infrequenti opinioni molto severe dei giudici penali, chiamati a valutare la responsabilità amministrativa delle imprese. Le valutazioni dei giudici sull'idoneità del modello organizzativo sembrano essere impostate nel senso, tautologico, che, se il reato è stato commesso, ciò dimostra l'inefficacia del modello. L'obiezione a questo ragionamento è che quelle valutazioni rischiano di fondare una forma di responsabilità oggettiva dell'ente, che può essere chiamato a rispondere comunque dell'illecito commesso da uno dei soggetti apicali o sottoposti, con una presunzione assoluta di colpa da organizzazione. Non ci sarebbe via di scampo, a meno che l'impresa non riesca a provare di non avere potuto in alcun modo impedire che il proprio manager o il proprio dipendente commettessero l'illecito penale.

In sostanza, un orientamento di questo tipo presume la colpevolezza e lascia all'impresa l'onere di provare la sua estraneità ai fatti. Questi orientamenti mettono in evidenza la necessità di adottare e aggiornare, anche per i servizi pubblici, il modello organizzativo e il sistema di vigilanza. L'omessa adozione e l'omesso aggiornamento del documento sarebbero interpretati come prove decisive della responsabilità. Per il vero, la tesi della responsabilità oggettiva delle imprese va comunque respinto.

Anche la giurisprudenza ha dichiarato che l'idoneità del modello va valutata secondo una prospettiva ex ante, che consideri cioè il modo in cui è stato creato il modello in relazione alla specifica realtà aziendale. Anche questa versione leggera della responsabilità non esonera dalla adozione e dall'aggiornamento del modello organizzativo. Tra l'altro la natura colposa dei reati collegati alla sicurezza sui luoghi di lavoro mette in serio pericolo la conduzione delle imprese se le stesse non abbiano gestito il rischio giuridico derivante dal decreto 231.

In sostanza, non basta copiare da Internet il codice etico se non si sono sviluppati

protocolli e procedure idonee ad arginare in concreto il rischio reato. Il controllo sull'adozione di un idoneo modello organizzativo è il controllo più semplice, considerato che si basa sulla verifica del possesso di un documento agli atti aziendali.

L'adozione di modelli organizzativi serve, dunque, ad escludere la responsabilità dell'ente in relazione alla commissione del reato. Anche i servizi pubblici locali devono procedere all'individuazione dei rischi e protocolli; codice etico e sistema disciplinare; organismo di vigilanza, con alcune specificazioni. Il monitoraggio può essere svolto dagli organi dirigenti, anche se non è da escludersi l'avvalimento di un consulente esterno e comunque occorre sempre lasciare traccia dell'attività di monitoraggio eseguito.

Quanto al modello organizzativo la mancanza del documento è stata ritenuta un elemento per l'applicazione di misure interdittive; se la società non è dotata di modelli di controllo e gestione idonei a prevenire la commissione di reati si configura, infatti, una colpa di organizzazione derivante dalle concrete condizioni in cui l'ente lascia operare i dirigenti ed i sottoposti che nel suo interesse o a suo vantaggio commettono reati. Il modello deve essere specifico: non può essere considerato idoneo a prevenire i reati e ad escludere la responsabilità amministrativa dell'ente un modello aziendale di organizzazione e gestione che non preveda strumenti idonei a identificare le aree di rischio nell'attività della società e a individuare gli elementi sintomatici della commissione di illeciti.

Inoltre il modello organizzativo efficace presuppone l'istituzione di organi di controllo dotati di autonomo potere d'iniziativa, l'approntamento di specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire, l'individuazione delle modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di reati, l'adozione di un efficace sistema di circolazione delle informazioni all'interno della società, l'introduzione infine di un sistema disciplinare idoneo a sanzionare seriamente il mancato rispetto dei comportamenti e delle misure indicate.

In questo quadro legislativo e giurisprudenziale si è mossa l'Agenzia che, attraverso una pluralità di interventi, ha fornito una serie di strumenti, a disposizione dell'autonomia organizzativa delle singole società pro tempore operanti, al contempo sottolineando la necessità di un adeguamento. Ciò non solo per l'ovvia esigenza di evitare il coinvolgimento in misure cautelari e sanzioni previste dal decreto citato, ma anche per rendere gli adempimenti imposti dalla legge strumentali alla efficienza dei servizi.

In concreto è stato elaborato, aggiornato e verificato, in contraddittorio con le imprese, uno strumento informatico di ausilio all'adeguamento alle prescrizioni normative e contemporaneamente fonte di conoscenza per gli organi comunali e per i consiglieri comunali. È stata elaborata una circolare illustrativa approvata dalla conferenza dei capigruppo e inoltrata alle società. Gli ausili operativi hanno raccolto un avallo significativo

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

sul piano della formulazione dei contratti di servizio.

Il Consiglio Comunale, infatti, ha formulato uno specifico indirizzo, recependo la proposta dell'Agenzia d'inserimento nei contratti di servizio di specifici e sanzionati obblighi di adeguamento delle società concessionarie al decreto 231. Il Consiglio Comunale, con deliberazione del 12 luglio 2010, ha approvato la raccomandazione alla Giunta per l'inserimento obbligatorio di tale previsione nei nuovi contratti di servizio ovvero in occasione di modificazioni di quelli vigenti.

Il protocollo d'intesa con la Camera di commercio di Torino e la Camera arbitrale del Piemonte per la conciliazione

Alberto Ritucci

Anticipando i successivi tentativi dello Stato d'introduzione sistematica della mediazione e della conciliazione all'interno del nostro sistema giuridico, ai margini del nostro impianto giudiziario, l'Agenzia, nel 2007, decise di affrontare il problema dell'inadeguatezza del sistema delle tutele offerte all'utente insoddisfatto dei servizi resi dalle società concessionarie e della sostanziale posizione di inferiorità in cui questi si vedeva confinato nel momento in cui voleva fare valere i propri diritti, appellandosi vuoi al contratto di somministrazione del servizio, vuoi alla carta di qualità dei servizi, vuoi a entrambi.

Non sempre, infatti, gli uffici reclami delle società, a volte organizzati in sportelli fisici, ma più spesso soltanto telefonici, si dimostravano in grado di comprendere e risolvere i loro problemi sottoposti e, comunque, non si dimostravano neutrali ed equidistanti rispetto alla controversia sorta, essendo incardinati nell'organizzazione aziendale del soggetto al quale venivano contestate le inadempienze.

D'altro canto, la garanzia formale di potere avere ragione in seguito a ricorso al giudice, magari dopo diversi gradi di giudizio, si rivelava il più delle volte una soluzione sproporzionata al tempo, al denaro e all'impegno personale che l'utente considerava ragionevole investire nel suo limitato problema.

Per questi motivi gli utenti lamentavano spesso la rinuncia preventiva, o dopo i primi infruttuosi tentativi, alla legittima pretesa di fare valere i loro diritti e di sollecitare un comportamento più attento all'ascolto degli utenti e al miglioramento del servizio da parte della società in difetto. Dopo diversi incontri di approfondimento, valutazioni politiche e verifiche tecniche, durate circa un anno, l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino ha infine presentato, il 17 ottobre 2008, un protocollo d'intesa sulla conciliazione, sottoscritto con la Camera di commercio della Provincia di Torino e con la Camera arbitrale del Piemonte.

L'obiettivo di questo accordo è stato quello di offrire al cittadino un mezzo rapido e economico per risolvere i suoi problemi con le aziende concessionarie di servizi pubblici della Città di Torino.

La conciliazione è infatti una procedura alternativa alla giustizia ordinaria, nella quale un conciliatore imparziale ed indipendente aiuta le parti a trovare un accordo che soddisfi

III. L’Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

al meglio le loro esigenze. Resta sempre possibile andare dal giudice, nel caso in cui non venga raggiunto un accordo amichevole. Le aziende stesse riconoscono di avere tratto un beneficio da questa iniziativa, liberando tempo e risorse da cause che finirebbero altrimenti davanti a un giudice, potendo invece essere risolte prima e meglio attraverso una mediazione tra le parti. In questo senso la conciliazione sta diventando la risposta normale, rapida, qualificata ed efficiente alla domanda di giustizia proveniente dai cittadini scontenti per un disservizio o che si sentono danneggiati. L’Agenzia ritiene inoltre che la conciliazione rappresenti un metodo altamente civile di soluzione delle liti, e che ben si attaglia alla particolare natura dei servizi erogati dalle società concessionarie, quale strumento di risoluzione delle controversie non avversariale, bensì fondato sul dialogo tra le parti per l’individuazione di soluzioni che soddisfino i reciproci interessi. Nell’ambito delle loro finalità istituzionali, che le collocano quali enti di regolazione del mercato che agiscono nell’interesse dell’economia, la Camera di commercio e la Camera arbitrale del Piemonte gestiscono la conciliazione in condizioni di terzietà, imparzialità ed indipendenza. La promozione della conciliazione prevista dal protocollo d’intesa è a tutto campo. La Camera di commercio e la Camera arbitrale s’impegnano a mettere a disposizione dei cittadini, delle società partecipate e/o concessionarie che erogano servizi pubblici locali, della Città di Torino e dell’Agenzia i propri servizi per la risoluzione delle controversie che dovessero insorgere in connessione o in occasione dell’erogazione di servizi pubblici locali nei rapporti tra le società, la Città, l’Agenzia e qualunque soggetto pubblico o privato. A titolo esemplificativo:

- nei rapporti tra le società e i loro utenti
- nei rapporti tra le società e i cittadini in genere
- nei rapporti tra le società e i loro fornitori di beni e prestatori di servizi
- nei rapporti tra la Città e gli utenti dei servizi da questa direttamente prestati o per i quali è comunque direttamente o indirettamente responsabile
- nei rapporti tra la Città i suoi fornitori di beni e prestatori di servizi
- nei rapporti tra la Città e i cittadini in genere
- nei rapporti tra l’Agenzia e gli utenti dei servizi da questa direttamente prestati o per i quali è comunque direttamente o indirettamente responsabile
- nei rapporti tra l’Agenzia e i suoi fornitori di beni e i prestatori di servizi.

In un primo tempo l’Agenzia ha sollecitato un’adesione spontanea da parte delle società concessionarie all’applicazione delle proposte contenute nel protocollo d’intesa. Successivamente, con la deliberazione n. 92 del 12 luglio 2010 *Servizi pubblici locali*.

Indirizzi in materia di contratti di servizio e di carte dei servizi, il Consiglio Comunale ha deciso di trasformare tale appello in un preciso obbligo, che verrà ora introdotto in tutti in nuovi contratti di servizio, o in quelli soggetti a modifica.

Dal 2008 in poi, pertanto, le aziende torinesi hanno iniziato a offrire in modo sempre più diffuso ai loro utenti la possibilità della conciliazione, inserendola nelle carte di qualità dei servizi e nei contratti individuali.

Il punto di vista della Camera di commercio di Torino e della Camera arbitrale del Piemonte

*Paolo Bertolino, Guido Bolatto**

Nel 2008, la Camera di commercio di Torino, la Camera arbitrale del Piemonte, l'Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino e Confservizi Piemonte e Valle d'Aosta hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per favorire la diffusione di sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, in particolare della conciliazione, sia nei rapporti di consumo sia nelle relazioni tra imprese.

La conciliazione è stata individuata quale strumento che dà una risposta efficace alle aspettative dei cittadini e delle imprese, nella risoluzione delle controversie. Con la conciliazione vengono anche favorite la tempestività e l'efficienza contribuendo così ad offrire l'immagine di un'amministrazione pubblica moderna e qualificata, vicina alle reali esigenze del cittadino.

Il protocollo ha infatti messo a disposizione i servizi di conciliazione camerale per la risoluzione delle controversie tra imprese e consumatori, tra l'Agenzia e i fornitori, tra le società soggette al suo controllo e i terzi, nonché tra i concessionari di pubblici servizi ed i cittadini.

L'accordo ha previsto inoltre l'impegno di Confservizi e Agenzia a diffondere presso le imprese associate l'utilizzo dei servizi di conciliazione camerale, anche mediante l'inserimento in contratti, convenzioni e accordi conclusi dalle aziende con utenti e fornitori, di apposite clausole che portino le parti a utilizzare la conciliazione per la composizione delle controversie che le dovessero coinvolgere.

* *Paolo Bertolino* è il direttore di Unioncamere Piemonte.

Guido Bolatto è il segretario generale della Camera di commercio di Torino.

III. L'Agenzia e le aziende per i servizi pubblici locali

L'interesse per l'iniziativa ha portato all'estensione del protocollo anche alle altre province del Piemonte e alla Valle d'Aosta tramite l'adesione di tutte le locali Camere di commercio e, sulla base di tali accordi, sono stati realizzati presso le varie province incontri informativi specifici con le amministrazioni locali e con le aziende dei servizi pubblici.

Il 2011 rappresenta un anno significativo non solo per il rapporto del cittadino con la giustizia, ma soprattutto per i metodi di risoluzione alternativa delle controversie. La riforma introdotta con il decreto legislativo 28/2010, che tra l'altro ha rinominato la procedura da *conciliazione* a *mediazione*, prevede infatti l'estensione di questa procedura a un sempre maggior numero di controversie e una maggior efficacia, anche sostanziale, dell'accordo di conciliazione.

Il protocollo d'intesa in oggetto si inserisce dunque in questo nuovo filone, favorendo tra cittadini e imprese una maggiore consapevolezza delle possibili alternative per la gestione del contenzioso.





Appendice

Il CD-ROM dell'Agenzia

Qui di seguito è presentato l'elenco degli argomenti contenuti nel CD-ROM allegato al volume. L'indice si rivolge a chi volesse approfondire i temi trattati nella pubblicazione, in particolare quelli relativi alle competenze e attività dell'Agenzia e quelli relativi ai percorsi di miglioramento del sistema dei servizi pubblici locali. Il sito www.comune.torino.it/consiglio/agenziaservizi, puntualmente aggiornato, mette a disposizione della cittadinanza l'informazione dettagliata sull'attività dell'Agenzia.

Le competenze dell'Agenzia

- Deliberazione istitutiva dell'Agenzia
- Statuto dell'Agenzia (testo coordinato)
- Regolamento interno
- Regolamento finanziario
- Codice etico dell'Agenzia
- Deliberazione del Consiglio Comunale 9 aprile 2003 n. 2003-02410/002: Indirizzi e specificazioni per l'esercizio delle potestà statutarie dell'Agenzia per i servizi pubblici locali
- Statuto della Città di Torino
- Regolamento del Consiglio Comunale

Le attività dell'Agenzia

Le relazioni annuali sui servizi pubblici locali

- La relazione 2010

Le indagini di customer satisfaction

- L'indagine 2010

I convegni e le iniziative

- 2003 *Il mercato dei servizi pubblici locali, ruolo delle aziende e prospettive per i consumatori*
- 2004 *I servizi pubblici in Europa. E in Italia?* Convegno venerdì 10 dicembre, Torino Incontra
- 2008 *Civicum*. Convegno 24 gennaio. Relazione del presidente dell'Agenzia

- 2008 *Legge finanziaria per il 2008, Le carte di qualità dei servizi e le partecipazioni dei comuni*. Seminario

Gli indirizzi per la redazione dei contratti di servizio e carte degli utenti

Il monitoraggio e la partecipazione

- Monitoraggio dell'illuminazione pubblica e degli impianti semaforici
- Monitoraggio dell'igiene ambientale

Le indagini e i pareri

indagini

- 2006 Indagine SAGAT: indagine conoscitiva, affidata nell'anno 2005 al Dipartimento Sistemi di Produzione ed Economia dell'Azienda del Politecnico di Torino, rivolta ad accertare la capacità di SAGAT di rispondere all'attuale domanda di servizi aeroportuali, i livelli di efficienza e qualità, la validità dei piani approntati per accrescere e soddisfare la domanda e lo stato di avanzamento dei piani proposti
- 2007 Inchiesta LUMIQ: richiesta della Conferenza Capigruppo di acquisire i dati relativi alla gestione economica e finanziaria della società LUMIQ. L'inchiesta è stata completata con la documentazione richiesta alla Virtual Reality & Multi Media Park, quest'ultima partecipata dal Comune
- 2008 Nota dell'Agenzia su adozione nuovi statuti sociali e contratto di servizio per la gestione delle farmacie

pareri

- 2003 Parere SMAT: affidamento alla SMAT della gestione delle fontanelle Approvazione contratto di servizio
- 2003 Parere AMIAT: contratto tra la Città e AMIAT per la gestione del servizio di viabilità invernale
- 2004 Parere SORIS: riscossione delle entrate comunali, anche tributarie. Costituzione SORIS spa
- 2004 Parere Tassa rifiuti urbani: regolamento per l'applicazione della tassa
- 2004 Parere Gestione rifiuti urbani: regolamento e approvazione
- 2004 Parere Cimiteri: costituzione spa con concessione in uso dei beni strumentali e gestione del patrimonio
- 2005 Parere GTT: sosta a pagamento suolo pubblico (esame del contratto di servizio)
- 2006 Parere GTT Linea 1 metropolitana: convenzione di dettaglio tra GTT e la Città per la gestione del servizio di trasporto pubblico
- 2006 Parere GTT: contratto di servizio per l'erogazione dei servizi derivanti dalla gestione del sistema 5T

- 2006 Parere Contratto tra la Città e AMIAT: gestione del servizio di viabilità invernale fino al 2012
- 2007 Parere SAGAT: società SAGAT nuova convenzione tra soci pubblici e privati. Approvazione
- 2007 Parere deliberazione GTT: modificazioni e integrazioni alla convenzione: costituzione del diritto d'uso impianti fissi ferofilotranviari
- 2007 Parere SOCREM: esame del contratto di servizio per la prosecuzione della gestione del servizio di cremazione.
- 2008 Interpello del vice presidente Coppola su fusione GTT - AEM Milano: risposta dell'Agencia su domande poste dai Capigruppo
- 2008 Parere su deliberazione cessione quote di minoranza della società Farmacie
- 2008 Parere su deliberazione contratto servizio Città e GTT per trasporto scolastico per normodotati
- 2009 Parere su accesso dei consiglieri a società partecipate SAGAT, su richiesta del consigliere Goffi, 10 febbraio 2009
- 2009 Parere Farmacie Comunali: richiesto verbalmente dalla commissione controllo di gestione su deliberazione di modifica dello statuto e patti parasociali con il socio operativo industriale di minoranza
- 2009 Parere su contratto Città e AMIAT, servizio viabilità invernale, fino al 2015
- 2010 Considerazioni dell'Agencia sugli articoli 71 e 72 dello Statuto della Città a seguito di richiesta della commissione per la revisione dello Statuto della Città
- 2010 Parere su affidamento in concessione dei servizi di mobilità per la Città di Torino. Approvazione degli indirizzi per la procedura pubblica

I Quaderni

- Quaderno 1 *Il trasporto pubblico locale*, marzo 2008
- Quaderno 2 *Acqua destinata al consumo umano: la normativa di riferimento*, settembre 2008
- Quaderno 3 *Rifiuti: la normativa di riferimento*, settembre 2009
- Quaderno 4 *Servizi energetici locali: confronto con gli operatori del settore*, dicembre 2009
- Quaderno 5 *Le carte di qualità dei servizi. La normativa di riferimento*, dicembre 2009

Il protocollo d'intesa per la conciliazione

Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino
via quattro marzo 19, 10122 Torino
011 4422156/51, fax 011 4422183

agenziaservizi@comune.torino.it
Agenzia.ServiziPubbliciLocali@cert.comune.torino.it (PEC)

www.comune.torino.it/consiglio/agenziaservizi

finito di stampare nel mese di maggio 2011 - edizione fuori commercio

