



Nomisma

CONVEGNO

CONFSERVIZI EMILIA ROMAGNA

LA QUALITÀ NELLA COMPETIZIONE E NELLA REGOLAZIONE
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

10 Maggio 2007

Al fine di affrontare i temi oggetto di interesse nell'ambito dei lavori del presente convegno "*Criteri di valutazione, percezione, costi della qualità e sistemi premianti nei servizi pubblici locali*" si fa riferimento ai risultati di una recente indagine condotta da Nomisma "*Strumenti della qualità e regolazione: indagine diretta sulle imprese di servizio pubblico locale 2007*" nell'ambito delle attività dell'Osservatorio Qualità Confservizi, svolto in collaborazione con Unicredit Banca Impresa. L'obiettivo di tale indagine (condotta su circa 250 imprese) è infatti quello di analizzare il modello di sviluppo della qualità adottato dalle local utilities, concentrandosi particolarmente sui fattori che incentivano tali strategie. Accanto agli elementi che riguardano le politiche della qualità, l'indagine dedica ampio spazio al rapporto tra l'ex municipalizzata e l'ente locale, e alle funzioni di regolazione che quest'ultimo può svolgere nell'ambito del processi di riforma in atto.

La qualità e regolazione nei SPL: un estratto del Rapporto 2007 “Strumenti della qualità e regolazione” Nomisma - Confservizi in collaborazione con Unicredit Banca d’Impresa

Per quanto riguarda l’organizzazione della qualità, l’indagine pone un’attenzione particolare alla presenza della figura del responsabile qualità nell’ambito dell’organizzazione aziendale, il cui sviluppo è fortemente interrelato alla capacità imprenditoriale delle local utilities.

La figura del **responsabile qualità** è piuttosto diffusa nel contesto delle imprese pubbliche locali – è presente nell’**81%** delle imprese analizzate – e soprattutto tra le imprese multiservizio (**88%**) rispetto alle monoservizio (**78%**). In particolare, si è rilevato come la propensione delle imprese di maggiori dimensioni ad avere un responsabile qualità sia più elevata rispetto a quelle più piccole (nel **94%** delle imprese contro il **63%** delle imprese di piccole dimensioni), evidenziando una relazione positiva tra la presenza di tale figura e l’ampiezza della struttura societaria. Un aspetto positivo, anche in termini di valutazione dell’efficienza del servizio, riguarda la propensione delle imprese a concentrare la responsabilità delle politiche della qualità in una unica figura nel caso in cui l’azienda faccia parte di un gruppo: secondo l’indagine diretta, ciò avviene in circa la metà delle imprese che operano in un gruppo. Tale scelta può permettere di centralizzare le scelte strategiche collegate alla qualità e alla regolazione dei servizi, che possono essere gestite a stretto contatto con gli altri uffici della direzione e con la governance. Tale elemento risulta di notevole interesse in quanto dall’indagine emerge che la presenza del responsabile qualità può favorire l’adozione di alcuni strumenti di regolazione quali la carta e il contratto di servizio.

Un elemento su cui l’indagine si è soffermata con attenzione riguarda l’adozione della **carta dei servizi** come strumento di comunicazione attraverso il quale il cliente può venire a conoscenza delle aspettative del soggetto gestore. Nella carta, la soddisfazione dei clienti diventa un fattore essenziale nella stessa concezione di servizio pubblico, attraverso la presenza di standard minimi qualitativi, prevedendo anche la comunicazione di tali standard alla clientela e il successivo monitoraggio da parte del regolatore per verificarne il rispetto da parte dell’impresa regolata. L’indagine rileva che viene redatta dall’**80%** delle imprese, con una maggiore propensione delle multiservizio (**83%**) rispetto alle monoservizio (**78%**) e delle imprese di grandi dimensioni (**86%** dei casi) rispetto a quelle di piccole dimensioni (**72%** dei casi). In questo quadro l’uso di strumenti come la carta dei servizi può contribuire a ridurre le asimmetrie informative e, se accompagnata da un sistema di indennizzi automatici ai consumatori, generare corretti **incentivi** per rispettare i livelli minimi di qualità.

L’indagine diretta rileva che il ricorso ai **rimborsi automatici**, in caso di inadempimento da parte del soggetto gestore dei termini del servizio indicati nella carta, è previsto in misura contenuta in tutti i settori di attività, con una maggiore propensione del servizio idrico (circa il **50%** delle imprese di servizio che adottano la carta di servizio). I rimborsi automatici sono fondamentali nella misura in cui non sono previsti da altri strumenti di regolazione, e quindi quando la carta agisce da sostituto: altrimenti possono rappresentare una duplicazione, se già previsti attraverso altre misure.

Per quanto riguarda la presenza di un eventuale **organo esterno** preposto al controllo e alla vigilanza dei parametri indicati nella carta dei servizi, esso si rievca nel **33%** delle imprese che hanno adottato la carta dei servizi, evidenziando comunque una diversità significativa anche in relazione al settore di attività (Ente locale, AEEG, ATO, Commissione di vigilanza, Agenzia della Mobilità, Associazione dei consumatori, Osservatorio del Servizio idrico integrato presso il Ministero dell'Ambiente). Tale parametro risulta ancora piuttosto limitato rispetto alle prospettive che la riforma in corso di approvazione attribuisce a tale funzioni, indicando l'istituzione di forme di vigilanza, sull'adozione, sull'idoneità e sul rispetto della carta dei servizi.

Un elemento chiave riguarda il **contratto di servizio**, strumento che regola la separazione delle funzioni tra l'ente pubblico e l'impresa che gestisce il servizio, al fine sia di garantire l'autonomia delle imprese, sia di tutelare la funzione pubblica del servizio svolto. L'indagine diretta evidenzia che il contratto di servizio viene redatto dal **78%** delle imprese pubbliche locali, con una propensione maggiore da parte delle imprese di grandi dimensioni (**88%**) rispetto a quelle più piccole (**56%** dei casi) e delle imprese multiservizio (**92%**) rispetto alle mono (**71%**). Per quanto riguarda l'inserimento di **standard qualitativi** indicati nella carta dei servizi, esso viene indicato nel **58%** delle imprese. Il dato però non contempera il fatto che nei servizi energetici gli standard qualitativi di prestazione del servizio sono fissati dall'Autorità per l'Energia elettrica e il gas che effettua anche il monitoraggio e la verifica del raggiungimento degli stessi.

Nel caso del contratto di servizio l'**organo di controllo del contratto di servizio** è previsto nel **42%** dei casi (in misura maggiore rispetto alla carta dei servizi), soprattutto in presenza delle imprese di grandi dimensioni (**68,8%**, **mentre nelle piccole imprese è pari al 13%**). E' infatti piuttosto evidente che vi è una diretta relazione tra la complessità della gestione dei rapporti con l'ente locale e l'estensione dell'area territoriale della pubblica amministrazione di riferimento e degli strumenti di regolazione utilizzati.

La presenza di **penali nel contratto di servizio** in caso di inadempimento dell'azienda si rileva nel **63%** dei casi, e particolarmente nei settori di attività gestiti mediante procedura ad evidenza pubblica. Infatti, in questo caso, il contratto di servizio viene allegato al capitolato di gara (art. 113, comma 7, TUEL) e prevede una serie definita di parametri tra i quali per l'appunto le penali. In questo caso non si rilevano particolari differenze tra mono e multiservizio, mentre risulta rilevante la differenza tra piccole, medie e grandi imprese (rispettivamente pari al **36%**, al **55,2%** e all'**85,9%**).

Per quanto riguarda le **funzioni di regolazione** svolte dall'ente locale, che riguardano in linea generale la verifica ed il controllo delle modalità di erogazione del servizio, emerge che il **70%** delle imprese demanda la gestione dei rapporti **agli uffici tecnici**; il **17%** all'**ufficio partecipazione**; il **10%** all'**uff. sviluppo economico** e il **3%** all'**uff. amministrazione e finanza**.

Tra le funzioni di regolazione maggiormente svolte dai comuni, l'indagine diretta rileva l'analisi delle tariffe, la rilevazione delle informazioni sul grado di efficienza ed il monitoraggio della qualità erogata. Un risultato interessante riguarda l'articolazione per dimensione: emerge che le grandi imprese sono sottoposte in misura maggiore alla funzione di regolazione e controllo della propria carta dei servizi da parte dell'ente locale

(43,1%) rispetto alle imprese di minori dimensioni (14%). Anche in questo caso si vuole sottolineare che la grandezza in termini dimensionali delle imprese rappresenta uno stimolo per attivare gli strumenti di regolazione e monitoraggio della gestione dei servizi. Quindi l'**elemento dimensionale** dei soggetti gestori non agisce solo come stimolo all'attivazione di procedure e di politiche della qualità all'interno della impresa stessa ma sembra rappresentare anche un incentivo ad attivare strumenti di regolazione, monitoraggio ed analisi dell'andamento della gestione dei servizi da parte degli enti locali affidanti in modo più strutturato, favorendo così la trasparenza delle informazioni, purchè accanto a tale sviluppo ci sia una attenzione a ripartire i compiti tra i diversi soggetti.

Per quanto riguarda i **rapporti con la clientela**, l'indagine diretta si sofferma ad approfondire prima di tutto la gestione del servizio reclami che è presente nell'81% delle imprese, attraverso la redazione di rapporti periodici sui reclami utilizzati soprattutto per un uso interno, come la relazione ai dirigenti al fine di valutare a livello societario il gradimento del servizio da parte dell'utenza. Anche per tale parametro, la dimensione dell'impresa rappresenta un fattore determinante per strutturare la gestione del servizio reclami: emerge infatti che l'**84%** delle imprese di grandi dimensioni redigono rapporti sui reclami. Tali risultati sono confortanti se confrontati con le disposizioni relative alle riforme legislative in atto, laddove viene indicato che "il permanere dell'affidamento sia condizionato al riscontro positivo degli utenti, mediante l'esame dei reclami e di indagini".

Il rapporto con le **Associazioni dei consumatori** è presente in una misura piuttosto limitata: infatti solo il **19%** delle imprese indicano un rapporto strutturato. Anche in questo caso la propensione aumenta al crescere della dimensione delle imprese (40% delle imprese di grandi dimensioni). Per quanto riguarda l'attivazione delle **procedure di conciliazione extragiudiziale**, sia paritetica che arbitrale, l'indagine rileva risultati modesti: solo l'8% delle imprese indicano di applicare la procedura paritetica e il 13% quella arbitrale. Attualmente tali procedure sono poco diffuse e trovano una certa applicazione in alcune controversie (ad es. danni economici subiti da disservizi) che non sono coperte da standard obbligatori.

Per quanto riguarda l'analisi della qualità percepita, attraverso la **Customer Satisfaction Analysis**, l'indagine diretta rileva una soddisfacente diffusione tra le imprese di SPL (69% delle imprese), con una propensione maggiore tra le multiservizio (76,9%) e tra le mono dell'acqua (72,2% dei casi) e tra le mono TPL (84,4% dei casi), così come tra le imprese di grandi dimensioni (88,9% dei casi) rispetto a quelle piccole (40,4%). L'indagine rileva che, nella maggior parte dei casi, l'analisi della qualità percepita viene utilizzata a fini interni ed è integrata con i processi di qualità aziendale (il 96% delle imprese hanno risposto in modo positivo).

Un elemento interessante riguarda l'utilizzo degli indicatori presenti nella **Customer Satisfaction Analysis per la redazione della carta e del contratto di servizio** da parte del 67% delle imprese, le quali tendono a sollecitare e valutare il riscontro positivo degli utenti non solo mediante la gestione dei reclami ma anche attraverso l'analisi della qualità percepita.

Un ulteriore argomento che l'indagine diretta ha approfondito riguarda la **gestione delle risorse umane** da parte delle imprese di pubblica utilità, con particolare riferimento agli

aspetti formativi del personale dipendente e ai **meccanismi premianti**. Si rileva che le rappresentanze sindacali unitarie (RSU) sono istituite nel **67%** delle imprese, in modo omogeneo tra piccole, medie e grandi imprese e tra le aree geografiche. Il risultato tende a diminuire se si focalizza l'intervento del sindacato nelle materie della qualità: solo nel **24%** delle imprese vengono attuati rapporti sistematici con i sindacati nelle materie della qualità. L'indagine rileva inoltre una soddisfacente politica formalizzata di motivazione ed incentivazione delle risorse umane (rilevata dal **61%** delle imprese), pur con spazi di miglioramento, che tende ad essere diffusa sia tra le grandi che tra le piccole realtà. Come sistema di incentivo, le imprese pubbliche locali tendono ad utilizzare un proprio sistema di incentivi legato ai risultati nel **76%** dei casi, attribuendo il riconoscimento nella maggior parte delle imprese ad una percentuale di dipendenti oltre il 10%. Risulta interessante rilevare che questo sistema di incentivi spesso viene agganciato ad uno o più standard della qualità indicati nella carta e nel contratto di servizio. Ciò significa che i premi al personale vengono attribuiti in relazione al raggiungimento di standard di prestazione del servizio.

Qualità dei SPL: evidenze e questioni aperte

- I risultati in linea generale evidenziano l'adozione diffusa degli strumenti della qualità e di regolazione per quanto concerne le strategie imprenditoriali e per quel che riguarda i rapporti con i consumatori, pur con le opportune differenze riconducibili ai settori di attività, alla dimensione e alla forma gestionale.
- La dimensione è una variabile che influenza in modo rilevante lo sviluppo della qualità: infatti si rileva come le imprese di maggiori dimensioni e multiservizio abbiano una propensione maggiore ad impostare politiche della qualità, in quanto possono beneficiare di una struttura imprenditoriale matura e maggiormente sviluppata in questi termini (come ad esempio nel caso del responsabile della qualità). I risultati dell'indagine sembrano confermare, seppure a livello generale, il ruolo di impulso delle imprese di maggiori dimensioni, così come emerso nell'Osservatorio economico, nel quale si è rilevata una maggiore propensione all'economicità e alla redditività da parte delle imprese di maggiori dimensioni (Roe multiservizio pari al 5,1%; Roe monoservizio pari al 3,5%). L'indagine infatti rileva che la qualità è connessa alla presenza di una adeguata struttura aziendale e ad una maturità imprenditoriale che attualmente è visibile soprattutto in certe realtà aziendali e territoriali.
- Al contempo si può rilevare intuitivamente che al crescere della complessità del sistema e della domanda di qualità anche i costi tendono a crescere. I regolatori devono porsi il problema di una loro adeguata copertura: infatti le economie di scala e le sinergie, che pur vengono realizzate dalle imprese di maggiori dimensioni, o dai poli aggreganti, non riescono a coprire tali costi (il dimensionamento del call center, ad esempio, è in qualche modo proporzionale con l'ampiezza del bacino di utenza) e spesso le tariffe non seguono la corrispondente crescita dei costi.
- Nello stabilire e far rispettare i criteri di qualità del servizio sono necessarie competenze sempre più specifiche ed evolute: nei casi in cui l'ente locale esercita il controllo diretto (analogo) su un'azienda dovrebbe strutturare tali competenze al suo interno. Se allora si vuole tendere ad una maggiore qualità dei SPL, e ad un perfezionamento del controllo e della vigilanza, è opportuno dividere con chiarezza i compiti e le responsabilità tra i diversi soggetti: infatti se al legislatore spetta fissare i principi e al regolatore stabilire i livelli minimi e fare in modo che tali livelli vengano rispettati, alla proprietà, attraverso il management, spetta gestire i servizi e migliorare gli aspetti qualitativi.
- L'analisi sul campo evidenzia una gestione dei rapporti molto diversa tra i territori esaminati: tale eterogeneità dipende non soltanto dal processo di sviluppo imprenditoriale delle singole aziende, ma anche dalla complessità organizzativa del comune di riferimento e dalla tipologia dei servizi pubblici coinvolti. Si sottolinea la limitata pianificazione dell'architettura gestionale dei rapporti tra l'ente locale e le aziende, tanto che spesso ogni azienda viene gestita in modo diverso dal comune di riferimento. In altri casi invece la gestione è più evoluta, centralizzando in alcuni specifici uffici/soggetti le mansioni e i ruoli ritenuti strategici per la gestione dei rapporti, quali ad esempio il controllo della carta e del contratto di servizio, la gestione dei rapporti come ente socio e come ente regolatore. Quindi il maggior sviluppo delle

politiche della qualità è strettamente connesso all'architettura degli strumenti di regolazione predisposti dal comune di riferimento e dall'azienda e alla capacità di strutturare un efficace ed efficiente modello di regolazione e controllo di tali aspetti.

Barbara Da Rin – Responsabile Settore Servizi Pubblici Nomisma