Convegno Federconsumatori Toscana

Al centro i cittadini. Equità, tutela e partecipazione nei servizi pubblici locali

Firenze, 12 aprile 2011
Auditorium Monte dei Paschi di Siena

Intervento di Luciano Baggiani, Presidente dell'ANEA

I servizi idrici sono i servizi che hanno maggiore influenza sul benessere e la qualità della vita dei cittadini.

L'acqua è un bene essenziale e i sistemi fognari e depurativi sono determinanti nella tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

Dati questi punti fermi, il passaggio successivo è capire come organizzare al meglio tali servizi.

Si tratta di servizi forniti in condizioni di monopolio naturale, vale a dire che è più conveniente che vengano affidati ad un solo gestore, al fine di non duplicare le reti.

Questa circostanza espone i consumatori al possibile abuso da parte del gestore, che può sfruttare a proprio vantaggio la posizione dominante di cui gode.

E' per questo che esiste la regolazione pubblica, espressione con la quale si intende quel complesso di funzioni istituite per evitare che si verifichino abusi da parte del gestore, a svantaggio della parte più debole, i cittadini.

La regolazione, la vigilanza e il controllo, in presenza di gestioni in monopolio, sono un pilastro delle funzioni della pubblica amministrazione.

Sono attività essenziali e irrinunciabili per un'efficace tutela dei cittadini, ancora di più in un servizio essenziale come quello idrico.

Riprendendo il titolo del convegno di oggi, potremmo dire che le funzioni di regolazione hanno "al centro i cittadini".

Come noto, tali funzioni sono state attribuite, dalla Legge Galli prima e dal D.Lgs. poi, alle Autorità di Ambito, ovvero quegli organismi pubblici locali con il compito di programmare e controllare l'operato delle imprese di gestione, nell'interesse degli utenti.

In cosa si sostanzia la tutela dei cittadini?

In poche parole, si tratta di fissare le tariffe e le prestazioni che il gestore deve rispettare, controllando poi che ciò accada effettivamente.

La determinazione della tariffa è uno dei principali compiti in cui si sostanzia l'attività di regolazione dei servizi, forse il più importante.

Sicuramente, si tratta della decisione che più fa discutere, tanto le imprese, quanto i politici e i cittadini.

La fissazione della tariffa è un compito estremamente delicato, che deve bilanciare necessità e interessi a volte contrapposti.

Le tariffe del SII in Italia sono ancora relativamente contenute rispetto a quelle applicate in altri paesi.

Ma sono inevitabilmente destinate a crescere nel tempo, visti gli ambiziosi programmi di investimento, necessari per adeguare le infrastrutture.

Esiste quindi un problema di sostenibilità, non generalizzato, ma riferito alle famiglie a basso reddito, che va affrontato con misure specifiche di tutela.

Occorre lavorare sulla struttura tariffaria, per alleggerire l'onere sui consumi di base, anche introducendo sussidi diretti basati sull'ISEE, l'indicatore di situazione economica equivalente.

Ma servono anche più finanziamenti pubblici: oggi, del monte investimenti totale previsto nei Piani d'Ambito, i contributi a fondo perduto sono appena il 15%.

Invece, la fiscalità generale potrebbe finanziare quelle grandi opere infrastrutturali di interesse regionale e interregionale e quelle ad elevato impatto ambientale (fognature e depurazione).

Occorre anche che i contributi pubblici siano meglio inseriti nella pianificazione di ambito, mentre oggi spesso sono gestiti dall'amministrazione locale in sostanziale autonomia rispetto all'attività dei gestori.

Un'altra attività di regolazione che ha "al centro i cittadini" è la predisposizione delle carte del servizio e il monitoraggio sul loro rispetto.

La Carta del servizio è il documento attraverso cui il gestore formalizza le condizioni di fornitura per il cittadino.

La Carta acquisisce lo status di elemento integrativo dei contratti di fornitura e di principale strumento di tutela dell'utente, con l'obiettivo primario di migliorare la qualità dei servizi forniti e disciplinare il rapporto tra utenti e fornitori del servizio.

Su questo fronte, c'è ancora tanto lavoro da fare.

In alcuni ATO, sebbene si sia proceduto all'affidamento, non è stata ancora elaborata la Carta del servizio.

Inoltre, vi sono casi in cui non sono previste le modalità di verifica degli standard di qualità.

Dobbiamo favorire l'adozione di procedure di monitoraggio omogenee in tutti gli Ambiti italiani, applicando in maniera diffusa gli indicatori di prestazione predisposti a livello nazionale.

In sostanza, vi è generalmente una scarsa attenzione al rapporto con l'utente, che a mio avviso è la conseguenza della scarsa partecipazione dei cittadini ai processi decisionali relativi alle condizioni di fornitura del servizio.

Questo mi porta a introdurre il terzo aspetto di tutela dei cittadini sul quale vorrei soffermarmi, quello della partecipazione.

In molte realtà, le scelte in merito al SII sono prese senza il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali.

Non esistono meccanismi formali di coinvolgimento preventivo e solo le AATO più virtuose pubblicano regolarmente la documentazione utile a valutare le prestazioni dei gestori.

Questo è un grosso limite che andrebbe superato al più presto, attraverso modalità di partecipazione attiva e strutturata dei consumatori.

L'OFWAT, il regolatore inglese dei servizi idrici, da sempre all'avanguardia nei processi di partecipazione pubblica, ha recentemente pubblicato un documento in cui delinea dei meccanismi per un ulteriore coinvolgimento dei cittadini.

Secondo la loro impostazione, la partecipazione è essenziale per capire di cosa i cittadini hanno bisogno e come percepiscono la qualità dei servizi offerti.

Ma anche senza andare troppo lontano, già nel settore energetico l'Autorità nazionale segue modelli di partecipazione che esaltano il ruolo dei cittadini nella costruzione collaborativa delle norme a carattere generale.

Per concludere, oggi siamo alla vigilia dei referendum popolari previsti nel prossimo mese di giugno. Si tratta di un appuntamento di straordinaria importanza e il cui esito può condizionare l'assetto futuro di questo settore.

E' mia opinione che l'ampia adesione ricevuta dai referendum testimonia il fatto che i cittadini vogliono avere maggiori tutele da parte della pubblica amministrazione nella gestione di un servizio di tale importanza.

Per venire incontro a tale esigenza, occorre che la regolazione pubblica sia autorevole, indipendente e ponga davvero i cittadini al centro della propria azione.

Tariffe sostenibili, finanziamento pubblico delle opere più importanti, monitoraggio della qualità del servizio e partecipazione nei processi decisionali: queste sono le possibili direzioni da seguire per ottenere un'efficace tutela degli utenti.