

# Al centro i cittadini

Equità tutela e partecipazione nei servizi pubblici locali

Federconsumatori Utenti



T O S C A N A

## CONVEGNO



### **RELAZIONE INTRODUTTIVA DEL PRESIDENTE DELLA FEDERCONSUMATORI TOSCANA GIUSEPPE MINIGRILLI**

FIRENZE 12 APRILE 2011  
AUDITORIUM MONTE DEI PASCHI DI SIENA  
VIA DE' PECORI 8

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad un cambiamento forte nel rapporto fra cittadini e sistema dei servizi pubblici.

È il segno che c'è attenzione, c'è desiderio di conoscere, c'è voglia di partecipazione.

Del resto i s.p.l. rappresentano da sempre un settore di straordinaria importanza e rilievo sia sotto il profilo quantitativo sia qualitativo, in Toscana oltre il 4% del PIL. E la qualità dei spl può misurare la qualità della vita, ed è un parametro certamente più veritiero che non il pil.

La crisi sotto questo profilo ne ha accentuato il valore. Proprio per le caratteristiche di questa crisi, profonda ed iniqua, che per la stragrande maggioranza dei lavoratori e dei pensionati ha prodotto un impoverimento sia sotto il profilo dei redditi sia per i loro risparmi di una vita.

Ecco che il costo dei servizi, che in questi anni è aumentato ben al di là dell'inflazione, ha creato disagi soprattutto nelle famiglie a basso e medio reddito. Nel periodo 2007/2009 le tariffe dell'acqua sono aumentate del 21,3% e quelle dei rifiuti del 6,9% - fonte Cispel.

Questa riflessione accentua il vincolo per tutti noi di salvaguardare il valore universalistico dei servizi pubblici locali.

Per queste ragioni un sistema moderno e funzionale dei s.p.l. deve essere improntato al valore primario dell'equità: equità nell'accesso ed equità nei costi dei servizi pubblici. Fra questi in primis l'acqua! un bene che non ha opzioni possibili.

La raccolta di firme per i due quesiti referendari sull'acqua ha registrato una risposta così massiccia che, anche noi organizzatori, non immaginavamo. Adesso sarà importante raggiungere il quorum e far esprimere i cittadini.

Il referendum sarà l'occasione preziosa per fermare una privatizzazione forzata a cui obbliga la nuova regolamentazione dell'art. 23bis e la tempistica in esso prevista (60 gare in pochi mesi, mentre nello stesso tempo abolisce gli ato) con il rischio che si realizzino monopoli privati in un servizio dove, dopo l'affidamento, non c'è possibilità di concorrenza.

Per questo noi sosteniamo che nel confronto che si aprirà nel corso della campagna referendaria non c'è niente di ideologico, ma solo ed esclusivamente un confronto sui dati, andamento dei costi, qualificazione del servizio, livello di qualità nell'erogazione del bene, per affermare che il pubblico non è il demonio.

Nel nostro paese c'è storicamente una percezione diffusa che mette in collegamento il "pubblico" con l'equivalenza di spreco, di luogo di clientele, e dal '92 si lega anche al termine corruzione.

È evidente che se fosse ineludibile questo assioma sarà sempre vincente il "privato", a prescindere. E si vanificherebbe ogni ragionamento sui cambiamenti possibili. Sulla possibilità di ragionare di pubblico con un concetto che si accompagni al bene comune. Ed in quella definizione di "bene comune" rappresentare il senso di appartenenza a tutti i cittadini e da qui far partire il loro coinvolgimento.

Al centro i cittadini: rappresenta la novità del nostro congresso. Un concetto che vuole rappresentare il cittadino maturo, che esercita con consapevolezza i suoi diritti, ma che deve poter incidere di più nelle scelte che lo coinvolgono: è il tema della rappresentanza ed il ruolo delle associazioni.

Credo sia significativo che lo stesso conviri nella recente relazione annuale al parlamento, fra le tante criticità e limiti del sistema vigente, denunci una debolezza che definisce di "sistema", che cioè impedisce al sistema di svilupparsi e di crescere.

"Le denunciate insufficienze riguardanti l'informazione e la partecipazione ai processi decisionali di tutti i soggetti interessati - afferma la commissione - comportano un rilevante elemento di debolezza trasversale di tutto il sistema di governo dei servizi idrici, di cui mina profondamente la coesione, alimentando viceversa un clima di crescente conflitto sociale...". E prosegue con un'analisi severa su come sono stati costruiti i piani di ambito, lo stesso modello tariffario, gli affidamenti, l'equilibrio economico-finanziario e anche qui, la debolezza e l'insufficienza della regolazione e controllo.

È da qui che vorremmo partire, è questo il messaggio principale che oggi vorremmo lanciare e discutere con voi per analizzare criticamente anche quanto si è fatto in toscana, ma soprattutto si dovrà fare.

Mi interessa sottolineare due punti, di maggior rilievo politico e nell'ottica di una prospettiva futura.

L'assenza di una vera authority nazionale è sicuramente all'origine di molte criticità. Nel servizio idrico integrato ci si limita ad un comitato di vigilanza, non propriamente autonomo vista la collocazione all'interno del ministero, contrariamente a quanto si è fatto per l'energia o le telecomunicazioni, settori importantissimi, ma non certo

essenziali quanto l'acqua. Ancora più debole è il sistema regolatorio e lo stesso quadro conoscitivo che riguarda i rifiuti.

L'altro punto riguarda una seria riflessione sulla sovrapposizione di ruoli e competenze che si viene spesso a realizzare (controllore- controllato) con un potenziale, ma anche sperimentalmente accertato, conflitto di interessi. Vorremo valutare in quest'ottica l'esperienza dell'affidamento in gestione a società pubblico-private.

Non c'è dubbio: occorrerebbe un ambizioso piano di investimenti sia per il servizio idrico che recuperi sprechi e dispersioni d'acqua e garantisca un servizio di depurazione in tutto il paese, sia per quanto riguarda i rifiuti, superando decisamente l'arretratezza impiantistica e le stesse modalità di raccolta, riciclo e recupero.

Occorre oggi nello stesso tempo rivedere e rafforzare il ruolo del pubblico sia sul piano nazionale che regionale e locale.

Ancora una volta invece dobbiamo denunciare un'assenza da parte del governo nazionale che quando si tratta di riforme strutturali che interessano i cittadini, eccelle per assenza.

Per quanto riguarda la toscana abbiamo fin da subito apprezzato la volontà di porre mano a una riforma sostanziale dei s.p.l. e la scelta di voler coinvolgere anche le associazioni dei consumatori nella predisposizione della nuova legge. Comprendiamo anche l'esigenza di attendere l'esito referendario, prima di giungere a una proposta formale.

Pur nei limiti delle competenze regionali, mi pare ci sia la piena consapevolezza di affrontare il cosiddetto conflitto di interessi e di rafforzare il sistema regolatorio individuando strumenti che superino l'attuale asimmetria informativa e prevedano poteri stringenti ed effettivi in termini sanzionatori e di controllo.

Ci sono nello stesso tempo questioni di merito che vanno affrontate nel settore idrico, in quello dei rifiuti ed in quello dei trasporti.

Per quanto riguarda il servizio idrico integrato:

in toscana si sono fatti piani di investimento, di grande entità – attingendo come è obbligatorio alla sola tariffa – ma tuttora conserviamo due non nobili primati: la tariffe più elevate: € 1,93 al m. cubo rispetto a meno della metà nelle più importanti aree metropolitane del paese e, in rapporto alle stesse, una percentuale tra le più alte di perdite da impianti, in toscana siamo sopra il 40%.

Cos'è che non ha funzionato? ragioni strutturali? ci sono state carenze nelle modalità di affidamento del servizio e nella regolazione dei rapporti fra soggetto affidante e soggetto affidatario?

ha funzionato tutto secondo le previsioni nei piani di finanziamento? come possiamo giudicare il quadro informativo disponibile per l'autorità di ambito quando questi dati sono forniti dallo stesso gestore? non si è creato un serio pregiudizio sul sistema di controllo della autorità nei confronti del gestore? qual'è stata l'informazione e il coinvolgimento dei cittadini in termini di obiettivi, risultati, condivisione delle scelte?

È questo un punto ancora più significativo se consideriamo le recenti esperienze che i cittadini hanno vissuto con la tentata forzatura da parte di pubblica acqua sulla modifica del deposito cauzionale. Può funzionare un modello che riunisce tutti i poteri - di indirizzo politico e di gestione tecnico amministrativa - negli aato o meglio nell'assemblea dei sindaci? Non vi appare chiaro che molto spesso siamo di fronte a scelte condizionate - che magari confliggono con gli interessi dei cittadini - e fanno emergere un palese conflitto di interessi proprio perché il soggetto gestore è di proprietà degli enti locali associati nell'aato?

O più semplicemente perché il settore delle pubbliche utilità - pur rappresentando solo il 25% delle partecipazioni pubbliche rappresentano il 79% dell'utile complessivo di tutte le partecipate!

e questo ci porta a ragionare di tariffa: dobbiamo porre con forza ed urgenza la questione sull'equità della tariffa. c'è una questione che riguarda i costi impropri (canone - ricapitalizzazione - e remunerazione al 7% del capitale) ma c'è una questione ancora più rilevante e che è proprio delle caratteristiche di una tariffa che, comprende sia l'erogazione di un servizio, ma anche e soprattutto gli investimenti - questa crea disuguaglianze. Non contiene alcun elemento collegato al reddito, sparisce il principio costituzionale della proporzionalità.

Siamo consapevoli che questo non è un tema alla nostra portata, né sul piano scientifico-giuridico, né sul quello della riforma regionale. Tuttavia noi siamo convinti che alcuni elementi correttivi siano possibili e praticabili, primo fra tutti una tariffa legata alla composizione del nucleo familiare.

Sul sistema dei rifiuti:

il decreto ministeriale che, anche qui, proroga la funzionalità degli ato al 31.12.2011, consente agli stessi di disporre dei tempi necessari per completare i bandi di affidamento del servizio al gestore unico.

La suddivisione del territorio regionale in tre ato può andar bene, ritornare oggi a rimettere in discussione questa scelta produrrebbe solo dei ritardi.

La scelta del gestore unico non può essere messa in discussione, dovremmo però contrastare con decisione qualsiasi ipotesi di ass. temp. impresa o consorzi che di fatto manterrebbero l'attuale situazione di polverizzazione aziendale.

Nel settore dei rifiuti, in toscana, il ruolo esercitato dagli ato, in materia di controllo del gestore, è molto più debole che nel servizio idrico; e, anche qui, con un forte conflitto di interesse fra proprietari delle imprese e componenti degli ato.

Il problema di un soggetto di controllo autonomo anche in questo settore è indispensabile.

Per ragioni ambientali e di tariffa il problema dell'impiantistica necessaria a garantire la chiusura del ciclo e l'autonomia di ambito nello smaltimento sono essenziali.

I ritardi nella realizzazione impiantistica in toscana, ed in particolare nell'ato centrale, sono da attribuirsi completamente alle responsabilità degli amministratori; le responsabilità nazionali l'incertezza hanno pesato sui modelli organizzativi, sulla tariffa, sulle raccolte differenziate, però hanno avuto scarsa incidenza sulla realizzazione dell'impiantistica.

Una riforma del sistema che sia sostenibile ambientalmente e economicamente deve partire dalla piena consapevolezza dei cittadini sull'importanza dei comportamenti virtuosi, è un compito sul quale le associazioni dei consumatori possono svolgere un ruolo importante.

Una raccolta differenziata di qualità può costruire una filiera industriale in grado di garantire recupero e riuso dei prodotti e successivo inserimento sul mercato. Sapendo che in questo campo grandi sono le responsabilità dei produttori e dei distributori.

Vanno introdotte incentivazioni-disincentivazioni rispetto alle qualità delle raccolte differenziate.

Esistono interessanti esperienze in altre regioni, possiamo avviare qualche sperimentazione anche noi? Partendo da un punto: il sistema di calibrare la tariffa in funzione della quantità e qualità del rifiuto conferito deve affermarsi come scelta strategica.

Nell'ato centrale è partito il confronto sul regolamento e sulle modalità organizzative del servizio.

Pur essendo il confronto in una fase molto embrionale vogliamo ribadire che ci opporremo ad ogni tentativo di spostare il costo dei servizi dalle categorie commerciali verso l'utenza domestica.

È utile precisare che in questo comparto gli interventi a favore delle fasce deboli sono del tutto marginali.

Terzo ed ultimo settore il sistema dei trasporti pubblici locali:

intorno al tema dell'efficienza dei servizi di trasporto si gioca gran parte della qualità della vita e della contestuale tutela ambientale.

Se dovessimo dare oggi un voto, sulla base delle proteste che raccogliamo direttamente o dei dati che ci forniscono i diversi coordinamenti dei pendolari, dovremmo esprimere una grande insoddisfazione. La mobilità quotidiana dei cittadini/lavoratori è aumentata negli ultimi anni, conseguenza di una mobilità nei rapporto di lavoro. È un dato- ma non è certo cresciuta la qualità dei servizi a disposizione.

Basti pensare che nel sistema dell'alta velocità sono stati fatti passi da gigante nella riduzione dei tempi di percorrenza e della qualità dei mezzi di trasporto. Ma nel sistema del trasporto locale si sono mantenute, se non aumentati, i tempi di percorrenza di 20 anni fa!

Non è così che si realizza un sistema pubblico competitivo con quello privato.

Quanto più sono efficienti e funzionali i servizi quanto più si incentiva l'utilizzo dei mezzi pubblici.

Bastano le multe che la regione infligge a trenitalia per le inadempienze contrattuali? Certo un risultato si ottiene, com'è stato nell'evento neve del dicembre scorso. Ma non può bastare. Servirebbero strumenti di monitoraggio, verifica e controllo sui contratti di servizio di tutti i vettori finalizzati a rimuovere le cause delle continue e ripetute inadempienze. Occorre fissare degli obiettivi di miglioramento del servizio verificabili.

Integrazione ferro-gomma, gara unica regionale possono rappresentare un processo di riorganizzazione forte ed efficace del sistema, anche se oggi essa ci appare messa in discussione dai drastici tagli operati dalla manovra finanziaria del governo, con conseguenze sui cittadini - per effetto di alcuni tagli di servizi - che già oggi si possono misurare.

Noi siamo preoccupati due volte: perché viene meno un servizio e perché indirettamente si accresce il congestionamento del traffico.

Acqua, rifiuti, trasporti: la legge regionale dovrà dare una risposta per ridefinire una nuova e più efficace governance, connessa a un ridisegno degli ambiti territoriali ottimali.

Un riordino complessivo che, ci auguriamo, sia improntato a criteri di semplificazione ed efficienza, ma, nello stesso tempo di sussidiarietà; distinzione dei ruoli e delle funzioni, anche al fine di evitare le due parti in commedia come più volte denunciato; cooperazione e partecipazione consapevole degli stessi utenti che sono chiamati a pagare questi servizi.

A questo proposito, oltre all'authority nazionale si potrebbe prevedere l'istituzione di un'authority regionale (se non si può chiamiamola osservatorio o in qualunque altro modo). Essa potrebbe essere uno strumento decentrato dell'authority nazionale, alla stregua del corecom; dovrebbe comunque avere la funzione di un monitoraggio di parte terza ed essere dotata di adeguati poteri e possibilità di sanzionare eventuali inadempienze, con un positivo ed efficace ruolo di garanzia, di terzietà, controllo e arbitro extragiudiziale nei confronti dei soggetti gestori e in risposta anche alle istanze dei cittadini.

Per quanto riguarda il riconoscimento di diritti fondamentali di tutela e partecipazione dei cittadini-utenti, riteniamo che dovrà essere riconosciuto alle loro associazioni un reale potere di intervento attraverso strumenti veri e incisivi.

A questo proposito rivendichiamo il rispetto e la coerenza sia normativa che attuativa di quanto disposto e riconosciuto dall'art.2 comma 461 della legge finanziaria 2008 n° 244 del 24/12/2007, anche se risulta a tutt'oggi per la gran parte disatteso.

Occorre quindi prevedere l'obbligatorietà delle carte dei servizi, che non siano dei semplici spot pubblicitari, ma che riportino in maniera chiara e verificabile gli standard di quantità e qualità indicati nel contratto di servizio; prevedano un sistema di monitoraggio, a cui possano partecipare in maniera non semplicemente consultiva le associazioni degli utenti; stabiliscano l'obbligatorietà del ricorso a una conciliazione extragiudiziale paritetica ed effettivi indennizzi – i cui criteri vanno negoziati e non arbitrariamente stabiliti. Le linee guida e gli indirizzi fondamentali per realizzare efficaci carte dei servizi devono essere già contenute nei bandi di gara e nei contratti di servizio.

Ma si può andare oltre.

in una realtà come quella toscana, dove per altro prevale la gestione tramite società pubblico-private, perché non ragionare della possibilità che queste società oltre che attenersi in maniera sostanziale a principi e comportamenti etici, statutariamente definiti assieme ad una mission aziendale innovativamente proiettata al perseguimento di interessi collettivi, prevedano nei loro statuti strumenti e sedi di coinvolgimento e partecipazione dei cittadini tramite le loro associazioni come, ad esempio i comitati di sorveglianza?

#### Conclusioni:

una riforma di questo tipo e degli obiettivi così ambiziosi richiedono non solo la ridefinizione puntuale di una nuova cornice istituzionale, ma anche un impegno per favorire un processo di crescita culturale che coinvolga i decisori politici ai vari livelli, i soggetti gestori, la stessa società civile- c'è una responsabilità della politica, c'è un compito dei soggetti della rappresentanza degli utenti, c'è un compito che afferisce la sfera delle responsabilità dei singoli cittadini.

Si diventa più responsabili non solo per senso di appartenenza ad una comunità, ma nel rafforzare il coinvolgimento e la partecipazione.

occorre forse abbandonare l'illusione che basta di per sé che il soggetto Pubblico abbia la maggioranza nella società di gestione e che questo basti a perseguire l'interesse collettivo. Regole, trasparenza e partecipazione: oggi sono maturi i tempi per avviare un percorso nuovo.