

# ***I servizi pubblici come fattore di produttività per le imprese***

## ***e di qualità della vita per i cittadini***

FORUM PA - 18 maggio 2010

**Tina Napoli - Responsabile Programmi politiche dei consumatori - Cittadinanzattiva**

### **I servizi pubblici locali e il punto di vista del cittadino-consumatore**

I servizi pubblici locali sono in larga parte volti al soddisfacimento di bisogni essenziali a cui nessuno può rinunciare e vengono, quindi, concepiti come elementi costituenti del diritto di cittadinanza.

Il concetto di qualità è dunque trasferito dal servizio alla propria esistenza, di cui l'acqua o l'energia sono una parte significativa e necessaria. Non a caso, i cittadini apprezzano molto i fattori di essenzialità che caratterizzano l'erogazione dei servizi pubblici locali, ossia la continuità e la tempestività, che danno loro quelle certezze importanti per le proprie abitudini e i propri livelli di consumo. Volendo mettere in fila quali sono i servizi ritenuti più importanti, l'acqua ricopre una posizione di primo piano, seguita dall'igiene urbana e dall'energia elettrica, che sono poi gli elementi strategici che determinano la qualità della vita sul piano personale, familiare e di quartiere delle famiglie stesse.

La costante sofferenza dei conti pubblici e la conseguente limitazione delle risorse degli enti locali diventa spesso un ostacolo insormontabile per qualsiasi riforma dei servizi. Di conseguenza non stupisce la diffusa insoddisfazione degli utenti per servizi non sempre di qualità, e di queste lamentele ne raccogliamo quotidianamente da ormai 10 anni.

L'8% delle segnalazioni giunte al PiT Servizi dal 2000 al 2009 riguardano i servizi pubblici locali. Nel 2009 i servizi pubblici locali hanno rappresentato il 16% delle segnalazioni, con un aumento, rispetto all'anno precedente, di 3 punti in termini di percentuale sul totale e del 24% in termini numerici. Dal 2005 al 2009 si è registrato un aumento delle segnalazioni in questo ambito e nell'ultimo anno si è registrata la percentuale più alta relativa al settore.

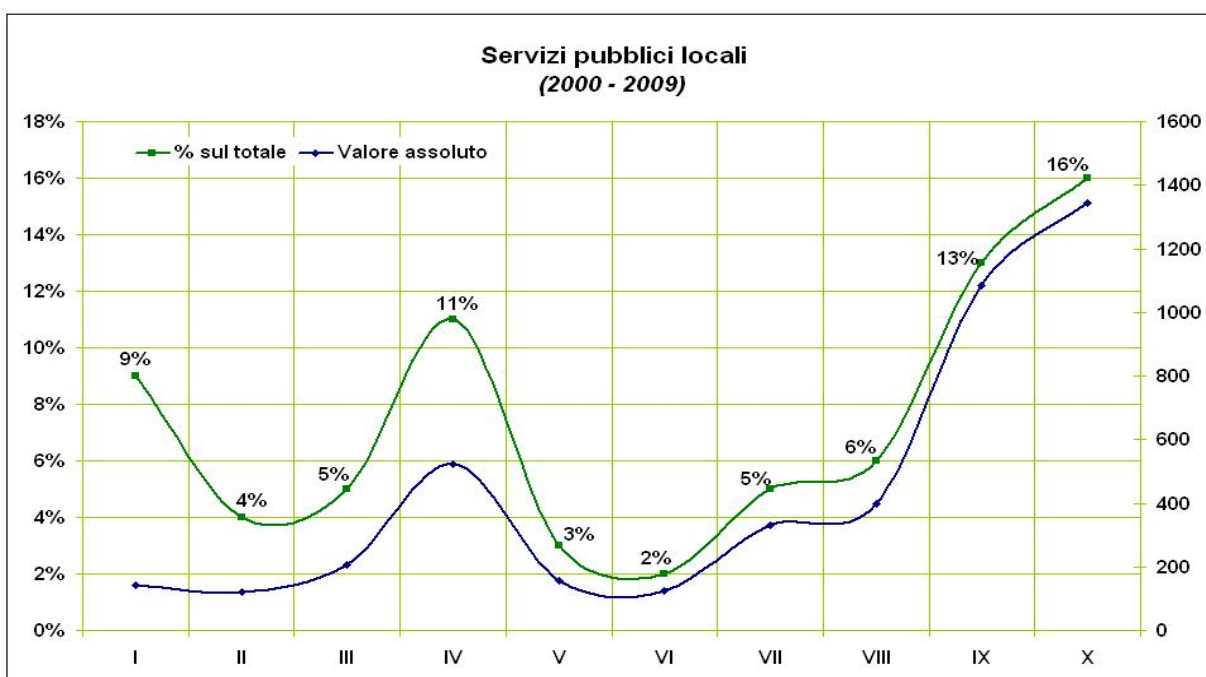


Figura 1: Cittadinanzattiva - X Relazione PiT Servizi, maggio 2010

Nel corso di dieci anni di attività del PiT Servizi, la presenza di Cittadinanzattiva a livello locale è notevolmente cresciuta ed è proprio grazie all'attività di tutela svolta sul territorio che vengono registrate le segnalazioni di disservizi in ambito di servizi locali.

Al di fuori di ragioni legate all'attività di Cittadinanzattiva, l'aumento delle segnalazioni relative ai servizi locali si spiega con la *centralità* assunta nel tempo da questi servizi. I cittadini sono più coinvolti dal malfunzionamento dei servizi locali perché vi è una maggiore incidenza di questi servizi rispetto ad altri ambiti

nelle loro vite quotidiane. Ad esempio, il ritardo del treno locale incide sull'orario di arrivo in ufficio o a casa la sera; la carenza di asili nido condiziona l'organizzazione familiare; l'acqua non potabile fa aumentare la spesa delle famiglie costrette ad acquistare acqua in bottiglia.

Secondo una ricerca del Censis, ipotizzando un effettivo contesto concorrenziale nella gestione di tali servizi, gli elementi ritenuti decisivi dalle famiglie per la scelta del gestore sono: economicità delle tariffe (51,9%); chiarezza delle condizioni contrattuali (39%); credibilità dell'interlocutore (31,2%); capillarità della rete di distribuzione e assistenza (18,6%); offerta di servizi aggiuntivi (7,9%); accesso alle informazioni sui servizi erogati (7,5%).

I dati del Rapporto PiT Servizi, di contro, evidenziano come, nel caso dei servizi pubblici locali, i *diritti più violati* siano proprio quelli alla qualità, al servizio, alla sicurezza, alla sostenibilità economica e all'equità contrattuale.

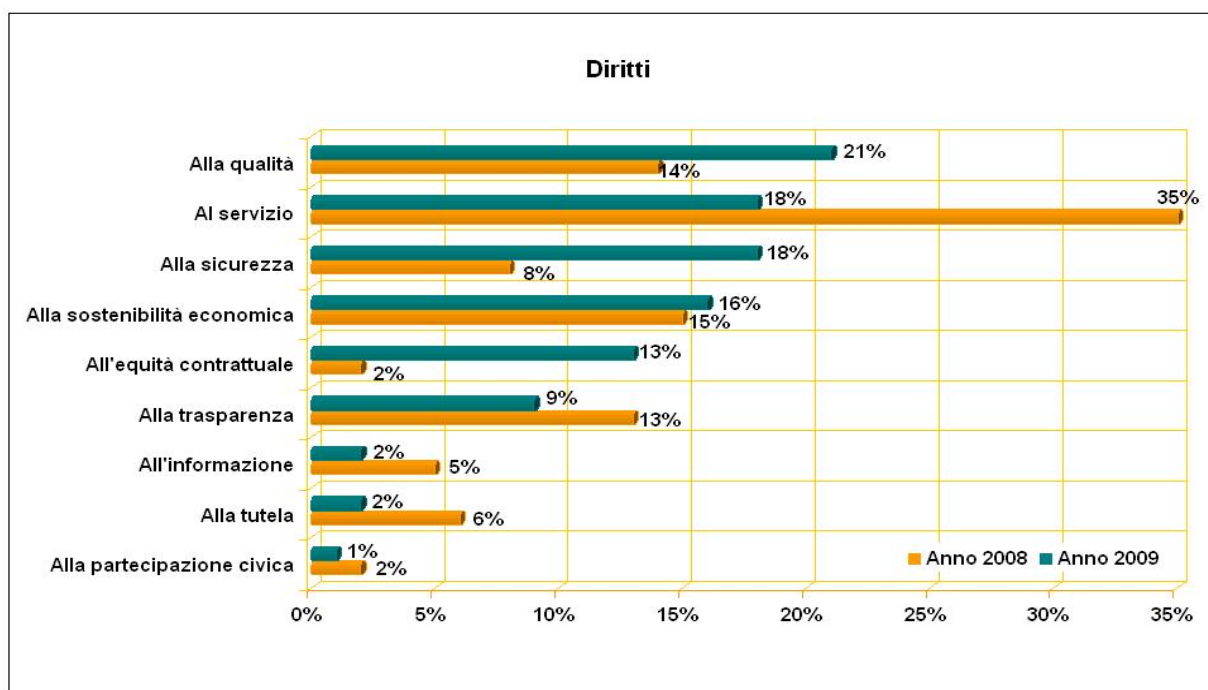


Figura 2: Cittadinanzattiva - X Relazione PiT Servizi, maggio 2010

Gli esempi della pessima **qualità** (+7% rispetto all'anno precedente) del servizio fornito ai cittadini riguardano in modo diffuso tutto il settore. Si va dai continui ritardi che affliggono il trasporto locale alla potabilità dell'acqua, senza dimenticare la raccolta irregolare dei rifiuti urbani.

La percezione di servizi meno **sicuri** (+10% rispetto al 2008) è legata ad esempio ai casi di mancata manutenzione del manto stradale o della segnaletica, cause di incidenti mortali, e alle cattive condizioni igieniche e strutturali di mezzi di trasporto, stazioni ed edifici popolari.

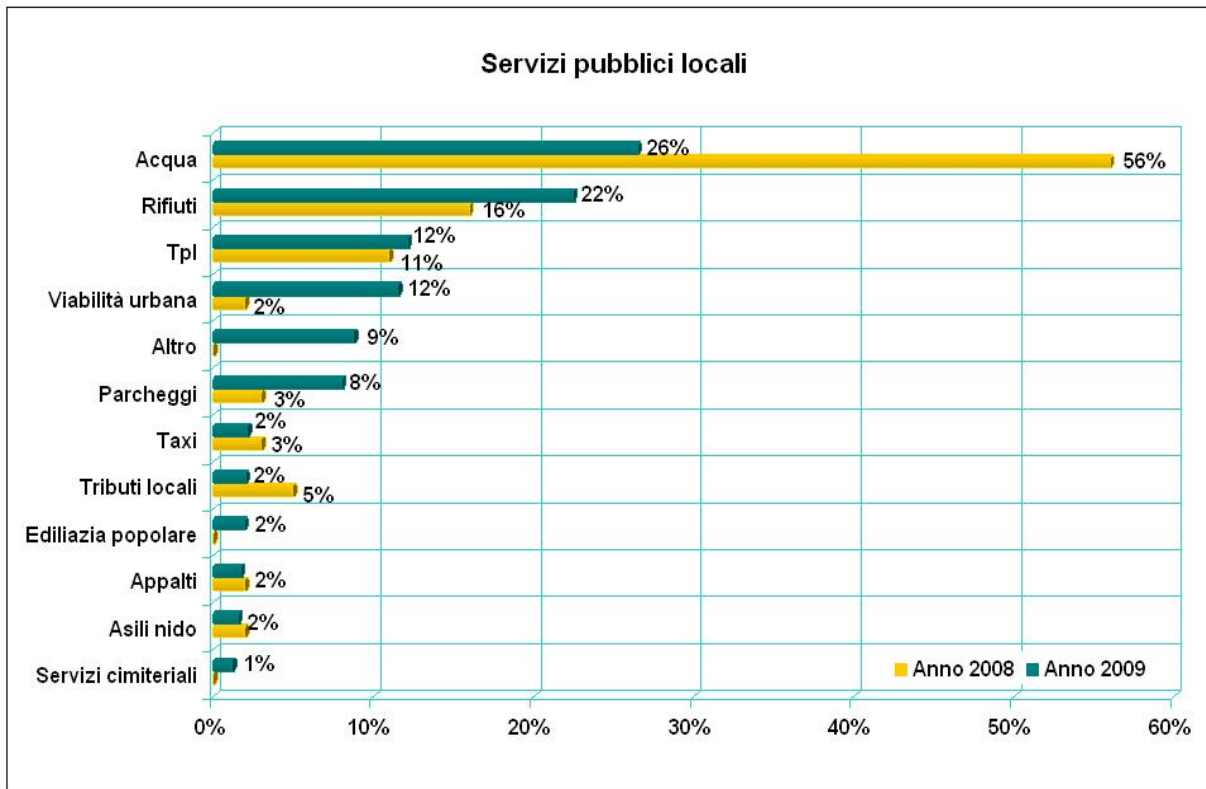
Sebbene i casi di mancato accesso al **servizio** diminuiscono notevolmente rispetto al 2008, sono ancora largamente diffusi con riferimento ai vari settori. Esempi concreti riguardano le continue interruzioni del servizio idrico in alcune zone del Paese piuttosto che l'assenza o insufficienza del trasporto pubblico locale, il numero insufficiente di asili comunali o l'assenza della raccolta differenziata.

Anche se di poco (+1%) aumentano le segnalazioni relative alla **sostenibilità economica** dei servizi pubblici locali, a conferma del fatto che negli ultimi anni tali servizi hanno subito i principali aumenti tariffari, soprattutto nel caso di servizio idrico e igiene urbana.

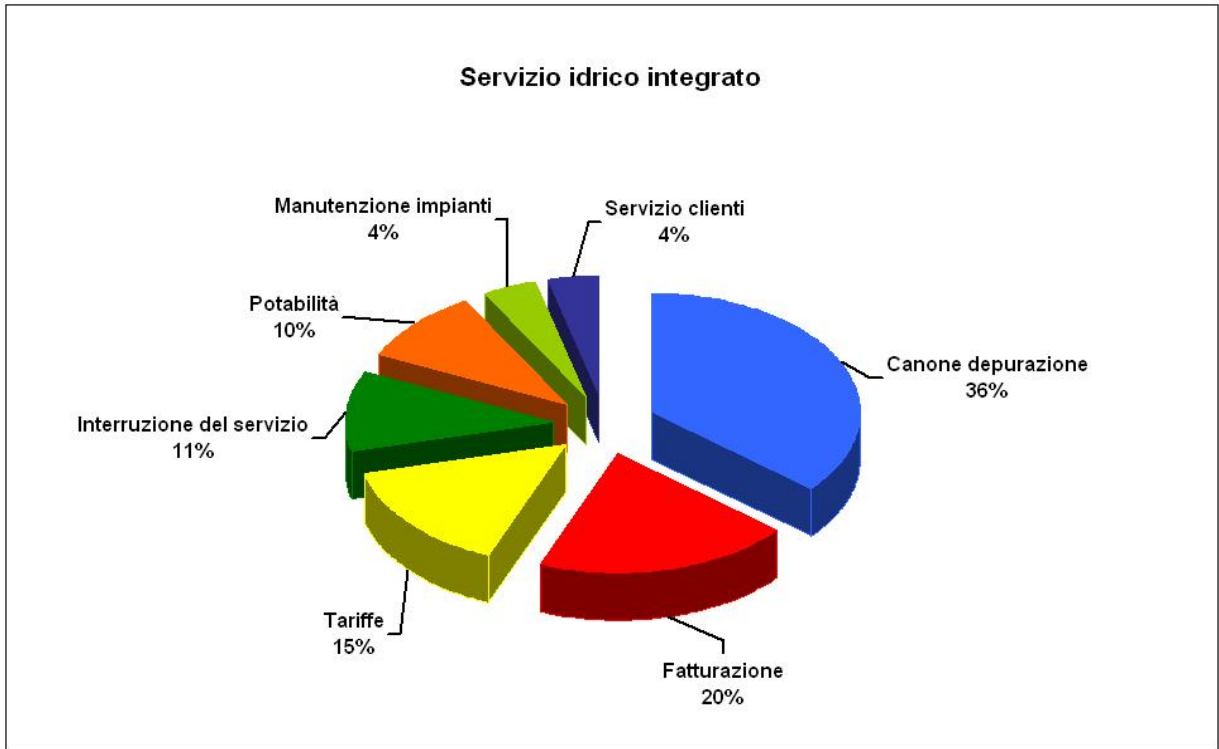
Notevole l'incremento (+11%) delle questioni legate all'**equità contrattuale** in un settore in cui i cittadini non hanno possibilità di scelta e si trovano in una posizione di assoluta "debolezza" rispetto all'erogatore del servizio. Molte segnalazioni fanno riferimento al pagamento di servizi dei quali non si usufruisce, come nel caso del canone di depurazione.

Nel 2009 i servizi locali che hanno causato maggiori problemi ai cittadini sono: *l'acqua* (26%), *i rifiuti urbani* (22%), *il trasporto pubblico locale* (12%), *la viabilità urbana* (12%), ed *i parcheggi* (8%). Nella voce *Altro* (9% di segnalazioni sul totale dei servizi locali) rientrano problematiche legate al degrado urbano (50%), all'assenza di iniziative volte a favorire l'integrazione sociale degli immigrati (17%), alla denuncia di atti vandalici e di

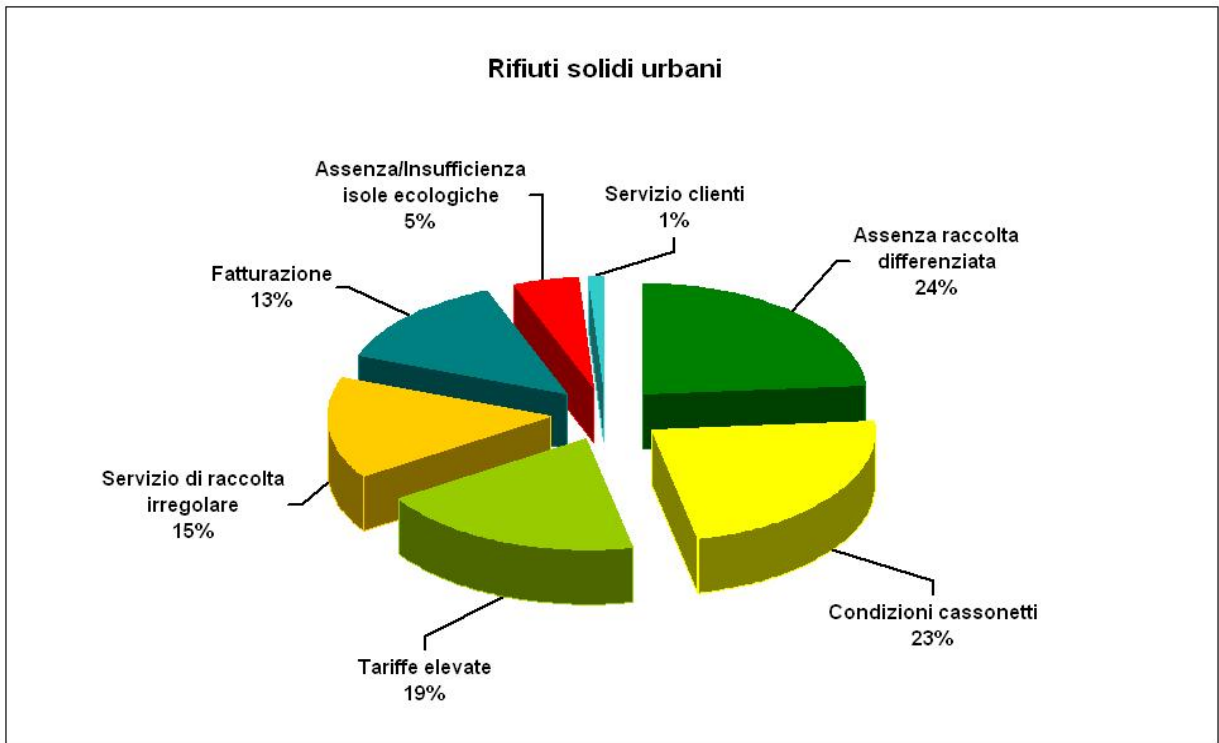
microcriminalità (15%), alla scarsa cura del patrimonio artistico/culturale (9%) ed all'assenza di spazi di partecipazione civica (9%).



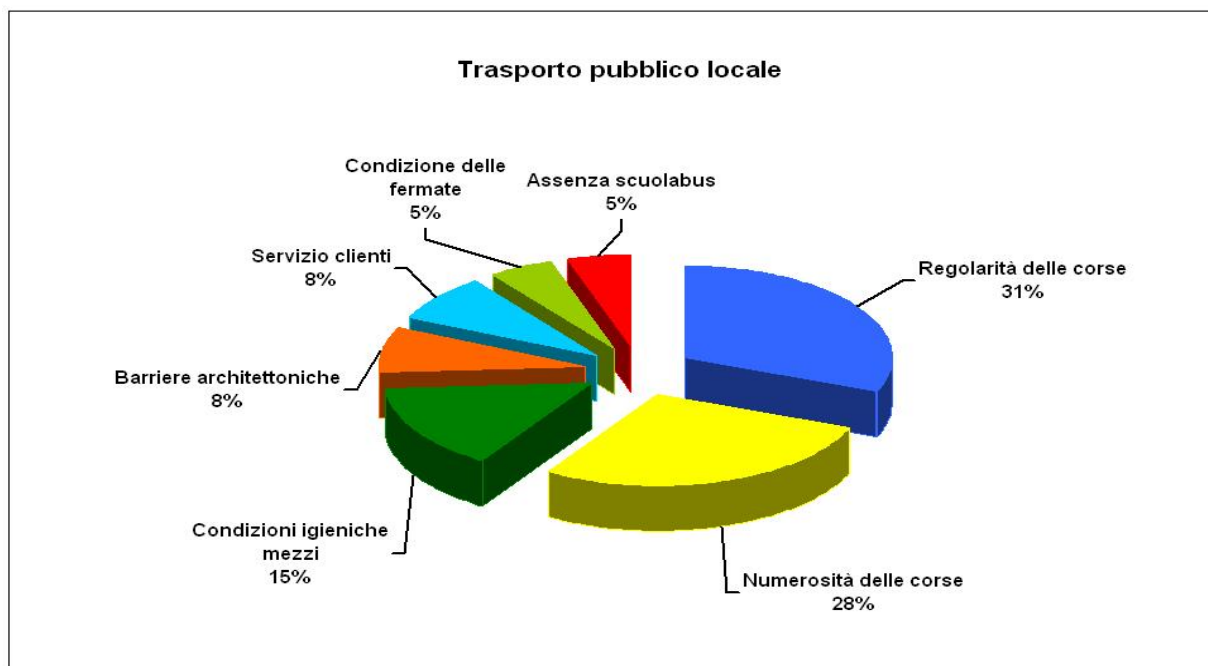
Ecco i disservizi del servizio idrico integrato.



Ecco i disservizi dei rifiuti solidi urbani



Ecco i disservizi del trasporto pubblico locale



In materia di servizi pubblici locali, una delle principali novità introdotte dalla Legge n. 244 del dicembre 2007 (la Legge Finanziaria 2008), è la nuova disciplina del controllo dei servizi pubblici locali. Per Cittadinanzattiva si tratta della realizzazione di un principio che è alla base dell'esistenza stessa del Movimento e punto di arrivo di un impegno concreto che si è espresso in una molteplicità di iniziative fin da quando nel 1994 fu emanata la Direttiva Ciampi-Cassese sulle Carte dei servizi.

In questa nuova normativa confluiscono e s'intrecciano temi e politiche cruciali: l'accesso e la qualità dei servizi di pubblica utilità; la qualità della spesa pubblica (il costo dei servizi in tutti i suoi aspetti a carico dei bilanci pubblici visto in funzione dell'efficacia); l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione e l'apertura di spazi inediti per l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale; il contenimento dei costi a carico dei cittadini utenti, con particolare

attenzione alle fasce di popolazione in maggiori difficoltà economiche e sociali. La finalità è quella di promuovere il passaggio dalla “*self regulation*” (l’attuale autoregolazione tipica dei vari settori) a forme di “*civil regulation*” (regolazione civile, promossa dal comma 461) dei servizi di pubblica utilità, è necessaria una “rivoluzione” dei rapporti tra Associazioni dei consumatori, Enti locali e Gestori dei servizi.

È chiaro che l’inclusione di soggetti come le associazioni dei consumatori, non può prescindere da una loro responsabilizzazione, che li metta in condizione di elevare i livelli di produttività del sistema con supporti costruttivi e non solo di contrapposizione, nell’interesse della collettività e del territorio.

Una piccola rivoluzione nei rapporti fra cittadini ed amministrazioni locali che, però, non può realizzarsi da sola. Sarà indispensabile un impegno straordinario del mondo dell’associazionismo civico e di quanti abbiano la volontà di contribuire a definire i percorsi e le modalità affinché tale rivoluzione si realizzi concretamente.

L’attuazione del comma 461 è, quindi, un’occasione, che ancora oggi non è stata pienamente colta, per rafforzare un tema strategico come quello dei servizi pubblici locali in tutte le sue dimensioni: dalla partecipazione alla tutela.

A distanza di oltre due anni dall’introduzione di questa norma non sono riscontrabili casi di effettiva applicazione. Nel migliore dei casi si è ancora allo *step* iniziale di interlocuzione con l’ente di riferimento o di stipula di un protocollo di intesa. Si fa ancora molta fatica a vedere l’utente come una risorsa preziosa per il miglioramento del servizio, mediante la sua partecipazione attiva alla definizione dello stesso, invece che come il semplice destinatario del servizio finale.



## Le proposte

- Si ribadisce la necessità dell'effettiva applicazione del comma 461 nel senso di valutazione civica dei sistemi di esecuzione e controllo dei servizi come procedura ordinaria durante l'erogazione del servizio. Bisogna avere il coraggio di innovare andando oltre le enunciazioni di pur meritevoli linee guida favorendo un approccio pragmatico capace di produrre azioni, fatti e non solo propositi e buone intenzioni.
- Si ritiene opportuno il superamento della logica di riforma comune per tutti i servizi pubblici locali (che presentano invece caratteristiche diverse l'uno dall'altro) che ha caratterizzato tutti gli interventi normativi incluso il Decreto Legge 135/2009. Non è infatti possibile trattare allo stesso modo la gestione di un servizio vitale come l'acqua, e quella di altri servizi quali raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani o trasporto pubblico locale.
- Non si può parlare di liberalizzazioni di servizi tradizionalmente o strutturalmente (come l'acqua) a gestione monopolistica senza prevedere una precedente regolazione dei mercati di riferimento. A tal proposito sono ormai diversi anni che viene richiesta, a più voci, l'istituzione di specifiche autorità di regolazione per il servizio idrico, per la gestione dei rifiuti e per il trasporto pubblico locale. Non basta dunque affidarsi a gare e contratti, è necessario prevedere anche strumenti che siano in grado di disciplinare e rendere trasparente la negoziazione arbitrandola super partes e prevedendo anche un sistema sanzionatorio capace di esercitare un'effettiva azione deterrente.
- Occorre fissare obblighi di trasparenza e di comunicazione al pubblico a carico dei gestori dei servizi, in termini di: dati economici e finanziari nonché dati relativi alla efficienza ed alla qualità del servizio offerto (mediante la pubblicazione dei bilanci, dei dati relativi agli investimenti effettuati, dei reclami ricevuti). Infatti, rileviamo sempre più come alla

base degli aumenti tariffari non vi siano logiche di investimento e miglioramento del servizio, che paradossalmente costa di più dove funziona peggio.

- Bisogna prevedere misure a favore delle fasce reddituali più deboli introducendo il sistema delle tariffe sociali (oppure, dove già esiste, adeguandone i criteri di accesso attualmente troppo ristretti) e rafforzando il sistema delle detrazioni fiscali (ad oggi relativamente limitate, come nel caso degli asili nido comunali).