

Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti

Documento elaborato per l'audizione presso la Commissione

Affari Costituzionali (Senato della Repubblica) del

28 settembre 1999

in merito al Disegno di Legge presentato dal Governo – S. 4014 :

«Modifica degli articoli 22 e 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di riordino dei servizi pubblici locali e disposizioni transitorie»

Premessa

In questo documento viene illustrato sinteticamente il parere del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (istituito ai sensi della Legge n. 281/98), in ordine al Disegno di Legge presentato dal Governo nel maggio scorso di riforma dei servizi pubblici locali.

Il testo si articola nei seguenti 4 punti:

- valutazione di carattere generale;
- liberalizzazione dei servizi;
- regolazione del sistema;
- promozione della partecipazione civica.

1. Valutazione di carattere generale

1.1. La condivisione degli obiettivi di fondo

L'iniziativa assunta dal Governo appare nel suo insieme pienamente condivisibile, per gli obiettivi principali che essa si propone esplicitamente di raggiungere:

- il miglioramento della qualità dei servizi pubblici locali; la spinta verso l'efficienza della loro gestione; l'adeguamento dell'offerta alla domanda di servizi posta dai cittadini e dal sistema economico del Paese, attraverso il maggior contenimento dei costi e assicurando l'universalità e la continuità delle prestazioni;
- la valorizzazione e soprattutto la responsabilizzazione dei comuni e delle province con una chiara attribuzione di funzioni d'indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo e una netta separazione dal momento della gestione che costituiscono nel loro insieme le precondizioni per lo svolgimento di compiti di regolazione da parte degli stessi enti locali;

- l'introduzione di principi di liberalizzazione dei servizi e dunque la promozione di un mercato aperto alla concorrenza, in contesto di piena parità tra soggetti pubblici e privati;
- la spinta verso la creazione di dimensioni ottimali d'impresa, attraverso la promozione di aggregazioni degli enti locali per ambiti territoriali e la facilitazione all'ingresso di capitali e di metodologie di gestione privati.

Il Disegno di Legge che interviene su un sistema di servizi di particolare rilievo economico e sociale per l'intero Paese, cerca dunque di recuperare il notevole ritardo accumulato da questo sistema nei confronti della forte domanda di qualità dei servizi e di tutela dei diritti espressa dalla popolazione e delle opportunità di sviluppo proposte dal processo di unificazione europeo.

1.2. Un limite strategico

Il testo presentato al Senato della Repubblica lo scorso 19 maggio presenta però *un evidente limite strategico* per quanto riguarda la mancata definizione di adeguati strumenti di coinvolgimento e di responsabilizzazione dei cittadini utenti e delle organizzazioni di tutela dei loro diritti. Occorre ricordare, d'altra parte, che il testo è stato varato senza alcun tipo di consultazione preventiva delle organizzazioni dei consumatori.

Da questo punto di vista occorre segnalare infine la mancanza di un raccordo tra questo provvedimento e l'importante *Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 286* «Riordino e potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59». Al Capo III del Decreto appena citato - Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi - vengono infatti introdotti (cfr. commi 1 e 2 dell'articolo 11), una serie di principi e di indicazioni molte precise che non possono non essere applicate anche ai servizi pubblici locali.

1.3. Le proposte

a. Il CNCU avanza tre tipi di riserve rispetto al testo presentato al Senato. La prima riguarda la scelta di continuare ad adottare il termine di servizi pubblici locali, di fronte ad un sistema di servizi che invece sembrano destinati ad assumere per i processi in corso di globalizzazione dell'economia e di apertura dei mercati (dunque anche in virtù degli effetti del provvedimento proposto dal Governo), una connotazione sempre meno di tipo locale. A questo riguardo sarebbe dunque preferibile utilizzare una moderna definizione di Servizi d'interesse generale presentata nel corso dei lavori del recente Seminario di Helsinki sui Servizi d'interesse generale in Europa del 9/10 settembre 1999). Nell'occasione è stato sostenuto dal prof. Thomas Wilhelmsson, professor of Civil and commercial law, università di Helsinki) che «dare una definizione dei servizi d'interesse generale in termini giuridici è difficile, ma che in termini generali si può

definire servizi d'interesse generale quello che presenta le seguenti caratteristiche:

- il servizio soddisfa un bisogno basilare dei suoi utenti;
- spesso non c'è alcuna alternativa ragionevole al servizio stesso;
- il servizio è fornito da un'azienda o da una pubblica autorità, ma con principi di mercato;
- ci sono pochi produttori del servizio;
- il servizio si basa su un rapporto (contratto di utenza) a lungo termine.

b. Un altro aspetto su cui il Consiglio richiama l'attenzione del Legislatore concerne *i tempi e le modalità delle norme transitorie* previste nel provvedimento (in particolare cfr. commi 5 e 8 dell'articolo 2). Infatti, il rischio in cui si incorre è quello di diluire troppo l'introduzione delle innovazioni previste, mantenendo di fatto un regime di monopolio nella gestione di questi servizi che risulta ancora più inaccettabile alla luce dei notevoli aumenti tariffari a cui sono già esposti i cittadini utenti (e le stesse imprese artigianali, commerciali e industriali), senza alcun serio riscontro in termini di miglioramento della qualità delle prestazioni.

c. Fa parte di questo tipo di riserve su l'ultima parte del provvedimento anche la mancanza di un esplicito impegno da parte del Governo per l'adozione di *misure precise atte a consentire* - attraverso un'adeguata informazione, formazione e assistenza - *ad una miriade di amministratori locali* (si pensi ai molti servizi locali ancora gestiti in economia, direttamente da comuni anche di piccole dimensioni), di acquisire le informazioni e gli strumenti operativi indispensabili per gestire questa delicata fase di passaggio dal vecchio al nuovo regime di gestione dei servizi pubblici locali.

Nel contesto di questa valutazione di carattere generale, il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti propone una lettura più puntuale del Disegno di Legge del Governo alla luce di tre linee strategiche contenute nel suo programma di azione e nel patrimonio di esperienze che appartiene alle Associazioni dei consumatori e degli utenti in esso rappresentate: liberalizzazione dei servizi; regolazione del sistema; promozione della partecipazione civica.

2. Una forte spinta verso la liberalizzazione dei servizi

Il CNCU già nel suo programma annuale si è chiaramente pronunciato a favore di una piena liberalizzazione del sistema dei servizi di pubblica utilità. Infatti, prescindendo dallo status giuridico delle Aziende fornitrici di servizi, non vi è più alcun dubbio che dal punto di vista dei cittadini utenti il primo ostacolo da superare è il regime di monopolio (pubblico o privato che sia), nella gestione di questo tipo di servizi.

L'introduzione di un sistema di concorrenza favorisce tre tipi di vantaggi per i consumatori:

- da ad essi una maggiore forza contrattuale (il potere di scegliere tra i più soggetti);
- sollecita le aziende fornitrici a misurarsi in maniera strategica con il tema della qualità dei servizi erogati e dell'efficienza della loro gestione;
- favorisce margini di manovra più convenienti (ma non automatici), per quanto riguarda le tariffe.

La liberalizzazione dei servizi, nel quadro di misure certe ed efficaci di garanzia del servizio universale, dovrebbe costituire dunque l'elemento più qualificante dell'intero provvedimento proposto dal Governo.

3. La regolazione del sistema

Un altro aspetto che appare centrale nella ridefinizione dell'intero sistema dei servizi pubblici locali é costituito dall'introduzione di un efficace sistema di un'adeguata regolazione del sistema dei servizi pubblici locali, da almeno tre punti di vista:

- l'accesso ai servizi (in particolare riguardo alle tariffe e al servizio universale);
- la loro adeguatezza (quindi la definizione e il rispetto di idonei standard di qualità);
- la loro sicurezza (le misure di garanzia che devono essere assicurate dalla aziende).

Ad avviso del CNCU un tale sistema di regolazione dovrebbe prevedere anche forme di interlocuzione, di cooperazione e di verifica dei rapporti tra i diversi soggetti coinvolti (cittadini, aziende, amministrazioni pubbliche, operatori dei servizi) e la stessa autorità di regolazione. Questa ultima dovrebbe in ogni caso assicurare una completa indipendenza rispetto agli organismi di rappresentanza economica, politica e sindacale.

4. Gli strumenti di partecipazione civica

Come già ricordato nel primo punto di questo documento, il Disegno di Legge di riforma dei servizi pubblici locali appare decisamente carente quanto al ruolo riconosciuto ai cittadini (al massimo riconosciuti come utenti titolari di diritti) e agli strumenti messi a loro disposizione per quanto riguarda la tutela dei loro diritti e dei legittimi interessi.

In questo senso il provvedimento riflette i ritardi e le contraddizioni accumulate nel tempo dal sistema dei servizi di pubblica utilità in Italia, dove storicamente è molto forte (anche per comprensibili motivi), l'attenzione a considerare e a mediare il punto di vista e le esigenze delle amministrazioni pubbliche, delle aziende e degli operatori dei servizi e

assai scarsa la considerazione dei cittadini come titolari non solo di diritti e di doveri ma anche di poteri e di responsabilità in ordine al buon funzionamento dei servizi di pubblica utilità. Nulla di cui sorprendersi, dunque, se anche in questo tipo di servizi la forza e il peso contrattuale dei primi è ancora oggi molto più rilevante rispetto a quelle riconosciute ai cittadini-utenti.

Per superare questo limite il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti formula le seguenti richieste al Legislatore:

- raccordare il testo con quanto previsto all'articolo 11 del DL 30 luglio 1999, n. 286 (già citato), integrando il comma 9 articolo 22, con le parole: «tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 11 del DL 286»;
- considerare che gli statuti dei comuni e delle province hanno già l'obbligo di prevedere (ai sensi della stessa legge n.142/90), degli appositi istituti di partecipazione popolare (peraltro il più delle volte non agibili dai cittadini);
- prevedere espressamente un ruolo attivo delle Associazioni dei consumatori in ordine alle fasi di definizione, attuazione e revisione delle *carte dei servizi* (per il rapporto tra singole aziende e cittadini utenti), dei *contratti di servizi* (per il rapporto tra gli enti locali e il soggetto titolare della gestione del servizio) e degli stessi *capitolati d'appalto* (per i servizi gestiti con questo strumento, es. i servizi alla persona), per le molteplici parti di questi documenti che inevitabilmente incidono sull'accessibilità, l'adeguatezza e la sicurezza di questo tipo di servizi. In particolare, le organizzazioni di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti andrebbero espressamente sentite in ordine a:
 1. gli standard di accessibilità, di qualità e di sicurezza dei servizi;
 2. la garanzia del servizio universale;
 3. l'introduzione di procedure di conciliazione per dirimere le controversie nei rapporti tra aziende fornitrici e cittadini utenti, inserendo nell'art. 22 comma 9 (come accaduto in sede di recepimento da parte del Parlamento della direttiva europea sui servizi postali), accanto alle parole "i diritti degli utenti", quelle «ivi comprese le procedure conciliative uniformemente ai principi comunitari»;
 4. le condizioni generali del servizio (diritti e doveri, tariffe, informazione e trasparenza, accesso agli atti, gestione dei reclami, cessazione delle prestazioni, ecc.);

5. le forme di ristoro in caso di violazione dei termini contrattuali (con l'auspicabile introduzione degli indennizzi di tipo automatico);

6. la prevenzione e la gestione di conflitti tra aziende e lavoratori che possono avere una diretta ricaduta sulla continuità e sull'adeguatezza delle prestazioni agli utenti.