

Agenzia per i servizi pubblici locali del Comune di Torino

“Il mercato dei servizi pubblici locali, ruolo delle aziende e prospettive per i consumatori”

Venerdì 28 novembre 2003

Torino, Sala EMSA Via Bertola 34

Atti del convegno

PRESIDENTE CONSIGLIO COMUNALE

MAURO MARINO

Il 15 Novembre è un appuntamento annuale di riflessione finalizzato alla pubblicazione di atti e alla volontà di dare un contributo al dibattito su un tema particolarmente delicato qual è quello dei servizi pubblici locali. Anche quest'anno abbiamo seguito lo schema di fare prima due incontri seminari rivolti prevalentemente ai consiglieri comunali e alle aziende che si occupano dei servizi pubblici locali e poi questo incontro con caratteristiche diverse, una prospettiva nazionale, ringraziando i vari ospiti che sono venuti qua a confrontarsi su questi temi. Questo convegno nasce dall'interazione della Presidenza del Consiglio Comunale, dall'Agenzia per i servizi pubblici locali e dal Coordinamento dei Consigli Comunali.

C'è una volontà di muoversi secondo la logica del gioco di squadra, questo è stato dimostrato chiaramente quando quest'anno in sede di Consiglio Nazionale ANCI, il 20 Febbraio, è stato approvato un ordine del giorno dove si chiedeva di mettere in rete le esperienze dell'Agenzia per i servizi pubblici locali di Torino, di Roma e di Grosseto per la creazione di un ufficio centrale che formuli dei benchmarking di riferimento per quelli che sono i costi di alcuni servizi e quindi la volontà di avere un feedback che vada oltre la nostra cinta daziaria, capire come esperienze diverse, se confrontate, ci permettono di creare non solo, economie di scambio ma rendere più forte l'operato delle singole agenzie per i servizi pubblici locali. Quindi questo gioco di squadra adesso deve entrare nella fase di maggiore operatività perché fino ad ora si è stabilito ciò che si deve fare ma non si è ancora incominciato a fare. Il secondo elemento di riflessione, invece, è proprio la volontà di farci noi parte attiva per, ciascuno nel proprio ambito, promuovere una riflessione generale sul tema dei servizi pubblici locali. Proprio in questi giorni, l'Agenzia per i servizi pubblici locali di Roma ha organizzato un convegno sul municipalismo incompiuto.

Perché la scelta di questo titolo: “Il mercato dei servizi pubblici locali ruolo delle aziende e prospettive per i consumatori”? I due aspetti “ruolo delle aziende” e “prospettive dei consumatori” non possono non interessare chi si pone dall'ottica del Consiglio Comunale, che qui a Torino ha uno stretto rapporto con l'Agenzia per i servizi pubblici locali, e che pian piano sta cercando non

solo di rendere più incisiva l'azione stessa dell'Agenzia ma di fare un prezioso tesoro delle indicazioni che dall'Agenzia stessa emergono. A nessuno di noi sfugge che questa è una riflessione che abbiamo sviluppato come Conferenza dei Capigruppo, ora stiamo passando una fase di transizione profonda. Il processo evolutivo delle autonomie negli ultimi 13 anni dalla Legge 142/90 fino all'articolo 35 della Finanziaria 2001 è stato in un continuo divenire, si è ridescritto il quadro delle autonomie, si è arrivati con l'art. 35 ad un punto che si pensava terminale ma ci si è resi conto che non è così. Quindi da un lato c'è una transizione profonda di questo quadro, dall'altra parte un processo di costruzione di un federalismo che è molto più affermato che praticato. Quindi un organo politico quale può essere l'assemblea elettiva non può non tenere conto di questi due aspetti, non può non interrogarsi su quale tipo di contributo può portare all'interno di questi processi, cercando anche di adeguare i propri piccoli strumenti normativi. Quando parlo di un federalismo che è molto più affermato che praticato penso, all'autonomia finanziaria, a quella tributaria, a quella statutaria tenendo conto che soltanto quest'ultima incomincia ad essere attuata e non sempre con una presa di coscienza radicale del ruolo e delle potenzialità che i Consigli Comunali hanno in relazione ad esempio all'art. 35. Nel convegno svoltosi l'anno scorso, il prof. Fazioli sosteneva come ci fosse l'immediata applicabilità della norma attraverso il suo recepimento nello Statuto con la possibilità quindi di sfruttare quell'autonomia normativa statutaria che i Consigli Comunali hanno qualche volta recepito nei propri ordinamenti ma non hanno ancora esplicitato in tutte le sue potenzialità. Allora consci di questa transizione, che non è ancora finita, cerchiamo come Consiglio Comunale, per la parte che ci compete di dare il nostro piccolo contributo. Si parte da una cosa certa, sicuramente è completamente mutato il ruolo e il potere dei Comuni nell'ambito dei servizi pubblici locali. Ci siamo interrogati sia come Consiglio Comunale e sia come Conferenza dei Capigruppo perché la precedente affermazione deve portarci ad interpretare questa situazione o come una sfida o come una presa di coscienza; sicuramente come amministratori pubblici ci poniamo delle domande, siamo consci che il nostro non è più un ruolo di gestori ma è invece un ruolo di regolatori e controllori, ad esempio, della qualità dei servizi offerti.

Il Consiglio Comunale si pone un interrogativo cioè quali sono i nuovi strumenti del passaggio dal ruolo di gestore a quello di controllore. Nel 1996, con un po' di difficoltà, è nata l'idea dell'Agenzia per i servizi pubblici locali di Torino, Agenzia che ha seguito un lento processo evolutivo, infatti, nel 2001 è stata istituzionalizzata inserendola nello Statuto della Città, perché eravamo consci di quelle che erano le potenzialità di questo strumento e anche per sottolineare l'importanza che il Consiglio Comunale intende dare all'Agenzia stessa.

L'Agenzia è la risposta che il Consiglio ha cercato di commisurare ai mutamenti normativi, alle potenzialità e alle nuove sfide che si aprono di fronte a questo quadro. Questo non perché si

vogliono seguire delle vane affermazioni di principio ma perché nel momento in cui i Consiglieri Comunali si rendono conto che sono giudicati sulla qualità anche dei servizi che sono erogati ai cittadini, consci di dover prescindere da un ruolo di gestori, non possono non interrogarsi su quali strumenti utilizzare per far sì che gli indirizzi che sono elaborati a livello politico si possano poi tradurre in precisi e concreti atti. Se partiamo dai presupposti che i servizi non possono essere legati ad un concetto di diritto di cittadinanza, il Consiglio Comunale non può prescindere dalla responsabilità che ha su un materia come questa. Ed è per questo che abbiamo deciso di affrontare questa materia sotto due profili: uno è un profilo giuridico amministrativo e l'altro è un profilo sostanziale. Il profilo giuridico-amministrativo abbiamo incominciato ad analizzarlo l'anno scorso, e quante cose sono successe fra il convegno dell'anno scorso, il 15 Novembre e oggi. Questo ci ha permesso di fare una riflessione sul fatto che, mentre prima si riteneva che con l'art. 35 si fosse messo fine ad un percorso di riforme delle autonomie, non ci dimentichiamo che quando fu approvato il D.Lgs. 267/2000 la parte dei servizi pubblici locali che recepiva i vecchi articoli 22 e 23 della Legge 142/1990 non è stata toccata, finalmente anche l'ultima parte, quella dei servizi pubblici locali è analizzata. Ci sono state delle implicazioni che potevano portare a riflessioni su dei temi collegati, si pensi, ad esempio al tema tanto bistrattato della area metropolitana che ad un certo punto era definito anche da un punto di vista dottrinario. Essa cominciava a perdere la valenza di ente locale autonomo e ad assumerne invece quello di un territorio dove creare delle economie di servizi a gestione integrata degli stessi sul piano economico come quello dei trasporti, dei rifiuti ecc.. La mancata adozione del regolamento attuativo a norma dell'art.35 creava un blocco agli affidamenti in concessione però alcuni eminenti esponenti della dottrina sostengono che usando l'arma dell'autonomia statutaria si può, di fatto, bypassare la mancanza del regolamento attuativo. Lo stesso Consiglio di Stato, ad esempio, ha stabilito che l'art. 35 essendo legge va applicato a prescindere dal regolamento. Ci si deve muovere, in altre parole, secondo una logica di razionalizzazione e ammodernamento della legislazione in materia anche se questi obiettivi non sono perseguiti in una maniera chiara e razionale. Così dopo l'art. 35 si è cominciato a pensare alla "riforma" della "riforma" cosa che è appena avvenuta con l'approvazione, in questi giorni, del D. Lgs. 269/2003 dove soprattutto all'art. 14 si può affermare che la "riforma" della "riforma" c'è stata. L'interrogativo che ci possiamo porre e che sarà al centro del dibattito di oggi, è sarà sufficiente? servirà per far venir meno le preoccupazioni che nascono dalla procedura di infrazione che è stata sollevata dalla Commissione Europea?, sussistono ancora i dubbi sulla legittimità costituzionale? Lo stesso Ministro Buttiglione, qualche giorno fa sul Sole 24 Ore si poneva gli stessi dubbi.

Il secondo aspetto, dopo quello giuridico-amministrativo è quello del profilo sostanziale, e qui penso che un velocissimo riferimento vada fatto al Libro Verde della Commissione Europea.

Individuo principalmente quattro pilastri: sussidiarietà, concorrenza, universalità e qualità.

Il nostro problema è capire quali sono gli strumenti che permettono di riacquisire un ruolo su un tema quale quello dei servizi pubblici locali che è sicuramente nodale e fondamentale. Il discorso della qualità dei servizi erogati ai cittadini, ricollegandosi al diritto di cittadinanza, è uno degli elementi principali, cui non può far riferimento chi si trova ad eleggere in un'assemblea elettiva. Diventa quindi uno snodo importante anche con un aspetto che finisce per essere non soltanto più di managerialità pubblica ma è proprio un aspetto di valutazione politica dei risultati ottenuti. Questo è stato preso in seria considerazione all'interno di questo convegno con la presentazione di una seconda indagine sulla customer satisfaction dei servizi pubblici locali di Torino. La prima è del marzo 2001 ed è stata presentata come l'unica perché ci siamo resi conto che la presentazione di certi dati può portare a più o meno strumentalizzazioni; l'obiettivo che ci poniamo è quello di un servizio non rivolto alla maggioranza o alla minoranza ma un servizio innanzitutto ai cittadini e all'Assemblea elettiva.

Queste sono un po' le sfide che abbiamo cercato di lanciare nel momento in cui abbiamo ipotizzato questo convegno per informare innanzitutto che a Torino si sta insistendo in questo processo e vogliamo dare il nostro contributo. In secondo luogo perché nel momento in cui l'assemblea elettiva viene ha conoscenza dei propri strumenti deve provare, anche in via empirica, a capire quali sono i modi migliori per essere in grado di dare risposte qualitativamente all'altezza delle istanze che avanzano i cittadini. Questo è un po' una sfida cui speriamo, con questo convegno, di dare un contributo in tal senso.

COORDINATRICE NAZIONALE CONSIGLI COMUNALI ANCI

LUISA LAURELLI

Proseguendo il ragionamento del Presidente Mauro Marino e parlando del ruolo delle Assemblee elettive abbiamo ogni anno, ma mai come quest'anno, la difficoltà di esercitare la funzione che ci spetta, che è quella essenziale della rappresentanza dei cittadini. Siamo nella stagione in cui i Consigli Comunali si apprestano a votare i bilanci preventivi del 2004 e qualcuno pensa che l'Anci e le realtà comunali lancino il solito grido di allarme cui bisogna dare poco ascolto e comunque da non tenere sufficientemente in considerazione. Credo che mai come quest'anno, non solo le assemblee comunali e le assemblee degli altri enti locali ma anche il Parlamento della Repubblica si sentano scippati di una prerogativa essenziale che mette in crisi un sistema istituzionale e un rapporto fra Assemblea Elettiva ed esecutivi che comincia a dare serie preoccupazioni. Con la fiducia alla finanziaria si afferma lo scippo della prerogativa essenziale movimentata dalle assemblee elettive e si affermano politiche di interferenza istituzionale grave da parte del governo verso tutti gli altri livelli istituzionali. Io e i colleghi dei Consigli Comunali sentiamo molto forte il peso di una finanziaria che in questo modo sarà varata in tutte le assemblee elettive con gli indirizzi che sono gli indirizzi del Ministro Tremonti e non sono certo né quelli del Sindaco, né quelli del Presidente della Provincia, né quelli di un ramo del Parlamento, né quelli della Commissione bilancio; nulla di tutto ciò. Questo ci deve far riflettere molto sullo stato di salute dei rapporti fra le nostre istituzioni, rapporto che è particolarmente precario, ci deve anche far riflettere su questo federalismo tanto predicato e poco praticato, che è diventato ormai uno slogan acchiappavoti e che nella realtà rischia di far impazzire completamente un sistema istituzionale che poi ha il dovere di rendere servizi di qualità ai cittadini. Quindi bilanci duri da digerire, da ingoiare. Abbiamo preso posizione pubblica nell'assemblea dell'Anci a Firenze come Coordinamento dei Consigli contestando queste decisioni del Governo, non perché il sistema delle autonomie locali debba stare fuori dall'esercizio di funzioni responsabili, che ci faccia stare dentro il patto di stabilità e ci facciano assumere decisioni che consentano un riequilibrio del debito e anche, quindi, ci facciano

condividere responsabilità comuni, poiché si stanno ledendo principi fondamentali. Siamo di fronte a una Costituzione appena modificata, ad uno Stato che non è più ritenuto tale, almeno non più nell'accezione tradizionale che conosciamo, ad un sistema Istituzionale che è descritto in Costituzione come un sistema orizzontale paritario, quindi i Comuni insieme allo Stato ed ad altri enti ed altre istituzioni costituiscono la Repubblica Italiana e invece di stabilire il tetto entro il quale agire, non si consentono neanche scelte e giudizi autonomi si descrivono le finalità di una finanziaria che nei vari e diversi settori costringono il povero ultimo anello della catena, il Consiglio Comunale, a ratificare scelte prese dal Governo.

Non stiamo parlando né di un sistema federale funzionante né di un sistema istituzionale corretto, men che mai del riconoscimento di un dovere di rappresentanza nei confronti dei bisogni dei cittadini e dell'esercizio pieno dell'autonomia che ci siamo conquistati non solo in Costituzione ma anche con le leggi dello Stato.

Concludo con una comunicazione, come Coordinamento dei Consigli Comunali stiamo preparando una grande assemblea nazionale che terremo a Roma nel mese di Gennaio prossimo nel quale vorremo mettere a confronto lo stato di salute delle diverse assemblee elettive, dal Parlamento al Consiglio Comunale, perché siamo certi che non solo per questo impianto istituzionale che rischia di impazzire ma soprattutto perché abbiamo ormai affermato con molta forza, anche attraverso un sistema legislativo che abbiamo contribuito a far crescere, un forte ruolo degli esecutivi. Nei comuni sappiamo bene che l'elezione diretta dei sindaci ha davvero rafforzato quell'istituzione nei confronti delle altre istituzioni ma allora i Consigli Comunali devono diventare un'altra cosa, le assemblee parlamentari devono avere poteri più diretti e debbono poter trovare nella rappresentanza dei bisogni dei cittadini qualcosa di esercitato ed effettivamente esercitabile. Quindi, in quella sede, metteremo a confronto i responsabili dei diversi partiti che si occupano di autonomie e chiederemo alle massime cariche istituzionali, provinciali e al Presidente della Repubblica di esprimersi a sostegno di funzioni di indirizzo e di controllo effettivamente esercitate nelle diverse assemblee elettive e anche nei Consigli Comunali.

DIRETTORE CONFSERVIZI
GIUSEPPE SVERZELLATI

Vorrei richiamare le questione proposte dai relatori che mi hanno preceduto, che sono un po' il punto di partenza di tutto il ragionamento che si è sviluppato nel corso di questi anni rispetto al ruolo politico delle imprese. Probabilmente da parte degli enti locali c'è la necessità di riaffermare il bisogno di fare un passo indietro rispetto alle questioni gestionali e di tre passi avanti rispetto alle questioni di indirizzo e di controllo. Questo è l'elemento fondamentale che ha orientato la discussione di questi 10 anni sui vari passaggi e questo sicuramente attribuisce all'organismo elettivo, non solamente alle Giunte ma anche ai Consigli Comunali, compiti sicuramente nuovi e molto importanti. Questo forse è l'elemento che va tenuto in debita considerazione.

E' chiaro che definire l'indirizzo e il controllo significa anche decidere eventualmente cosa fare in house ed è una delle questioni che sono state proposte.

È importante mettere in evidenza alcuni passaggi: la Confservizi interpreta oggi, il passato delle municipalizzate e il futuro delle utilities dove si sta cercando di reinvestire, quanto accumulato in questi cento anni dal 1903 ad oggi e per cercare di capire che non siamo rimasti a quegli anni in quanto passano per tutti e le esigenze sono diverse.

In questa lenta mutazione è necessario e fondamentale proseguire.

Le attuali nostre utilities sono impegnate quotidianamente a garantire servizi di qualità e sono impegnate in molti casi ad affrontare l'incondizione tangenziale; molto spesso non per responsabilità loro e quindi questo è un aspetto che va tenuto in considerazione. Sono impegnate anche in un percorso di trasparenza nei confronti dei cittadini, è questo è un altro tratto caratteristico e fondamentale di queste imprese. Bisogna tenere conto del percorso intrapreso per far fronte a questi obiettivi. Spesso sintetizzo questo percorso dicendo che si sta passando da aziende speciali ad aziende normali e a volte questo suscita qualche reazione all'interno delle aziende.

Le caratteristiche fondamentali di un'impresa non sono un fatto secondario rispetto alla capacità di affrontare le questioni che abbiamo di fronte e rispetto alla capacità di trovare le soluzioni, ed è per questo che è necessario tale processo di trasformazione. Oggi la Confservizi rappresenta tutti i

soggetti indipendentemente dalle loro proprietà cioè indipendentemente dall'incidenza del pubblico e del privato all'interno della composizione capitale e gestiscono i servizi locali di pubblica utilità con 1600 associati, che operano sia in settori che hanno caratteristiche industriali, sia in ambiti più propriamente riconducibili ai servizi sociali e alla persona.

In questi anni questo sistema di imprese è stato soggetto a profonde trasformazioni sul tema dell'innovazione organizzativa. Oggi sono oltre 600 le società di capitali, sul migliaio circa delle aziende che operano nel settore cosiddetto industriale nonché dell'innovazione tecnologica che hanno subito questa trasformazione.

Sono entrate nuove parole nel vocabolario dei servizi di pubblica utilità, ma anche nuovi risultati che sono leggibili attraverso indicatori economici riferiti alle principali voci di bilancio di queste imprese e sono fatti nuovi rispetto ad alcune polemiche che a volte appaiono sulla stampa.

Ora è vero che la realtà è più dura dei convegni, i risultati sono molto meno omogenei di quanto si possa far credere, però questo processo ha investito su settori in modo disomogeneo. La cifra è quella di un cambiamento è quella dell'imprenditorializzazione, dell'efficienza, una cifra che ritengo essere molto marcata; ciò è avvenuto nonostante un quadro normativo che è in movimento, incerto e caotico, e ancora oggi in fase di definizione.

Dopo 10 anni di discussioni defaticanti, e speriamo si concludano con l'art. 14 del D.Lgs 267/2000, anche se con la legge finanziaria si sta cercando di apportare alcuni elementi correttivi. Riguardo all'art. 14 il quale aiuta a promuovere l'accorpamento di soggetti allo scopo costituiti che possano gestire tali servizi lo vedremo nei fatti, certamente tutti quanti avremmo preferito una legge migliore. Ci sono alcune questioni che abbiamo sollevato e sulle quali crediamo si sia arrivati ad un accordo e cioè che occorre un aggiustamento in sede di finanziamenti, in particolare per quanto riguarda l'incompletezza della disciplina concernente la procedura di gara, e in particolare per quanto riguarda la mancanza di un quadro normativo di riferimento che comporti un'attività di soggetti di notevole rilievo come le holding e le società quotate in borsa, ma anche aggiungo sommessamente, la mancanza di elementi sul campo di applicazione degli artt. 113 e 113 bis del D.Lgs 267/2000 anche se alcune cose a questo punto sono andate a buon fine, però diciamo che si sta definendo questo quadro. Abbiamo la necessità di un riferimento normativo certo, questo deve essere a supporto di una strategia industriale di comparto per costruire un sistema di imprese che per dimensione sia in grado di reggere il confronto con i competitori europei da una parte e contribuire alla diffusione dei servizi sul territorio nazionale dall'altra, perché c'è metà paese che questi servizi non li ha.

Sono convinto che il modello tedesco sia quello più interessante.

La RVE che è frutto del modello renano è un'azienda che è frutto della interpretazione di un consistente nucleo di ex aziende con l'ingresso di un capitale privato in misura consistente. E' un colosso rispetto al quale le nostre 10 maggiori aziende nazionali di servizi sviluppano semplicemente il 7% del fatturato, cioè rispetto al totale delle aziende dell'RVE le nostre prime 10 sviluppano il 7%. Questo da un po' il senso di quale sia la differenza e il problema.

Ora liberalizzazione e privatizzazione stanno procedendo in questo senso ma devono perdere la loro carta ideologica, una carta che è anche in molti casi strumentale e si devono realizzare gli obiettivi che si pongono. Non ritengo per questo corretta una privatizzazione troppo liberalizzata oppure molto legata alle esigenze di fare cassa e troppo priva di strategie di tipo industriale. Questo è il punto su cui noi riteniamo si debba impostare la discussione. Chi interpreta, invece, in modo riduttivo il tema della privatizzazione per ricavarne dei vantaggi sembra più alla ricerca di soluzioni facili ai problemi che sono terreni, a volte, molto riconducibili ad una stretta cerchia di soggetti.

Liberalizzazione è diverso da privatizzazione; la liberalizzazione richiede l'esistenza di operatori attivi, di operatori dinamici nell'industria dei servizi, non necessariamente deve esserci la privatizzazione se non ha motivazioni legate a scelte strategiche. La differenza fra i due aspetti può essere apprezzata se consideriamo come sono andate le procedure ad evidenza pubblica che sono state condotte negli ultimi anni. Infatti i dati dimostrano la ridotta platea dei partecipanti alle predette gare per l'affidamento dei servizi pubblici locali. Si evidenzia, inoltre, che i soggetti più attivi sono stati proprio quelli scaturiti dal processo di ammodernamento delle aziende dei servizi pubblici locali.

In Italia un tessuto di imprese di proprietà privata che intervenga sui servizi, pare non esserci, in molti casi i processi di alienazione di parte delle quote di capitale, sembra non esserci. In molti casi i processi di privatizzazione hanno visto una massiccia presenza finanziaria.

I servizi sono fattori di competitività per i sistemi territoriali, per le imprese e per i cittadini, le imprese di servizi devono poter interpretare questo ruolo importante, attraverso una dimensione adeguata derivante dal consiglio di amministrazione, attraverso anche partecipazioni e alleanze tra pubblico e privato, attraverso modalità di gestione e tecnologie che siano in grado di risolvere le emergenze e garantire una corretta gestione quotidiana dei servizi.

In questo paese deve affermarsi una cultura della gestione si pensi all'emergenza in campo energetico, quella in campo idrico. Il settore dei rifiuti, è l'unico che è nelle condizioni di risolvere adeguatamente questi problemi quali la soddisfazione dell'utente che è la principale forma di legittimazione delle nostre attività dalle quali i cittadini si aspettano una contributo decisivo e qualificante per la qualità della vita nei nostri territori. Da qui un tema che ci impegna quotidianamente e che ha dato luogo ai più rilevanti processi di riorganizzazione gestionale negli

ultimi anni. Ora all'interno di questo percorso che vede queste imprese crescere e modificarsi, va collocato anche il lavoro sviluppato nel corso dell'ultimo decennio dalla confederazione del sistema delle imprese aderenti.

Qualità come strumento di riorganizzazione aziendale, nonché come strumento di trasparenza davanti al cittadino e di competizione sul mercato.

per consentire ai diversi stakeolders di percepire e verificare i livelli di qualità delle prestazioni erogate e anche per operare attivamente al loro miglioramento.

Per quanto ci riguarda, questo lavoro ha oggi trovato con il mercato di Confservizi il collegamento tra qualità e efficienza delle imprese e l'approfondimento di questo è anche il filo conduttore del premio di qualità di Confservizi che si è lanciato lo scorso anno.

Etica e business integrati nella strategia di gestione aziendale. È una sfida che si sta cercando di raccogliere.

Qualcuno sostiene che le nostre aziende stanno attraversando una fase di vera e propria mutazione genetica, questo sta creando un nuovo management che è capace di guardare all'interesse differito e più in generale all'interesse immediato dell'azienda, sa utilizzare le principali tecniche gestionali ma ha anche l'occhio attento alle esigenze degli stakeolders.

Il quadro normativo aiuta, perché le aziende per tenere in piedi questi processi hanno bisogno di certezze, di regole, hanno bisogno di sapersi muovere con la sicurezza che non solo domani, ma anche dopodomani, vi è un quadro di riferimento al quale possono agganciare la propria attività.

Credo che sia opportuno evitare gli equivoci che sono emersi, si deve porre attenzione sulle rifiniture della riforma o sulla sua attuazione, una riforma che sia veramente alla base di un'effettiva liberalizzazione dei mercati e anche per la valorizzazione di queste imprese, nate nel 1903 ma che vorremmo che fossero vive non solamente fino al 31/12/2003 ma anche un pochino di più.

SINDACO DI GROSSETO
ALESSANDRO ANTICHI

Le aziende e i proprietari delle aziende, da tempo stanno cercando di trovare, è credo hanno trovato, un terreno di discussione e confronto che è produttivo per entrambe le parti.

Si sta assistendo ad un tentativo di recupero di una prospettiva storica e culturale nella materia dei servizi pubblici locali. Troppo spesso si sentono pronunciare parole d'ordine che non sono assistite da necessaria ponderazione e meditazione e si ha l'impressione che valga per una serie di slogan che in questa materia vengono spacciati per verità perché ad esempio si può fare un elenco di luoghi comuni che vengono dati per scontati: le aziende pubbliche non sono efficienti, ma se si va a vedere qualche manuale non c'è nessuna prova sperimentale e nemmeno logica che questo sia un assunto vero. Altri luoghi comuni, l'Europa ci impone un regime di gare, gli esperti dicono che non è vero, una politica liberale nel campo dei servizi impone ampie liberalizzazioni e privatizzazioni, se si va a vedere, non è vero nulla.

Su questa materia c'è bisogno di recuperare molta umiltà, soprattutto da parte di chi questa materia l'affronta con il taglio della responsabilità dell'operatore. C'è da recuperare molta consapevolezza, soprattutto perché è una materia molto delicata e importante che ha dei riflessi immediati nella vita quotidiana dei cittadini.

Per quanto riguarda la cosiddetta "riforma" della "riforma" ha finalmente preso luce un testo normativo che ha il vantaggio di essere conforme alla realtà.

Noi pensiamo che il legislatore delinea una cosa creando un mondo parallelo ma per l'appunto non è esattamente così, al contrario creare mondi paralleli ha effetti dannosi per i mondi reali. L'eccesso di legislazione ha gli stessi effetti nella vita delle persone normali dell'eccesso di pianificazione; quando si pianifica un'economia si raggiungono risultati deleteri, e questo è stato dimostrato dalla storia. Non abbiamo ancora capito che quando si pianifica attraverso la legislazione la vita dei cittadini, delle istituzioni, di organismi vivi come i comuni, si raggiungono gli stessi risultati, ovvero si crea un mondo parallelo. Questa "riforma" della "riforma" ha una caratteristica che la

rende diversa da tutti gli altri tentativi, alcuni validi sul piano teorico, ma che avevano il problema dell'interferenza con il mondo della realtà. È un testo normativo che descrive in gran parte ciò che già esiste, descrive all'interno di un meccanismo normativo dando credibilità di legge ma come codificazione di diritto comune.

Al centro di questa riforma vi è oggettivamente la riforma della centralità del municipio, può essere un pensiero banale ma recupera una prospettiva che abbiamo forse dimenticato a forza di discutere di industrializzazione di servizi, di orientamento al mercato e così via. La centralità del municipio è il problema, è il tema, il municipio è l'ente che rappresenta l'organizzazione della comunità sul territorio e che ha delle caratteristiche di originalità che lo rendono molto diverso dallo Stato così come siamo abituati a pensare e non può far equiparare in nessun modo il Municipio o il Comune allo Stato.

Quando si dice che lo Stato deve ritirare le proprie mani dall'economia è una cosa giusta ma lo stesso concetto non vale per il Comune. Il Comune deve essere considerato il garante del benessere della comunità e dei cittadini, il responsabile del progetto di città, di conseguenza, qual è l'obiettivo che il Comune si pone quando agisce nel campo dei servizi pubblici locali? Certamente è difficile cogliere il lato totalizzante dell'intervento ma l'obiettivo non è ottimizzare quel servizio o altri servizi ma garantire le condizioni attraverso le quali si ottiene il benessere e il progresso della comunità locale.

Posso citare Einaudi che nel 1927 parlava delle ferrovie e cito testualmente "con la gestione pubblica delle ferrovie non si vogliono propriamente gestire le ferrovie e vendere ai cittadini il bene divisibile e non coattivo non fondamentale, non universale reciproco e misurabile del trasporto ferroviario ma si vuole difendere il cittadino dai pericoli del monopolio privato, si vuole facilitare la costruzione di ferrovie strategiche si vuole promuovere il risveglio economico delle regioni non sviluppate, sono questi ultimi i beni indivisibili? Probabilmente sì", si risponde Einaudi.

Qual è lo strumento che secondo questo testo normativo deve garantire il conseguimento di questo obiettivo, quello di assicurare del benessere e quindi il conseguimento di queste condizioni di fondo perché si sviluppi la comunità, voglio usare uno slogan che usano tanto in Europa, il principio di libera amministrazione. Questo è un principio per il quale rispetto agli obiettivi da raggiungere e nel rispetto delle norme generali, l'amministrazione locale è libera di attuare quelle forme che meglio ritiene idonee per il conseguimento del risultato, nel quadro del rispetto dell'ordinamento generale.

Due parole della Legge Giolitti, questa è tutt'altro che il fondamento, il testo sul quale si fonda il movimento di municipalizzazione, è in realtà il tentativo dello Stato centrale di imbrigliare quella civica rinascenza che aveva già preso avvio da un bel po' di tempo, soprattutto con le esperienze straniere che venivano viste come buone pratiche da imitare e che avevano dato luogo ad una vivace

attività dei Municipi che venivano visti con sospetto dallo Stato centrale, di qui la legge, che stabiliva la possibilità di assunzione dei servizi pubblici, ma lo faceva in una maniera così scopertamente diffidente nei confronti della credibilità dei comuni da imbrigliargli in una camicia di forza atta a scoraggiare di fatto le iniziative.

La legge Giolitti ha costituito un quadro di chiarezza normativa al quale ancora oggi potremo aspirare per la capacità di muovere un terreno così difficile da normare, tuttavia si può fare qualche utile riflessione su quello che oggi la legge non deve fare. Oggi una legge che si ponga gli obiettivi di limitare la credibilità sarebbe una legge che non funzionerebbe. Dopo un paio di anni dal dibattito della legge sulla municipalizzazione si osservò che i Comuni si muovevano sulle frange della illegalità. Questa è una tendenza purtroppo irrefrenabile essendo soggetti vivi, se devono raggiungere un obiettivo, lo raggiungono, indipendentemente dal fatto che la legge glielo consenta o meno.

Siamo oggi all'inizio del terzo millennio, con l'elezione diretta del sindaco che ha cambiato le regole del gioco e ha rilanciato i comuni come protagonisti soggetti dello sviluppo.

Sulla "riforma" della "riforma" vorrei fare alcune osservazioni, è chiaro che il cuore del sistema è la società mista, questa ha avuto la favolosa intuizione della gara per la scelta del soggetto privato che esaurisce il principio di concorrenza, ed è anche il luogo fecondo dell'incontro tra pubblico e privato almeno in teoria. Agli estremi opposti ci sono la gara per l'affidamento e la benedetta società interamente pubblica.

Ultima considerazione che ci porta al tema dell'efficienza dei servizi e soprattutto riporta l'attenzione sull'esperienza delle Agenzie per i servizi pubblici locali, rimane fermo all'art. 35 il principio di cui al comma 14, il ruolo dei Comuni nella creazione di strumenti, istituzioni e meccanismi di vigilanza e controllo dei servizi pubblici locali, in forma singola o associata. Questo è il punto, i Comuni non hanno capitale, quindi sì allo slogan meno gestione più governo.

Per questo l'esperienza delle Agenzie, che rappresentano uno strumento utile quanto meno come parametro di discussione, è un'esperienza che comincia a diffondersi, è un'esperienza di rari nantes per cui non è detto, ancora, che il problema lo risolverà l'Agenzia ma almeno chi c'è l'ha si è posto il problema.

Questa esperienza andrebbe valorizzata, i nostri legislatori regionali invece di essere così fecondi nella invenzione di nuovi meccanismi regolatori, osservatori, potrebbero finanziare, visto che i comuni i soldi non li hanno, l'istituzione di questi enti soprattutto se fatti in forma associata.

AUTORITA' REGIONALE PER LA VIGILANZA DEI SERVIZI IDRICI E DI GESTIONE DEI
RIFIUTI URBANI DELL'EMILIA ROMAGNA
ANDREA CIRELLI

C'è un ruolo nuovo dei servizi pubblici, c'è un citato processo di liberalizzazione, c'è un cambio di logica per cui anche le aziende e, in particolare, le aziende pubbliche devono in qualche modo diventare fonte di offerta, questo perché in passato, e non lo sto dicendo in termini negativi, erano anche soggette a domanda, in alcuni casi, ed è ora che le aziende facciano le aziende ed in qualche modo nasca qualche cosa di nuovo nel sistema.

Il Presidente Marino citava il passaggio da aziende speciali a società di capitali, quindi l'utente finalmente è diventato cliente; non parlare più di oggetto della gara ma soggetto del servizio, dobbiamo parlare di qualità e non di economicità, non di costi ma di prezzi, dobbiamo sapere quanto costa al cittadino dunque qual è il prezzo.

Per parlare un po' male delle public utilities diciamo che è un settore arretrato, un settore che è retrogrado a livello di tecnologie, in capacità di politiche industriali; è un settore incerto in cui non è chiara la strategia e che necessita di risorse, stiamo vivendo dei ritardi soprattutto nei settori dell'acqua e dei rifiuti.

Tutto questo perché ci sono ancora troppe gestioni in economia, questo sistema territoriale deve trovare un ciclo integrato, non si può parlare dell'acqua o dei rifiuti ancora in termini separati, dobbiamo trovare una regolamentazione che evidentemente è necessario preparare. Per parlare di positività del settore direi che soprattutto le più grandi public utilities stanno dimostrando una certa aggressione sui mercati, stanno cercando alleanze, penso la parola d'ordine più importante, ma per me alleanza non vuol dire alleanza pubblico-privata, ma significa alleanza di chi sa fare con chi sa fare, con tutto il rispetto vorrei che chi non sa fare non ci sia più e non mi interessa se pubblico o privato perché in qualche modo dobbiamo cercare di creare maggior valore così i processi di aggregazione, gli scambi di partecipazione, gli accordi commerciali assumono importanza se creiamo questo valore nel sistema delle public utilities.

Ecco il ruolo delle Agenzie, cosa devono fare? Tre cose molto banali: programmare, organizzare e controllare. Ci sono cose che non stiamo facendo a partire dalla verifica degli impianti esistenti, ogni tanto ci sfugge ancora qualche impianto, qualche logica di integrazione, dobbiamo rivedere il sistema economico dei servizi pubblici.

Controllo vuol dire tutela dell'utente, analisi degli investimenti, applicazione delle tariffe.

Cosa devono fare queste Agenzie? Devono fare cose normali, devono fare analisi delle gestioni, devono raccogliere notizie sulle situazioni attuali, devono verificare qual è l'attuale livello di organizzazione, devono commissionare analisi economiche di previsione del perché ci costa un tot un metro cubo di acqua o la raccolta della carta o quanto ci costa smaltire i rifiuti. Questo è un problema ancora poco noto in Italia. E' meglio conoscere questi aspetti se vogliamo parlare di competizione; dobbiamo attivare questo tipo di verifiche dobbiamo cercare di fare i piani d'ambito perché altrimenti non si crea un sistema integrato, fare un piano d'ambito vuol dire mettere in fila esattamente queste informazioni che sono ancora carenti in Italia.

Bisogna cercare, con una buona capacità critica, di capire cosa sta funzionando e cosa no, bisogna cercare di individuare degli indicatori perché se gara ci dovrà essere spero che non sia la solita gara al massimo ribasso; dobbiamo parlare di qualità, ma la qualità non è soggettiva deve essere misurata e allora dobbiamo parlare di indicatori, dobbiamo confrontare i prezzi e le soluzioni, dobbiamo realizzare studi di fattibilità, eseguire delle analisi sugli ammortamenti del capitale investito perché scopriremmo che in alcuni settori non c'è la remunerazione del capitale investito, perché ad esempio in un settore acque o rifiuti oggi i costi sono superiori alle tariffe.

La prima regola di un qualunque mercato economico è che si fallisce se i costi sono superiori ai ricavi, o riprendiamo in mano questa situazione o non capiremo mai come reagire a questo sistema. E' corretto fare il controllo se però ci basiamo su queste impostazioni, il controllo deve essere fatto sugli utenti, sui consumatori che reclamano, cosa chiedono e quale deve essere il sistema più efficiente; ecco l'attività prioritaria dell'Agenzia in quanto organo dei Comuni, in quanto verifica delle regolari funzioni amministrative. Credo che siamo ancora troppo divisi tra chi vuole un po' più di potere rispetto a quell'altro, quando invece ci dimentichiamo che dobbiamo riconoscere il ruolo sociale ed economico del cittadino. Non passa nulla se non si fa evolvere la figura dell'utente consumatore, non si può pensare di attivare la raccolta differenziata al 40% se non si coinvolge il cittadino, se però si chiede al cittadino se è disposto ad un aumento tariffario per un aumento di qualità, il cittadino risponde di sì perché è più sensibile e più intelligente di quanto si è propensi pensare. E' questo che va recuperato, dobbiamo quindi fare più azione di controllo, di vigilanza dobbiamo regolarizzare la qualità, dobbiamo controllare i prezzi, dobbiamo attuare la cosa più

banale di questo mondo che è il confrontare, la comparazione dei risultati del perché una città è più pulita dell'altra? Del perché l'acqua è più potabile e come mai continuiamo a bere acque minerali? In questo senso è interessante un ruolo di regolazione terza cultura che in Italia è difficile da far capire perché richiede un'attività che ancora non è stata svolta. Ci deve essere una separazione dei ruoli, se cominciamo a far sì che il Sindaco faccia il Sindaco e non vada a decidere dove deve essere messo il cassonetto è inevitabile che serva un regolatore terzo, un qualcuno che non ha interesse né nei confronti della domanda, né dell'offerta.

Ci possono essere tre tipi di authority: solo di controllo e vigilanza, di regolamentazione o di tutela della concorrenza.

Con quali strumenti si deve creare il controllo? Le carte dei servizi che sono redatte dalle aziende e questo non è corretto perché la carta dei servizi è uno strumento tramite il quale giudicare le aziende, non possiamo continuare sulla vecchia logica del controllo e del controllato. La valutazione del grado di soddisfazione è un elemento fondamentale che non serve solo per dire se l'azienda ha raggiunto il sei o sette su un determinato settore, serve per capire quali sono i bisogni dei cittadini perché quello che scrive sul giornale non è il cittadino che conta ma è quello che non scrive, quello che ha già perso la fiducia, si deve recuperare un senso di partecipazione, di coinvolgimento, della scelta pubblica

In Emilia Romagna si sono fissate le regole per la creazione di comitati consuntivi degli utenti. Queste non sono strutture che tolgono spazio alle associazioni dei consumatori o degli ambientalisti ma è un tavolo di portatori di interessi, stakeholders, dove troviamo Confcommercio, Confartigianato, Confindustria; dove è presente il sistema economico il quale deve in qualche modo verificare se i servizi vengono svolti. Perché il 50% dei servizi attivati non li svolgiamo nei confronti delle famiglie del perché il 50% dei rifiuti non è prodotto dalle famiglie ma dai commercianti, dagli industriali senza i quali non si fa il sistema.

Il cittadino è stanco di sentire i soliti proclami, ma è disposto ad accettare dei sacrifici se riscontra concretezza. Sul tema della qualità dobbiamo insistere sulla certificazione della qualità nei servizi che esiste in tutto il mondo, è tempo che le imprese acquistino tale certificazione. Bisogna pretendere che un impianto di smaltimento abbia la certificazione ma soprattutto pretendiamo che nelle gare che faremo possano partecipare solo le società che hanno questo certificato. Dobbiamo comprendere le tariffe, io mi sto occupando delle tariffe dell'acqua, dei rifiuti, ma vige ancora il canone come in troppa parte dell'Italia ed è un sistema che non dà minimamente riconoscimento del "chi inquina paga" né del quanto vale il servizio pubblico, allora se non recuperiamo consapevolezza "che ognuno faccia il suo mestiere" ho l'impressione che non ne verremo mai fuori.

questi sono gli obiettivi che dobbiamo raggiungere: qualità del servizio offerto, capacità di generare valore, ci stiamo occupando di settori che sono indietro e che dobbiamo far crescere, ma soprattutto dobbiamo lavorare nell'interesse dei cittadini.

UNIVERSITA' DI TORINO

LUCA RICOLFI

Prima di presentare i risultati dell'indagine di Customer Satisfaction sui Servizi Pubblici Locali del Comune di Torino può essere utile dire due parole sul piano di rilevazione nel cui ambito si collocano questi risultati.

La convenzione che abbiamo con il Dipartimento di Scienze Sociali, con l'Osservatorio del Nord-Ovest e con l'Agenzia dei servizi, prevede uno schema di rilevazioni con due indagini nel 2003, altre due indagini con caratteristiche diverse nel 2004, due indagini con le stesse caratteristiche del 2004 nel 2005 e infine un'indagine conclusiva nel 2006.

Qual è lo strumento di monitoraggio della soddisfazione dei clienti e dei consumatori che noi adottiamo? Intanto definiamo l'ambito, si tratta del monitoraggio di cinque servizi quali: luce, gas, acqua, trasporti e raccolta rifiuti. L'ambito in generale non sarà solo il Comune di Torino ma anche l'area metropolitana e il resto della Provincia di Torino, anche se questa prima indagine che presentiamo è relativa soltanto al Comune di Torino. Gli strumenti che noi abbiamo deciso, d'accordo con l'Agenzia dei servizi, di utilizzare sono sostanzialmente tre: uno strumento qualitativo, che si rivelerà importante soprattutto per interpretare i risultati che troviamo, che sono i focus groups e di questi ne sono previsti un certo numero; uno nel 2003, due nel 2004, due nel 2005 e uno nel 2006. Poi abbiamo delle indagini di tipo telefonico con metodo Carti, di cui la prima è stata condotta e i risultati verranno presentati adesso. Questo tipo di indagine verrà condotta particolarmente nel 2004 e 2005 su un campione di 4800 soggetti.

Perché 4800? Perché vogliamo coprire con almeno 400 persone 12 unità territoriali significative cioè le 10 zone di Torino, i Comuni dell'area metropolitana e i Comuni del resto della Provincia di Torino, quindi 4000 che deriva da 400×10 più 400 dell'area metropolitana e 400 nel resto della Provincia di Torino. Queste indagini vengono condotte con un'inchiesta di tipo telefonico, cioè a soggetti che variano di volta in volta, non sono gli stessi ma le utenze si campionano casualmente e

si fa un'intervista telefonica concentrata su 50-60 domande. C'è poi un'ulteriore strumento che affiancherà queste indagini e che è stato usato in parte anche in quello che presentiamo oggi che è il panel dell'Osservatorio del Nord-Ovest che è un'insieme di soggetti che vengono periodicamente intervistati dall'Osservatorio del Nord-Ovest.

Noi facciamo tre indagini all'anno una ogni quattro mesi, con persone che abitano a Torino, nell'area metropolitana e nella Provincia di Torino, poi abbiamo anche il Piemonte, l'Italia e il panel dell'Osservatorio Nord-Ovest arriva a 4500 persone, ma per quanto riguarda l'Agenzia per i servizi limitiamo il nostro campo di osservazione alla Provincia. Queste persone vengono intervistate ogni quattro mesi e alle interviste ordinarie che fa l'Osservatorio noi aggiungiamo quelle per l'Agenzia per i servizi. Il grande vantaggio di utilizzare il panel è duplice, da un lato abbiamo l'annullamento della fluttuazione campionaria, nel senso che trattandosi delle medesime persone salvo un ricambio che c'è ogni anno, è possibile confrontare il grado di soddisfazione delle medesime persone in istanti di tempo diversi, avendo la certezza che eventuali variazioni non sono dovute ad una fluttuazione campionaria ma sono dovute a reali cambiamenti di percezione da parte del cittadino. Questo è il primo vantaggio, vantaggio di tipo statistico, ma c'è un secondo vantaggio nell'utilizzo del panel che invece è di tipo informativo. Abbiamo iniziato queste rilevazioni a Torino, sul Piemonte e sull'Italia nell'ottobre del 2002 e le abbiamo condotte ogni quattro mesi, sui sistemi sociali, economia, politica, cultura, comportamenti democratici, e quindi abbiamo una miniera di informazioni su ogni membro appartenente al panel quindi quando facciamo un'indagine per l'Agenzia dei servizi sulla soddisfazione dei consumatori, possiamo, se l'Agenzia lo ritiene utile, mettere in relazione le risposte con un'enorme quantità di informazioni che abbiamo non solo di tipo socio-demografico ma anche di atteggiamento e di comportamento. Questo è il secondo vantaggio del panel e con questo strumento abbiamo pianificato di condurre 1800 interviste nel 2004, 1800 interviste nel 2005. Di queste 1000 interviste sono state fatte nel Comune di Torino, 400 negli altri comuni dell'area metropolitana e altri 400 negli altri Comuni della Provincia di Torino. Il sistema di monitoraggio standard che partirà nel 2004 prevede 4800 interviste a un campione ordinario, via telefono, e 1800 interviste mediante lo strumento del panel postale a un campione speciale che è quello del campione dell'Osservatorio Nord-Ovest.

Questa è un'indagine mista perché è stata condotta in parte su soggetti appartenenti al panel e in parte su soggetti campionati autonomamente, questo anche per ragioni metodologiche dato che è possibile che esistano delle differenze di risposta legate allo strumento di rilevazione e alle caratteristiche del campione.

Questa prima indagine ha anche lo scopo di tenere sotto controllo queste eventuali fonti di variazione che abbiamo rilevato fin da adesso e che sono 1000 per quanto riguarda il panel del

campione indipendente finché lo strumento di rilevazione è il telefono. Quelli che verranno presentati oggi sono 4000 soggetti a cui si è stato sottoposto un questionario molto simile a quello di due anni fa e questi soggetti sono stati tutti intervistati via telefono.

Aggiungo che ci aspettiamo molto dai focus groups perché ci sono alcuni punti della relazione che verrà presentata adesso che si prestano a molte interpretazioni, che sollevano molti interrogativi. Oggi presentiamo degli indizi piuttosto che delle conclusioni.

Per interpretarli correttamente e onestamente avremo bisogno di fare ancora parecchio lavoro da fare anche con l'aiuto degli enti che hanno commissionato l'indagine.

ROCCATO

La logica con cui presenterò i risultati è quella con cui abbiamo scritto il rapporto di ricerca.

Abbiamo pensato a tre sezioni di ampiezza crescente, la prima sezione, quella più corta e più veloce concerne la soddisfazione generale dei torinesi per una vita che vivono in assoluto e quella per la vita che vivono a Torino; nella seconda sessione, un po' più corposa, abbiamo analizzato la soddisfazione sintetica dei torinesi per i servizi erogati dalla Città di Torino; nel cui complesso ci dicono quanto i torinesi sono soddisfatti dei cinque servizi che stiamo monitorando; la terza parte, la più sostanziosa concerne la soddisfazione analitica dei torinesi per i servizi monitorati. Abbiamo preso queste attività e le abbiamo scomposte nelle loro dimensioni più importanti e per ognuna di esse abbiamo cercato di comprendere quanto i torinesi si dimostrano soddisfatti, quali siano gli elementi più critici, e quali più solidi nella soddisfazione dei torinesi.

Nella prima sezione parleremo della soddisfazione dei torinesi per la vita che trascorrono a Torino. Nel 2003 la soddisfazione complessiva è buona più del 50% dei torinesi sostiene che a Torino si vive bene o abbastanza bene; questo è incoraggiante, però se lo confrontiamo con il dato dell'indagine precedente, cioè di due anni fa, vediamo che è meno soddisfacente perché il numero di torinesi che dice di trovarsi bene o abbastanza bene è calato alquanto nettamente. In realtà ciò che emerge è che diminuisce il numero di torinesi che dice che a Torino si vive bene o sufficientemente bene e aumenta il numero che non sa rispondere o che risponde che non sa o che non si vive né bene né male.

Per quanto riguarda la seconda sessione prendiamo in esame in che misura sono soddisfatti i torinesi del servizio inerente il trasporto pubblico locale. La maggioranza assoluta si dichiara abbastanza o molto soddisfatta per questo tipo di servizio. Abbiamo anche chiesto di esprimere un voto che va da uno a dieci per ciascuno dei servizi analizzati e il voto attribuito ai trasporti è poco più che sufficiente di conseguenza i torinesi si dichiarano soddisfatti, però se si esprimono tramite un voto assegnano un sei o poco più per il servizio dei trasporti.

Nel tempo intercorso tra il 2002 e il 2003 sono aumentati gli “abbastanza” soddisfatti e nel complesso in questi due anni la soddisfazione è cresciuta per questo servizio.

Anche per il servizio di igiene urbana la maggioranza assoluta dei torinesi è “molto” o “abbastanza” soddisfatta, quindi un altro dato incoraggiante. Però se noi andiamo a valutare in maniera più sottile il grado di soddisfazione dei torinesi ci rendiamo conto che questo dato va interpretato con cautela in quanto il voto medio attribuito dai torinesi a questo servizio è solo quasi sufficiente, vale a dire 5,8; pertanto non si raggiunge la sufficienza. Sembra, quindi, esserci una contraddizione, il dato ci dice che la maggioranza assoluta è soddisfatta mentre il voto attribuito al servizio non raggiunge la sufficienza. Abbiamo scomposto il dato analizzandolo fino in fondo e si è notato che i torinesi che sono molto soddisfatti di questo servizio assegnano una votazione più bassa. Infatti il voto medio dato da chi è molto soddisfatto del servizio di igiene urbana risulta essere sette, mentre quello dato agli altri servizi si colloca al 7.8. Anche per quanto riguarda questo servizio dal 2001 al 2003 la soddisfazione complessiva dei torinesi è aumentata, di conseguenza anche in questo caso l’andamento è crescente. Per gli altri tre servizi, come era già emerso nella ricerca del 2001, si raggiungono delle quote di torinesi soddisfatti che sono quasi plebiscitarie. Il servizio inerente l’erogazione dell’acqua vede un 95% dei torinesi che si dichiara “molto” o “abbastanza soddisfatto”, dato che dal 2001 al 2003 non è cambiato. Per quanto concerne l’energia elettrica la percentuale dei torinesi si dichiara “abbastanza” o “molto” soddisfatta e sfiora anche in questo caso il 95%, però riscontriamo una riduzione della percentuale di soddisfazione in questi due anni, non abbiamo ancora tutti i dati per capire le ragioni. Prima di fare il passo successivo della ricerca e quindi avere dei dati empirici che ci confortino nella nostra possibile ipotesi di interpretazione, si può dire che il calo sia dovuto non tanto a quanto concerne il servizio erogato al Comune di Torino, quanto ai problemi riscontrati a livello nazionale, quale ad esempio il black out dei mesi scorsi.

Il gas si allinea con l’erogazione dell’acqua e la luce, cioè la quota dei soddisfatti è elevatissima e anche in questo caso non c’è una modifica sostanziale rispetto agli ultimi due anni.

Dalla comparazione con i due anni precedenti tutti i servizi sono migliorati o rimasti stabili, tranne che nell’erogazione dell’energia elettrica.

Per quanto concerne la fase analitica dato che i servizi in qualche modo meno plebiscitari nella soddisfazione dei torinesi sono risultati essere l’igiene e il trasporto pubblico. Si è posta maggiore attenzione per capire cosa piace ai cittadini e in che cosa invece si trovano a disagio.

Per i trasporti trattiamo dell’utilizzo, ovvero di come si muovono i torinesi in città per quanto riguarda le lunghe distanze. La maggioranza relativa dei torinesi tende a spostarsi in città usando sempre o prevalentemente l’auto, vale a dire circa il 46%. A questi si contrappone una quota pari al 37% che usa solo o soprattutto i mezzi pubblici e c’è poi una quota, stimata in un sesto o un settimo

che usa in ugual misura i mezzi pubblici e il trasporto privato. Se invece si chiede di indicare quanto spesso li usi, ovvero quante volte alla settimana adoperi il mezzo pubblico vediamo che più del 50% dichiara di utilizzare i mezzi pubblici almeno una volta alla settimana. Una quota alquanto rilevante!

Come si potrebbe incentivare l'uso dei mezzi pubblici da parte dei cittadini torinesi? Abbiamo chiesto se aumentando il numero delle corsie preferenziali, sia nel centro che nella periferia questo incentiverebbe maggiormente l'uso dei mezzi pubblici da parte dei torinesi. Le risposte sono risultate alquanto incoraggianti perché il 57% dei torinesi si dichiara favorevole all'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico.

Nell'analisi delle molteplici dimensioni del servizio dei trasporti pubblici torinesi, quali la copertura dei passaggi nel quartiere e il confort dello stesso la maggioranza "assoluta" dei torinesi si dice "molto" o "abbastanza" soddisfatta. Va rilevato che è più critica per quanto attiene la frequenza dei passaggi perché anche se in questo caso la maggioranza è "abbastanza" o "molto" soddisfatta tuttavia è una maggioranza relativa e non assoluta. Il dato interessante è quello espresso dai soli utenti GTT, cioè quelli che usano anche se solo sporadicamente i mezzi pubblici. Si riscontra che tra gli utenti GTT la soddisfazione per la frequenza dei passaggi è più elevata rispetto a tutti i torinesi considerati nel loro complesso, è come se i torinesi che usano volenti o nolenti il mezzo pubblico avessero una percezione più che soddisfacente rispetto ai torinesi considerati nel complesso. Però vi è anche l'altra faccia della medaglia.

Abbiamo chiesto se ritengono che i mezzi pubblici sono troppo affollati; i due terzi sostengono che in effetti risultano troppo affollati; così come per una notevole quota di utenti GTT che appare chiaro che i mezzi pubblici molte volte sono troppo affollati. Troviamo questa sorta di contraddizione per cui gli utenti GTT considerano la frequenza dei passaggi sia soddisfacente ma più dei torinesi considerano che i mezzi pubblici sono troppo affollati. Per quanto concerne il costo del biglietto che è in riferimento alla qualità percepita del servizio erogato, è considerato generalmente troppo elevato sia considerato nel suo complesso sia soprattutto per quelli che utilizzano effettivamente i mezzi.

Sulla metropolitana e sui cantieri la maggioranza dei torinesi 75% sostiene che la metropolitana sia "molto" o "abbastanza" importante ma in questi due anni è diminuita la percentuale dei torinesi sostiene che come sia "abbastanza" importante però quello che è confortante è che la diminuzione percentuale non comporta un corrispondente aumento delle persone che la considerano poco o per niente "importante", viceversa aumenta il numero senza nessuna opinione, cioè che non si esprimono.

Un dato interessante è quello che emerge dai cantieri, quanti sono i torinesi in sofferenza per i cantieri aperti che sono così diffusi in città? I torinesi che provano “molto” o “abbastanza” disagio sono il 57%, e di questi un terzo vale a dire il 31%, prova “molto” disagio per i lavori in esecuzione. Dato confortante è che se andiamo ad analizzare le risposte di chi prova “disagio”, ma non di tutti i torinesi, cogliamo che l’80% ritiene che il “gioco valga la candela” cioè pensa che alla fine, quando i lavori saranno terminati, gli spostamenti nella città saranno molto più facili e Torino sarà più vivibile.

Per quanto riguarda il servizio di igiene urbana abbiamo chiesto quanto i torinesi siano soddisfatti della frequenza della raccolta, della pulizia nei quartieri e della città nel suo complesso e nonché della raccolta differenziata. La maggioranza assoluta dei torinesi è “molto” o “abbastanza” soddisfatta sia della frequenza dei passaggi che si riferiscono alla raccolta sia di quella differenziata. Invece le persone che ritengono che la città e i suoi quartieri sono puliti, in maniera “molto” o “abbastanza” soddisfacente risultano essere la maggioranza anche se soltanto relativa. Per la raccolta differenziata i tre quarti dei torinesi sostengono che essa sia “molto” utile, un quinto sostiene che sia “abbastanza” utile, questo evidenzia che i torinesi sono assolutamente convinti che questo sistema sia “molto” importante.

Abbiamo anche chiesto ai torinesi se utilizzano questo servizio. Domanda un po’ ambigua dal momento che i risultati che abbiamo ottenuto per l’Agenzia sono “dopati” nel senso che i torinesi che sostengono di utilizzare sempre o spesso la raccolta differenziata sarebbero l’83%, dato che però non collima con i dati oggettivi, questo mette in gioco il senso civico dei torinesi.

Per quanto riguarda l’adeguatezza della collocazione dei contenitori per la raccolta differenziata, la maggior parte dei torinesi sostiene che i contenitori sono abbastanza vicini all’abitazione ma quasi un terzo dei torinesi pensa che essi siano messi troppo lontani dalla loro abitazione, quindi forse aumentare il numero dei cassonetti potrebbe essere un sistema incentivante tale fra qualche anno da ottenere un dato più realistico e meno “dopato”. Un’altra domanda posta ai torinesi è quella che se nel loro cortile fossero collocati dei contenitori lei utilizzerebbe di più la raccolta differenziata? Il 55% ha risposto affermativamente, questo è un dato in controtendenza ed è un dato su cui noi facciamo maggior affidamento rispetto all’83% che sostiene di utilizzare spesso o sempre la raccolta differenziata.

Quanto è adeguato il prezzo per questo servizio? Il prezzo risulta troppo elevato per il 60% dei torinesi, i quali non hanno però risposto in maniera indiscriminata in relazione a tutti i servizi e questo è un dato confortante perché non è il segnale di un mugugno generale dei torinesi, i servizi che vengono considerati cari sono correlati alla qualità offerta.

Per i servizi meno problematici abbiamo chiesto ad esempio com'è il sapore dell'acqua, i tre quarti lo considerano "buono" o "accettabile" e per la continuità dell'erogazione sono assolutamente soddisfatti. Secondo i torinesi un problema è la quantità di calcare, questo dato andrebbe confrontato con dati ufficiali per vedere se è vero che c'è troppo calcare rispetto alla media dell'acqua distribuita nell'Italia. Quanto costa il servizio di erogazione dell'acqua? Ha un costo adeguato per la maggior parte dei torinesi, i quali bevono solo o soprattutto acqua minerale e sono la stragrande maggioranza; mentre la percentuale che beve solo o prevalentemente acqua del rubinetto non raggiunge il 20%. Dal 2001 al 2003 i torinesi che bevono solo acqua minerale sono scesi dal 50 al 44% ma non è aumentata la quota di torinesi che beve solo o prevalentemente acqua del rubinetto, è aumentata la quantità dei torinesi che beve in ugual misura l'acqua minerale e quella del rubinetto.

Sull'energia elettrica, quanto sono soddisfatti i torinesi per la continuità dell'erogazione, delle relazioni che l'Aem instaura con la clientela, della chiarezza della bolletta, al fine di capire quanto costa l'energia elettrica? I torinesi si dichiarano estremamente soddisfatti per quanto concerne l'erogazione del servizio di energia elettrica. Sono anche soddisfatti dell'illuminazione delle strade in cui vivono. Il costo è un po' troppo elevato per la qualità del servizio offerto anche se chi lo dichiara è solo il 50%.

L'ultimo servizio riguarda l'erogazione del gas il quale non presenta alcun problema inerente la continuità della fornitura, le relazioni con la clientela e per la chiarezza della bolletta. E' un servizio adeguato ai costi anche in relazione alla qualità del servizio.

Concludo con i vari tipi di riscaldamento diffusi nelle abitazioni torinesi, il riscaldamento centralizzato è presente nei due terzi delle abitazioni dei torinesi, un quinto ha il riscaldamento autonomo, mentre il teleriscaldamento è un sistema posseduto da circa il 15% dei torinesi.

Abbiamo incrociato il tipo di riscaldamento che le persone hanno con il tipo di riscaldamento che vorrebbero avere a prescindere da quello che hanno e c'è una sola eccezione molto rilevante.

Il riscaldamento preferito è quello autonomo, l'eccezione è il teleriscaldamento perché le persone che già lo hanno lo vorrebbero avere lo stesso, quindi vuol dire che il teleriscaldamento ha soddisfatto le persone che l'utilizzano, al secondo posto tra le persone che hanno il teleriscaldamento c'è il riscaldamento autonomo.

Cosa fanno e cosa pensano i torinesi del teleriscaldamento? I torinesi che hanno sentito almeno parlare del teleriscaldamento o che sanno effettivamente nei dettagli cos'è sono i tre quarti, il 75%. Questo dato rispetto a due anni fa è in grande crescita di quasi 10 punti percentuali. Il secondo dato incoraggiante per il teleriscaldamento riguarda le persone che ne hanno almeno sentito parlare e del cosa ne pensano. L'immagine che hanno è "molto" o "abbastanza" positiva nella stragrande

maggioranza dei casi questo dato è aumentato negli ultimi due anni. Solo il 7% ha un'immagine negativa del teleriscaldamento, mentre sono molti quelli che non hanno un'opinione sul teleriscaldamento pur avendone sentito parlare.

UNIVERSITA' DI TORINO

LUCA RICOLFI

Tutti questi dati non parlano da soli, sono soggetti ad interpretazioni e a mio parere non abbiamo attualmente tutti i mezzi per interpretarli con una certa sicurezza.

C'è una grande differenza tra il gruppo dell'energia elettrica, gas e acqua e gli altri due settori di sofferenza trasporti e rifiuti.

Abbiamo analizzato separatamente i dieci quartieri di Torino e sono emerse in molti servizi differenze e lamentele consistenti. Si potrebbe stilare una graduatoria delle zone in termini di percezione della qualità dei servizi, e di soddisfazione, ma questo non significa che certe zone stiano oggettivamente peggio di altre. C'è una zona che è sistematicamente in sofferenza: Barriera di Milano, Circoscrizione 6, e c'è ne una che sembra sistematicamente più soddisfatta delle altre Mirafiori Sud, Circoscrizione 10. Il disagio della zona 6, secondo me, è obiettivo però dobbiamo essere aiutati con dei dati oggettivi per esserne certi.

Nel complesso il quadro è confortante perché i servizi sono giudicati buoni, la maggioranza delle persone è soddisfatta e troviamo in tutti i servizi un miglioramento della qualità percepita.

Questo bilancio positivo richiede anche qualche qualificazione, abbiamo alcuni segnali qualitativi che vanno in direzione opposta e che forse meriterebbero essere presi in considerazione. La composizione dei "soddisfatti" è mutata a sfavore dei "molto soddisfatti", riscontriamo meno molto "soddisfatti" di qualche hanno fa.

Che cos'è che determina questo scadimento della percezione della qualità della vita? Nonostante i servizi pubblici siano migliorati però la qualità della vita a Torino non funziona perché?

Ci sono tante ipotesi, quasi tutte sistemiche, che vengono in mente ad un osservatore superficiale, principalmente sono due: la crisi Fiat e l'alto livello dei prezzi.

ASSESSORE GESTIONE AZIENDA COMUNE DI TORINO

PAOLO PEVERARO

Cassetta tagliata

La seconda tappa fondamentale è la carta dei servizi, anche questo strumento è ormai diventato uno strumento abituale. Non so se questo sia uno strumento che rappresenta quel patto tra l'erogatore del servizio e il cittadino, però credo che anche su questo strumento sia necessario lavorare per portarlo ad essere un dispositivo del controllo della qualità e del monitoraggio sugli standard del servizio e forse anche qui un'azione di sensibilizzazione verso i cittadini sulla consultazione e sul confronto sulla carta dei servizi può essere un intervento importante e significativo.

La liberalizzazione ha avuto un effetto significativo sui servizi pubblici locali.

Da un'indagine svoltasi nel 2003 sulle privatizzazioni effettuate in questo campo emerge che ad oggi solo il 4% delle società che erogano i servizi di pubblica utilità è a maggioranza privata, il 67% è ancora sotto il controllo totalitario dell'ente locale e il 29% è a maggioranza pubblica, un campo di liberalizzazione sotto forte controllo dei enti pubblici e per quanto riguarda la scelta del partner privato, sempre questa indagine, racconta che nel 72% dei casi è stato individuato un partner strategico, che potesse cioè dare un contributo nella operatività dell'azienda, un 18% dei casi ha optato per la quotazione in borsa o un'azionariato diffuso dell'azienda e un 10% dei casi un'azionariato ai dipendenti senza ricorso al mercato.

Che cosa ci aspettiamo che succeda nel mercato dei servizi pubblici? Questo sta attraversando un forte periodo di cambiamento e quindi di discontinuità principalmente legato alle modifiche normative. Oggi non abbiamo ancora un punto certo ma con l'approvazione definitiva della finanziaria 2004 avremo elementi più certi. Questa situazione non chiara del quadro normativo, per quanto riguarda i servizi pubblici, non contribuisce a delle decisioni strategiche da parte dei soci, degli azionisti. Certamente questa forte discontinuità che rileviamo, non legata all'incertezza sul quadro normativo, porterà ad una contrazione dei margini, dato evidente dall'esame dei bilanci

delle aziende dei pubblici servizi e un aumento della pressione competitiva, non necessariamente aspetto negativo se questa pressione gioca sulla qualità del servizio. Questa discontinuità ha però innescato un processo di consolidamento orientato a difendere i margini attraverso il raggiungimento di economie di scala e una recente indagine del Sole 24 Ore pone come primo obiettivo questa evoluzione e ci, da sostanzialmente un motto “superare il nanismo”. Superare il nanismo perché secondo un rapporto Adeci Accentur tra il 2000 e il 2002 sono stati siglati 187 accordi strategici, realizzate 29 fusioni, sono state lanciate 14 gare per acquisizione. Appare quindi, chiaro come il mercato sta affrontando quelle che sono le sfide legate alla liberalizzazione. Qual è la scommessa? Dopo la trasformazione, in privatizzazioni, ancora in numero limitato come abbiamo visto, l’obiettivo è quello di fare un passo avanti. Credo che questa duplice missione sia una missione anche per le nostre aziende torinesi, quella di puntare ad irrobustirsi sul territorio per fornire alla comunità e al tessuto industriale servizi più efficienti, a costi più competitivi, e a fianco cercare alleanze, cercare reti per reperire risorse che creino quel valore aggiunto necessario per competere sul mercato. Anche le nostre aziende hanno già fatto alcuni passi importanti in questa direzione, vorrei ricordarne alcuni: Aem con l’accordo fatto su Edil Power ha costituito un rete a livello nazionale nella produzione di energia e oggi è seduta al tavolo dei grandi operatori sul mercato nazionale e internazionale; l’accordo importantissimo che ha visto nascere Aes con Italgas per quanto riguarda la distribuzione del calore e la distribuzione del gas in città, l’Amiat che comunque ha costituito un consorzio con altre quattro grandi società di raccolta e smaltimento rifiuti italiane, consorzio d’Italia, che oggi ha una funzione di consultazione ma che in prospettiva può anche rappresentare una collaborazione più concreta; Smat per il settore idrico che oggi è concentrata sull’aspetto di rafforzamento sul territorio ma che necessariamente con il passare del tempo e con il raggiungimento dell’obiettivo avrà la necessità di rafforzarsi e raccordarsi con le altre società e con gli altri grandi operatori sul mercato nazionale. Gtt ha già fatto un’opera di straordinaria importanza nella costruzione di una rete di alleanze a livello regionale e extra regionale, in una prospettiva di rafforzamento e consolidamento, di tranquillità sul mercato locale ma guardando anche in prospettiva. Credo che tutte le nostre aziende debbano fare quel passi in più, cercare di trovare sistemi che permettano di superare quel nanismo di cui parlava la recente indagine del Sole 24 Ore. La scommessa è quella di creare un’industria di servizi pubblici capace di recuperare il differenziale dimensionale, la capacità finanziaria, la competenza tecnologica che ci separa dai principali operatori stranieri.

Un obiettivo serio può essere quello di un’integrazione fra le ex municipalizzate, non necessariamente deve essere un’integrazione societaria, può essere anche solo un’integrazione operativa ma credo che l’esperimento e l’esempio di Hera possa fornire un supporto, in prospettiva,

perché l'organizzazione di struttura a rete migliori la qualità dei servizi offerti e questo costituisce un'eccezionale fattore di competitività che permette di disegnare politiche di sviluppo per il territorio. Credo che questo traguardo, sia un obiettivo che un'amministrazione sensibile a quelle che sono le aspettative del territorio in termini di sviluppo, deve porsi e su cui deve lavorare.

CONSIGLIERE LEGISLATIVO DEL MINISTRO PER LE POLITICHE COMUNITARIE
FEDERICO BONA GALVAGNO

Ci sono posizioni critiche nei confronti della riforma che abbiamo messo a punto sui servizi pubblici locali che era contenuta, se ricordate, in parte nella legge di delega ambientale, questa poi è stata stralciata tranne alcuni astuti emendamenti, creando poi dei problemi per il coordinamento di tutto l'insieme.

A parte questa critica iniziale sul modo di operare di un settore così delicato, credo che sia necessario spiegare come è nata questa riforma, qual è l'obiettivo e come è strutturata. Questo perché sui mass media si è scatenato un po' di tutto su interpretazioni non troppo approfondite del testo e con affermazioni che ci hanno un po' stupito.

Il mandato conferito al Ministro Buttiglione che è stato siglato e sottoscritto nasce dal fatto che nel 1999 la Commissione Europea apre una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, in quanto da noi gli affidamenti nel settore dei servizi pubblici locali avvengono troppo spesso in modo diretto senza rispettare i principi contenuti nel trattato in materia di concorrenza. Inizia così una lunga trattativa con la Commissione Europea.

Dopo vari incontri nasce il primo disegno di modifica che è il ben noto art. 35 della finanziaria del 2001, articolo che viene studiato in accordo con la Commissione Europea per chiudere definitivamente la procedura di infrazione. Viene presentato dal Governo precedente ma è modificato dallo stesso e quindi la Commissione Europea non pensa di chiudere la procedura di infrazione, anzi ci inoltra una lettera di messa in mora reiterata focalizzandosi non più sulla vecchia normativa ma sulla nuova disposizione modificata dall'35/448.

Dopodiché inizia una lunga trattativa e devo dire che ho registrato e continuo a registrare ancora oggi due orientamenti o linee di pensiero esattamente identiche ma diametralmente contrapposte. Una è che i servizi pubblici locali vengano affidati ai privati in quanto è l'unico soggetto abilitato, quindi tale liberalizzazione appare come il solo strumento atto ad ottenere un miglioramento del

servizio, di conseguenza si ha un abbassamento nelle tariffe come uno degli obiettivi che ogni buon amministratore pubblico dovrebbe avere quale obiettivo nel gestire i servizi pubblici locali.

La linea opposta è che se va tutto in mani private sicuramente sussiste lo scopo di lucro.

Dal momento che parliamo di interessi che tutti i giorni pesano sulla pelle dei nostri concittadini occorre che l'Ente pubblico mantenga la gestione dei servizi pubblici locali perché è l'unico modo per controllarne non solo l'efficienza, ma anche equa tariffazione nella prestazione di questi servizi.

Questi due schieramenti non hanno un ben definito orientamento politico, non solo questo ma anche all'interno delle stesse forze politiche che avevano composto la maggioranza precedente e tra quelle che compongono la maggioranza attuale si ritrovano entrambe le linee di pensiero.

Sono ormai 8-10 anni che si parla di riforma dei servizi pubblici locali, quello che è pacifico e che, come molti degli oratori che mi hanno preceduto hanno sottolineato, certamente il quadro normativo confuso e nebuloso che esiste in questa materia non aiuta gli operatori del settore, siano essi privati che pubblici, perché vi sono settori strategici a cui è richiesto di fare ingenti e importanti investimenti, anche per il lungo periodo. Appare chiaro che nessuno si sente tranquillo nell'effettuare tali investimenti se non ha la sicurezza che l'affidamento di quel servizio o quella concessione a suo favore sia legittima e possa resistere a eventuali attacchi giudiziari intrapresi da concorrenti tramite ricorsi.

Quello che ho avuto modo di registrare è stata una fortissima richiesta del settore indipendentemente dal fatto che si trattassero di operatori pubblici o privati nell'idea di volere un quadro normativo certo di riferimento.

In questi anni sono intervenute ulteriori chiavi di lettura che hanno complicato il quadro, perché se nel 1999, 2000, 2001 potevamo ragionare pensando di poter approvare una legge che potesse anche entrare nel dettaglio dei singoli settori, quindi una disciplina completa, dal Novembre 2001 è entrata in vigore una riforma costituzionale la Legge n.3 del 2001 che ha creato sconquasso e una impossibilità pratica di applicare ogni giorno le varie leggi perché non si riesce a capire di chi è la competenza.

Questo nei servizi pubblici locali ha un impatto fortissimo e anche sulle cose che scorgo nei giornali perché molta gente che scrive articoli o che fa commenti su tale riforma non ha ben presente qual è il reparto di competenza della materia per cui oggi bisogna leggere l'art. 117 della Costituzione e chiunque lo legge non avrà difficoltà a constatare che non vi trova la materia inerente i servizi pubblici locali né nel secondo né nel terzo comma e ciò significa, conseguenza necessaria, che la materia dei servizi pubblici locali non essendo né di competenza esclusiva dello Stato né dei Partiti è risulta di competenza esclusiva delle Regioni.

Dopodiché di fronte a un dato costituzionale incontrovertibile il problema che rimane da vedere è quali sono i margini che lo Stato ha per intervenire in questa materia

Ed ecco perché scatta la competenza dei dipartimenti delle Politiche Comunitarie in questo settore, perché una procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea contro le norme italiane era per la violazione delle norme sulla concorrenza, allora l'art 117 della Costituzione al secondo comma specifica che la materia in tutela della concorrenza è una delle poche rimaste sicuramente nella competenza dello Stato.

La liberalizzazione non è una materia ma la politica di un determinato settore quindi riguarda la politica del settore dei servizi pubblici locali ma se questi sono di competenza delle Regioni, la liberalizzazione è competenza delle Regioni.

In Europa non c'è nessuna intenzione di liberalizzare ulteriori settori dei servizi pubblici locali oltre a quelli che sono stati già oggetto di liberalizzazione vale a dire energia elettrica, gas, trasporti con riferimento alle ferrovie, telefoni e poste.

Sottolineo che anche dove l'Italia è stata costretta a liberalizzare il settore dei servizi pubblici locali, ossia dei servizi di natura industriale o economica, quale l'energia elettrica, il Governo pur di fronte all'obbligo di adempiere a questa liberalizzazione non ha pensato di liberalizzare tutto subito perché ogni volta il Governo si è preoccupato di far arrivare il nostro apparato ad un sistema competitivo e di liberalizzazione in modo graduale da consentire all'organismo stesso di non morire.

Lo scopo della riforma è giungere ad un mercato libero quale lo sbocco finale, ma a questo libero mercato ci si deve arrivare con le spalle pronte a reggerlo. Quello che è pacifico è che oggi in Italia le spalle pronte per reggere una competizione in questi settori, non ci sono, perché non ci sono aziende italiane che possono competere con i colossi francesi e tedeschi oggi sul mercato. Se noi ora costringessimo tutto il nostro sistema di public utilities ad andare a gara io credo che poche rimarrebbero di proprietà italiana ma verremo invasi, magari anche in positivo.

La mia controreplica è: apriamo la concorrenza al pubblico ma perché gli altri non aprono la concorrenza a noi? Non vorrei dire ma in Francia e Germania pur essendoci colossi privati, le gare non le fanno e gli affidamenti vengono fatti per il 90% direttamente usando la possibilità di mantenere la gestione dei servizi pubblici in mano agli stessi enti pubblici.

Qual è il modello da seguire? Il modello renano dove ci si è resi conto che c'erano tante industrie pubbliche buone ma piccole per andare verso la liberalizzazione e costituire un sistema competitivo in grado di reggere i competitori.

In Italia le grosse imprese dei servizi locali sono pubbliche, lasciando perdere il vestito che hanno: società per azioni, società di capitale, aziende municipalizzate.

Pubblico non vuol dire necessariamente cattiva gestione, quindi a sua volta non significa che il privato non debba entrare o non possa gestire bene i servizi pubblici.

Basandosi su questo assunto abbiamo voluto creare un testo legislativo che prenda il buono del pubblico e il buono del privato e cerchi di farli lavorare insieme per costruire dei gruppi che abbiano spalle abbastanza forti per essere competitivi e per gestire nel migliore modo possibile i servizi pubblici locali ottenendo quel risultato di massimizzazione dell'efficienza nei servizi resi ai cittadini con il mantenimento di tariffe che siano il più possibile eque e accessibili a tutti.

Chi risponde della gestione dei servizi pubblici locali? Un normale cittadino si lamenta con il Municipio, quindi con il Sindaco, ma non con l'amministratore delegato della società che si occupa del servizio. Questo è normale perché il responsabile da sempre della gestione dei servizi pubblici locali è l'ente pubblico territoriale. Questo lo dice anche la Commissione Europea perché nel Libro Verde sui servizi di interesse generale si parla di sussidiarietà; questo significa che il legislatore superiore deve intervenire solo per quegli aspetti che non possono essere regolamentati dal legislatore inferiore e quindi siccome i servizi pubblici locali hanno e meritano una particolare attenzione alla stazione appaltante che è il Comune nel 90% dei casi, ciò vuol dire che l'intervento normativo statale anche quando consentito perché ha la competenza o l'intervento è Regionale dovrà limitarsi a quegli aspetti che necessitano di essere normati in maniera uniforme e a carattere generale.

Cosa dovrà essere lasciato alla stazione appaltante? La scelta tra i modelli legittimi e possibili di affidamento dei servizi pubblici locali, cioè per l'affidamento dei servizi pubblici locali ci sono delle procedure e delle modalità legittime e delle modalità illegittime.

Ad oggi le norme non erano così chiare da evitare distorsioni e da consentire il perfetto rispetto delle norme sulla concorrenza.

Con il precedente Governo avevamo tentato di far passare la legittimità del modello italiano della società mista in cui il rispetto della concorrenza lo individuavamo, sulla base anche di autorevole dottrina amministrativa, dal fatto che il sistema di creazione della società mista in Italia passa necessariamente per evidenza di una gara pubblica sulla scelta del socio. Se facciamo una gara per la scelta del socio per la società mista, significa che nel momento in cui facciamo quella gara facciamo un'anticipazione della messa in concorrenza. Noi siamo molto bravi a fare le norme e applicarle in modo distorto per cui la scelta del socio pubblico o privato nasce dall'esigenza che nel momento in cui il pubblico apre la propria azienda a terzi, la scelta di questo terzo deve avvenire mettendo tutti i terzi che possono essere interessati in condizione di partecipare a questo partenariato sul medesimo piano e quindi chi fa l'offerta deve sapere quali sono le condizioni della società che andrà a gestire insieme al pubblico.

Invece noi facevamo le gare su aziende a valore zero o poco più e dopo che c'eravamo scelti il socio amico l'azienda che prima valeva zero adesso vale 1000.

Allora la Commissione Europea vedendo questi giochetti, fatti più volte, dice che non basta solo la scelta del socio ma occorre che questa scelta venga fatta con gara ad evidenza pubblica, gara nella quale il bando deve prevedere che cosa si andrà a fare in quell'azienda e quindi che tipo di affidamento verrà fatto e per quanto tempo.

Venne individuato un modello credibile per i due schieramenti ed è quello di sinergia tra pubblico e privato. Venne proposto un documento di riforma, cioè individuare tutti i modelli legittimi di affidamento e metterli in una norma molto chiara che riguardava la tutela della concorrenza. Questo documento venne approvato in due Consigli dei Ministri il 4 e l'11 Aprile del 2003.

La Commissione ci ha concesso cinque anni per concessioni illegittime, vale a dire fino al 31 Dicembre 2006 per metterci in regola.

La caratteristica dei servizi pubblici locali è che a monte sono nella titolarità dell'ente pubblico dopodiché l'ente pubblico ha due scelte davanti a sé: primo volerseli gestire in proprio, e se lo decide non si apre nessun problema di concorrenza, il secondo di rivolgersi ad un privato, metterla a gara con caratteristiche di trasparenza e di non discriminazione.

Il Comune può costituire una società con delle caratteristiche "stringenti da morire" cioè deve essere un ufficio della pubblica amministrazione costituito in forma societaria. Da questo deriva tutta una serie di limiti alla possibilità di costituire questo ufficio e alle caratteristiche che questa società deve avere cioè deve avere controlli e limiti che non ci siamo inventati noi legislatori italiani ma sono contenuti nella sentenza Tecal.

Noi abbiamo messo delle limitazioni e cioè che il capitale deve essere integralmente pubblico cosa non richiesta nella summenzionata sentenza.

Non abbiamo scritto una normativa settoriale ma le norme generali sulle modalità legittime di affidamento dei servizi pubblici locali. Allora perché l'Italia dovrebbe essere l'unico Stato membro in Europa che con norma legislativa vieta, fra le possibilità legittime di affidamento, quella in house, quindi averlo previsto e disciplinato a norma di legge? Questo ha avuto come conseguenza che la previsione espressa e proprio nel senso di chiarire una volta per tutte che l'affidamento in house è ammissibile in Italia perché risponde ai principi che sono stabiliti nella giurisprudenza comunitaria e che non possiamo modificare.

Le società più forti sono in Francia e in Germania dove è previsto l'affidamento in house e questo dimostra che l'affidamento in house correttamente applicato può garantire spalle forti nel mercato e quindi può consentire all'Italia di competere in questo settore.