

Servizi pubblici locali e partecipazione civica

Giustino Trincia

Il comma 461 all'art. 2 della Finanziaria 2008 è l'unica vera riforma dei servizi pubblici locali introdotta in Italia negli ultimi vent'anni, che ha affidato a cittadini e associazioni dei consumatori e degli utenti strumenti e responsabilità inediti per far uscire da vecchie logiche i servizi di pubblica utilità.

Premessa

È una matassa assai difficile da districare quella dei servizi pubblici locali. È da molti anni, infatti, che si susseguono i tentativi di riforma per rispondere al costante richiamo dell'UE di adeguare il settore al rispetto del principio della concorrenza, il vero cardine del mercato unico europeo. Per comprendere meglio la complessità del settore, il perché di alcuni ritardi accumulati dai servizi pubblici locali nel nostro paese e, dunque, le difficoltà da superare per riformarli, bisogna tenere presente diversi aspetti. La loro storia, densa di importanti significati sociali posti alla loro origine, ma pure di progressive contraddizioni. Le caratteristiche a volte molto differenti tra un settore e l'altro. Le differenze profonde tra le diverse aree del paese, con un Mezzogiorno che purtroppo arranca. La pesante eredità di una cultura politica, complice a volte un certo modo di fare sindacato, poco orientata al bene comune e alla necessità di pensare anche al domani delle imprese locali. La scarsa attenzione al tema da parte delle stesse organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori. È il caso di chiarire subito che i servizi pubblici locali costituiscono comunque un patrimonio di assoluto valore che si basa, in molti casi, su professionalità di rilievo, capacità innovative, esempi di dedizione. Un patrimonio da salvaguardare dagli "assalti alla diligenza" e per farlo il modo migliore è promuoverne lo sviluppo, tanto più che esso è percepito dalla gran parte dei cittadini come un bene collettivo indispensabile per tutelare alcuni fondamentali diritti di cittadinanza. I dati dimostrano, inoltre, la rilevanza dell'intero settore per l'economia italiana. *«Per comprendere la consistenza economico-produttiva di questo comparto»* dice la Confservizi, la confederazione che associa oltre 1.600 soggetti gestori di servizi pubblici locali e regionali, *«basti ricordare che in esso operano (dati 2000) oltre 159.000 addetti (non considerando i dipendenti delle aziende sanitarie e ospedaliere associate e quelli delle gestioni culturali stimabili rispettivamente in 530.000 e 5.400 unità); il fatturato complessivo è di oltre 18,74*

miliardi di euro e gli investimenti quasi 3,76 miliardi, non comprendendo i settori sanità e cultura».

Dal punto di vista dei cittadini comuni, delle stesse amministrazioni pubbliche e delle aziende private che operano sul territorio, la fortissima rilevanza di queste aziende per la vita di tutti i giorni è data chiaramente dai settori (tra quelli a rilevanza industriale e quelli riconducibili ai servizi sociali alla persona) in cui esse operano: acqua, gas, energia elettrica, igiene ambientale (ciclo dei rifiuti), trasporti locali, sanità, farmacie, cultura e tempo libero (gestione delle biblioteche, dei teatri e dei musei), sport, refezione scolastica, mercati all'ingrosso, servizi cimiteriali ed edilizia residenziale pubblica.

Tra riforme annunciate e provvedimenti approvati negli ultimi diciassette anni, come giustamente messo in evidenza nell'interessante intervento di Fabiana Di Porto e Gustavo Ghidini, "La riforma dei servizi pubblici locali" sul n. 1/2008 di questa rivista, sembra però che si stia perdendo di vista l'unica vera riforma introdotta nei servizi pubblici locali, grazie all'approvazione della Legge Finanziaria 2008.¹ Certo, definirla una riforma organica sarebbe una forzatura, perché essa interviene solo su una parte e non sul tutto, ma si può insistere nel definirla una vera riforma perché essa fa leva su un aspetto, quello della partecipazione civica, che appare essere da tempo l'unica vera possibilità per dare uno scossone salutare ai servizi pubblici locali in Italia. Infatti, quanto approvato al riguardo alla vigilia del Natale 2007, pur in un quadro generale che fatica a confrontarsi con veri processi di liberalizzazione, appare essere di vitale importanza e di grande potenzialità per fare della promozione e della tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori il vero asse strategico per adeguare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici locali agli interessi generali del paese. È questa, in fondo, la tesi di questo contributo.

Il punto di vista generale

La tesi a cui si è fatto appena cenno corrisponde al primo dei cinque aspetti, quello prioritario, con cui si può riassumere questo punto di vista. Nel corso degli anni, se ne sono viste infatti troppe, per potersi ancora illudere che un semplice processo di autoriforma, tutto dall'interno e con i soliti attori, possa essere in grado di dare nuovo slancio ai servizi pubblici locali nel nostro paese. Risiede in questo criterio di necessità l'urgenza di coinvolgere e responsabilizzare i cittadini e le diverse associazioni di promozione e di tutela dei loro diritti, evitando però le solite cadute di tipo consociativo e corporativo. Il secondo aspetto è dato dalla convinzione che si debba mantenere agli enti locali la proprietà delle reti e degli impianti di questo tipo di servizi. Il terzo è dato dal convincimento che la gara vada sempre più assunta come il modello generale di riferimento per l'affidamen-

¹ L'art. 2, c.461, della Legge 24/12/2007 n. 244, pubblicata nella GU del 28/12/2007.

to della gestione di questi servizi, salvaguardando, però, le specificità del servizio idrico, dove in effetti le problematiche, i diritti in gioco, le garanzie da assicurare e le priorità d'intervento, viste le disastrose condizioni di molte reti e impianti idrici nel nostro paese, sono tali da auspicare che si eviti in tutti i modi di volervi trasporre automaticamente il classico modello di liberalizzazione dei servizi e magari, in modo surrettizio, la loro privatizzazione. Il quarto aspetto è costituito dalla crescente consapevolezza che senza un'adeguata e autorevole azione delle autorità indipendenti di regolazione (a partire dall'Antitrust) in questo settore vengano meno molte delle possibilità di correggere alcune storture strutturali presenti e operanti al suo interno. Il quinto aspetto è dato dalla certezza che occorra sempre più separare i poteri e le responsabilità tra le istituzioni pubbliche che hanno il compito di fissare gli indirizzi e di controllarne periodicamente il rispetto e coloro che vengono preposti alla gestione di questi servizi. È un po' come nella sanità: se non si allontanano i partiti dalla nomina dei manager e dei dirigenti dei servizi pubblici locali e non si dà il giusto valore al merito, alla competenza e all'esperienza, si rischia davvero di non fare il bene di nessuno, partiti compresi.

Il testo approvato

Pare non inutile all'autore riproporre il testo integrale di quella parte della Legge Finanziaria 2008 di cui stiamo trattando, perché a venti mesi dalla sua approvazione sembra, in effetti, che pochi ne siano a conoscenza o ne abbiano maturato un'adeguata consapevolezza.

“Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

- a) previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una “Carta della qualità dei servizi”, da redigere e pubblicizzare in conformità a intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;*
- b) consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori;*
- c) previsione che sia periodicamente verificata, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, l'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi*

vi del servizio erogato fissati nel contratto di servizio alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni singolo cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;

- d) previsione di un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori;*
- e) istituzione di una sessione annuale di verifica del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami, nonché delle proposte e osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini;*
- f) previsione che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso».*

L'analisi del contenuto

La lett. a) prevede l'obbligo di emanazione di una carta della qualità dei servizi in conformità a intese con le associazioni dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate. Viene introdotta una duplice novità molto importante: si parla di carta della qualità dei servizi e non più di carte dei servizi² (ridotte spesso a una guida dei servizi forniti) e le carte della qualità, da atto unilaterale del gestore come erano in gran parte le vecchie carte dei servizi, diventano un atto negoziale a contenuto predeterminato e vincolato, essendo stabilita dalla legge la corrispondenza fra gli standard dichiarati nel contratto e quelli della carta. Il contenuto della trattativa e delle intese prescritte dalla norma per la carta sembra così restringersi alle parti non disciplinate dai contratti di servizio, alla comunicazione e all'informazione, nonché agli ulteriori contenuti che potranno essere previsti in aggiunta a quelli elencati nella lett. a). Potrebbe sembrare questa una limitazione contenutistica in grado di svalutare il ruolo della carta della qualità. In realtà, a una lettura più attenta, aver predeterminato la parte essenziale dei contenuti della carta, potrebbe aprire una prospettiva di arricchimento della carta che vada nella direzione della soddisfazione delle esigenze degli utenti. È da sottolineare che è proprio in questa parte del testo, inerente il nuovo assetto della *governance* dei servizi, che viene richiesta esplicitamente la presenza delle associazioni imprenditoriali. Per queste ultime e per le associazioni dei consumatori si presenta, dunque, un'ulteriore

² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27/2/1994.

e significativa novità, che sembra confermare come lo spirito delle nuove norme si proponga di portare il confronto e la partecipazione delle diverse parti al livello della politica dei servizi nel territorio. È nell'ambito e nel momento in cui si attiva il principale strumento di comunicazione tra il servizio e gli utenti dello stesso che vengono coinvolti i soggetti. È evidente, dunque, che starà alla capacità di questi soggetti che operano a livello della comunità cittadina fare della carta della qualità dei servizi un qualcosa di molto più ampio della semplice ripetizione degli standard fissati nei contratti di servizio.

La lett. *b)* si sostanzia nella previsione di una generica consultazione obbligatoria delle associazioni dei consumatori che, dal punto di vista logico, non può che essere riferita al contenuto stesso dei contratti di servizio, essendo parte delle disposizioni che specificano gli obblighi cui sono tenuti gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio (a conferma si consideri il contenuto *sub a)* e quello *sub c)*). L'assenza di ulteriori specificazioni e le successive lett. *c)*, *d)*, *e)*, che invece disciplinano modalità e caratteristiche della partecipazione, attribuisce a questa indicazione il valore di affermazione di un principio che è coerente con l'implicito riconoscimento alle associazioni dei consumatori di prerogative e funzioni senza alcun dubbio molto innovative rispetto a quanto avveniva nel precedente assetto.

La lett. *c)*, stabilendo che la verifica dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio venga effettuata con la partecipazione delle associazioni dei consumatori e prevedendo la possibilità per il cittadino di avanzare osservazioni e proposte in merito, introduce un paradigma completamente diverso dalla prassi più che decennale seguita da molte aziende: quella, cioè, di svolgere in proprio tali verifiche, ricorrendo ai propri sistemi interni di controllo o affidandoli a terzi dietro corrispettivo. Non deve sfuggire il particolare che la verifica dei parametri è legata alle esigenze degli utenti e non al semplice rispetto degli standard stabiliti nel contratto. Questa puntualizzazione si rivela molto coerente con il sistema di monitoraggio permanente di cui alla successiva lett. *d)* e costituisce l'ulteriore conferma del ruolo di *partnership* che viene previsto dal provvedimento nel suo complesso per le associazioni dei consumatori nelle decisioni relative alla politica dei servizi. La stessa precisazione che ogni singolo cittadino possa presentare osservazioni e proposte in merito introduce una duplice e rilevante novità. Infatti, da un lato si responsabilizza maggiormente il singolo cittadino a svolgere la sua parte attiva e, dall'altro, si va ben al di là del tradizionale riconoscimento al cittadino di potersi rivolgere ai comuni o al gestore del servizio per presentare proteste, reclami o anche proposte. Il fatto che la norma preveda questa specifica possibilità (rafforzata dai richiami di cui alle successive lett. *d)* ed *e)*) significa che le si vuole conferire un particolare significato riconducibile a quel principio della sussidiarietà orizzontale, previsto all'ultimo comma dell'art. 118 della nostra Costituzione.³ Questo collegamento conferisce alla norma una maggiore forza giuridica e impegna le istituzioni e i

³ «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli

e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

poteri pubblici alla sua attuazione. Va ricordato, d'altra parte, che questo stesso collegamento con il principio costituzionale implica non solo un "lasciar fare" da parte dei soggetti pubblici, ma pure la capacità d'intraprendere delle azioni positive per la sua attuazione a opera dei diversi attori coinvolti.

La lett. d) prevede la creazione di un sistema di monitoraggio permanente sia del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio sia di quanto riportato nelle carte della qualità. Tale sistema ricade sotto la diretta responsabilità dell'ente locale (ed è, quindi, cosa ben diversa da tutti i sistemi di *customer satisfaction* utilizzati dalle aziende) ed è svolto, e questa è un'ulteriore novità, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori. Un'attività di monitoraggio che si vuole aperta al recepimento delle osservazioni dei singoli cittadini che pervengano alle aziende, all'ente locale e alle associazioni. Emerge con molta chiarezza il riconoscimento alle associazioni dei consumatori della possibilità di esercitare un ruolo attivo, che va nettamente al di là di tutte le forme di consultazione fin qui praticate. Infatti, a esse viene espressamente richiesta la partecipazione al sistema di controllo e la disponibilità, per il buon funzionamento di tale sistema, a raccogliere e dar conto delle osservazioni dei cittadini. Gli aspetti importanti di questa norma sono i tre già indicati: istituzione di un sistema di monitoraggio permanente, partecipazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti e apertura alla ricezione di osservazioni e proposte da parte dei cittadini. Tutto ciò conferma quanto già segnalato in precedenza, riguardo l'ampiezza della nuova disciplina che va oltre i contratti di servizio. Infatti, l'istituzione di un sistema di monitoraggio permanente comporta una decisione politica dell'ente locale e l'obbligo di far partecipare le associazioni e di ascoltare i cittadini configura un nuovo assetto della partecipazione civica alle decisioni di politica dei servizi in sede locale. In merito alla partecipazione delle associazioni bisogna notare che siamo nel campo della condivisione di ruoli e funzioni, oltre la semplice consultazione su singoli atti. Le associazioni dei consumatori sono invitate ad assumere una parte dei compiti istituzionali svolti prima in esclusiva dagli enti locali e agli stessi cittadini viene aperta la possibilità di esercitare quel ruolo pro-attivo prefigurabile, come si è già detto, come diretta conseguenza dell'applicazione dell'art. 118 u.c. della nostra Costituzione nell'ambito dei servizi pubblici locali.

La lett. e) stabilisce che annualmente venga svolta una sessione di verifica del funzionamento dei servizi, coinvolgendo congiuntamente gli enti locali, le aziende e le associazioni dei consumatori, nella quale rendere conto delle osservazioni dei cittadini inviate a ciascuno dei tre soggetti coinvolti. Questa disposizione rappresenta, in definitiva, l'ulteriore conferma che l'aggancio della nuova disciplina ai contratti di servizio non può costituire un limite alla sua attuazione. Infatti l'istituzione di una sessione di verifica annuale del funzionamento dei servizi riguarda la politica dei servizi in ambito locale, ma è anche espressione degli indirizzi politici che si intendono attuare nella dimensione locale. L'ennesima previsione dell'obbligo di partecipazione a questo appuntamento annuale delle associazioni dei consumatori conferma il rilievo dato al

loro ruolo con una dignità che, da questo punto di vista, appare essere superiore a quello attribuito alla partecipazione dei gestori dei servizi, che in questa sede appaiono più come interlocutori tecnici, con una presenza che resta essenziale per il buon funzionamento del momento di verifica. Il vincolo di rendere conto delle osservazioni e delle proposte dei cittadini pervenute agli enti locali, alle associazioni dei consumatori e alle aziende non fa che rafforzare la novità dell'ascolto che le nuove norme intendono dare alla voce dei cittadini.

Cittadini per i quali queste norme costituiscono un fattore di notevole responsabilizzazione, nel momento stesso in cui riconoscono a essi ambiti e strumenti propri d'intervento non riconducibili automaticamente al ruolo delle stesse associazioni dei consumatori. La ripetizione nelle lett. c) e d) della possibilità di essere ascoltati trova il suo compimento nell'obbligo di mettere al centro della verifica annuale proprio le segnalazioni dei cittadini che, non a caso, sono l'unico contenuto previsto e specificato nella norma per la verifica annuale sullo stato dei servizi. In questo senso, si potrebbe concludere che la norma introduce un vero e proprio diritto dei cittadini di essere ascoltati anche attraverso azioni positive dei soggetti titolari del controllo dei servizi.

La lett. f) impone un'ulteriore novità assoluta e cioè che le attività previste alle lettere b), c) e d), prima illustrate, vengano finanziate con un prelievo a carico dei gestori dei servizi predeterminato negli stessi contratti di servizio e legato alla loro stessa durata. Si tratta di una forte novità, se pensiamo a quante volte nel corso della precedente stagione delle carte dei servizi sia stata lamentata da parte delle associazioni dei consumatori e degli utenti l'assenza di risorse indispensabili per preparare e consentire, quindi, lo svolgimento di quelle funzioni a esse riconosciute (seppure in maniera molto meno accentuata e articolata), dalla precedente Direttiva Ciampi del 1994. Si tratta di una disposizione che tende a garantire i presupposti per poter attuare le specifiche attività previste nelle precedenti lettere e a favorire l'iniziativa dei soggetti dotati di progettualità e capacità di realizzazione. Questa indicazione, anch'essa molto puntuale, esprime una piena coerenza con il ruolo attribuito alla partecipazione attiva dei cittadini e al sistema dei controlli che, dovendo avere un carattere permanente ed essere organizzato per ricevere e vagliare le segnalazioni dei cittadini e per svolgere ogni anno un'analisi dello stato dei servizi, deve necessariamente privilegiare attività a medio e lungo termine, per le quali devono essere previste adeguate risorse finanziarie.

L'analisi fin qui svolta dovrebbe avere fatto emergere con sufficiente chiarezza la portata fortemente innovativa e di sistema, per il settore dei servizi pubblici locali, di queste disposizioni. Ci si trova di fronte, come le lettere d) e f) dimostrano, a un possibile nuovo assetto della *governance* locale, con l'assunzione delle associazioni dei consumatori al ruolo di *partner* degli enti locali e con il fondamentale riconoscimento del diritto di "ascolto" per ogni cittadino. Questo avviene "ovviamente" solo sulla carta, perché per quanto riguarda, poi, l'implementazione del provvedimento, il bilancio che si può fare dopo venti mesi dalla sua adozione non è certo positivo. Lo dimostra un dato: sono ve-

ramente pochi, secondo le informazioni disponibili, gli accordi fin qui siglati su questo punto tra i comuni e altre istituzioni pubbliche e le associazioni dei consumatori e degli utenti.⁴ Se passiamo poi a esaminare le azioni intraprese sul campo per dare seguito a questi stessi accordi, si potranno constatare le difficoltà e le lentezze con cui si procede quasi ovunque. Il dato di partenza è rappresentato dall'estrema urgenza di dare un forte impulso al confronto con le amministrazioni locali prima e con le stesse aziende poi per sollecitare l'avvio dell'attuazione di questa riforma. A entrambi occorre sottolineare che è possibile attivare i nuovi strumenti di partecipazione civica indipendentemente dalla stipula dei contratti di servizio e che si dovrebbe comunque procedere nella direzione stabilita dalla Legge Finanziaria 2008 per i contratti di servizio già scaduti e/o in fase di rinnovo.

Opportunità e rischi

La prima considerazione si riferisce al valore, alla portata complessiva di questa parte della Legge Finanziaria 2008. Infatti, confluiscono e s'intrecciano nel suo impianto temi e politiche cruciali: l'accesso e la qualità dei servizi di pubblica utilità; la qualità della spesa pubblica (il costo dei servizi in tutti i suoi aspetti a carico dei bilanci pubblici visto in funzione dell'efficacia); l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione e l'apertura di spazi inediti per l'applicazione del richiamato principio di sussidiarietà orizzontale, sempre più necessario per la ripresa del paese; il contenimento dei costi a carico dei cittadini utenti, con particolare attenzione alle fasce di popolazione in maggiori difficoltà economiche e sociali. Di fronte a questo insieme, la strategia generale che sembra esprimere questa norma appare essere quella di riconoscere nei cittadini e nelle associazioni dei consumatori i principali promotori del passaggio nei servizi pubblici locali dalla tradizionale logica della *"self regulation"* (l'autoregolazione tipica del settore) a quella della *"civil regulation"* (regolazione civile). Il passaggio cioè a un tipo di regolazione basato su un rapporto di pari dignità e responsabilità tra le istituzioni pubbliche, le imprese, i cittadini e le associazioni dei consumatori, che viene finalizzato al perseguimento del buon funzionamento dei servizi pubblici locali e della stessa pubblica amministrazione.

Il testo approvato a fine 2007 sancisce in via di principio il tramonto della vecchia stagione di quelle carte dei servizi, scritte in gran parte a tavolino dalle aziende erogatrici di servizi e dai loro consulenti, facilmente confondibili con delle guide ai servizi perché prive di standard qualitativi e quantitativi certi e perché sprovviste di un vero e trasparente coinvolgimento preventivo e in corso d'opera dei cittadini utenti e delle associazioni rappresentative dei loro diritti. Sarebbe ingiusto, in effetti, classificare quella stagione delle carte dei servizi,

⁴ Ad Ascoli Piceno (Ato 5), Genova, Grosseto, Milano.

che prese avvio ai primi anni '90, come totalmente negativa. Essa, però, non colse se non in minima parte la necessità di un forte cambiamento e sottovalutò, di conseguenza, l'opportunità che si presentava del pieno riconoscimento delle intelligenze, dei saperi, delle potenzialità, delle motivazioni insite nelle diverse espressioni della cittadinanza attiva, già allora presenti nell'ambiente dei servizi pubblici locali. Un ambiente, quest'ultimo, che finì ben presto per rivelarsi ostaggio del primato della cultura della produzione e dei suoi principali attori: amministratori pubblici e partiti, sindacati e imprese. Ora l'approvazione e l'attuazione di questa riforma costituisce, per questo stesso mondo, un'occasione forse unica per invertire la rotta e per dimostrare di avere maturato nuove capacità di esercizio delle proprie responsabilità.

Sarebbe un gravissimo errore, in questa cornice, fare di questa nuova norma un campo d'intervento per i soli addetti ai lavori e per le solite rappresentanze, quelle dei consumatori comprese. Per evitarlo occorre colmare, anzitutto, il forte *deficit* d'informazione che c'è tra la cittadinanza, tra le comunità locali, tra gli stessi amministratori pubblici, tra il *management* delle aziende e i loro operatori, riguardo alla nuova strumentazione che quelle righe dense di novità della Legge Finanziaria 2008 mettono a disposizione dei nostri servizi pubblici locali. La cosa è fattibile partendo dal piano della comunicazione, evitando un approccio troppo tecnicistico al tema, chiarendo subito all'opinione pubblica che salvaguardare l'accesso a questi servizi che sono insostituibili per il paese e lavorare per migliorarne la trasparenza, la qualità e la sicurezza, sarà possibile se gli stessi cittadini inizieranno a conoscere e a utilizzare, con l'aiuto delle associazioni dei consumatori, la nuova "cassetta degli attrezzi" che è stata messa a loro disposizione. Non è più il tempo, infatti, delle polemiche ideologiche e astratte sui servizi pubblici locali. È il tempo, invece, di passare rapidamente dalle parole e dai buoni propositi a dei piani di azione concertati tra i diversi attori coinvolti, per dare a queste norme una concreta attuazione.

C'è un'altra opportunità di rilievo che questa riforma fornisce: quella di andare al di là del tradizionale sistema di relazioni (amministrazioni pubbliche, imprese e sindacati) con le quali sono stati fin qui governati i servizi pubblici locali. Infatti, le innovazioni portate con le nuove norme escludono che ci si possa limitare alla "semplice" negoziazione congiunta ai tavoli di lavoro. Lo spirito e la stessa interpretazione letterale della legge attribuisce alle associazioni dei consumatori e degli utenti (a cui si aggiunge il diritto di ascolto riconosciuto a ogni cittadino) un ruolo di partecipazione attiva alla definizione e al monitoraggio periodico degli standard di qualità e al governo complessivo dei servizi pubblici locali. Sotto questo profilo, la sfida che le associazioni dei cittadini dovranno riuscire a vincere è quella di riuscire a promuovere e sostenere una partecipazione civica completa, cioè matura, superando almeno due tipi di tentazioni. Quella di restare solo sul piano della protesta e della pressione su altri soggetti che dovrebbero risolvere i problemi posti (le istituzioni, le imprese ecc.), per poter vivere di rendita grazie a qualche spazio qua e là conquistato sui media. Quella di accontentarsi di vedere riconosciuto un proprio ruolo che

sarebbe comunque essenziale poter conquistare, nell'ambito della valutazione dei servizi, fino al punto da rendersi disponibili a svolgere funzioni sempre più tecniche, quasi da certificatori di uno stato della situazione che si vorrebbe semplicemente tentare di fotografare meglio. Cadendo in una o in entrambe queste due tentazioni, le associazioni dei consumatori e degli utenti correrebbero seriamente il rischio di dover rinunciare di fatto a quella che dovrebbe essere la loro principale funzione, quella d'incidere davvero sulla rimozione delle cause che stanno alla base delle disfunzioni e delle inefficienze che i servizi pubblici locali possono manifestare. È prevedibile, quindi, che la messa in opera di questa riforma consentirà di far emergere le associazioni dei consumatori che riusciranno a dimostrare di aver compreso il senso delle nuove forme di partecipazione e di essere in grado di garantirne la più efficace applicazione.

D'altra parte questa innovazione nei servizi di cui si sta discutendo si presenta pure come un potenziale importante spazio per la crescita della dimensione civica nel nostro paese. È il caso di chiarire che la dimensione civica non è fatta solo dai cittadini e dalle associazioni, ma da tutti i soggetti che con essi hanno a che fare. La dimensione civica, infatti, è soprattutto un clima, un ambiente culturale favorevole all'esercizio di un ruolo attivo da parte dei cittadini e delle loro organizzazioni civiche. Sarebbe interessante sapere quanti sono, invece, gli amministratori pubblici e i *manager* che ancora oggi ritengono che la partecipazione civica più che una risorsa sia un problema e una perdita di tempo e magari un lusso, piuttosto che una condizione per lo sviluppo, soprattutto in tempi di crisi economica grave come quella che viviamo.

Una sfida ulteriore per le associazioni dei consumatori e degli utenti. L'attuazione della riforma e la possibilità di superare l'inerzia quasi generale con cui è stata accolta in questi primi venti mesi dipendono molto dalla capacità di lavorare insieme e non più in ordine sparso da parte delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti. La via maestra per rafforzare questa attitudine trae spunto dalla volontà di favorire la ricerca dei punti d'incontro e di cooperazione tra le associazioni, piuttosto che quelli di distinzione se non di divisione. Ci si può riuscire mettendo a frutto la consapevolezza che nella nuova stagione che si dovrebbe finalmente aprire sarà decisivo il prevalere della capacità di analisi e di proposta e la capacità di sapere comunicare con la cittadinanza per coinvolgerla attivamente. Le alleanze tra le associazioni dei consumatori divengono, dunque, una delle condizioni indispensabili per sollecitare efficacemente l'attuazione di questa riforma nei vari territori, e per essere all'altezza dei compiti di alto profilo che la stessa ha previsto per i cittadini e per le medesime organizzazioni civiche.

L'ultima considerazione riguarda il ruolo della formazione. Infatti, questa è una condizione indispensabile per mettere tutti gli attori coinvolti nella riforma di essere in grado di svolgere la propria parte. Ed è proprio su questo punto che occorrerà concentrare nei prossimi mesi il massimo degli sforzi. Dal lato della cittadinanza e delle associazioni, come pure da quello delle amministrazioni pubbliche e delle imprese, è proprio quello della formazione dei soggetti il vero

punto da cui partire per potere fare bene. La ragione è fin troppo ovvia: senza strumenti idonei, senza persone preparate e senza sperimentazioni serie, questa riforma, come molte altre in passato, sarà destinata a restare lettera morta, contribuendo così paradossalmente ad affievolire, invece che a potenziare, quel ruolo centrale nella società e nell'economia italiana che i servizi pubblici locali hanno già dimostrato di poter ricoprire egregiamente.

Riferimenti bibliografici

- Censis, *Il valore del mercato per i servizi pubblici locali. Rapporto finale*, Roma, 2009.
- Di Porto, F., Ghidini, G., "La riforma dei servizi pubblici locali", in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1/2008.
- Gorla, S., (a cura di), "Finanziaria 2008: servizi *online* di qualità", *Pubblica amministrazione.net*, Roma, 12/02/2008, <http://www.pubblicaamministrazione.net/leggi-e-norme/articoli/410/finanziaria-2008-servizi-online-di-qualita.html>.
- Lombardi, C., Trincia, G., *Partecipazione civica e tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti nei servizi pubblici locali*, Cittadinanzattiva, Seminario di approfondimento sull'art. 2 c. 461 della Legge Finanziaria 2008, Roma, 27/02/2008.
- Spadoni, B., "La qualità nella finanziaria 2008", *Diritto dei Servizi Pubblici*, Roma, 28/02/2008, <http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=273>.
- Trincia, G., *Il consumatore attivo*, Baldini Castoldi Dalai editore, 2008.