

LA QUALITÀ NELLA COMPETIZIONE E NELLA REGOLAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

(Bruno Spadoni)

Il tema della qualità dei servizi pubblici ha acquisito negli ultimi anni un rilievo crescente e, nel medesimo tempo, ha esteso i confini della sua definizione: non solo la soddisfazione delle esigenze dirette degli utenti ma anche obiettivi più generali, quali l'inclusione sociale e le compatibilità sociali e ambientali. Alla base di questo fenomeno risiedono motivi diversi. Innanzitutto c'è una maggiore consapevolezza e sensibilità dei cittadini circa i propri diritti che comporta una più attenta e accurata valutazione dell'adeguatezza dei servizi rispetto alle proprie esigenze. La complessità delle relazioni sociali e la progressiva frammentazione e segmentazione delle diverse componenti della società civile, peraltro, hanno reso tali esigenze non solo più acute, ma anche meno uniformi. Ciò comporta una frantumazione qualitativa delle domande dei servizi a cui in generale non è possibile rispondere con un'offerta assimilabile alla produzione "di massa" di tipo industriale tradizionale. Al contrario si pone l'esigenza di modellare i servizi alla specificità dei bisogni che occorre quindi monitorare *ex ante* verificando *ex post* il loro grado di soddisfazione. Sotto questo aspetto si deve poi considerare che gli stessi modelli di consumo nei paesi industrializzati sono profondamente mutati: conta meno la quantità dei beni che, in un conteso globalizzato, è garantita a condizioni economiche a porzioni crescenti di popolazione; molto di più tende a contare la cosiddetta "qualità della vita" che costituisce un "bene complesso" all'interno del quale un peso assai rilevante è ricoperto dai servizi pubblici e sociali. In questa mutata gerarchia dei bisogni i temi della coesione sociale, della sicurezza e del superamento delle situazioni di degrado, nonché quelli della tutela dell'ambiente e dell'uso appropriato delle risorse naturali sono saliti sensibilmente nell'attenzione dell'opinione pubblica. E' peraltro evidente che tale interesse generale non è interamente interiorizzato nelle preferenze dei singoli cittadini. In altri termini una produzione di servizi esclusivamente ispirata alle domande individuali determinerebbe una sistemica sottostima di tali esigenze. Si pone, dunque, il problema di dare voce e peso non solo alle istanze esplicite di qualità quali emergono da preferenze e percezioni dirette dei cittadini, ma anche a quelle implicite (quali, appunto, la sicurezza, il rispetto dell'ambiente, la coesione sociale) che non di meno corrispondono ai bisogni dei cittadini stessi ma che non sono comprese nelle funzioni di domanda individuali. Si tratta, in altri termini, di un problema di "esternalità", positive o negative, che rimandano all'esigenza della regolazione. Occorre dunque che l'ente pubblico, nel caso specifico l'ente locale, quale rappresentante istituzionale dei bisogni collettivi, definisca indirizzi regolatori che orientino l'erogazione dei servizi al rispetto di compatibilità sociali e ambientali. Il soggetto gestore viene posto così di fronte ad un duplice ordine di esigenze: da un lato quella di soddisfare le istanze dei cittadini nella loro figura di utenti, dall'altro quella di attenersi alle indicazioni dell'ente pubblico quale portatore delle istanze degli stessi cittadini in quanto collettività.

Il problema ha mutato profondamente connotati negli ultimi anni in relazione ai cambiamenti intervenuti e in corso negli assetti organizzativi, proprietari e di mercato dei servizi pubblici locali. Tradizionalmente il sistema decisionale era incardinato sulla figura dell'ente locale che ricopriva posizioni diverse esercitando ad un tempo funzioni proprietarie, regolatorie e gestionali in un rapporto di organicità tra la fase

della definizione degli obiettivi e degli *standard* quali-quantitativi di prestazione e quella del conseguimento degli stessi. I limiti di questo sistema, sui quali non è la sede per soffermarsi, si sono palesati su terreni diversi e hanno reso indispensabile definire assetti diversi, fondati sulla separazione di ruoli e responsabilità al fine, soprattutto, di ridurre i conflitti di interesse tra le diverse figure dell'ente locale e di migliorare l'efficienza e l'economicità della gestione. Questo processo, come è noto, è in corso da numerosi anni e si è svolto in momenti diversi: dapprima quello dell'autonomia organizzativa e gestionale dell'azienda, poi quello della cosiddetta "privatizzazione formale", con il superamento della disciplina speciale e la riconduzione al diritto comune, infine quello in corso volto alla progressiva apertura dei mercati alla concorrenza.

Il venir meno della sovrapposizione tra funzioni diverse e l'affermazione di crescenti margini di indipendenza da parte dell'impresa ha determinato un drastico cambiamento di prospettive in materia di qualità, di rapporti con i cittadini e gli utenti, di regolazione. In effetti anche in un contesto di organicità l'esercizio da parte dell'ente locale di funzioni diverse non fa venir meno l'esigenza di tutela dei cittadini. Se infatti ci si discosta dall'ipotesi di un'integrale coincidenza tra gli obiettivi dell'ente locale e quelli dei cittadini rappresentati (e cioè dall'ipotesi astratta di un ente locale quale "pianificatore sociale benevolente") occorre prevedere sistemi di comunicazione e controllo in grado di consentire a questi ultimi di esplicitare preferenze e percezioni e di monitorare il rispetto degli *standard* di prestazione. Quando poi viene superata una tale situazione di organicità ciò che tradizionalmente faceva interamente capo all'ente locale deve essere disciplinato stabilendo relazioni, diverse a seconda degli assetti istituzionali, tra funzione pubblica e funzione gestionale. In particolare nella prospettiva della liberalizzazione dei mercati l'obiettivo della tutela dei bisogni dei cittadini viene affidata ad un duplice ordine di misure: da un lato la rottura dei monopoli e l'affermazione della concorrenza che, almeno in linea di principio, dovrebbe comportare una maggiore attinenza dei servizi alle specifiche domande degli utenti; dall'altro l'adozione di misure e strumenti direttamente volti a garantire i bisogni dei cittadini. E' evidente che in una logica di "sussidiarietà orizzontale" il problema si pone in termini molto differenti a seconda dei casi: in assenza di monopoli naturali e di oneri di servizio pubblico che impongano trasferimenti e/o sussidi incrociati non è necessario adottare sistemi di regolazione specifici e può risultare sufficiente definire regole generali *erga omnes* a cui gli operatori di mercato (titolari di semplici licenze o autorizzazioni) sono tenuti ad attenersi; nell'ipotesi contraria il gestore viene a disporre di una condizione di monopolio e deve essere quindi sottoposto ad una disciplina specifica che riguarda tanto il diritto ad erogare il servizio (la fase dell'affidamento mediante la gara ad evidenza pubblica), quanto gli indirizzi a cui deve attenersi e gli *standard* quali-quantitativi di prestazione che deve assicurare ai cittadini.

Il disegno di legge 772 di "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali" è ispirato sostanzialmente a questa logica. Senza entrare nel merito del provvedimento (meglio noto come DDL Lanzillotta) è sufficiente rammentare che la delega prevista nell'articolo 2 concerne prevalentemente le modalità, i criteri, le procedure e i tempi per la realizzazione di assetti competitivi nella gestione dei servizi "di rilevanza economica" e che la delega contemplata nell'articolo 3 riguarda direttamente l'adozione di misure finalizzate alla tutela degli utenti. Il dibattito sul disegno di legge Lanzillotta si è sviluppato prevalentemente sull'articolo 2, in particolare sulla disciplina degli affidamenti nelle diverse ipotesi previste dal provvedimento. Poco,

invece, si è discusso intorno all'articolo 3 che, al contrario, presenta notevole rilievo e non può essere considerato avulso rispetto al complesso della norma, soprattutto riguardo alle modalità di esercizio della regolazione e ai relativi strumenti e politiche. In effetti il disegno di legge concepisce l'apertura dei mercati non come finalità in sé ma, come viene esplicitamente affermato nella Relazione di accompagnamento, in relazione all'obiettivo di "accrescere l'efficacia dei servizi nel soddisfare i bisogni dei cittadini e di aumentarne l'efficienza così da ridurre i costi per le comunità locali". A tale proposito uno dei capisaldi della riforma (indicati nell'articolo 1 del provvedimento) consiste nella finalità di "garantire il diritto di tutti gli utenti all'universalità ed accessibilità dei servizi pubblici locali ed al livello essenziale delle prestazioni".

A partire da queste considerazioni, dunque, non ci si può limitare a valutare se gli assetti concorrenziali prospettati sono o meno adeguati rispetto alle esigenze economiche, industriali e di mercato, ma anche se i sistemi regolatori e le misure e gli strumenti di disciplina dei rapporti con i cittadini e gli utenti sono efficaci e coerenti rispetto alle diverse modalità previste di affidamento. Da questo punto di vista si impone un esame più accurato di quanto è stato finora condotto dei contenuti dell'articolo 3 e delle sue ricadute in termini di regolazione.

Questo articolo, in effetti, si presenta eccessivamente generico proprio rispetto all'esigenza di definire un sistema regolatorio organico comprendente gli obiettivi della qualità e la valorizzazione dei rapporti con i cittadini e gli utenti. In esso, in sostanza, si prevede un doppio impegno del gestore: innanzitutto, pena la revoca dell'affidamento, predisporre e pubblicizzare adeguatamente una Carta dei servizi (in base ad intese con le associazioni dei consumatori e le associazioni imprenditoriali interessate); in secondo luogo sottoporsi a periodiche verifiche circa la soddisfazione degli utenti (in base all'esame dei reclami e ad indagini di *customer*) il cui riscontro positivo costituisca la condizione per il mantenimento dell'affidamento.

A ben vedere in questa parte del disegno di legge si dice ad un tempo troppo e troppo poco. Troppo in quanto si attribuisce un peso sproporzionato alla disponibilità della Carta dei servizi e al risultato delle indagini di *customer* considerati condizioni per il mantenimento dell'affidamento; troppo poco perché non si entra affatto nel merito di come debbano definirsi gli *standard* di qualità garantiti agli utenti e di come venga trattato il loro conseguimento o mancato conseguimento in un quadro organico di regolazione. Con uno degli emendamenti proposti dal Governo il problema dell'indeterminatezza viene, almeno in parte, affrontato prevedendo l'adozione di indicatori concordati tra ente locale ed affidatario che quest'ultimo è tenuto a trasmettere mensilmente. Resta tuttavia il fatto che la logica di questo articolo è di tipo *on/off* in cui la posta in gioco è l'intero affidamento del servizio (per di più in un contesto di incertezza in quanto non risulta chiaro il metro con cui valutare i risultati delle indagini di *customer*). Una moderna regolazione della qualità che renda le misure credibili e realmente applicabili impone, al contrario, una gradazione di incentivi e sanzioni (non escludendo, ma solo in casi estremi, la revoca dell'affidamento) commisurati al livello di conseguimento degli obiettivi. La definizione di questi ultimi costituisce un problema assai rilevante e impone una scelta equilibrata da condurre entro due limiti: quello superiore corrispondente alle istanze degli utenti che, in quanto tali, prescindono dalle compatibilità economiche; quello inferiore che scaturisce dall'esigenza del gestore di minimizzare i rischi di mancare il conseguimento degli *standard*. Tenendo conto della complessità del problema la strada che appare preferibile consiste nel collegare i diversi strumenti di regolazione, in particolare il

Contratto e la Carta dei servizi. Occorrerebbe prevedere, in sostanza, che in occasione della definizione degli obiettivi da assumere nel Contratto di servizio si faccia sistematicamente riferimento alle preferenze e ai livelli di soddisfazione direttamente rilevati presso i cittadini/utenti tenendo conto dei vincoli economico-finanziari. Gli *standard* di qualità e di prestazione così definiti dovrebbero essere recepiti e adeguatamente pubblicizzati nella veste di impegni verso gli utenti e come tali assunti nella Carta dei servizi; essi, infine, andrebbero monitorati dalle Autorità di regolazione (ove istituite) divenendo elementi di base per l'adozione di sistemi di incentivi e sanzioni.

L'esigenza di assicurare un organico assetto regolatorio, può essere considerata anche per una rilettura di altre parti del disegno di legge da cui emergono, sotto questo aspetto, alcune criticità. Un primo punto riguarda i servizi che, in base al principio di sussidiarietà orizzontale, vengono sottratti al regime di regolazione ed esercitati in condizioni di concorrenza "nel" mercato. In effetti anche in quest'ipotesi permane il problema di garantire la tutela del livello essenziale delle prestazioni in condizioni di universalità, accessibilità e sicurezza. Pur in assenza di misure di regolazione diretta del gestore, occorre prevedere, in alcuni casi, obblighi generali di servizio pubblico e, comunque, il rispetto di condizioni minime per l'accesso al mercato, tra cui, oltre ai requisiti di sicurezza e al possesso delle competenze e dei mezzi necessari, comprendere, ad esempio, la redazione della Carta dei servizi (nel rispetto di determinate caratteristiche) e la disponibilità di certificazioni di qualità, ambientali, di sicurezza, ecc.

Per quanto riguarda i servizi sottoposti a regolazione si avverte, invece, l'esigenza di una più chiara ed organica disciplina da adottare nelle diverse fattispecie di affidamento. In particolare in caso di concorrenza "per" il mercato mentre viene individuata nella gara ad evidenza pubblica la forma di regolazione del diritto ad erogare il servizio, nulla si dice né circa i contenuti del relativo bando né su come i tratti generali del rapporto tra affidante e affidatario possano essere dettagliati. Relativamente al primo aspetto un sia pur generale orientamento viene da uno degli emendamenti al disegno di legge in cui si prevede che nei bandi e nei capitolati vengano obbligatoriamente inserite clausole che vincolino i gestori dei servizi ad adottare specifiche misure di rispetto dell'ambiente e di tutela dei lavoratori. Quanto all'altro aspetto il problema consiste nel garantire coerenza e organicità dell'intero impianto regolatorio. In sostanza, poiché dall'aggiudicazione della gara emerge un contratto incompleto, proiettato sull'intero orizzonte temporale dell'affidamento, è necessario prevedere l'adozione di un Contratto di servizio, definito rigorosamente entro i limiti prospettati in sede di gara (al fine di evitare indeterminatezze contrattuali) con l'obiettivo di specificare e aggiornare periodicamente i termini del rapporto tra i soggetti contraenti.

Anche nelle ipotesi di affidamento diretto il disegno di legge non contiene alcun indirizzo relativo alle relazioni tra l'ente locale e il gestore sia nel caso di affidamento *in house*, sia di società a partecipazione mista pubblica/privata. Una tale lacuna rischia di produrre inconvenienti di segno opposto: da un lato quello che l'ente locale finisca per delegare di fatto all'impresa l'intero processo decisionale; dall'altro quello che l'ente locale stesso interferisca impropriamente nella gestione imponendo comportamenti incompatibili o insostenibili. Anche in questi casi, quindi, è necessaria una disciplina di regolazione che presenti contenuti e valenza diversi nelle due ipotesi di affidamento diretto. Nella società a partecipazione mista, in cui si confrontano soggetti autonomi e indipendenti, il rapporto è a tutti gli effetti negoziale e può essere

disciplinato mediante un Contratto di servizio. Nell'affidamento *in house*, al contrario, il gestore è sottoposto ad un rapporto di dipendenza dall'ente locale e ad un controllo analogo a quello che l'ente stesso esercita sui propri servizi interni. Il sistema di regolazione, quindi, non può essere negoziale ma deve necessariamente configurarsi come una disciplina di indirizzi unilaterali provenienti dall'ente locale e destinati all'azienda. Il problema, in questo caso, è evitare che la posizione di dipendenza della società pubblica determini cadute di efficienza e di economicità per entrambi i soggetti: l'ente locale per effetto della mancanza di contraddittorio con le ragioni della compatibilità delle scelte; l'azienda in seguito all'assenza di una propria area di responsabilità e all'imposizione di impegni insostenibili. Anche nell'affidamento *in house* occorrerebbe dunque prevedere l'adozione di un Contratto di servizio che, pur non assumendo giuridicamente la veste di un rapporto negoziale, ne conservi tuttavia alcuni tratti di merito: da un lato la rigorosa definizione *ex ante* degli impegni attribuiti al gestore, corredata della valutazione delle risorse necessarie al loro conseguimento e degli eventuali trasferimenti compensativi, dall'altro il riconoscimento all'azienda di vasti margini di autonomia e responsabilità organizzativi e gestionali.

L'elemento cardine della regolazione è costituito dunque dal Contratto di servizio in cui vengono disciplinati i rapporti tra il gestore e l'ente locale quale rappresentante delle istanze generali dei cittadini e titolare di un ruolo di sintesi e di mediazione delle esigenze dei diversi *stakeholders*. Rileva sottolineare, sotto questo aspetto, il nesso tra il Contratto e la Carta dei servizi con i quali si disciplinano i rapporti tra i principali protagonisti del processo decisionale: l'Ente locale, i cittadini-utenti, il gestore. Condizione necessaria affinché la "triangolazione" tra questi soggetti avvenga in modo coerente è che tali strumenti siano coordinati. In particolare in un sistema orientato alla qualità i bisogni e le preferenze dei cittadini, rilevati sistematicamente mediante ricognizioni di *customer focus* e indagini di *customer satisfaction*, devono divenire base di partenza per la definizione, l'aggiornamento e il monitoraggio delle prestazioni del gestore e, come tali, assunti nel Contratto di servizio. Al fine di garantire la coerenza dell'intero impianto regolatorio e decisionale occorre che questi *standard*, declinati in *standard* generali (*performances medie*) e *standard* specifici (soglie minime garantite con previsione di rimborsi) vengano contenuti anche nelle Carte di servizio divenendo così impegni nei confronti del terzo fondamentale soggetto della "triangolazione", cioè il cittadino.

In questo contesto di regolazione della qualità, imperniato sull'operare congiunto della Carta e del Contratto dei servizi, si colloca anche l'esigenza di favorire l'esercizio dei diritti dei consumatori e degli utenti riconosciuti come fondamentali nella legge 281/1998. In particolare si tratta, per un verso, di fornire loro gli elementi di informazione e di trasparenza, in secondo luogo di attivare canali sistemati per l'acquisizione dei dati relativi alle loro esigenze e alle loro percezioni, inoltre di indicare esplicitamente i livelli di prestazione loro garantiti, infine di tutelare e assicurare il rispetto di questi impegni indicati rigorosamente nella Carta dei servizi. L'impegno di favorire l'affermazione di procedure di conciliazione extragiudiziale, che anche il disegno di legge Lanzillotta prevede esplicitamente, va letto in questa chiave. Con tali procedure, infatti, si intende, da una parte, ridurre e snellire un contenzioso controproducente e costoso, dall'altra mettere a disposizione degli utenti strumenti agevoli e non onerosi per ottenere il riconoscimento dei propri diritti. I protocolli di intesa sottoscritti da Confservizi con le Associazioni dei consumatori e con Unioncamere sono volti a sviluppare fiducia e collaborazione nei rapporti tra

gestori e utenti superando in tempi e modi, per quanto possibile, rapidi e agevoli le possibili controversie. Giova, da questo punto di vista, evidenziare che gli argomenti indicati come oggetto della conciliazione fanno in generale riferimento agli *standard* di qualità previsti nelle Carte e nei Contratti di servizio che, nei settori dell'energia e del gas, non possono comunque assumere soglie al di sotto di quelle previste dall'Autorità di regolazione. In tal modo viene rafforzato il collegamento tra i diritti degli utenti e il complessivo sistema regolatorio. A conferma di ciò occorre sottolineare che un altro aspetto cruciale dei Protocolli di intesa concerne il costante monitoraggio delle controversie al fine di prevenire il contenzioso e, soprattutto, di prendere atto dei punti di maggiore "sofferenza" e insoddisfazione degli utenti come premessa attivare adeguate misure. Ci si muove, insomma, nella logica del sistema di regolazione della qualità sopra delineato: da un lato porre in essere canali (questo e altri) di raccolta sistematica di esigenze, percezioni e reclami dei destinatari dei servizi, dall'altro adeguare le gestioni aziendali in base ad una logica di "miglioramento continuo" solennemente affermata anche nelle norme ISO 9000/2001 e ripresa e precisata nelle Linee guida relative al settore dei servizi pubblici locali.

Per quanto riguarda, più nello specifico, il tema della Conciliazione, Confservizi ha sottoscritto, nella stessa occasione e nella stessa data Protocolli di intesa con le Associazioni dei consumatori e con Unioncamere, al fine di esplicitare l'intento di promuovere entrambe le forme di conciliazione, sia quella paritetica, fondata su un confronto diretto tra l'utente, rappresentato da una delle Associazioni dei consumatori e l'Azienda, sia quella camerale che ha natura arbitrale. In entrambi i casi la conciliazione si configura come un metodo di risoluzione alternativo delle controversie da attivare a valle di un ricorso negativo o insoddisfacente al servizio reclami dell'azienda e a monte di un possibile futuro ricorso al Giudice di pace. La conciliazione extragiudiziale, nelle due possibili forme suddette, dunque, rappresenta uno strumento utile ad entrambe le parti: sia all'azienda che può favorire l'abbattimento dei contenziosi e dei relativi costi, sia all'utente posto in grado di far valere le proprie ragioni evitando le più lunghe e impegnative procedure giudiziali.