

# Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali  
e sull'attività svolta

---

*Presentazione  
del Presidente dell'Agenzia*

*Roma, 12 Giugno 2003*



# Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali  
e sull'attività svolta

*Presentazione  
del Presidente dell'Agenzia*

*Roma, 12 Giugno 2003*



*Signor Sindaco, signor Presidente del Consiglio Comunale, onorevoli Consiglieri e Parlamentari, autorità tutte, gentili signore e signori,*

vorrei innanzi tutto porgere il ringraziamento mio personale e degli altri membri del Consiglio, il Vice Presidente, dottor Colosi, ed il Consigliere, dottor Migliorini, per la vostra partecipazione alla presentazione della Relazione annuale sui servizi pubblici nella città di Roma e sull'attività svolta che l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali presenta al termine del suo primo anno di attività. Con tale Relazione l'Agenzia, oltre ad adempiere ad uno specifico compito istituzionale, intende fornire al dibattito pubblico ed all'attenzione dei vertici cittadini un proprio contributo fatto di analisi, di dati di settore, di rilevazioni specifiche e di definizione di scenari, che riteniamo possa essere di aiuto nell'arricchire il panorama delle opzioni a disposizione degli organi del Comune di Roma per tutte quelle scelte che sono quotidianamente chiamati a prendere nel comparto dei servizi pubblici locali.

La Relazione si articola in otto capitoli. Nel primo vengono sviluppati alcuni elementi di carattere generale che riguardano l'insieme dei servizi pubblici locali; si tratta di una sintetica rassegna del contesto normativo e degli strumenti a disposizione dell'ente locale per il governo dei servizi, con particolare riguardo ai Contratti di servizio ed ai confronti con altre realtà territoriali. In questo capitolo di apertura, inoltre, viene fornito il rendiconto dell'attività svolta dall'Agenzia. Gli altri sette capitoli sono dedicati ad affrontare le tematiche specifiche dei principali settori e ognuno si conclude con l'analisi di dettaglio dei risultati della terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici effettuata presso 4000 cittadini romani, molti qui presenti, che desidero ringraziare per averci aperto le porte delle loro case e per aver collabo-

rato nella buona riuscita dell'iniziativa. Alcuni di questi risultati saranno illustrati fra poco dal dottor Pagnoncelli della società TNS Abacus, che ha curato la somministrazione e la raccolta dei questionari e che ha cortesemente accettato di mettere a disposizione la sua professionalità in questa occasione. Tuttavia, per la necessaria sinteticità di analisi e di rappresentazione, non tutti i dati sono commentati nel dettaglio. A mio avviso, assumono particolare rilevanza i risultati differenziati per singolo Municipio, che forniscono utili indicazioni sull'efficacia delle politiche intraprese nei singoli territori.

Nel corso degli ultimi dieci anni, gli orientamenti assunti sia dal dibattito che dalla legislazione nazionale e comunitaria in materia di servizi pubblici, sono stati caratterizzati dall'adozione di politiche di liberalizzazione e di privatizzazione. Il postulato principale di tale impostazione si basa sull'idea che solamente l'apertura alla concorrenza di mercati gestiti in regime di monopolio possa generare un meccanismo virtuoso che, in virtù della pressione concorrenziale, conduce le imprese erogatrici a ricercare una sempre maggiore efficienza sul lato dei costi, con conseguenti risparmi per il bilancio pubblico (per quanto riguarda l'ammontare complessivo dei trasferimenti) e per gli utenti (sul fronte delle tariffe). Su un altro versante, il timore di perdere il cliente a scapito di un eventuale concorrente dovrebbe stimolare politiche di attenzione e fidelizzazione dell'utenza, con conseguente miglioramento della qualità dei servizi offerti.

La forza persuasiva di questo semplice ragionamento è stata tale da condurre numerosi governi europei, indipendentemente dal proprio orientamento politico, ad adottare sia riforme di sistema che norme di settore che potessero venire incontro a questo paradigma, secondo soluzioni ed orientamenti definiti a livello comunitario.

Nel corso di tale ricerca, i tentativi di introduzione della concorrenza hanno assunto molteplici forme: si sono sperimentate diverse opzioni di disarticolazione dei monopoli nazionali, in particolare per quanto riguarda il settore elettrico e quello del gas tramite la frammentazione verticale delle filiere di produzione e l'interposizione, fra ogni segmento di filiera, di mercati di scambio prima inesistenti; in altri settori, viceversa, si è favorito l'ingresso di nuovi soggetti mantenendo la struttura verticalmente integrata del monopolio precedente (telecomunicazioni). Per gli altri servizi pubblici, oltre all'emanazione di specifiche normative settoriali che ne definiscono il raggio di azione, come nel caso del servizio idrico, dei trasporti e dell'igiene urbana, si è preferito affiancare alle riforme di settore una riforma generale di sistema che, a partire dal disegno di legge Vigneri della scorsa legislatura, ha trovato poi concreta attuazione con l'articolo 35 della legge finanziaria 2001 e, infine, un più recente tentativo di ulteriore specificazione con l'adozione da parte del Senato del disegno di legge AS 1753 (cosiddetta "*delega ambientale*"). Elemento fondante e comune a tutti i citati documenti, sta nell'adozione del meccanismo della gara e della *concorrenza per il mercato* (o, più correttamente, *concorrenza per il monopolio*) quale prevalente ed esclusiva forma di organizzazione dei servizi pubblici locali.

Come si può vedere, dunque, i legislatori di diversi paesi e di diversi orientamenti politici hanno adottato una varietà di sperimentazioni e soluzioni con l'intento di introdurre livelli più o meno approfonditi di concorrenza nei servizi pubblici. Sulla base di oltre un decennio di esperienze in tale direzione ed osservando l'andamento di prezzi e tariffe nei settori dei servizi pubblici, non tutti sistematicamente decrescenti come nelle attese, si può affermare con un ragionevole grado di certezza che la storia dell'introduzione della concorrenza nel

settore dei servizi pubblici, se osservata dal punto di vista dell'utente, non è una storia di successi; nel più favorevole dei casi, si può parlare di "non insuccesso". In allegato (Scheda 1) viene fornito l'esempio della dinamica delle tariffe elettriche nei principali paesi europei da cui si può constatare come il loro andamento (al rialzo o al ribasso) sia sostanzialmente indipendente dalla struttura di mercato, che risulta assai diversa per ognuno dei paesi considerati, spaziando dal più acceso monopolio (Francia) all'estremo liberismo (Regno Unito).

La perplessità dell'Agenzia nei confronti del sistema delle gare per l'assegnazione di servizi pubblici a rilevanza industriale si basa su una serie articolata di considerazioni che, per economicità di esposizione, mi limiterò a tratteggiare a grandi linee. Innanzi tutto, il sistema di concorrenza per il mercato non determina assetti concorrenziali dei settori ma, se osservato dal punto di vista dell'utente, mantiene e rafforza la struttura di monopolio (Scheda 2).

Inoltre la gara è lo strumento che, paradossalmente, presenta il maggior livello di opacità; non è, infatti, possibile stabilire a priori tutti gli elementi e le occorrenze future che caratterizzeranno la successiva fase di esercizio e, di conseguenza, l'unico effetto certo consiste nell'insorgere di elementi di contrattazione impropria, successivi alla procedura concorsuale, volti a ridefinire termini e condizioni di erogazione del servizio. La gara, poi, è dotata di grande rigidità, poiché una volta utilizzato tale strumento non esiste altro mezzo per intervenire sul servizio che non sia quello della ripetizione della gara medesima, con tutte le difficoltà giuridiche ed i tempi connessi ad una tale ipotetica decisione. Tralasciando l'elencazione delle numerose difficoltà tecniche e dei molti costi palesi e nascosti necessari al funzionamento di tale sistema, in questa sede è tuttavia opportuno sottolineare il rischio

che emerge dall'obbligo di cessione di quote azionarie delle imprese pubbliche locali al comparto privato previsto dalla citata *delega ambientale*, in quanto ciò, coniugato con un sistema di concorrenza per il mercato, rappresenta un potente sistema di incentivi verso la sostituzione di monopoli pubblici con monopoli privati.

Anche l'evidenza empirica basata sugli esiti delle gare fin qui svoltesi nel comparto del trasporto pubblico o dell'acqua, di cui forniamo ampio resoconto nei rispettivi capitoli della *Relazione*, conferma i dubbi circa la reale possibilità della concorrenza *per* il mercato di conseguire gli obiettivi desiderati. Nella maggioranza dei casi, infatti, in Italia la stagione delle gare si è risolta o con l'affidamento al gestore uscente (eventualmente associato ad altri soggetti) o con l'assenza di concorrenti.

La gara, viceversa, manifesta tutta la sua capacità di spinta verso una maggiore efficienza dei servizi in quei comparti nei quali le infrastrutture non assumono una dimensione rilevante: mense scolastiche, cura del verde, assistenza domiciliare e servizi sociali in genere, affissioni e pubblicità, gestione della sosta, sono tutti esempi di settori nei quali l'assenza di procedure concorsuali determina uno scadimento del livello qualitativo del servizio con grave pregiudizio per l'utenza e nei quali occorre incrementare ed accelerare l'utilizzo del sistema delle gare e degli accreditamenti.

Sarebbe quindi opportuno evitare di adottare un unico strumento per affrontare i diversi e molteplici aspetti di organizzazione dei servizi pubblici prevedendo, piuttosto, la possibilità dell'adozione di soluzioni differenziate e specifiche per ogni settore, secondo i bisogni, le dimensioni, le funzioni e le dotazioni finanziarie ed imprenditoriali

presenti su uno specifico territorio. Giovanni Montemartini, assessore a Roma della giunta Nathan di inizio Novecento e fra gli ispiratori della legge Giolitti del 1903 sull'assunzione diretta dei servizi da parte dei Comuni, di cui ricorre il centenario, sosteneva che in certe condizioni il Municipio è operatore economico più efficiente dell'impresa privata e perorava l'attribuzione di maggiori poteri agli enti locali quale unica possibilità di contrastare l'azione diseconomica dei grandi monopoli statali e del monopolio privato. Gran parte delle riflessioni di Montemartini contengono ancora una fecondissima dose di attualità e, nel tentativo di mantenere vivo il contributo di questo valente economista, l'Agenzia ha curato la ristampa anastatica della sua principale opera, la *"Municipalizzazione dei pubblici servizi"* del 1902, che sarà distribuita nel corso di un apposito incontro nel prossimo mese di settembre.

## **Gli strumenti**

L'insieme delle norme precedentemente richiamate, tuttavia, indica la gara quale meccanismo privilegiato di assegnazione della gestione dei servizi pubblici e con tali disposizioni è doveroso confrontarsi. Ma sarà bene farlo tenendo sempre presente che il risultato conclusivo di tutta la procedura concorsuale consisterà nell'assegnazione di diritti di monopolio ad un unico esercente. Nel corso del periodo di erogazione del servizio, quindi, la pressione concorrenziale non potrà esercitare i suoi benefici effetti. Una volta scelto il gestore tramite gara si rivelerà necessario individuare e sviluppare tutti quegli altri strumenti che consentono agli utenti di godere del raggiungimento di livelli qualitativi sempre maggiori nella fruizione del servizio. Alcuni di questi strumenti hanno già avuto modo di operare, almeno per quanto riguarda l'effi-

cienza. Nel corso degli ultimi dieci anni, infatti, si è assistito ad un intenso processo di trasformazione delle aziende municipalizzate in società di capitali che ne ha portato il numero dalle circa 30 del 1996 alle 450 attuali. La modifica del regime istituzionale di tali aziende ha rappresentato un indubbio elemento di modernizzazione del sistema ed ha consentito generalizzati e significativi recuperi di efficienza, sia a livello dell'intero comparto, sia di singole imprese. La modifica del sistema di regole di riferimento ha ormai esaurito i suoi effetti, essendo assai poche le aziende, anche romane, per le quali occorre ancora adottare la forma giuridica della società di capitale. E' invece opportuno individuare e rafforzare quegli strumenti della regolazione locale che devono essere messi in opera indipendentemente dall'assetto proprietario od organizzativo dell'azienda erogatrice.

Lo strumento principale è il Contratto di servizio. Affinché esso possa operare efficacemente, devono esserne chiaramente definiti i contenuti e le procedure per la sua approvazione, ristabilendo nella concreta pratica amministrativa l'imprescindibile ruolo di indirizzo che la legge assegna al Consiglio Comunale. In tal senso, occorre prevedere che il Consiglio Comunale sia chiamato ad approvare, quanto meno, la disciplina di massima e gli orientamenti principali da inserire nel rapporto contrattuale e, soprattutto, che sia sempre informato circa i termini e le modalità di eventuali modifiche in corso d'opera del contratto. In linea generale, ai fini della completa trasparenza del rapporto contrattuale che lega l'ente pubblico con il soggetto erogatore, tali modifiche dovrebbero essere possibili solo ed esclusivamente su aspetti non strutturali del contratto medesimo. Se, ad esempio, fossero adottate procedure tese a rinegoziare ogni anno l'ammontare dei trasferimenti che l'amministrazione eroga nei confronti del gestore e la loro direzione, oppure la durata, i compiti e gli obblighi che costi-

tuivano l'oggetto del contratto originario, allora la valenza del Contratto di servizio ad operare quale reale ed efficace strumento di regolazione locale sarebbe assai ridotta e il contratto verrebbe, di fatto, derubricato da veicolo e contenitore degli indirizzi e della volontà espressa dal Consiglio Comunale, a mera dichiarazione d'intenti.

Nel tentativo di rafforzare tale istituto, l'Agenzia ha emesso nello scorso febbraio una proposta al Comune di Roma volta a definire i contenuti minimi dei Contratti di servizio. Tale necessità è nata dall'analisi di 19 contratti siglati dall'Amministrazione e dalla conseguente constatazione dell'esistenza di una varietà di approcci che portavano a soluzioni eccessivamente differenziate. L'Agenzia ha quindi suggerito di prevedere nei contratti la presenza di tredici requisiti minimi, in modo da aumentarne l'efficacia operativa. Al di là dell'esame dei casi specifici, in questa sede è opportuno sottolineare che alcune delle indicazioni fornite risultano del tutto innovative nel panorama nazionale: mi riferisco in particolare all'ipotesi di contrattualizzare alcuni dei parametri quantitativi e qualitativi previsti dalle Carte dei servizi, a stabilire obblighi informativi nei confronti degli utenti, ad individuare strumenti appropriati di controllo economico. Su quest'ultimo aspetto l'Agenzia sta per rilasciare un documento di consultazione teso ad indicare alcuni criteri di separazione contabile e di rendicontazione che, fra le altre cose, consentano di specificare con chiarezza i costi ed i ricavi di ogni servizio, sulla base dell'idea che ad ogni contratto debba corrispondere un conto economico. Tali schemi dovrebbero inoltre consentire di individuare quanti siano gli investimenti dedicati alla città rispetto a quanto viene impiegato al di fuori di essa o in settori diversi. A questo tema l'Agenzia dedicherà particolare attenzione nel corso del prossimo anno, poiché si ritiene che la qualità e la quan-

tità dei servizi pubblici sia maggiormente correlata all'ammontare di risorse che ad essi viene effettivamente destinata di quanto non lo siano le rimodulazioni degli assetti organizzativi e i richiami alla "necessità" di posizionare le imprese in contesti competitivi esterni.

Infine, è importante che nei Contratti di servizio sia previsto l'obbligo per gli erogatori di rilasciare i dati necessari al monitoraggio delle prestazioni e di consentire all'Agenzia un rapido accesso alla documentazione necessaria all'adempimento dei propri compiti d'istituto, sulla falsariga di quanto appena deliberato dal Consiglio Comunale di Torino in riferimento all'Agenzia cittadina nostra omologa.

L'acquisizione dei dati e delle notizie utili è uno dei nodi critici non solo per l'attività di monitoraggio dell'Agenzia, ma anche per consentire al Consiglio Comunale di esercitare in maniera piena e completa la propria funzione di indirizzo e controllo. Infatti, mentre l'acquisizione indipendente dei dati di monitoraggio consente all'Agenzia di poter verificare l'aderenza dell'esercizio ai parametri quantitativi e qualitativi previsti dal Contratto di servizio, la rilevazione sistematica di dati di settore consente all'ente locale di ridurre le asimmetrie informative con l'azienda erogatrice. Ciò può avvenire tramite lo sviluppo della concorrenza comparativa che rappresenta un utile strumento per fornire quei parametri di riferimento sulla base dei quali stipulare il Contratto di servizio, altrimenti indisponibili. A tal fine, le Agenzie di Roma, Torino e Grosseto hanno aderito all'iniziativa dell'ANCI, sotto l'impulso della Presidente Laurelli e del Presidente del Consiglio Comunale di Torino, dottor Marino, di costituire un ufficio centrale per la raccolta dei contratti, delle carte di servizio e dei dati di settore, in maniera da realizzare una significativa base informativa a disposizione di tutti i Comuni e

dei soggetti interessati. Auspichiamo che l'iniziativa, deliberata nello scorso mese di marzo, possa entrare al più presto nella fase operativa.

Quale esempio della capacità informativa di tale metodologia di confronto, può essere utile riportare gli esiti dell'indagine che l'Agenzia ha condotto nel corso del 2002 sull'illuminazione pubblica nei principali comuni italiani, settore in cui i dati sono particolarmente carenti e di difficile acquisizione. I risultati sono esposti nel capitolo 5 e, dalla loro analisi comparata si evidenzia una preoccupante tendenza dell'azienda romana a posizionarsi sui livelli più elevati per quanto riguarda i costi unitari - che risultano tutti superiori alle corrispondenti medie nazionali - e, allo stesso tempo, sui livelli più elevati per quanto riguarda i tempi contrattuali di ripristino dei punti luce spenti. L'Amministrazione ha appena adottato un piano di intervento sul settore che consentirà di ridurre entrambi i differenziali rispetto alle altre città, con effetti anche sui valori da indicare nel prossimo rinnovo del contratto di servizio.

Tuttavia, è bene sottolineare che, nonostante tutte le migliori procedure e i migliori parametri e contenuti che possano essere inseriti nel Contratto di servizio, non esiste il contratto perfetto e, quindi, si pone comunque il problema di individuare altri strumenti atti a consentire alla platea degli utenti di inviare i segnali di efficienza all'azienda che opera in regime di monopolio. A tale proposito, si possono individuare alcune grandi categorie: a) il potenziamento e l'istituzionalizzazione delle organizzazioni di "voce", b) la pubblicizzazione delle condizioni di erogazione dei servizi, c) l'aumento delle opzioni tariffarie e, d) il sistema di controlli e di monitoraggio.

Riguardo il ruolo con cui coinvolgere la "voce", che rappresenta il meccanismo a disposizione del consumatore per inviare i segnali sul gradimento o meno del servizio in regime di monopolio quando l'opzione "uscita" non è praticabile (Scheda 3), può senz'altro rivelarsi assai utile individuare dei momenti, anche istituzionali, attraverso i quali le associazioni dei consumatori e degli utenti possano esprimere i propri orientamenti ai vertici dell'Amministrazione comunale prima che il Contratto di servizio venga stipulato; inoltre, che siano previsti momenti di consultazione periodici durante il periodo di validità del Contratto e durante la fase di concreta erogazione del servizio. La puntuale definizione delle forme, dell'intensità e delle modalità di consultazione, appartiene alla sfera delle decisioni politiche e di rappresentanza istituzionale e non mi ci soffermerò oltre.

Appartengono invece alla sfera delle azioni che possono essere intraprese per migliorare la qualità dei servizi tutte quelle politiche aziendali che, in virtù di decisioni proprie dell'azienda o, meglio, in virtù di specifici indirizzi e disposizioni contrattuali, contribuiscono all'aumento dell'efficacia e dell'efficienza delle diverse forme di relazione con l'utenza, a partire da un significativo potenziamento degli sportelli telefonici, tramite la destinazione a tali settori di risorse umane e finanziarie consistenti. Inoltre, indicatori specifici di qualità del servizio quali, ad esempio, i tempi medi di risposta, il periodo di apertura degli sportelli, l'obbligo di risposta alle richieste scritte degli utenti, dovrebbero essere previsti nei Contratti di servizio ed adeguatamente sanzionati in caso di inosservanza, anche tramite la previsione di rimborsi automatici.

Altro strumento che può contribuire ad aumentare il livello di qualità e di efficienza dei servizi pubblici in mercati non concorrenziali è la disseminazione e la pubblicizzazione delle condizioni di erogazione

dei servizi stessi. Il presupposto di tale idea è che, affinché l'utente possa partecipare e collaborare ad una corretta utilizzazione dei beni e dei servizi pubblici, deve conoscere le condizioni di utilizzo di questi ultimi che, sinteticamente, sono costituite da una serie di obblighi e di diritti. In generale gli obblighi sono ben conosciuti; ciò che è incognito ai più sono i parametri di fornitura dei servizi che l'azienda si è impegnata ad erogare nonostante la loro natura pubblica in quanto definiti dalle Carte o dai Contratti di servizio. La conoscenza diffusa e capillare presso tutti i cittadini della frequenza prevista di spazzamento di una strada, di riattivazione di una lampada spenta o dell'insieme dei diritti che accompagnano i doveri del passeggero del trasporto pubblico, rappresenta un potente incentivo al rispetto di quella obbligazione. Nel dicembre 2002, l'Agenzia ha sottoposto all'attenzione del Comune e delle aziende una proposta in tal senso, sulla quale si stanno sviluppando diverse ipotesi di realizzazione con Ama, Atac ed Acea, seppur con gradi di adesione differenti.

### **Le opzioni tariffarie**

L'opzione tariffaria rappresenta la facoltà per l'utente di scegliere fra diverse possibilità di acquisto del servizio che il gestore mette a sua disposizione. Questo strumento, ancora assai poco utilizzato nel panorama della regolazione, può rivelarsi assai efficace nell'ovviare alle carenze dei processi di liberalizzazione, perché rappresenta un elemento importante per introdurre fattori di quasi concorrenza in mercati monopolistici o oligopolistici, tramite l'invio alle aziende di segnali di "uscita parziale" dallo specifico segmento di mercato. Una politica generalizzata di aumento delle scelte tariffarie a disposizione dell'utenza può rappresentare, da un lato, un incentivo verso l'adozione

di specifiche politiche di consumo desiderate dall'Amministrazione locale e, dall'altro, costituire uno stimolo ad un maggiore e migliore utilizzo dei servizi pubblici da parte dei singoli utenti.

Anche in questo caso la tecnica della concorrenza comparativa si è rivelata molto utile per individuare alcune possibili linee di indirizzo che, al riguardo, l'Amministrazione potrebbe dettare alle proprie aziende. Nella Relazione potete trovare diverse tabelle dedicate al numero delle opzioni tariffarie nei settori della distribuzione elettrica e dei trasporti nelle principali città italiane.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale (TPL), diventa ineludibile e oramai urgente, un adeguamento del livello della tariffa base che, attualmente, è fra le più basse d'Italia, sia in termini assoluti (0,77 euro per 75 minuti) sia in termini unitari (1 centesimo al minuto). Vale la pena ricordare che, in questo comparto, non sempre ad una bassa tariffa corrisponde un trasferimento di reddito da coloro che sono più benestanti verso i più bisognosi. Sotto particolari condizioni, infatti, una bassa tariffa può condurre al paradosso di un flusso di reddito del tutto opposto, dai meno abbienti ai più ricchi, ove i meno abbienti siano identificati con i residenti delle zone di estrema periferia, con un tasso di utilizzo del trasporto pubblico di gran lunga inferiore a quello degli abitanti delle zone centrali e semicentrali meglio coperte dal servizio. Poiché il tasso di finanziamento tramite tariffa del costo del servizio di TPL a Roma è di circa il 35%, ne consegue che quasi i due terzi del costo viene finanziato dalla fiscalità generale e, quindi, dall'utenza meno abbiente.

Assai più utile risulta la possibilità di tutelare particolari categorie di utenti con apposite opzioni tariffarie. Quelle di Roma, pari a tre,

appaiono eccessivamente limitate se comparate, ad esempio, con le cinque di Milano e le nove di Firenze.

Al di là della convenienza o meno nell'adozione di una specifica opzione, che andrà costruita sulla base della domanda, è forse possibile iniziare a pensare di introdurre opzioni per "grandi utenti" quali aziende, imprese e amministrazioni pubbliche che, a fronte dell'acquisto anticipato di una considerevole mole di titoli di viaggio, possono ottenere uno sconto sul costo d'acquisto e distribuire sotto forma di benefit tali titoli ai propri dipendenti. I vantaggi sono sia di sistema, in virtù dell'incentivo all'uso del mezzo pubblico, sia per le società erogatrici del servizio che, ricevendo dotazioni finanziarie anticipate da una clientela che altrimenti non si manifesterebbe, oltre ad aumentare l'importo complessivo dei ricavi ed il rapporto ricavi / costi, possono adottare politiche di bilancio volte a ridefinire in termini più favorevoli le posizioni finanziarie necessarie agli investimenti.

Anche nel settore della distribuzione elettrica in bassa tensione agli utenti domestici, la presenza di un'unica opzione tariffaria (limitata alle potenze impegnate pari a 4,5 KW) non consente agli utenti romani di dimensionare la scelta in base al proprio profilo di consumo. A titolo comparativo, Aem di Torino propone ai propri utenti quattro diverse opzioni tariffarie e Aem Milano ne propone due. In entrambi i casi non è previsto un vincolo alla potenza installata come nel caso di Roma. La stessa Enel propone su tutto il territorio nazionale due opzioni, a seconda della potenza installata. L'aumento delle opzioni, in questo caso, potrebbe essere un chiaro atto di indirizzo della proprietà, cioè del Comune di Roma, che potrebbe così orientare, almeno in parte, le politiche energetiche cittadine. Ciò può essere realizzato in due modi: il primo, già adottato dall'Enel ed in

diverse altre città, è quello di introdurre l'opzione bioraria che, favorendo i consumi nelle ore non di punta, rappresenta un incentivo verso il risparmio energetico. Il secondo consiste nell'introdurre un'altra tipologia di opzione, attualmente non prevista da alcun fornitore di energia in Italia, finalizzata ad incentivare le produzioni di energia elettrica da fonti rinnovabili. Si tratta, in altre parole, di introdurre *un'opzione verde*, adottando la quale il singolo utente potrebbe decidere, sostenendo consapevolmente un costo del kilowattora leggermente superiore a quello "normale", di avere la garanzia che il proprio consumo energetico proviene da fonti rinnovabili piuttosto che da quelle ad olio combustibile o a carbone, con elevati benefici ambientali. A maggior ragione, tale opzione potrebbe utilmente essere estesa ai grandi clienti energivori della città, quali ad esempio l'illuminazione pubblica, la metropolitana e il trasporto su rotaia. Il messaggio di politica energetica che lancerebbe la città di Roma, secondo cui per illuminarla e far muovere i suoi treni nessuna risorsa naturale viene bruciata, sarebbe relevantissimo sia ai fini del perseguimento degli obiettivi di Kyoto, sia quale esempio di concreta realizzazione di ipotesi di un consumo sostenibile anche con il contributo dei singoli cittadini.

Con riferimento alle azioni di politica energetica, si reputa che sarebbe assai rilevante se il Consiglio Comunale, nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, potesse prevedere un'apposita sessione di lavori da dedicare alla definizione di un Piano energetico di Roma, attribuendo in tal modo a questa materia, così importante per la città, un carattere programmatico e di indirizzo che può alimentarsi del contributo delle diverse istituzioni di ricerca presenti a Roma, nonché avvalersi dell'ausilio operativo dell'Agenzia per il risparmio energetico.

Poiché l'utilizzo dello strumento delle opzioni tariffarie può essere esteso a tutti quei servizi pubblici per i quali è prevista una tariffa, potrebbe essere opportuno che anche nel caso del servizio idrico i condomini possano scegliere fra più di un'opzione a seconda delle dimensioni e dei profili di consumo specifici.

In generale quindi, l'utilità dello strumento delle opzioni tariffarie sta nel fatto che l'utente viene messo in grado di effettuare una scelta, seppure parziale, anche in assenza di una pressione concorrenziale.

Un'ultima notazione riguardo la Tariffa per la gestione dei rifiuti urbani recentemente introdotta dal Comune di Roma. L'Agenzia intende segnalare l'opportuna necessità per i contraenti di definire con maggiore precisione quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 6 della Convenzione fra Comune di Roma ed Ama<sup>(1)</sup> che prevede la possibilità di ricomprendere nel calcolo della tariffa, alla fine del primo triennio, le eventuali "perdite su crediti per posizioni inesigibili non recuperate". A nostro avviso occorre specificare puntualmente, con apposito atto aggiuntivo, che tale calcolo possa riguardare esclusivamente gli errori dell'Amministrazione nell'iscrizione dell'utente al ruolo e che non possa esservi invece compresa alcuna forma di morosità, comunque definita. La genericità dell'attuale formulazione infatti, nonostante la volontà delle parti, potrebbe creare il presupposto giuridico per far ricadere il volume complessivo di evasione sui cittadini che correttamente assolvono ai loro obblighi e ciò, oltre a porre evidenti aspetti di equità, rischia di incentivare da una parte, comportamenti evasivi da parte degli utenti e, dall'altra, l'inefficienza nella riscossione da parte del concessionario.

---

<sup>1</sup> Delib. G.C. n. 141 del 14 marzo 2003

## Il sistema dei controlli e di monitoraggio

Ultimo tassello di un moderno sistema di organizzazione dei servizi pubblici è dato dall'attività di monitoraggio e di controllo sul rispetto dei parametri previsti dal Contratto di servizio. In questo primo anno di attività, l'Agenzia ha sperimentato e messo a punto le metodologie di monitoraggio di alcuni fra i parametri dei contratti dell'illuminazione pubblica e di igiene urbana. I primi risultati di tale attività, che proseguirà anche in futuro e che sarà progressivamente estesa agli altri contratti, compatibilmente con le dotazioni finanziarie dell'Agenzia, mostrano che un ragionevole e funzionante sistema di monitoraggio rappresenta anch'esso un efficace strumento di stimolo verso una maggiore efficienza. Il tasso di riparazione delle singole lampade entro trenta giorni, ad esempio, passa dal 21% del primo mese di rilevazione al 25% del secondo, per balzare al 55% nel terzo mese; ci auguriamo che analoga progressione di miglioramento possa essere osservata anche per quanto riguarda le rilevazioni future del servizio di igiene urbana.

Oltre ad effettuare l'attività di monitoraggio indipendente, l'Agenzia è stata incaricata dalla IV Commissione Consiliare Permanente di approntare un documento di consultazione contenente delle ipotesi di indicatori e metodi per la valutazione delle attività di assistenza domiciliare. Il documento, di prossimo rilascio, completa lo studio sull'assistenza domiciliare nel Comune di Roma che l'Agenzia ha condotto nel secondo semestre del 2002. Da tale studio sono emerse una serie di raccomandazioni che desidero richiamare sinteticamente.

1. è opportuno che, nel settore dell'assistenza alla persona, si giunga al più presto a individuare un regime organizzativo fondato sui due pilastri della libera scelta da parte degli utenti e della costru-

- zione di un sistema di accreditamento degli operatori individuati dalla deliberazione di Giunta 1532 del 2000, portando così a compimento una fase sperimentale eccessivamente prolungata;
2. occorre definire un modello di funzionamento che, a regime, possa fornire sia agli utenti che agli operatori del settore, la certezza del quadro regolatorio entro cui usufruire del servizio e svolgere la propria attività imprenditoriale. In tale ottica, l'Agenzia ha suggerito l'adozione del modello di accreditamento basato sulla concorrenza ibrida senza graduatoria (Scheda 4), con il fine di evitare i rischi di ricostituzione delle posizioni monopolistiche cui può condurre l'attuale sistema di accreditamento con graduatoria. Qualunque sia la scelta finale, tuttavia, questa non potrà prescindere da uno specifico pronunciamento del Consiglio Comunale, titolare esclusivo della podestà di decisione in merito all'organizzazione dei pubblici servizi<sup>(2)</sup>;
  3. è inoltre urgente, ai fini della modernizzazione del settore, iniziare a definire le procedure tramite cui l'utente possa esercitare il diritto di scelta che, per essere efficace, deve rispondere alle caratteristiche di snellezza, assenza di costo ed impersonalità, evitando di dover giustificare le motivazioni che lo hanno condotto ad esercitare tale diritto. Il sistema di valutazione delle performance degli operatori, una volta a regime, fornirà dati ed elementi oggettivi di confronto che, unitamente alle percezioni personali, possono concorrere alla formazione di una scelta informata.

---

<sup>2</sup> D. L.vo n. 267 del 18 agosto 2000 (T.U.E.L.), Art. 42, comma 2, lettera e).

## Conclusioni

L'insieme delle procedure e strumenti fin qui elencati, funziona al meglio se si è consapevoli che ognuno di questi costituisce un pezzo di un moderno sistema di organizzazione dei servizi pubblici. Questo sistema deve essere accompagnato da una nuova cultura del servizio pubblico, da una nuova etica che ne faccia risaltare il valore e il ruolo di coesione sociale. Un buon sistema di servizi pubblici, infatti, fa di una città una buona città ed innesta un circuito virtuoso di comportamenti singoli e collettivi centrati sul rispetto delle regole di convivenza civile e, inevitabilmente, del maggior reddito che ciò comporta. La ricchezza, infatti, si dirige storicamente verso quei sistemi caratterizzati da istituzioni politiche, amministrative, sociali e di mercato che dimostrano di sapere convivere e collaborare, operando unite per la valorizzazione e lo sviluppo del territorio. In questo quadro, Roma ha tutte le carte in regola per proporsi come *Capitale dei servizi pubblici* concorrendo così a definire un sistema ed un modello di organizzazione dei servizi pubblici originale e moderno.

Tuttavia, è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che l'attuale ripartizione di funzioni e competenze nel comparto dei servizi pubblici locali non consente ad una città metropolitana di esercitare in maniera propria e compiuta il governo dei servizi maggiormente rilevanti per la popolazione amministrata (Scheda 5). Il Comune di Roma non ha alcun potere decisionale sulla distribuzione elettrica, sulla telefonia e sulle telecomunicazioni locali; assegna la concessione per la distribuzione del gas ma non può definirne i contenuti di erogazione e tariffari. Non può definire autonomamente le tariffe del trasporto pubblico locale e, ormai, interviene solo quale componente di un consorzio di comuni nella gestione del servizio idrico integrato. La capa-

città regolatoria della Capitale sembra essere inversamente proporzionale alla dimensione dell'infrastruttura e determina il paradosso secondo cui maggiore è il suo peso - e quindi l'importanza che il servizio ricopre per la vita dei cittadini - minore è il ruolo che su di esso possono esercitare le istituzioni politiche ed amministrative della città.

Roma quindi ha bisogno di maggiori e nuovi poteri affinché sia possibile dispiegare in maniera completa la funzione di governo del territorio e dei servizi pubblici locali.

Mi avvio a concludere e, con l'occasione, desidero ringraziare tutto il personale ed i collaboratori dell'Agenzia che, nel corso di questo primo anno, si sono impegnati con professionalità, intelligenza, passione e fantasia per ideare i metodi, per realizzare gli studi, effettuare le analisi, per organizzare le attività dell'ufficio. A tutti loro va il sincero ringraziamento ed apprezzamento dell'intero Consiglio.

Riassumendo dunque, è opinione dell'Agenzia che nell'approccio alla definizione di politiche organizzative dei servizi pubblici sia opportuno e necessario, ai fini di una maggiore qualità di questi ultimi, introdurre forme sempre più accentuate di concorrenza e libera scelta per l'utente in tutti quei settori nei quali il peso dell'infrastruttura non sia rilevante: è il caso dei servizi alla persona generalmente intesi, della cura del verde e di gran parte delle attività di decoro urbano, delle mense scolastiche, della gestione della sosta a pagamento e delle altre attività collegate alla viabilità. Non è invece opportuno affidarsi completamente ad un unico strumento, quello della concorrenza per il mercato, in tutti quei casi in cui l'infrastruttura o le reti assumano dimensioni rilevanti, perché la mera effettuazione di una gara non è condizione sufficiente per garantire più elevati standard di qualità

dei servizi. Pertanto, nei casi del trasporto pubblico locale, del servizio idrico integrato, dell'illuminazione pubblica, in gran parte della filiera dell'igiene urbana, una maggiore capacità di incidere sulla qualità del servizio, sulla sua economicità ed efficacia, è garantita più dalla messa in opera e dallo sviluppo di strumenti innovativi che dalle aspettative di realizzazione di una pressione concorrenziale dagli esiti indefiniti a livello teorico e su cui l'esperienza concreta non consente di registrare casi di particolare successo. In tale ottica i Contratti di servizio, le istituzioni di voce, la pubblicizzazione delle condizioni di erogazione e la diversificazione e la varietà delle opzioni tariffarie, unitamente all'attribuzione di un maggior peso alla funzione di monitoraggio e controllo delle prestazioni rese, assumono un ruolo centrale ed insostituibile nel processo di erogazione del servizio.

La cultura del nuovo servizio pubblico romano, pertanto, si potrà basare sull'idea di una città che, in virtù dei suoi modelli di organizzazione e di consumo, garantisce l'inclusione dei singoli e la condivisione di valori e di regole, diffondendo ed aumentando il senso della comunità. Questo sentimento non si costruisce attorno all'idea di beni economici oggetto di scambio che discriminano e privilegiano ma, piuttosto, sul rispetto e sull'attenzione delle ragioni di coloro che tali servizi richiedono ed utilizzano, in maniera da costruire una città fatta di mura che accolgono e proteggono e non di barriere che separano e dividono.



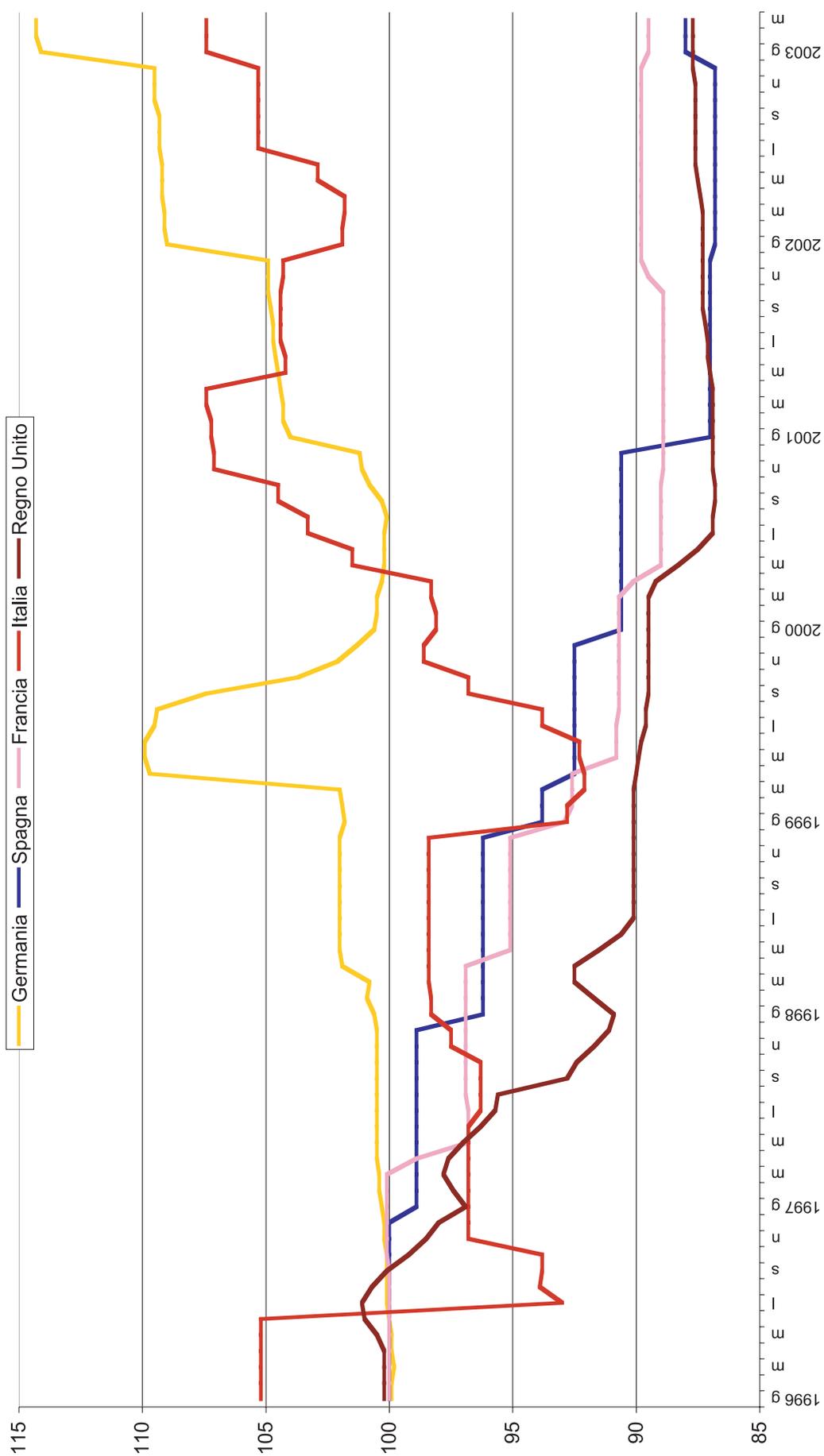
# Allegati

*Presentazione  
del Presidente dell'Agenzia*

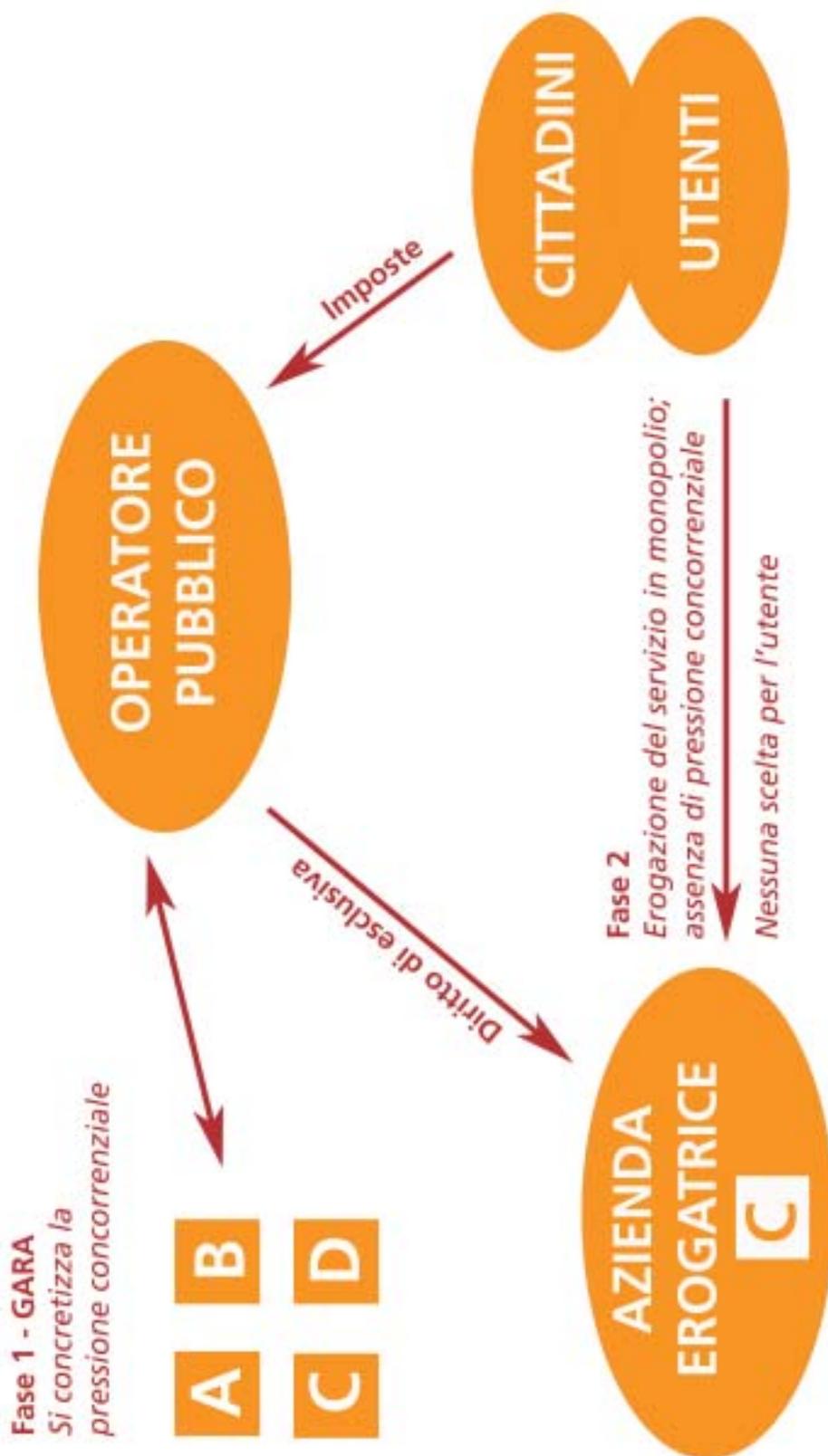
*Roma, 12 Giugno 2003*



Eurostat - Indice dei prezzi al consumo armonizzati - Elettricità (su base media annua - 1996 = 100)



## La concorrenza per il mercato (o per il monopolio)



# Cosa sono "Uscita" e "Voce"\*

## USCITA

- È possibile nella concorrenza nel mercato
- È inequivocabile (o si esce o si rimane)
- È impersonale (si evitano confronti diretti con l'azienda)
- È indiretta (le reazioni dell'azienda sono conseguenza della scelta di uscire)
- È istantanea

## VOCE

- Opera in tutti i casi di monopolio
- È imprecisa (dalla debole lagnanza alla protesta violenta)
- Implica l'espressione della critica
- È diretta e "non segreta"
- Opera sul medio – lungo periodo

\*Albert O. Hirschman – Lealtà, defezione, protesta – Bompiani editore, MI, 1982

# La concorrenza ibrida (o per l'oligopolio)

Fase 1 - GARA  
Si concretizza la  
pressione concorrenziale



Imposte



Diritti di esclusiva

Fase 2  
Erogazione del servizio in oligopolio;  
la pressione concorrenziale continua  
L'utente può scegliere fra i selezionati



## Il potere di intervento del Comune di Roma

| Servizi con infrastruttura rilevante | Assegnazione del servizio | Determinazione tariffa e/o corrispettivo | Definizione durata e contenuti del Contratto | Monitoraggio parametri quantità e qualità | Tutela utenti |
|--------------------------------------|---------------------------|--|--|---|---------------|
| Distribuzione elettricità            | No                        | No                                       | Non applicabile                              | No  | No            |
| Distribuzione di gas                 | Si                        | No                                       | No   | No  | No            |
| Telefonia                            | No                        | No                                       | Non applicabile                              | No  | No            |
| Acquedotto                           | Parziale                  | Parziale                                 | No   | No  | No            |
| Metropolitana e TPL su ferro         | Si                        | No                                       | Si   | Si  | Si            |
| Illuminazione pubblica               | Si                        | Si                                       | Si   | Si  | Si            |

| Servizi con infrastruttura media       | Assegnazione del servizio | Determinazione tariffa e/o corrispettivo | Definizione durata e contenuti del Contratto | Monitoraggio parametri quantità e qualità | Tutela utenti |
|--|---------------------------|--|--|---|---------------|
| TPL su gomma                           | Si                        | No                                       | Si   | Si  | Si            |
| Igiene urbana (spazzamento e raccolta) | Si                        | Si                                       | Si   | Si  | Si            |
| Giardino zoologico                     | Si                        | Si                                       | Si   | Si  | Si            |
| Gestione cimitero                      | Si                        | Si                                       | Si   | Si  | Si            |

| Servizi senza infrastruttura | Assegnazione del servizio | Determinazione tariffa e/o corrispettivo | Definizione durata e contenuti del Contratto | Monitoraggio parametri quantità e qualità | Tutela utenti |
|------------------------------|---------------------------|--|--|---|---------------|
| Taxi                         | Si                        | Si                                       | Non applicabile                              | Si  | Si            |
| Servizi sociali              | Si                        | Si                                       | Non applicabile                              | Si  | Si            |
| Cura del verde               | Si                        | Non applicabile                          | Non applicabile                              | Si  | Si            |
| Mense                        | Si                        | Si                                       | Si   | Si  | Si            |

