

Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali
e sull'attività svolta

2003

Progetto editoriale e coordinamento a cura di:
Ivana Paniccia

Gruppo di lavoro:

Filippo Lobina
Mattia Morandi
Mauro Salzano
Antonio Sgambati
Armando Stridacchio
Gabriele Ugolini
Flaminia Violati

Coordinamento progetto grafico a cura di:
Sandro Cristaldi

Progetto grafico

Area Comunicazione e informatica srl
www.areasrl.com

Impaginazione:

Massimiliano Angeloni
Martino Bresin

Stampa:

Tipolitografia Trullo Srl
Via delle Idrovore della Magliana, 173
00148 Roma

Sommario

PRESENTAZIONE	1
Compiti istituzionali dell’Agenzia	1
Servizi regolati a livello nazionale e servizi regolati a livello comunale	1
Regolamento di organizzazione	2
Accordi dell’Agenzia con altre istituzioni e Agenzie	2
Finalità e struttura della Relazione Annuale	3
1. I SERVIZI PUBBLICI NEL CONTESTO NAZIONALE E NEL COMUNE DI ROMA	5
1.1 Servizi pubblici locali: principali novità del contesto normativo e istituzionale	5
1.1.1 <i>Le trasformazioni del quadro normativo e gli adeguamenti degli enti locali</i>	5
1.1.2 <i>Le trasformazioni delle imprese erogatrici</i>	7
1.2 Gli strumenti di regolazione dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma	8
1.2.1 <i>Gli strumenti di regolazione dei servizi pubblici locali. Una panoramica</i>	8
1.2.2 <i>Attività svolta: proposta sul contenuto minimo dei Contratti di servizio</i>	9
1.2.3 <i>Attività svolta: il parere sulla Deliberazione Comunale relativa alla proposta di istituzione della Holding</i>	10
1.3 Attività di studi e analisi economiche	12
1.3.1 <i>Attività dell’area studi e analisi economiche</i>	12
1.3.2 <i>La terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma</i>	12
1.3.2.1 <i>Finalità dell’indagine</i>	12
1.3.2.2 <i>Aspetti metodologici</i>	13
1.3.2.3 <i>Valutazione complessiva della qualità dei servizi pubblici</i>	15
1.3.2.4 <i>La responsabilità del cittadino e quella degli amministratori</i>	21
1.3.2.5 <i>I rapporti delle aziende erogatrici con l’utenza</i>	24
1.4 La tutela degli utenti	25
1.4.1 <i>Compiti, strumenti, procedure e risorse per la tutela degli utenti</i>	25
1.4.2 <i>La gestione delle segnalazioni</i>	26
1.4.3 <i>Proposta su obblighi di informazione degli utenti e adesione delle aziende</i>	29
1.5 Attività di monitoraggio dei servizi	30
1.6 Attività di comunicazione	30

2.	IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	33
2.1	Organizzazione e aspetti istituzionali	33
2.1.1	<i>La riforma del trasporto pubblico locale. Il quadro normativo nazionale e regionale</i>	33
2.1.2	<i>Le gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale</i>	35
2.1.3	<i>I nodi critici della riforma del trasporto pubblico locale</i>	37
2.1.4	<i>Il mercato del trasporto pubblico romano nel contesto della riforma</i>	39
2.1.4.1	<i>La riforma del trasporto pubblico locale a Roma e nel Lazio</i>	39
2.1.4.2	<i>Il "modello romano"</i>	40
2.2	Struttura del settore	40
2.2.1	<i>La domanda e l'offerta</i>	40
2.2.2	<i>Le aziende di trasporto locale romane: dimensione e performance</i>	41
2.2.3	<i>Confronto di alcuni indicatori di efficienza e di efficacia per le aziende di TPL delle maggiori città italiane</i>	42
2.3	Finanziamento e tariffazione nel trasporto pubblico locale	43
2.3.1	<i>Trasferimenti finanziari</i>	43
2.3.2	<i>La tariffazione del trasporto pubblico urbano</i>	44
2.4	Il monitoraggio della qualità erogata	46
2.4.1	<i>Il monitoraggio previsto nel Contratto di servizio</i>	46
2.4.2	<i>Customer satisfaction</i>	47
2.4.3	<i>La qualità erogata</i>	47
2.5	La soddisfazione degli utenti	49
2.5.1	<i>Frequenza e modalità d'uso dei mezzi pubblici</i>	49
2.5.2	<i>Valutazione della qualità del servizio autobus e tram</i>	50
2.5.3	<i>Valutazione della qualità del servizio metropolitana/treno urbano</i>	51
2.5.4	<i>Mobilità</i>	53
2.5.4.1	<i>Parcheggi</i>	53
2.5.4.2	<i>Viabilità</i>	55
2.5.5	<i>Interventi suggeriti per trasporto pubblico e viabilità</i>	56
3.	TAXI	61
3.1	Organizzazione e aspetti istituzionali del servizio taxi in Europa	61
3.2	Il quadro normativo di riferimento per il Comune di Roma	62
3.2.1	<i>La legislazione statale</i>	62
3.2.2	<i>Legislazione regionale e provinciale</i>	63
3.2.3	<i>Regolamentazione del Comune di Roma</i>	64
3.3	Regolamento ed organizzazione del servizio a Roma	65
3.3.1	<i>Regolamento, Codice di comportamento e Carta dei servizi</i>	65
3.3.2	<i>Aspetti organizzativi</i>	65

3.4	Caratteristiche strutturali del servizio taxi a Roma: confronti nazionali ed internazionali	68
3.4.1	<i>L'offerta e la domanda</i>	68
3.4.2	<i>Livello delle tariffe e confronti</i>	69
3.5	La soddisfazione degli utenti	71
4.	IGIENE URBANA	77
4.1	Organizzazione del servizio di igiene urbana: aspetti tecnici ed istituzionali	77
4.1.1	<i>Fasi della filiera del rifiuto e decoro urbano</i>	77
4.1.2	<i>La gestione del servizio di igiene urbana in Italia</i>	79
4.1.3	<i>Applicazione del decreto Ronchi</i>	80
4.1.3.1	<i>La tariffa per la gestione dei rifiuti (TGR)</i>	80
4.1.3.2	<i>Competenze degli enti locali</i>	81
4.2	Organizzazione del servizio a Roma	82
4.2.1	<i>La domanda e l'offerta.</i>	82
4.2.2	<i>La sperimentazione della TGR a Roma</i>	83
4.3	Il monitoraggio della qualità erogata.	85
4.3.1	<i>Il monitoraggio previsto nel Contratto di servizio</i>	85
4.3.2	<i>Il monitoraggio previsto nella Carta dei servizi</i>	85
4.3.3	<i>Il monitoraggio indipendente dell'Agenzia</i>	86
4.4	La soddisfazione degli utenti.	88
5.	ILLUMINAZIONE PUBBLICA	95
5.1	Caratteristiche economiche ed organizzative del servizio di illuminazione pubblica	95
5.1.1	<i>Modalità di gestione</i>	95
5.1.2	<i>Fasi di attività del servizio</i>	95
5.2	Analisi comparativa dell'organizzazione, livelli di qualità e costo del servizio di illuminazione pubblica in alcune città italiane	96
5.2.1	<i>Metodologia dell'indagine</i>	96
5.2.2	<i>Durata e forme di affidamento</i>	97
5.2.3	<i>Aspetti strutturali e efficacia del servizio</i>	98
5.2.3.1	<i>Efficienza tecnica ed efficacia del servizio di illuminazione pubblica</i>	78
5.2.3.2	<i>Qualità del servizio di illuminazione pubblica</i>	101
5.2.4	<i>Corrispettivo e costo del servizio</i>	102
5.3	Il monitoraggio della qualità erogata	104
5.3.1	<i>Il monitoraggio previsto nel Contratto di servizio</i>	105
5.3.2	<i>Il monitoraggio indipendente dell'Agenzia</i>	105
5.4	La soddisfazione degli utenti	107

6. ENERGIA ELETTRICA	111
6.1 L'organizzazione del servizio	111
6.2 Livello delle tariffe e confronti	113
6.2.1 Confronti nazionali	115
6.2.2 Confronti internazionali	116
6.3 Qualità erogata	117
6.4 La soddisfazione degli utenti	121
7. IL SERVIZIO IDRICO	125
7.1. Aspetti istituzionali e organizzativi del servizio idrico a seguito della riforma Galli	125
7.2 Le gare nel servizio idrico integrato	126
7.3 La dimensione economica del settore	128
7.4 L'erogazione del servizio idrico a Roma	129
7.5 Livello delle tariffe (copertura costi e confronti)	130
7.6 Qualità erogata	134
7.7 La soddisfazione degli utenti.	135
8. SERVIZI DI ASSISTENZA DOMICILIARE	139
8.1 Gli aspetti organizzativi del servizio	139
8.2 La domanda e l'offerta	140
8.2.1 La domanda	140
8.2.2 L'offerta	142
8.3 Monitoraggio e la valutazione delle prestazioni	147
Elenco dei pareri e delle pubblicazioni dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma	151

Presentazione

Compiti istituzionali dell'Agenzia

L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma è stata istituita con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002 dal Consiglio Comunale che, con lo stesso provvedimento, ha disposto lo scioglimento dell'Autorità per i servizi pubblici locali, già istituita con Deliberazione consiliare n. 114 del 14 giugno 1996. L'Agenzia è un organo collegiale composto dal Presidente e da due membri, dei quali uno con funzioni di Vice Presidente. I componenti dell'organo collegiale sono nominati dal Consiglio Comunale tra persone dotate di alta e riconosciuta professionalità e competenza nella materia dei servizi pubblici locali, durano in carica cinque anni e possono essere rinominati per una sola volta.

L'Agenzia svolge le sue funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale con indipendenza ed autonomia di giudizio.

Nell'esercizio di tale attività svolge compiti di verifica delle modalità di erogazione dei servizi, di pub-

blicizzazione delle loro condizioni, di promozione di iniziative volte a migliorarne la qualità; premamente, infatti, per l'Agenzia è la funzione di tutela degli utenti e di controllo sul livello qualitativo delle prestazioni erogate.

Scopo principale dell'Agenzia è quello di contribuire, tramite studi, rapporti e pareri resi all'Amministrazione Comunale, ad aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali. Essa indica e propone le condizioni istituzionali, gli assetti proprietari ed organizzativi e le forme di gestione ritenute più idonee per fornire questi servizi in condizioni di economicità. Suo scopo è anche quello di assicurare a tutti i cittadini l'effettiva possibilità di usufruire dei servizi pubblici migliorando il rapporto tra gli utenti, titolari di diritti e doveri, ed i soggetti erogatori, responsabili per la qualità e la quantità dei servizi offerti.

L'Agenzia nasce dalla trasformazione della precedente Autorità per i servizi pubblici locali, dalla quale si differenzia per una maggiore accentuazione delle funzioni di controllo e monitoraggio.¹

Servizi regolati a livello nazionale e servizi regolati a livello comunale

L'Agenzia non ha compiti di regolazione economica veri e propri, come le Autorità amministrative indipendenti istituite con Legge 14 novembre 1995, n. 481, essendo priva di poteri normativi e sanzionato-

ri, ed avendo solo un ruolo di supporto conoscitivo e tecnico. Essa però può orientare gli organi consiliari nell'attività di regolazione che è invece loro riconosciuta. A questo proposito va osservato che la

¹ Le principali novità introdotte dalla Deliberazione istitutiva dell'Agenzia, oltre alla denominazione, riguardano:

- la possibilità per i membri dell'Agenzia di essere rinominati una sola volta;
- la possibilità per l'Agenzia di richiedere il comando anche di dipendenti di altri enti pubblici o di aziende e società del Gruppo Comune di Roma, oltre che dell'Amministrazione Comunale, sempre nel rispetto del limite massimo di 12 unità;
- la periodicità della relazione al Consiglio Comunale che da semestrale diventa annuale;
- i compiti dell'Agenzia, che vengono ampliati ed orientati alla vigilanza sulla qualità dei servizi. In particolare l'Agenzia può esprimere pareri anche su richiesta del Sindaco o della Giunta, oltre che del Consiglio Comunale; definisce gli standard di qualità dei servizi erogati e il loro monitoraggio; verifica le modalità di erogazione dei servizi con poteri di accesso e di acquisizione della documentazione e delle notizie utili.

competenza dell'ente Comune in materia di servizi pubblici locali si estende solo a quelli che non sono già regolati da Autorità di carattere nazionale, come nel caso dei servizi energetici, dove esiste

l'Autorità per l'energia elettrica e il gas e nel caso del settore idrico, dove esiste un'Autorità d'ambito che assorbe le competenze comunali ad un livello geografico più ampio.

Regolamento di organizzazione

Per lo svolgimento dei propri compiti l'Agenzia può avvalersi, così come previsto dall'art. 3, comma II, della Deliberazione istitutiva, di personale dell'Amministrazione Comunale o di altri enti pubblici ovvero di aziende e società del "Gruppo Comune di Roma", in posizione di comando nel numero massimo di 12 unità. Per obiettivi specifici e con contratti a tempo determinato può inoltre avvalersi di esperti esterni nel limite massimo di 3 unità.

Per espletare al meglio le proprie funzioni l'Agenzia si è dotata di alcuni fondamentali strumenti normativi ed organizzativi: il Regolamento di organizzazione, il Regolamento di contabilità e il Codice etico.

Il Regolamento di organizzazione individua nel Presidente e nel Consiglio, formato dal Presidente, dal Vice Presidente e dal Consigliere, gli Organi dell'Agenzia e ne precisa le rispettive funzioni affidando al Presidente la rappresentanza legale dell'Agenzia e al Consiglio la competenza generale sulle materie oggetto delle funzioni e dei compiti dell'Agenzia. Nel Regolamento sono anche fissate le modalità di convocazione ed i requisiti per la validità delle riunioni del Consiglio

ed è prevista la nomina di un Collegio dei Revisori al fine di assicurare l'esatto adempimento degli obblighi amministrativi e contabili dell'Agenzia. Per meglio esercitare i compiti e le funzioni conferite, il Regolamento definisce la struttura organizzativa dell'Agenzia disponendone l'articolazione in Aree e Servizi.

Le Aree sono:

- Area studi ed analisi economiche;
- Area tutela degli utenti.

I Servizi sono:

- Servizio comunicazione e relazioni esterne;
- Servizio amministrazione e personale;
- Servizio monitoraggio qualità dei servizi;
- Servizio documentazione e biblioteca.

Ciascuna Area o Servizio costituisce l'unità organizzativa responsabile per l'attività di competenza. Il coordinamento tecnico amministrativo dell'intera struttura organizzativa è affidato al Direttore dell'Agenzia, nominato dal Consiglio tra persone di riconosciuta capacità ed esperienza in campo giuridico ed amministrativo.

Accordi dell'Agenzia con altre istituzioni e Agenzie

Per svolgere i propri compiti ed esercitare al meglio le funzioni attribuite, l'Agenzia ha provveduto ad avviare alcune forme di collaborazione con altre istituzioni, enti pubblici, università ed enti di ricerca, così come previsto dall'art. 5 del Regolamento di organizzazione.

In particolare l'Agenzia:

- ha sottoscritto con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" una convenzione per la promozione di tirocini. Grazie a tale atto convenzionale l'Agenzia ha già avviato un progetto formativo per uno studente frequentante il Master in economia e gestione dei sistemi di trasporto attivato presso la Facoltà di Economia del predetto Ateneo;

- ha avviato una collaborazione con le Agenzie per i servizi pubblici dei Comuni di Torino e Grosseto volta alla condivisione dei dati disponibili e alla messa a fattor comune dei risultati delle indagini sui servizi di pubblica utilità condotte nei rispettivi territori comunali;
- ha promosso, insieme alle Agenzie di Torino e Grosseto, la costituzione presso l'ANCI dell'Ufficio intercomunale dei contratti e delle carte dei servi-

zi pubblici locali. Al predetto Ufficio, istituito dal Consiglio Nazionale ANCI lo scorso 20 febbraio, sono state attribuite, tra l'altro, le funzioni di raccolta organizzata e archiviazione di carte di servizi, contratti di servizi e dati qualitativi e quantitativi, anche di carattere economico e finanziario, relativi ai servizi pubblici locali e di rilascio, agli enti e alle strutture associate, dei dati e della documentazione predetta.

Finalità e struttura della Relazione Annuale

La Deliberazione istitutiva dell'Agenzia fissa all'art. 5 l'obbligo di presentare al Consiglio Comunale una Relazione Annuale sullo stato dei servizi pubblici e sull'attività svolta. Il provvedimento consiliare, molto specifico anche nei contenuti della *Relazione Annuale*, da suddividersi in una parte relativa allo stato dei servizi e in un'altra sull'attività svolta, configura tale documento, da una parte, come strumento che deve "rendere conto" dell'attività dell'Agenzia all'Amministrazione locale dei servizi pubblici e, dall'altra, come strumento di ricognizione e analisi delle condizioni di svolgimento dei servizi. In quanto strumento di *accountability*, la *Relazione Annuale* vuole costituire essa stessa una sorta di "servizio pubblico", vale a dire un servizio – di natura necessariamente informativa e documentale – destinato a tutti i portatori di interesse in questo particolare comparto, caratterizzato da imparzialità e indipendenza di giudizio, accessibilità, fruibilità e completezza delle informazioni raccolte, rispondente alle finalità istitutive dell'Agenzia.

La *Relazione Annuale*, che presenta uno schema fisso tale da assicurarne la riconoscibilità e la continuità negli anni, è suddivisa in un primo capitolo di carattere generale che descrive l'evoluzione del quadro normativo e degli assetti organizzativi dei servizi pubblici locali a livello nazionale e locale, e in più capitoli settoriali che coprono i maggiori servizi a rilevanza industriale, ai quali si aggiunge un ultimo capitolo dedicato ai servizi non industriali, quest'anno focalizzato sui servizi sociali.

Ogni capitolo è suddiviso in una parte che descrive lo stato dei servizi e in un'altra dedicata all'attività svolta, così come prescrive la Deliberazione consiliare. Il primo capitolo si sofferma sui principali provvedimenti adottati dall'Agenzia che riguardano in maniera trasversale tutti i servizi pubblici, mentre nei capitoli settoriali trovano descrizione le attività specifiche del servizio in esame. I servizi esaminati nella presente edizione sono il trasporto pubblico locale (Cap. 2), i taxi (Cap. 3), i rifiuti urbani (Cap. 4), l'illuminazione pubblica (Cap. 5), l'energia elettrica (Cap. 6) e il servizio idrico (Cap. 7). Oltre a tali servizi, che costituiranno oggetto di trattazione delle successive edizioni della *Relazione Annuale*, l'ultimo capitolo (Cap. 8) è stato dedicato quest'anno ai servizi per l'assistenza domiciliare, scelto nella categoria dei servizi non di natura infrastrutturale.

È opportuno sottolineare che in via generale l'ambito di attenzione dell'Agenzia si estende a tutti i servizi pubblici di natura locale regolati da un Contratto di servizio con il Comune di Roma e pertanto non include quelli sottoposti a regolazione di carattere nazionale, come l'energia elettrica e il gas, né quelli regolati da altri strumenti, come la Convenzione d'ambito nel caso dei servizi idrici. Tuttavia, in funzione della rilevanza che i servizi idrici e la distribuzione di energia elettrica assumono per i cittadini romani e del fatto che i gestori di tali servizi sono aziende partecipate dal Comune di Roma, essi sono stati considerati nella presente *Relazione Annuale*.

