

Presentazione

L'edizione 2004 della *Relazione Annuale* mantiene lo schema generale della precedente, basato su capitoli settoriali organizzati in modo da ospitare gli aggiornamenti sul quadro normativo e regolamentare locale e nazionale, sull'attività svolta e sui dati di struttura e *performance*. Oltre ai settori previsti nella scorsa edizione, vengono coperti anche i settori della mobilità, inclusa la sosta a pagamento, della distribuzione di gas naturale, del verde pubblico e dei servizi funebri e cimiteriali, avendo l'Agenzia esteso la propria attività a tali servizi nel corso dell'ultimo anno.

I nuovi contenuti dell'edizione 2004 sono quindi riconducibili al mutamento della situazione istituzionale, del quadro congiunturale e dell'attività svolta, ma anche alla "chiave tematica", prevista peraltro come variabile di anno in anno, focalizzata sui criteri di classificazione e valutazione dei servizi pubblici locali. L'edizione di quest'anno mira ad offrire un'analisi dello "stato dei servizi" condotta attraverso una prima griglia di lettura rappresentata dai criteri di classificazione dei servizi pubblici locali appositamente sviluppata.

Pertanto, in ogni capitolo - ossia per ogni servizio -

si valuterà il grado di significatività di ciascun criterio, si individueranno i possibili indicatori o le diverse metodologie di analisi e se ne fornirà la misurazione solo ove i dati o gli strumenti a disposizione dell'Agenzia lo consentono.

Altra novità è costituita dal contenuto del paragrafo sulla tutela degli utenti in ogni capitolo settoriale. In questa edizione della *Relazione Annuale* il paragrafo che lo scorso anno era intitolato "la soddisfazione degli utenti", in quanto dedicato a commentare i principali risultati della *Terza indagine sulla qualità dei servizi pubblici locali nel Comune di Roma*, è sostituito da un approfondimento degli strumenti di tutela degli utenti, comprensivo di un'analisi della Carta dei servizi adottata dall'azienda erogatrice del servizio (confrontata con Carte di altre aziende/città) e di un compendio dei risultati dell'indagine sui *contact center*.

La *Relazione Annuale* fa riferimento, nel citare i provvedimenti adottati e gli eventi esterni, al periodo che va dal 1 giugno 2003 al 31 agosto 2004. I dati congiunturali sono di norma riferiti al 2003, ovvero sono di almeno un anno più aggiornati rispetto a quelli presentati nell'edizione precedente.

Quali principi di valutazione per i servizi pubblici locali?

La definizione dei servizi pubblici locali non trova una caratterizzazione positiva nella dottrina e nella giurisprudenza. La stessa Commissione Europea, nel recente *Libro Verde sui servizi di interesse generale*¹, non ritiene né auspicabile né possibile elaborare un'unica e completa definizione europea del contenuto dei servizi di interesse generale, cui i servizi pubblici locali possono essere ricondotti. Tuttavia, la vigente normativa comunitaria sulla materia include una serie di elementi comuni da cui si potrebbe dedurre un utile concetto comunitario di servizi di interesse economico generale cui fare riferimento anche nella valutazione dei servizi pubblici locali erogati nel Comune di Roma. Questi riguardano in particolare: il servizio universale, la continuità, la qualità del servizio, l'accessibilità delle tariffe, la tutela degli utenti e dei consumatori e la sicurezza. Questi elementi comuni individuano valori e obiettivi comunitari largamente condivisi, come dimostrano gli esiti della consultazione sul *Libro Verde*. Le conclusioni del *Libro Bianco sui servizi di interesse generale*² dimostrano che esiste un ampio consenso sulla necessità di impostare l'erogazione dei servizi di interesse generale in maniera tale da garantire i diritti dei consumatori e degli utenti.³ Tali principi sono stati peraltro trasformati in obblighi nelle rispettive normative e perseguono obiettivi di efficienza economica, di coesione sociale e territoriale (equità) e di sicurezza per tutti i cittadini. Possono essere integrati anche da obblighi più specifici in base alle caratteristiche del settore interessato dalla legislazione nazionale, regionale e locale. A tal proposito, come meglio compendiato nel Capitolo 1, alcune regioni italiane hanno approvato leggi in materia di servizi pubblici locali che nel definire i principi ispiratori degli stessi forniscono i riferimenti per la predisposizione dei contenuti

degli strumenti di regolazione della materia, *in primis* il Contratto di servizio e la Carta dei servizi, e per l'elaborazione di specifici indicatori soggetti a misurazione.

Il Comune di Roma si accinge ad approvare, nel momento in cui questa *Relazione* viene stampata, un nuovo provvedimento in materia di Contratti di servizio che enuncia una serie di criteri ispiratori comuni ai diversi servizi.

Di seguito si illustra il contenuto dei singoli principi, con riferimento alla normativa comunitaria, e l'applicazione ai servizi pubblici locali erogati nel Comune di Roma.

Servizio universale

Il concetto di servizio universale, secondo la Commissione, fa riferimento ad una serie di requisiti di interesse generale che assicurano che taluni servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti e consumatori finali al livello qualitativo stabilito, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, ad un prezzo accessibile.

Tale concetto è stato sviluppato in particolare per alcune industrie a rete (ad esempio, le telecomunicazioni, l'elettricità e i servizi postali), ma vale anche per servizi che non richiedono un'infrastruttura come i taxi - qualora abbiano connotati di servizio pubblico - e i servizi sociali. Il concetto stabilisce il diritto di ogni cittadino ad accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono fra l'altro una copertura territoriale totale.

Il concetto di servizio universale è dinamico, in quanto si adatta all'evoluzione delle esigenze col-

1 Com (2003) 270, 21 maggio 2003.

2 COM (2004) 374, 2004.

3 Il Libro Bianco richiama in particolare i principi dell'accesso ai servizi in tutto il territorio dell'Unione e per tutti i gruppi della popolazione, il prezzo contenuto dei servizi, con regimi speciali per le fasce a basso reddito, la sicurezza materiale, la protezione e l'affidabilità, la continuità, l'elevato livello di qualità, la varietà, la trasparenza e l'accesso alle informazioni fornite dagli operatori e dalle Autorità di regolamentazione.

lettive dei cittadini ed è anche flessibile e pienamente compatibile con il principio di sussidiarietà. Se i principi di base di un servizio universale sono definiti a livello comunitario, l'attuazione di tali principi può essere lasciata agli Stati membri, consentendo quindi di tener conto delle differenti tradizioni e delle specifiche circostanze nazionali o regionali. Inoltre, il concetto di servizio universale si può applicare a diverse strutture di mercato e può quindi essere utilizzato per regolamentare i servizi nelle diverse fasi di liberalizzazione e di apertura del mercato.

Nel caso dei servizi pubblici del Comune di Roma, il principio di universalità è richiamato implicitamente o esplicitamente in tutti i Contratti di servizio tra il Comune e le varie aziende erogatrici. Al fine di consentirne la valutazione, è utile riferirsi al grado di copertura del servizio rispetto al territorio e al suo grado di accessibilità fisica. L'Agenzia ha sviluppato al proposito alcune metodologie di misurazione che sono tuttavia in fase di sperimentazione. Per tutti i servizi, si offre nella *Relazione Annuale* una valutazione quantitativa del servizio nei vari Municipi o zone della città.

Continuità

Alcuni servizi di interesse generale sono caratterizzati dal requisito di continuità: il prestatore del servizio è cioè tenuto a garantire la fornitura del servizio senza interruzione. Per quanto riguarda alcuni servizi, una fornitura ininterrotta può già rientrare nell'interesse commerciale del fornitore e pertanto può non essere necessario imporre all'operatore un requisito di continuità giuridica. A livello nazionale, il requisito di continuità deve essere compatibile con il diritto di sciopero dei lavoratori e con la necessità di rispettare le norme di legge.

Nel caso dei servizi pubblici del Comune di Roma, l'obbligo di continuità vale nei confronti di tutti i servizi a domanda individuale, come il trasporto pubblico, la distribuzione di energia elettrica, gas e acqua. Per l'energia elettrica e il gas, gli standard di

continuità sono stabiliti dall'Autorità di regolazione, che ha introdotto un sistema nazionale di premi e penalità per le imprese erogatrici. Negli altri casi è il Contratto di servizio o la Convenzione, come nel caso del servizio idrico integrato, a fissare gli obblighi di continuità.

Qualità del servizio

La definizione, il monitoraggio e l'applicazione di requisiti di qualità da parte delle Autorità pubbliche sono divenuti un elemento fondamentale della regolamentazione dei servizi di interesse generale. Per mantenere e sviluppare la qualità dei servizi nei settori liberalizzati, la Comunità non si è affidata soltanto alle forze del mercato. Se in generale spetta agli Stati membri definire i livelli di qualità per i servizi di interesse generale, in alcuni casi la normativa comunitaria ne definisce già alcuni parametri: ad esempio, sulla disciplina della sicurezza, la correttezza e la trasparenza della tariffazione, la copertura territoriale e la protezione dalla disconnessione. In altri casi, gli Stati membri sono autorizzati o obbligati a fissare parametri di qualità. Inoltre, in alcuni casi, gli Stati membri sono tenuti a sorvegliare e a far rispettare i parametri di qualità e a garantire la pubblicazione di informazioni sugli stessi e sulle effettive prestazioni degli operatori. Questi obiettivi, a livello comunitario e dei singoli Stati, sono perseguiti soprattutto attraverso la creazione di Autorità di regolazione o di organismi di monitoraggio del mercato⁴. Anche l'Agenzia, sebbene non costituisca un'Autorità di regolazione in senso stretto, ha tra i suoi compiti (secondo l'art. 4 della Deliberazione 14 marzo 2002, n. 39, del Consiglio Comunale) quello di garantire la più ampia pubblicizzazione delle condizioni di erogazione dei servizi pubblici locali. A tale scopo, la Relazione Annuale e il sito web dell'Agenzia costituiscono gli strumenti per mettere a disposizione degli utenti e del Sindaco, della Giunta e del Consiglio Comunale il maggior numero di informazioni rilevanti sui servizi erogati, incluse le *perfor-*

⁴ È il caso di Energywatch nel Regno Unito.

mance qualitative presentate, ove possibile, in chiave comparativa.

Accessibilità delle tariffe

Il concetto di accessibilità delle tariffe è stato sviluppato nell'ambito della regolamentazione dei servizi di telecomunicazione; successivamente, è stato introdotto anche nella regolamentazione dei servizi postali⁵. Impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto ad un prezzo accessibile a tutti. L'applicazione del principio di accessibilità delle tariffe contribuisce alla coesione economica e sociale negli Stati membri.

Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta alle esigenze e alle capacità di gruppi vulnerabili e emarginati. Infine, dopo aver fissato il livello accessibile, gli Stati membri devono garantire che tale livello sia effettivamente offerto, mettendo in atto un meccanismo di controllo dei prezzi (prezzi massimi, media geografica) e/o assicurando sussidi o esenzioni alle persone interessate.

Per tutti i servizi pubblici locali, nei diversi capitoli settoriali della *Relazione*, si rende conto dell'esistenza di agevolazioni tariffarie (servizi a domanda individuale) per le categorie di utenza disagiate e vengono confrontati i livelli tariffari a Roma con quelli di altre città e paesi europei.

Per valutare l'incidenza sul reddito medio della spesa media per i servizi pubblici locali – come l'igiene urbana, l'energia elettrica, il gas, l'acqua e il trasporto – in diverse grandi città italiane, sono stati ipotizzati specifici profili per le diverse forniture, come dettagliato in Tav. 1. In particolare, si è ipotizzata una famiglia tipo composta di tre componenti e occupante un appartamento di 90 metri quadrati. La spesa complessiva a Roma (1.420 Euro/anno) è medio-bassa rispetto a quella che la famiglia tipo

sosterrebbe nelle altre principali città italiane, anche in confronto a grandi città del Sud come Palermo e Napoli, ed incide sul reddito medio per una percentuale pari al 4,1%. Con riguardo alla spesa per i singoli servizi, la situazione è differenziata. Tra i servizi relativamente più accessibili a Roma si trovano il trasporto pubblico (la spesa più contenuta dopo Catania) e il servizio idrico, mentre per energia elettrica, gas ed igiene urbana la spesa a Roma è più elevata della media del campione osservato. Occorre però osservare che, nel caso dell'igiene urbana, l'adozione del nuovo regime tariffario - vigente solo a Roma e Venezia - comporta un aumento della spesa diretta da parte del cittadino, in sostituzione della quota che in regime di Tarsu è finanziata indirettamente dal Comune.

Tutela degli utenti e dei consumatori

Nei servizi di interesse generale, le norme orizzontali di tutela dei consumatori si applicano analogamente a quanto avviene negli altri settori dell'economia. La strategia comunitaria della politica dei consumatori 2002-2006⁷ ha definito i servizi di interesse generale come uno dei settori in cui è necessario un intervento per garantire un elevato livello di tutela dei consumatori. La comunicazione della Commissione sui servizi di interesse generale del 2000⁸ fissa alcuni principi utili a definire i requisiti dei consumatori e degli utenti di quei servizi. Tra questi rilevano, in particolare per i servizi pubblici locali, la buona qualità del servizio, elevati livelli di sicurezza fisica dei servizi, la trasparenza (ad esempio, sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori), la scelta del servizio, l'esistenza di organismi di regolamentazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori ed utenti

5 Le Direttive 03/54/CE e 03/55/CE del 26 giugno 2003, rispettivamente in materia di mercato interno dell'elettricità e del gas, contengono un riferimento alla "determinazione ragionevole dei prezzi" nelle disposizioni relative agli obblighi di servizio pubblico e alla protezione dei consumatori.

6 Per l'igiene urbana, i prezzi non sono ancora correlati all'effettiva produzione di rifiuti, perciò si adottano sistemi convenzionali. Nei casi di Roma e Venezia è applicata la Ta.Ri., mentre negli altri casi si applica ancora la Tarsu.

7 COM(2002) 208; GU C 137 dell'8.6.2002, pag. 2.

8 COM(2000) 580, 20.9.2000, GU C 17 del 19.1.2001, pag. 4.

Tav. 1 Spesa media annua di una famiglia tipo per i servizi pubblici locali (spl) e incidenza sul reddito medio

Dettagli	Igiene urbana*	Elettricità	Gas	Servizio idrico integrato	Tpl	Totale	Indice di scostamento	Reddito medio**	Incidenza percentuale
	3 persone in 90 mq	4,5 kW, 3.480 kWh/anno; tariffa monoraria	250 mc/anno	180 mc/anno	1 abbonamento annuale	spesa annua spl	spesa minima (Brescia) = 1	Famiglia di 3 componenti, anno 2002	Spesa per servizi pubblici locali / reddito medio
Famiglia residente a:	raccolta e spazzamento	luce, riscaldamento, condizionamento	acqua calda e uso cucina	acqua potabile, depurazione, fognatura	intera rete				
	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro	Euro		Euro	%
Palermo	134,55	669,57	193,96	207,90	446,00	1.651,98	1,25	20919,00	7,9%
Napoli	254,61	669,57	158,37	194,04	240,00	1.516,59	1,14	20919,00	7,2%
Venezia	217,47	669,57	124,91	116,82	348,00	1.476,76	1,11	38130,00	3,9%
Verona	106,61	681,71	126,22	162,57	370,00	1.447,10	1,09	38130,00	3,8%
Firenze	165,60	669,57	117,70	239,58	250,00	1.442,45	1,09	34881,00	4,1%
Torino	194,43	697,82	128,73	144,54	265,00	1.430,52	1,08	38130,00	3,8%
Roma	224,51	681,71	135,47	148,50	230,00	1.420,20	1,07	34881,00	4,1%
Bari	143,87	669,57	120,50	249,48	232,41	1.415,82	1,07	20919,00	6,8%
Milano	235,98	641,06	118,56	93,06	300,00	1.388,66	1,05	38130,00	3,6%
Catania	160,42	669,57	147,02	168,30	216,00	1.361,31	1,03	20919,00	6,5%
Brescia	109,19	655,97	136,22	178,20	245,00	1.324,58	1,00	38130,00	3,5%

* A Roma e a Venezia è già applicata la tariffa per l'igiene urbana. Tutte le altre città sono ancora in regime di Tarsu.

** Dati riferiti agli aggregati Nord, Centro, Sud e Isole; elaborazioni su dati tratti dal supplemento al Bollettino Statistico della Banca d'Italia, Anno XIV, Numero 12, Marzo 2004.

alla definizione e alla valutazione dei servizi e alla scelta delle modalità di pagamento. La comunicazione sottolinea come l'accesso universale, la continuità, l'elevata qualità e l'accessibilità dei prezzi rappresentino i cardini di una politica a favore dei consumatori nel settore dei servizi di interesse economico generale. Evidenzia inoltre la necessità di rispondere alle preoccupazioni dei cittadini che chiedono di considerare temi quali la tutela dell'ambiente, le specifiche necessità di alcune categorie della popolazione (persone disabili e persone a basso reddito), una copertura territoriale completa dei servizi essenziali che devono raggiungere anche zone lontane o inaccessibili.

In materia di qualità del servizio, l'Agenzia ha sviluppato diversi strumenti di misurazione e di

monitoraggio. Come detto, i livelli effettivi degli standard di qualità sono rilevati con proprie indagini, anche al fine di essere confrontati con quelli di altre realtà cittadine, e quindi resi pubblici tramite i propri strumenti di comunicazione (pubblicazione sul sito *web* di *Indagini, Rapporti di monitoraggio, Studi, Relazione Annuale*). Oggetto di rilevazione sono anche il numero di opzioni tariffarie offerte, che costituisce una misura del grado di scelta dei consumatori, o di varietà dell'offerta, pur all'interno di un mercato come quello dei servizi pubblici locali dove il servizio è offerto da un unico soggetto. Tra gli aspetti che qualificano il rapporto degli utenti con le aziende erogatrici, vi sono anche le modalità con le quali le aziende rendono disponibili

agli stessi le informazioni sul servizio erogato. A tale scopo, l'indagine sui *contact center* delle imprese erogatrici di servizi nel Comune di Roma, compendiata alla fine di ogni capitolo settoriale, fornisce una prima valutazione di quella che può definirsi l'"accessibilità commerciale" del servizio stesso.

Sicurezza

La sicurezza della fornitura dei servizi e in particolare la sicurezza dell'offerta rappresentano un requisito essenziale che deve essere tenuto in considerazione in sede di definizione delle funzioni del servizio. Le condizioni nelle quali vengono erogati i servizi devono offrire agli operatori incentivi sufficienti a mantenere un adeguato livello di investimenti di lungo termine. La qualità e la sicurezza dell'offerta implicano un costo economico a carico della società che deve corrispondere in maniera

sufficiente e trasparente ai previsti benefici. In tutti i capitoli settoriali della *Relazione* vi è un paragrafo relativo al livello e all'andamento degli investimenti dell'impresa erogatrice del servizio che, se opportunamente letto in congiunzione con i dati relativi alla qualità del servizio, può fornire indicazioni sull'efficacia della regolazione a livello locale o nazionale.

Il tema della sicurezza si coniuga anche a quello della tutela dell'ambiente in particolare nei servizi pubblici locali direttamente correlati al settore ambientale, come i servizi idrici e di smaltimento dei rifiuti. I relativi capitoli nella *Relazione*, ed in particolare quello sul servizio di igiene urbana, che trova - a differenza del servizio idrico - il suo principale referente istituzionale nel Comune di Roma, offrono un quadro esaustivo della regolazione ambientale del settore e dello stato di recepimento e di conformità del servizio alle normative in materia ambientale.