

Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali
e sull'attività svolta

*Presentazione
del Presidente dell'Agenzia*

Roma, 18 Novembre 2004

L'Agenzia presenta oggi la seconda Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici nella città di Roma e sull'attività svolta. Nell'anno appena trascorso sono intervenuti, a tutti i livelli istituzionali, significativi mutamenti nell'assetto normativo ed organizzativo dei servizi pubblici che hanno concorso a ridefinirne il profilo secondo un'impostazione che potrebbe essere riassunta dal motto *“per prima cosa il servizio”*.

La Commissione Europea, infatti, ha appena pubblicato il *Libro Bianco sui servizi di interesse generale*, in cui si afferma che tali servizi costituiscono uno dei pilastri del modello europeo di società, qualificandoli come essenziali per garantire la coesione sociale e territoriale e salvaguardare la competitività dell'economia europea.

In tale documento, si afferma testualmente che *“i cittadini e le imprese hanno il diritto di pretendere l'accesso a servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi abbordabili in tutta l'Unione europea. Per i cittadini dell'Unione, tale accesso costituisce una componente essenziale della cittadinanza europea nonché un elemento indispensabile che consente loro di beneficiare appieno dei propri diritti fondamentali.”*

A livello nazionale, l'adozione della legge finanziaria del 2004¹ ha, fra le altre cose, riformato il settore dei servizi pubblici locali introducendo la distinzione tra quelli aventi rilevanza economica e quelli privi di tale attribuzione, consentendo altresì la possibilità dell'affidamento diretto del servizio a società a capitale interamente pubblico sulle quali l'ente locale di riferimento eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Anche alcune Regioni hanno provveduto ad emanare leggi in materia di servizi pubblici locali che intervengono su elementi decisivi dell'organizzazione disciplinando, tra l'altro, le modalità di gestione dei servizi,

¹ L. n. 350 del 24 dicembre 2003, art. 234

identificando nuovi soggetti affidanti e precisando i metodi tariffari. Si tratta delle Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Toscana. La legge lombarda, in particolare, delimita il perimetro dei servizi considerati pubblici locali, definisce principi non esplicitati nella legge nazionale (*“universalità della prestazione e accessibilità dei servizi”*), prevede compiti di *“indirizzamento, vigilanza, programmazione e controllo sullo svolgimento dei servizi”* in capo agli enti locali normando esplicitamente la funzione di monitoraggio del grado di soddisfazione dell'utente mediante individuazione di standard di misurazione. Anche in Veneto è stata depositata una proposta di legge regionale di riforma che va in tale direzione, mentre non risulta che analoghe iniziative siano state intraprese dalla Regione Lazio.

Al di là delle specificità territoriali, risulta quindi evidente che i diversi livelli istituzionali si muovono oramai in una ben definita direzione che rimarca il primato del servizio (con tutte le caratteristiche di universalità, quantità e qualità ad esso correlate) rispetto ad assetti organizzativi e giuridici di tutela della concorrenza, al contrario di quanto non sia avvenuto nel corso del decennio appena trascorso.

Prendere atto del nuovo approccio che si sta delineando non significa dover necessariamente rinunciare ad analizzare, caso per caso, i costi ed i benefici dell'introduzione della concorrenza, che dovranno continuare ad essere perseguiti anche e soprattutto in tutti quei comparti dei servizi pubblici nei quali la dotazione infrastrutturale non sia rilevante e per i quali, quindi, si affievolisce la caratteristica di monopolio naturale.

L'Agenzia da tempo raccomanda che su queste tipologie di scelta l'approccio del decisore politico risulti il più laico possibile, senza aderire a priori ad eccessi liberisti o municipalisti. E' possibile immaginare, ad esempio, che comparti quali la sosta a pagamento, lo spazzamento delle strade, i taxi, la cura del verde, l'ampio settore dei servizi alla persona possano trarre sostanziali benefici dalla sperimentazione di forme di concorrenza che, con tutta probabilità, non sarebbero altrettanto facilmen-

te conseguibili nei settori dell'acqua, della distribuzione elettrica, della telefonia fissa, delle metropolitane.

Assunti questi nuovi orientamenti, dunque, sarà opportuno interrogarci su quale sia il livello desiderabile e accettabile di competizione, quali siano l'arena e le regole in cui tale competizione possa svolgersi senza che la sua forza espansiva degeneri in conflitto o in un eccesso di azzardo ma, soprattutto, quale grado di intervento sia necessario affinché l'etica ed il primato del servizio pubblico permangano quali linee guida dell'azione industriale. In tale ottica, il profitto d'impresa non può occupare il primo posto nella scala dei valori ma deve ricoprire la sua funzione naturale ed originaria, cioè di indicatore residuale dell'efficienza di impiego dei fattori di produzione. Il termine "residuale", in tale contesto, ha valore meramente etimologico, inteso cioè come ciò che rimane alla fine del ciclo annuale di produzione. Durante lo svolgimento di tale ciclo, tuttavia, è bene che l'azione di politica industriale sia informata al principio di responsabilità collettiva che scaturisce dalla gestione di un'azienda che eroga servizi pubblici e che, in termini weberiani, si può interpretare come la categoria etica che impone di tenere conto degli effetti delle proprie azioni.

È possibile assumere piena consapevolezza di tali effetti solo se questi sono misurabili e misurati con la medesima meticolosità applicata dall'impresa nella verifica dell'indicatore principe: l'utile di esercizio. Poter affiancare a questo indicatore - che misura l'efficienza dell'azienda - altrettante misure dell'efficacia e della qualità del servizio pubblico, costituisce un passaggio angusto ma ineludibile per poter coniugare la logica dell'economicità della gestione con il sistema dei valori che deve informare l'erogazione dei servizi pubblici.

L'azione intrapresa nel corso dell'anno passato dall'Agenzia, tutta orientata a sviluppare metodologie e porre in opera concrete attività di monitoraggio e controllo, tende esattamente a questo obiettivo: aumen-

tare il grado di conoscenza sullo stato dei servizi pubblici locali fornendo adeguate misurazioni di qualità che possano contribuire all'assunzione di una responsabilità diffusa e ad un rilancio del valore del servizio pubblico quale elemento di coesione sociale e di sviluppo economico, in linea con gli orientamenti europei appena ricordati.

È forse utile proporre un esempio concreto del dilemma esistente fra queste due impostazioni. In un quadro di incertezza e preoccupazione per l'approvvigionamento e la continuità della fornitura dell'energia elettrica determinato dai distacchi programmati dell'estate del 2003 e che ha trovato il suo culmine nel black out del settembre successivo, appaiono quanto meno fuori luogo gli entusiasti proclami dell'Enel circa il proprio livello di profitti². Tale ampiezza, infatti, lascerebbe margini altrettanto ampi per una significativa riduzione delle tariffe elettriche o, in alternativa, per la ripresa degli investimenti sulle infrastrutture drammaticamente precipitati dal livello di 500 milioni di euro l'anno del 1992 ai 160 del 2003. È quindi opportuno che in ogni sede istituzionale si levi una forte richiesta affinché sia ristabilito l'adeguato livello di investimento sulla rete e che l'obiettivo dell'azionista pubblico si posizioni sulle ragioni della sicurezza e dell'affidabilità del servizio piuttosto che sul risultato di conto economico di breve periodo.

Tutto ciò soltanto per rammentare che anche in una situazione in cui i soggetti erogatori sono collocati in un sistema di diritto privato esiste e prevale un interesse pubblico che, in generale, si manifesta con la richiesta all'impresa di "non fare tutto ciò che può fare", cioè di contenere la sua forza espansiva e di porre dei limiti alla propria azione. In particolare riguardo l'espansione su altri mercati o su altri settori e ciò indipendentemente dalla libertà o meno di agire ad essa riservata dalla legge. E' questo, infatti, il cuore della "domanda politica" che ha motivato l'adozione da parte del Consiglio Comunale di Roma di delibere tese a ribadi-

² Al 30 settembre 2004, l'utile netto risulta pari a 2.540 milioni di euro, con un incremento del +31,5%

re il proprio ruolo di indirizzo e controllo e che, ove non si tramuti in una indebita ingerenza nella quotidiana gestione operativa delle aziende, va salutata con favore.

Tale domanda politica di riassetto della missione e degli obiettivi delle aziende di servizio pubblico, ha anticipato orientamenti di governi nazionali come quello francese e di colossi come EDF i cui nuovi vertici, da poco nominati, hanno ricevuto come mandato quello di concentrarsi sul "core business" e di procedere ad una razionalizzazione delle gravose espansioni estere.

Il processo di riordino del sistema di governo delle imprese partecipate che erogano servizi pubblici locali avviato dal Comune di Roma, rappresenta un cantiere avanzato ed innovativo nel panorama italiano. Tale processo sta determinando effetti allo stesso tempo generali e differenziati per ogni azienda: generale è la richiesta di informativa da rendere al Consiglio Comunale sulle partecipazioni di secondo livello, sui bilanci e piani industriali, sulla documentazione societaria in genere; differenziate sono le soluzioni di governo delle imprese che si stanno adottando utilizzando lo strumento della modifica degli statuti delle società partecipate dal Comune di Roma secondo quanto previsto dal nuovo diritto societario. Ad esempio, importante e positiva è l'istituzione da parte del Consiglio Comunale della consulta degli utenti all'interno di Acea S.p.A. e potrebbe rivelarsi interessante estendere tale opzione anche alle altre aziende.

Tale processo di riordino consentirà al Comune di Roma di avere a disposizione una innovativa e ragionata architettura per il governo delle imprese che potrà costituire un efficace termine di paragone e di confronto anche per gli altri enti locali. Questa architettura risponde all'esigenza di controllo interno, cioè è adeguata a rappresentare la volontà del Comune di Roma in veste di proprietario e di maggior azionista di queste imprese.

È necessario porre ora attenzione al secondo pilastro di un'efficiente regolazione locale, quello che consente di rendere pienamente operativa la funzione del controllo esterno che il Comune deve assolvere in veste di fornitore di servizi per la popolazione amministrata. In tal senso, l'Agenzia rinnova l'appello al Consiglio comunale - già avanzata con la scorsa relazione annuale - affinché assuma al più presto un'iniziativa volta a definire organicamente le procedure ed i contenuti minimi dei contratti di servizio, in assenza della quale questo importante strumento di regolazione non riesce ad esercitare tutta la sua efficacia.

Secondo Laffont, uno dei padri della teoria della regolamentazione recentemente scomparso, l'applicazione del sistema dei contratti non funziona nei paesi in via di sviluppo e quindi viene meno, in queste realtà, la possibilità di incardinare attorno a questo strumento una collaudata struttura di regolazione. Ne deriva che l'intero impianto su cui si fonda la teoria non può trovare corrispondenza in tali paesi nei quali prevalgono altre tipologie di relazioni e di negoziazione, sostanzialmente non formalizzate e poco trasparenti.

Rispetto a tale situazione, come si colloca Roma?

I contratti di servizio sono vincolanti ed efficaci, si conoscono e sono definite le procedure per la loro approvazione e per le eventuali modifiche, vengono adottati prima dell'avvio dell'erogazione del servizio, sono sottoposti a procedure di consultazione con i cittadini e gli utenti, contengono tutte le indicazioni che un qualunque cliente vorrebbe ottenere dai propri fornitori, in particolare per quanto riguarda la definizione degli obiettivi, la loro misurazione, le sanzioni da irrogare in caso di inosservanza e così via elencando? Sono presenti cioè tutti quegli elementi tipici di una contrattualistica propria delle democrazie avanzate? La situazione presenta luci ed ombre a seconda dello specifico settore regolato e della sensibilità più o meno accentuata del singolo assessore o direttore di dipartimento ma, in generale, è opportuno che tali orientamenti trovino finalmente una definizione chiara ed omogenea.

In termini procedurali è importante che, fra le tante altre cose, le bozze dei singoli contratti siano presentate con largo anticipo rispetto alle scadenze (trattandosi di contratti pluriennali non si riscontra alcuna ragione che obblighi a discuterne in prossimità del loro rinnovo), e che in questo periodo si proceda ad una approfondita fase di consultazione con i cittadini, le forze sociali e le rappresentanze degli utenti. Giova rammentare a tal proposito che un innovativo progetto volto a sviluppare metodologie di consultazione dei Contratti di servizio on line tramite internet, è stato proposto dall'Assessorato alle Politiche per la Semplificazione e selezionato e finanziato dal Ministero dell'Innovazione. Al progetto partecipano, fra gli altri, le tre Agenzie di Roma, Torino e Grosseto.

Come testimoniano molti dati provenienti dalle fonti più diverse, si pone oramai in maniera sempre più evidente il tema del depauperamento del ceto medio. L'indagine ISAE sulla povertà percepita del luglio scorso ha evidenziato come sei famiglie su dieci si sentano "povere", cioè abbiano dichiarato un reddito percepito inferiore a quello ritenuto sufficiente per condurre una vita senza lussi ma senza privarsi di ciò che si reputa necessario. Il dato registra un aumento del 10% rispetto all'anno precedente. Anche l'ultimo, recentissimo, rapporto ISTAT conferma tale dinamica evidenziando come circa la metà delle famiglie italiane (47,5%) ritenga peggiorata la propria condizione economica nel corso dell'ultimo anno.

Gran parte del ceto medio che, in termini numerici, corrisponde alla maggioranza della popolazione, manifesta dunque il timore di non riuscire a mantenere il proprio status sociale.

Questa categoria di persone è strutturalmente avversa al rischio e non è propensa ad accettare una riduzione della propria condizione

sociale e degli aspetti di cittadinanza conquistata. Ma può succedere che pezzi di cittadinanza garantiti dall'accesso ai servizi pubblici vengano via via loro sottratti a causa delle difficoltà finanziarie oppure resi indisponibili a causa di una particolare inefficienza (che, in termini di uso del servizio, determina il medesimo effetto della ricordata sottrazione) e sono ben consapevoli dei rischi che ciò comporta per le loro condizioni di vita.

Posta in questi termini la questione, è evidente che il servizio pubblico assume valore non solo quale elemento di fornitura del servizio in senso stretto, ma deve riscoprire una funzione di collante sociale, adeguato a ridurre - se non ad annullare - tali timori fornendo condizioni di struttura solide al punto da consentire di progettare un percorso di vita e di sentirsi parte di un tessuto sociale robusto e duraturo.

La percezione delle famiglie è coerente con i dati reali sull'andamento del valore aggiunto e del reddito familiare medio nella Provincia di Roma³ che indicano come, a valori correnti nel periodo 1998 - 2002, il valore aggiunto pro capite sia aumentato in maniera più marcata rispetto al reddito familiare pro capite. Infatti, mentre il primo passa da 20.998 euro del 1998 ai 24.524 del 2002 (+ 16,8%), il secondo passa da 9.915 a 11.267 euro pro capite (+ 13,6%) e ciò indica che, nel corso del periodo in esame, si è prodotta una importante quantità di ricchezza di cui hanno beneficiato in misura maggiore le imprese rispetto alle famiglie.

Non sono quindi errate le rilevazioni ISAE e ISTAT sulla povertà percepita, perché se intorno ad un nucleo familiare la ricchezza cresce sistematicamente e costantemente in maniera maggiore di quanto non si riesca ad ottenere con le proprie risorse, aumenta la sensazione di povertà di questi soggetti anche se il loro reddito reale non diminuisce e non giunge a coincidere con la soglia di povertà assoluta (stabilita dall'ISAE in 1.700 euro al mese per famiglia).

³ Istituto Tagliacarne per il valore aggiunto procapite nella Provincia di Roma; Banca d'Italia per il reddito familiare procapite nel Centro Italia

L'Agenzia ha effettuato una simulazione della spesa sostenuta da una famiglia di tre persone per i principali servizi pubblici locali (igiene urbana, elettricità, gas, acqua e trasporto pubblico) comparando i livelli tariffari delle principali città italiane. Si è ottenuto un ampio margine di variabilità, con una spesa che passa dai 1.324 euro l'anno di Brescia fino ai 1.652 di Palermo. Roma si colloca nella fascia intermedia, con una spesa pari a 1.420 euro l'anno. Tuttavia, se rapportiamo tali importi al reddito medio così da misurare l'impatto reale che essi hanno sui bilanci familiari, si osserva come l'incidenza percentuale possa assumere valori anche doppi fra le diverse città: la spesa per questi servizi è infatti pari al 3,5% del reddito medio annuale di una famiglia di Brescia mentre pesa per quasi l'8% a Palermo ed il 7,2% a Napoli. A Roma, la spesa per questi servizi è pari a circa il 4% del reddito medio annuo. Si tratta di un importo non preoccupante ma comunque significativo.

In questo quadro, bisogna porre quindi particolare attenzione ad ipotesi di rimodulazione di tariffe dei servizi pubblici che non tengano conto, fra le altre cose, anche degli aspetti redistributivi. Non sembrano andare in tale direzione le proposte di nuova tariffazione della sosta a pagamento che prevedono una tariffa fissa di 45 euro per ogni vettura dei residenti nelle zone blu, senza alcun riferimento a criteri di progressività che potrebbero scaturire, ad esempio, dal numero di auto possedute dal nucleo familiare, prevedendo l'esenzione per la prima auto, una tariffa ragionevole per la seconda ed una fortemente progressiva dalla terza in su. Una tariffa fissa ed uguale per tutti, viceversa, non discrimina fra redditi diversi compromettendo in tal modo il principio di equità.

La tariffa può quindi rappresentare un efficace strumento a disposizione dell'ente locale per attivare politiche di redistribuzione, anche se parziali. Infatti, nel caso di molti servizi pubblici, sembra essere maggiormente adeguata a svolgere tale funzione piuttosto che a regolare il consumo.

Nel settore idrico, la comparazione dei livelli tariffari romani con quelli degli altri gestori italiani ed europei, permette di accertare un buon livello dell'accessibilità economica al servizio. In questo settore, inoltre, l'analisi del livello del consumo in funzione della tariffa mostra una significativa assenza di correlazione (cioè una sostanziale indipendenza della quantità di acqua consumata al suo prezzo), fattore che sta ad indicare come lo strumento "tariffa" non sia idoneo ad essere utilizzato quale elemento di tutela della scarsità della risorsa. La tariffa, in tal caso, si trova ad assolvere la sua funzione naturale di remunerazione degli investimenti e l'attività di regolazione della scarsità della risorsa e del suo uso dovrà essere incentrata su altri strumenti. Ciò non esime dal considerare con attenzione il fatto che l'applicazione del metodo normalizzato a regime comporterà un aumento della tariffa idrica di circa il 10%.

Una funzione redistributiva viene già assolta in parte dalla tariffa elettrica - anche se in termini inversi rispetto a quelli desiderabili - nel senso che le famiglie si trovano attribuiti valori unitari maggiori di quelli applicati all'intero comparto industriale.

Nel settore del gas, invece, è in corso di applicazione la ripartizione del contributo sociale che il Comune di Roma, per il tramite dell'Assessorato ai Lavori Pubblici, ha attivato nel corso dello scorso anno e che consentirà a numerose famiglie a basso reddito di godere dei benefici del meccanismo.

Maggiori elementi redistributivi possono invece essere rintracciati all'interno della nuova Tariffa Rifiuti applicata dal Comune di Roma. Da una simulazione effettuata dall'Agenzia riguardante i comuni nei quali è in vigore la nuova tariffa in luogo della precedente tassa, risulta che la situazione romana si caratterizza per una ragionevole progressività della TA.RI grazie alla quale sono premiate le superfici piccole rispetto alle grandi e non eccessivamente penalizzati i nuclei familiari numerosi. Inoltre, la tariffa rifiuti presenta una ripartizione del costo fra utenze

domestiche e non domestiche favorevole alle prime che sostengono il 45% circa dei costi totali del servizio.

Perdonerete a questo punto una breve digressione: i confronti fra città nel settore dell'igiene urbana, mostrano anche un'altra tipologia di risultati oltre a quelli appena evidenziati, che sono riferiti alla presenza di probabili diseconomie di scala. Infatti, il costo totale del servizio per abitante nei grandi comuni risulta maggiore del 35% rispetto alle altre dimensioni⁴ e, nel dettaglio, tale costo è da imputare per la maggior parte alla componente di spazzamento i cui 36 euro l'anno per abitante rappresentano uno scostamento del 350% rispetto agli 8 euro che si spendono nei comuni di medie dimensioni. Il dato specifico di Roma conferma tale tendenza ove si consideri che il costo totale medio per abitante per l'intero servizio di igiene urbana è di 136 euro l'anno a fronte di una media nazionale di 115 euro.

Se verificata, tale circostanza potrebbe far assumere due orientamenti all'Amministrazione, non necessariamente divergenti fra loro:

- a) operare una divisione del servizio di spazzamento su dimensioni minori ed affidare il servizio a gestori diversi selezionati con gara;
- b) articolare l'intera organizzazione dell'attuale gestore come se fossero "enne" aziende separate di dimensione pari a quella ottima minima.

Il recupero di tali diseconomie di scala, ove verificate, comporterebbe un abbattimento del costo per abitante e consentirebbe una riduzione della Tariffa Rifiuti.

Nel chiudere la digressione e giungere alla conclusione di questa prima parte della presentazione, vale rammentare che nel dibattito su queste tematiche è radicata un'opinione largamente diffusa e sostanzial-

⁴ *Elaborazioni su dati dell'Osservatorio Nazionale Rifiuti*

mente corretta, secondo la quale prima di distribuire il reddito bisogna creare le condizioni attraverso le quali la ricchezza possa essere prodotta ed accumulata. Tuttavia, bisognerà pur iniziare ad individuare la fase in cui, a fronte dell'avvenuta (e registrata) produzione di ricchezza, possa essere avviata la sua redistribuzione ed individuati gli strumenti con cui operare. Quello attuale, sulla base delle considerazioni sin qui fatte, sembra essere un buon momento.

Esaurite le considerazioni di carattere distributivo, altrettanto rilevante è la questione rappresentata dal numero di opzioni tariffarie. L'Agenzia, in sede di presentazione della Relazione annuale 2003, evidenziò come la limitatezza di tale strumento privi l'Amministrazione di un efficace mezzo di governo del sistema dei servizi pubblici locali in particolare in quei settori per i quali la concorrenza è scarsa o impossibile.

Giova ricordare che per "opzione tariffaria" si intende la possibilità per l'utente generico di scegliere fra diversi prezzi per il consumo di un particolare servizio che meglio si adatta al proprio profilo. Nel settore del trasporto pubblico, ad esempio, le principali città italiane propongono un numero di opzioni tariffarie assai più ampio di quanto non avvenga a Roma, dimostrando così una maggiore duttilità dell'offerta che, in alcuni casi, può contribuire a creare nuova domanda altrimenti inespressa.

L'innovazione tecnologica consente oramai, con ragionevole grado di facilità, di misurare tempi e luoghi di consumo. In un'ottica di razionalizzazione dei consumi e di contributo ad obiettivi di sostenibilità ambientale, è possibile immaginare un percorso che consenta l'introduzione di tariffe orarie, sia per quanto riguarda il settore energetico (elettricità e gas), sia per quello idrico, sulla base dell'ipotesi che il valore di un bene - ancorché sottoposto ad obblighi e vincoli di servizio pubblico - dipenda anche dal tempo e dal luogo in cui viene consumato. Su tutto ciò non è

possibile non registrare un ritardo di Acea rispetto ad Enel nell'adozione di investimenti che consentano la misurazione oraria dei consumi e, quindi, la conseguente applicazione di opzioni tariffarie che vadano in tale direzione. In tutte quelle città in cui le aziende locali hanno introdotto opzioni tariffarie ulteriori rispetto a quelle stabilite dall'Autorità per l'energia, le simulazioni effettuate dall'Agenzia mostrano significativi vantaggi per gli utenti. A Roma, come ricordato, questa possibilità ancora non esiste, nonostante sia ultimamente intervenuta una nuova raccomandazione dell'Autorità per l'energia elettrica in tal senso⁵.

I medesimi fattori di innovazione tecnologica che consentono la misurazione oraria dei consumi elettrici, potrebbero consentire la possibilità di prevedere opzioni tariffarie anche nel settore della sosta a pagamento, istituendo tariffe differenziate per congestione del territorio e per tipologia di domanda. Se infatti l'obiettivo del sistema della sosta tariffata è quello di consentire il rapido avvicendamento delle vetture, allora sarà opportuno immaginare soluzioni che incentivino questa tipologia di uso dello spazio pubblico, ad esempio prevedendo specifici carnet di abbonamenti a prezzo ridotto per la sosta breve. Anche in questo caso, è di aiuto il confronto con le altre città dal quale si evince come le soluzioni - in termini di opzioni tariffarie - possono essere assai ricche, con indubbi vantaggi per gli utenti.

Per poter svolgere in piena autonomia la propria attività e poter rispondere in maniera adeguata al mandato istituzionale che, fra le altre cose, prevede di fornire una accessibile rappresentazione dello stato dei servizi pubblici nella città di Roma, l'Agenzia si è dovuta dotare di una bussola: questa bussola è data dall'indipendenza di giudizio basata su

⁵ *Autorità per l'energia elettrica ed il gas - Raccomandazione in materia di proposta di opzioni tariffarie per l'anno 2005*

rilevazioni e numeri che possano rappresentare nella maniera più condivisa possibile quale sia lo stato dei servizi. Le misurazioni possono riguardare diverse caratteristiche del servizio pubblico: in primo luogo il grado della sua accessibilità sia essa economica (principalmente definita dal livello delle tariffe appena trattato), fisica (in termini di quantità) o commerciale (cioè relativa al rapporto con gli utenti) e, a seguire, il livello di qualità erogata.

Con riferimento agli aspetti quantitativi, esposti con maggior livello di dettaglio negli specifici capitoli della Relazione, essi sono descritti sia dall'ammontare di "produzione" del servizio, sia dagli investimenti che si realizzano nel comparto. Non tutti i settori si muovono nella stessa direzione.

Per quanto riguarda il settore idrico, a fronte di una buona disponibilità di acqua pro capite al giorno (pari a circa 290 litri, che posiziona la città di Roma ai primi posti nel confronto con le altre città italiane ed europee), si registra un livello di investimento che, nel corso degli ultimi dieci anni, marca un andamento che oscilla fra i 25 ed i 30 milioni di euro l'anno. In termini prospettici, il livello di investimento previsto all'interno dell'ATO2 - Roma è pari a 18,63 euro pro capite annuo per i prossimi 30 anni, valore corrispondente a circa la metà della media nazionale (34,85). Tali andamenti e livelli di investimento possono contribuire in parte a spiegare come mai la percentuale di acqua dispersa sulla rete di distribuzione si aggiri su valori prossimi al 30% di quella immessa.

Nel settore dei trasporti e della mobilità, negli ultimi anni e coerentemente con gli obiettivi fissati dal Piano Generale del Traffico Urbano del 1999, l'offerta di trasporto pubblico ha avuto un andamento crescente ed è passata dai 153 milioni di vetture/km offerte nel 2001 ai 170 milioni del 2003 (+11%). Conseguentemente, la domanda soddisfatta passa dai 1.036 milioni di viaggiatori trasportati nel 1999, ai 1.227 milioni del 2003 (+18,4%). Si tratta di quantità di servizio assai significative che possono

essere riassunte dall'idea che a Roma, in un anno, il sistema del TPL ha garantito un numero di spostamenti pari all'intera popolazione cinese che, a sua volta, corrisponde ad un quinto della popolazione mondiale.

Di fronte a tali numeri, l'Agenzia non può non rimarcare con forza quanto già sottolineato in occasione della scorsa Relazione annuale circa la necessità che il sistema di governo dei trasporti pubblici locali sia maggiormente incentrato sulla prossimità dell'organo chiamato a gestirli. In tal senso Roma non ha, incomprensibilmente, ancora ottenuto dal Governo quei poteri che sono già stati riconosciuti ad altre città italiane e ciò, compromettendo la rapidità delle decisioni nel settore della mobilità, comporta un grave danno per i cittadini.

In questo quadro, il Consiglio Comunale ha recentemente adottato due delibere (nn. 126 e 127 del 2004) che ridisegnano l'intera organizzazione del TPL romano. Dal punto di vista della regolamentazione, se da un lato si è risolto il problema legato all'assetto precedente riconducendo opportunamente la titolarità dei contratti di servizio in capo al Comune di Roma, dall'altro si è disegnato un sistema che potrebbe generare qualche difficoltà in futuro, considerata la fusione fra ATAC e STA. La futura Agenzia per la Mobilità, infatti, svolgerebbe compiti e funzioni in tutti e tre i comparti di attività del sistema della mobilità (pianificazione e controllo, esercizio operativo, fornitura di servizi strumentali all'esercizio operativo), tali da determinare irrisolvibili conflitti di interesse. Ciò vale, a titolo di esempio, per quanto concerne la previsione di affidare al futuro soggetto i servizi di sosta a pagamento che, nelle principali città italiane, sono invece gestiti dalle aziende di trasporto pubblico.

Il Comune di Roma ha inoltre deciso di avvalersi della possibilità di affidamento diretto dei servizi prevista dal novellato art. 113 del TUEL, rinunciando all'adozione di meccanismi concorsuali per individuare il soggetto gestore del trasporto pubblico locale. Tale decisione impone un ancor più rigoroso sistema di monitoraggio delle prestazioni rese dalle

diverse aziende che operano nel settore, accompagnato da un altrettanto realistico ed articolato sistema di incentivi e sanzioni, in modo da garantire una maggiore efficienza e servizi di maggiore qualità.

Infatti, se questo sistema dovesse risultare incompleto a causa di una non chiara determinazione degli indirizzi dell'Amministrazione circa gli obiettivi di servizio che si intendono raggiungere utilizzando lo strumento degli incentivi economici, oppure a causa dell'evanescenza della funzione di controllo e sanzione il cui punto principale consiste nell'accesso alle informazioni rilevanti, si determinerà l'effetto di compromettere quel modello romano del trasporto per l'introduzione del quale si sono spese ingenti risorse negli anni passati, senza poter usufruire dei suoi benefici.

Nel corso dell'anno l'Agenzia ha inoltre avanzato una proposta di riforma del servizio taxi. Tale proposta era intesa ad introdurre innovazioni di sistema che consentissero di aumentare l'offerta del servizio (con beneficio per gli utenti) senza aumentare il numero di licenze (quindi senza costi per gli attuali operatori), tramite l'adozione di modifiche normative che, consentendo la possibilità di assegnare la titolarità della licenza anche alle persone giuridiche e consentendone il cumulo, avrebbero determinato un regime organizzativo misto in cui ai tradizionali operatori taxi si sarebbero affiancati soggetti "industriali" (con beneficio in termini di assunzione di autisti iscritti al ruolo dei conducenti e di investimenti per la città). La proposta ha incontrato l'accesa opposizione di una parte degli operatori sfociata nell'approvazione di un protocollo di intesa fra Comune di Roma ed associazioni di categoria. Tale accordo, oltre a "rigettare" la proposta avanzata dall'Agenzia, così come richiesto dalla parte più rumorosa dei contestatori, ha fra le altre cose "sbloccato" l'emissione delle 300 nuove licenze già previste dal precedente protocollo del 2001 e mai rilasciate. In tal modo, l'offerta complessiva del servizio che verrà reso agli utenti passerà dagli attuali 2,19 taxi ogni mille abitanti ai 2,20 della situazione a regime e tale rimarrà per molti anni. Per i taxi, dunque, rimane irrisolto il problema della quantità di servizio disponibile all'utenza.

Anche il settore della distribuzione del gas naturale presenta sia elementi positivi che indubbe criticità, in particolare per quanto riguarda l'accessibilità commerciale ed economica.

Con riferimento a quest'ultima, occorre sottolineare con estrema chiarezza che ci sono troppe tasse sulle tariffe del gas: in media, a livello nazionale il loro peso è pari a quasi la metà dell'intero costo della fornitura (45%) e questo rappresenta un fattore pesantemente distorsivo dell'intero mercato energetico. A Roma l'imposta sulla tariffa per coloro che utilizzano il gas quale vettore di riscaldamento domestico, incide per il 42% circa. Nel confronto internazionale dei prezzi, questa circostanza porta Roma ad essere una delle più care città d'Europa, con tariffe unitarie anche doppie rispetto a Londra. A tale primato negativo concorre in maniera significativa l'elevato livello dell'addizionale fissata dalla Regione Lazio al valore massimo (3,1 eurocent/mc) in controtendenza rispetto agli orientamenti della Regione Lombardia che l'ha abolita con la finanziaria regionale del 2002 e con le Regioni a statuto speciale che l'hanno posta pari a zero.

Dal punto di vista della qualità erogata, gli indicatori di sicurezza e di qualità commerciale mostrano livelli soddisfacenti ed in miglioramento.

La soglia di sicurezza sulla rete di distribuzione del gas cittadina risulta elevata anche in virtù dell'imponente piano di investimenti che ha previsto la sostituzione di oltre 600 km di rete attuato dalla società di distribuzione su indirizzo dell'Assessorato ai Lavori Pubblici nella sua qualità di concessionario del servizio. Tale programma procede a tassi di sviluppo maggiori di quelli previsti di circa il 10% all'anno, con evidenti guadagni in termini di qualità del servizio e di sicurezza degli impianti.

L'accessibilità commerciale dei diversi servizi è stata misurata dall'Agenzia con una specifica indagine dedicata al livello di qualità erogata dai diversi contact center delle aziende romane. Anche in questo caso, i risultati specifici di ogni settore sono indicati alla fine di ogni sin-

golo capitolo. In termini generali si sottolinea come il servizio 060606 sia risultato il migliore su tutti i parametri rispetto a quelli aziendali e come sia necessario che il Comune di Roma adotti specifici indirizzi nei confronti delle aziende partecipate affinché sia possibile dedicare un'adeguata attenzione a questo fondamentale aspetto del servizio pubblico, anche prevedendo la possibilità di individuare nei contratti di servizio indicatori specifici di funzionamento dei contact center che siano opportunamente monitorati e valutati analogamente agli altri aspetti più caratteristici e propri dei singoli servizi.

Per completezza informativa, la rappresentazione dello stato dei servizi pubblici deve tener conto delle caratteristiche di qualità erogata in aggiunta agli aspetti quantitativi. A tal fine, e come ricordato più volte, l'Agenzia ha sviluppato un'intensa attività di monitoraggio delle prestazioni rese dalle aziende titolari di contratto di servizio con il Comune di Roma che, nel corso negli ultimi diciotto mesi, si è concretizzata nella produzione e trasmissione al Consiglio Comunale di 23 rapporti di monitoraggio con scadenze predefinite (mensili o trimestrali a seconda dei casi), di cui 9 riguardanti l'illuminazione pubblica, 6 l'igiene urbana, 5 la sosta a pagamento e 3 il servizio di metropolitana.

Il quadro complessivo evidenzia luci ed ombre, con settori per i quali si registra un trend in miglioramento anche se permane una significativa distanza dall'obiettivo (è il caso dell'illuminazione pubblica e della sosta a pagamento) ed altri in cui, a fronte di una maggiore vicinanza all'obiettivo, si registra una sostanziale staticità delle prestazioni (è il caso dell'igiene urbana e del servizio di metropolitana). Elementi di dettaglio maggiore sono contenuti nei rispettivi capitoli settoriali della Relazione.

In questa sede, preme soltanto fornire quella che si ritiene una corretta chiave di lettura dei dati di monitoraggio relativi al particolare seg-

mento del livello di pulizia delle strade. L'Agenzia ha rilevato livelli di pulizia "almeno sufficienti" nell'80% dei casi; questo dato non contiene elementi di giudizio del genere "bocciato" o "promosso" come spesso si legge sui quotidiani, ma va letto esclusivamente nella sua componente aritmetica che ci informa, semplicemente, che ben due strade su dieci sono sporche. L'obiettivo previsto dal contratto di servizio per il 2005 è che tale valore raggiunga il 90% (era l'88% nel 2004); ciò significa che non più di una strada su dieci dovrà risultare, a seguito dei monitoraggi, con un livello di pulizia insufficiente. La differenza fra la percezione di una città sporca ed una (ragionevolmente) pulita, sta tutta nell'intervallo fra i valori di 80 e 90 per cento, dal momento che raggiungere l'obiettivo assegnato dal Contratto di servizio non significa soltanto migliorare del 10% le prestazioni dell'azienda ma, piuttosto, dimezzare la quantità di rifiuti presente nelle strade.

A proposito dell'attività di monitoraggio, occorre anche ricordare che, al momento dell'adozione del Piano Regolatore Sociale avvenuta nello scorso mese di marzo, il Consiglio Comunale ha assegnato all'Agenzia il compito di mettere a punto e realizzare un sistema di monitoraggio della qualità dei servizi di assistenza domiciliare basato su specifici indicatori di performance, i cui risultati costituiranno elemento di valutazione da parte dell'Amministrazione circa la permanenza o meno dei soggetti erogatori nei registri di accreditamento e saranno oggetto di uno specifico rapporto annuale al Consiglio comunale. Le metodologie e le procedure di valutazione sono attualmente sottoposte alla consultazione di tutti gli attori del settore e condurranno, entro la fine dell'anno, all'adozione di un sistema condiviso e partecipato che consentirà a Roma, primo Comune in Italia, di effettuare indagini di qualità erogata in un settore altamente sensibile e delicato quale quello dell'assistenza e della cura alla persona.

Analoghe iniziative sono in corso di definizione per la valutazione ed il monitoraggio dei servizi funebri e cimiteriali, altrettanto sensibili.

La Commissione Europea ritiene - con il già citato Libro Bianco - che il momento del controllo sia fondamentale all'interno del processo di erogazione dei servizi pubblici, in particolare per assicurarne il mantenimento delle caratteristiche di qualità ed efficienza. Cito: *“la Commissione rimane dell'avviso che le valutazioni e i controlli sistematici rappresentino uno strumento essenziale per mantenere e sviluppare all'interno dell'Unione europea dei servizi di interesse generale accessibili, di alta qualità, efficienti e a prezzi abbordabili.”*

L'attività di monitoraggio dell'Agenzia è informata a questi obiettivi e, in particolare, a tradurre le informazioni raccolte nel corso dell'attività di monitoraggio in indicatori leggibili e comprensibili, la cui divulgazione, oltre a rappresentare un obbligo previsto dalla delibera istitutiva, garantisce che attorno ad essi si sviluppi un condiviso processo di comprensione collettiva sull'andamento dei servizi.

Un completo ed esauriente rendiconto dell'intera attività svolta dall'Agenzia, assai ricca e che non si limita al solo controllo e monitoraggio ma si alimenta anche di studi, analisi e pareri resi ai diversi organi del Comune di Roma, può essere rintracciato nel primo capitolo della Relazione. Per parte mia, ci tengo a ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile realizzare il percorso fin qui compiuto, a partire dai miei colleghi, il Vice Presidente Federico Colosi ed il Consigliere Sergio Migliorini per la collaborazione, l'attenzione e l'impegno con cui si sono dedicati al lavoro in Agenzia. Un particolare apprezzamento e riconoscimento deve essere doverosamente reso al nucleo portante dell'Agenzia rappresentato dal direttore e dall'intero gruppo dirigente, dal personale e dai preziosi collaboratori che svolgono il loro lavoro con dedizione e professionalità.

Come si è tentato di rappresentare in precedenza, è opinione dell'Agenzia che si stia imponendo una nuova domanda di welfare e di

servizio pubblico determinata, fra l'altro, anche dalla situazione di incertezza economica in cui si trovano molte famiglie. Per incontrare tale domanda in termini adeguati a garantirne la sua soddisfazione occorre rinnovare un patto civico perché quello tradizionale è ormai sotto stress. Stress finanziario, di qualità, di incertezza sulla missione delle aziende pubbliche locali. Rinnovare il patto significa quindi creare le condizioni, anche redistributive, che consentano di “stare bene” nelle nostre città, in ordine allo stile di vita, alla cultura, alle relazioni sociali che, in una città come Roma, possono essere ragionevolmente attese dalla maggioranza della popolazione.

Il “welfare municipale di prossimità” è un sistema storicamente consolidato, riconosciuto ed accettato. Dal suo rilancio può rinascere un nuovo protagonismo dell'esperienza solidaristica municipale che ispirò il lavoro e l'opera di Montemartini. Dalla sua assenza o dall'evanescenza del sistema dei valori che lo sostanziano trae origine il progressivo indebolimento dei tessuti connettivi di una comunità. È nell'interesse di tutti i cittadini, utenti ed imprese, indirizzare gli sforzi affinché si concretizzi la prima ipotesi in luogo della seconda.