
1. Evoluzione del quadro normativo dei servizi pubblici e attività svolta dall'Agenzia: un quadro d'insieme

1.1 Principali novità del contesto normativo e istituzionale relativo ai servizi pubblici locali

La disciplina dei servizi pubblici locali non ha subito, nel corso dell'ultimo anno, significative modifiche. Sono invece intervenuti alcuni provvedimenti di assestamento che hanno meglio definito i caratteri salienti della riforma del 2003¹. Questa si caratterizza per alcuni elementi che possono essere qui richiamati, in forma schematica, come segue:

- modifica delle disposizioni in materia di affidamenti, che nel nuovo testo prevedono la codifica delle uniche modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali e della erogazione dei servizi di rilevanza economica compatibili con il diritto comunitario;
- individuazione del termine del 31 dicembre 2006 per gli affidamenti non conformi al nuovo ordinamento (salvo alcune eccezioni);

- distinzione tra servizi pubblici locali aventi rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica;
- esclusione delle concessioni a terzi e delle società miste tra le modalità di gestione previste per i servizi privi di rilevanza economica;
- esclusione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale dalla disciplina, con esclusivo assoggettamento di tali settori ai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79, e 23 maggio 2000, n. 164.

1.1.1 Normativa sull'affidamento dei servizi pubblici locali

Con riguardo alle modalità d'affidamento, si rammenta che le uniche modalità di affidamento dell'erogazione dei servizi a rilevanza economica previste dalla nuova normativa sono, con riferimento alla titolarità degli stessi:

¹ Nel 2003 l'art. 113 del D.lgs. 118 agosto 2000, n. 267 (TUEL) era stato modificato dall'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, in seguito convertito in legge dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 e dell'art. 4, comma 234, L. 24 dicembre 2003, n. 350.

- “società di capitali” individuate attraverso l'espletamento di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- “società a capitale misto pubblico-privato” nelle quali il socio privato venga scelto, anche in questo caso, attraverso l'espletamento di gara ai sensi della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici;
- “società a capitale interamente pubblico” a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (c.d. affidamenti *in-house*)².

In ordine alla gestione delle dotazioni essenziali (*essential facilities*), è consentito il loro affidamento (anche mediante scorporo dell'attività di gestione del servizio) a società a totale capitale pubblico locale. Quanto alla proprietà delle dotazioni, si prevede che “gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile”³.

Queste innovazioni, ed in particolare l'introduzione della possibilità di affidamento *in-house*, innestandosi su una normativa dei servizi pubblici locali (Spl) che aveva in gran parte digerito la separazione dei compiti di indirizzo e controllo (riservati al Comune) da quelli di gestione (svolti da imprese specializzate), hanno avuto riflessi sulle forme di governo degli stessi Spl.

Non si può negare che il completamento della riforma abbia reso più complessa l'interpretazione del sistema delle funzioni di regolazione affidate agli Enti Locali. Come anticipato, il nuovo testo del TUEL, prevedendo tre possibili forme di affidamento dei Spl, attribuisce alla discrezionalità dell'Ente Locale un più ampio menù delle gestioni possibili e opportune. Tuttavia, tale discrezionalità viene esplicitamente esclusa in alcuni settori, sottoposti ad una normativa specifica che impone la gara come unica forma di affidamento (come nel caso del trasporto pubblico locale).

Circa l'affidamento *in-house*, inoltre, sussistono alcuni dubbi su come debba essere concretamente tradotta la nozione di controllo specificata nella legge. Con riferimento al solo settore idrico, una Circolare del Ministero dell'ambiente offre un'interpretazione restrittiva dell'istituto dell'affidamento *in-house*: gli Enti Locali possono ricorrere a tale modello societario solo in casi eccezionali e residui, posto che questa particolare tipologia gestionale confligge con il testo dei trattati comunitari (in particolare con il rispetto delle norme sulla libera circolazione dei beni e dei servizi e con i principi di non discriminazione, di parità di trattamento, trasparenza e mutuo riconoscimento; Cfr. Cap. 8). In altri settori, sono mancati interventi analoghi in grado di orientare gli amministratori, con il risultato che nelle varie realtà locali potrebbero venire a coesistere diversi modelli gestionali, in funzione di scelte anche arbitrarie da parte degli Enti Locali. A tale proposito, va segnalato che il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di Giustizia europea una legge regionale del Trentino-Alto Adige che prevede l'affidamento diretto (senza gara) di un servizio pubblico a una società prevalentemente pubblica: la questione sollevata dal Consiglio di Stato e la relativa giurisprudenza hanno rilevanza sostanziale sul quadro normativo nazionale in materia di Spl. Infine, è importante sottolineare come la nuova forma di affidamento prevista nell'ordinamento comporti uno sforzo di adattamento anche per quelle amministrazioni che avevano previsto la costituzione di società *holding* per il governo dei servizi pubblici.

Per i servizi privi di rilevanza economica, il giudice costituzionale⁴ ha rimosso alcune norme di riferimento che indirizzavano le Regioni nell'individuazione delle forme di affidamento, dei criteri di assegnazione delle gare e dei contenuti dei Contratti di servizio (fatta salva la possibilità per le Regioni di richiamarsi ai criteri stabiliti nella Direttiva 2004/18/CE in materia di appalti pubblici di servizi, peraltro indicata dalla stessa Corte)⁵. In tale nuovo contesto e in assenza di una disciplina regionale, i Comuni hanno ampia discrezionalità nella scelta delle formule gestionali per i servizi pubblici locali (Cfr. Par. 1.1.4).

² D.lgs. n. 267/2000, art. 113, c. 5.

³ D.lgs. n. 267/2000, art. 113, c. 13.

⁴ Sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 della Corte Costituzionale.

⁵ In particolare, la sentenza citata comporta la rimozione dell'art. 14, c. 1, lettera e) della legge 326/2003 (e di conseguenza dell'art. 113, c. 7 del TUEL) e dell'art. 14, c. 2, della legge medesima (e quindi dell'intero art. 113 bis del TUEL). L'argomento è trattato in dettaglio nella *Relazione Annuale 2004* di questa Agenzia.

1.1.2 Servizi a rilevanza economica e servizi privi di rilevanza economica: alcuni criteri di distinzione

Come già notato in precedenza, l'introduzione del più ampio concetto di servizio a rilevanza economica, in luogo di quello a rilevanza industriale, contribuisce ad ampliare la discrezionalità degli amministratori locali, specialmente considerando che molte aziende erogatrici di servizi pubblici accanto all'espletamento di attività puramente imprenditoriali esercitano attività a rilevanza sociale. Mentre, infatti, la formulazione del vecchio art. 113 del TUEL demandava ad un regolamento l'individuazione dei servizi pubblici industriali, l'attuale formulazione delle norme sui servizi a rilevanza economica, il cui contenuto varia in funzione degli specifici contesti territoriali del servizio, affida all'interprete l'individuazione di tali servizi.

Secondo una recente sentenza del TAR della Sardegna⁶, la distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività. Il Tribunale ha anche precisato che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. La Corte aggiunge inoltre che deve considerarsi privo di rilevanza economica il servizio che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza.

1.1.3 Strategie aziendali prevalenti nel settore dei servizi pubblici locali

Gli sviluppi normativi e, in misura ancora maggiore, i cambiamenti di mercato indotti dai processi di liberalizzazione, hanno influito sul sistema di imprese operante nei settori di Tpl e in particolare in quelli energetici. Sono proseguiti a tutti i livelli i processi di ristrutturazione aziendale, con trasformazione

in società di capitali, accordi, fusioni, alleanze e sviluppo di nuove aree di business, spesso in partnership con terzi. Tale processi hanno generato un ventaglio variegato di strategie.

Alcuni operatori, prevalentemente di piccole dimensioni e localizzati al Nord, hanno attuato processi di aggregazione volti ad acquisire una massa critica adeguata a competere nel nuovo scenario, in particolare all'interno di aree territoriali contigue soprattutto nel settore dell'energia elettrica e in quello idrico-ambientale.

I gruppi societari di grandi dimensioni hanno invece perseguito politiche di rifocalizzazione nei *core business* tradizionali, dopo aver precedentemente assunto dimensioni molto diversificate, anche attraverso alleanze con operatori leader nazionali e internazionali. Riconducibili a questa strategia sono anche quelle politiche volte ad occupare segmenti di attività attigui a quello principale, sfruttando la fidelizzazione dei clienti o cercando sinergie con attività tecnologicamente avanzate in campo ambientale (forniscono un esempio gli investimenti nel segmento della termovalorizzazione effettuati da ASM Brescia, Hera e Meta Modena, tutte attive nei settori energia e rifiuti). Si è osservato anche l'interessamento, ad esempio nel settore del gas naturale, di alcuni operatori internazionali a posizionarsi nei segmenti più liberalizzati del mercato, così come sono proseguite le operazioni internazionali dei maggiori gruppi italiani (è il caso di Acea, Ama, Acegas-Aps o AEM nei mercati dell'Europa orientale, dell'America Latina o dell'Africa).

Con riguardo alle forme organizzative, i diversi osservatori concordano sulla prevalenza della struttura *multiutility*, capace di ottimizzare il rapporto rischio/rendimento⁷.

1.1.4 Normativa regionale in materia di servizi pubblici locali

In materia di servizi pubblici locali, alcune Regioni hanno predisposto una specifica normativa di carattere generale che interviene su elementi decisivi della disciplina statale, prevedendo, tra l'altro, una diversa disciplina del periodo transitorio, concedendo importanti estensioni dello stesso

⁶ Sentenza n. 1729 del 2 agosto 2005 del Tar Sardegna.

⁷ Per le informazioni relative alle strategie delle imprese si sono consultati i seguenti studi:

- "La riorganizzazione del settore del gas al 2004 - Le aziende di distribuzione e le aziende di vendita", Ref. Osservatorio Energia in collaborazione con Anigas, reperibile su <http://www.ref-online.it/pannelli/documenti/ANIGAS.pdf>.
- "Games without frontiers. Nuove tendenze nel mercato del gas naturale", Servizio di ricerca del MedioCreditoCentrale, aprile 2004.

(in entrambi i casi con riferimento al servizio idrico integrato), disciplinando le modalità di gestione dei servizi (che possono essere resi “dal gestore affidatario anche a mezzo di società operative da esso controllate”), identificando nuovi soggetti affidanti (gli ATO) e precisando i metodi tariffari. Alle leggi regionali della Lombardia e dell’Emilia Romagna⁸, si è aggiunta nel 2005 la nuova legge approvata dalla regione Abruzzo. La nuova legge riguarda i servizi pubblici a rilevanza economica⁹ e integra la normativa nazionale specificando i principi di erogazione dei servizi, le forme di affidamento ammissibili e gli strumenti di regolazione. In particolare, la legge stabilisce procedure e orga-

nismi per la consultazione degli organi rappresentativi dei consumatori, delle comunità locali, delle associazioni imprenditoriali e di quelle sindacali al fine di definire i contenuti dei Contratti e delle Carte dei servizi (di cui vengono indicati i contenuti minimi) e istituisce un nuovo organismo di supporto e monitoraggio: l’Osservatorio regionale sui servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Con riguardo ai servizi privi di rilevanza economica, nel corso dell’ultimo anno non si registrano iniziative di Enti Locali e Regioni volte a porre rimedio al vuoto normativo conseguente alla citata sentenza della Corte Costituzionale.

1.2 I servizi pubblici locali nel Comune di Roma

Nel nuovo contesto normativo e in assenza di una legislazione regionale specifica, il Comune di Roma si è orientato soprattutto verso l’adozione del modello di gestione in-house per le maggiori aziende.

Con riguardo alle forme di regolazione dei servizi pubblici locali, la novità rilevante riguarda l’adozione di un provvedimento relativo ai reclami che impone alle aziende erogatrici di servizi l’adozione almeno degli stessi standard di qualità dell’Amministrazione Comunale.

1.2.1 Il nuovo sistema di *governance* delle aziende del Gruppo Comune di Roma

Nel corso dell’ultimo anno la *governance* delle imprese che erogano servizi pubblici nel comune di Roma è stata oggetto di significative variazioni, che hanno preso spunto sia dall’entrata in vigore della riforma in materia di diritto societario, sia della scelta dell’Amministrazione Comunale di adottare il modello gestionale *in-house* per le maggiori aziende. Contestualmente all’adozione di tale modello per le società Met.Ro. S.p.A., Atac S.p.A., Trambus S.p.A., Roma Metropolitane Srl., Risorse per Roma S.p.A., Ama S.p.A. e Centro Ingresso

Carni, ne sono stati rivisti anche gli statuti¹⁰.

I nuovi statuti contengono disposizioni finalizzate a consentire all’Amministrazione Comunale di esercitare in modo omogeneo e strutturato il “controllo analogo” richiesto dall’art. 113 TUEL, nonché la funzione di direzione e coordinamento prevista dalla disciplina dei “gruppi societari”. Gli stessi dispongono, tra l’altro, che le aziende: a) si dotino di un “Codice di *Corporate Governance*” e di un “Codice di Comportamento”; b) predispongano, annualmente, una Relazione Previsionale Aziendale contenente la definizione dei piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali e dei piani di investimento di breve e lungo periodo e, trimestralmente, un *reporting* gestionale.

Il “Codice di *Corporate Governance*”, in linea con le nuove disposizioni statutarie, regola l’organizzazione interna della società, determinandone, conseguentemente, il sistema di direzione e controllo attraverso l’individuazione degli organi societari, del loro funzionamento e delle specifiche competenze ad essi attribuite. Il “Codice di Comportamento” detta le linee guida del Codice Etico di cui si dovranno dotare le Società del “Gruppo Comune di Roma” (anche ai sensi del D.lgs. n. 231/2001), individua i flussi di infor-

⁸ Cfr. *Relazione Annuale 2004* di questa Agenzia, par. 1.1.1.1.

⁹ Legge regionale Abruzzo 5 agosto 2004, n. 23, “Norme sui servizi pubblici locali a rilevanza economica”.

¹⁰ Rispettivamente con Deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 228, 229, 230, 312, 314 del 2004 e 3 e 47 del 2005.

mazione tra gli organi delle singole Società e il Socio Comune di Roma e detta le regole di condotta per le nomine dei componenti dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali delle Società controllate o partecipate di secondo livello. Per entrambi i Codici, l'Amministrazione capitolina ha predisposto schemi comuni per tutte le società, al fine di garantirne uniformità e coerenza¹¹.

Al fine di rendere operativo il nuovo sistema di flussi informativi e il suo monitoraggio è stata attribuita al Dipartimento XV (Ufficio di direzione e coordinamento del "Gruppo Comune di Roma" e per le politiche economiche e di sviluppo) la funzione di raccolta, analisi tecnica, monitoraggio e diffusione al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale e agli uffici amministrativi, delle relazioni programmatiche e del *reporting* sull'andamento economico, finanziario e patrimoniale delle aziende appartenenti al Gruppo. Al fine di consentire a tale Dipartimento di svolgere i nuovi compiti è stato deciso¹², da ultimo, di creare una nuova società a responsabilità limitata, denominata "Servizi Azionisti di Roma S.r.l." avente per oggetto lo svolgimento di attività strumentali alle funzioni istituzionali dello stesso Dipartimento. La nuova società, beneficiando di una maggiore autonomia e flessibilità operativa, dovrebbe consentire di reclutare personale dotato delle competenze necessarie per fare fronte ai nuovi compiti affidati.

1.2.2 Le attività di servizio pubblico nel Gruppo Comune di Roma

Preliminarmente a questa operazione, il Consiglio Comunale, sempre al fine di migliorare il flusso informativo con le società partecipate¹³, ha invitato gli organi amministrativi delle principali società partecipate dal Comune a trasmettere una relazione con la quale si informava l'ente del quadro complessivo delle partecipazioni detenute. Tali relazioni, unitamente ai bilanci, sono state oggetto di una analisi tecnica da parte dell'Agenzia, a seguito di formale richiesta del Consiglio Comunale, che si è avvalsa di un consulente esterno specializzato. L'analisi, basata su dati 2002 e 2003, si è limitata

alle 9 società capogruppo (Atac, Ama, Trambus, Met.Ro., Sta, Risorse per Roma, Assicurazioni di Roma, Fondazione Bioparco e Fondazione Musica per Roma), che attribuiscono al Comune di Roma 64 partecipazioni, ed ha preso in considerazione, con riferimento alle partecipazioni di secondo livello, solo quelle per le quali la quota di partecipazione era almeno pari al 20% del capitale¹⁴.

Il quadro delle partecipazioni societarie risultante da questa analisi appare complesso: a parte due aziende (Bioparco e Musica per Roma) che non possiedono alcuna quota azionaria in altre società e Met.Ro., che attualmente possiede una partecipazione soltanto nell'azienda Assicurazioni di Roma, tutte le altre utilizzano anche lo strumento partecipativo in altre società per lo svolgimento del proprio oggetto sociale, per un totale di circa quaranta aziende.

Dal punto di vista delle attività aziendali, l'aspetto che in questa sede merita di essere commentato non è tanto quello relativo alle risorse o ai valori economici (dipendenti, valore della produzione, capitale investito netto e indebitamento finanziario netto), di cui si possono trovare dati aggiornati al 2004 sul Documento di Programmazione Finanziaria per il 2006, bensì la ripartizione delle attività con riferimento alla tipologia e alla localizzazione dei servizi.

A tale fine è stata effettuata una ripartizione, sulla base del valore della produzione, per individuare la percentuale imputabile ad attività di servizio pubblico rispetto a quelle di mercato, e per comprendere come si suddivida l'utenza di riferimento tra quella residente nel territorio del Comune di Roma e nelle aree al di fuori dello stesso.

In sintesi, le società analizzate appaiono totalmente orientate a soddisfare le esigenze di servizio pubblico (alle quali è imputabile il 92% del valore della produzione) e, in particolare, nei confronti dei cittadini romani (la localizzazione del servizio si ha per il 98% all'interno della capitale); tale tendenza di base trova la sua espressione massima nel caso del trasporto pubblico locale (Tpl) per il quale le percentuali sopra indicate risultano entrambe pari al 100%.

¹¹ La Deliberazione della Giunta Comunale n. 165 del 30 marzo 2005 ha approvato gli schemi dei Codici di Comportamento e di *Corporate Governance*, unitamente ai contenuti della Relazione Previsionale Aziendale e del *reporting* aziendale, da inviare alle società del "Gruppo" per il relativo recepimento.

¹² Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 188 del 2 agosto 2005.

¹³ Che, ricordiamolo, prende le mosse dalla Deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 19 gennaio 2004, in materia di *indirizzamento e controllo delle società partecipate dal Comune di Roma*.

¹⁴ Complessivamente sono state analizzate 40 società.

Dall'analisi per macrosettori, si è evidenziato un contributo alla produzione di valore pari al 67% per il Tpl, al 28% per l'igiene urbana e solo pari al 5% per le attività diversificate; d'altronde, il Tpl presenta sia il maggior numero di dipendenti, sia il primato in termini di valore della produzione per addetto rispetto agli altri due settori (il valore della produzione per addetto del Tpl è pari a 107 migliaia di Euro/unità rispetto a 61 migliaia di Euro/unità dell'igiene urbana e a 105 migliaia di Euro/unità delle attività diversificate), anche a fronte di un costo medio del lavoro più elevato (40 migliaia di Euro/unità rispetto ai 31 dell'igiene urbana e ai 35 delle attività diversificate). Si aggiunge poi che il 73% del valore della produzione totale generato da tali partecipazioni¹⁵ viene realizzato nei confronti del Comune di Roma e solo il 27% verso terzi.

Un'analisi di comparazione temporale tra i valori del 2002 e quelli del 2003 assunti dal valore della produzione, dal numero di unità di personale, dal costo del lavoro e dal margine operativo lordo, ha messo in luce incrementi positivi per tutto il set dei principali indicatori. Le *performance* migliori sono state registrate dall'igiene urbana e dalle altre attività, mentre più problematica appare la situazione del Tpl.

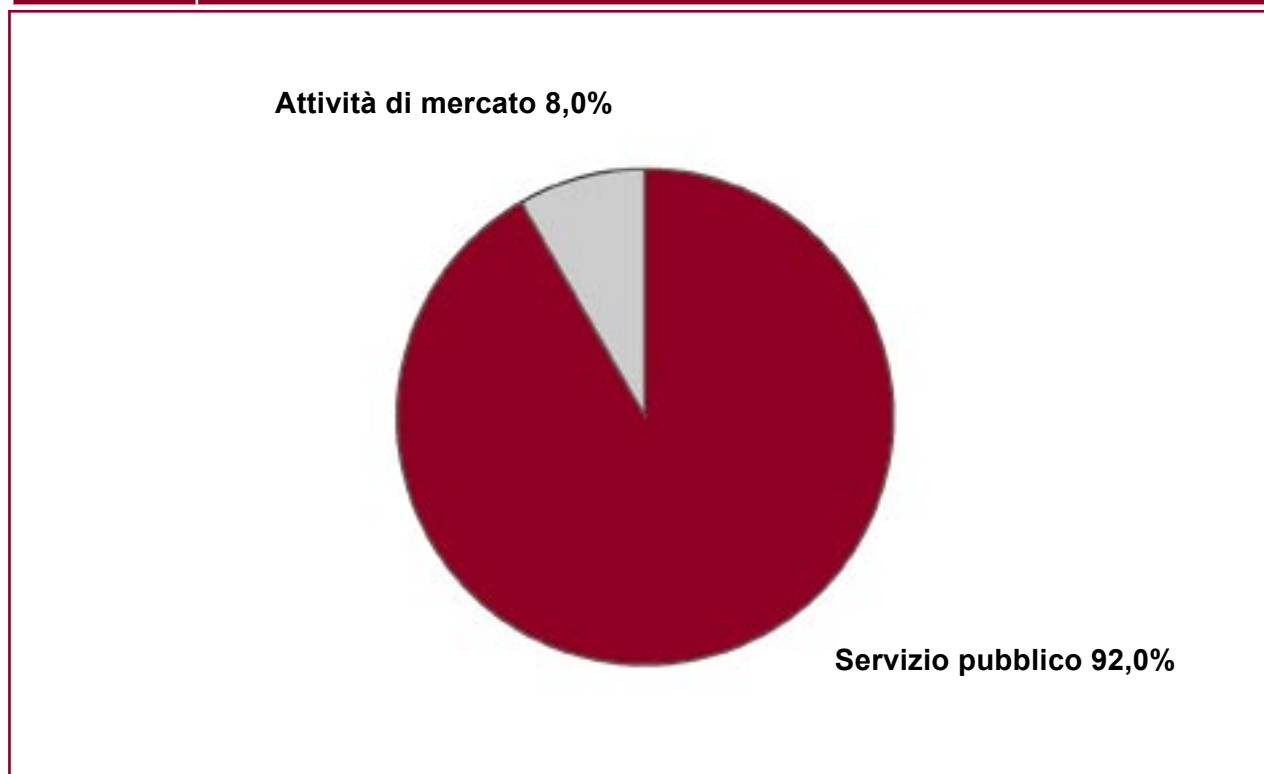
Il Tpl mostra un incremento del valore della produzione pari solo al 3%, con un numero di dipendenti ed un costo del lavoro solo in leggera diminuzione, ed un margine operativo lordo che, pur in deciso miglioramento, permane di segno negativo.

Il capitale investito netto è aumentato sia nel Tpl che nell'igiene urbana ma è diminuito del 14% per le attività diversificate, soprattutto in seguito alla contrazione del capitale circolante netto.

Fig. 1.1

La tipologia di servizio delle imprese del "Gruppo Comune di Roma"*

Anno 2003



(*) Escluse società quotate.

¹⁵ Nel quale, a causa della mancanza di dati, non è stato considerato l'apporto di alcune partecipazioni per un totale pari al 2% del valore della produzione.

I principali obiettivi strategici che le società del Gruppo Comune di Roma intendono perseguire riguardano per lo più la razionalizzazione dei costi e lo sviluppo del *core business*, sempre all'interno del perimetro capitolino; solo una minoranza delle società campione appaiono orientate ad espandere oltre il territorio comunale la loro attività.

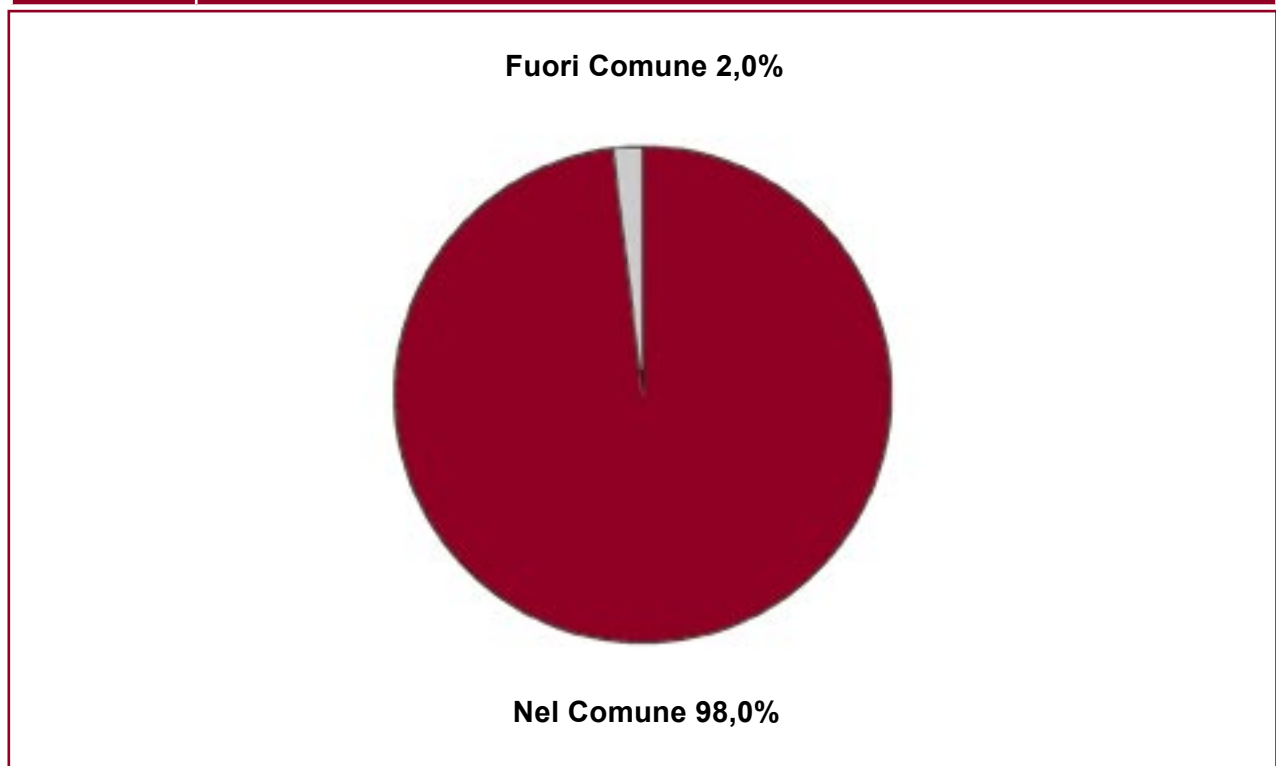
Le principali criticità che interessano il Gruppo sono legate ai rischi di dispersione di valore, dovuti alla presenza di molte aziende a bassa o negativa

redditività e ad un notevole ricorso all'indebitamento, testimoniato da gradi di *leverage* abbastanza elevati e da *interest coverage ratios* spesso molto bassi o negativi; per l'igiene urbana si aggiunge un rischio di duplicazione di funzioni (vi è un elevato numero di aziende con oggetto sociale molto simile), la presenza di alcune società inattive ed una condizione di accentuata tensione finanziaria, legata principalmente agli effetti del passaggio alla gestione diretta della tariffa rifiuti.

Fig. 1.2

La localizzazione del servizio delle imprese del "Gruppo Comune di Roma"*

Anno 2003



(*) Escluse società quotate.

1.2.3 La gestione dei reclami dei cittadini nelle aziende erogatrici di servizio: verso nuove regole

Tra le novità che riguardano la regolazione dei

rapporti tra il Comune di Roma e le aziende erogatrici di servizio all'interno del Contratto di servizio, occorre segnalare l'approvazione del "Regolamento per la gestione ed il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti nel

¹⁶ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005.

Comune di Roma”¹⁶. Il Regolamento, oltre a stabilire competenze precise, procedure e tempi certi di lavorazione e risposta ai reclami e suggerimenti dei cittadini-utenti interni all’Amministrazione stessa, stabilisce che i Contratti di servizio e le eventuali Carte dei servizi devono contenere “specifiche clausole che impongono alle Aziende l’adozione almeno degli stessi standard di qualità dei servizi previsti per il Comune di Roma”. In particolare per le due fasi di più stretta “comunicazione” con i cittadini, cioè l’accoglienza della segnalazione/reclamo e la relativa risposta, si prevede “l’obbligo della creazione di strutture fisiche (come sportelli e *call center*)” e la presenza di “modulistica, personale, linee telefoniche adeguate a ricevere i reclami in tutte le forme ammissibili (lettera, fax, telefono,

posta elettronica, ecc...)” e “l’obbligo del rispetto dei tempi di istruttoria e risposta, almeno uguali” a quelli previsti dal Regolamento Comunale (anche in questo caso 30 giorni).

Il Regolamento attribuisce inoltre all’Agenzia stessa la facoltà di effettuare propri “monitoraggi sull’andamento dei reclami relativi alle aziende”.

Il provvedimento emanato apre una fase di lavoro congiunto dell’Amministrazione Comunale e delle Aziende, volta alla esatta definizione degli standard e delle procedure da inserire nei Contratti di servizio in essere o in corso di rinnovo, che verranno sottoposti per il parere preventivo all’Agenzia. Una volta che gli standard e le procedure diverranno obblighi contrattuali, l’Agenzia potrà avviare e definire l’attività di monitoraggio attribuita al riguardo.

1.3 Attività svolta dall’Agenzia e risorse

Nel periodo tra giugno 2004 e agosto 2005, l’Agenzia ha sviluppato le attività di studio e di analisi economica dei servizi pubblici locali ed ha provveduto ad aggiornare costantemente i dati statistici sui servizi pubblici locali a Roma (provvisi di confronti nazionali e internazionali) sul proprio sito *web*. Gli studi hanno riguardato il settore del trasporto pubblico locale (i cui risultati definitivi sono illustrati nel Capitolo 2), la struttura delle partecipazioni del Gruppo Comune di Roma (Cfr. Par. 1.2.2) e il sistema delle biblioteche di Roma (Cap. 9).

Nel corso del corrente anno, sono stati anche avviati progetti di monitoraggio dell’informazione e dell’assistenza fornite agli utenti dai *contact center* delle principali aziende di servizi pubblici locali (Acea, Ama, Atac, Sta) e dell’Amministrazione comunale (060606), al fine di presentare in un’ottica comparativa lo stato dei servizi resi (anche in relazione ai risultati ottenuti con le indagini svolte nei precedenti anni). Analogo studio ha riguardato i livelli quali-quantitativi dei siti *web* delle aziende del “Gruppo Comune di Roma”, comparandoli con i siti di analoghe realtà italiane ed europee. I

risultati delle rilevazioni dei precedenti anni sono presentati nel Capitolo 10.

Nel corso del 2005, sono inoltre proseguite le attività di monitoraggio relative ai servizi pubblici già oggetto di esame nel corso del 2004 (illuminazione pubblica, sosta a pagamento, igiene urbana e linee A e B della metropolitana). Il progetto è stato confortato dall’apprezzamento esterno per il lavoro sin qui svolto, sia dal punto di vista metodologico che operativo, cosa che ha suggerito l’opportunità di confermare i rilevamenti sui medesimi settori precedentemente osservati (piuttosto che trasferire le risorse disponibili all’esame di nuovi servizi), privilegiando la continuità dell’azione di verifica onde poter rilevare, nel tempo, l’efficacia degli interventi in corso o programmati dai soggetti responsabili dei servizi erogati.

Sono infine proseguite, anche nel 2005, le attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta, attraverso l’espressione di pareri preventivi alla predisposizione dei Contratti di servizio, con particolare attenzione alla soddisfazione delle esigenze meritevoli di tutela degli utenti¹⁷.

¹⁶ Cfr. *Elenco Pareri* alla fine di questo volume.

¹⁷ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 39/2002.

1.3.1 La tutela degli utenti

La Deliberazione istitutiva¹⁸ attribuisce all'Agenzia un ruolo importante per la difesa e la tutela dei diritti degli utenti relativamente al settore dei servizi pubblici locali. Questo compito viene svolto, all'interno della struttura, dall'Area tutela degli utenti attraverso la valutazione di reclami e segnalazioni presentate dagli utenti e dalle Associazioni dei consumatori, nonché attraverso momenti di coordinamento e consultazione con queste ultime per la definizione di possibili sinergie comuni e di proposte per il miglioramento dei servizi pubblici. Nonostante i limiti circa competenze e poteri¹⁹, l'attività di gestione e di valutazione dei reclami da parte dell'Agenzia ha permesso, oltre alla risoluzione di numerosi casi, anche l'identificazione delle principali criticità connesse all'erogazione dei vari servizi ed al rapporto tra soggetti erogatori ed utenti.

L'Area tutela degli utenti ha sviluppato le seguenti attività:

- aggiornamento di uno specifico archivio elettronico per la gestione informatica delle segnalazioni;
- adozione di una procedura standardizzata di "lavorazione" della segnalazione (a partire dal ricevimento da parte dell'Agenzia, alla fase della valutazione ed al successivo *output*);
- instaurazione di un rapporto collaborativo con i referenti aziendali responsabili dei rapporti con l'utenza;
- creazione di momenti di coordinamento e consultazione con le Associazioni dei consumatori per la definizione di proposte per il miglioramento dei servizi pubblici.

1.3.2 Attività di monitoraggio dei servizi

Fra gli altri compiti e funzioni attribuiti all'Agenzia dalla citata Deliberazione istitutiva, assumono particolare rilievo le attività di verifica delle modalità di erogazione da parte dei gestori dei servizi definiti dai rispettivi Contratti di servizio. In proposito, il Regolamento di organizzazione dell'Agenzia ha istituito il *Servizio monitoraggio qualità dei servizi*²⁰.

Le attività di monitoraggio della qualità dei servizi nel corso dell'ultimo anno sono state sviluppate

attraverso tre direttrici principali:

- verifica dell'efficacia dei Contratti di servizio (e delle eventuali conseguenti Carte dei servizi) nella individuazione dei corretti parametri quali/quantitativi rappresentativi del servizio stesso, nonché dei sistemi di monitoraggio ivi previsti (qualità prefissata);
 - verifica dei sistemi gestionali di *reporting* operativo delle aziende previsti nei Contratti di servizio, al fine di accertare la solidità delle procedure tramite cui le informazioni sui livelli di servizio vengono prodotte e diffuse in termini veritieri, integri ed affidabili;
 - verifica a campione del livello e della qualità degli indicatori e degli obiettivi maggiormente rappresentativi dei servizi resi (qualità erogata).
- Quest'ultimo punto, in particolare, ha dato vita ad una specifica attività di monitoraggio dell'Agenzia relativamente ai servizi di trasporto metropolitano, di sosta a pagamento, di igiene urbana e di illuminazione pubblica (Capp. 2, 3, 4 e 5).

1.3.3 Attività di comunicazione

Nel corso dell'ultimo anno trascorso, è stata potenziata l'attività di comunicazione al fine di aumentare le opportunità per i cittadini di conoscere i compiti e le attribuzioni dell'Agenzia, in modo da offrire agli stessi un valido aiuto per la tutela e l'esercizio consapevole dei propri diritti.

Per raggiungere queste finalità, l'Agenzia ha implementato le capacità comunicative del proprio sito *web*, anche con la previsione di sezioni dedicate alle pubblicazioni ed ai monitoraggi dell'Agenzia, nonché all'analisi e all'approfondimento di tematiche di particolare interesse in materia di servizi pubblici.

Ha inoltre arricchito il sito con l'inserimento di dichiarazioni audio e video dei componenti il Consiglio dell'Agenzia, relative ai monitoraggi e agli studi effettuati durante l'anno.

L'attività istituzionale dell'Agenzia è stata inoltre sostenuta da un potenziamento della comunicazione via radio e televisioni, oltre che a mezzo stampa.

Negli ultimi mesi l'Agenzia ha organizzato convegni per dare maggior risalto ad alcuni temi trattati.

¹⁸ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 39/2002.

¹⁹ L'Agenzia è competente solo per le controversie riguardanti i soggetti erogatori dei servizi pubblici, con potere di segnalazione agli organi amministrativi competenti.

²⁰ Per maggiori dettagli sulle caratteristiche dell'attività si veda la *Relazione Annuale 2004* di questa Agenzia.

In particolare, nel mese di luglio è stato presentato presso la Centrale Montemartini lo studio “Dallo sportello al *web* – Servizi digitali e nuovi diritti di cittadinanza nel sistema delle imprese di pubblico servizio a Roma”.

Nel mese di ottobre è stata illustrata in Campidoglio l'analisi sulle biblioteche di Roma, completa di riferimenti e confronti con i sistemi bibliotecari di altre città italiane ed europee.

Si ricorda infine che l'Agenzia, come previsto dall'art. 5 della Deliberazione istitutiva, presenta annualmente in Campidoglio una Relazione che sintetizza l'attività dell'intero anno di lavoro. Per le ultime due edizioni (quella del 2004 e quella presente, del 2005) la presentazione è stata fissata al mese di novembre, modificando la precedente consuetudine di pubblicare la *Relazione Annuale* nel mese di giugno, con il vantaggio – fra gli altri – di avere accesso a banche dati e bilanci d'esercizio più recenti per l'aggiornamento degli studi settoriali.

1.3.4 Il bilancio 2005 e l'attività istituzionale

Per lo sviluppo delle attività istituzionali sopra descritte, la spesa si è attestata anche per il 2004 attorno ai 300.000,00 Euro dell'esercizio precedente. Tale obiettivo è stato raggiunto – nonostan-

te la diminuzione del contributo erogato dall'Amministrazione comunale per il funzionamento dell'Agenzia – anche grazie alle economie realizzate dalla gestione amministrativa, che ha cercato di coniugare l'economicità con la qualità dei beni e dei servizi acquistati.

In totale sintonia con quanto avvenuto negli anni precedenti, il bilancio di previsione del 2005 è stato elaborato secondo le direttive contenute nel regolamento di contabilità dell'Agenzia e sulla base delle esigenze funzionali delle Aree e dei Servizi e degli obiettivi e dei programmi definiti dal Consiglio dell'Agenzia.

1.3.5 Il personale ed i collaboratori esterni

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, nel numero massimo di 12 unità. Per obiettivi specifici e con contratti a tempo determinato può inoltre avvalersi di collaborazioni esterne nel limite massimo di 3 unità.

Ad oggi il personale a disposizione dell'Agenzia è di 10 unità, di cui 2 con contratto a tempo determinato (Tav. 1.1).

Tav. 1.1 Personale dell'Agenzia per qualifica e tipo di contratto

Qualifica	Comandati dall'A.C.	Comandati da Aziende	Collaboratori esterni	Totale
Dirigenti	1		2	3
Funzionari	1	1		2
Istruttori	5			5
Totale	7	1	2	10

Il consolidamento e l'ampliamento delle attività istituzionali e, soprattutto l'estensione dei monitoraggi sulla qualità a nuovi settori dei servizi pubblici locali, hanno richiesto nuove competenze e professionalità che l'Agenzia ha provveduto a reperire sia dall'esterno, attraverso il ricorso a contratti a progetto, che all'interno della propria struttura con la formazione e la specializzazione del personale comandato.

1.3.6 Collaborazione dell'Agenzia con altri Enti, Organismi e Istituzioni

L'Agenzia ha proseguito, nel corso del 2005, la sua collaborazione con l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas nella realizzazione del Progetto di Gemellaggio Phare “*Strengthening of the Energy Market Regulator*” con la Energy Market Regulatory della Turchia (EMRA), finan-

ziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma di assistenza finanziaria propedeutico all'accesso della Turchia nell'Unione europea. Il progetto è finalizzato al rafforzamento istituzionale del regolatore ed all'adeguamento della regolamentazione turca alle norme del mercato unico europeo dell'energia e prevede circa 200 giornate di formazione.

Altra significativa iniziativa a cui l'Agenzia sta partecipando assieme al Comune di Roma è il progetto "CI.R.CO.LO." Cittadini in Reti di COmunità LOcali, cofinanziato dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. L'obiettivo primario del progetto è lo sviluppo di un processo partecipativo con modalità mista, on line e off line, da proporre ai cittadini di tre contesti territoriali (città di Roma, Grosseto e Torino). L'oggetto del processo sarà un servizio pubblico locale opportunamente selezionato come prima sperimentazione del modello di partecipazione. Sarà questa l'occasione per definire momenti di scambio e confronto tra chi è responsabile di un servizio e chi ne fruisce e per ottenere, come risultato finale, anche la formulazione di contratti di servizio più efficienti. I cittadini diventeranno, così, uno degli attori della politica pubblica che impegna Comune ed aziende erogatrici nella redazione e gestione dei contratti di servizio, attraverso una attività partecipativa articolata in momenti di formazione, formazione, proposta e consultazione.

A seguito di questa prima esperienza si darà vita ad un processo replicabile in altri contesti (altri servizi, altre politiche pubbliche) favorendo l'affermazione di una cultura della partecipazione e dell'ascolto.

Altra attività attribuita all'Agenzia con Deliberazione C.C. n. 35 del 15 marzo 2004 (Piano Regolatore Sociale) è quella relativa alla predisposizione di un progetto per la valutazione della qualità erogata e percepita relativa alle prestazioni di assistenza domiciliare rese dagli Enti e soggetti accreditati ad anziani, minori e portatori di handicap. I risultati dell'attività di monitoraggio che verrà implementata a seguito della fase operativa del progetto costi-

tuiranno elemento di giudizio dell'Amministrazione Comunale circa la permanenza o meno dei requisiti per l'iscrizione nei Registri di accreditamento per gli Enti.

Per adempiere a tale incarico è stata stipulata una convenzione con la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – Cattedra di Sociologia – Corso Avanzato, avente per oggetto la predisposizione di uno studio di fattibilità per la definizione degli strumenti metodologici adeguati e delle tecniche di rilevazione idonee al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla citata Deliberazione comunale, ed in particolare atti a:

- 1) Verificare la corrispondenza tra tipologia di interventi previsti ed interventi effettivamente erogati
- 2) Effettuare un riscontro della frequenza dei servizi erogati rispetto a quanto previsto
- 3) Valutare la qualità degli interventi, in termini di soddisfazione da parte degli utenti

Sempre al fine di adempiere con maggiore efficacia ed efficienza al mandato istituzionale, l'Agenzia ha stipulato nel settembre 2005 un protocollo d'intesa con il Rotary Club di Roma Est, associazione che ha, tra le altre finalità statutarie, quella del sostegno alle Autorità locali per un'efficiente erogazione di servizi pubblici essenziali.

Il protocollo d'intesa prevede che il Rotary Club si impegni ad offrire, in via sperimentale fino al 30/6/2006 ed a titolo completamente gratuito, un sostegno operativo alle attività di monitoraggio svolte dall'Agenzia nei seguenti servizi:

- Igiene urbana (monitoraggio della qualità del servizio di spazzamento e raccolta);
- Illuminazione pubblica (monitoraggio della qualità del servizio di riparazione dei punti luce spenti).

Le collaborazioni e le partecipazioni ai progetti sopra descritti hanno costituito una significativa occasione di crescita professionale per il personale coinvolto, ed hanno evidenziato, ancora una volta, quanto sia importante lo scambio a livello nazionale ed internazionale delle esperienze in materia di controllo e monitoraggio dei servizi pubblici.