

Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali
e sull'attività svolta

*Presentazione
del Presidente dell'Agenzia*

Roma, 14 Novembre 2005

Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali
e sull'attività svolta

*Presentazione
del Presidente dell'Agenzia*

Roma, 14 Novembre 2005

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

Nel presentare la relazione dello scorso anno, l’Agenzia ha raccolto l’allarme lanciato da numerosi istituti di ricerca sulla situazione di incertezza economica in cui versano molte famiglie italiane e, incrociando i dati rilevati e le analisi prodotte, ha avanzato una chiave di lettura che individua l’insorgere di una nuova domanda di tutela e protezione sociale non ancora compiutamente manifestata e che stenta a trovare le forme della propria rappresentanza ma non per questo da considerare secondaria rispetto ad altre priorità dettate dall’agenda politica.

Si tratta, infatti, dell’espressione di un disagio complesso, collegato non solo (o almeno non esclusivamente) alla perdita *diretta* di reddito ma, piuttosto, alla sensazione di inadeguatezza percepita da molte famiglie che vedono crescere la ricchezza attorno a sé ma che non riescono a godere – se non parzialmente – dei benefici di tale crescita. Per costoro, dunque, ciò ha comportato l’espressione di una difficoltà a mantenere il tenore di vita, la crescita del senso di insicurezza e la conseguente necessità di relazionarsi con nuove forme di welfare rinnovando il patto sociale che ha consentito la nascita e lo sviluppo delle democrazie occidentali nel dopoguerra ormai sottoposto ad una forte componente di stress sia finanziario che prestazionale circa gli obiettivi da perseguire.

La questione borghese

Nel corso di quest’anno, si sono manifestati fenomeni che rafforzano le cause del disagio registrato nel periodo precedente e che rendono la necessità di immaginare nuove forme di welfare ancora più stringente. Mi riferisco al fatto che alla ridotta capacità di produzione di reddito corrente si è affiancata la progressiva erosione di quella componente della ricchezza delle famiglie data dal risparmio; il concomitante agire di queste circostanze conduce quasi i due terzi delle famiglie italiane, secondo la più recente indagine disponibile¹, a dichiarare uno stato di difficoltà a mantenere il pro-

¹ ACRI – IPSOS – Associazione delle Casse di Risparmio Italiane – Indagine sugli italiani e il risparmio Roma, 28 ottobre 2005.

prio tenore di vita o addirittura un suo peggioramento. Tale percentuale era di circa il 50% lo scorso anno.

La più ampia componente sociale ad essere investita da tali fenomeni è il ceto medio, principale detentore dello stock di risparmio, per il quale si pone ormai una vera e propria “questione borghese”.

I termini di tale questione derivano da una duplice sensazione di inadeguatezza: il timore di non essere più in grado di garantire il tenore di vita della propria famiglia da un lato e, dall'altro la percezione del ceto medio di non poter più corrispondere appieno alla funzione fin qui assolta di garantire il finanziamento dei sistemi di welfare con conseguente perdita del proprio ruolo sociale. In altre parole, si inizia ad assumere la consapevolezza di una inedita e contemporanea inefficacia sia delle tutele individuali che di quelle collettive. La questione borghese è tutta qui: da una perdurante crisi del sistema di reddito e di risparmio della piccola e media borghesia e dalla sua conseguente riallocazione sociale possono derivare esiti imprevedibili per la tenuta degli assetti solidali del Paese.

Una parte rilevante dei sistemi di welfare, in particolare di quelli locali, che possono essere intaccati da questi fenomeni ma che, allo stesso tempo, sono i più titolati per fornire una prima risposta positiva a questo stato di crisi, è costituita dal comparto dei servizi pubblici per i quali le caratteristiche di accesso, quantità e qualità definiscono importanti ed imprescindibili elementi di cittadinanza; quando uno o più di questi elementi viene intaccato o reso indisponibile, allora si assiste al progressivo degrado di quel delicato insieme di relazioni sociali e comportamenti individuali che definiscono la convivenza civile, come drammaticamente dimostrato dai fatti francesi di questi giorni. È quindi assolutamente necessario non perdere mai di vista la fondamentale funzione di collante sociale che viene assolta dal servizio pubblico che, al di là dei singoli aspetti di erogazione, costituisce un valore in sé.

Il costo dei servizi pubblici per le famiglie e per le imprese

La possibilità di accesso ai servizi pubblici rappresenta il primo passo per essere immessi nei sistemi di cittadinanza ed è data da due dimensioni: economica e fisica.

L'Agenzia ha analizzato la spesa sostenuta dalle famiglie e dalle imprese romane per i servizi pubblici con l'intento di verificarne il grado di accessibilità economica e per conoscere l'impatto provocato sui bilanci, effettuando stime differenziate per tipologia familiare e di impresa e quindi comparando i risultati con quelli delle altre principali città italiane. Ne risulta un quadro articolato che individua importanti differenze territoriali.

Relativamente alla spesa delle famiglie, infatti, il principale risultato che emerge dall'analisi è che la percentuale del reddito reale destinato all'acquisto dei servizi pubblici può variare notevolmente a seconda della città considerata e ciò evidenzia le diverse politiche e le preferenze seguite dagli enti locali nello stabilire il costo dei servizi di competenza.

Allo stesso tempo, dall'analisi comparativa effettuata emergono due grandi filoni di politiche tariffarie con impatti opposti sulla distribuzione del reddito a seconda che ci si riferisca alle tariffe stabilite dai governi locali, sostanzialmente progressive ed impostate a criteri di equità, oppure a quelle per i servizi pubblici di competenza nazionale che mostrano significative componenti regressive. Tale fenomeno investe soprattutto il comparto energetico le cui tariffe tendono ad agevolare i grandi utenti rispetto al consumo di tipo familiare o a quello della piccola impresa.

Le simulazioni sono state calcolate con riferimento ai servizi dell'energia elettrica, gas, acqua potabile, igiene urbana e trasporto pubblico. La maggior voce di spesa nel paniere considerato per tutte le tipologie familiari è rappresentata dall'energia elettrica e, per le sole coppie con figli in età prescolare, dagli asili nido. Anche nel caso della spesa delle imprese, la voce relativa all'energia elettrica è quella più elevata, soprattutto per la sua maggiore rilevanza sui processi produttivi considerati.

Nello specifico, a Roma, gli anziani soli sono più facilmente in grado di far fronte alla spesa per i servizi pubblici rispetto a gran parte dei loro omologhi delle altre città, soprattutto in virtù del relativamente ridotto costo dell'abbonamento annuale per il trasporto pubblico. Infatti a Roma una persona anziana, sola, titolare di pensione, spende l'8,8% del proprio reddito (970 euro l'anno), sostanzialmente in linea con le città di Milano, Firenze e Torino (rispettivamente 7,9%, 8,2% e 9,1% del reddito) e significativamente distante da alcune città del Sud dove il peso dell'acquisto dei servizi pubblici incide in maniera più significativa (Palermo 22,5%, Catania 21%, Napoli

13,4%). La spesa risulta invece elevata in valore assoluto per i nuclei familiari in cui uno dei due coniugi si occupa del lavoro domestico.

Le tariffe locali della città di Roma tendono inoltre ad agevolare le famiglie con figli per le quali il rapporto fra la spesa per servizi ed il proprio reddito risulta il più basso del campione: una coppia di giovani impiegati con un figlio all'asilo nido indirizza alla spesa per i servizi pubblici il 12,6% del proprio reddito, a Milano il 12,8%, a Torino il 17,2%, a Verona il 20,4%. Risultati analoghi si registrano anche per quei nuclei a più alto reddito con figli, in cui uno dei due genitori è dirigente. Entrambe queste tipologie di famiglie approssimano abbastanza bene il ceto medio e il dato delle tariffe locali ad esse favorevoli può concorrere a spiegare una parte degli andamenti anticongiunturali dell'economia romana.

Relativamente alle imprese, occorre ricordare che costi e qualità dei servizi locali, insieme con le infrastrutture, determinano le caratteristiche di efficienza in termini di "attrattività" economica del territorio sulle quali si sviluppano le potenzialità di crescita dell'industria ivi localizzata, influenzandone la capacità di competere.

Sono così stati analizzati i costi della piccola e media impresa che caratterizza il tessuto produttivo romano, assumendo nel campione le attività dell'elettronica, della farmaceutica e della grafica industriale per quel che riguarda i settori industriali mentre, per il settore del commercio al dettaglio, sono stati considerati l'abbigliamento, la panificazione e la media distribuzione.

La competitività delle imprese romane di piccola e media dimensione risulta penalizzata dagli alti costi dell'energia elettrica (per i quali Roma si posiziona quasi sempre ai più elevati livelli del campione considerato) e del gas (con livelli superiori alla media per le piccole utenze commerciali e di poco inferiore alla media per i grandi consumatori). Assetti di spesa maggiormente contenuti si riscontrano per i costi della tariffa rifiuti, mentre la tariffa idrica non appare incidere in maniera significativa sui costi delle imprese.

Pur in presenza di un quadro complessivo di spesa non penalizzante rispetto alle altre città italiane, si impone all'attenzione della città il tema del costo dell'energia, su cui tornerò in seguito.

Dalla quantità alla qualità: l'evoluzione della domanda di servizio pubblico

Ogni specifico servizio pubblico individua e assolve un bisogno collettivo. Tuttavia, la scala dei bisogni (e la conseguente domanda che ne deriva) si innalza con la loro progressiva soddisfazione. E quindi, appagato un iniziale bisogno di tutela – che rappresenta la motivazione principale per l'insorgere di un servizio pubblico – e poi garantite la produzione e fornitura in quantità adeguate – che rappresentano la motivazione principale della nascita delle imprese municipali di servizi e dei sistemi di welfare locale – nelle società a democrazia avanzata si afferma una terza fase: quella della domanda di efficienza e di qualità.

Una buona qualità dei servizi, pertanto, non deve essere considerata alla stregua della domanda voluttuaria, ma come fattore di progresso in grado di caratterizzare in maniera sempre più rilevante il servizio stesso; attorno a tale caratteristica sarà pertanto possibile impostare politiche in grado di rinnovare il patto sociale con i cittadini. La modernità di una città, infatti, non può essere misurata esclusivamente dal grado di concorrenza operante al suo interno ma, soprattutto, da quanta qualità dei servizi è in grado di proporre ed offrire ai suoi cittadini, ai suoi visitatori, al sistema produttivo.

È questo, quindi, uno dei terreni privilegiati, anche se non esclusivo, su cui coniugare innovazione e modernità, sperimentando così tentativi avanzati di risposta alla questione borghese.

L'espressione "*quanta qualità*" presuppone l'imporsi del concetto di misura anche per le grandezze qualitative affinché sia possibile conoscere, appunto, lo stock di qualità di cui una comunità dispone in un determinato momento e di verificare quale sia stata la sua evoluzione nel tempo.

L'impegno profuso dall'Agenzia in questi anni è stato pertanto orientato alla costruzione di un sistema che potesse rispondere a tali interrogativi ed è stato portato avanti, pur nel quadro limitato delle risorse disponibili, seguendo la più rigorosa fra le procedure scientifiche di ricerca sperimentale disponibili all'attuale livello delle conoscenze: quella che prevede l'avanzamento tramite un processo per tentativi ed errori. Questi tentativi hanno prodotto una serie di misure di qualità erogata nei settori dell'illuminazione pubblica, dell'igiene urbana, della sosta a pagamento e della metropolitana; in termini quantitativi, l'Agenzia in questi anni di attività ha controllato la

pulizia di 8.000 tratti stradali (per circa 800 km di strade), esaminato 20.000 cassonetti, rilevato 4.200 lampioni spenti verificandone lo stato di riattivazione, riscontrato la regolarità del titolo di sosta di 60.000 autovetture e di 1.100 posti riservati ai disabili, ha controllato il funzionamento di 2.400 parcometri e verificato le prestazioni di 900 convogli della metropolitana effettuando altrettante visite alle stazioni.

I dati così raccolti costituiscono ormai un significativo patrimonio che consente di trarre specifiche indicazioni sullo stato dei servizi, su cui mi soffermo brevemente.

Il monitoraggio delle prestazioni

La qualità del servizio di illuminazione pubblica viene misurata sulla base del rispetto dei tempi di riparazione dei diversi guasti che possono interessare la rete, in particolare per quanto riguarda la singola lampada spenta che rappresenta la tipologia di guasto per la quale il contratto di servizio prevede i tempi maggiori, pari a 15 giorni solari. I risultati dell'attività di monitoraggio indicano che il rispetto dei tempi di riparazione ha subito un significativo incremento, passando dal 18% dei casi risolti quando l'Agenzia iniziò la rilevazione nel gennaio 2003, all'83% di giugno 2005. Ciò dimostra un sostanziale riallineamento dell'azienda erogatrice al dettato del contratto di servizio, grazie ad uno sforzo organizzativo ed operativo che non deve andare disperso e che consente di auspicare per il prossimo futuro una nuova definizione dei tempi di riparazione per tutte le tipologie di guasto migliorativi rispetto agli attuali ed in linea con i tempi previsti dai contratti delle altre grandi città italiane, così da rendere sempre maggiormente aderente alla realtà il detto che il miglior poliziotto è il lampione acceso.

Il monitoraggio del servizio di sosta a pagamento è iniziato ad ottobre del 2003. In questi due anni la qualità del servizio, misurata dalla percentuale di utenti paganti sul totale di chi non ha diritto alla sosta gratuita, ha presentato un costante miglioramento. Se, infatti, i risultati del primo monitoraggio indicavano che oltre un utente su due non pagava la sosta (gli irregolari, totali o parziali, erano il 55%), tale valore si è via via ridotto fino a raggiungere il 28% dell'ultima rilevazione di fine ottobre. L'Agenzia ritiene che il rispetto letterale del dettato del contratto di servizio (che prevede la presenza di un ausiliario del traffico ogni 275 stalli tariffati), possa condurre

alla pressoché completa riduzione del fenomeno dell'evasione, contribuendo a migliorare il sistema di sosta e viabilità della città.

Più recente è l'attività di monitoraggio del servizio di trasporto su metropolitana, avviata nel mese di dicembre 2003, che ha presentato elementi di complessità metodologica di non semplice risoluzione. In questo caso, infatti, l'Agenzia ha definito un ampio set di indicatori di qualità erogata (circa 75 item di dettaglio) che sono stati successivamente accorpati fino a definire una struttura di valutazione basata su cinque macro indicatori (informazione all'utenza, accesso alla stazione, comfort dell'attesa, qualità del viaggio, sicurezza), determinando inoltre il valore dello standard di qualità da raggiungere. I principali risultati scaturiti dall'attività di monitoraggio indicano per la linea A un trend di miglioramento per la qualità del viaggio, il comfort dell'attesa e la sicurezza dell'utenza, mentre risulta in calo l'informazione ed attenzione al cliente e, per la linea B, si registra un andamento in crescita su tutti i parametri considerati. Occorre sottolineare che i dati dell'ultima rilevazione disponibile (settembre 2005) mostrano per la prima volta il raggiungimento di valori prossimi o superiori all'obiettivo su due macro indicatori chiave quali la qualità del viaggio ed il comfort dell'attesa, particolarmente sensibili per la qualificazione del servizio.

Anche il monitoraggio dell'igiene urbana si articola su più dimensioni riferite principalmente alla verifica del rispetto degli standard indicati nel contratto di servizio sulle seguenti categorie di parametri: igiene del suolo, fruibilità, decoro e funzionalità, pulizia delle aree circostanti sia dei contenitori per la raccolta dei rifiuti solidi urbani che di quelli per la differenziata. Rispetto alle rilevazioni avviate nel primo trimestre del 2004, i risultati non consentono di trarre indicazioni univoche: infatti, due fra questi sette indicatori evidenziano trend in miglioramento, altri quattro in peggioramento ed uno sostanzialmente stabile. Senza entrare in dettagli specifici, che il lettore interessato può rintracciare all'interno della Relazione annuale, vorrei limitarmi a richiamare il punto già osservato l'anno scorso riferito al livello di pulizia delle strade. Le rilevazioni mostrano, con variazioni più o meno significative nei due anni, un sostanziale assestamento dell'indicatore attorno al valore di 80% di strade "sufficientemente pulite"; letto al contrario, questo dato indica che due strade su dieci sono (statisticamente) sporche. Il contratto di servizio prevede che l'obiettivo sia il 90%, cioè la soglia di tollerabilità è fissata dall'Amministrazione ad una sola strada su dieci sporca. Raggiungere l'obiettivo del contratto di servizio, quindi, non significa solo

avere il 10 % in più di strade pulite ma, piuttosto, dimezzare la quantità di rifiuto presente nelle strade e la differente percezione fra una città sporca ed una con un livello di pulizia accettabile è tutta compresa in questo intervallo, solo apparentemente ridotto.

L'Agenzia ha inoltre avviato un sistema di misurazione dell'accessibilità commerciale fornita dal sistema delle aziende del gruppo Comune di Roma, in particolare per ciò che riguarda l'utilizzabilità e l'efficacia dei contact center e dei siti web. Sono stati individuati indicatori e parametri di qualità, costruita la metodologia, applicata la sperimentazione, analizzati e resi pubblici i risultati. La metodologia sviluppata in entrambi i casi, ragionevolmente innovativa nel panorama italiano, è disponibile sul sito internet dell'Agenzia per tutti coloro che fossero interessati alle sue applicazioni.

Dalle analisi effettuate emerge un quadro sostanzialmente positivo per i servizi commerciali che possono essere resi via internet, con gli indicatori della città di Roma sistematicamente ai primi posti dei confronti con le altre città italiane, anche se permangono singoli aspetti da curare, quali la possibilità di effettuare i pagamenti online per tutte le tipologie di utenza, di poter aprire e chiudere i contratti di fornitura e di seguire le proprie pratiche commerciali. Tali aspetti sono rilevanti per i singoli utenti domestici ma ancor più per le imprese e le attività produttive in genere.

Aspetti analoghi si registrano anche per i servizi di contact center, dove tuttavia occorre segnalare la maggiore efficienza, rispetto a tutti gli indicatori considerati, del servizio 060606 del Comune di Roma, rispetto a quelli delle aziende. Il monitoraggio è stato eseguito in due occasioni, a distanza di un anno l'una dall'altra e seppure tutti i servizi risultino in miglioramento rispetto alla prima rilevazione, permangono situazioni di significative difficoltà per l'accessibilità al contact center di Acea.

È auspicio dell'Agenzia che la misurazione di questi livelli di qualità commerciale possa incontrare la medesima attenzione riconosciuta agli indicatori di prestazione nella definizione dei contratti di servizio.

Il ruolo di voice

La misurazione della qualità costituisce quindi il prerequisito per conoscere la situazione e, eventualmente, adottare politiche volte a migliorarla.

Uno dei più efficaci strumenti in tal senso è rappresentato dalla “voice”, cioè da quell’insieme variegato di forme con cui gli utenti manifestano la propria opinione rispetto ad un servizio, da utilizzarsi quando l’altro strumento “exit”, cioè la rinuncia all’acquisto di un bene di cui non si è soddisfatti per rivolgersi a quello di un altro fornitore, non è in grado di operare efficacemente. Ciò avviene, secondo la memorabile lezione di Hirschman², quando i mercati non sono perfettamente concorrenziali e questo è il caso della quasi totalità delle situazioni in cui vengono erogati i servizi pubblici, siano essi locali o nazionali.

In queste condizioni, l’attesa di veder realizzato un sistema realmente concorrenziale e che questo possa successivamente assestarsi su equilibri così efficaci da consentire di indirizzare automaticamente le risorse al miglioramento della qualità dei servizi resi, potrebbe risultare eccessiva e defaticante. Opportuno potrebbe essere dunque dedicare parte delle risorse intellettuali, finanziarie ed organizzative anche allo sviluppo di altri strumenti più direttamente orientati a perseguire obiettivi di qualità.

La voce deve potersi esercitare sulla relazione fra utenti ed Amministrazione soprattutto nella fase propedeutica alla stesura del contratto di servizio, in maniera da entrare, anche se indirettamente, nella definizione delle condizioni di fornitura che le interessano. In questo modo rafforza e rende “continuo” il patto che viene stipulato fra amministratori e cittadini al momento del voto. Ma ciò non è sufficiente. È necessario che voce parli anche direttamente all’azienda erogatrice, attraverso procedure partecipative che possano incidere sulle condizioni contrattuali e sulla gestione delle relazioni commerciali che si stabiliscono con gli utenti. Ed allora, consultazioni sui contratti di servizio, obbligo di verifica delle ricadute dei controlli e delle segnalazioni, tavoli di consultazione permanenti fra aziende e associazioni degli utenti, verrebbero ad assumere una inedita funzione di regolazione della qualità, riducendo i carichi operativi per l’Amministrazione, contribuendo così in maniera assai più diretta al raggiungimento di migliori parametri di qualità.

2 Hirschman A. O. (1982), *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani [ed. orig. 1970]

Organizzazione dei servizi e governance

Nel corso di quest'anno l'Amministrazione comunale ha ampiamente utilizzato la facoltà, introdotta dal decreto legge 269/03, di ricorrere agli affidamenti diretti a proprie società (c.d. affidamenti "*in house*") per l'esercizio dei servizi pubblici. Questa Agenzia ha più volte sottolineato come impostazioni di riforma dei servizi pubblici locali aventi per obiettivo la limitazione delle possibilità di affidamento dell'ente locale, ricorrendo esclusivamente al meccanismo delle gare per il servizio, fossero sostanzialmente inefficaci perché non in grado di aderire alla varietà delle prestazioni che possono afferire al sistema dei servizi pubblici locali e sostanzialmente avulse dalle caratteristiche economiche e dalla dotazione di risorse patrimoniali di cui uno specifico territorio è dotato. Impostazioni siffatte, pertanto, risultano caratterizzate da un elevato contenuto ideologico, che confonde strumenti ed obiettivi: nel comparto dei servizi pubblici locali, i principali obiettivi sono la tutela dei cittadini e degli utenti, la possibilità di accesso basata su principi di equità e di distribuzione territoriale, la garanzia della fornitura del servizio stesso in quantità adeguata, la buona e diffusa qualità dell'offerta. La concorrenza non rappresenta dunque un valore in sé ma è uno strumento – da utilizzare al pari di altri – più o meno efficace a seconda dello specifico comparto, del tempo e del luogo in cui si trova ad operare.

È viceversa preferibile che l'ente locale possa optare fra una varietà di soluzioni possibili, ivi compreso il ricorso alla gara o agli affidamenti diretti secondo le convenienze del momento. Detto ciò, nel ricorrere all'*in house*, occorre valutare con attenzione ogni singolo caso anche perché, dal punto di vista formale, l'affidamento del servizio può avvenire direttamente quando si verificano i seguenti presupposti:

a) l'ente locale esercita sulla società affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Affinché possa sussistere il controllo analogo debbono valere alcune regole di governance di cui – anticipando e guidando analoghe disposizioni di altre realtà locali – il Comune di Roma si è dotato attraverso modifiche degli statuti delle società di proprietà che, oltre a trasferire poteri dal consiglio di amministrazione

all'assemblea dei soci, hanno definito procedure decisionali e individuato i flussi informativi da rendere al socio Comune di Roma, tali da garantire l'esercizio del controllo. Tali disposizioni, già operative, riceveranno nuovo impulso a partire dall'inizio dell'anno prossimo in virtù della costituzione della società Servizi Azionista Roma S.r.l. che fornirà il supporto tecnico professionale all'Amministrazione nell'analizzare i risultati e le attività delle singole politiche aziendali e dovrà garantire l'adeguato sviluppo del flusso informativo nei confronti del Consiglio Comunale.

b) Inoltre, la società affidataria deve realizzare la parte più importante della propria attività per l'ente locale che la controlla. Affinché sia possibile conoscere tale dato, l'Agenzia ha raccomandato che ogni contratto di servizio imponga schemi di rendicontazione contabile atti a ripartire il fatturato della società almeno nelle seguenti quattro grandi categorie:

1. Servizio pubblico sul territorio cittadino
2. Servizio pubblico extra locale
3. Attività di mercato sul territorio cittadino
4. Attività di mercato extra locali

Una prima ricognizione effettuata a seguito del nuovo assetto di governance del Comune di Roma, ha fatto emergere un quadro in cui le società analizzate (con esclusione di ACEA S.p.A. non compresa nell'analisi) appaiono fortemente orientate a soddisfare le esigenze di servizio pubblico della città di Roma alle quali è imputabile il 92% del valore complessivo della loro produzione, nonché quelle di localizzazione dei servizi che, per il 98% avvengono all'interno della capitale.

I contratti di servizio

Se dunque l'assetto di governo del sistema delle imprese pubbliche sembra essere oramai sufficientemente delineato al punto da costituire un vero e proprio modello, occorre tuttavia segnalare che manca ancora la definizione di un importante passaggio affinché possa essere completato il percorso che consente di integrare il sistema di governo delle imprese di proprietà con il sistema di governo dei servizi pubblici locali. Mi riferisco

alla non ancora piena definizione di specifici indirizzi da parte del Comune di Roma sulle procedure con cui debbono essere adottati i contratti di servizio con le aziende erogatrici, su quali siano gli elementi qualificanti da prevedere obbligatoriamente nei contratti medesimi e, soprattutto, i principi su cui impostare la loro redazione. La perdurante assenza di una delibera del Consiglio Comunale che inquadri organicamente la funzione del contratto di servizio all'interno del processo di erogazione dei servizi pubblici, rende il sistema di regolazione romano assai debole e tutto incentrato sui soli aspetti negoziali i cui esiti possono risultare più o meno vantaggiosi per l'Amministrazione e la cittadinanza a seconda del peso relativo dello specifico settore e della capacità negoziale dei singoli dipartimenti.

È quindi assai rilevante che il Comune di Roma adotti una siffatta delibera utilizzando il tempo residuo prima della fine della legislatura per completare il disegno di un efficiente ed innovativo assetto del sistema di governo locale dei servizi.

L'energia di Roma

I dati di costo dell'energia per le famiglie e le imprese precedentemente ricordati, evidenziano una situazione di grande difficoltà per il paese in generale e per la città di Roma nello specifico. Numerosi e diversi organismi continuano a lanciare allarmi circa l'eccessivo costo dell'energia, le cui cause sono da rintracciarsi nell'azione combinata di diversi elementi che tutti insieme, concorrono a definire la situazione italiana.

Fra le principali ragioni individuate, il permanere di situazioni dominanti dal lato dell'offerta sembrano essere quelle che maggiormente concorrono a spiegare tali andamenti. Infatti, secondo l'Autorità per l'energia, *“il mercato energetico italiano è ancora vincolato da una eccessiva rigidità dell'offerta e diventa quindi indispensabile accelerare il processo di liberalizzazione adottando misure finalizzate a promuovere la concorrenza e favorire gli investimenti e l'ingresso di nuovi operatori sul mercato”*. Tale orientamento è condiviso anche dall'Antitrust che sottolinea come, nello specifico mercato del gas naturale, il mantenimento da parte dell'operatore dominante di una posizione di sostanziale monopolio nella produzione nazionale e di un pervasivo controllo diretto o indiretto delle importazioni di gas, non favorisce la riduzione dei prezzi finali.

Come già ricordato, il prezzo dei consumi industriali di gas per le piccole e medie imprese italiane, cioè con consumi fino a 110.000 metri cubi l'anno,

risulta significativamente superiore rispetto alla media europea (+ 20% e + 25% al netto delle imposte per le prime due classi di consumo) mentre i prezzi dell'energia elettrica, sempre riferiti a piccole e medie imprese, sono i più elevati nel gruppo dei maggiori paesi europei, con scostamenti dalla media che raggiungono il 36%. In entrambi i comparti, i prezzi sostenuti dalle microimprese artigiane e piccole imprese romane risultano ancora maggiori, con grave nocumento per la competitività del sistema industriale cittadino sia rispetto al panorama nazionale che europeo.

Va inoltre segnalata la recente dinamica che vede importanti convergenze tra i settori del gas e dell'elettricità. Tale fenomeno coinvolge quasi tutte le aziende locali del nord Italia con ipotesi di aggregazioni su scala regionale quali, ad esempio, la prossima fusione di HERA e META in Emilia, la possibile creazione di un polo lombardo dell'energia fra AEM di Milano e ASM di Brescia, le diverse aggregazioni fra utilities locali nel Nord Est, le ipotesi di collaborazione fra AEM Torino e AMGA di Genova per la creazione del polo del Nord Ovest e, soprattutto, nazionali attraverso il reciproco ingresso dell'ENI nell'elettricità (con ENI Power) e di quello di ENEL nel gas. Non sono estranee a tale processo le principali aziende energetiche europee.

La città di Roma deve poter cogliere le opportunità di questo scenario in movimento. La sua azienda energetica è un attore importante sul mercato elettrico ma potrebbe ottenere sensibili vantaggi dall'ingresso nel mercato del gas naturale che è in grado di sostituire il petrolio in tutti gli usi conosciuti e che presenta il minor livello di emissioni fra tutti i combustibili fossili, ivi compreso il cosiddetto carbone pulito che ENEL, purtroppo, ritiene di dover utilizzare quale input per la centrale di Torrevaldaliga nord a Civitavecchia. Occorre quindi prendere atto della nuova centralità strategica di questo comparto, in ragione dei benefici che ne potrebbero trarre gli utenti, l'ambiente e il sistema produttivo romano, ove necessario anche facendo compiere un salto di paradigma al dibattito su queste tematiche che risente di un atteggiamento pregiudizialmente ostile alla presenza di imprese pubbliche nei settori energetici. Infatti, nel quadro appena delineato, la priorità appare quella di introdurre maggiori elementi di concorrenza rispetto ad operatori dominanti così da facilitare il processo di liberalizzazione dei due settori e l'ingresso di un nuovo soggetto di dimensioni rilevanti (ancorché con una significativa presenza pubblica) può sicuramente corrispondere a tale necessità.

L'igiene urbana

Secondo i dati dell'Osservatorio Nazionale Rifiuti, il costo totale del servizio di igiene urbana per abitante nella provincia di Roma è stato di 147 euro l'anno, superiore del 7% rispetto a quella di Milano, del 20% rispetto a Torino, del 44% rispetto a Bologna; a tale risultato concorre in maniera significativa il costo dello spazzamento delle strade che mostra scostamenti ancora più accentuati rispetto alle province costituenti il campione di riferimento (quasi tre volte il costo di Torino e Firenze, due volte e mezzo il costo di Bologna e Palermo, un terzo in più rispetto a Milano). Se riferiamo i dati ad aggregati più generali, si osserva come il costo dello spazzamento per abitante risulti sistematicamente crescente via via che aumenta la popolazione servita: il costo medio nazionale, infatti, è di 24 euro pro capite per le città con popolazione superiore a 50.000 abitanti per giungere ai 9 euro sotto i 9.000 abitanti. L'insieme di questi dati e il risultato specifico della Provincia di Roma, indicano l'esistenza di significative diseconomie di scala e, conseguentemente, l'emergere di un problema dimensionale nell'organizzazione del servizio.

Oltre agli aspetti connessi al segmento di spazzamento della filiera dell'igiene urbana, occorrerà porre attenzione nel prossimo futuro anche alla fase conclusiva del ciclo dei rifiuti costituita dall'attività di smaltimento.

Come ormai è ben risaputo, la discarica di Malagrotta è prossima alla saturazione che si stima possa avvenire entro il 2006. Oltre a ciò, la legge Ronchi ha fortemente limitato il ricorso alla discarica a partire dal 2007 e questi due fattori impongono la necessità di individuare specifiche soluzioni che possano evitare l'insorgere di potenziali situazioni di emergenza.

La citata legge Ronchi ha introdotto il principio dell'autosufficienza nella produzione e smaltimento del rifiuto. Ciò significa che il ciclo dei rifiuti deve trovare il suo completamento all'interno dell'Ambito territoriale ottimale di riferimento che, per Roma, corrisponde al territorio provinciale. L'obiettivo dell'autosufficienza deve essere perseguito utilizzando una serie differenziata di strumenti quali, innanzi tutto, la riduzione dei rifiuti all'origine e l'incremento della raccolta differenziata e delle politiche di riuso. L'adozione di soluzioni organizzative e regolamentari che possano concorrere a sviluppare al massimo livello le potenzialità di questi strumenti rappresentano un passaggio ineludibile non solo per l'Amministrazione (che ha recentemente

adottato il nuovo Regolamento rifiuti sostanzialmente orientato all'aumento della raccolta differenziata) ma anche per i nuovi comportamenti che debbono essere adottati dai cittadini, nonché per l'organizzazione del servizio di raccolta curata dalle aziende coinvolte in questi settori, anche prevedendo l'incremento dei sistemi di raccolta differenziata porta a porta.

È tuttavia altamente improbabile che anche il più avanzato sviluppo di tali processi possa risultare sufficiente ad assorbire la quantità di rifiuti che viene prodotta giornalmente a Roma, pari a 4.500 tonnellate. Nella pratica operativa, il quadro dello smaltimento alternativo alla discarica è il seguente:

- a) raccolta differenziata: nel Lazio, il livello è fermo all'8% e a Roma, che pur registra un significativo sforzo grazie all'aumento di oltre il 30% fra il 2003 e il 2004, giunge attualmente al 14%.
- b) compostaggio del rifiuto, da destinare alla concimazione dei suoli. Nel Lazio esistono 13 impianti che trattano 134.000 tonnellate / anno, quantità che rappresenta il 43% della loro capacità; si segnala tuttavia che l'impianto di compostaggio di Maccarese gestito da AMA S.p.A., ha saturato la propria capacità (88 tonnellate al giorno) nel corso del 2005.
- c) trattamento meccanico / biologico per la produzione di combustibile da rifiuti (CDR) da destinare ad inceneritori ed impianti industriali. Nel Lazio ci sono 4 impianti per 500.000 tonnellate / anno, utilizzati al 33% della capacità;
- d) incenerimento e termovalorizzazione di rifiuti indifferenziati per la produzione di energia elettrica e/o calore. Nel Lazio ci sono 3 impianti per 177.000 tonnellate / anno (capacità utilizzata 75%).

Attualmente, nella nostra regione, è fortemente accentuato il ricorso alla discarica che, nel corso del 2003, ha assorbito 2,7 milioni di tonnellate di rifiuti, quasi l'80% del totale prodotto. Al nord Italia questa percentuale è del 33%, al sud del 62%. Questi dati impongono l'adozione di soluzioni alternative che prevedano l'utilizzo di tutte le diverse forme di smaltimento che la tecnologia mette a disposizione, ivi compresa la termovalorizzazione.

Dal punto di vista della redditività economica, gli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti presentano la caratteristica di avere tre fonti di entrata: la cosiddetta gate fee (cioè il prezzo che viene corrisposto all'impianto al momento del conferimento dei rifiuti), la power fee (cioè i ricavi per la vendita di energia elettrica in regime agevolato CIP6) e i ricavi per la connessa

vendita di certificati verdi agli altri produttori elettrici o al GRTN. In altre parole, sono centrali di produzione elettrica che vengono pagate da un lato per bruciare il carburante che utilizzano e, dall'altro, per vendere l'energia che con quel carburante viene prodotta e, pertanto di ragionevole e quasi certa redditività.

Tenuta presente la tipologia e la caratterizzazione ad alta sensibilità sociale dello smaltimento dei rifiuti, sarà opportuno adottare quegli indirizzi che consentano – in via prioritaria o, meglio ancora, esclusiva – alle imprese pubbliche energetiche ed ambientali della città di Roma di valorizzare le loro specifiche e consolidate competenze garantendo così maggiormente l'efficienza della gestione e la sicurezza e la tutela dei cittadini soprattutto per quanto riguarda il controllo delle emissioni e le caratteristiche dei rifiuti che verrebbero conferiti agli impianti. Ulteriore vantaggio di tale configurazione organizzativa rispetto ad ipotesi di sviluppo di monopoli privati nel settore, è data dalla ricordata potenziale redditività dell'investimento che, oltre a creare valore per l'impresa, consentirebbe, tramite la distribuzione dei dividendi, di acquisire risorse per le finanze locali rialimentando così il circuito della spesa pubblica.

Il trasporto pubblico locale a Roma

Dall'anno di avvio della riforma del trasporto pubblico locale (Tpl) che, fra le altre cose, ha attribuito i poteri e la titolarità del finanziamento del settore alle regioni, la somma delle risorse che queste ultime hanno destinato ai propri enti locali è aumentata del 6,5% passando dai 2,9 miliardi di euro del 1996 ai 3,1 del 2004. Nello stesso periodo, la quota resa disponibile dalla Regione Lazio per i trasferimenti agli enti locali, ha registrato un decremento del 3,15% (dai 413 milioni del 1996 ai 400 del 2004).

In termini reali, cioè riferiti a valori che tengono conto dell'inflazione, il decremento raggiunge percentuali dell'ordine del 25 % nel Lazio e di circa il 15% su base nazionale. La scarsità delle risorse finanziarie che gli enti locali possono mettere a disposizione per il Tpl, può contribuire a spiegare lo scarso successo ottenuto dalle gare per l'affidamento del servizio in Italia che, nella loro preponderante maggioranza, hanno avuto due tipologie di esito. O sono andate deserte (è il caso della prima tornata di gare effettuata dalla Regione Lombardia), oppure sono state vinte dal gestore storico

(eventualmente associato con altri soggetti). In questo quadro, appare pertanto ragionevole la soluzione adottata dal Comune di Roma di perseguire l'affidamento *in house*, in quanto consente di economizzare sugli elevati costi di gara.

Poiché nel comparto del Tpl la dimensione del costo assume una rilevanza assai significativa, la realizzazione di economie anche limitate percentualmente è in grado di liberare una significativa massa di risorse finanziarie e quindi la ricerca di ulteriori elementi di efficienza appare ancora fra le priorità del settore. Pertanto, con l'intento di identificare la struttura di costo e la dimensione ottima minima del servizio di Tpl su gomma, l'Agenzia ha condotto uno studio in collaborazione con il centro di ricerche Hermes del Politecnico di Torino volto ad investigare i fattori che influiscono sull'efficienza delle imprese.

Dallo studio emerge l'esistenza di economie di densità che consentono di conseguire risparmi di costo attraverso un'intensificazione del servizio nel proprio bacino di servizio. Nel caso romano, ad esempio, a fronte di un incremento del 10% dei posti km offerti all'interno di una rete già esistente, l'incremento di costo sarebbe del 6,5%, con un conseguente risparmio sul costo medio unitario di circa il 3,5%. Questa circostanza suggerisce l'adozione di politiche volte ad incrementare la frequenza di servizio.

Si è inoltre constatata l'esistenza di economie di scala che, invece, consentono di conseguire risparmi significativi sui costi unitari medi di produzione aumentando proporzionalmente sia il numero di posti / km offerti, sia la dimensione della rete servita. In tal caso, a fronte di un aumento congiunto del 10% sia dei posti / km che dell'estensione della rete, i costi subiscono un incremento di circa l'8%. Ciò suggerisce l'opportunità di prevedere integrazioni fra reti adiacenti, in particolare fra il trasporto urbano e quello extraurbano.

La ricerca di ulteriori economie sarà uno dei filoni di indagine dell'Agenzia nel corso del prossimo anno soprattutto per verificare l'ipotesi di esistenza di economie di diversificazione, quelle cioè che consentono di diminuire i costi unitari di produzione a seguito dell'estensione dell'attività ad altri mercati. In particolare, il settore del Tpl è storicamente configurato come trasporto di persone e, tuttavia, anche in considerazione dei progetti dell'Amministrazione di regolare in maniera più efficace il trasporto merci

prevedendo il divieto di accesso dei TIR all'interno del Grande Raccordo Anulare e l'utilizzo di poche compagnie specializzate per la consegna in città, potrebbe essere esplorata la possibilità di far assumere alle società di Tpl anche questa inedita funzione ove la tecnica e la logistica lo consentano.

Nel corso dell'anno, inoltre, l'Agenzia ha sperimentato una metodologia che correla l'analisi territoriale della distribuzione della rete di trasporto pubblico con l'analisi demografica in modo da trarre indicazioni circa l'adeguatezza del sistema di offerta nel corrispondere ai bisogni della domanda potenziale di trasporto pubblico, valutata in termini di accessibilità fisica.

I risultati indicano che l'offerta di servizio in termini di possibilità di "entrare" nella rete del trasporto pubblico a Roma è più che sufficiente, con il 95% di popolazione servita da almeno un punto di accesso entro i 300 metri dalla propria abitazione. Il dato cittadino risulta uniformemente distribuito sul territorio anche se, per ovvie ragioni, permangono differenze via via che ci si allontana dalle zone centrali. Infatti, in 16 municipi su 19 la popolazione servita nel raggio dei 300 metri è superiore al 90% e, in particolare, nel I, II e III municipio, tale valore raggiunge il 100% degli abitanti mentre i valori più bassi sono raggiunti dai municipi VIII (84% di popolazione servita entro i 300 metri) e XX (87%).

A fronte di questi dati confortanti, resta ora da affrontare la nuova sfida della qualità del servizio, declinata secondo una molteplicità di aspetti ma che, fondamentalmente, si risolve in una maggiore frequenza e puntualità nel passaggio delle corse, nonché nella relativa informazione all'utenza. In questo quadro è da salutare positivamente l'istituzione dei cosiddetti "corridoi della mobilità" e la riqualificazione di un importante pezzo dell'organizzazione del servizio di TPL che riguarda la annunciata volontà di ridurre i tempi di sosta ai capolinea.

In cerca di conclusioni

Il compito politico – amministrativo cui è chiamato il sindaco di una metropoli come Roma si posiziona probabilmente ai più elevati livelli di difficoltà fra tutti quelli cui le diverse tipologie e figure di amministratori della cosa pubblica devono corrispondere, siano essi di livello nazionale o

sovranaZIONALE. Infatti, l'esercizio della sua funzione presuppone la necessità di confronto con un livello "denso" di compensazione degli interessi che spazia dal governo del territorio alla gestione della mobilità di persone e cose, dalla allocazione di ingenti risorse economiche alla necessità di interloquire con le richieste dei singoli cittadini, dal governo delle aziende locali al rapporto con gli altri livelli istituzionali. "Denso" quindi nel senso fisico del termine, cioè con una grande massa di portatori di interessi, anche straordinariamente differenti, concentrati in un (relativamente) piccolo volume.

In termini politico – amministrativi, tuttavia, la densità si sviluppa su due diverse dimensioni rispetto a massa e volume, che possono essere definite dalle categorie di complessità e di prossimità nella manifestazione degli interessi. Il concentrarsi di tali dimensioni può essere governato più agevolmente se viene facilitato il moltiplicarsi dei luoghi in cui può svilupparsi una positiva interazione fra i soggetti coinvolti e se viene garantito il controllo sugli impegni assunti in quelle sedi.

Se, ad esempio, rappresentanti dell'impresa e loro associazioni possono dialogare direttamente e più facilmente, è l'insieme dei servizi pubblici che se ne avvantaggia poiché si riduce la necessità di intervento dell'operatore pubblico diminuendo così i costi di transazione. Non è quindi inopportuno chiedere all'Amministrazione ed alle imprese di servizi romane di destinare parte delle risorse umane e finanziarie allo sviluppo di questa funzione di ascolto e compensazione.

Anche la funzione di controllo facilita il governo della metropoli, perché introduce elementi conoscitivi, analisi e dati su cui il decisore politico può basare le proprie scelte. L'attività di controllo esercitata nello specifico dall'Agenzia in questi quattro anni, seppur avviata in assenza di una definita procedura formale di carattere amministrativo per la raccolta e l'utilizzo dei dati, ha consentito di iniziare a rendere operativo il sistema dei controlli. Ciò consente alla città di disporre di una grande mole di dati sui propri servizi che l'Agenzia, applicando rigorosi metodi di analisi ed esercitando quella indipendenza di giudizio necessaria a rendere il più possibile oggettive le proprie valutazioni, ha ampiamente messo a disposizione della collettività, del decisore politico e delle aziende che erogano i servizi. In ogni caso, e gettando lo sguardo oltre l'esperienza specifica dell'Agenzia, una riconosciuta funzione di controllo, comunque declinata, costituisce un importante fattore di ausilio alla qualità dei servizi.

Ho volutamente lasciato per ultima l'indicazione dei volumi di servizio pubblico che interessano la città e che riassumo negli aspetti principali.

Nel 2004 sono stati trasportati un miliardo e duecento milioni di passeggeri, una cifra che corrisponde quasi all'intera popolazione della Cina; erogati 1.200 milioni di metri cubi di gas naturale che, in termini di spazio, equivalgono a 46.000 volte il volume del Colosseo.

Ogni anno vengono spazzati 290.000 chilometri lineari di strade, sette volte il giro della terra, smaltiti un miliardo e seicentocinquanta milioni di tonnellate di rifiuti, pari ad un grattacielo del perimetro di un campo di calcio ed alto 850 metri. Ci sono 150.000 lampade di illuminazione pubblica sul territorio e una disponibilità di acqua di circa 300 litri al giorno per abitante. Si tratta di quantità importanti, che dimostrano il ruolo della città di Roma nell'assolvere alla fondamentale funzione di fornitura dei servizi.

Abbiamo precedentemente ricordato come la storia dei servizi pubblici locali si caratterizzi inizialmente quale risposta ad un bisogno di tutela e protezione e si affermi successivamente con la costruzione di un sistema di ampia e diffusa offerta, sulla scorta del modello introdotto in Italia grazie all'esperienza della giunta Nathan e in particolare con la costruzione del sistema di impresa municipale fortemente voluta dall'assessore Montemartini. Ora il servizio pubblico deve affrontare la nuova sfida della qualità e, come allora, la città di Roma è chiamata ad attrezzarsi per rappresentare la punta più avanzata di questa nuova fase.

