

I

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – corso Trento 13, 10129 Torino
Tel. 011-5645111/07– fax 011-500044 - E-mail: mapp@polito.it
3ª edizione: 2000

Tesi di Master

Cristina Bargerò

**L’Autorità per i servizi pubblici del Comune di Roma: qual è
il ruolo svolto da un organismo di regolazione all’interno di
un ente locale?**

Sottoposta a:

Dott. Piero Gastaldo
Responsabile coordinamento attività istituzionale
Compagnia di San Paolo
Corso Vittorio EmanueleII 75, 10128 Torino
011/5996927

Tutor interno:
Prof. Roberto Zanola

Torino, gennaio 2001

Indice

SINTESI	3
INTRODUZIONE.....	4
IL QUADRO DI RIFERIMENTO	4
BREVI CENNI ALLE ESPERIENZE GIÀ ESISTENTI DI AUTHORITY	5
L'AUTORITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA	5
CAPITOLO 1.....	7
L'ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: I MOTIVI DI UNA SCELTA.....	7
1.II PRESUPPOSTI DELLA NASCITA: GLI OBIETTIVI DEL COMUNE	7
1.1 Gli obiettivi contingenti	8
1.2 Gli obiettivi strutturali.....	10
CAPITOLO 2.....	11
LA STRUTTURA E LE FUNZIONI DELL'AUTORITÀ.....	11
2.1 LA COMPOSIZIONE DELL'AUTORITÀ.....	11
2.1.1 I rapporti tra l'Autorità e il Consiglio comunale.....	12
2.1.2 L'Autorità è un'ennesima dimostrazione concreta della teoria della burocrazia?	13
2.1.3 L'indipendenza dell'Autorità verso i soggetti regolati è davvero garantita?.....	13
2.2 LE FUNZIONI ATTRIBUITE ALL'AUTORITÀ.....	14
2.3 LE FUNZIONI ATTRIBUITE PERMETTONO UNA REGOLAZIONE EFFICACE?	14
CAPITOLO 3.....	17
L'ATTIVITÀ	17
3.1 L'ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ	17
3.1.1 Metodologie di indagine e livelli di complessità.....	17
3.1.2 L'efficacia.....	19
3.2 DUE SPECIFICI ESEMPI DI ATTIVITÀ DELL'AUTORITÀ	21
3.2.1 L'Osservazione sulla Carta dei Servizi dell'A.T.A.C.....	21
3.2.2 L'AUTORITÀ IN FUNZIONE DI CONSULENTE AZIENDALE: IL PARERE SULLA TRASFORMAZIONE DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E SULLA CESSAZIONE DEL CO.TRA.L.....	23
3.3 UN PRIMO BILANCIO.....	23
CONCLUSIONI.....	25
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	29

SINTESI

Il lavoro di tesi commissionato dalla Compagnia di San Paolo intende individuare il ruolo ricoperto dall'Autorità per i servizi pubblici locali di Roma, istituita nel 1996 su delibera del Consiglio Comunale come organismo di regolazione locale, nella gestione dei trasporti pubblici locali nella capitale. Lo scopo è capire in quale misura la costituzione di un organismo analogo a Torino, istituito nel dicembre 1998, possa apportare cambiamenti ed effetti positivi nella politica dei trasporti del capoluogo piemontese.

Sebbene l'Autorità romana ricopra con la sua attività tutto lo spettro dei servizi pubblici locali, la ricerca si è limitata al solo settore trasporti e per un interesse specifico della Compagnia e a causa di limiti di tempo.

Il lavoro è stato strutturato in tre capitoli, in cui si è seguito il percorso dell'Autorità dal momento della sua costituzione sino ad oggi.

Il primo capitolo analizza gli obiettivi alla base dell'istituzione dell'Autorità, scomponendoli in due categorie, riconducibili rispettivamente ad esigenze concrete e contingenti dell'amministrazione comunale, quali, ad esempio la ristrutturazione dei trasporti pubblici locali, e al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione dei TPL anche attraverso forme di regolazione.

Nel secondo capitolo si esaminano la struttura e le funzioni dell'Autorità, tentando di cogliere se esse abbiano costituito un mezzo privilegiato oppure un intralcio al raggiungimento degli obiettivi stabiliti al momento della costituzione.

Ma è dall'esame dell'attività dell'Autorità, svolto nel terzo capitolo, attività esplicitata essenzialmente in pareri ed osservazioni rivolte al Consiglio Comunale ed alle aziende erogatrici di trasporto, che si è potuto cogliere meglio quale peso essa abbia avuto nei mutamenti di gestione dei trasporti pubblici a Roma.

Se si considera l'Autorità come organismo di regolazione, ne emerge un sostanziale fallimento in quanto essa, disponendo di attribuzioni limitate, non è stata in grado né di emanare provvedimenti aventi efficacia diretta sui soggetti regolati né di determinare prezzi e tariffe e neppure capace di irrogare sanzioni, come invece accade per l'Autorità di regolazione nazionale istituite dalla l.481/95.

Valutandola, invece, sotto una luce diversa, e cioè come organo consultivo permanente interno all'amministrazione comunale in materia tecnico-economica, essa si dimostra uno strumento di aiuto alle decisioni, soprattutto quando fornisce pareri ed osservazioni su specifici casi concreti ed in seguito ad esplicita richiesta o del Consiglio comunale o delle aziende di gestione dei t.p.l. (trasporti pubblici locali).

Le riflessioni conclusive di tale tesi di master spingono ad un ripensamento sull'opportunità di costituire, a livello locale, organismi che dovrebbero rivestire compiti di regolazione, quando poi non ne hanno i poteri, limitandosi a ricoprire funzioni consultive, come è il caso dell'Agenzia di Torino che riproduce il modello romano. A tale proposito, forse, sarebbe opportuno, sulla base di considerazioni di tipo normativo ed economico, iniziare a ripensare il ruolo di queste Autorità a livello regionale nei t.p.l., attribuendo ad esse competenze e poteri che consentano di svolgere effettivamente funzioni regolatorie.

INTRODUZIONE

Il quadro di riferimento

Nel corso dell'ultimo decennio il settore dei servizi pubblici ha subito profondi mutamenti, legati ad una diversa visione dell'intervento statale nell'economia.

La liberalizzazione e la privatizzazione di molte utilities hanno delineato i nuovi confini del ruolo dello Stato che, da produttore diretto dei servizi, è andato via via assumendo una veste nuova, ma non priva di peso, e cioè quella di garante del rispetto delle regole.

Tale processo, che nelle public utilities nazionali, è, ormai, in atto da tempo, ha incontrato, invece, alcuni ritardi per quanto riguarda i servizi pubblici locali, a causa sia di condizioni particolari del mercato, sia di una legislazione obsoleta e vaga.

Oggi, anche sulla base della riforma della legge sulle autonomie locali, molti comuni, soprattutto quelli di notevoli dimensioni, stanno dismettendo le proprie partecipazioni azionarie nelle aziende di trasporto, così come in quelle energetiche o di raccolta dei rifiuti.¹

Tutto ciò implica una modifica dell'assetto proprietario di chi gestisce i servizi pubblici locali, che genera, a causa della particolare struttura dei mercati interessati, problemi dal punto di vista della tutela della concorrenza e dei diritti del cittadino/utente. Quest'ultimo, infatti, si configura come contraente debole tra le parti, non potendo rinunciare a servizi essenziali, fornitigli fino ad oggi a prezzi politici o regolamentati dallo Stato. Scelte di welfare e politiche sociali, volte proprio alla tutela del cittadino, hanno condotto lo Stato, fino a pochi anni fa, ad esserne il gestore pressochè unico. Le situazioni di grave inefficienza determinatesi nella gestione dei servizi pubblici e le necessità finanziarie degli enti pubblici, spesso spinti da gravi deficit di bilancio, hanno provocato ad un ripensamento generale della questione, spingendo verso una liberalizzazione e privatizzazione di essi. La maggior parte dei servizi pubblici rischia di passare da una situazione di monopolio pubblico ad una di monopolio privato, con tutti i rischi connessi a carico del consumatore. Siccome non esiste alcuna ragione per ritenere che un monopolio privato istituzionalizzato sia più efficiente di uno pubblico, diventa necessario introdurre elementi di concorrenza (potenziale, effettiva, per o nel mercato) o, dove ciò non sia possibile, a causa della presenza di rilevanti economie di scala o di rete, forme di regolamentazione. Lo Stato o l'ente pubblico deve passare, di conseguenza, da un ruolo di produttore ad uno di garante.

Tale nuovo ruolo del soggetto pubblico si concretizza, nei settori di pubblica utilità, attraverso l'attribuzione di compiti, un tempo, spettanti ad altri apparati dello Stato, a competenti Authority non sottoposte alle regole ordinarie e del tutto, o quasi, indipendenti dal soggetto politico. Esse svolgono la funzione di supervisore dei rapporti tra imprese, governo e utenza e di garante del rispetto delle regole, fissate in parte dal soggetto politico, in parte dalle Autorità stesse. La loro non è soltanto un'attività di monitoraggio, ma di fissazione, per il settore dei servizi in cui sono competenti, di standard qualitativi minimi, di determinazione ed aggiornamento delle tariffe, di controllo delle gare e degli affidamenti delle concessioni, di eventuale irrogazione di sanzioni. Un'Autorità di regolazione si caratterizza per una forma più o meno ampia, ma almeno formalmente garantita, d'indipendenza rispetto al potere politico e per un'individualità e separazione rispetto all'organizzazione amministrativa dell'intervento pubblico. I compiti prima elencati si concretizzano, poi, in un'attività di promozione dell'efficienza e di protezione dei consumatori e, contemporaneamente, di sviluppo della concorrenza e di neutralizzazione delle posizioni dominanti di alcuni operatori presenti sul mercato.

L'indipendenza effettiva dei suoi membri, garantita attraverso norme sull'incompatibilità contemporanea e successiva delle cariche, è una delle condizioni essenziali per il buon

¹Al momento si è in una fase transitoria, in cui la maggioranza della proprietà delle s.p.a., costitutesi a seguito della dismissione della proprietà diretta da parte degli enti locali, è in mano all'ente pubblico. È attualmente in discussione alla Camera la proposta di legge 7042 che impone agli enti locali una partecipazione non maggioritaria, qualora si voglia fare partecipare le s.p.a. a gare per l'affidamento dei servizi non solo nel proprio comune

funzionamento di un'Autorità di regolazione. È, infatti, necessario evitare il cosiddetto rischio di cattura del regolatore da parte del regolato. Tale fenomeno, teorizzato dalla letteratura economica, si è, purtroppo, riscontrato anche nella realtà. Pare calzante il vecchio detto latino *quis custodiet ipsos custodes?* I controllori, se non adeguatamente retribuiti e se non sanzionati in caso di violazione dei propri compiti con severe sanzioni (ma spesso anche tutto ciò non è sufficiente), sono portati a colludere con i controllati o a passare, una volta decaduti dal proprio incarico, attraverso la cosiddetta porta girevole, e cioè alle imprese da loro prima controllate. Un secondo punto essenziale per il successo della regolazione consiste nel ridurre il più possibile le asimmetrie informative presenti tra regolatore e regolato, attraverso meccanismi che incentivino quest'ultimo a rivelare le proprie reali preferenze.

Spesso le soluzioni adottate per ovviare a questo genere di problemi non si sono rivelate particolarmente efficaci, determinando i cosiddetti fallimenti della regolazione.

Brevi cenni alle esperienze già esistenti di Authority

Oggi, sulla base delle esperienze accumulate nel nostro paese (negli Stati Uniti ed in altri paesi europei si hanno esperienze i cui esiti sono stati favorevoli) risulta difficile riuscire a ricostruire un unico modello di Autorità di regolazione adatto a risolvere in modo efficace i diversi problemi legati alla gestione dei servizi pubblici, sia a livello nazionale che locale, che possa, eventualmente, essere mutuato in realtà simili.

Se a livello nazionale, con la l. 481 del 1995, sono state istituite Authority per i servizi di pubblica utilità per i settori dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni, a livello locale, invece, non esiste alcuna normativa che fissi le direttive per la regolazione dei servizi pubblici (anche se pare che l'A.C. 7042 di riforma degli art. 22 e 23 della l.142/90 cerchi di porvi un rimedio). Per le Authority nazionali vi è impossibilità di intervenire a livello locale.

La Costituzione e la normativa vigente sugli enti locali, inoltre, non permettono la creazione di ulteriori organi con rilevanza esterna oltre a quelli tradizionali di governo. A livello locale, quindi, più che di Autorità di regolazione si può parlare di un'Agenzia che operi in via strumentale rispetto all'attività del Consiglio dell'ente di riferimento.

L'Autorità dei Servizi Pubblici locali del Comune di Roma

Il caso dell'Autorità del Comune di Roma, che esaminerò nella mia ricerca di master, si configura come un'esperienza pilota, avendo come unico precedente quello bolognese, dove nel 1994 è stata costituita un'autorità per i servizi pubblici locali, che, tuttavia, ha incontrato molte difficoltà a diventare operativa.

Per l'ampiezza dell'argomento e lo scarso tempo a mia disposizione, mi soffermerò su quanto è avvenuto, dopo l'istituzione dell'Autorità, nel solo settore dei trasporti, considerato nevralgico per la città, ed in cui stanno avvenendo processi di trasformazione e privatizzazione delle principali aziende gestrici del servizio. Lo scopo di questo lavoro è analizzare in modo critico la struttura e l'attività dell'Autorità. Infatti la mancanza di tempo e la difficoltà di reperire dati hanno reso di fatto impossibile il più ambizioso obiettivo di valutare l'attività dell'Authority, se non per grandi linee.

Il mio lavoro risulta così organizzato. Il capitolo 1 analizza gli obiettivi perseguiti, le riflessioni sviluppate in seno all'amministrazione romana al momento di istituire l'Autorità d'ambito. In particolare, si verificherà l'esistenza o meno di uno scostamento tra obiettivi prefissati e raggiunti, e, in caso positivo, la natura e le dimensioni di tale fenomeno. Il capitolo 2 analizzerà la struttura interna dell'Autorità e il tipo di rapporti che essa ha con il Consiglio Comunale. Alla luce dell'esame

dell'attività svolta dall'Authority nei primi tre anni di mandato, verrà fornito un primo bilancio di tale attività, evidenziando i successi e i fallimenti che l'hanno accompagnata. Alla luce delle considerazioni dei precedenti capitoli, il capitolo 3 tenterà di valutare l'opportunità di ricreare un organismo simile a Torino, al fine di introdurre forme di regolazione nel campo dei trasporti pubblici locali.

CAPITOLO 1

L'ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ PER I SERVIZI PUBBLICI LOCALI: I MOTIVI DI UNA SCELTA

1.1I presupposti della nascita: gli obiettivi del Comune

Con delibera 114/96 il Consiglio comunale di Roma ha stabilito l'istituzione di un'Autorità di regolazione per i servizi pubblici locali.

Già alcuni anni prima del 1996, nella capitale, era operativo un Ufficio di vigilanza sui servizi non gestiti in economia, che aveva consentito, essenzialmente, attraverso un'attività di raccolta e di riordino di dati, di disporre di un patrimonio informativo sui servizi gestiti dalle aziende comunali, la cui funzione precipua era quella di assistere l'amministrazione nella sua funzione diretta o indiretta dei servizi, e nella sua qualità di regolatrice.

Prima di analizzare la struttura organizzativa dell'Authority ed il modo di operare della stessa, è necessario cercare di capire quale siano i motivi che hanno spinto il Comune a tale scelta. Essi sembrano riconducibili a due differenti obiettivi: il primo, di tipo contingente, legato alla riorganizzazione dei trasporti che l'amministrazione romana stava intraprendendo, il secondo, di tipo strutturale, legato alla necessità di perseguire l'efficienza nell'erogazione del servizio di trasporto. Tale classificazione può apparire, in alcuni casi, semplicistica, perché i due tipi di obiettivi paiono spesso sovrapporsi e confondersi. Tuttavia per chiarezza espositiva l'analisi dei due obiettivi sarà tenuta separata. La Tabella 1 sintetizza gli obiettivi perseguiti con l'istituzione dell'Authority e gli strumenti idonei a tal fine illustrati qui di seguito nei dettagli.

Tabella 1: Obiettivi e strumenti dell'Authority

<u>OBIETTIVI</u>	<u>STRUMENTI</u>
<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Indurre all'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici locali<input type="checkbox"/> Garantire un risultato finanziario positivo alle privatizzazioni<input type="checkbox"/> Aumentare la qualità dei servizi	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Introduzione di elementi per garantire la concorrenza nel mercato o per il mercato;<input type="checkbox"/> Individuazione dei metodi di copertura dei costi;<input type="checkbox"/> Monitoraggio sui bilanci delle aziende erogatrici<input type="checkbox"/> Monitoraggio di prezzi e tariffe;<input type="checkbox"/> Controlli sui soggetti erogatori;<input type="checkbox"/> Controlli sui bandi e sulle gare d'appalto.
<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Equità	<ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Tutela del cittadino/utente nei confronti del monopolista/concessionario attraverso il monitoraggio sulle tariffe o su standard di qualità;<input type="checkbox"/> Fissazione di standard minimi di qualità e di condizioni di obbligo di servizio

<ul style="list-style-type: none"> ❑ Svincolamento della politica da altre attività 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Creazione di un organo terzo, con funzioni tecnico-consultive, ❑ Nomina di membri indipendenti, scarsamente influenzabili dal potere politico; ❑ Norme statutarie che garantiscano l'indipendenza
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Miglioramento del rapporto cittadino-amministrazione; ❑ Definizione del livello di servizio atto a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini; 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Attenzione alle proposte e alle proteste dei cittadini tramite un organo deputato a raccogliere e riceverle;
<ul style="list-style-type: none"> ❑ Espansione del potere dell'amministrazione (teoria della burocrazia) 	<ul style="list-style-type: none"> ❑ Creazione di un organismo terzo ma pur sempre controllabile a cui affidare competenze già proprie dell'amministrazione comunale

1.1 Gli obiettivi contingenti

Determinanti paiono essere state **le privatizzazioni** che hanno interessato i servizi pubblici locali.

A partire dalla seconda metà degli anni '90, a Roma, si è cominciato, sfruttando le nuove norme in materia di enti locali, a privatizzare alcuni servizi pubblici locali, sia attraverso la trasformazione della natura giuridica delle aziende in società per azioni, sia attraverso la costituzione di società miste pubblico-privato, sia attraverso la vendita privati delle aziende pubbliche concessionarie dei servizi.

Il Comune di Roma ha sentito, da una parte, l'esigenza di esternalizzare aziende, spesso recanti elevati disavanzi di bilancio, non in grado di garantire, se pubbliche, elevate performances di efficienza; dall'altra è stato allettato dalle entrate derivanti dalle privatizzazioni, con cui ripianare eventuali deficit di bilancio e compiere nuovi investimenti.

La trasformazione di aziende comunali in s.p.a, inoltre, permette all'ente locale di assumere una veste nuova, e cioè quella di azionista, e di prestare attenzione, di conseguenza, ad aspetti legati alla redditività, un tempo trascurati.

Il decreto Burlando ha cambiato il quadro normativo dei trasporti pubblici locali, conferendo alle Regioni ed agli Enti locali i compiti in materia di trasporto di interesse locale e regionale ed individuando i tipi organizzativi e societari tramite cui il servizio debba essere esercitato.

Il decreto 22/97 presenta delle implicazioni significative particolarmente per i trasporti del Lazio, in cui sussiste una situazione abbastanza anomala: il servizio extra-urbano su gomma è espletato in tutta la Regione dal CO.TRA.L, la cui proprietà è in gran parte del Comune di Roma. Siccome il CO.TRA.L presenta forti disavanzi, ripianati proporzionalmente alle quote di proprietà, il Comune della capitale si è, spesso, trovato, a finanziare la quota più consistente di tali oneri.

La gestione del settore trasporti è, quindi, problematica per l'amministrazione romana, stretta da esigenze, non solo di risanamento dei conti pubblici, ma anche di *restyling* dell'immagine cittadina, in vista di un evento come il Giubileo.

È apparso evidente che non è più possibile gestire un servizio che presenti così elevati disavanzi a carico dell'ente pubblico. Una delle priorità individuate dal Comune di Roma

nell'istituire l'Autorità è stato quello di muoversi nella direzione di una maggiore **efficienza**² ed **efficacia**³ nell'erogazione del servizio di trasporto pubblico.

L' "azienda-comune" di Roma ha compreso inoltre la necessità di seguire per la gestione delle imprese pubbliche modalità simili a quelle delle imprese private, basandosi, quindi, criteri di **economicità**⁴ che mirino ad ottenere un profitto. Solo così è diventato possibile **collocarne le azioni** sul mercato, rendendole più appetibili per gli investitori, preoccupati solitamente molto della redditività dell'impresa.

Il Comune di Roma, nell'ottica di un diverso rapporto coi cittadini/elettori, si è mosso, nell'arco degli ultimi anni, nella direzione di avvicinare il più possibile il cittadino all'amministrazione, prestando attenzione alle sue proposte e proteste, rendendolo consapevole dei propri diritti. Le **Carte dei servizi** sono state un primo tentativo di autoregolazione, da parte delle stesse società erogatrici dei servizi, dotato, tuttavia, di una scarsa efficacia ed in grado di garantire risultati poco soddisfacenti.

L' amministrazione romana ha voluto e vuole, inoltre, aumentare **la trasparenza** nell'erogazione dei servizi pubblici, soprattutto di quelli a rilevanza imprenditoriale, con la duplice finalità di incentivarne l'efficienza, rendendo pubblici o facilmente accessibili i contratti di servizio, in cui sono stabiliti tutti i requisiti delle modalità di erogazione, e di fornire un'immagine nuova dell'amministrazione pubblica

Partendo da tali presupposti, creare un'Autorità di regolazione per l'amministrazione capitolina ha costituito l'occasione per dotarsi di un organo tecnico-consultivo esterno rispetto al Consiglio, ma legato ad esso a filo doppio (attraverso l'elezione e la revoca da parte di una maggioranza qualificata del Consiglio comunale dei commissari e del presidente dell'Autorità). In tal modo essa ha voluto ridurre il numero di consulenze esterne spesso troppo costose ed oggetto di possibili contestazioni (infatti l'art.3 della delibera istitutiva fissa a tre il numero massimo di collaborazioni esterne). Disporre di un organo, almeno negli intenti, terzo, dotato di personale con elevate competenze tecnico-economiche, in grado di produrre pareri ed osservazioni puntuali in materia di servizi pubblici locali, ha permesso una maggior separazione dell'attività politica da decisioni legate più propriamente a caratteristiche tecniche.

Le determinazioni dell'Autorità dovrebbero, quindi, nell'intenzione dell'amministrazione comunale di Roma, offrire una realistica rappresentazione della produttività delle risorse impegnate, consentendo di misurare il livello di efficienza dei soggetti erogatori, soprattutto in quei settori in cui per l'assenza di concorrenza ne è difficile un riscontro immediato, e aiutare ad individuare le condizioni istituzionali, gli assetti proprietari e le forme di gestione più idonee per fornire i servizi in condizioni di economicità. Inoltre, esse dovrebbero contribuire a focalizzare per ogni settore quali sono le criticità da correggere od eliminare e quali i punti di forza da potenziare, per evitare che l'ente pubblico eroghi fondi in modo distorto.

Il Comune di Roma, in tal modo, è riuscito, almeno parzialmente, anche nell'intento, forse inizialmente nemmeno perseguito, di **svincolare il potere politico** dalla responsabilità di talune scelte di carattere essenzialmente tecnico, demandate invece ad un organismo indipendente, capace, quindi, di fornire maggiori garanzie nei confronti di tutti gli attori interessati.

² L'efficienza è qui intesa come la capacità di minimizzare le risorse impiegate a parità di output ottenuto, o la capacità di massimizzare il risultato dato un certo quantitativo a disposizione

³ L'efficacia, considerata in tale contesto, rappresenta la capacità dell'organizzazione di raggiungere gli obiettivi assegnati alla stessa.

⁴ L'economicità qui può essere definita come la capacità dell'azienda di remunerare in misura soddisfacente tutti i fattori produttivi utilizzati.

1.2 Gli obiettivi strutturali

La privatizzazione dei servizi pubblici comporta a livello pratico, come ci insegna la teoria economica, una serie di spiacevoli inconvenienti legati al tipo di mercato esistente in quel settore particolare.

La struttura monopolistica della distribuzione locale di molti servizi è difficile da erodere. Nel settore dei trasporti pubblici locali vi sono elevati costi fissi per i nuovi entranti, legati non tanto all'esistenza di costi irrecuperabili, ma al fatto che colui che è già presente sul mercato gode di benefici derivanti dalla sua particolare posizione di privilegio, e alla particolare struttura di tale mercato dove vi è un solo concessionario. Ne deriva la conseguenza che la dismissione delle partecipazioni azionarie del Comune non si traduce nell'affidamento del servizio alla capacità autoregolatrice del mercato, ma semplicemente nel passaggio da un monopolio pubblico ad uno privato, con il permanere dell'allocazione inefficiente delle risorse, tipica di questa forma di mercato. Si presentano anzi nuovi problemi non solo legati all'aspetto dell'**efficienza** ma anche a quello dell'**equità**⁵ per il fatto che un monopolista privato può imporre, senza dover nemmeno garantire standard minimi di qualità, prezzi e condizioni inique agli utenti, i quali non possono non soltanto rivolgersi ad un altro produttore, ma nemmeno rinunciare al bene, trattandosi, spesso, di servizi essenziali. Appare necessario tentare di garantire almeno una forma di **concorrenza per il mercato**⁶, per evitare un eccessivo potere del concessionario privato.

La creazione di un'Autorità di regolazione, che eserciti il proprio controllo sulla fissazione di prezzi e tariffe, sulla stesura dei bandi delle gare d'appalto e delle concessioni, va nel senso di una soluzione, almeno parziale, al tipo di problemi sopra elencati.

Alcune volte, tuttavia, i fini perseguiti dall'ente pubblico non mirano solo al raggiungimento di una maggior efficienza nell'erogazione dei servizi (regolazione economica) e ad una tutela del cittadino/utente (regolazione sociale) ma possono essere ricondotti a quanto dice la **teoria della burocrazia**, per cui vi è un'espansione smodata dell'apparato pubblico, per fini diretti non tanto al perseguimento di migliori performance, ma all'aumento, da parte dei funzionari pubblici, di paga, prestigio e potere...

L'analisi dei presupposti della nascita dell'Autorità dimostra che gli obiettivi perseguiti dal Comune di Roma sono, senza dubbio, ambiziosi e dimostrano un approccio innovativo nei confronti dei servizi pubblici locali da parte dell'amministrazione cittadina, che è stata una delle prime in Italia a cogliere l'importanza di riuscire a delineare il nuovo ruolo di garante terzo, da parte dell'ente pubblico.

Considerando l'attuale contesto normativo e gli ostacoli che si sono presentati in questi primi tre anni di attività, nelle pagine seguenti cercherò di capire se gli obiettivi sono stati realizzati, almeno in parte, o se sono rimasti una mera dichiarazione di programma, che ha condotto a ben scarsi risultati.

⁵ L'accezione di equità, sopra presa in considerazione, si riferisce all'assicurare condizioni standard minime a tutti

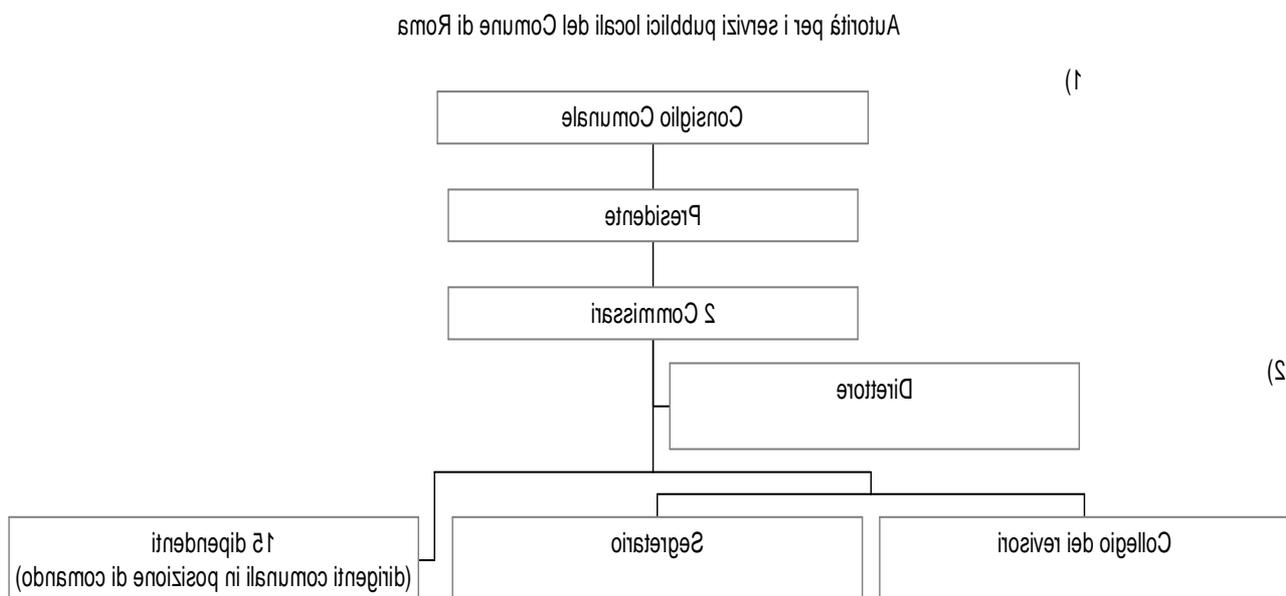
⁶ Se non è possibile stabilire la concorrenza nel mercato, a causa di particolari condizioni (elevati costi fissi irrecuperabili,..) si cerca di introdurre dei correttivi per garantire una forma minima di concorrenza, detta concorrenza per il mercato, ponendo ai monopoli (tramite concessioni con durata limitata) un limite temporale definito.

CAPITOLO 2 LA STRUTTURA E LE FUNZIONI DELL'AUTORITÀ

2.1 La composizione dell'Autorità

In questo capitolo si analizza la struttura dei rapporti intercorrenti tra il Consiglio Comunale e l'Autorità e il modo di operare quest'ultima attraverso l'emanazione di osservazioni e pareri. Lo scopo è individuare i punti di forza e di debolezza della sua struttura organizzativa, in funzione degli obiettivi che si è dichiarato di voler raggiungere. La tabella 2.1 è una sintesi della struttura gerarchica dell'Autorità, a partire dalla quale scaturiscono osservazioni sui rapporti intercorrenti non solo al suo interno, ma anche tra quest'ultima ed il Consiglio Comunale.

Fig.2.1 La struttura dell'Autorità



2.1.1 I rapporti tra l'Autorità e il Consiglio comunale

È ormai assodato sia dalla teoria economica che da esperienze concrete⁷ che un'Autorità di regolazione, per funzionare correttamente, deve essere dotata di caratteristiche di **indipendenza** ed **autonomia** non solo verso i soggetti controllati ma anche verso l'ente politico di riferimento. Questo infatti garantisce che l'organismo di regolazione non sia condizionato nelle scelte da influenze politiche, cioè, in altre parole, che gli argomenti delle funzioni di utilità del regolatore e dell'organo politico siano disgiunti.

Nel caso in esame l'indipendenza dei commissari dalla maggioranza politica è tutelata dalla disciplina della modalità di nomina e di revoca.

1) La nomina del Presidente e degli altri due membri spetta al Consiglio comunale con un voto a maggioranza dei 2/3 (art. 2. delibera istitutiva). L'aver richiesto una maggioranza qualificata consente il coinvolgimento delle opposizioni e, quindi, anche una rappresentanza della minoranza ed evita che l'attività dell'Autorità sia riconducibile alla volontà esclusiva dell'amministrazione comunale. Inoltre si è cercato di porre il più possibile al riparo i Commissari dell'Autorità da interferenze e ricatti più o meno velati, provenienti dal mondo politico, stabilendo che la loro revoca può essere disposta solo per gravi motivi e previa delibera dei 4/5 degli aventi diritto al voto in Consiglio (art. 6. delibera istitutiva).

L'Autorità gode inoltre di una certa autonomia patrimoniale: essa può gestire autonomamente le risorse patrimoniali ad essa destinate. Il fondo di cui dispone è stanziato dal Consiglio comunale ed era alimentato inizialmente da un contributo annuo versato dalle aziende erogatrici dei servizi sottoposte a regolazione, in misura dello 0,01% dei ricavi dell'ultimo esercizio. Nel 1998 tale disposizione è stata abolita.

Tuttavia tali misure non paiono del tutto sufficienti a garantire un'effettiva indipendenza rispetto all'amministrazione comunale. In primo luogo si sarebbe potuta attribuire ai Commissari stessi anziché al Consiglio comunale, la nomina del Presidente, figura di rilievo, il quale, rispetto agli altri membri, riveste un ruolo di maggior prestigio, non solo per il fatto di avere la rappresentanza legale dell'Autorità, ma soprattutto perché in possesso della facoltà di decidere, durante le riunioni del Collegio, l'ordine del giorno e dirigere i lavori.

Un'ulteriore problematicità può essere colta nell'ambito di azione dell'Autorità, limitato alle aziende ed alle società di erogazione di servizi pubblici, ad azionariato comunale, le cui politiche di gestione e di sviluppo sono determinate almeno parzialmente dall'amministrazione comunale. Sembra quantomeno dubbia l'ipotesi che un organismo di regolazione di questo tipo, in cui il confine tra regolato e regolatore, o meglio colui che richiede la regolazione (e cioè il Consiglio comunale) sia molto labile e confuso, possa veramente dirsi indipendente nell'esplicitare le proprie attività e, in particolar modo, nel compiere valutazioni, anche, inconsapevolmente, condizionate dalle scelte dell'amministrazione comunale.

⁷ Sono significative le esperienze inglesi di Authority di regolazione, che operano con efficacia proprio in virtù della loro autonomia

2.1.2 L'Autorità è un'ennesima dimostrazione concreta della teoria della burocrazia?

Nel caso in esame, pare trovare applicazione la cosiddetta teoria della burocrazia⁸, secondo la quale, negli organi pubblici, vi è spesso una smisurata espansione degli uffici, non per reali necessità, ma in quanto i dirigenti preposti a quel settore massimizzano la propria utilità perseguendo le cosiddette *tre p*, e cioè paga, prestigio, potere. L'istituzione di un'Autorità, con poteri e funzioni tanto limitati (se ne tratterà più diffusamente in seguito), simile ad un organismo consultivo, più che ad un ente di regolazione, pare configurarsi come un'espansione dell'amministrazione con la creazione e l'attribuzione di cariche prestigiose e ben retribuite.

2) Anche all'interno dell'Autorità si è registrata una tendenza a espandere uffici ed incarichi. L'Autorità, avvalendosi della facoltà auto-regolamentare concessale dalla delibera istitutiva, ha ampliato il proprio personale, disponendo la nomina di un Segretario, di tre revisori e di un Direttore, quest'ultimo, quest'ultimo scelto, tuttavia, tra i dipendenti. Essa si è mossa nella direzione di ingrandire la propria struttura, mentre forse avrebbe potuto avvalersi del personale già a propria disposizione, senza ricorrere ad assunzioni o alla creazione di nuove cariche. Se da un lato 15 dipendenti, paiono essere parecchi, bisogna, tuttavia, sottolineare che le competenze dell'Autorità abbracciano l'intero ambito dei servizi pubblici locali, che è molto esteso.

2.1.3 L'indipendenza dell'Autorità verso i soggetti regolati è davvero garantita?

L'indipendenza e l'autonomia dal potere economico e, di conseguenza, dagli enti regolati, è garantita dal regime delle incompatibilità, riconducibile a quello presente in molte autorità di regolazione. I commissari ed il Presidente non possono esercitare attività professionali a qualunque titolo, nè per conto degli enti e delle società direttamente soggetti a regolazione, nè per altri enti o società, portatori di interessi in conflitto con quelli interessi pubblici e privati tutelati dall'Autorità (art.2delibera istitutiva). Si è tentato di evitare la cattura del regolatore, puntando su specifiche caratteristiche di autorevolezza e di autonomia del giudizio del Collegio, che dovrebbero essere garantite dai requisiti di professionalità e competenza di ciascun commissario, dalla fissazione del tempo durata in carica in 5 anni, senza possibilità di rinnovo, dalla previsione di un'indennità pari al 60% di quella ricevuta dai membri dell'Antitrust. Un'elevata retribuzione, unita alla cattiva reputazione che seguirebbe in caso di collusione del regolatore con i soggetti che deve controllare, si sono dimostrati nelle esperienze passate un buon deterrente al pericolo di cattura.

Impedire la cattura del regolatore non è meccanismo, tuttavia, semplice, e non sono sufficienti alcune disposizioni ad evitarlo.

Infatti, nonostante l'esistenza di norme sulle incompatibilità temporanee alla durata dell'incarico, tuttavia permane il rischio che si verifichi il cosiddetto fenomeno della porta girevole⁹ per cui il regolatore, a causa dell'assenza di disposizioni che disciplinano un'incompatibilità anche successiva con incarichi in società ed enti controllati o simili...(come invece accade nell'Antitrust), alla fine del proprio mandato sia allettato dalla proposta di passi al servizio del regolato, cooperando con quest'ultimo già prima, quando, invece dovrebbe controllarlo.

7

⁸ Secondo Niskanen il dirigente pubblico massimizza paga, prestigio e potere, correlati alla dimensione dell'ufficio. Miguè e Beranger hanno sviluppato ulteriormente tale tema, rilevando che le dimensioni dell'ufficio pubblico e le altre funzioni di utilità dei dirigenti non sono complementari ma sostitute, per cui l'aumento delle dimensioni dell'apparato pubblico va a discapito di qualche altra variabile

⁹ Kahn(1992)

2.2 Le funzioni attribuite all'Autorità

Una premessa necessaria, prima di procedere ad analizzare le funzioni dell'Autorità dei servizi pubblici locali, riguarda la legislazione attuale sulle autonomie locali che consente l'attribuzione di scarsi poteri ad organismi terzi rispetto ai classici enti locali.

L'Autorità estende le sue competenze sull'intera area dei servizi pubblici imprenditoriali (ma come già ribadito precedentemente in questo lavoro ci si occuperà solo del settore trasporti), a differenza delle Authority di regolazione nazionali, istituite dalla l.n.481/1995 per ogni specifico settore. Tale scelta, determinata da ragioni di razionalità organizzativa e di economia, permette, inoltre, di diminuire il rischio di cattura del regolatore.

Le attribuzioni affidate (art.4 delibera istitutiva ed art.4 regolamento) mirano fondamentalmente a dotare il Consiglio comunale degli strumenti necessari ad un'efficiente regolamentazione dei servizi pubblici locali.

L'Autorità, su richiesta del Consiglio comunale, esprime pareri preventivi ma non vincolanti su concessioni, convenzioni ed accordi di programma, determina, quindi, modalità tecniche non obbligatorie per la redazione dei bilanci dei servizi pubblici e propone la modifica di clausole e condizioni dei contratti di servizio; vigila sullo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso sia verso gli Uffici comunali che verso le aziende speciali e le società a partecipazione comunale; assicura la trasparenza e la pubblicità delle condizioni di servizio nei confronti degli utenti e valuta reclami e proposte provenienti da quest'ultimi o da associazioni di consumatori....Ogni semestre riferisce, poi, al Consiglio sulla propria attività e sullo stato dei servizi.

Tutti i compiti svolti dell'Autorità, che si esplicano essenzialmente nella formulazione di pareri, ed osservazioni, funzionali alla determinazione ed alla revisione dei contenuti degli atti di regolamentazione dei servizi ed all'esercizio di poteri di controllo e sanzione, si collegano, in conclusione, alle finalità di fornire un supporto all'amministrazione comunale nello spingere il sistema dei servizi pubblici locali verso una gestione improntata a trasparenza e rispetto delle regole sulla concorrenza.

2.3 Le funzioni attribuite permettono una regolazione efficace?

Risulta subito evidente che, rispetto al modello classico di Authority di regolazione, l'Autorità d'ambito romana si limita solo all'emanazione di pareri non obbligatori né vincolanti nei confronti dell'amministrazione comunale e degli enti e delle società sottoposte a controllo.

Il rispetto dei pareri e delle valutazioni da essa prodotti dipende di volta in volta dalla capacità di *self-restraint* o meno degli organi politico-amministrativi locali, che rimangono gli unici titolari, secondo la legge, dei poteri di regolazione.

L'efficienza e l'efficacia della funzione regolativa svolta dall'autorità, inoltre, rischiano di essere incrinati dalla necessaria mediazione del provvedimento del Consiglio comunale e della Giunta tra la valutazione dell'Autorità e la modifica del comportamento da parte del soggetto regolato e dalla mancata previsione di poteri di intervento più specifici e diretti sullo svolgimento del servizio.

Ponendo un confronto con le altre autorità di regolazione esistenti già a livello nazionale, balza, poi, agli occhi la mancanza di poteri regolativi riguardo alla fissazione dei livelli tariffari e degli standard di qualità e di quantità dei servizi, attività essenziale per una regolamentazione veramente efficace, in grado di porre al riparo il cittadino da prezzi iniqui o da condizioni del servizio insufficienti.

Un altro punto critico per il buon funzionamento di una regolazione, che non si coordini solo con organismi locali, ma faccia riferimento anche ad altri livelli, consiste nel fatto che la delibera istitutiva prevede quale unico interlocutore dell'Autorità il Consiglio comunale. Nel silenzio della legge, che non implica, automaticamente, un divieto, sarebbe auspicabile che l'Autorità segnalasse

eventuali violazioni e comportamenti scorretti all'Antitrust ed alle Authority nazionali di settore e stabilisse con queste ultime un canale privilegiato di comunicazione. A tale proposito potrebbe essere interessante cercare di stabilire se fosse più utile un modello gerarchico od invece un coordinamento tra le Autorità di regolazione operanti su livelli diversi (nazionale o locale)¹⁰.

Nonostante i limiti sopra sottolineati, l'Autorità, provvedendo direttamente alla pubblicità delle condizioni di svolgimento dei servizi, contribuisce ad una loro gestione trasparente e più vicina alle esigenze dei cittadini. Inoltre se i suoi membri sono dotati di prestigio ed elevata professionalità, sono in grado di esercitare una maggiore influenza sia nei confronti dell'amministrazione capitolina che delle imprese sottoposte a controllo.

Resta il fatto che le funzioni sopra descritte divergono in molti punti da quelle di una vera Autorità di regolazione e sembrano non in essere grado di permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati al momento dell'istituzione dell'Authority di Roma. Occorre chiedersi se l'Autorità romana sia effettivamente tale o invece solo un'Agenzia consigliare¹¹ e se abbia senso istituire un simile organismo che richieda il dispendio di ingenti risorse pubbliche, pur avendo poteri alquanto limitati.

Per meglio comprendere come l'Authority romana si configuri più come un'Agenzia consigliare che come un'effettiva Authority per la regolamentazione, in questo modo venendo meno agli obiettivi fissati al momento della costituzione (capitolo1), la tabella 2.2 pone a confronto le due realtà

Tabella2.2: Raffronto tra l'Autorità dei servizi pubblici locali di Roma ed il modello di Autorità di regolazione nazionale previsto dalla l.481/1995

	Autorità per i servizi pubblici locali di Roma	Autorità di regolazione ex. L.481/95
Fonte normativa di riferimento	Delibera comunale n114del 96	l.481/95
Ambito di competenza	Tutti i servizi pubblici locali	1singolo settore per ogni autorità
Nomina	Consiglio comunale a maggioranza dei 2/3	Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, con parere favorevole di 2/3 delle Commissioni
Composizione Durata ed incompatibilità	1 presidente e 2 commissari; 5anni; incompatibilità con altre cariche	1 presidente e 2 commissari; 7 anni incompatibilità durante e dopo

¹⁰ vedi Brosio che ha elaborato due diversi tipi di modelli: uno coordinato e l'altro cooperativo. Nel modello coordinato vi è la constatazione della necessità di intraprendere un'azione comune, congiunta al desiderio di mantenere una certa autonomia per le realtà locali. Si ha una chiara definizione giuridica dei confini e delle materie di competenza, la delega di mansioni alle Autorità locali e il loro agire in totale indipendenza di giudizio. Nel modello cooperativo vi una divisione dei compiti e delle competenze molto più indeterminata, che consente una continua interazione tra i diversi livelli, ma che rischia di ridurre la tempestività degli interventi di regolazione e l'autonomia delle autorità locali.

¹¹ Delbono, Ecchia

	durante il mandato	il mandato
Attribuzioni e poteri	<ul style="list-style-type: none"> • Potestà autoregolamentare • Pareri ed osservazioni non vincolanti • Poteri di ispezione e controllo 	<ul style="list-style-type: none"> • Potestà autoregolamentare • Pareri ed osservazioni non vincolanti • Poteri di ispezione e controllo • Applicazione di sanzioni • Fissazione di tariffe e standard
Ente pubblico di riferimento	Comune	Ministero di riferimento
Fonte di finanziamento	Fondo iniziale stanziato dal Comune, quota pari all'0,01% dei ricavi delle controllate fino al 1998 ¹²	Fondo iniziale stanziato dal Ministero, quota pari all'0,01% dei ricavi delle controllate fino al 1998

Tra i due tipi di Autorità delineati nel grafico sussistono, senza dubbio, alcune analogie ma anche talune significative divergenze. La prima differenza rilevante è riscontrabile nella fonte legislativa di riferimento che, essendo nel caso dell'Autorità locale una semplice delibera comunale non permette la possibilità di creare organi a rilevanza esterna (cioè dotati di effettiva autonomia), come invece accade per le Autorità nazionali istituite da una legge.

Anche la maggiore estensione dell'ambito di applicazione provoca effetti diversi: se da un lato un ambito di applicazione più ampio rende più ardua la cattura del regolatore, esso, tuttavia, provoca, il rischio di una specializzazione generica dei membri dell'organismo di regolazione

L'incompatibilità con altre cariche prevista durante e dopo il mandato per le Autorità nazionali preserva maggiormente dal pericolo del verificarsi del fenomeno della porta girevole.

Il punto di maggiore divergenza tra i due tipi di Autorità si riscontra nella attribuzione di compiti e funzioni, avendo le Authority ex. L481/'95 poteri di enforcement riguardo al rispetto delle proprie determinazioni e possibilità di fissare prezzi e tariffe, a differenza, invece dell'Autorità romana cui sono attribuiti poteri essenzialmente consultivi.

¹² Tale disposizione è stata abolita nel 1998.

CAPITOLO 3

L'ATTIVITÀ

L'oggetto di questo capitolo è la ricostruzione e la lettura critica dell'attività svolta dall'Autorità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, in materia di trasporti pubblici locali, dalla sua istituzione ad oggi.

Sebbene tre anni siano un periodo di tempo breve per poter tracciare un bilancio dell'attività dell'Autorità, è, tuttavia, già possibile, almeno a grandi linee, esprimere una parziale valutazione su di essa, alla luce anche delle funzioni attribuite all'Autorità (vedi capitolo 2).

L'attività dell'Autorità per i servizi pubblici locali, come già precedentemente accennato, si esplica essenzialmente nella redazione di pareri ed osservazioni, a supporto delle decisioni del Consiglio comunale o delle politiche gestionali delle aziende che gestiscono i trasporti locali.

Innanzitutto, si tenterà di capire quale sia stato il livello di innovazione prodotto dall'Autorità, nello svolgimento delle proprie funzioni sotto il profilo della metodologia di ricerca applicata.

Ben più difficile sarà valutare in che modo i pareri dell'Autorità abbiano inciso sull'azione dell'amministrazione riguardo alle politiche di gestione dei trasporti locali, anche a causa degli obblighi previsti dal decreto Burlando. In particolare si cercherà di analizzare se l'attività dell'Autorità abbia costituito un valore aggiunto per l'amministrazione capitolina e se abbia influito, in qualche misura, sulla gestione dei trasporti locali.

3.1 L'attività dell'Autorità

Passando nello specifico all'esame dell'attività dell'Autorità, occorre notare che quest'ultima ha dedicato un ampio spazio al settore trasporti pubblici locali: su 30 tra pareri ed osservazioni prodotti dal 1997 ad oggi ben 8 hanno riguardato tale tematica. Inoltre, all'interno delle Relazioni semestrali sullo stato dei servizi che l'Autorità deve consegnare al Comune di Roma vi sono parti di alcune sezioni dedicate ai trasporti.

3.1.1 Metodologie di indagine e livelli di complessità

Nello svolgimento della propria attività l'Autorità si avvale di una pluralità di metodologie di indagine e di ricerca, caratterizzate da differenti livelli di complessità, come evidenziato dalla tabella 3.1.

Tabella3.1: Rapporto metodologia usata/livello di complessità

Livello di complessità	Basso	Medio	Elevato	Osservazioni
Contingent valuation		X		Questionari di customer satisfaction con indicazioni non sempre attendibili
Dati forniti direttamente dalle aziende erogatrici di trasporto ¹³	X			Non sempre sono attendibili con inevitabili conseguenze sull'indagine o sul parere
Indicatori ¹⁴			X	Mutuati dal CISPEL o creati appositamente in relazione ai casi trattati
Tecniche econometriche			X	Si ricostruiscono i costi effettivi in mancanza di dati
Tecniche di benchmarking		X		Permettono un raffronto con realtà simili in prospettiva di un miglioramento della situazione locale
Metodologie di analisi finanziaria			X	Permettono, attraverso diverse analisi finanziarie di individuare i settori in cui sono possibili miglioramenti di efficienza
Analisi di contesto ¹⁵			X	Forniscono semplicemente un quadro dello stato dell'arte sotto diversi punti di vista(economico, normativo, tecnico, ambientale)

La tabella evidenzia tre livelli di complessità delle metodologie di ricerca utilizzate in relazione ai costi, al contenuto scientifico e alle risorse impiegate. Le metodologie comprendono tecniche di contingent valuation¹⁶, analisi di dati raccolti presso aziende, uso di indicatori adottati dalla CISPEL o elaborati autonomamente dall'Autorità, utilizzo di tecniche econometriche e di benchmarking, di metodologie di analisi finanziaria e di contesto.

La maggiore complessità dei metodi di studio adottati è stata, quasi sempre, sinonimo di:

- a) documenti di particolare valore tecnico-economico, ricchi di spunti di riflessione sulla tematica trasporti pubblici locali;

¹³ Una minore o maggiore complessità dei documenti prodotti può dipendere dal fatto che i dati siano depurati o meno da elementi spuri

¹⁴ La particolarità di alcune situazioni ha fatto in modo che gli indicatori prodotti finora dalla CISPEL fossero considerati limitati a cogliere taluni aspetti delle situazioni analizzate

¹⁵ I documenti prodotti sono stati certamente quelli di maggiore complessità ed interesse scientifico ma non hanno prodotto effetti diretti sulla realtà dei trasporti

¹⁶ La contingent valuation consiste nella somministrazione di questionari, a campioni selezionati della popolazione, cui è richiesto di allocare un ipotetico bilancio, definito in base alle effettive risorse di cui dispone l'ente.

- b) attività consultiva di supporto alle decisioni dell'amministrazione comunali o delle aziende erogatrici in materia di trasporti pubblici locali, che si è tradotta in deliberazioni o politiche gestionali;
- c) attenzione nei confronti delle preferenze espresse dai cittadini con conseguente coinvolgimento, anche se solo parziale ed indiretto, di quest'ultimo alle decisioni comunali

L'aver usufruito nella redazione di osservazioni e pareri di un elevato numero di consulenze esterne ha senz'altro influito positivamente sulla buona riuscita del punto a), mentre solo marginalmente sui punti b) e c) (un esempio a tale proposito è il Rapporto sulla mobilità urbana).

3.1.2 L'efficacia

I pareri e le osservazioni emesse dall'Autorità possono essere il frutto di iniziative spontanee (la maggior parte) o avvenire su esplicita richiesta del Consiglio Comunale e riguardare provvedimenti su casi specifici o linee guida generali. La diversa *modalità di attivazione* ha un'immediata conseguenza sull'efficacia, intesa come capacità di provocare l'emanazione di provvedimenti da parte dell'amministrazione comunale e delle aziende di trasporto. Infatti, i pareri emessi su richiesta del Consiglio riguardo a casi specifici hanno avuto un'efficacia diretta sui provvedimenti adottati dall'amministrazione comunale e dalle aziende, fornendo indicazioni utili sulle procedure e sui metodi da seguire; quelli riguardanti, invece, osservazioni di carattere generale su linee guida o sullo stato dell'arte in materia di trasporti non hanno prodotto effetti immediati e riscontrabili.

La Tabella 3.2 mostra le relazioni intercorrenti tra pareri su casi generali e specifici, emessi su iniziativa spontanea dell'Autorità o su richiesta, e la loro efficacia, sulla base di quanto espresso dall'Autorità.

Tabella 3.2: Efficacia dei pareri e delle osservazioni dell'Autorità

	<i>Efficacia riguardo a:</i>	
<i>Pareri e osservazioni:</i>	Casi specifici	Casi generali
Di iniziativa dell'Autorità	Medio-elevata	Bassa
Di iniziativa del Consiglio comunale	Elevata	Media

È interessante osservare come anche nei casi di pareri ed osservazioni emessi di propria iniziativa su casi specifici - che rappresenta la modalità più comune di operare, a dimostrazione della consapevolezza dell'importanza del proprio ruolo - vi sia stato un riscontro diretto sui provvedimenti emanati dall'amministrazione o dalle aziende di trasporto. Nel caso dei pareri espressi su linee generali, a causa della loro natura di carattere descrittivo, la loro efficacia è rimasta limitata, sia nel caso di iniziative proprie che su richiesta specifica.

Un ulteriore elemento che influisce sull'efficacia dell'attività dell'Autorità è rappresentato dai *destinatari* dei pareri e delle osservazioni. Nel caso in cui le aziende erogatrici siano le dirette interessate, l'attività dell'Autorità si traduce in immediate azioni e provvedimenti, adottati da queste ultime in correzione di politiche. Al contrario, quando destinatario è il Consiglio comunale, occorre un'ulteriore attività di mediazione politica ed interazione col Dipartimento VII(cioè quello preposto al traffico ed alla mobilità), al fine di rendere operativo quanto proposto.

È possibile, inoltre, osservare che in relazione alle *funzioni* attribuite all'Autorità (art. 4 delibera istitutiva), i documenti prodotti di maggior peso sono stati quelli espressione dei poteri di ispezione

e vigilanza sul corretto esercizio dei trasporti, di controllo sulla conformità delle Carte dei servizi, di valutazione dei reclami degli utenti e di promozione delle condizioni di concorrenza.

C'è un'accezione più ampia di efficacia, che riguarda anche il raggiungimento degli *obiettivi iniziali* perseguiti con l'istituzione dell'Autorità (vedi capitolo 1). Quelli finora raggiunti si possono riassumere nei seguenti:

- una maggiore trasparenza nell'erogazione dei t.p.l. In relazione a tale punto basilari sono state le Osservazioni e le indagini volte a rendere più chiare le indicazioni contenute nelle Carte dei Servizi e i pareri emessi in relazione ai poteri ispettivi dell'Autorità;
- una più elevata attenzione ai reclami ed alle esigenze dei cittadini. A tale proposito sono stati molto importanti i questionari di *customer satisfaction*, che hanno permesso di rivelare le preferenze dei consumatori;
- una spinta verso una gestione più attenta dei t.p.l, improntata a ridurre i costi ed aumentare la qualità del servizio. L'Autorità, ricostruendo le funzioni di costo e cercando un'applicazione pratica dei casi teorizzati dalla teoria economica e già implementati in altri stati, ha fornito indicazioni utili per inserire nel settore t.p.l elementi di concorrenza per il mercato, rendendone la gestione più efficiente.

La Tabella 3.3 rappresenta una sintesi di quanto esposto in questo paragrafo. In relazione all'intera attività dell'Autorità in materia di t.p.l., si individuano gli strumenti di analisi utilizzati e gli elementi caratterizzanti dal punto di vista dell'efficacia.

Tabella 3.3: Pareri ed osservazioni dell'Autorità

	Destinatario	Strumenti di analisi	Obiettivi
1. Parere sulla proposta di nuovo regolamento del servizio taxi(1997) (di iniziativa propria)	Consiglio Comunale di Roma	Raccolta dati e analisi di contesto	<ul style="list-style-type: none"> • incrementare il livello di concorrenza • customer satisfaction
2. Studio conoscitivo sugli acquisti di autobus effettuati dal CO.TRA.L (1997) (su richiesta)	Consiglio Comunale di Roma	Tecniche econometriche e di analisi finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> • verifica ex-post sull'economicità degli acquisti
3. Osservazione sui disservizi sulla linea A della metropolitana gestita dal CO.TRA.L (1997) (di iniziativa propria)	CO.TRA.L	Raccolta dati (proteste degli utenti)	<ul style="list-style-type: none"> • customer satisfaction (Codice di Condotta)
4. Parere sul contratto di servizio pubblico tra Comune di Roma e A.T.A.C(1998) (di iniziativa propria)	Consiglio Comunale di Roma	Benchmarking e raccolta dati	<ul style="list-style-type: none"> • definizione di contratti meglio specificati

5. Parere sul processo di trasformazione del settore del T.P.L e sulla cessazione del CO.TRA.L(1998) (su richiesta)	Consiglio Comunale di Roma	Indicatori e analisi finanziaria	<ul style="list-style-type: none"> efficienza (smembramento del CO.TRA.L)
6. Osservazioni sulla Carta dei servizi A.T.A.C (1998) (di iniziativa propria)	A.T.A.C	Raccolta dati	<ul style="list-style-type: none"> customer satisfaction (Carta dei Servizi)
7. Rapporto sulla mobilità cittadina del Comune di Roma(1999) (di iniziativa propria)	Consiglio Comunale di Roma	Analisi di contesto e tecniche di benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> conoscenza della situazione dei t.p.l. a Roma
8. Tendenze e prospettive della S.T.A S.p.A del Comune di Roma (2000) (di iniziativa propria)	Consiglio Comunale di Roma, Dipartimento VII	Analisi di contesto e raccolta dati	<ul style="list-style-type: none"> individuazione delle linee di sviluppo della S.T.A

3.2 Due specifici esempi di attività dell'Autorità

Degli otto pareri ed osservazioni prodotti nel campo dei trasporti dall'Autorità, evidenziati nella Tabella 3.3, qui di seguito ne verranno esaminati solo due: l' *Osservazione sulla Carta dei Servizi dell'A.T.A.C* e il *parere sulla trasformazione del trasporto pubblico locale e sulla cessazione del CO.TRA.L*. La scelta è ricaduta su di essi in relazione sia all'attualità delle problematiche trattate sia ai diversi obiettivi che si pongono.

3.2.1 L'Osservazione sulla Carta dei Servizi dell'A.T.A.C

3.2.1.1 L'oggetto

Prima di passare all'esame del contenuto e sugli effetti dell'Osservazione, occorre fare una breve premessa su cosa sia una Carta dei Servizi. Il DPCM 27/01/94 (direttiva Ciampi) stabilisce l'obbligo per i soggetti erogatori di servizi pubblici di pubblicare ogni anno un documento in cui essi dichiarano lo stato dell'arte, i traguardi che si impegnano a raggiungere nell'anno sia in termini di quantità che di qualità dei servizi offerti e la loro *mission*.

L'Autorità ha elaborato nel novembre 1998 un documento sulla Carta dei Servizi dell'A.T.A.C. Le osservazioni dell'Autorità hanno riguardato i seguenti aspetti:

- i. la diffusione della Carta. A tale proposito l’Autorità ha sottolineato che essa dovrebbe essere più ampiamente diffusa, per esempio ai capolinea degli autobus e alle rivendite dei biglietti, e portata a conoscenza degli utenti;
- ii. le informazioni sul servizio offerto. Rispetto alla Carta dei Servizi del 1998 l’Autorità ha evidenziato che le informazioni sull’organizzazione del servizio avrebbero dovuto essere più dettagliate per quel che riguardava la composizione del parco-mezzi, i passaggi medi delle diverse linee, il costo sostenuto dall’azienda per ciascuna categoria di personale, il rapporto tra tariffe pagate dall’utenza e costi gravanti sull’azienda;
- iii. gli standard e gli impegni di qualità per il 1998. Secondo l’Autorità essi sarebbero dovuti essere indicati in modo non solo generale ma anche specifico. In particolare si sarebbero dovuti fissare gli orari di partenza ai capolinea e pubblicizzarli agli utenti, compiere controlli per le linee per le quali sono fissati passaggi medi, aumentare il numero delle linee ad orario, assumere impegni più specifici in ordine all’affollamento delle vetture;
- iv. i controlli sul rispetto degli standard di qualità e le forme di tutela. Riguardo a questi ultimi l’Autorità ha ritenuto che essi avrebbero dovuto prevedere un maggiore coinvolgimento degli utenti e garantire nei loro confronti strumenti effettivi di tutela, prevedendo forme di indennizzo per i singoli cittadini che avessero subito disservizi.

3.2.1.2 Un tentativo di valutazione

Nel redigere la Carta del 1999, l’A.T.A.C ha recepito alcune indicazioni dell’Autorità per quel che riguarda il punto (i), stampando la Carta in formato ridotto, rendendola di più agevole diffusione presso l’utenza. Anche intorno al punto (iv) vi sono state evoluzioni perché finalmente nel 1999 sono stati previsti massimali per il risarcimento danni degli utenti. Ha inoltre tentato di fornire quante più informazioni possibili agli utenti, intensificando la quantità di notizie su orari e passaggi dei mezzi di trasporto, aumentando, in tal modo, la **qualità** della Carta.

L’Osservazione dell’Autorità sulla Carta dei Servizi dell’A.T.A.C. pare aver rivestito due funzioni:

- l’una di **verifica** dell’aderenza della Carta dell’A.T.A.C. a quanto stabilito nella Direttiva Ciampi, a tutela dei fruitori del servizio di trasporto pubblico e anche del Comune di Roma, quale ente concedente delle attività;
- l’altra di **proposta**, in termini di iniziative volte a migliorare la stesura della Carta per renderla strumento più fruibile dagli utenti e spinta ad una maggior efficienza nell’erogazione del servizio per l’A.T.A.C.

Per capire se l’Osservazione dell’Autorità sulla Carta del’98 abbia fornito suggerimenti utili all’A.T.A.C., sembra utile effettuare un confronto tra la Carta dei Servizi dell’A.T.A.C. di Roma e la Carta della Mobilità dell’A.T.M. di Milano. Il paragone tra le Carte di Roma e Milano pare essere pertinente per il fatto che nel campo dei trasporti le due città presentano realtà abbastanza simili sia per le loro dimensioni che per il livello di congestionamento del traffico. Occorre premettere che mentre l’A.T.A.C. gestisce solo il servizio di trasporto urbano di superficie, l’A.T.M. ha l’affidamento anche delle linee della metropolitana. Nel capoluogo lombardo inoltre non è presente nessuna Autorità o Agenzia per i servizi pubblici locali. Sostanzialmente le due Carte dei Servizi presentano caratteristiche comuni, in quanto si attengono al modello stabilito nella direttiva Ciampi. Esse contengono informazioni molto dettagliate sulla qualità non solo erogata ma anche percepita del servizio di trasporto riguardo alla regolarità, alla sicurezza delle corse e alla pulizia e al confort dei mezzi di trasporto.

La Carta romana rispetto alla milanese contiene una serie di informazioni più precise sulla *mission* dell’A.T.A.C., sul suo piano di ristrutturazione aziendale e sui costi, e prevede anche la possibilità per i cittadini di avviare procedure di reclamo e richieste di rimborso. Essa pare essere, anche grazie al suo formato, quindi, più fruibile per i cittadini rispetto alla milanese.

3.2.2 L'Autorità in funzione di consulente aziendale: il parere sulla trasformazione del trasporto pubblico locale e sulla cessazione del CO.TRA.L

3.2.2.1 L'oggetto

Nel febbraio 1998, su richiesta del Consiglio comunale, che aveva appena deliberato la cessazione del CO.TRA.L, l'Autorità ha prodotto un parere a tale proposito, approfondendo gli aspetti giuridici economici e finanziari e avvalendosi di un gruppo di lavoro interno ed anche di consulenze esterne. La situazione del CO.TRA.L era un po' anomala: di proprietà per la maggior parte del Comune di Roma esso gestiva metropolitana, ferrovie concesse e servizio di autobus extra-urbani. Se il primo di tali tre settori presentava buoni risultati economico-finanziari, gli altri due avevano, al contrario, una gestione deficitaria.

Partendo da tali premesse l'Autorità ha costruito un parere di pregio dal punto di vista metodologico, adoperando strumenti di analisi finanziaria complessi, ma in grado di fornire indicazioni utili sia per ricostruire in modo quanto più attendibile le curve di costo, sia per fornire linee guida utili per la cessazione del CO.TRA.L.

L'Autorità ha chiuso il parere con una serie di interessanti raccomandazioni al Consiglio Comunale, auspicando di realizzare il progetto di divisione del CO.TRA.L mediante la costituzione di due s.p.a e di attribuire entro il 1999 il trasporto su ferro ad un soggetto diverso dal CO.TRA.L.

3.2.2.2 Un tentativo di valutazione

Il Consiglio Comunale nelle deliberazioni successive, pare aver seguito le indicazioni dell'Autorità. Il CO.TRA.L è stato smembrato nella **Metroferro S.p.A, che** gestisce il servizio della **metropolitana** e delle **ferrovie urbane "in concessione"** e nella Linee Laziali S.p.A, a cui sono affidate le linee autobus regionali. Soprattutto la costituzione della Metroferro S.p.A ha consentito una migliore gestione del settore metropolitana, con recupero di efficienza e possibilità di attuare nuove politiche di trasporto.

Sorge il dubbio se siano state le determinazioni dell'Autorità o piuttosto la volontà e l'esigenza di attenersi alle prescrizioni contenute nel decreto legislativo n.422/97 e nella legge regionale 30/98 di attuazione del decreto a spingere l'amministrazione comunale nella direzione di voler conseguire una nuova gestione dei trasporti pubblici locali, improntata ad un recupero di efficienza e qualità del servizio.

Risulta difficile riuscire a fornire una risposta soddisfacente, anche per la mancanza di situazioni simili in altre città (il CO.TRA.L presentava una condizione del tutto particolare ed unica).

Tuttavia, entrambi i fattori sono stati importanti. Se da un lato gli obblighi legislativi hanno costituito un forte stimolo per il Consiglio comunale, d'altra parte era necessario che venissero esplicitate le linee guida da seguire, per evitare che un processo così complesso fosse gestito senza le necessarie competenze.

3.3 Un primo bilancio

Non è facile riuscire a tracciare un bilancio su soli quattro anni di attività dell'Autorità (ma bisognerebbe considerarne solo tre, perché l'Autorità ha effettivamente iniziato la sua attività il 1° gennaio 1997). Considerati i limiti che le derivano dalla legislazione vigente, essa ha svolto un ruolo non tanto di regolazione quanto di consulenza tecnico-economica, che si rivela utile in un periodo di trasformazione del settore trasporto pubblico locale, in cui è necessario governare i processi di mutamento con personale specializzato, non sempre presente all'interno delle strutture pubbliche, capace di fornire chiavi interpretative di tali processi attente ad aspetti di efficienza, efficacia ma anche equità. E a dimostrazione dell'attenzione prestata a tali principi, l'Autorità ha

operato con metodologie di indagine e studio innovative e preoccupandosi del punto di vista del cittadino/utente.

L'elevato livello dell'attività consultiva, prodotta sotto forma di pareri o raccomandazioni dall'Autorità, è, inoltre, dimostrato dal fatto che l'amministrazione romana e le società di erogazione a partecipazione pubblica, ne hanno, quasi sempre, seguito le indicazioni, intraprendendo politiche innovative nei trasporti pubblici locali.

CONCLUSIONI

1. Nelle pagine precedenti si è esaminata l'attività svolta dall'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma, limitatamente ai t.p.l., per cogliere quale sia stato il suo ruolo nell'ambito delle trasformazioni e dei miglioramenti che hanno interessato, in questi ultimi anni, i trasporti pubblici locali nella capitale.

La figura 4 rappresenta una sintesi delle pagine precedenti. In essa, infatti, sono riassunte i compiti e le funzioni dell'Autorità e l'insieme delle relazioni tra quest'ultima e gli altri soggetti operanti nella rete del settore dei t.p.l

Sulla falsariga dell'esperienza romana, il Consiglio comunale torinese ha deciso di istituire, con delibera del dicembre 1998, due anni dopo rispetto a Roma, un'Agenzia per i servizi pubblici locali. Essendo l'esperienza romana consolidata già da un paio di anni, essa può essere utile per comprendere se la scelta compiuta a Torino possa essere portatrice di effettivi miglioramenti di efficienza e di qualità nei trasporti pubblici. Nel capoluogo piemontese, infatti, in vista della necessità di adeguarsi alle prescrizioni contenute nel decreto Burlando e nella legge regionale, la situazione di questo settore appare abbastanza problematica. Il trasporto cittadino è gestito dall'A.T.M, che tuttora presenta forti deficit di gestione ed eroga un tipo di servizio non sempre soddisfacente per gli utenti.

In aggiunta a ciò, le Olimpiadi del 2006 (in questo caso si evidenzia un parallelismo con il Giubileo), impongono un ripensamento dell'assetto della mobilità cittadina e la necessità di garantire una rete di trasporti pubblici efficiente ed in grado di permettere di soddisfare le esigenze di un numero maggiore di utenti.

Nel lavoro di tesi è stata presa in considerazione l'Autorità di Roma perché, sebbene la situazione dei trasporti pubblici locali nella capitale sia molto diversa rispetto a Torino, lo statuto dell'Agenzia per i servizi pubblici del capoluogo piemontese ne riprende molti punti.

2. La ricerca compiuta ha tentato, se pur con alcuni limiti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di reperire i bilanci e dell'Autorità stessa (la cui costituzione ha comportato un aggravio di spese a carico del bilancio comunale) delle aziende pubbliche di trasporto, di effettuare una ricostruzione di come l'Autorità abbia operato, nonché, dove possibile, di valutarne l'efficacia, in relazione al miglioramento dell'erogazione del servizio che si è effettivamente realizzato nei t.p.l. Sebbene manchino dati importanti che consentano di individuare con esattezza i costi dell'Autorità, si ritiene che essa comporti nuovi costi a carico dell'amministrazione romana, legati soprattutto al personale altamente qualificato, che richiede un'elevata retribuzione, per porsi al riparo dal cosiddetto rischio di cattura del regolatore. Tuttavia è necessario sospendere qualsiasi giudizio in assenza di dati puntuali, dal momento che il ricorso a consulenze esterne avrebbe potuto costituire una spesa maggiore per il bilancio comunale.

3. Un bilancio sul ruolo dell'Autorità può essere solo parziale poiché 4 anni (ma effettivamente bisognerebbe considerarne 3, essendo l'Autorità entrata in funzione effettivamente il 1° gennaio 1997) costituiscono un arco temporale relativamente limitato per cogliere a pieno gli effetti dell'introduzione in seno al Comune di un organismo nuovo, che si deve raffrontare con altri enti o aziende pubbliche.

L'Autorità romana, infatti, nel redigere pareri ed osservazioni non ha svolto, come, invece, inizialmente era nelle intenzioni di chi ha voluto istituirla, compiti di regolazione veri e propri, a causa delle limitazioni imposte dalla legislazione vigente. I punti di debolezza, che, a tale proposito risultano più evidenti, sono legati al fatto che pareri ed osservazioni dell'Autorità non hanno alcun potere vincolante verso i destinatari ma si traducono solamente in indicazioni programmatiche. Tutti i pareri e le osservazioni dell'Autorità romana non sono stati mai fonte diretta e primaria di provvedimenti, ma è sempre occorsa la mediazione o del Consiglio

comunale o delle aziende di trasporto, il che ha significato un'amplificazione dei tempi di attuazione delle politiche e, conseguentemente, delle spese.

Tuttavia, finora le determinazioni dell'Autorità hanno avuto quasi sempre un riscontro positivo, spingendo l'amministrazione comunale e A.T.A.C e CO.TRA.L ad emettere provvedimenti e ad attuare le linee di gestione suggerite anche perché vi è stata una affinità di vedute e di scelte, tra questi ultimi e l'Autorità.

4. Se, invece, si considera l'Autorità come organismo di consulenza e di sostegno alle decisioni del Comune di Roma riguardo ai trasporti pubblici locali, essa assume un ruolo ed un peso ben diverso e si pone come una realtà proponibile in altri contesti.

Da questo punto di vista, infatti, l'Autorità si dimostra essere un consulente tecnico-economico per gli organi politici e per le aziende pubbliche di gestione dei trasporti, laddove occorrono competenze più specifiche.

Essa ha prodotto una serie di pareri ed osservazioni su specifici casi, in cui ha fornito, mediante l'utilizzo di metodologie di ricerca e di studio abbastanza complesse ed attraverso la comparazione con esperienze simili e significative di altri stati europei, indicazioni utili e dettagliate sulle procedure da seguire nell'intraprendere politiche di gestione e sviluppo dei trasporti locali, basate sull'introduzione di nuovi criteri e priorità.

Soprattutto quando l'intervento dell'Autorità è seguito ad una richiesta esplicita da parte del Consiglio comunale (vedi il parere sulla cessazione del CO.TRA.L), esso si è rivelato un importante supporto, mostrando le vie che si sarebbero dovute seguire.

L'Autorità è stata in grado di porsi come valida interlocutrice del Comune, considerato come ente pubblico e, quindi, curatore degli interessi dei cittadini ed anche in qualità di azionista delle società che gestiscono i trasporti, e, di conseguenza attento ad aspetti legati alla redditività: i pareri e le osservazioni emesse hanno, infatti, sempre tenuto in considerazione tale duplice aspetto.

Sia il Consiglio Comunale che le aziende di trasporto pubblico, proprio in virtù di tale rapporto fiduciario, si sono rivolte sempre più ad essa, per ricevere pareri ed osservazioni che fornissero linee guida da seguire laddove vi erano problematiche particolarmente complessi.

Non sempre, tuttavia, i lavori prodotti dall'Autorità hanno avuto una immediata efficacia, diventando talora dei casi di studio sulla situazione locale, senza tradursi invece in una spinta all'ente locale o all'azienda erogatrice a modificare l'assetto vigente del trasporto pubblico locale.

Anche se non è possibile considerarla un organismo di regolazione vero e proprio, l'Autorità ha costituito un tentativo innovativo, ed in quanto tale, migliorabile in molti punti, di contribuire in modo razionale ed efficiente al riassetto del trasporto pubblico locale.

Resta il fatto che a Roma nel campo dei trasporti pubblici locali sono state attuate politiche innovative rispetto alle altre città italiane, quali anticipare la liberalizzazione del settore entro quest'anno anziché al 2003 e scorporare la gestione delle infrastrutture di trasporto da quella di erogazione del servizio, riducendo la quota annuale che il Comune stanziava in favore dell'A.T.A.C da 1300 a 700 miliardi all'anno.

5. La scelta di replicare a Torino un organismo simile a quello romano, se da una parte può essere considerata una scelta di muoversi verso un miglioramento dei trasporti pubblici locali, dall'altra genera, tuttavia, alcune riflessioni:

- non sembra opportuno istituire un'Autorità, che negli intenti dovrebbe essere autonoma ed in grado di svolgere compiti di regolazione, quando, poi, non le si possono attribuire i poteri necessari a tal fine, e la sua attività si esaurisce in funzioni consultive e di proposta, in un contesto in cui, per i motivi illustrati nel Capitolo 1, occorrono invece interventi regolativi da parte di un ente autonomo e terzo rispetto alle parti (il che non avviene per l'Autorità per i servizi pubblici locali di Roma);

- siccome la gestione del trasporto locale non permette di sfruttare economie di raggio d'azione¹⁷ con altri servizi pubblici locali appare poco opportuno affidare ad un'unica Autorità, con competenze solo in ambito comunale, la cura di un settore così ampio e variegato;
- sembra invece auspicabile, sfruttando la possibilità di economie di scala¹⁸ derivanti dal porre in relazione diverse tipologie e modalità di trasporto pubblico, creare un'Autorità di regolazione a livello regionale, con le attribuzioni proprie di una vera Authority, ricalcando, per esempio, il modello nazionale previsto dalla l.481 del 1995, ed in grado di promuovere politiche di più ampio respiro, avendo ben presente un quadro di riferimento che non è più solamente quello comunale, ma si presenta più esteso. A tale proposito potrebbero offrire un valido suggerimento le possibilità previste dalle leggi regionali dell'Emilia Romagna e della Lombardia in materia di t.p.l, di creare rispettivamente o un'Agenzia per i trasporti pubblici locali, con compiti quasi esclusivamente di monitoraggio o un'Autorità garante con funzioni simili a quelle della prima e di controllo delle tariffe.

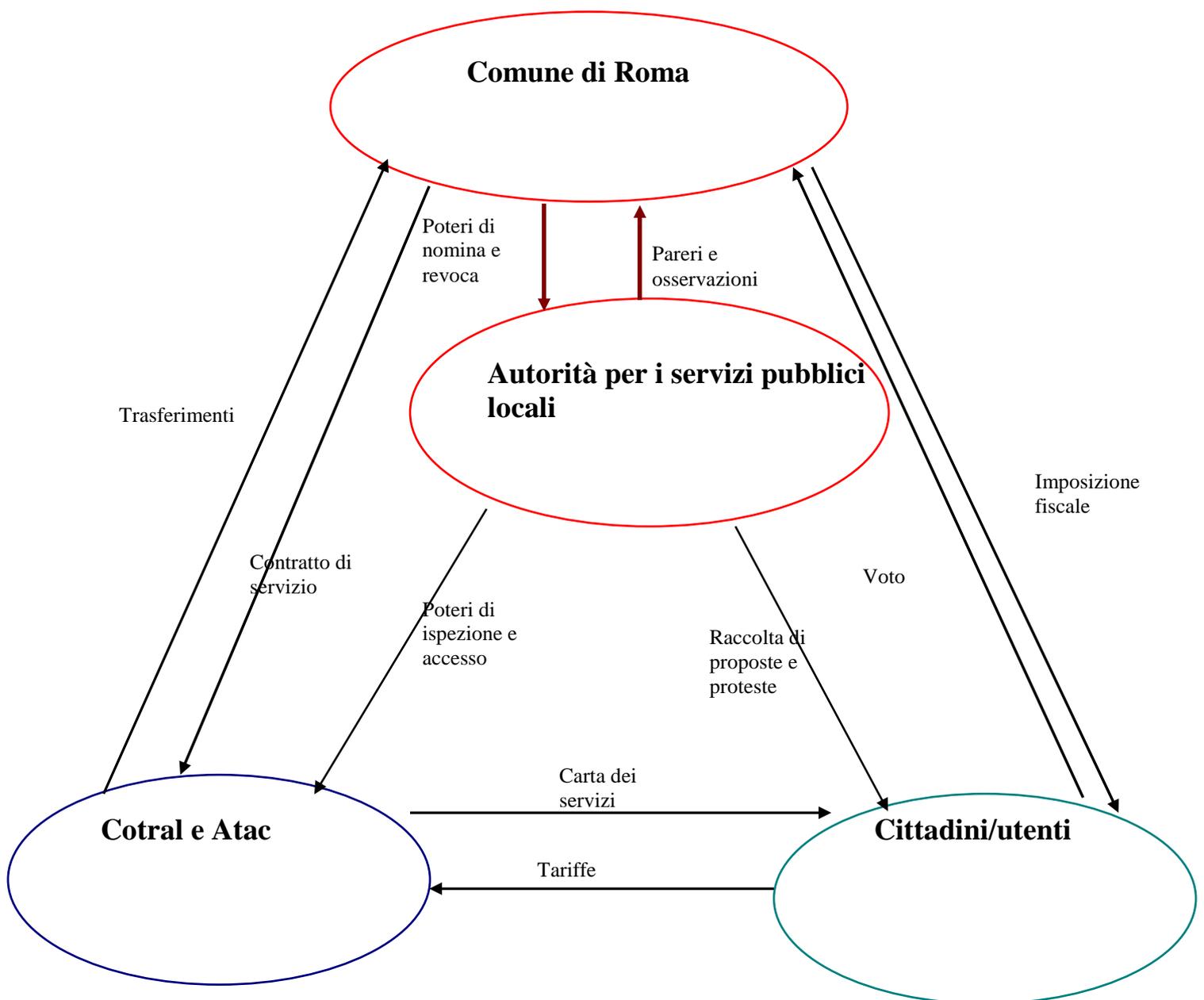
Muoversi in quest'ultima direzione pare essere la soluzione che Comune di Torino, aziende di trasporto pubblico, Province e Regione dovrebbero intraprendere perché i mutamenti di gestione del trasporto pubblico locale avvengano seguendo linee di una politica comune e concertata, attenta ai molteplici problemi e aspetti che tale settore presenta.

L'esperienza dell'Autorità per i servizi pubblici del Comune di Roma ha costituito, comunque, un interessante precedente da cui trarre alcuni elementi di spunto ed è stata soprattutto l'espressione di un nuovo modo di concepire il trasporto locale da parte dell'ente pubblico.

¹⁷ Si determinano economie di raggio d'azione quando il costo di produrre congiuntamente due beni o servizi è inferiore a quello di produrli separatamente.

¹⁸ Con le economie di scala si hanno guadagni in termini di quantità di prodotto finale e in termini di costo di produzione che derivano dall'ampliamento delle dimensioni di un impianto, di una impresa o di un'industria.

Figura 4: La collocazione dell’Autorità nel sistema relazionale per l’erogazione dei trasporti pubblici



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Archibugi D(1999), *Il triangolo dei servizi pubblici*, Venezia, Marsilio;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1997), *Atti fondamentali*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1997), *Parere sulla proposta di nuovo regolamento del servizio taxi*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1997), *Studio conoscitivo sugli acquisti di autobus effettuati dal CO.TRA.L.*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (1997), *Osservazione sui disservizi sulla linea A della metropolitana gestita dal CO.TRA.L.*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(1998), *Parere sul contratto di servizio pubblico tra Comune di Roma e A.T.A.C.*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(1998), *Relazione sui servizi pubblici nella città di Roma*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(1998), *Osservazioni sulla Carta dei servizi dell'Atac*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(1998), *Parere sul processo di trasformazione del settore Trasporto Pubblico Locale e sulla cessazione del CO.TRA.L.*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(1999), *Rapporto sulla mobilità cittadina del Comune di Roma*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(2000), *Relazione sui servizi pubblici nella città di Roma*;
- Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma(2000), *Tendenze e prospettive della S.T.A S.p.A del Comune di Roma*;
- Brosio G.(1994), *Equilibri instabili*, Torino, Bollati Boringhieri,
- Delbono F., Ecchia G.(1998), Servizi pubblici e autonomie locali: il ruolo di un'Agenzia consiliare, *Economia pubblica n.1*, pagg 61-80
- Kahn H. (1992), Regolamentazione e concorrenza nelle imprese di pubblica utilità: un inquadramento teorico, *L'Industria n.2*
- Lanzi D. (1998), L'istituzione di Autorità di regolazione, *Economia pubblica n1*, pagg.5-35
- Massi L.(1999), Cesare San Mauro, presidente dell'Authority. Un faro al servizio di Roma, *Realtà n.3*;
- Napolitano G.(1996), L'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Giornale di diritto amministrativo*; pagg.5-11
- San Mauro C.(1997), *Il cittadino soprattutto*, Europaregioni