

# Introduzione e considerazioni di sintesi

L'intensità e le caratteristiche dei cambiamenti che continuano ad interessare i servizi pubblici locali, sia dal punto di vista produttivo sia da quello normativo e regolamentare, non hanno fino ad oggi assicurato una configurazione stabile al settore. Con la chiusura anticipata della precedente legislatura si è interrotto anche il processo di riforma avviato - sia pure tra molte incertezze - con la presentazione del DDL n. 772/2006 che avrebbe dovuto garantire un sistema di regole e un assetto istituzionale in grado di dare organicità alle diverse discipline settoriali. Un obiettivo peraltro largamente condiviso e tuttora al centro del dibattito politico-istituzionale, come dimostrano la costante attenzione e le iniziative legislative già messe in campo su questo terreno dalla nuova compagine governativa.

Nonostante il perdurante quadro di incertezza, nell'ultimo decennio i servizi pubblici locali sono stati interessati da rilevanti trasformazioni del sistema di *governance* e dall'affermarsi di nuovi modelli imprenditoriali, presentando dinamiche accentuate di crescita economica e produttiva e risultati in alcuni casi evidenti almeno in termini di efficienza e miglioramento degli equilibri gestionali. Processi che hanno interessato anche la realtà romana e che la costante attività di osservazione e valutazione svol-

ta dall'*Agenzia per il controllo e qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma* ha consentito di registrare, mettendone in evidenza i limiti e le criticità, così come i progressi e le potenzialità. Le modalità con cui tali processi sono avvenuti nel nostro Paese non hanno tuttavia in molti casi ridotto le distorsioni esistenti sui mercati, generando un intreccio tra pubblico e privato che non sempre ha assicurato un adeguato trasferimento delle rendite a favore dell'utenza e/o una maggiore efficacia in termini di soddisfazione dei bisogni delle collettività interessate.

Il tema della rendita porta direttamente al cuore del legame tra il sistema dei servizi pubblici locali e lo sviluppo economico locale. La qualità e l'efficienza dei servizi non incide solo direttamente sul benessere della collettività interessata attraverso le prestazioni erogate, ma produce conseguenze significative anche in termini di impatto sulla crescita produttiva, condizionando l'efficienza e la competitività complessiva del sistema. È sufficiente pensare al ruolo giocato dalla mobilità e dal trasporto pubblico locale, dal costo di produzione legato ai consumi energetici e idrici o, infine, alla capacità di attrazione turistica del sistema culturale della città. La formazione delle rendite costituisce una misura certamente indiretta

ma in grado di riassumere le inefficienze di sistema e in ogni caso - soprattutto nel mutato quadro economico internazionale ed europeo - un ostacolo alla competitività del nostro Paese che si aggiunge alle criticità strettamente connesse ai processi produttivi di tipo tecnologico e organizzativo.

È infatti opinione diffusa che l'Italia sia caratterizzata da un peso abnorme della rendita nei servizi alle imprese e alle famiglie, creando un serio ostacolo alla capacità competitiva e alla crescita del benessere economico e sociale. In particolare, i servizi pubblici locali, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata che ne caratterizza la gestione, presentano condizioni che favoriscono strutturalmente la formazione di rendite di tipo monopolistico o quasi-monopolistico, che il sistema concessorio (che in alcuni casi nasconde semplici esternalizzazioni) non è in grado di per sé di limitare. Non si deve dimenticare che la stipula di un contratto, attraverso il quale le parti formalizzano giuridicamente la volontà a effettuare determinate prestazioni, non costituisce un vincolo sufficiente contro le tentazioni "opportunistiche", specialmente quando il deterrente rappresentato dal ricorso al sistema giurisdizionale non è accompagnato da vincoli di altra natura, siano essi di tipo etico-sociale o da ricondurre alla necessità di tutelare la "reputazione" dei contraenti. Il sistema delle concessioni, creando esso stesso condizioni di tipo monopolistico - sia pure temporaneo e quando possibile regolato - e allentando il legame tra "reputazione" e posizione di mercato del gestore dei servizi, non offre in questo senso tutte le garanzie necessarie.

Tali criticità appaiono ancora più evidenti quando si allarga lo sguardo dal semplice rispetto degli accordi contrattuali all'esigenza di tener conto del complesso sistema di esternalità (di tipo sociale, ambientale o territoriale) che caratterizza i servizi pubblici locali e che rendono inevitabilmente "incompleto" il sistema contrattuale. Anche per questa ragione, nonostante i rischi che le rigidità indotte dai sistemi di regolazione possono comportare, resta dunque una priorità per lo sviluppo dei servizi pubblici la definizione di un sistema di regole chiaro e articolato per tener conto delle specificità che caratterizzano i singoli servizi pubblici locali, nonché di istituzioni e sistemi di controllo e valutazione efficaci.

In questo quadro, la Relazione Annuale 2007-2008 interviene alla chiusura di un ciclo di trasformazione dell'assetto politico e istituzionale locale che ha in parte interessato anche la stessa Agenzia. La precedente Relazione, riferita al 2006 e presentata nei primi mesi del 2007, giungeva infatti all'apertura di una nuova fase di attività che portava nei mesi seguenti alla nomina del nuovo Consiglio e al

successivo completamento dell'organico dell'Agenzia. Nel febbraio del 2007, con l'approvazione delle *Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici* (D.C.C. n. 20/2007), si è intrapreso un percorso di ridisegno complessivo delle regole, che prevedeva il rafforzamento del ruolo di indirizzo strategico del Consiglio Comunale, delle funzioni di informazione e partecipazione dei cittadini e consumatori, nonché degli stessi compiti assegnati all'Agenzia come struttura di supporto all'intero processo decisionale e non solo, quindi, di controllo e verifica *ex-post* dei risultati conseguiti.

Sia pure con le difficoltà e i limiti che spesso le innovazioni comportano, le prime applicazioni delle nuove "Linee Guida" nella definizione dei nuovi Contratti di servizio (nell'ambito del settore cultura, dei rifiuti e servizi di igiene urbana, nonché dell'*addendum* al CdS sulla mobilità urbana), hanno avviato un processo che sembra andare nella giusta direzione, consentendo in particolare all'Agenzia di svolgere con maggiore forza ed efficacia la necessaria azione di sostegno al ruolo di indirizzo strategico del sistema dei servizi pubblici locali affidato dalla Delibera 20 alle Commissioni e al Consiglio Comunale. Un percorso che dovrà essere tuttavia perfezionato e rafforzato nel rinnovato quadro istituzionale e di governo della città.

Le innovazioni introdotte con la D.C.C. n. 20/2007, assieme alle modifiche intervenute sempre nel corso del 2007 nelle delibere istitutive dell'Agenzia, che ne hanno ampliato gli ambiti e gli strumenti di intervento, costituiranno il filo conduttore della ricostruzione del quadro regolatorio e della *governance* locale svolta nel primo capitolo della Relazione Annuale. I principali elementi emersi nell'ambito degli approfondimenti settoriali e tematici proposti nella Relazione Annuale, sono invece di seguito ripercorsi attraverso una lettura di tipo trasversale, mettendo in evidenza le indicazioni che secondo il giudizio dell'Agenzia emergono circa lo stato dei servizi e i risultati conseguiti, sia in conseguenza delle scelte di *policy* operate dall'Amministrazione, sia attraverso l'azione dei soggetti erogatori.

## 1. Considerazioni di sintesi sullo stato dei servizi

Sia pure in stretta continuità con l'impostazione seguita nelle precedenti edizioni, la Relazione Annuale 2007-2008 presenta alcune novità che si riflettono anche in una diversa organizzazione nella presentazione degli approfondimenti svolti:

- nella sezione principale della Relazione, dedicata agli *approfondimenti settoriali*, viene come di consueto presentata l'analisi dei principali settori

che compongono il complesso sistema dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, che tuttavia tiene maggiormente conto della diversa rilevanza che questi assumono in ambito locale, del ruolo esercitato dall'Amministrazione comunale, nonché dei compiti istituzionali propri dell'Agenzia; un'impostazione che ha portato tra l'altro al ridimensionamento dello spazio dedicato ai servizi a rete a regolazione nazionale (in particolare dei settori dell'energia elettrica e gas), nonché all'introduzione di un nuovo capitolo settoriale riferito ai servizi culturali;

- è stata inoltre introdotta per la prima volta una specifica sezione dedicata agli *approfondimenti tematici*, sia di tipo generale che derivanti da attività di monitoraggio e/o valutazione, le cui caratteristiche e tempi di realizzazione non ne rende opportuna una trattazione sistematica in sede di Relazione Annuale (indagine sulla qualità della vita e Spl, pari opportunità di genere nelle aziende dei Spl, indagine sulla qualità dei servizi di *contact-center*, indagini specifiche sui servizi cimiteriali, Bioparco, affissione e pubblicità e farmacie comunali).

Guardando ai contenuti delle analisi svolte, si deve inoltre segnalare come una maggiore attenzione rispetto al passato sia stata rivolta alla ricostruzione della domanda effettiva e potenziale che interessa i singoli servizi. Se nell'ambito dei mercati privati la previsione della domanda dei consumatori – intesa come effettiva disponibilità a pagare - costituisce un fattore cruciale nel determinare i risultati dell'attività di produzione e distribuzione di un bene o servizio, la natura *pubblica* dei servizi oggetto di osservazione implica un concetto di domanda più esteso che non può essere limitato ai soli bisogni esplicitamente espressi sul mercato dai cittadini-consumatori sulla base delle proprie preferenze e disponibilità di reddito. Ci si riferisce, in particolare, sia ai fabbisogni impliciti che i limiti di "capacità a pagare" non consentono agli individui di esprimere sul mercato, sia alla domanda che proviene dall'insieme della collettività locale e che si manifesta principalmente attraverso le scelte di *policy* del decisore pubblico chiamato a tener conto della natura *meritoria* e delle *esternalità* che i servizi offerti sono potenzialmente in grado di generare.

È quindi evidente come l'identificazione e misurazione dei bisogni collettivi che interessano i servizi pubblici locali costituisca una base necessaria per una valutazione dello loro efficacia; anche se, proprio la loro natura implicita ed esterna al mercato, rende tale compito non privo di difficoltà, richiedendo in molti casi l'impiego di metodi indiretti di misurazione e stima. Rinviando ai singoli capitoli per maggiori approfondimenti riferiti ai singoli settori, ci si limita questa sede a segnalare alcune delle principali criticità emerse in questo senso dall'analisi.

### **Programmazione e dimensionamento dei servizi**

La prima si riferisce alla diffusa carenza, riscontrata per molti dei settori analizzati, di un quadro di riferimento di tipo strategico-programmatico aggiornato in cui, a partire da una ricostruzione del contesto e dei fabbisogni da soddisfare, vengono delineati obiettivi e linee strategiche di intervento, fino a giungere alla stessa definizione dei principi e dei fini sociali da porre alla base contrattuale del settore. Si ricorda a tale proposito come nell'ambito del percorso previsto dalla DCC 20/07, l'esercizio delle funzioni attribuite al Consiglio Comunale deve esprimersi in primo luogo attraverso un ruolo d'indirizzo programmatico ed in particolare attraverso la " [...] *definizione dei fini sociali da perseguire e soddisfare, del livello di benessere della comunità locale che si vuole garantire, delle risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento di tali obiettivi e costruisce premessa indispensabile dell'efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi*". Che alla determinazione dei fabbisogni, intesi come obiettivi di servizio da realizzare, debbano concorrere giudizi di valore di tipo "politico" è indiscutibile: proprio la complessità delle implicazioni che i servizi pubblici locali presentano per la vita della città, coinvolgendo una pluralità di interessi e ponendo inevitabili problemi di competizione d'uso tra le risorse, richiede che i giudizi di valore entrino a pieno titolo all'interno dell'analisi. Tuttavia la definizione del ruolo da assegnare ai singoli servizi, degli obiettivi dimensionali e delle modalità di erogazione (ivi compresi gli aspetti di tipo distributivo e di sostenibilità ambientale), richiedono una base conoscitiva e valutativa anche di natura tecnica che deve accompagnare la costruzione degli indirizzi di *policy*.

Ne segue che la definizione dei Contratti di servizio dovrebbe rappresentare l'ultimo passaggio di un processo che richiede: da un lato, l'interpretazione della domanda collettiva locale e l'identificazione di politiche settoriali, consentendo in tal modo una chiara definizione della *missione* dei soggetti erogatori, oltre che della natura pubblica dei servizi interessati; dall'altro una maggiore esplicitazione dei bisogni da soddisfare, anche tenendo conto di eventuali obiettivi redistributivi (in senso lato) che si intende raggiungere, ad esempio attraverso politiche attive di promozione della domanda e diffusione dell'offerta verso specifici target potenziali di utenza, nonché del ruolo da assegnare alle diverse componenti dei servizi offerti. Solo su tale base è infatti possibile giungere in sede di definizione dei Contratti di servizio all'identificazione di un sistema esplicito di obiettivi, generali e specifici, ed al corrispondente sistema di indicatori attraverso il quale è quin-

di possibile verificare in itinere ed ex-post l'efficacia del servizio reso alla collettività.

Guardando ai singoli settori alcuni esempi significativi delle criticità registrate possono essere rappresentati:

- dalla mancanza di rilevazioni complete e aggiornate sulle caratteristiche della domanda di mobilità in un realtà - come quella romana - caratterizzata dal forte impiego dei mezzi privati, dall'esistenza di rilevanti e crescenti flussi di domanda non riconducibili alla popolazione residente (pendolarismo, turismo culturale e d'affari, ecc.), oltre che dalla presenza di un servizio pubblico collettivo di trasporto privo di una robusta rete di metropolitana tipica di tutte le grandi capitali europee; si avverte quindi la mancanza di una valutazione approfondita non limitata al confronto tra domanda e offerta nel loro complesso, bensì in grado di analizzare i singoli flussi di mobilità, nelle diverse fasce orarie e nei diversi giorni della settimana, in modo da verificare se l'offerta delle diverse modalità del Tpl, anche in forma integrata con i mezzi privati, risponda o meno alle concrete esigenze dei romani;
- una situazione analoga sembra riscontrarsi anche con riferimento al caso particolare del servizio di Taxi, dove l'analisi delle caratteristiche della domanda dovrebbe costituire una base essenziale del processo di programmazione dell'offerta, non solo per la definizione del numero di licenze e del sistema tariffario, ma anche della pianificazione dei turni; anche risalendo indietro di alcuni decenni, gli approfondimenti condotti non hanno consentito di comprendere su quali valutazioni, indagini o monitoraggi siano stati basati i provvedimenti via via adottati;
- mancanza di chiarezza circa la *missione* dei soggetti erogatori emergono in alcuni casi come quello del Bioparco (peraltro privo di Contratto di servizio), dove i crescenti costi per la finanza pubblica locale non sono accompagnati da una chiara giustificazione in termini di fini sociali e relativi obiettivi di servizio quantificati; o come nel caso dei nuovi servizi affidati alla Farmacap (prevenzione socio-sanitaria, accoglienza e assistenza, asili nido), anche in questo caso in assenza di chiari riferimenti strategici e operativi che ne consentano di valutare la coerenza rispetto alla *missione* dell'azienda e l'efficacia in termini di risultati di servizio conseguiti;
- carenze nel processo di programmazione e analisi dei fabbisogni emergono anche in settori caratterizzati da un sistema di pianificazione strutturato e definito a livello istituzionale: si pensa ad esempio al caso dei servizi idrici dove – nonostante le previ-

sioni legislative e la presenza di specifici piani di settore – gli approfondimenti condotti indicano la necessità di una maggiore attenzione alla previsione della domanda, sia di breve che di lungo periodo, come requisito indispensabile per una corretta pianificazione e gestione della risorsa idrica, anche in funzione dell'elaborazione di strategie in grado di assicurare la sostenibilità nell'uso della risorsa e al tempo stesso una corretta impostazione delle politiche tariffarie.

### **Organizzazione dell'offerta**

Le carenze che in diversi settori si riscontrano in fase di programmazione e dimensionamento dei servizi, si riflettono in parte sull'organizzazione dell'offerta, anche se il quadro appare da questo punto di vista molto più articolato e differenziato. L'attività di osservazione e valutazione dell'Agenzia si riferisce infatti ad un insieme piuttosto eterogeneo di servizi tra loro molto diversi sia per dimensione e target di utenza, sia per caratteristiche tecnologiche e organizzative, sia infine per modalità di erogazione delle prestazioni e di affidamento dei servizi. Rinviando anche in questo caso agli specifici approfondimenti realizzati, alcune considerazioni possono essere svolte in termini generali attraverso una lettura dei risultati delle analisi di *benchmarking* che è stato possibile realizzare per i principali servizi sotto osservazione, a cominciare dai due ambiti dell'igiene urbana e della mobilità cittadina caratterizzati dalle maggiori criticità e che richiedono una particolare attenzione.

Con riferimento al **sistema della mobilità** (collettiva e individuale) emerge una situazione complessiva non priva di criticità ma anche con elementi che sembrano testimoniare un significativo "sforzo" compiuto attraverso le politiche dell'offerta perseguite. È evidente l'inadeguatezza strutturale del servizio rispetto agli ampi e differenziati bisogni espressi dalla collettività locale, con un bacino potenziale di domanda che interessa, oltre alla popolazione residente, anche il pendolarismo, i turisti e più in generale la popolazione che con diverse motivazioni è temporaneamente presente nella città (escursionismo, affari, fruizione di servizi centrali, ecc.). Anche se le componenti più dinamiche sono in prospettiva rappresentate proprio da quelle di tipo non residenziale, le esigenze di spostamento per fini di studio, lavoro o tempo libero da parte dei residenti sono anch'esse in tendenziale crescita in conseguenza delle modificazioni che interessano il mercato del lavoro (aumento della flessibilità), il mercato abitativo (allontanamento tra i luoghi di residenza, di lavo-

ro e di servizi) e i modelli sociali di consumo e gestione del tempo libero. In questo quadro l'analisi dell'offerta offre indicazioni in parte contrastanti:

- l'offerta di Tpl a Roma è certamente ampia in termini quantitativi e in crescita nel corso degli ultimi anni, sia come posti-km erogati che come copertura territoriale del servizio; nonostante la scarsa consistenza della rete metropolitana, le analisi di benchmarking evidenziano un mix positivo di efficacia ed efficienza (posti-km per abitante e costi per passeggero), simile a quanto registrato nel caso di Milano e superiore alle altre grandi città italiane, confermando i positivi risultati conseguiti almeno in termini quantitativi;
- tuttavia il sistema romano resta caratterizzato da una fortissima incidenza nell'uso delle autovetture determinando sia una perdita di efficienza in termini di tempi di percorrenza a causa dei fenomeni di congestione, sia rilevanti costi sociali (ambientali, sanitari, ecc.) che ricadono sull'intera collettività; si consideri che le stime condotte indicano, ad esempio, come un riequilibrio modale che riducesse l'incidenza del trasporto individuale (auto e moto) sui migliori livelli registrati nelle grandi città europee ed italiane (50%), consentirebbe una riduzione dei costi esterni – sia diretti che indiretti - per un valore economico annuale di oltre 800 milioni di Euro;
- è allora evidente l'esigenza di un deciso salto di *qualità* nella programmazione e organizzazione del servizio che consenta di conferire maggiore efficacia alla pur rilevante "quantità" dell'offerta messa in campo, ponendo particolare attenzione alle caratteristiche e localizzazione della domanda, all'ulteriore sviluppo dei sistemi informativi (paline elettroniche), nonché al tema dell'integrazione, sia tra Tpl e mezzi privati (anche sostenibili), sia tra le stesse modalità del Tpl e in particolare tra metropolitana e trasporto su gomma.

L'altro importante settore che presenta le maggiori criticità nell'ambito dei servizi pubblici locali è rappresentato dall'*igiene urbana*, intesa sia come raccolta dei rifiuti che come spazzamento e pulizia della città, ma che coinvolge inevitabilmente anche la loro integrazione all'interno del ciclo dei rifiuti urbani:

- dal punto di vista della situazione impiantistica, Roma è sufficientemente dotata di impianti di trattamento dei rifiuti, senza tuttavia disporre di impianti per la valorizzazione del CDR prodotto e per la chiusura del ciclo dei rifiuti: la forma di smaltimento privilegiata è infatti ancora la discarica, mentre la raccolta differenziata si attesta su livelli del tutto inadeguati e inferiori alle grandi città centro-settentrionali e tra i più bassi tra le capitali europee; anche se in questo caso le responsabilità coinvolte vanno oltre la sola dimensione comu-

nale, i bassi livelli in termini di raccolta differenziata e capacità di termovalorizzazione continuano a porre il servizio in condizioni potenzialmente emergenziali per la città;

- i buoni risultati che sembrano emergere dall'estensione sperimentale della raccolta differenziata "porta a porta", offrono un'ulteriore sostegno verso l'opportunità di una sua maggiore diffusione: oltre che accrescere il totale differenziato grazie al recupero della frazione umida, il "porta a porta" consente di assicurare un maggiore valore allo scarto indifferenziato come materiale di ingresso negli impianti di produzione di CDR; anche su questo terreno non è stato possibile tuttavia acquisire la documentazione alla base del programma di sviluppo della raccolta differenziata (laddove esistente), che dovrebbe essere in grado di evidenziare vantaggi e svantaggi - in termini di analisi costi e benefici finanziari ed economici - sia dal punto di vista del soggetto gestore che della collettività romana, verificandone in tal modo le condizioni di sostenibilità;
- in un quadro di forte insoddisfazione da parte dell'utenza circa le prestazioni erogate, soprattutto per i servizi di spazzatura ma anche di raccolta rifiuti, gli elevati livelli tariffari (che avrebbero dovuto trovare parziale giustificazione proprio negli obiettivi di raccolta differenziata costantemente disattesi) sembrano accompagnarsi ad una scarsa capacità di riscossione: il passaggio da tassa a tariffa non sembra infatti essere stato adeguatamente accompagnato dalla messa in campo di nuovi strumenti che tengano conto del nuovo "servizio", la riscossione appunto, che l'AMA S.p.a. è chiamata a svolgere nei confronti dei cittadini; considerati gli elevati livelli di indebitamento a breve che al tempo stesso si registrano, si prefigura il rischio concreto di gravare ulteriormente l'utenza di spese non giustificate dal criterio della copertura dei costi del servizio in quanto tale, come la recente determinazione dei conguagli (anche retroattivi) sembra prefigurare;
- sempre considerati gli alti livelli di insoddisfazione manifestati dagli utenti, particolarmente gravi appaiono infine i risultati dei confronti che è stato possibile effettuare in termini di costi unitari per quanto riguarda l'attività di spazzamento e pulizia delle strade, con parametri di costo unitario che nel caso romano raggiungono livelli quasi doppi rispetto alla media nazionale.

Allargando lo sguardo agli altri settori sottoposti ad analisi sistematica nell'ambito della Relazione Annuale, alcune considerazioni possono essere svolte in primo luogo con riferimento ai principali servizi a rete di rilevanza economica, sia quelli

soggetti a controllo da parte dell'Autorità nazionale come quelli energetici, sia al caso in parte diverso dei servizi idrici.

Pur considerata la particolare natura dei **servizi energetici** (energia elettrica e gas), operanti in un mercato regolato a livello nazionale dall'Autorità per l'energia, è evidente come l'analisi delle conseguenze della "bolletta" energetica sia di grande rilievo per il sistema delle famiglie e delle imprese romane. Ad un anno dalla liberalizzazione totale della vendita finale di energia elettrica, il grado di concorrenzialità del mercato appare ancora limitato (almeno per quanto riguarda i piccoli consumatori) e nonostante gli effetti positivi della liberalizzazione e soprattutto dei meccanismi di tutela previsti dall'Autorità per l'energia, le conseguenze dei rincari del petrolio sono stati indubbiamente rilevanti. Si tenga presente che i margini di riduzione del prezzo finale pagato dal cliente (composto da una parte rigida per i servizi di distribuzione e una parte variabile in base all'offerta commerciale del venditore) è piuttosto limitato nel caso dell'energia: sul mercato romano, ad esempio, gli sconti praticati rispetto ai prezzi di riferimento fissati dall'Autorità per l'energia sono per il momento modesti (3%-4%). Se il ruolo delle amministrazioni locali è in questo ambito limitato, considerato il contesto regolatorio a cui è soggetto il settore, è anche evidente come il Comune possa svolgere un'azione decisiva attraverso politiche e interventi che tengano conto delle specificità del contesto locale di cui l'Autorità nazionale non può certamente tenere in considerazione. A titolo esemplificativo, si pensi alle politiche di risparmio ed efficienza energetica, sia negli ambiti di controllo diretto del Comune, sia attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione che nel nuovo assetto del mercato difficilmente possono essere intraprese dai soggetti erogatori dei servizi.

La pianificazione e l'organizzazione dei **servizi idrici** avviene ad una scala territoriale e con un assetto istituzionale che anche in questo caso non conferisce al singolo comune una responsabilità diretta ed esclusiva sulla qualità del servizio. È evidente tuttavia come il Comune di Roma, sia per ragioni storiche sia per il fatto di rappresentare quasi l'80% della popolazione servita, ha un interesse e un ruolo di primo piano da esercitare in questo settore. Pure con alcune carenze che riguardano la qualità dei rapporti con l'utenza, i fondamentali del servizio idrico in termini di costi, tariffe, fornitura e qualità dell'acqua appaiono nel complesso soddisfacenti. Tuttavia, oltre alle criticità precedentemente ricordate in tema di pianificazione strategica della risorsa, permangono situazioni che rendono incerto il cammino verso il completamento del Servizio Idrico Integrato, nonché evidenziano

potenziali rischi in termini di emergenza idrica e ambientale in grado di produrre riflessi negativi anche sulla città di Roma. Il tema della copertura tariffaria del costo del servizio, oltre che strettamente connesso alla corretta programmazione e previsione della domanda, sembra richiedere inoltre una maggiore attenzione al sistema dei pagamenti e del recupero delle morosità, anche considerati i prevedibili maggiori fabbisogni finanziari che la ripresa positivamente registrata nella dinamica degli investimenti sembra prefigurare nel prossimo futuro.

È opportuno infine un breve cenno a due settori che, per ragioni diverse, si ritiene debbano ricevere una maggiore attenzione da parte del decisore pubblico circa il corretto orientamento e organizzazione dei servizi offerti.

Il primo riguarda l'**illuminazione pubblica**, che rappresenta un tipico servizio di pubblica utilità, soggetto ad obblighi di continuità, sicurezza ed universalità, la cui particolare natura di "bene pubblico puro" affida interamente all'Amministrazione l'interpretazione della domanda locale. Questo non significa naturalmente che gli obiettivi di servizio non possano variare nel tempo, anche per tener conto dei bisogni espressi in vario modo dalla cittadinanza, sia pure in un quadro in cui l'erogazione del servizio è affidata in esclusiva ad un unico gestore sulla base di un contratto che giungerà a scadenza nel 2015. Gli ultimi due anni mostrano positivamente una ripresa degli investimenti e una riduzione delle segnalazioni e soprattutto dei tempi medi di ripristino dei guasti. Si ritiene opportuno tuttavia assegnare maggiore considerazione agli orientamenti di tipo "qualitativo" da porre alla base delle scelte di investimento: si pensi, a titolo esemplificativo, alla rilevanza che il servizio può assumere nel quadro delle politiche per la sicurezza, soprattutto con riferimento ai luoghi legati alla fruizione di particolari servizi in aree isolate e in relazione alla riqualificazione delle aree periferiche. A questo proposito, la disponibilità di dati disaggregati per zone urbanistiche e aree di localizzazione di servizi, consentirebbe all'Agenzia di svolgere anche in questa direzione il proprio ruolo di analisi e supporto decisionale.

Il secondo si riferisce al **settore culturale**, da quest'anno inserito tra le analisi sistematiche condotte nell'ambito della Relazione Annuale, considerata l'importanza (anche "quantitativa") che l'insieme delle attività culturali, di spettacolo e ricreative assumono per la città di Roma. Pur trattandosi in molti casi di servizi a fruizione individuale, anche nel caso del settore culturale è necessario tener conto della particolare natura "meritoria" dei beni offerti: accanto alla soddisfazione di bisogni espressi dai singoli individui, i servizi connessi ai beni ed alle atti-

vità culturali presentano infatti importanti esternalità positive per la popolazione locale (in termini identitari, di integrazione sociale, di rafforzamento del capitale umano e più in generale di costruzione del “capitale culturale” della città), oltre che di tipo economico indiretto per le ricadute derivanti dall’attivazione di flussi turistici ed escursionistici aggiuntivi. Le analisi hanno mostrato come l’insieme complesso dei servizi culturali rappresentino per molti versi un caso di successo per città, non solo in termini di partecipazione e consenso da parte dei cittadini, ma anche di varietà e - in molti casi - di effettiva qualità dell’offerta proposta. Si ritiene tuttavia che ci siano ampi margini per un ridisegno strategico delle politiche culturali e soprattutto la necessità di un maggiore collegamento tra queste e gli obiettivi fissati nell’ambito dei Contratti di servizio o comunque le *mission* affidate ai soggetti gestori. Si pensi in questo senso: a) alla promozione della produzione – e non solo della fruizione – nonché degli investimenti nella ricerca, sperimentazione e/o innovazione in ambito culturale; b) alla diversificazione dell’utenza attraverso politiche di “inclusione” di fasce di popolazione generalmente marginali rispetto all’offerta culturale “alta”; c) alla maggiore attenzione verso le ricadute effettive sullo sviluppo economico della città, anche attraverso un allargamento degli spazi per l’iniziativa privata; d) alle politiche di diversificazione dell’offerta storico-artistica e culturale in grado di conseguire il “doppio dividendo” della riduzione dei fenomeni di congestione turistica e al tempo stesso valorizzazione delle risorse culturali sotto utilizzate; e) al maggiore coordinamento e/o integrazione tra i diversi soggetti erogatori, sia al fine di “mescolare” le diverse domande di fruizione culturale, sia di accrescere la capacità di produzione dell’offerta culturale/espositiva.

## 2. Qualità erogata e percepita dei servizi

Accanto agli approfondimenti svolti sullo stato dei principali settori, l’Agenzia ha proseguito la propria attività di monitoraggio e analisi sulla qualità ed efficacia dei servizi, sia in termini risultati raggiunti e di corrispondenza rispetto agli standard prestazionali previsti nei Contratti di servizio (*qualità erogata*), sia più in generale con riferimento alla loro efficacia e quindi alla capacità di soddisfazione della domanda a cui tali servizi sono prioritariamente rivolti (*qualità percepita*).

È ormai piuttosto diffusa la consapevolezza circa il diverso concetto di efficacia corrispondente alla differenza che intercorre tra qualità erogata e percepita dei servizi: nel primo caso, attraverso il monitoraggio diretto e/o le informazioni offerte dai canali ufficiali, si

tende a misurare l’efficacia “oggettiva” dei servizi resi rispetto agli obiettivi operativi assegnati alle singole aziende (*efficacia interna*); nel secondo caso si intende valutare la capacità dei servizi di corrispondere ai bisogni e alle aspettative della comunità cui tali servizi sono destinati (*efficacia esterna*), arrivando a identificare i servizi, i fattori e i territori in cui vi è una maggiore o minore criticità anche tenendo conto della percezione soggettiva dei cittadini/utenti.

In quest’ottica, alla fine del 2007 l’Agenzia ha avviato un’indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma, principalmente finalizzata all’identificazione delle aree di maggiore o minore criticità/soddisfazione, offrendo in tal modo elementi di conoscenza generale sullo stato dei servizi secondo la *percezione* dei cittadini/utenti. Oltre ad offrire importanti indicazioni di *policy* ai responsabili istituzionali dei servizi ed alle stesse aziende erogatrici, le informazioni raccolte hanno costituito un punto di riferimento per la programmazione di successive e più approfondite attività di indagine su quei settori/aziende su cui si sono riscontrate le maggiori criticità e/o la maggiore “sensibilità” da parte della popolazione locale.

Rinviano per maggiori dettagli alla sintesi proposta in questa sede nell’ambito degli approfondimenti tematici - nonché alla versione integrale dello studio pubblicato sul sito dell’Agenzia - il quadro emerso in termini di gradimento dell’utenza nei confronti dei diversi servizi può essere sintetizzato identificando tre gruppi di servizi corrispondente a differenti livelli di soddisfazione:

- la situazione più critica interessa essenzialmente due ambiti particolarmente rilevanti nel determinare la qualità della vita nella città: da un lato l’igiene urbana, con riferimento sia alla raccolta rifiuti che soprattutto ai servizi di pulizia delle strade; dall’altro il trasporto pubblico, specialmente su gomma, e più in generale il sistema della mobilità;
- all’estremo opposto si trova un gruppo numeroso di servizi che presenta livelli di soddisfazione relativamente elevati e che comprende tutti i servizi culturali e sociali, l’acqua potabile, il Bioparco e i servizi di call center del Comune di Roma;
- in posizione intermedia si collocano infine alcuni servizi a carattere universale come l’illuminazione pubblica e il verde pubblico, oltre ai Taxi ed ai servizi cimiteriali.

Valutazioni sostanzialmente confermate anche in termini dinamici: chiamati ad esprimersi circa l’andamento registrato dai servizi negli ultimi due anni, le situazioni di maggiori criticità sono infatti identificate dai cittadini nell’ambito del sistema della mobilità e del trasporto pubblico (in tutte le sue diverse componenti), accanto ad una crescente preoccupazione

nei confronti dei servizi di igiene urbana ed in particolare della pulizia degli spazi pubblici.

Sempre nell'ambito della efficacia esterna, sono stati condotti dall'Agenzia alcuni approfondimenti tematici che hanno riguardato la realizzazione di un'indagine sui livelli di qualità percepita e attesa dei servizi di igiene ambientale presso i cittadini residenti nei 19 Municipi del Comune di Roma (Cfr. Par. 4.6.4), nonché una misurazione del livello di soddisfazione degli utenti dei servizi cimiteriali capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino (Cfr. Par. 15.2). In particolare l'indagine sui servizi di igiene urbana, oltre ad aver confermato il giudizio negativo della popolazione anche in termini comparativi rispetto alle altre città italiane, ha consentito un approfondimento sia in termini di motivazioni dell'insoddisfazione (particolarmente grave la "pulizia delle strade e dei marciapiedi" e il "rapporto qualità/prezzo"), sia in termini territoriali. Da quest'ultimo punto di vista, le significative differenze riscontrate nel giudizio dei cittadini residenti nei diversi Municipi tendono ad aggravare il significato delle valutazioni negative emerse a livello cittadino.

In tema di efficacia interna, sono proseguite le attività di *monitoraggio dei livelli di qualità erogata sui principali servizi pubblici locali* a rilevanza economica, quali il trasporto di linea (superficie e metropolitana) (Par. 2.6), l'igiene e decoro urbano (Par. 4.6) e l'illuminazione pubblica (Par. 6.6).

Particolarmente interessante appare il confronto tra l'andamento degli indicatori di qualità erogata del servizio di igiene urbana registrati in questi ultimi due anni e la situazione di criticità rappresentata dai cittadini nei confronti della pulizia degli spazi pubblici. Infatti, a fronte di un evidente *trend* di miglioramento dell'indicatore di qualità "igiene del suolo – decoro e pulizia dei tratti stradali" (sebbene in valore assoluto ancora inferiore allo *standard* fissato dal Contratto di servizio), permane nei cittadini una percezione di peggioramento nel grado di pulizia della città. Tale circostanza, che serve a comprendere come talvolta la percezione di qualità di un servizio sia influenzata da fattori esogeni alla qualità di erogazione dello stesso, ha spinto l'Amministrazione a coinvolgere l'Agenzia nell'individuazione di nuovi indicatori di qualità erogata del servizio che fossero maggiormente rappresentativi e aderenti alla percezione che hanno i cittadini dello stato di pulizia della città.

Anche sul fronte del trasporto pubblico locale, giudicato tra le principali criticità nella percezione dei romani, l'Agenzia dispone oramai di una lunga serie di dati di monitoraggio per il servizio di metropolitana e di superficie. Per quanto riguarda le linee A e B della metro, si sono registrati in questi

anni degli andamenti non sempre univoci e costanti per gli indicatori di qualità erogata del servizio stabiliti dall'Agenzia: mentre per la *sicurezza dell'utenza* i valori si mantengono pressoché sempre al di sopra dello standard, scostamenti negativi si registrano invece per i due indicatori *comfort dell'attesa* (in maggior misura per la linea A) e *qualità del viaggio*, mentre *informazione ed attenzione al cliente* per la linea A è ormai costantemente prossimo al raggiungimento dello standard, a fronte invece di un recente vistoso calo per la linea B. Passando al trasporto di superficie, emerge con chiarezza come la diffusa sensazione di congestione degli autobus interessi invece circa il 6% del totale delle corse effettuate, evidentemente concentrate su determinate linee e fasce orarie di maggior frequentazione. Si registra poi un netto miglioramento nel rispetto della programmazione rispetto al passato: aumentano infatti del 20% le situazioni in cui è stata osservata una corrispondenza tra il numero di corse programmate ed il numero di corse effettivamente transitate in corrispondenza di ciascuna palina di fermata e per ogni linea, anche se è comunque opportuno riflettere sul fatto che la percentuale di casi di mancata rispondenza tra numero di corse programmate resti comunque molto elevata (43%).

A queste attività di monitoraggio consolidate, si sono affiancate per la prima volta due indagini nell'ambito dei servizi sociali e della salute: il primo progetto è consistito in una attività di rilevazione presso le 40 sedi farmaceutiche Farmacap atta a fornire, mediante tecniche di osservazione diretta e *mystery client*, una idonea base dati per la valutazione dei livelli di qualità erogata del servizio (Par. 14.4); il secondo, condotto parallelamente all'indagine di soddisfazione degli utenti già citata, ha riguardato la rilevazione della qualità erogata nei principali cimiteri capitolini (Par. 15.2) per alcune tipologie di servizio (accesso al complesso, contatto con personale allo sportello, contatto telefonico, contatto Web, visita all'interno del complesso). I risultati ottenuti potranno costituire una solida base conoscitiva dei punti di forza e debolezza delle attività esaminate, sia da parte dei soggetti gestori chiamati ad intervenire sugli aspetti operativi, sia da parte del decisore politico all'atto della formulazione delle linee di indirizzo e dei contratti di servizio. È infine proseguita la ricognizione comparativa dell'Agenzia sullo stato dell'arte dei servizi di informazione e assistenza telefonica resi dai contact center delle aziende del Gruppo Comune di Roma più significative in termini di "contatto" con i cittadini (Cap. 11). In linea generale, rispetto ai dati registrati nel 2006, si può affermare che l'*accessibilità ai contact center*



presenta un uniforme e generalizzato miglioramento per quasi tutte le società, mentre peggiora, in misura differenziata tra le diverse aziende, la *qualità del contatto con gli utenti* (l'unico che registra un lieve miglioramento è il *contact center* dei servizi di informazione turistica e culturale di Zètema); pressoché costante è infine la *qualità delle risposte*, già posizionata su livelli elevati in valore assoluto.

Un quadro completo delle attività svolte nell'ultimo anno dall'Agenzia è in ogni caso presentato in conclusione del primo capitolo della Relazione (Tav. 1.9), mentre tutti i materiali prodotti sono integralmente disponibili sul sito dell'Agenzia, peraltro recentemente rinnovato non solo nella forma grafica ma anche nei contenuti e nei servizi offerti.

