

# Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali  
e sull'attività svolta

2009

La Relazione è stata predisposta da un gruppo di lavoro dell'*Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma*.

**Direzione scientifica e curatela:**

Antonio Ranieri

**Gruppo di lavoro:**

Introduzione (A. Ranieri)  
Capitolo 1 (F. Chiesa, G. Ugolini e A. Sgambati)  
Capitolo 2 (F. Tomassi e G. Ugolini)  
Capitolo 3 (F. Tomassi e G. Ugolini)  
Capitolo 4 (F. Violati)  
Capitolo 5 (F. Violati)  
Capitolo 6 (F. Violati)  
Capitolo 7 (L. Casasanta e F. Violati)  
Capitolo 8 (F. Lobina e G. Marasco)  
Capitolo 9 (A. Sgambati)  
Capitolo 10 (L. Casasanta e P. Guidotti)  
Capitolo 11 (G. Marasco)  
Capitolo 12 (F. Tomassi)

# Sommario

## INTRODUZIONE

Crisi economica, servizi pubblici locali e ruolo della regolazione	5
--	---

## PARTE PRIMA – LE ANALISI SETTORIALI

1.	Il quadro normativo, regolatorio e di governance	17
2.	Mobilità individuale	35
3.	Il trasporto pubblico di linea	71
4.	Igiene e decoro urbano	103
5.	I servizi energetici	151
6.	Illuminazione pubblica	197
7.	Servizio idrico integrato	215
8.	I servizi culturali	249

## PARTE SECONDA – GLI APPROFONDIMENTI TEMATICI

9.	Qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma	281
10.	Pari opportunità di genere nelle aziende del Gruppo comune di Roma	287
11.	La qualità erogata dagli sportelli fisici delle imprese di Spl	297
12.	Indagine sulla mobilità e il trasporto a Roma	307
	Elenco abbreviazioni	317



# Crisi economica, servizi pubblici locali e ruolo della regolazione

La presentazione della precedente edizione della Relazione dell'Agenzia avveniva in concomitanza dei primi gravi segnali della crisi finanziaria ed economica che a breve si sarebbe pienamente manifestata anche nel nostro Paese. Nel mese successivo, da metà settembre a metà ottobre dello scorso anno, l'indice azionario italiano perdeva poco meno di un terzo del proprio valore, mentre il sistema produttivo nazionale – già entrato tecnicamente in recessione nel secondo trimestre del 2008 – perdeva ulteriormente terreno, chiudendo il 2008 con un -1% complessivo in termini di Pil e aggravando ulteriormente la fase recessiva nei mesi successivi. Le stime più recenti indicano nel -5% il calo del Pil previsto per il 2009, mentre gli ultimi scenari OCSE stimano in 650mila unità l'ulteriore perdita occupazionale prevista nei prossimi 18 mesi compresi tra il luglio 2009 e la fine del 2010, quando il tasso di disoccupazione nel nostro Paese potrebbe raggiungere il 10,5%.

La Relazione si inserisce quindi in un periodo tuttora segnato da una profonda crisi strutturale che ha in varia misura coinvolto l'intera economia mondiale. Per quanto riguarda l'Italia, se nel momento in cui si scrive non è ancora chiaro "quando" si potrà assistere ad una effettiva stabilizzazione del quadro economico e ad una ripresa delle dinamiche di crescita, è sempre più evidente come il tema di fondo sia quello di determinare il "come" si uscirà dalle attuali difficoltà. Soprattutto resta da capire in che misura sarà possibile assicurare una crescita economica sostenuta, oltre che sostenibile, necessaria per far fronte alle gravi conseguenze prodotte sul tessuto sociale e occupazionale del nostro Paese. Se in questi mesi l'attenzione è stata inevitabilmente con-

centrata sugli interventi di tipo emergenziale (credito, liquidità e ammortizzatori sociali), è evidente che nel medio-lungo periodo assumerà maggiore rilievo la capacità di affrontare quei nodi strutturali la cui mancata soluzione è alla base del lento declino che da almeno un quindicennio caratterizza la nostra economia. Tra questi nodi, accanto all'insufficiente dotazione infrastrutturale materiale e immateriale, alla piccola dimensione del tessuto imprenditoriale e alla scarsa propensione all'investimento in formazione, ricerca e innovazione, il tema dell'efficienza e dell'innovazione nei servizi – sia pubblici che privati – costituisce uno dei fattori cruciali per il futuro della nostra economia.

A nessuno sfugge, infatti, il contributo potenzialmente rilevante che i servizi pubblici locali (Spl) sono in grado di offrire allo sviluppo locale. La produttività e quindi la capacità di creare benessere economico per l'economia locale è legata alla qualità e al costo dei servizi pubblici almeno quanto essa dipende dalla capacità delle imprese di realizzare innovazioni di prodotti e processi, soprattutto per quei servizi che presentano un maggiore grado di complementarità con l'attività di produzione. L'efficacia del sistema della mobilità, pubblica e privata, la fornitura di servizi energetici e idrici, gli stessi servizi culturali e di igiene urbana se si pensa al turismo, sono tutti elementi cruciali per determinare condizioni di efficienza al sistema produttivo e al tempo stesso favorire l'equilibrio della finanza pubblica locale laddove siano caratterizzati da buon andamento dal punto di vista gestionale.

In questa prospettiva, accrescere la capacità di valutazione e controllo dei servizi pubblici e mettere in campo strumenti in grado di interpretare la do-

manda e i bisogni provenienti sia dai cittadini che dal mondo delle imprese e dei consumatori finali, costituisce parte integrante di tale strategia, soprattutto in quegli ambiti – come i trasporti, i rifiuti ma anche la cultura – che rappresentano fattori di contesto in grado di contribuire in modo rilevante allo sviluppo ed al benessere della collettività locale.

### ***I romani, la crisi e i servizi pubblici locali***

Guardando alla nostra città, i pochi indicatori aggiornati disponibili a livello comunale sembrano suggerire come la crisi abbia prodotto conseguenze meno negative nel caso romano rispetto ad altre realtà del Paese. La perdita di valore aggiunto nel 2008 è stata infatti dello 0,5%, circa la metà di quanto avvenuto in media nazionale, in gran parte determinato dal -3,2% registrato nelle attività industriali. La forte terziarizzazione dell'economia locale e più in generale l'incidenza di settori meno esposti alla concorrenza internazionale – ma anche la presenza di attività ad elevato contenuto innovativo e di qualità – sembrano aver consentito al sistema produttivo di limitare in parte i danni della recessione. Ciò nondimeno, gli indicatori offerti dalla recente indagine congiunturale ISAE mostrano chiaramente l'impatto drammatico prodotto dalla crisi anche nella nostra città:

- come prevedibile è il settore industriale il più colpito dalla crisi, con i primi sei mesi del 2009 che vedono proseguire le dinamiche negative avviate già nella seconda metà del 2008, evidenziando un calo degli indici di produzione e occupazione che, solo nel secondo trimestre 2009, sono risultati pari rispettivamente a -19 e -15 punti dell'indicatore ISAE;
- dopo il crollo del semestre precedente, in leggera ripresa appare invece nell'ultimo trimestre il settore delle costruzioni, che tuttavia non sembra riflettersi per il momento sul piano occupazionale;
- prosegue invece l'inversione di tendenza manifestatasi nell'ampio comparto delle attività terziarie e nel commercio al minuto tradizionale, dove l'occupazione sembra aver recuperato parte delle perdite registrate nel corso dell'ultimo anno.

Ai dati incoraggianti che interessano i servizi, si aggiunge il miglioramento del clima di fiducia sia dei consumatori che delle imprese terziarie nonché, in parte, dall'andamento delle esportazioni, anche se la fiducia degli imprenditori dell'industria romana segna nel secondo trimestre 2009 una nuova battuta d'arresto che non lascia intravedere per i prossimi mesi un recupero né in termini produttivi né occupazionali.

In questo quadro, comunque drammatico per molte

famiglie romane, non può essere trascurato il ruolo svolto dai servizi pubblici locali, che assumono un peso significativo nella realtà romana e che, per loro natura e caratteristiche di mercato, tendono a svolgere una funzione anticiclica e fungere da “stabilizzatori automatici” per l'economia locale. Non si dimentichi che i servizi pubblici locali assorbono una quota non secondaria dei consumi, con un valore della produzione stimabile in quasi 6 miliardi di euro (ma molto maggiore se guardiamo all'insieme del sistema produttivo coinvolto), impiegando oltre 30 mila addetti.

Non sorprende quindi come, nonostante la fase difficile attraversata nell'ultimo anno, i romani mostrino un maggiore apprezzamento nei confronti del sistema dei servizi pubblici locali, come dimostrato dall'indagine condotta nel 2009 dall'Agenzia sulla qualità della vita e i servizi pubblici nella percezione dei cittadini (Cap. 9). Sia pure con alcune differenze, è infatti emerso un generale miglioramento nella soddisfazione degli utenti e dei cittadini:

- in primo luogo si registra una leggera crescita dell'indice di soddisfazione generale nei confronti dei servizi pubblici locali, passato dal 6,3 del novembre 2007 al 6,6 del 2009;
- una crescita dei livelli di soddisfazione si riscontra inoltre nella gran parte dei servizi, con risultati particolarmente positivi in tutti i servizi culturali, nel Bioparco e nella metropolitana, mentre stabili o in peggioramento risultano la pulizia delle strade, i servizi cimiteriali e i due principali servizi sociali (asili nido e assistenza domiciliare).

Ma è soprattutto il dato sulla qualità della vita in generale (non solo quindi in funzione della qualità dei servizi offerti) che assume un particolare valore in questa sede, soprattutto se si considera che l'indagine è stata realizzata nel maggio 2009, ovvero quando la crisi aveva già prodotto gravi conseguenze anche dal punto di vista occupazionale.

Nonostante un clima di fiducia generale indubbiamente poco favorevole, una larga maggioranza degli intervistati si dichiara infatti “molto o abbastanza” soddisfatta della qualità della vita nella capitale. In particolare, chiamati ad esprimere il proprio giudizio sulla qualità della vita a Roma su una scala da 1 a 10, il punteggio medio è risultato pari a 6,1 rispetto al 5,7 della precedente indagine. Senza nulla togliere all'influenza che il miglioramento di alcuni servizi può aver esercitato sul giudizio dei cittadini, il fatto che valutazioni positive si siano riscontrate sistematicamente in quasi tutti i settori e in stretta concomitanza con il miglioramento del giudizio generale sulla qualità della vita, sembra indicare come alla base del risultato ci sia soprattutto un aumento delle aspettative che i citta-

dini rivolgono al livello locale di governo in una fase di difficoltà a livello nazionale e internazionale: i servizi pubblici e più in generale il *welfare* locale, vedono infatti esaltato il proprio ruolo agli occhi dei cittadini, che tendono a considerare le politiche pubbliche gestite sul territorio come un possibile “punto fermo” in un quadro di incertezza generale. Un riscontro positivo, dunque, ma anche una sfida e una maggiore responsabilità per l'intero sistema dei servizi pubblici locali e il governo della città.

### ***La regolazione in tempi di crisi***

Non è facile capire se la crisi finanziaria abbia prodotto conseguenze “strutturali” per le imprese gestori di servizi pubblici locali in termini di accesso al mercato dei capitali, di esercizio del credito o sul rapporto di indebitamento. Sembra in ogni caso prevedibile che sarà meno agevole per le società pubbliche di Spl “operare sullo stato patrimoniale” come è stato fatto nel recente passato, quando le nuove agglomerazioni sono state spesso originate da motivazioni diverse dal conseguimento di economie di scala o dall'obiettivo di correggere un fallimento del mercato.

Altrettanto difficile è naturalmente prefigurare gli effetti della crisi sul comportamento della domanda di servizi pubblici locali. Anche se la gran parte dei servizi sono caratterizzati da una domanda relativamente rigida al reddito disponibile e/o al prezzo (in quanto servizi essenziali ma anche perché soggetti a prezzi amministrati o in alcuni casi fortemente sussidiati come nei trasporti pubblici), questo non significa che l'aumento della disoccupazione e il declino della fiducia dei consumatori non possa aver prodotto delle conseguenze. Il rallentamento dei consumi può essersi riflesso su una minore produzione di rifiuti, minori consumi energetici, idrici e in misura maggiore sulla domanda di servizi culturali o sociali (laddove non sussidiati); al tempo stesso potrebbero essersi verificati degli “effetti di sostituzione”, riflettendosi sulla domanda di trasporto pubblico come effetto di spiazzamento rispetto al più costoso mezzo privato (anche se il calo del prezzo del petrolio può aver in parte controbilanciato tale effetto).

In ogni caso, anche tali fenomeni ci dicono qualcosa sull'importanza sociale dei servizi pubblici locali e sugli stessi meccanismi e le politiche da mettere in campo per la loro regolazione. Quella attuale sarà infatti ricordata come la più grande crisi della regolazione degli ultimi decenni e – proprio perché originata nel sistema finanziario – ha di fatto imposto l'esigenza di un ripensamento generale che coinvolge tutti i diversi ambiti della regolazione,

dai grandi sistemi a scala nazionale (come l'energia o le telecomunicazioni), ai sistemi più legati alla dimensione del contesto locale.

Come costantemente documentato dall'Agenzia nel corso degli anni, i servizi pubblici locali sono da lungo tempo interessati da continue modifiche normative e progetti di riforma. Un percorso tormentato e apparentemente interminabile che trova in parte una giustificazione nella ricerca di un difficile equilibrio tra i requisiti di efficienza, spesso attribuiti ai meccanismi tipici del “mercato”, e gli obiettivi di efficacia ed equità che nel caso dei servizi pubblici sembrano richiedere un forte ruolo delle istituzioni e del “non mercato”. Considerata la natura dei servizi pubblici locali, caratterizzati da elementi di monopolio e dalla presenza di beni pubblici e meritori, tale dialettica si sviluppa in particolare intorno alle categorie classiche dell'economia regolata e dell'economia mista: mentre nel primo modello le “regole” sono considerate come uno strumento per meglio difendere e rafforzare il mercato, nel modello di economia mista si tende a riconoscere alle istituzioni pubbliche anche un ruolo direttamente sostitutivo del mercato e orientato alla soddisfazione di particolari bisogni e domande provenienti dalla collettività locale.

Se gli esiti di tale dibattito non sono ancora del tutto definiti – e in ogni caso dipendenti da scelte in gran parte realizzate a livello nazionale e comunitario – il rafforzamento del sistema complessivo della *governance* locale resta comunque un compito ineludibile e che ricade in massima parte sulle istituzioni locali, chiamato a mettere in campo anche più adeguati sistemi di regolazione e valutazione dei risultati.

Il caso del trasporto pubblico è in questo senso emblematico. È infatti evidente come gli obiettivi di efficienza e di soddisfazione dell'utenza, pur importanti, siano di gran lunga meno rilevanti degli obiettivi di efficacia rispetto al sistema complessivo della mobilità: la vera posta in gioco nel caso del trasporto pubblico non è solo rappresentata dalla qualità dei servizi offerti, ma dalla effettiva capacità di contribuire ad affrontare i problemi di congestione e mobilità dei cittadini, di riduzione dell'inquinamento atmosferico e acustico, di miglioramento delle possibilità di fruizione e più in generale di vivibilità complessiva della città. L'attenzione non può essere in sostanza limitata alla soddisfazione degli utenti dei servizi ma dev'essere in primo luogo concentrata sull'insieme dei cittadini e della collettività interessate, soprattutto in un settore che non a caso resta comunque beneficiario di forti trasferimenti pubblici. Le scelte in merito alle modalità di affidamento, le problematiche connesse alla definizione dei contratti di servizio, l'organizzazione di un si-

stema di controlli, monitoraggio e valutazione dei servizi, devono quindi pienamente assumere questi obiettivi come punto di riferimento per la loro definizione.

### **Considerazioni di sintesi sullo stato dei servizi**

In questo quadro, le analisi condotte confermano naturalmente molti degli elementi già emersi nel recente passato, presentando tuttavia alcune novità positive, accanto all'emergere di nuove criticità. In particolare, nel corso dell'ultimo anno l'Agenzia ha scelto di concentrare l'attenzione sui due settori della gestione dei rifiuti e del sistema della mobilità e del trasporto pubblico, che non solo si confermano come i meno soddisfacenti agli occhi dei cittadini, ma che soprattutto, per dimensione e rilevanza sociale, assumono un ruolo determinante sull'impatto complessivo dei servizi pubblici locali sul benessere della collettività romana.

Per quanto riguarda il settore dei **rifiuti e igiene urbana**, in particolare, numerose sono le criticità che permangono, sia in termini di efficacia rispetto agli obiettivi assunti, sia in tema di efficienza e qualità dei servizi offerti.

**1.** Sullo sfondo, resta in primo luogo il grande tema strategico della chiusura del ciclo e della sua sostenibilità, considerato come l'impiantistica alternativa alla discarica sia ancora del tutto insufficiente (oltre il 75% della produzione di rifiuti va in discarica), mentre restano lontanissimi gli ambiziosi obiettivi fissati dal Piano regionale per l'emergenza rifiuti. Nel 2009 la differenziata resta sotto al 20%, a fronte del 27% previsto per lo stesso anno e soprattutto del 50% indicato dal Piano da conseguire entro il 2011. Considerati limiti di capacità di carico nella discarica di Malagrotta, si tratta di una situazione che pone inevitabilmente gravi interrogativi sul percorso che può davvero condurre fuori dall'attuale situazione emergenziale, invitando a guardare alle esperienze di successo condotte in altre città e ricordando che la raccolta differenziata è solo un obiettivo intermedio rispetto allo sfruttamento energetico e al recupero dei materiali separati.

**2.** Guardando invece al servizio in termini di efficienza ed efficacia rispetto ai bisogni dei cittadini, le nuove analisi e indagini condotte dall'Agenzia hanno decisamente rafforzato la convinzione che le maggiori carenze si concentrino sui servizi di spazzamento e pulizia delle strade rispetto alla raccolta rifiuti. Non solo i giudizi dei cittadini appaiono molto diversi, con indici di insoddisfazione che raggiungono il 67% per la pulizia delle strade rispetto al 43% della raccolta rifiuti, ma le analisi strutturali

condotte sia in termini di costi che di risultati conseguiti confermano largamente la percezione dei cittadini. Dai confronti che è stato possibile realizzare con le altre grandi città italiane, emerge infatti come le altissime tariffe pagate dai cittadini romani siano una diretta conseguenza di una struttura finanziaria fortemente gravata dagli alti costi unitari sostenuti per i servizi di pulizia delle strade (soprattutto alla luce dei risultati conseguiti), a cui si aggiungono le difficoltà incontrate nel recupero delle morosità in gran parte concentrate nelle utenze non domestiche.

**3.** In questo quadro strutturalmente negativo, l'Agenzia guarda comunque con attenzione ai primi sforzi compiuti dal gestore nella direzione di un maggiore decentramento organizzativo delle unità aziendali dedicate alla raccolta dei rifiuti e alla pulizia delle strade, così come alla maggiore attenzione al territorio testimoniata ad esempio dall'avvio del Progetto quartieri applicato in via sperimentale in alcuni municipi romani. La nuova articolazione territoriale e al tempo stesso l'integrazione di tutti i servizi di igiene e decoro urbano, nonché l'introduzione di nuove modalità di erogazione dei servizi di pulizia e lavaggio (secondo i tre moduli: base, globale e mirato), potrebbero favorire un miglioramento del servizio, anche se andranno in ogni caso accompagnati da misure in grado di affrontare i veri nodi strutturali che affliggono il settore. Si tratta di iniziative che dovrebbero trovare inoltre riscontro nel nuovo contratto di servizio, il cui iter non ha peraltro ancora visto l'approvazione delle Linee guida da parte del Consiglio comunale.

I servizi legati alla **mobilità e al trasporto pubblico**, oltre ad assorbire ingenti risorse finanziarie, pubbliche e private, costituiscono forse il settore che più di ogni altro contribuisce a determinare la qualità della vita dei cittadini romani. Cominciando a colmare quel "vuoto" di programmazione chiaramente denunciato dall'Agenzia nella precedente Relazione annuale, l'Amministrazione comunale ha presentato a fine ottobre le linee di indirizzo del nuovo Piano strategico per la mobilità sostenibile, inteso come strumento per migliorare il sistema dei trasporti e "garantire ai cittadini un'adeguata tutela dei diritti alla mobilità, alla sicurezza e alla salute". Le analisi condotte dall'Agenzia confermano come gli obiettivi strategici individuati (il riequilibrio modale a favore del trasporto pubblico e la maggiore accessibilità ai sistemi su ferro), vanno come prevedibile nella giusta direzione.

**1.** La mobilità nella Capitale resta fortemente fondata sul sistema dell'automobile, come testimoniano gli altissimi tassi di motorizzazione e le



elevate percentuali di spostamenti che avvengono sui mezzi motorizzati privati. Le cause del fenomeno hanno origini lontane e non dipendono naturalmente solo dall'estensione urbana: da un lato, la crescita rapida e disordinata dal punto di vista urbanistico che ha interessato la città nei decenni del dopoguerra, favorendo i mezzi privati più adatti a colmare le distanze e i vuoti dei nuovi quartieri isolati nella periferia; dall'altro lato, il ruolo e la forza di attrazione della Capitale, che comportano ogni giorno un'ingente domanda di mobilità per ragioni di lavoro, studio, affari, turismo, politica, fruizione di servizi amministrativi e così via.

**2.** In questo quadro, Roma si è dotata di un sistema pubblico di trasporto che assume dimensioni "eccezionali", molto più grande anche di città come Milano: basti pensare come nel corso del 2008 si siano stimati in media ogni giorno oltre 4 milioni di passeggeri-corsa, mentre nel complesso bus e metropolitana offrono annualmente oltre 22 milioni di posti-km contro i 17 di Milano. Lo stesso servizio di metropolitana, nonostante la scarsa dimensione della rete, raccoglie comunque oltre il 30% degli spostamenti, spingendo al massimo la propria capacità potenziale di trasporto.

**3.** Peraltro dalle nostre analisi emerge come tutto ciò venga offerto a costi relativamente contenuti, ponendo Roma su buoni livelli di efficienza economica (costi operativi per posti-km offerti e soprattutto costi per passeggero particolarmente contenuti), anche grazie al forte sfruttamento dell'infrastruttura esistente. Un'efficienza, intesa tuttavia in termini quantitativi e non di qualità, di cui beneficiano anche gli utenti, che pagano tariffe in media con quelle delle altre città, godendo di un ampio ventaglio di riduzioni e agevolazioni sugli abbonamenti.

**4.** È tuttavia esperienza quotidiana dei cittadini romani come tale sforzo sia del tutto insufficiente: le indagini periodicamente condotte dall'Agenzia sulla soddisfazione dei cittadini confermano, ad esempio, come efficienza non significhi qualità. I servizi offerti dal trasporto su gomma sono scarsamente apprezzati (il 49% degli utenti si dichiara poco o per niente soddisfatto), anche se gli utenti della metropolitana presentano un giudizio più positivo e in forte crescita nel corso dell'ultimo anno. La grande quantità di servizio offerto non è in ogni caso sufficiente ad assicurare l'efficacia effettiva del servizio rispetto

alle esigenze dei cittadini e del sistema della mobilità, come testimoniano gli alti livelli di congestione (e quindi costi e inquinamento) che continuano a interessare la nostra città. Problemi che potranno trovare soluzione solo se affrontati a scala metropolitana e in forte raccordo con la pianificazione urbanistica e territoriale, nonché a partire dalla ricostruzione di un quadro aggiornato e approfondito della domanda di mobilità e dei bisogni dei cittadini romani.

**5.** L'Agenzia ha cercato di offrire un piccolo contributo in questa direzione attraverso la recente *Indagine sulla mobilità e il trasporto a Roma*<sup>1</sup>, da cui emergono con chiarezza i nodi da affrontare: (i) la domanda di trasporto è sempre più complessa, considerato come solo parte degli spostamenti sia ormai legato a esigenze di tipo sistematico di lavoro o studio, mentre le altre motivazioni meno prevedibili (esigenze familiari, fruizione di servizi, tempo libero, ecc.) rappresentano ormai la parte preponderante; (ii) forti cambiamenti interessano anche i fattori di "non uso" del mezzo pubblico, con il tempo (velocità e certezza di arrivo) che resta determinante solo per gli spostamenti sistematici, mentre per le altre motivazioni assumono maggiore importanza la capillarità (prossimità delle fermate ai luoghi di interesse) e soprattutto la scarsa praticità o flessibilità dei mezzi pubblici rispetto sempre più complesse e frammentate esigenze quotidiane. In questo quadro, una strategia elusivamente basata su "grandi interventi" (alcuni dei quali già in cantiere o in progetto e indubbiamente importanti) non sembra essere in grado di risolvere il problema. Una crescente importanza assumono i medio-piccoli interventi su scala locale, spesso altamente sostenibili dal punto di vista finanziario e ambientale, volti a integrare la mobilità pubblica e privata o a garantire percorsi a piedi o in bici più agevoli e in maggiore sicurezza: integrazione modale tra gomma e ferro, nodi e parcheggi di scambio, *car sharing*, *bike sharing*, marciapiedi protetti, isole pedonali e così via. Un insieme di strumenti su cui si auspica una forte attenzione e maggiore impegno – anche finanziario – nel prossimo futuro.

Per quanto riguarda i **servizi energetici** (energia elettrica e gas), tra i pochi servizi locali che agiscono in un mercato regolato a livello nazionale, è opportuno partire dagli esiti che il processo di libe-

<sup>1</sup> I principali risultati emersi dallo studio sono contenuti nel capitolo 12 della presente Relazione.

ralizzazione ha prodotto per la nostra città in termini di costi e qualità del servizio. La “bolletta energetica” delle famiglie e delle imprese romane dipende naturalmente in larga misura da fattori esterni, non solo di natura normativa e regolatoria, ma anche legate dal contesto economico e dei mercati internazionali. Tuttavia, ricordando che il mercato di servizi energetici si distingue tra “fornitura” (la vendita al cliente, ormai liberalizzata) e “servizi infrastrutturali” (la distribuzione, in regime di monopolio)<sup>2</sup>, il confronto tra le principali città italiane consente di mettere in evidenza alcune criticità.

**1.** Guardando in primo luogo agli indicatori di qualità commerciale, le *performance* registrate da quello che al momento resta il principale “venditore” di elettricità sulla piazza romana appaiono decisamente deludenti, considerato come Acea Electrabel Elettricità (AEE) si posizioni sui livelli peggiori tra i principali venditori delle grandi città italiane, sia per le rettifiche di fatturazione che per le risposte a reclami e richieste scritte; inoltre AEE (peraltro sanzionata dall’AGCM per pubblicità ingannevole nel 2008<sup>3</sup>) è l’unica fra i principali venditori che non ha pubblicato le proprie offerte di vendita sul “Trovaofferte” dell’Autorità per l’energia, strumento utile per aiutare soprattutto le famiglie e i piccoli utenti a rendere effettivi i vantaggi della concorrenza tra le aziende. Nel caso del gas, gli indicatori di qualità di Italgas per la rete di Roma appaiono nel complesso meno negativi, ma segnalano una forte debolezza negli interventi per la sicurezza (ispezioni e odorizzazione), con la sola eccezione dei tempi di pronto intervento, ampiamente rispettati; situazione che trova peraltro riscontro nello stato della rete ed in un numero di dispersioni per km di rete largamente superiore alla media delle grandi città.

**2.** Anche se i confronti in termini di costo per gli utenti sono resi più complessi dalla natura dei mercati energetici, si deve tuttavia osservare come: a) nel caso del gas le famiglie romane sostengano costi unitari decisamente superiori alla media nazionale, posizionandosi al terzo posto (dopo Palermo e Napoli) in termini di maggiore spesa annua tra le principali città italiane; b) per quanto riguarda l’elettricità, anche se non è più agevole operare confronti di tipo territoriale, ci si limita a segnalare

come tra i grandi esercenti il principale operatore romano (AEE) si collochi in una posizione intermedia, nonostante le maggiori opportunità in termini di efficienza che la dimensione del mercato romano sembrerebbe poter assicurare.

**3.** Sul fronte dei servizi di distribuzione (Acea, per l’elettricità, e Italgas Rete Roma), si devono invece positivamente registrare i forti miglioramenti sulla qualità commerciale presentati da Acea Distribuzione, che si posiziona nel 2008 come l’azienda con i più bassi indennizzi automatici ai clienti, registrando al tempo stesso utili crescenti. Per la prima volta, inoltre, vengono rispettati i livelli tendenziali di continuità, con una riduzione dell’indicatore del -15%, sebbene la durata media delle interruzioni lunghe per cliente rimanga ancora elevata rispetto allo standard. Italgas, rispetto ai clienti del territorio romano, presenta una buona prestazione sui tempi di preventivazione per i lavori sia semplici che complessi e anche per l’attivazione della fornitura, mentre le prestazioni più critiche sono legate alla disattivazione della fornitura e la riattivazione in seguito a distacco per morosità. Quello che preme tuttavia segnalare nel caso del gas, è soprattutto la delicatezza che assume il momento della gara per l’assegnazione della concessione di distribuzione a Roma, ricordando l’esigenza di una preparazione approfondita, necessaria per favorire lo sviluppo, la qualità e il contenimento dei costi del servizio, piuttosto che per assicurare proventi alla finanza pubblica locale.

Il settore dei **servizi idrici**, pur essendo caratterizzato da un sistema di regolazione definito su base nazionale, mantiene una dimensione e una responsabilità fortemente locale in termini di pianificazione e organizzazione dei servizi (sia pure ad area vasta e quindi di tipo sovracomunale, in cui il Comune di Roma assume tuttavia un peso di assoluto rilievo). Le nuove analisi condotte dall’Agenzia, confermano in via generale come gran parte dei “fondamentali” del servizio restino sostanzialmente positivi, ma anche come le criticità evidenziate negli anni passati non sembrano ancora aver trovato adeguata soluzione.

**1.** I maggiori approfondimenti che è stato possibile

<sup>2</sup> A cui, nel caso del gas, si aggiungono i servizi di stoccaggio e rigassificazione.

<sup>3</sup> Acea Electrabel Elettricità ha promosso l’offerta “Fisso Più”, assicurando un costo dell’energia stabile per due anni, senza precisare cosa si intendesse per prezzo fisso e che comunque non ci si riferiva al prezzo finale complessivo. Successivamente alla notifica del provvedimento l’azienda ha prima modificato, poi sospeso (da giugno 2008), l’offerta in questione. La sanzione per l’azienda romana è stata fissata in misura pari a 135.000 euro.

condurre quest'anno in termini di *benchmarking*, ovvero di analisi comparativa di efficienza ed efficacia del servizio, consentono di confermare il giudizio positivo già espresso in termini di costi, tariffe per l'utenza ed efficacia strutturale dei servizi offerti. I costi unitari del servizio, in particolare, appaiono contenuti, sia che vengano considerati in termini fisici (costi per m<sup>3</sup> di acqua erogata), sia in termini di abitante (costi *pro capite*). Attraverso la banca dati CNEL è stato inoltre possibile riscontrare come i buoni livelli di efficienza finanziaria trovino riscontro nella bolletta dei romani che, con la sola eccezione di Milano, sostengono la spesa totale per il servizio idrico integrato più bassa tra le 10 principali città italiane. Un quadro confortato anche dal consenso rilevato nel 2009 dall'Agenzia presso un campione di cittadini romani che, sia pure limitatamente alla qualità dell'acqua consumata, si dichiarano nel 92% dei casi "molto o abbastanza soddisfatti" del servizio.

**2.** È bene ricordare, tuttavia, che il settore idrico implica il consumo di una risorsa "scarsa" la cui conservazione in termini di riproducibilità deve rappresentare un obiettivo prioritario anche rispetto alle condizioni di fornitura. Il consumo della risorsa idrica può generare infatti rilevanti esternalità, sia positive (miglioramento delle condizioni igienico-sanitarie, qualità dei cibi, cura della persona) sia negative (impoverimento della falda, conseguenze dell'inquinamento, ecc.), che conferiscono anche per questa ragione un carattere di "bene meritorio" alla risorsa, nonché una particolare responsabilità agli enti locali nell'assicurarne un uso "razionale" attraverso la pianificazione strategica del settore. Da questo punto di vista, si deve in primo luogo constatare come la città di Roma presenti in assoluto il più alto consumo di domanda d'acqua per uso civile tra i maggiori capoluoghi di provincia italiani (87 m<sup>3</sup> per abitante rispetto ai 68 m<sup>3</sup> della media nazionale), nonostante la riduzione del 6% registrata nell'ultimo triennio (dati Istat 2008). Considerati i limiti di offerta e soprattutto la scarsa diversificazione delle fonti disponibili di approvvigionamento, il mancato miglioramento dei fenomeni di dispersione (oltretutto di incerta determinazione) pone seri dubbi sulla sostenibilità economica e ambientale della risorsa.

**3.** In questo quadro l'Agenzia riafferma con forza l'esigenza di un deciso salto di qualità nella capacità di pianificazione, analisi prospettica dei fabbisogni e programmazione degli investimenti e dei loro prevedibili riflessi sul sistema tariffario. Se i rallentamenti che continuano a interessare il processo di acquisizione al servizio idrico integrato possono apparire un problema secondario agli occhi del Co-

mune di Roma, essi sono comunque parte di un complesso di problematiche (dal monitoraggio e tutela delle fonti di approvvigionamento, al rinnovo degli acquedotti, alla riduzione delle perdite nella distribuzione, all'installazione dei contatori, alla razionalizzazione dei processi di depurazione e smaltimento dei fanghi), che sembrano confermare un quadro di difficoltà nella pianificazione e gestione efficiente e sostenibile del servizio.

**4.** Due osservazioni riguardano infine in diverso modo il tema dei rapporti con l'utenza. La prima si riferisce alla grave questione della morosità degli utenti, segnalata con forza dall'Agenzia nella precedente Relazione, per la quale si rileva con soddisfazione il netto miglioramento registrato nel 2007 e confermato nel 2008. La percentuale di pagamenti regolari è salita a circa il 42% rispetto al dato drammatico del 2006, pari a solo 1,3%, con miglioramenti che hanno interessato anche i pagamenti avvenuti entro i 30 giorni e oltre i 90 giorni di ritardo, nonché quelli totalmente non effettuati (praticamente dimezzati rispetto al 2006). Ciò non toglie naturalmente che oltre il 50% degli utenti non paga le bollette alla scadenza dovuta e l'assenza di miglioramenti nel 2008 rispetto al 2007 sembra indicare la necessità di ulteriori energiche azioni di contrasto dei fenomeni di morosità da parte del gestore. Sempre in tema di rapporto con l'utenza si ricorda, da ultimo, la controversa questione del "minimo impegnato". Con la delibera del 18 dicembre 2008, n. 117, il CIPE sembra aver scritto l'ultimo capitolo della vicenda richiedendo, entro il 31 dicembre 2010, una certificazione che attesti l'eliminazione del minimo impegnato (di cui alla delibera CIPE n. 52/01), o comunque la comunicazione delle modalità a tal fine individuate. Acea ATO 2, che non ha ancora provveduto in questo senso, è quindi chiamata a rispettare il termine ultimo fissato dal CIPE, quanto meno comunicando le azioni che intende intraprendere.

Alcune brevi considerazioni infine su due settori molto diversi ma accomunati dall'esigenza di un forte ruolo pubblico. Ci si riferisce, da un lato, all'*illuminazione pubblica*, tipico servizio pubblico "puro" e inevitabilmente di tipo monopolistico, che vede nell'Amministrazione l'unico vero interprete della domanda locale; e dall'altro ai *servizi culturali* che, pur essendo in molti casi servizi a fruizione individuale, presentano tuttavia una forte natura "meritoria" dovuta alle rilevanti esternalità positive che sono in grado di produrre sull'intera collettività. Le indagini condotte dall'Agenzia confermano anche per il 2009 il forte consenso da parte dei cittadini per entrambi i servizi, che raggiungono livelli record nel caso di Palaexpo, Auditorium, musei e bibliote-

che comunali, ma con valori sopra la media anche nel caso dell'illuminazione pubblica. E tuttavia la natura dei servizi e le concrete modalità di erogazione richiedono evidentemente una diversa considerazione.

Per quanto riguarda l'**illuminazione pubblica**, l'impegno assunto lo scorso anno per l'acquisizione di informazioni che consentissero la ricostruzione di un quadro minimo comparativo tra le grandi città italiane, ha cominciato a offrire alcuni elementi utili di giudizio per la nostra città.

**1.** Si deve tener presente, in primo luogo, che la comunità locale sostiene per la fornitura del servizio una spesa complessiva di oltre 70 milioni di euro, cresciuta del 26% dal 2005 al 2008. Anche se buona parte di questo incremento è dovuto a servizi aggiuntivi e nuovi investimenti realizzati, resta il fatto che Roma presenta al 2008 la spesa totale per punto luce e per MWh impiegato decisamente più elevata tra le prime sei città del campione in corso di rilevazione da parte dell'Agenzia (Roma, Milano, Napoli, Palermo, Firenze e Bari). La densità di punti luce per km di strada è viceversa la più bassa delle 10 città rilevate (in questo caso anche Genova e Bologna), mentre in termini di flusso luminoso effettivo la distanza dalle altre città che hanno offerto questo dato (in questo caso solo Roma, Milano, Firenze e Bari) è ancora più elevata, così come la meno virtuosa appare Roma in termini di efficienza energetica degli impianti.

**2.** Ma forse l'elemento di maggiore criticità è emerso con riferimento alle caratteristiche del servizio in termini di tempi di ripristino nel caso di guasti o altre problematiche connesse all'erogazione del servizio. Anche trascurando le enormi disparità che si sono riscontrate in termini di standard fissati dal contratto di servizio, che nel caso romano appaiono eccezionalmente favorevoli al gestore, guardando ai tempi effettivi di ripristino comunque assicurati – decisamente inferiori a quelli consentiti – emerge chiaramente dai primi dati raccolti come le attuali condizioni contrattuali finiscano per assicurare a Roma le peggiori *performance* tra quelle rilevate. Sia pure con le cautele dovute alle specificità del caso romano, le stime condotte sembrano indicare che il numero di lampade mediamente non funzionanti a Roma siano almeno il doppio di quelle di città come Genova, Bologna, Firenze e Bari.

**3.** Come ricordato, l'analisi comparativa è tuttora in corso e non si può escludere che i dati definitivi possano portare a modificare il quadro appena descritto. Si deve anche segnalare positivamente come, pur registrando nel 2008 un nuovo aumento nel numero delle segnalazioni di guasti, i tempi ef-

fettivi di ripristino si siano invece ulteriormente ridotti, portando in particolare il tempo medio di ripristino della singola lampada a soli 8 giorni nel 2008 rispetto agli oltre 20 che si registravano solo nel 2005. È tuttavia evidente che la particolare natura del servizio – che esclude un rapporto diretto tra il gestore e l'utente finale – attribuisce all'Amministrazione una precisa e diretta responsabilità nel tutelare il cittadino-consumatore, sia per quanto riguarda gli aspetti dimensionali e qualitativi del servizio (estensione territoriale, densità e intensità dell'illuminazione, durata temporale e qualità del servizio), sia per quanto riguarda il costo che la collettività deve sostenere.

Si è già ricordato come i **servizi culturali** godano di un grande favore da parte della cittadinanza. Siano essi utilizzatori o non utilizzatori dei servizi, praticamente tutti i romani concordano sull'importanza e la qualità dell'offerta culturale comunale e in particolare dei musei e spazi espositivi, delle biblioteche così come dell'Auditorium e dello stesso Bioparco. Si tratta di un *asset* che assume una grande importanza per una città come Roma, non solo per il valore meritorio e morale che la politica culturale riveste dal punto di vista sociale, ma anche in termini produttivi e di benessere per la collettività locale, considerati gli importanti riflessi sulla filiera turistica e sull'insieme delle attività connesse alla produzione culturale e artistica. È quindi con questa premessa che ci si limita a segnalare alcuni dei nuovi elementi emersi dalle analisi svolte e che si ritiene possano offrire materia di riflessione per un ulteriore miglioramento del settore.

**1.** La prima riguarda coloro (e sono tanti) che pur comprendendo la rilevanza che l'offerta culturale assume per la qualità della vita della città, sono di fatto esclusi dalla loro fruizione. La nuova impostazione delle indagini condotte dall'Agenzia, ha infatti consentito quest'anno di approfondire le principali motivazioni che sono alla base del "non utilizzo" dei servizi culturali. È significativo che queste riguardino solo marginalmente la qualità o il costo dei servizi ma siano invece concentrate su due fattori principali: da un lato l'accessibilità dei servizi (sono troppo pochi e soprattutto troppo lontani dai luoghi di residenza) e dall'altro la mancanza di interesse, evidentemente connessa – almeno in parte – a difficoltà soggettive di "adeguatezza" culturale.

**2.** Questo tipo di risultati è d'altro canto confermato da altre indagini condotte negli ultimi due anni dall'Agenzia e rivolte, tra l'altro, a una maggiore conoscenza delle caratteristiche degli utenti dei servizi museali (indagine 2008) e dei servizi legati allo spettacolo dal vivo (indagine 2009). In entrambi i

casi è emerso con grande evidenza come gli utenti di questi servizi siano in massima parte concentrati nelle fasce della popolazione con più elevati livelli di istruzione (sorprendentemente nei teatri ancor più che nei musei), occupati nelle libere professioni e residenti nelle aree centrali della città. Nel caso dello spettacolo dal vivo, un ulteriore elemento di riflessione è emerso da un'analisi di dettaglio condotta con riferimento a sei diverse strutture identificate tra quelle più importanti ma al tempo stesso rappresentative delle diverse tipologie di offerta (escluse le manifestazioni culturali): i costi sostenuti per spettatore sembrano variare inversamente al grado di "accessibilità culturale" delle iniziative offerte, variando dai 362 euro per spettatore del Teatro dell'Opera, ai 120 euro del Teatro di Roma, fino ai 31 euro degli spettacoli offerti dal Teatro Palladium.

**3.** Proprio il carattere "meritorio" della cultura non richiede certamente un orientamento alla domanda spontanea di mercato, ed è quindi in parte inevitabile che i servizi offerti, spesso proprio in ragione della loro qualità, finiscano per attrarre le componenti più attente ed "educate" della domanda. È tuttavia anche evidente che i nuovi elementi raccolti non possano che rafforzare le indicazioni già espresse in merito all'esigenza di politiche attive di inclusione verso tutte le componenti svantaggiate della popolazione romana (sia per ragioni culturali che di luoghi di residenza), nonché all'opportunità di identificare nuove forme di integrazione qualitativa dell'offerta che consentano di coinvolgere le diverse componenti della popolazione e offrire occasioni di "contaminazione" e di crescita culturale. Strategie di intervento la cui realizzazione può essere favorita, non solo dal ruolo strategico di indirizzo da parte dei responsabili delle politiche, ma anche attraverso un maggiore coordinamento e integrazione – anche organizzativa e gestionale – dei soggetti erogatori dei servizi.

### Conclusioni

Come si vedrà, il primo capitolo della Relazione è in gran parte dedicato alle più recenti innovazioni normative ed alle loro conseguenze sul sistema dei servizi locali. Allo stato attuale, la nuova disciplina introduce almeno due elementi potenzialmente disruptivi: (i) la gara per il servizio può essere surrogata dalla scelta (sempre attraverso gara pubblica) di un socio privato cui venga attribuita una partecipazione almeno del 40%; (ii) la disciplina del regime transitorio – peraltro piuttosto breve salvo per alcuni settori – è questa volta direttamente applicabile e non necessita di regolamenti attuativi,

scoglio sul quale si erano infranti alcuni tentativi di riforma nel passato.

Non si deve tuttavia dimenticare che qualunque normativa non potrà modificare la natura economica profonda che caratterizza i principali servizi pubblici locali e che riproporrà inesorabilmente alcuni dei nodi che restano ancora da sciogliere: come superare l'apparente contraddizione tra valori sociali e mercato nel caso dei servizi pubblici locali? Come superarla, non solo dal punto di vista teorico, ma anche attraverso un assetto istituzionale, organizzativo e di *governance* efficace e che tenga conto della complessità e varietà delle condizioni di contesto che caratterizzano le realtà locali del nostro Paese?

Lo scenario delle *public utilities* romane si è indubbiamente trasformato negli ultimi decenni, con l'emergere di soggetti dotati di una grande capacità di investimento finanziario e tecnico, la riorganizzazione di molti servizi e la revisione del sistema delle loro priorità. Da un sistema di aziende arretrate, spesso in pura posizione difensiva e orientate alla creazione di consenso a livello locale, si è progressivamente fatto strada l'orientamento all'utente e l'adozione di strumenti di programmazione e verifica degli obiettivi di efficacia e qualità dei servizi erogati. Indipendentemente dalle scelte compiute dal legislatore, è tuttavia ancora necessario un deciso salto di qualità che metta in primo piano il cittadino, piuttosto che l'utente, e gli obiettivi di efficacia dei servizi come principale punto di riferimento delle scelte di regolazione e di valutazione dei risultati ottenuti.

Nessuna soluzione normativa potrà sostituire il ruolo degli Enti locali – e soprattutto delle assemblee elettive – nel definire indirizzi, orientamenti strategici e obiettivi sociali dei servizi, così come nel fornire indicazioni circa le forme del sistema di controllo da adottare per assicurarne l'effettivo conseguimento. Si tratta di scelte complesse, che coinvolgono direttamente – e circolarmente – il rapporto tra elettori, Enti locali, aziende e utenti finali dei servizi; e dove la posta in gioco riguarda obiettivi di consenso politico, di efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, di efficacia nel grado di soddisfazione dei bisogni degli utenti e, non ultimo, di impatto sulla qualità complessiva della vita di tutti i cittadini.

L'Agenzia, con il suo costante impegno di approfondimento, cerca di fare la sua parte. Nella convinzione che offrire quanti più possibili elementi di conoscenza ai cittadini (siano essi utenti, elettori o rappresentanti delle istituzioni) significhi porre le basi per una effettiva capacità di giudizio, non solo sulle scelte compiute, ma anche sui risultati conse-



Parte prima

**LE ANALISI SETTORIALI**

