

AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DEL COMUNE DI ROMA
RELAZIONE SULLO STATO DEI SERVIZI PUBBLICI DELLA CITTÀ DI ROMA

Documento di accompagnamento alla presentazione del Presidente

Roma 17 Novembre 2009

La sesta edizione della Relazione Annuale dell’Agenzia interviene in un periodo tuttora segnato da una profonda crisi economica che in varia misura ha coinvolto l’intera economia mondiale. Tra i nodi strutturali che sarà necessario affrontare nel prossimo futuro, il tema dell’efficienza e dell’innovazione nei servizi pubblici e privati costituisce indubbiamente uno dei fattori cruciali per assicurare una crescita sostenuta, oltre che sostenibile, alla nostra economia.

La produttività e la creazione di benessere economico a livello locale è fortemente legata alla qualità e al costo dei servizi almeno quanto essa dipende dalla capacità delle imprese di realizzare innovazioni di prodotti e processi. Con riferimento ai servizi pubblici locali, ad esempio, è evidente come l’efficacia del sistema della mobilità, la fornitura di servizi energetici e idrici, gli stessi servizi culturali e di igiene urbana se si pensa al turismo, sono tutti elementi determinanti per l’efficienza al sistema produttivo non meno che per la qualità della vita nella nostra città.

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. In questo quadro, 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 sorprende 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.

Sia pure con alcune differenze, dalle ultime due indagini svolte dall’Agenzia emerge come tra il dicembre 2007 e aprile 2009 si sia verificato un generale miglioramento negli indici di soddisfazione degli utenti e dei cittadini:

- in primo luogo la quota dei romani che si dicono “molto o abbastanza soddisfatti” della qualità della vita nella città passa dal 67,7% di fine 2007 al 72,7% dell’aprile 2009;
- in particolare si registra una significativa crescita dell’indice di soddisfazione generale nei confronti dei servizi pubblici locali, passato dal 6,3 al 6,6 del 2009;
- il miglioramento dei livelli di soddisfazione si riscontra peraltro nella gran parte dei servizi, con risultati particolarmente positivi nel caso della metropolitana (da 5,8 a 6,8), dei servizi culturali (auditorium, palaexpo e biblioteche), ma anche nel trasporto su gomma e nella raccolta rifiuti (resta bassa ma migliora significativamente: da 5,4 a 5,8);
- i servizi che nel 2009 ricevono i voti in assoluto più elevati sono in particolare tutti i servizi culturali, l’acqua potabile, la metropolitana, le farmacie comunali e l’illuminazione pubblica.

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, 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 (dal 60,7% del 2007 al 72% del 2009). 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 cittadini 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.

E' noto come nel nostro Paese i servizi pubblici locali siano da lungo tempo interessati da continue modifiche normative e progetti di riforma¹. Se gli esiti di tale processo non sono ancora del tutto definiti, è bene sottolineare come ***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 e valutazione 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.

In questo quadro 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 conseguiti sul benessere complessivo della comunità.

Dopo alcune considerazioni generali circa il ruolo dell'Agenzia e lo stato del sistema di *governance* a controllo dei Spl nella nostra città, nella pagine che seguono si propongono alcuni elementi di sintesi predisposti con riferimento ai principali comparti analizzati: a) il sistema della mobilità e del trasporto pubblico; b) il sistema dei rifiuti e dell'igiene urbana; c) i servizi energetici; d) l'illuminazione pubblica; e) i servizi idrici; f) i servizi culturali.

¹ E' appena iniziato alla Camera, dopo gli emendamenti approvati al Senato, l'esame del progetto di legge di conversione del D.L. n. 135/2009

Considerazioni generali

Come si vedrà, le analisi condotte nell'ultimo anno confermano naturalmente molti degli elementi già emersi nel recente passato, presentando tuttavia alcune novità positive, accanto all'emergere di nuove criticità². Preme tuttavia sottolineare in via preliminare come nell'ultimo anno l'Agenzia abbia attraversato un periodo di forte contraddizione:

- da un lato, la modifica dell'atto costitutivo (Deliberazione del Consiglio Comunale 22 ottobre 2007, n. 212), aveva portato ad un rafforzamento del ruolo dell'Agenzia, laddove si prevedevano poteri di accesso e acquisizione della documentazione prodotta dai Comitati paritetici di vigilanza al fine di mettere in condizione l'Agenzia di svolgere i propri compiti di verifica delle modalità di erogazione dei servizi e del rispetto dei parametri di servizio previsti dai contratti di servizio;
- dall'altro, l'attività di ricognizione avviata dall'Agenzia nei confronti di tutti i Comitati paritetici esistenti non ha portato nella quasi totalità dei casi ad alcun risultato, impedendo all'Agenzia di svolgere pienamente i propri compiti di verifica sui risultati conseguiti dalle aziende e sulla qualità dei servizi erogati.

Difficoltà peraltro aggravata dalle condizioni di incertezza finanziaria in cui versa l'Agenzia, che ha portato a una riduzione delle risorse disponibili per il 2008 e il 2009 e, soprattutto, a forti ritardi nell'assegnazione e erogazione dei fondi. Una situazione che non ha consentito all'Agenzia di surrogare la mancanza di informazioni provenienti dagli organi preposti attraverso attività dirette monitoraggio sulla qualità ed efficacia dei servizi offerti dalle aziende. Attività che sono ormai da circa un anno sostanzialmente sospese e che privano oggi il Consiglio comunale di importanti elementi di giudizio.

Considerate le caratteristiche di autonomia ed indipendenza che dovrebbero caratterizzare l'attività dell'Agenzia, è facile comprendere come la continua incertezza circa l'effettiva disponibilità di risorse finanziarie anche per il prossimo futuro, costituisca un grave vulnus al sereno e pieno svolgimento del proprio ruolo.

Ma quello che appare più grave, tuttavia, è lo stato di criticità in cui sembra permanere il sistema di *governance* e controllo del sistema dei servizi, considerata la scarsa diffusione e inadeguatezza della documentazione prodotta con riferimento ai risultati qualitativi, quantitativi ed economico-gestionali conseguiti. Un monitoraggio in merito avviato dall'Agenzia nel 2006 è stato riproposto a tutti gli Assessori competenti della nuova Giunta Comunale nel 2008 ma, nonostante i ripetuti solleciti, sono pervenuti pochissimi elementi conoscitivi circa l'attività svolta dai Comitati di vigilanza nel 2007 e 2008.

Ad oggi, pertanto, uno dei principali strumenti di controllo sull'erogazione dei servizi e sull'esecuzione dei contratti sembra risultare sostanzialmente inefficace. Ferme restando le funzioni di controllo amministrativo che comunque spettano ai Dipartimenti competenti, si ritiene che l'attuale sistema debba essere definitivamente superato, affidando pienamente a un organo terzo e indipendente l'attuale sistema di controllo e monitoraggio delle qualità previsto dalla delibera C.C. n.20/2007.

² Nell'ambito della Relazione, accanto all'analisi di dettaglio di tutti i principali servizi, vengono presentati anche quest'anno i risultati di alcuni approfondimenti tematici condotti con riferimento: all'indagine periodica sulla qualità della vita nel Comune di Roma; al tema delle pari opportunità di genere nelle aziende del Gruppo Comune di Roma; all'indagine sulla qualità erogata dagli sportelli fisici delle aziende; all'indagine sulla mobilità e il trasporto a Roma.

A. Mobilità individuale e trasporto pubblico

Oltre ad assorbire ingenti risorse finanziarie (oltre 700 milioni di euro a cui si aggiungono le tariffe dell'utenza), si tratta del settore che più di ogni altro è in grado di determinare quotidianamente la qualità della vita dei romani.

1. La mobilità nella Capitale resta *fondata sul sistema dell'automobile*, come testimoniano gli altissimi tassi di motorizzazione e la quota elevata di spostamenti che avvengono sui mezzi privati. La domanda di mobilità è enorme, anche considerata la forza di attrazione della Capitale (ogni giorno meta di spostamenti legati a ragioni di lavoro, studio, affari, turismo, fruizione di servizi), così come assume *dimensioni "eccezionali" il sistema pubblico di trasporto di cui è dotata Roma*, molto superiore in termini quantitativi a qualunque altra città italiana. Dalle analisi emerge peraltro come tutto ciò venga offerto a *costi relativamente contenuti*, ponendo Roma su buoni livelli di efficienza economica (in termini di costi operativi per posti-km e soprattutto costi per passeggero), anche grazie al forte sfruttamento dell'infrastruttura esistente. Un'efficienza (in termini quantitativi e non di qualità) di cui beneficiano anche gli utenti, che pagano *tariffe in media con quelle delle altre città*.

2. È tuttavia esperienza quotidiana dei cittadini romani come tale sforzo sia del tutto insufficiente. Le indagini periodicamente condotte dall'Agenzia sulla soddisfazione dei cittadini (Figura 1) confermano, ad esempio, lo *scarso apprezzamento nei confronti del trasporto su gomma* (5,2 il voto dei romani rispetto al 6,6 medio dei servizi). Anche se il giudizio sulla metropolitana è fortemente migliorato nell'ultimo anno (6,8), fortemente critico è in questo caso il giudizio sull'accessibilità del servizio, considerata la modesta dimensione delle rete. In definitiva *il servizio non è in grado di assicurare l'efficacia effettiva rispetto alle esigenze dei cittadini*, come dimostrano gli alti livelli di congestione (e quindi costi, diretti e indiretti, nonché esterni come l'inquinamento) che continuano a interessare la nostra città.

3. Cominciando a colmare quel "vuoto" di programmazione denunciato dall'Agenzia nella precedente Relazione, l'Amministrazione ha presentato a fine ottobre le *linee di indirizzo del nuovo Piano strategico per la mobilità sostenibile*. Gli obiettivi individuati (il riequilibrio modale a favore del trasporto pubblico e la maggiore accessibilità ai sistemi su ferro), vanno nella giusta direzione. In quest'ottica, in attesa dei "grandi interventi", le indagini condotte dall'Agenzia indicano come grande importanza debba essere attribuita ai medio-piccoli interventi su scala locale, spesso altamente sostenibili dal punto di vista finanziario e ambientale: integrazione modale tra gomma e ferro, nodi e parcheggi di scambio, *car sharing*, *bike sharing*, marciapiedi protetti, isole pedonali.

4. Il confronto con le altre città mostra infatti come a Roma il *quadro degli indicatori di mobilità sostenibile sia piuttosto debole*, ad esempio in termini di isole pedonali, ZTL, parcheggi e piste ciclabili. Con 0,3 abbonati ogni mille abitanti (1,6 nella media delle grandi città), Roma è inoltre il fanalino di coda nello sviluppo del *car sharing*, così come bassa è l'incidenza dei parcheggi di scambio (6,8 ogni mille vetture rispetto al 16,3 medio nazionale). Strumenti su cui si auspica un maggiore impegno nel prossimo futuro. Si segnala, infine, come l'indagine condotta nel 2009 sulla sosta regolamentata a valle del recente riordino tariffario, evidenzia come i "non in regola" sulle strisce blu siano rimasti stabili intorno al 12% (Figura 2), mentre sulle strisce bianche a disco orario raggiungono il 22% (Figura 3).

B. Igiene e decoro urbano

Numerose sono le criticità che permangono nel settore rifiuti, sia in termini di efficacia rispetto agli obiettivi assunti, sia in tema di efficienza e qualità dei servizi offerti.

1. Sullo sfondo il *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 *raccolta differenziata* cresce (dal 16,8% al 19,5%), ma si attesta molto al di sotto del 27% previsto per lo stesso anno dal Piano (Figura 4). Le nostre stime indicano inoltre che le attuali politiche messe in campo dell'AMA potranno consentire di raggiungere tra due anni solo il 24%, lontanissimo dall'obiettivo programmatico fissato al 50% per il 2011. Considerati i limiti di capacità di carico della discarica di Malagrotta, si tratta di una situazione che continua, dunque, ad assumere caratteri di tipo emergenziale.

2. In questo quadro, l'AMA continua a svolgere la propria attività in regime di proroga (l'attuale contratto di servizio si riferisce al periodo 2003-2005), ovvero *in assenza di strumenti aggiornati che definiscano la specifica regolazione del servizio erogato al pubblico e dei rapporti tra Amministrazione e soggetto gestore*. La definizione degli indirizzi strategici, della qualità delle prestazioni, degli obiettivi da conseguire e della copertura dei costi, viene quindi di fatto affidata all'approvazione del Piano finanziario annualmente proposto dal gestore, ovvero a uno strumento improprio in quanto deputato alla programmazione operativa/attuativa del servizio. Si ricorda che, allo stato attuale, *il Consiglio Comunale non ha peraltro provveduto neanche all'approvazione delle Linee Guida previste dalla DCC 20/2007*, ovvero alla formulazione degli indirizzi programmatici necessari e propedeutici per la definizione del Contratto.

3. Guardando poi al servizio in termini di efficienza ed efficacia rispetto ai bisogni dei cittadini, le nuove analisi e indagini condotte dall'Agenzia mostrano in primo luogo *l'evidente insoddisfazione dei cittadini sulla qualità del servizio*, che raccoglie i giudizi meno positivi tra tutti i servizi pubblici locali. Gli stessi dati forniti dal Comitato di vigilanza segnalano un progressivo deterioramento degli indicatori sulla pulizia della città e la fruibilità dei cassonetti. Le analisi confermano che *le maggiori carenze si concentrano sui servizi di spazzamento e pulizia delle strade* rispetto alla raccolta rifiuti (Figura 5). Non solo i giudizi dei cittadini appaiono molto diversi, con indici di soddisfazione che raggiungono appena il 4,4 nel caso della pulizia delle strade rispetto al 5,8 della raccolta rifiuti (e il 6,6 nella media dei servizi), ma le analisi strutturali condotte sia in termini di costi che di risultati conseguiti confermano largamente la percezione dei cittadini.

4. Emerge come le *alte tariffe pagate dai cittadini romani (+ 35% di spesa della famiglia media rispetto alla media delle grandi città)* (Figura 6) siano conseguenza di una struttura finanziaria fortemente gravata dagli elevati costi unitari sostenuti per i servizi di pulizia delle strade, a cui si aggiungono le difficoltà incontrate nel recupero delle morosità in gran parte concentrate nelle utenze non domestiche (40% di morosità) che ricadono inevitabilmente sugli altri utenti. Tariffe peraltro in forte crescita (+37% in soli cinque anni), il cui meccanismo di approvazione (Piani finanziari spesso privi di dati a consuntivo) non sembra peraltro assicurare la necessaria consapevolezza al decisore pubblico.

C. Servizi energetici (elettricità e gas)

La “bolletta energetica” delle famiglie e delle imprese romane dipende naturalmente in larga misura da fattori esterni, non solo di natura normativa e regolatoria (a livello nazionale), 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), 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 posiziona 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 (Figura 7); inoltre AEE (peraltro sanzionata dall’AGCM per pubblicità ingannevole nel 2008) 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 AEE si collochi in una posizione intermedia, nonostante le maggiori opportunità in termini di efficienza che la dimensione del mercato romano sembrerebbe assicurare.

3. Per i servizi di distribuzione (Acea, per l’elettricità, e Italgas Rete Roma), si devono registrare i forti miglioramenti sulla qualità commerciale ottenuti da Acea Distribuzione, che presenta nel 2008 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% (Figura 8), sebbene la durata media delle interruzioni lunghe per cliente rimanga ancora elevata. Italgas, rispetto ai clienti romani, presenta una buona prestazione sui tempi di preventivazione per i lavori e 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*, che potrà favorire gli interessi dei cittadini solo attraverso una preparazione lunga e approfondita.

D. Illuminazione pubblica

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 italiana, 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 (Figura 9) 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. Guardando in primo luogo agli standard previsti dal contratto di servizio, il confronto con le altre città è davvero "illuminante". Basti pensare che i tempi massimi concessi per la riparazione della singola lampada sono a Roma di 20 giorni, mentre nelle grandi città italiane oscillano tutti nell'ambito dei 2 o 3 giorni. Roma presenta inoltre un sistema di regolazione abbastanza originale con la presenza di un doppio standard, uno più largo riferito alle singole prestazioni (Tmax) e uno più basso relativo ai tempi medi di ripristino del servizio (TMRA). Un correttivo che non modifica tuttavia sostanzialmente la situazione.
- 3.** Anche trascurando le condizioni eccezionalmente favorevoli assicurate al gestore, guardando ai tempi effettivi di ripristino - decisamente inferiori a quelli consentiti - emerge chiaramente come gli standard attuali finiscano per produrre a Roma le peggiori performance tra quelle rilevate (Figura 10). Sia pure con le cautele dovute alle specificità del caso romano, le stime condotte indicano che la percentuale di lampade mediamente non funzionanti a Roma siano almeno il doppio di quelle di città come Genova, Bologna, Firenze e Bari.
- 4.** Come ricordato, l'analisi comparativa è tuttora in corso e non si può escludere che i dati definitivi possano 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 effettivi 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.

E. Servizio idrico integrato

Il settore dei servizi idrici, pur regolato su base nazionale, mantiene una dimensione e una responsabilità fortemente locale in termini di pianificazione e organizzazione dei servizi. Pur lamentando l'assenza di adeguate informazioni sui parametri di qualità delle prestazioni da parte del gestore, è possibile affermare 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. Le analisi di efficienza ed efficacia del servizio confermano il giudizio già espresso in termini di costi, tariffe ed efficacia strutturale dei servizi offerti. I costi unitari del servizio, in particolare, appaiono contenuti, sia che vengano considerati in termini fisici (per mc di acqua erogata), sia in termini di abitante. I buoni livelli di efficienza finanziaria trovano inoltre 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 (Figura 11). Un quadro confortato 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. 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 mc per abitante rispetto ai 68 mc della media nazionale), nonostante la riduzione del 6% registrata nell'ultimo triennio. 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. Si ribadisce in questo quadro 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 Comune 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 confermano difficoltà nella gestione efficiente del servizio.

4. Due questioni, infine, in tema di rapporto con l'utenza. La grave questione della morosità (Figura 12), segnalata in passato con forza dall'Agenzia, presenta un netto miglioramento nel 2007, con una percentuale di pagamenti regolari salita a circa il 42% rispetto al dato drammatico del 2006 (solo 1,3%). Ciò non toglie che oltre il 50% degli utenti non paga le bollette alla scadenza e l'assenza di miglioramenti nel 2008 indica la necessità di ulteriori energiche azioni di contrasto del fenomeno. Rispetto infine alla controversa questione del "minimo impegnato", si ricorda che il gestore (che non ha ancora provveduto alla sua eliminazione) è chiamato a rispettare il termine ultimo fissato dal CIPE (31/12/2010), quanto meno comunicando le azioni che intende intraprendere.

F. Servizi culturali

I settore culturale – anche comunale – costituisce un *asset* di grande importanza strategica per la città di 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.

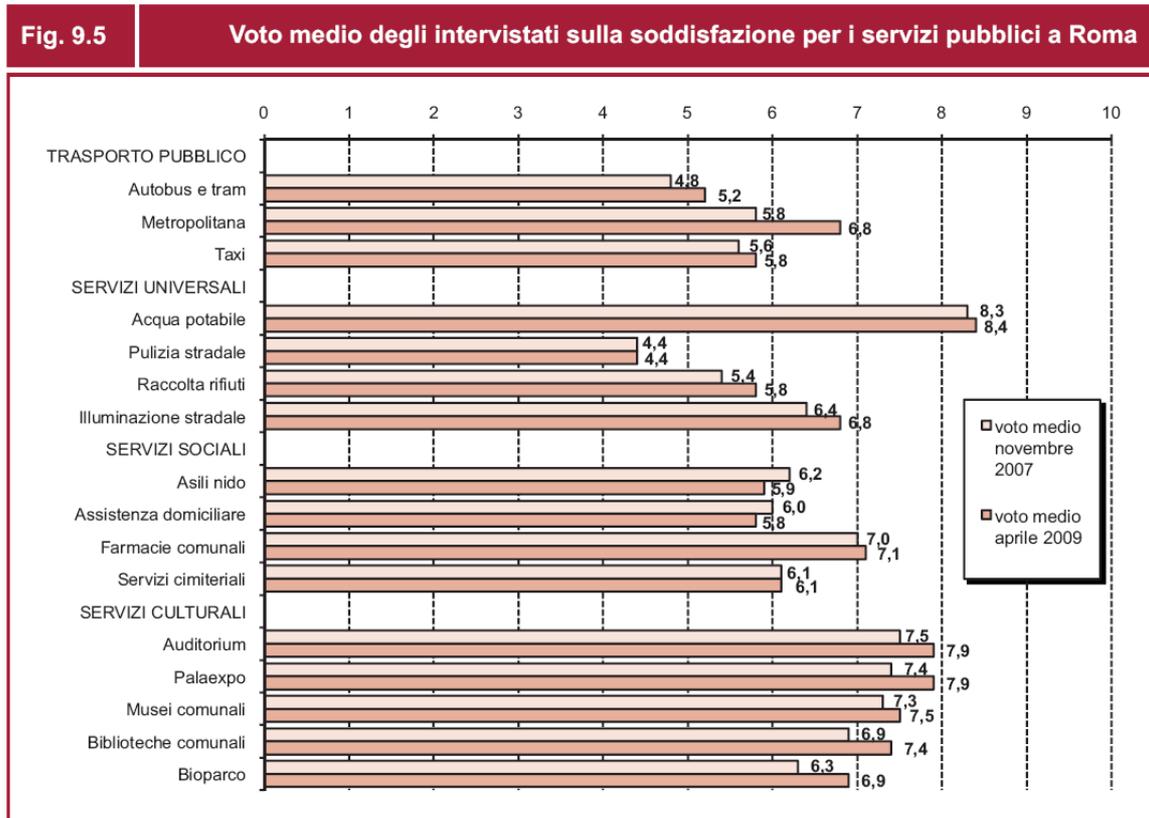
Le indagini condotte dall’Agenzia confermano d’altro canto anche per il 2009 come i servizi culturali godano di un grande favore da parte della cittadinanza. Siano essi utilizzatori o non utilizzatori dei servizi, praticamente tutti i romani concordano sull’importanza e la qualità dell’offerta culturale comunale e in particolare dei musei, degli spazi espositivi, delle biblioteche così come dell’Auditorium. 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. Le nuove indagini hanno consentito quest’anno di approfondire le motivazioni che sono alla base del “non utilizzo” dei servizi culturali, ed è significativo che queste riguardino solo marginalmente la qualità o il costo dei servizi ma siano invece concentrate: da un lato sull’accessibilità dei servizi (troppo pochi e soprattutto troppo lontani dai luoghi di residenza); 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 dall’Agenzia sui servizi museali (indagine 2008) e sui servizi legati allo spettacolo dal vivo (indagine 2009). In entrambi i casi è emerso come gli utenti siano in massima parte concentrati nelle fasce della popolazione più istruite (sorprendentemente nei teatri ancor più che nei musei), occupate nelle libere professioni e residenti nelle aree centrali della città. Nel caso dei teatri, un ulteriore elemento di riflessione è emerso da un’analisi di dettaglio condotta con riferimento a sei strutture scelte per importanza ma anche rappresentatività: i costi sostenuti per spettatore sembrano variare inversamente al grado di “accessibilità culturale” delle iniziative offerte, passando dai 362 euro per spettatore del Teatro dell’Opera, per i 120 euro del Teatro di Roma, fino ai 31 euro degli spettacoli offerti dal Teatro Palladium (Figura 13).

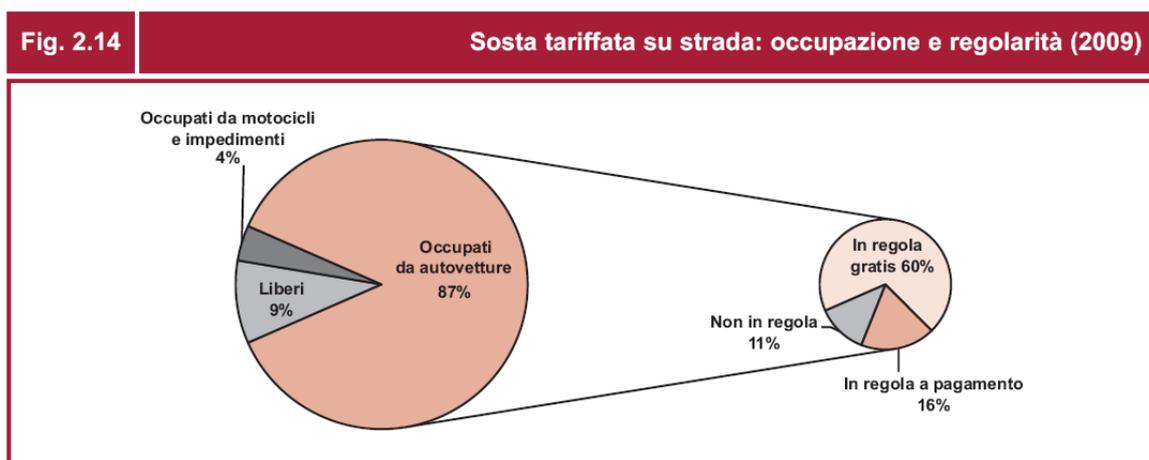
3. Proprio il carattere “meritorio” della cultura non richiede certamente un orientamento alla domanda spontanea di mercato, ed è quindi inevitabile che i servizi offerti finiscano per attrarre le componenti più attente ed “educate” della domanda. Quanto emerso, tuttavia, non può che riproporre l’esigenza di politiche attive di inclusione verso tutte le fasce sociali e territoriali della popolazione, nonché 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.

Figura 1



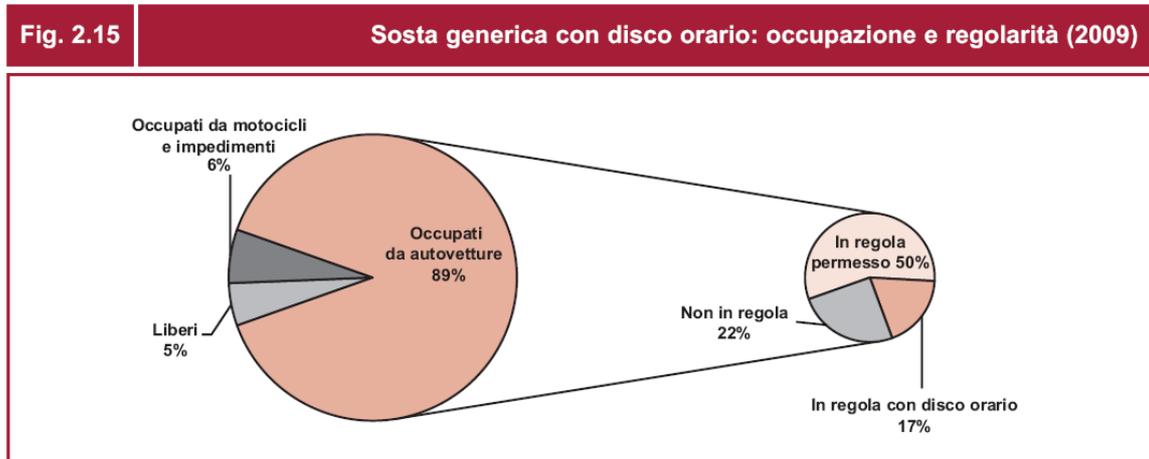
Fonte: Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma, giugno 2009.

Figura 2



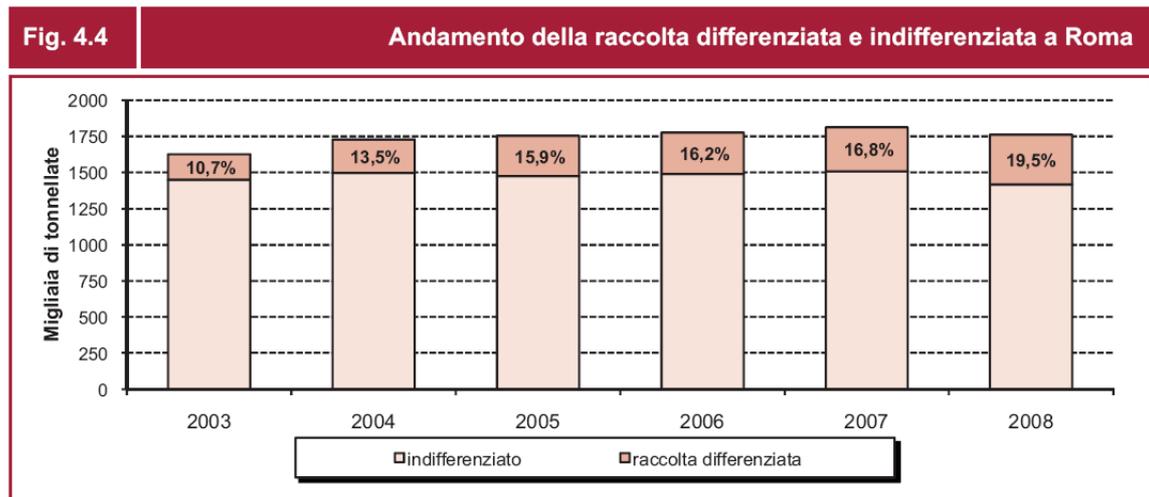
Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici del Comune di Roma.

Figura 3



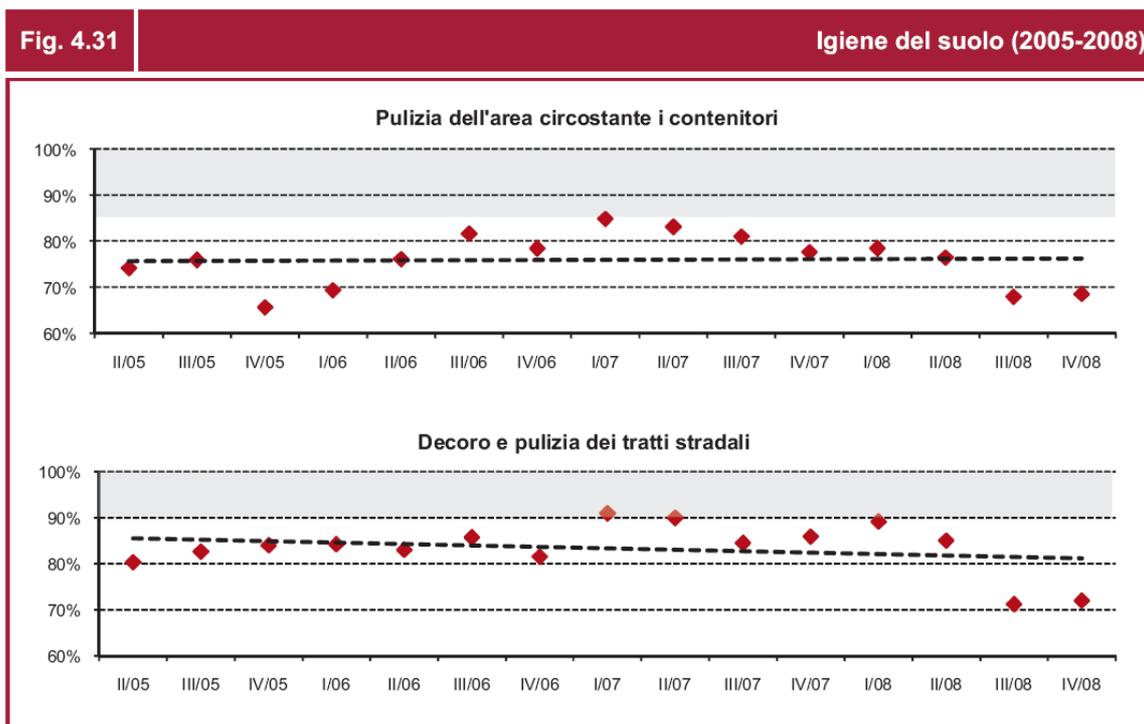
Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici del Comune di Roma.

Figura 4



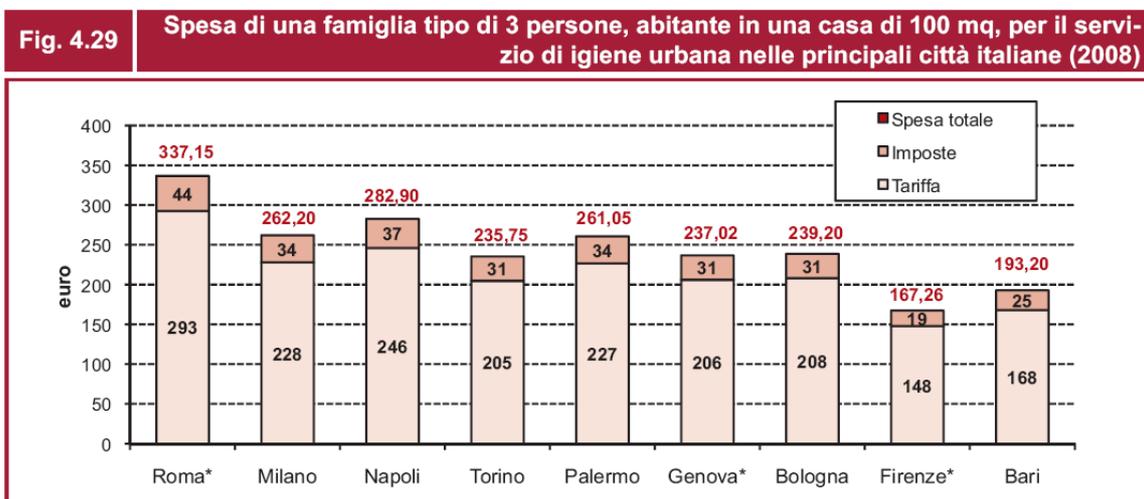
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama da Rapporti ambientali 2003, 2004, 2005, 2006 e da informazioni sito www.amaroma.it.

Figura 5



Fonte: elaborazioni su dati della Commissione di controllo CDS Igiene Urbana tra Comune e Ama.

Figura 6



(*) Comuni che hanno già adottato il regime tariffario.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati CNEL, Osservatorio dei servizi pubblici locali, <http://cnelspl.portalecnel.it/spl/>.

Figura 7

Tav. 5.26 Standard e dati di qualità commerciale riferiti ai clienti domestici alimentati in BP delle grandi imprese di vendita di energia elettrica (2007)

| Prestazioni | Rettifiche di fatturazione | | | | Risposta a reclami e richieste scritte | |
|---|----------------------------|-----------------------|------------------------------|---------------|--|-------------|
| | 90 gg. Solari | | | | 20 | 90% |
| Standard AEEG | | | | | 20 | 90% |
| Prestazioni medie effettive dei venditori | % fuori standard | Tempo medio effettivo | Numero indennizzi automatici | Importo (€) | gg. lav. | % rispetto |
| Acea Electrabel Elettricità | 51,5 | 123,9 | 613 | 88.710 | 22,8 | 65,1 |
| Acegas Trieste | 0,0 | 26,7 | - | - | 10,3 | 92,8 |
| Aem Milano | 2,9 | 19,1 | 23 | 2.910 | - | - |
| Aem Torino Iride mercato | 0,0 | 53,6 | - | - | 17,8 | 73,1 |
| Asm Brescia Energia e Ambiente | 0,0 | 3,5 | - | - | 0,0 | 97,1 |
| Enia Parma AMPS Energie | 0,0 | 27,3 | - | - | 8,2 | 96,2 |
| Hera Bologna Hera COMM | 7,9 | 20,6 | - | - | 15,5 | 99,6 |
| Enel Distribuzione Bari | 14,6 | 57,4 | 1 | 30 | 17,7 | 81,0 |
| Enel Distribuzione Firenze | 9,6 | 57,4 | 2 | 120 | 13,1 | 86,3 |
| Enel Distribuzione Genova | 12,0 | 61,7 | 1 | 60 | 11,9 | 88,1 |
| Enel Distribuzione Napoli | 5,9 | 53,4 | 3 | 210 | 16,6 | 82,8 |
| Enel Distribuzione Palermo | 18,8 | 62,5 | 3 | 90 | 17,0 | 78,7 |
| Enel Energia Bari | - | - | - | - | 27,5 | 50,0 |
| Enel Energia Firenze | - | - | - | - | 7,0 | 100,0 |
| Enel Energia Genova | - | - | - | - | 13,3 | 100,0 |
| Enel Energia Napoli | - | - | - | - | 12,0 | 50,0 |
| Enel Energia Palermo | - | - | - | - | 16,0 | 100,0 |
| Media | 10,3 | 47,3 | - | - | 14,2 | 83,8 |

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, www.autorita.energia.it.

Figura 8

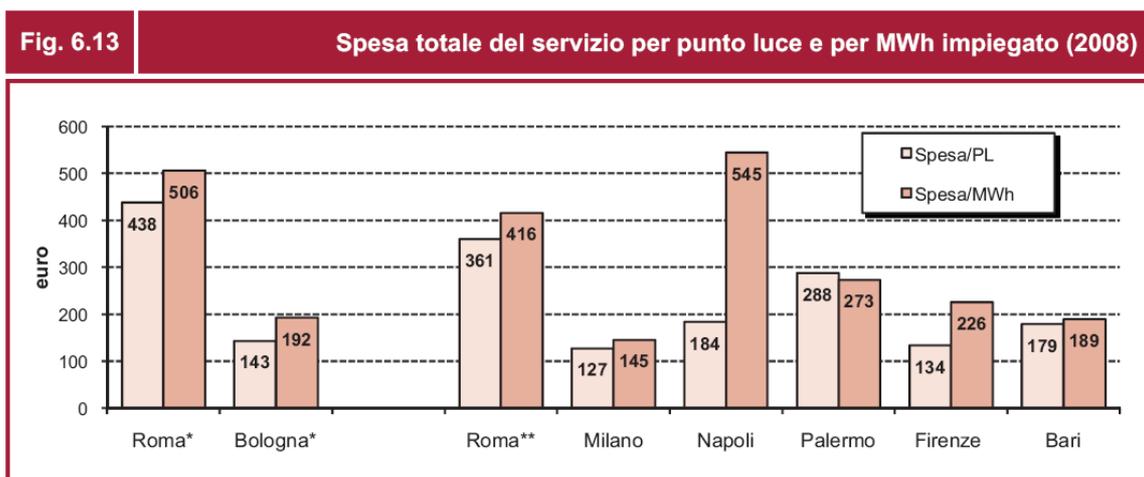
Tav. 5.15 Durata media delle interruzioni per cliente all'anno e variazione percentuale nel caso di interruzioni lunghe senza preavviso imputabili alla responsabilità dell'esercente, negli ambiti ad alta concentrazione

| Esercente | Minuti di interruzione per cliente all'anno | | Variazione percentuale | |
|-----------------------|---|--------------|------------------------|---------------|
| | 2007 | 2006 | 2007/2001 | 2007/2006 |
| Enel Distribuzione PA | 68,79 | 46,30 | -13,0% | 48,6% |
| Enel Distribuzione NA | 61,59 | 50,94 | -29,4% | 20,9% |
| Acea Roma | 49,14 | 57,95 | -20,4% | -15,2% |
| Enel Distribuzione BA | 37,10 | 25,53 | -29,4% | 45,3% |
| Enel Distribuzione* | 37,09 | 32,59 | -25,4% | 13,8% |
| Enel Distribuzione FI | 32,04 | 24,39 | -16,0% | 31,4% |
| Enel Distribuzione GE | 30,30 | 32,48 | -13,1% | -6,7% |
| Aem Milano | 27,93 | 25,44 | -20,0% | 9,8% |
| Obiettivo AEEG | 25,00 | | | |
| Aem Torino | 24,49 | 23,57 | -30,8% | 3,9% |
| Acegas Trieste | 18,54 | 18,51 | -45,9% | 0,2% |
| Enia Parma | 14,34 | 19,83 | -65,5% | -27,7% |
| Hera Bologna | 12,78 | 17,45 | -48,4% | -26,8% |
| Asm Brescia | 8,71 | 14,28 | -69,7% | -39,0% |
| ITALIA | 35,91 | 33,97 | -26,1% | 5,7% |

(*) I valori complessivi di Enel distribuzione 2006 e 2007 sono calcolati come media ponderata per il numero di clienti dei valori regionali.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, www.autorita.energia.it.

Figura 9

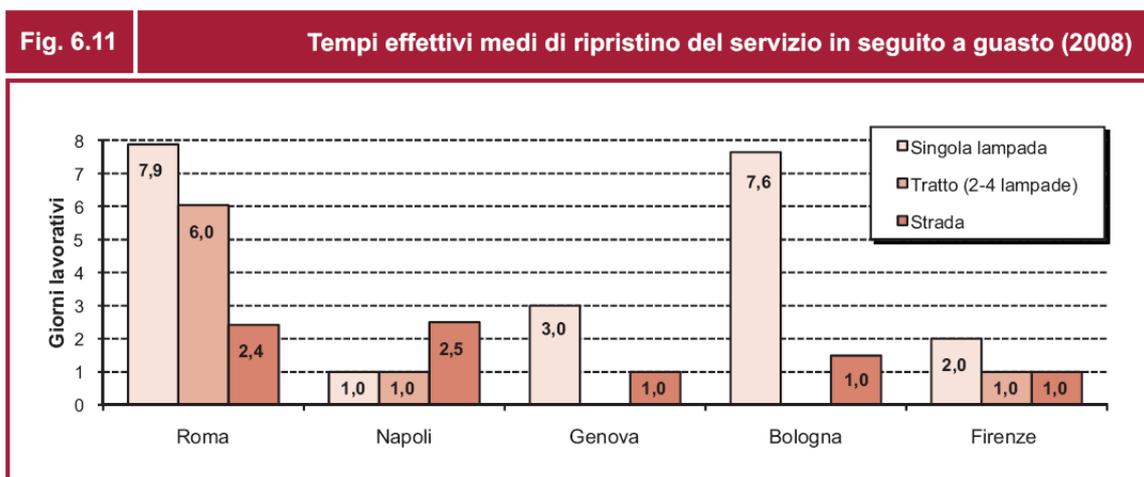


(*) La spesa di Roma e Bologna comprende quella per la fornitura di energia; quella delle altre città riguarda solo la gestione degli impianti.

(**) Simulazione di spesa per Roma al netto della spesa per la fornitura di energia.

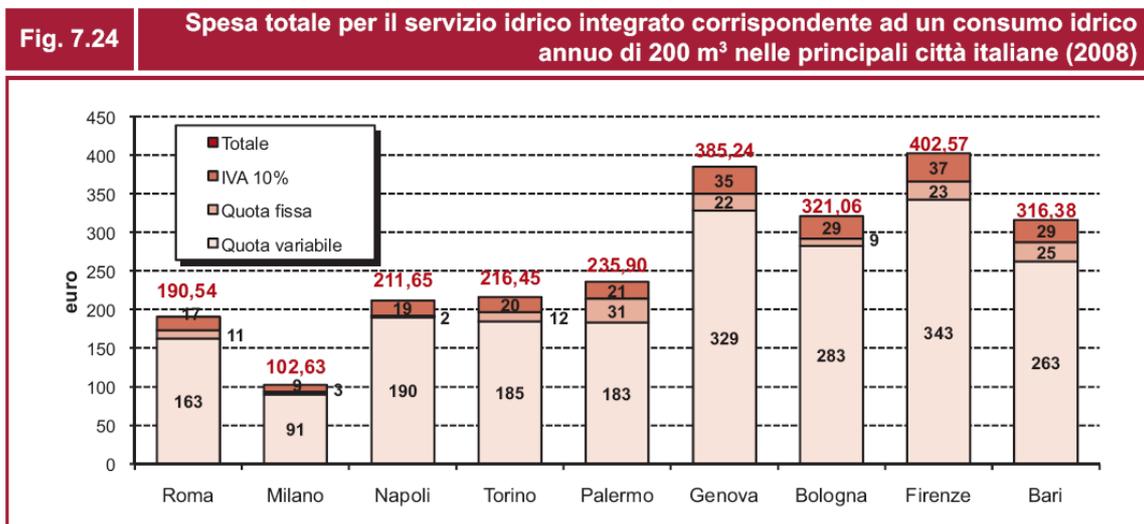
Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte al questionario somministrato ai soggetti gestori del servizio di illuminazione pubblica nelle grandi città e o ai relativi comuni.

Figura 10



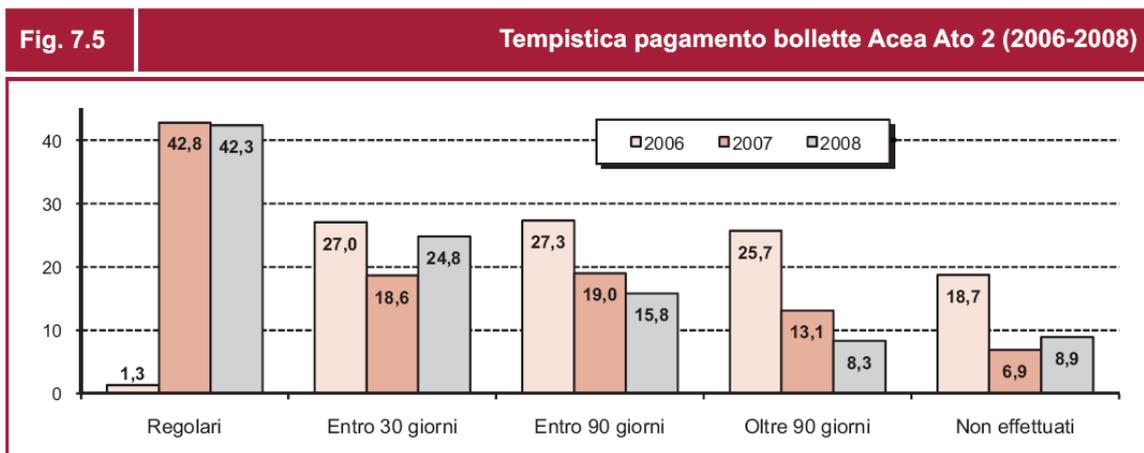
Fonte: elaborazioni Agenzia su risposte al questionario somministrato ai soggetti gestori del servizio di illuminazione pubblica nelle grandi città e o ai relativi comuni.

Figura 11



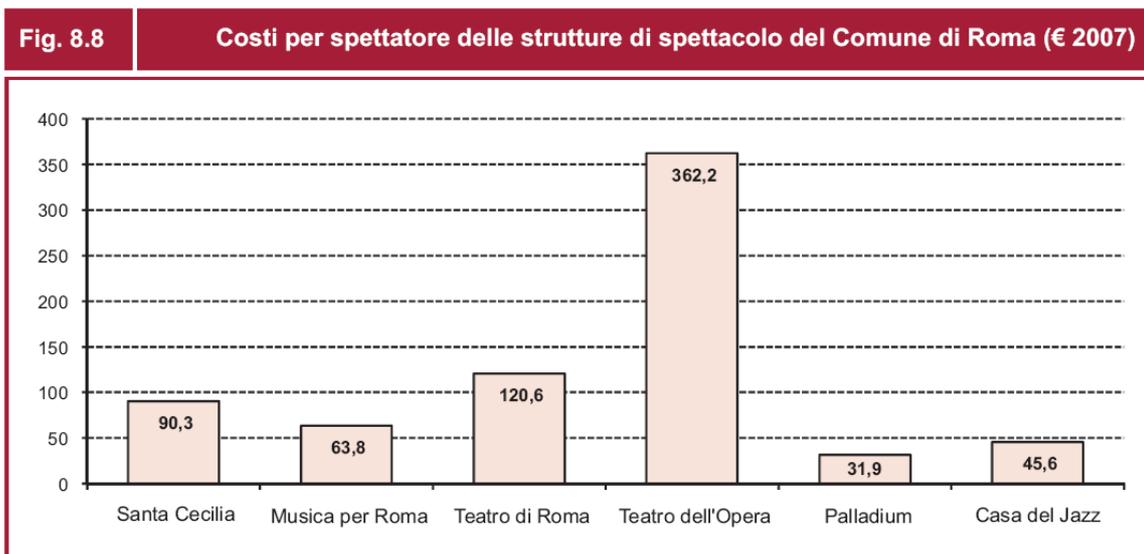
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati CNEL, <http://cnelspl.portalecnel.it/SPL/View/indexTariffe.asp>.

Figura 12



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 S.p.A.

Figura 13



Fonte: Elaborazioni Agenzia su dati forniti dalle strutture interessate.