

# Lo stato dei servizi pubblici locali

Dal punto di vista della regolamentazione dei servizi pubblici locali (Spl), il 2010 è caratterizzato dal dibattito e riflessione sulla *governance* dei servizi, in vista delle scadenze degli affidamenti e degli obblighi di gara previsti dalla nuova normativa.

La riforma della *governance* dei Spl prende forma nel contesto economico di una crisi ormai avanzata, gestita in modo da salvaguardare (oltre le attese) il livello di occupazione, senza tuttavia poter arginare la sottoccupazione e il calo generalizzato dell'attività economica, che ha intaccato i redditi dei piccoli imprenditori privati, dei lavoratori autonomi e indipendenti.

In questo quadro, i servizi pubblici locali assumono un'accentuata importanza, nella loro essenzialità, sia come sostituti di alternative private meno accessibili, sia come spinta alla ripresa economica e allo sviluppo materiale e culturale della popolazione. È quindi fondamentale, proprio in questa fase di riforma, porre le basi regolamentari per garantire in futuro l'offerta di servizi locali di qualità, funzionali, efficienti, ma anche accessibili.

## Crisi, stagnazione, qualità della vita

La crisi economica in Italia si sta manifestando con una netta caduta del PIL (-1,3% e -5% rispettivamente nel 2008 e nel 2009, a fronte di un previsto +0,8% per l'anno in corso) e nella stagnazione dell'occupazione (il tasso di occupazione nel 2009 era del 57,5%, mentre nel secondo trimestre 2010 è del 57,2%). Se è vero che il tasso di disoccupazione nazionale resta fermo al suo livello precedente (8,5% sempre nel secondo trimestre 2010,

mentre le previsioni dell'anno scorso prospettavano il 10,5%), tuttavia il tasso di sottoccupazione è molto elevato (11%, compresi cassaintegrati e scorggiati) e in crescita. La provincia di Roma si presenta con una situazione economica leggermente migliore: il calo del PIL *pro capite* è inferiore alla media nazionale (-1,7% tra 2008 e 2009), e il tasso di disoccupazione migliore di qualche frazione di punto (8,1% nel 2009).

Non c'è dubbio che la crisi e la stagnazione abbiano influenzato la qualità della vita dei romani, intaccando soprattutto la fiducia dei piccoli imprenditori e dei lavoratori autonomi e indipendenti. Rispetto all'anno precedente la nostra indagine registra che la qualità della vita è peggiorata: i "soddisfatti" sono diminuiti di cinque punti percentuali (sono ora poco meno del 67%), e tra questi, sono i "molto soddisfatti" che perdono più di tutti gli altri (sono ora il 15,4%). Completamente diverso è il giudizio dei romani sulla qualità dei servizi pubblici, percepiti complessivamente in miglioramento. I "soddisfatti" sono il 74,5%, in aumento rispetto al 2009, e tra questi sono gli "abbastanza soddisfatti" che registrano il massimo incremento (dal 32,7 al 35,5%); anche gli insoddisfatti sono diminuiti, e in particolare i "per niente soddisfatti" (dal 10,6 all'8,4 %). Forzando un po' la statistica, è utile osservare una caratteristica importante dei servizi pubblici locali: mentre, infatti, solo due terzi dei romani sono soddisfatti della qualità della vita, i tre quarti lo sono per la qualità dei servizi pubblici locali. Se ne deve dedurre che, tra i tanti effetti dei servizi pubblici, sono rilevanti quelli redistributivi e quelli anticiclici.

La crisi ha confermato che l'esistenza di servizi di interesse generale moderni ed efficaci costituisce un fattore di stabilizzazione economica: il Comitato economico e sociale europeo, nel suo ultimo parere di settembre 2010, sostiene appunto che *“i servizi di interesse generale hanno una funzione di ammortizzatore delle conseguenze sociali e territoriali, ma anche ambientali, più negative, in quanto si prefiggono obiettivi di garanzia dell'accesso di ogni cittadino a beni e servizi essenziali e ai diritti fondamentali; tali servizi sono un fattore chiave di promozione della coesione economica, sociale e territoriale, nonché di sviluppo sostenibile”*.

Il dato rilevato dalla nostra indagine è quindi un risultato positivo, ma che non deriva necessariamente dalla generalità dei servizi locali: il gradimento maggiore dei romani è per la cultura, l'acqua potabile, le biblioteche, il bioparco, le farmacie comunali, la metropolitana; il giudizio è molto meno soddisfacente per i rifiuti, gli autobus e tram, il parcheggio e la pulizia delle strade. L'analisi esposta più avanti rende meglio conto della situazione, ma non è da escludere che il gradimento crescente per alcune attività immateriali sia, a sua volta, un effetto del relativo peggioramento della qualità della vita: quasi a dire che, nella crisi, le condizioni materiali peggiorano, ma quelle immateriali in parte le compensano.

Nella sua periodica relazione sulla situazione economica del paese, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha toccato anche il tema delle dinamiche dei prezzi e delle tariffe dei servizi pubblici, sia amministrati centralmente sia dagli enti locali.

«Tra le voci più importanti per i bilanci delle famiglie – si legge nel dossier del ministero dell'Economia – la dinamica inflazionistica si è confermata notevolmente sostenuta, oltre che in accelerazione, per gli esborsi relativi all'acqua potabile e ai costi della raccolta dei rifiuti urbani: nel caso della prima la crescita media annua è risultata appena inferiore al 6%, mentre per la seconda voce è stata del 4,5%».

Nella nostra Relazione di quest'anno abbiamo quindi voluto ricostruire la spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali – un esercizio non più ripetuto dal 2005. L'analisi è condotta per alcune famiglie-tipo e per ciascuna di queste si è fatto un confronto con le altre città di maggiori dimensioni. Il risultato interessante è che Roma si trova sensibilmente sotto la media (e comunque fra i livelli di spesa più bassi) per quanto riguarda le famiglie “deboli” (anziano pensionato e coppia giovane a basso reddito), mentre la spesa delle famiglie romane più “forti” è superiore alla media delle grandi città se si

considera l'asilo nido, poco al di sotto se non lo si utilizza. Peraltro, proprio la spesa per l'asilo nido comunale a Roma è molto sensibile al reddito, più che nelle altre grandi città, essendo fra le più basse per bassi redditi. Comunque, la spesa a Roma non arriva mai fra le più alte, confermando la forte valenza redistributiva dei servizi pubblici locali romani e quindi avvalorando anche la percezione di alto gradimento dei servizi da parte dei cittadini in un momento di crisi e bassa qualità della vita.

Sempre in tema di spesa, dall'indagine sulla qualità della vita emerge una disponibilità dei romani ad aumentare la spesa per migliorare alcuni servizi, ma come prevedibile il canale di contribuzione preferito dai cittadini è quello indiretto, attraverso una maggiore spesa pubblica. È importante osservare che la risposta “giusto, a carico del Comune” riflette la consapevolezza della relazione tra costo e qualità del servizio, ma non sappiamo se ciò derivi da un esplicito riconoscimento che una maggiore spesa dell'Amministrazione comporta tasse e imposte su tutti i cittadini (e non solo sugli utenti), sollevando quindi questioni di equità sulle modalità di copertura dei costi.

Non tutti i Spl sono ugualmente rilevanti per i romani. L'informazione in merito è utile anche per ponderare la soddisfazione dei cittadini per i diversi servizi. Un esercizio meramente suggestivo in questa direzione, dà conto di una sorta di funzione di preferenza. Questa attribuisce il primo posto all'acqua potabile, il secondo alle attività culturali e del tempo libero (compreso il Bioparco, che abbassa però il voto), il terzo ai servizi del sociale (comprese le farmacie comunali), il quarto e il quinto, rispettivamente, ai servizi ambientali (ma soprattutto grazie al verde pubblico e parchi, senza il cui apporto il voto affonderebbe), e ai servizi di trasporto (con la metropolitana che alza il voto). L'illuminazione pubblica, l'unica considerata servizio pubblico locale tra le attività energetiche, si colloca nella ponderazione dopo il sociale. Seguiremo l'ordine inverso nel descrivere brevemente i settori di attività, ma non potremo discutere di tutti i servizi sociali comunali, perché, se si escludono i cimiteri e le farmacie comunali, le modalità di erogazione e gli obiettivi che vanno perseguiti chiamano in causa principalmente l'Amministrazione.

### Mobilità

La crisi economica non ha scalfito la preponderanza dell'autovettura privata nel traffico urbano – né a Roma né a livello nazionale. Se è vero che l'uso del trasporto pubblico locale è maggiore a Roma e l'uso dell'autoveicolo è minore, tuttavia il

confronto deve tener conto della maggior quantità di flussi degli spostamenti comunali a Roma (96%), rispetto a quelli intercomunali dell'Italia (66%). Purtroppo, non possediamo dati sufficienti per misurare il congestionamento da traffico veicolare, nel tempo e nello spazio – con il suo carico di tempo perduto, maggior costo di trasporto, maggiore inquinamento, minore produttività della città. È proprio la mobilità uno dei fenomeni urbani che influenzano di più la qualità della vita. Il recente riordino societario del Tpl romano, con la costituzione di una vera e propria Agenzia per la mobilità, risponde appunto alla necessità di supportare più efficacemente l'Amministrazione nella fase di pianificazione e individuazione degli obiettivi di mobilità. I servizi di trasporto sono oggi sottoposti ad un vaglio di qualità percepita dagli utenti ed erogata dalle aziende, ma non al vaglio dell'efficacia sulla gestione del traffico e, in ultima analisi, della soddisfazione dei cittadini, utenti o no. La nuova Agenzia, peraltro, è legata ad un Contratto di Servizio che risulta essere la semplice scomposizione del precedente contratto con Atac, senza aver colto la missione nuova e più ampia derivante dal riordino, quasi a rivelare che non vi è ancora sufficiente consapevolezza intorno alla relazione che vi deve essere tra Tpl e mobilità.

A tale scopo va ricordato come la mobilità sul territorio comunale sia assicurata anche da servizi svolti sotto la responsabilità di altri enti pubblici, senza che il Comune di Roma abbia voce o partecipazioni azionarie nella società, diversamente da altre grandi città europee dove i trasporti sono regolati in ambito metropolitano. Ciò vale per i collegamenti con l'*hinterland* gestiti da Cotral, i bus Atral da e per Ciampino, le ferrovie regionali di Trenitalia, le ferrovie urbane Roma-Lido e Roma-Nord gestite da Atac ma di proprietà della Regione Lazio.

In ogni caso, l'apprezzamento dei romani per il trasporto pubblico locale si distingue nettamente tra la metropolitana, il cui gradimento è superiore alla media dei Spl e per la quale si registra un miglioramento, e il trasporto pubblico di superficie, che presenta soddisfazione bassa e in forte peggioramento. In parte, questa prestazione si deve all'aumento dei passeggeri sia della metropolitana sia del trasporto di superficie: ma mentre l'offerta della metropolitana è aumentata nell'ultimo anno (2009), l'offerta di bus, tram e ferrovie concesse resta sostanzialmente invariata. Nelle grandi città, la copertura dei costi del servizio di trasporto pubblico pesa per circa la metà sull'utenza, ma a Roma nel 2007, l'utenza copriva il 40% dei costi: non ne segue necessariamente un eccesso di sussidio, proprio per le caratteristiche

della città e del suo territorio e del resto, la tariffa oraria a Roma è in linea con la media nazionale. Manca, a Roma, una o più opzioni tariffarie che incentivino l'utilizzo saltuario del Tpl (mancano ad esempio carnet a sconto, presenti nelle altre città).

Il servizio taxi, sul quale si sta nuovamente concentrando un vivo dibattito, è caratterizzato, grazie all'aumento del numero di licenze degli ultimi anni, da una buona densità (2,7 taxi per 1.000 abitanti) paragonabile a quella di altre importanti capitali europee, anche se l'offerta effettiva del servizio dipende dalle fasce orarie e dalla dislocazione sul territorio.

Un problema non efficacemente risolto è appunto quello delle localizzazioni dei taxi in attesa, fortemente concentrate nel centro storico; se è vero che la domanda consiste largamente di utenze turistiche e di affari, e perciò centrali, è anche vero che l'immensa periferia urbana vede una forte scarsità nell'offerta, e un costo rilevante dovuto alla distanza tra centro e periferia. Il taxi non ha effetti decisivi sulla congestione urbana, ma ciò è anche dovuto alla ridotta superficie delle Zone a Traffico Limitato: in altre capitali, la situazione è diversa. Peraltro, su questo mercato agisce un circolo vizioso deprecabile: proprio il basso uso del taxi induce aumenti tariffari volti a sostenere il reddito dei conduttori, ma gli aumenti tendono a loro volta a deprimere la domanda o comunque ad aumentare le spese di produzione per chi usa il taxi per lavoro.

Gli utilizzatori sono abbastanza soddisfatti del servizio, che ritengono anche leggermente migliorato, probabilmente proprio a causa degli aumenti di densità degli ultimi anni. Le recenti decisioni sulle tariffe renderanno però Roma la città più cara in Italia per i percorsi brevi (5 km), e tra le più care per i percorsi più lunghi (10 km), e ciò potrà influenzare in futuro la soddisfazione degli utenti.

Il *car sharing* è, di nuovo, un mezzo per ridurre la congestione urbana, ma soprattutto per risparmiare lo spazio per il parcheggio. A causa del ritardo nel lancio di questa attività, il *car sharing* mostra ancora una scarsità di abbonati, pur in crescita. L'utilizzo delle vetture è molto più conveniente a Roma che in altre città, e ciò dovrebbe far crescere il numero di abbonati, suggerendo tuttavia la possibilità che emergano problemi di sostenibilità finanziaria del servizio.

#### Igiene e decoro urbano

Il settore è tra i più critici della capitale. Dal lato della sostenibilità ambientale, la raccolta differenziata è al di sotto di tutti gli obiettivi – legge, contratto, piano finanziario dell'azienda – con meno del 21% del totale dei rifiuti, mentre la discarica è di gran lunga la

destinazione prevalente. Del resto, il gradimento dei cittadini è basso (il 43% è insoddisfatto, solo marginalmente meno del trasporto pubblico di superficie) e non migliora rispetto al 2008. Se la raccolta differenziata è aumentata nel 2009 e si prevedono ulteriori aumenti nell'anno in corso, resta tuttavia tra le più basse delle città principali. Roma è seconda nella produzione totale di rifiuti per abitante subito dopo Firenze, anche a causa del rilevante peso del settore turistico. Nella differenziata, Roma presenta una raccolta di carta superiore alla media delle grandi città, ma è al di sotto per tutte le altre tipologie, e in particolare per la plastica.

Per ottenere una città pulita con costi sostenibili, è fondamentale il massimo impegno nella prevenzione, se necessario sanzionando cittadini e turisti che sporcano e che conferiscono scorrettamente i rifiuti; in questo senso vanno infatti le recenti ordinanze con cui il Sindaco ha inasprito e aggiunto sanzioni per violazioni al Regolamento rifiuti e al Codice della strada; ma è fondamentale l'impegno della Polizia Municipale e degli addetti al decoro urbano nell'effettiva applicazione delle norme, che altrimenti restano lettera morta.

La percezione dei romani riguardo la pulizia delle strade è infatti ancora insoddisfacente: questo è anzi il servizio pubblico in assoluto più sgradito (due terzi sono insoddisfatti), nonostante il deciso miglioramento registrato nell'anno in corso dai monitoraggi sulla qualità erogata da Ama, effettuati per contratto da una società terza e indipendente.

Sebbene i cittadini non abbiano registrato un miglioramento, è evidente un nuovo sforzo aziendale per portare la capitale al livello delle altre città: sono aumentati gli investimenti sugli automezzi, è cambiata l'organizzazione della raccolta, è in avanzata realizzazione nel centro storico la differenziata porta a porta, il personale è stato rafforzato, sono state introdotte nuove sanzioni per comportamenti scorretti da parte degli abitanti. Tali importanti novità meriterebbero di trovare idonei strumenti di pianificazione e controllo nell'ambito di un nuovo Contratto di Servizio, essendo invece ancora vigente in regime di reiterate proroghe quello del 2005.

Ma, al di là della gestione del servizio nei confini romani, forse il problema maggiore è nel sistema complessivo: il ciclo dei rifiuti è incompleto, la capacità di termovalorizzazione è insufficiente, e anche se la differenziata sperabilmente dovrà aumentare, la capacità delle discariche è ridotta al minimo. Siamo oggi nella settimana europea per la riduzione dei rifiuti, ma non sembra che il dato di produzione pro capite diminuisca.

Ancora più rilevante è il fatto che né il Comune né l'Ama presidiano l'intero ciclo, spezzato da una varietà di soggetti privati (che lucrano rendite) e pubblici, con il risultato che la capitale ha un potere di programmazione ridotto. Non si ha notizia di un piano per un'eventuale emergenza.

È importante infine sottolineare che la tariffa rifiuti romana è fra le più alte rispetto alle grandi città italiane. Nonostante l'abolizione dell'IVA al 10% sulla Tariffa Rifiuti, la spesa per le famiglie romane è rimasta sostanzialmente invariata tra il 2009 e il 2010 a causa di un pressoché analogo aumento tariffario, mentre per le utenze non domestiche la spesa è nuovamente aumentata. Con questo ulteriore aggiustamento, l'aumento complessivo delle tariffe domestiche fra il 2005 e il 2010 è arrivato al 50%, con un aumento della spesa leggermente inferiore (grazie all'abolizione dell'IVA) e pari al 37%.

#### Illuminazione pubblica

Per quanto riguarda l'illuminazione pubblica, il servizio è fra quelli considerati più rilevanti dai cittadini, con un livello di soddisfazione medio/alto. Tuttavia, più di un cittadino su tre indica ancora il problema della sicurezza come massimo fattore di criticità del servizio, giustificando così la disponibilità relativamente alta ad aumentare la spesa comunale per migliorare il servizio. Questa indicazione da parte dei cittadini trova quindi soddisfazione nel nuovo Piano Luce, recentemente approvato dalla Giunta per potenziare ed ampliare la rete di illuminazione pubblica con particolare attenzione alle aree più critiche e a quelle periferiche, cui si aggiunge un progetto sperimentale di introduzione delle nuove tecnologie LED, che consentono forti risparmi energetici.

Se il Piano della Giunta corrisponde a un'esigenza manifestata dai cittadini, bisogna però sottolineare un aspetto controverso del finanziamento degli investimenti e della gestione del servizio. Secondo l'attuale accordo contrattuale, infatti, il Comune finanzia gli investimenti e paga ad Acea un corrispettivo "forfetario", ossia un corrispettivo che comprende la spesa energetica a *forfait*. Pertanto, gli investimenti sulla rete di illuminazione pubblica, che comportano una maggiore efficienza energetica, determinano per il Comune una spesa maggiore per finanziarli, ma nessun beneficio in termini di minor costo di gestione; il beneficio economico della maggiore efficienza energetica va in tal modo ad esclusivo vantaggio di Acea, che invece non partecipa alla spesa di investimento.

Questo aspetto, che trova fondamento sull'asimmetria informativa che penalizza il committente rispetto

al soggetto erogatore, andrebbe forse rettificato imponendo all'azienda la produzione di una reportistica sui costi e sugli utili derivanti dal servizio e/o, almeno, inserendo una clausola contrattuale che legghi il corrispettivo dovuto all'efficienza energetica ottenuta con i nuovi investimenti, dividendo così i relativi benefici fra Amministrazione e azienda.

### Sociale

L'Agenzia non ha una competenza precisa sui servizi del sociale romani, perché anche se in generale si tratta di servizi pubblici locali, spetta maggiormente all'Amministrazione il controllo della qualità erogata. La questione, peraltro, è aperta ogni volta che il servizio è affidato in appalto o in regime di accreditamento ad organismi esterni all'Amministrazione. Al momento manca una sufficiente legittimazione del lavoro dell'Agenzia, anche se nel passato, soprattutto nell'ambito dei servizi di assistenza domiciliare, c'è stato un certo coinvolgimento.

Una parte di tali servizi è svolta da Farmacap, l'azienda speciale delle farmacie comunali che, pur svolgendo un servizio pubblico locale, da tempo non ha un nuovo Contratto di Servizio nonostante le previsioni del TUEL, così come l'ultimo bilancio consuntivo approvato risale ormai al 2007. Le nuove norme sulle liberalizzazioni dei Spl a rilevanza economica hanno escluso le farmacie comunali dalla riforma ma, ancorché la *ratio* di tale esclusione sia oscura, ciò non giustifica comunque l'assenza di un Contratto di Servizio. Le altre attività di natura socio assistenziale svolte da Farmacap, al di là del servizio farmaceutico, potrebbero anche essere configurate in modo tale da risultare prive di rilevanza economica, ma di nuovo ciò non esclude la necessità di stipulare un Contratto.

La Relazione illustra in qualche dettaglio l'offerta di asili nido (per i bambini fino a tre anni). Di questo servizio i cittadini sono molto o abbastanza soddisfatti (67%), ma tale livello è inferiore a quello dichiarato l'anno precedente: com'è noto, del resto, è l'accessibilità al servizio che viene lamentata. È bene tener conto che la spesa delle famiglie con figli per l'asilo nido è una parte significativa di quella complessiva per i servizi pubblici locali; ciò nonostante, la domanda dell'asilo pubblico (sia esso comunale o convenzionato) è molto superiore all'offerta, anche perché l'alternativa disponibile alle famiglie (nido privato o *baby sitter*) è molto più cara.

Nell'ultimo quinquennio l'offerta è aumentata passando dai 12.093 posti disponibili del 2005 ai 17.318 del 2009, e tale tendenza è stata determinata principalmente dal numero crescente di strut-

ture private che sono state accreditate e convenzionate. La domanda potenziale, rappresentata dai residenti da 0 a 3 anni non compiuti, è pari a 77.642 (2009), e gli asili a Roma ne coprono il 22%, una percentuale che registra negli ultimi cinque anni un incremento costante. L'aumento dell'offerta ha un riflesso diretto sulle liste di attesa, ovvero la domanda inevasa, che nell'ultimo triennio sono diminuite del 35%. Un confronto effettuato sul tasso di copertura della domanda potenziale tra i capoluoghi di regione (utilizzando dati del 2007) posiziona Roma (15%) allo stesso livello di Milano e Torino (17%), con un livello di offerta di gran lunga superiore a quello delle città del Sud (4%), ma lontano da Firenze (29%) e Bologna (36%). C'è da dire che questa comparazione comprende esclusivamente l'offerta comunale e non quella privata convenzionata, per cui la domanda soddisfatta, almeno per quanto riguarda Roma è sottostimata. Le liste di attesa che sono una misura ottimistica della domanda inevasa perché non tengono conto degli scoraggiati, e del peso sostenuto dalla famiglia allargata, collocano Roma (37%) distante dalle performance di città come Firenze e Bologna (12-15%) avvicinandola più ai valori espressi da realtà del meridione (Bari con il 42% e Napoli con il 47%). Non si conosce quale sia l'elasticità tra l'offerta di asili nido e l'offerta di lavoro femminile: il Consiglio di Europa ha però stabilito che, per rimuovere gli ostacoli all'occupazione femminile, è necessario soddisfare il 33% della domanda potenziale – che, dal confronto effettuato, raggiungerebbe solo Bologna. Tuttavia l'obiettivo stabilito non discrimina tra strutture pubbliche e private, per cui, in assenza di censimenti ufficiali sui nidi privati, il dato relativo all'offerta qui presentato è in una misura più o meno marcata sottostimato.

### Cultura

Il settore della cultura è il primo per gradimento complessivo, il secondo dopo l'acqua potabile se la soddisfazione dei romani è pesata con la rilevanza che essi attribuiscono alle diverse componenti del sistema culturale. Occorre ricordare che i servizi culturali sono domandati prevalentemente da cittadini scolarizzati, di medio reddito e di età non giovane. Se le politiche educative nazionali dessero maggior rilievo a musei, esposizioni e allo spettacolo dal vivo, la domanda dei giovani potrebbe crescere: per il momento, le visite scolastiche costituiscono l'insufficiente sostituto di una politica educativa per la cultura.

Tra i diversi elementi dell'offerta culturale, i cittadini "molto soddisfatti" premiano il Palaexpò, prima

dell'Auditorium e dei Musei Civici comunali: si tratta tuttavia di piccole differenze che testimoniano della forza del settore a Roma. Sorprendentemente, un servizio come quello delle biblioteche comunali incontra un gradimento elevato e mostra un miglioramento positivo nell'anno. Il gradimento è buono anche per il Bioparco, che è parte del sistema culturale, ma i cittadini non gli attribuiscono una grande rilevanza: in parte, esiste un'ambiguità inevitabile sulla caratterizzazione dell'offerta zoologica, tra lo svago per i bambini, la conoscenza per tutti e la cura della vita animale.

L'offerta museale è molto ricca, e non si limita alle eccellenze dei Musei Capitolini o al Macro per l'arte contemporanea; i musei comunali sono numerosi e l'estensione delle sale aperte al pubblico supera i 42 mila metri quadri, molto superiore all'offerta di Firenze ed è quasi il doppio dell'offerta di Venezia. Solo quest'ultima supera il numero dei visitatori di Roma, che non sono lontani dai visitatori dei musei comunali di Parigi – il Louvre fa, naturalmente, storia a sé. Non è la superficie espositiva che determina il successo dei musei, perché sia Venezia sia Firenze accolgono un maggior numero di visitatori per metro quadro (46 a Roma, più di 80 a Firenze e a Venezia), ma si tratta di città d'arte dove l'offerta diversa da quella comunale è inferiore a quella di Roma (in ragione, nella capitale, di siti archeologici, musei statali, gallerie private): da tener presente la "concorrenza" dei Musei Vaticani, che registra da sempre il massimo numero assoluto di visitatori. L'efficienza del sistema museale è paragonabile a quella di altre città: il costo del lavoro per visitatore è di 8 euro, superiore a quello di Firenze (5), ma inferiore al dato di Berlino (11) e Parigi (14). L'attività espositiva è ricca e il Palaexpò, nella propria sede e soprattutto nelle Scuderie del Quirinale, realizza mostre di grande importanza.

L'Auditorium - Parco della Musica non ha bisogno di grandi commenti; è la struttura di spettacolo più importante in Europa e continua ad innovare l'offerta con lo scopo di saturare la propria capacità, riuscendo anche a chiudere positivamente i propri bilanci.

La capacità di autofinanziamento (introiti da bigliettazione e dai servizi aggiuntivi) del gestore Musica per Roma, con il 65% di risorse reperite sul mercato, rappresenta un buon risultato in linea con quello realizzato da analoghe strutture a livello europeo e mondiale. Negli ultimi due anni di gestione 2008 e 2009, quasi tutti gli obiettivi contrattuali fissati dall'Amministrazione sono stati sostanzialmente raggiunti.

L'unica incertezza, comune però a tutto il settore degli spettacoli dal vivo, riguarda la natura di "non rilevanza economica" dei servizi espletati, in quanto potenzialmente gestibili in forma remunerativa e per i quali esiste sicuramente un mercato concorrenziale. Il tema della gestione di alcuni servizi pubblici locali mediante lo strumento della Fondazione dovrà quindi essere approfondito al più presto, alla luce delle imminenti scadenze legislative.

Sebbene l'apporto derivante dai contributi pubblici rimanga una componente fondamentale nell'ambito della cultura, una riflessione a parte andrà fatta sul Teatro dell'Opera. Con un rapporto tra costi di gestione totali e numero di spettatori di 355 euro e con solo il 9% di capacità di autofinanziamento, rappresenta senza dubbio una realtà molto costosa rispetto all'utenza coinvolta.

Sicuramente più in linea con la natura di servizio pubblico è l'esperienza dei Teatri di Cintura (Tor Bella Monaca, Quarticciolo, Lido), la cui gestione è affidata all'Associazione Teatro di Roma, creati allo scopo di favorire la fruizione anche nella periferia romana di spettacoli di livello nazionale ed internazionale da parte di un pubblico locale e cittadino.

A questi possono esser aggiunti - per caratteristiche dell'offerta e del pubblico - il Teatro India (sempre gestito dall'Associazione Teatro di Roma) e il Teatro Palladium (gestito dalla Fondazione Romaeuropa) che vogliono garantire l'accessibilità della creazione artistica a tutta la comunità territoriale grazie ad un cartellone con proposte innovative, internazionali e di ricerca.

La società Zètema gestisce sia i musei civici comunali sia le aree archeologiche romane, con un contratto di *global service* che comprende anche la gestione di alcuni spazi culturali e i punti informativi turistici. Il Comitato di Vigilanza sul Contratto di Servizio funziona bene, a differenza di molti altri casi, ed effettua un buon numero di indagini sulla qualità percepita dai visitatori nei diversi musei. Tutte le strutture culturali, direttamente o indirettamente, hanno un Contratto di Servizio – con l'eccezione inspiegabile del Bioparco – ma anche in relazione al ritardo nell'approvazione del bilancio comunale, i nuovi contratti sono stipulati tardi nell'anno e senza il parere obbligatorio, anche se non vincolante, dell'Agenzia, con il risultato che gli standard di qualità non sono così specifici né così presidiati come si vorrebbe per un settore di tale rilievo.

#### Servizio idrico integrato

L'acqua potabile è il servizio maggiormente gradito dai romani, ma, anche se la città di Roma ne è la

componente più importante, è bene ricordare che il Servizio idrico integrato (SII) raggruppa 76 comuni e serve una popolazione di 4 milioni. Il servizio è gestito interamente da Acea Ato2 che sfrutta dieci fonti di approvvigionamento e la società, di proprietà quasi esclusiva di Acea s.p.a, ha una concessione trentennale (dal 2003). La situazione del SII, peraltro, non è stabilizzata, perché le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO) stanno per essere sciolte e le Regioni avranno la responsabilità di decidere a breve sull'impostazione amministrativa del settore. Allo stesso tempo, poiché la legislazione ha deciso la liberalizzazione del servizio, si dovrà entro qualche anno scegliere tra l'affidamento mediante gara o proseguire l'attuale gestione previa cessione parziale delle azioni detenute dal Comune in Acea s.p.a.

La regolazione del SII, inoltre, è limitata alla gestione delle acque per usi civili, perché la legislazione in merito continua a frammentare l'intero ciclo delle acque, così rinunciando ad un uso razionale della risorsa tra tutti i diversi utilizzi (civile, energetico, agricolo, di laminazione piene, depurativo): le AATO (e anche i loro futuri successori) non regolano, infatti, tutta la risorsa, ma solo alcuni dei suoi utilizzi, assegnando le fonti a singoli usi e ignorandone la sostituibilità. Il tema non è meramente teorico: la prossima liberalizzazione del SII, infatti, non scaturisce da una visione complessiva del sistema idrico-idraulico, e ciò inevitabilmente limita l'ampiezza del futuro controllo pubblico sul sistema. Anche oggi, ancorché largamente pubblico, il sistema è frammentato: ma nulla impedirebbe, *de jure condendo*, una diversa impostazione, se la programmazione fosse integrale, e ciò chiarirebbe cosa è utile liberalizzare e cosa lasciare "in house".

In ogni caso, il settore manca di una rendicontazione che fornisca informazioni capaci di fare analisi e confronti sulle prestazioni dei singoli gestori: nel futuro saranno disponibili, tuttavia, le informazioni del Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, nato solo a fine 2009. Oggi, dobbiamo operare su dati provenienti da diverse origini e fortemente parziali.

Sulla soddisfazione dei cittadini romani, è stato già detto: quello per l'acqua è il servizio pubblico più gradito in assoluto, e poiché è anche il più rilevante, i cittadini c'informano con precisione quale sia la loro priorità. Sull'offerta, occorre rilevare che la dispersione di rete è di poco superiore alla media delle grandi città e molto superiore rispetto alle città del Nord: a Roma è necessario immettere in rete 161 litri di acqua per poterne erogare 100, mentre

la media delle altre grandi città è di 153 e a Milano ne bastano 111.

Lo scarto tra volumi erogati e immessi nel quinquennio 2004-08, è stato del 35-36%, con un leggero miglioramento nel 2008. Anche il consumo domestico a Roma è maggiore della media delle altre città ed è vicino a quello delle città del Nord (Milano e Roma: 86 metri cubi per abitante nel 2009), ma è andato diminuendo abbastanza rapidamente, dopo il picco di 100 metri cubi nel 2001.

Sembra esista una correlazione negativa tra tariffa e livello di consumo, quasi ad indicare che l'elasticità della domanda al prezzo è elevata. Ciò non deve indurre a ritenere che vi sia spazio per aumenti di tariffa allo scopo di indurre al risparmio della risorsa, perché in realtà la tariffa è parametrata sul costo di produzione, e poiché il costo per soddisfare un incremento di consumo è praticamente irrilevante (le condotte sono un bene pubblico), un maggior volume erogato consente di coprire i costi con una tariffa inferiore.

Sulla depurazione, la percentuale della popolazione servita da impianti pone Roma al livello delle grandi città del Centro-Nord. Occorre tener conto del fatto che il bacino di Roma serve una popolazione che supera molto il numero di residenti, in relazione all'afflusso di pendolari e di turisti.

Non possediamo dati sufficienti per costruire un *benchmark* sulla qualità erogata da Acea Ato2. Tuttavia, utilizzando le rilevazioni di Utilitatis (istituto fondato da Federutility e l'Associazione Nazionale Autorità ed Enti di Ambito), è stato possibile costruire una classifica di 6 gestori, sulla base degli standard previsti dalle rispettive Carte di qualità dei Servizi. Classificando i gestori con riferimento alle quattro tipologie di attività che richiedono la specificazione di standard (avvio del contratto, accessibilità, gestione del rapporto contrattuale, continuità del servizio) Acea Ato2 risulta in penultima posizione, essenzialmente per la gestione del rapporto contrattuale. Ciò non implica un giudizio complessivamente negativo, anche in considerazione del fatto che tale graduatoria si riferisce agli standard contrattuali e non agli effettivi risultati conseguiti dalle società, che nel caso di Acea Ato2 si collocano in larga parte tra il 90 e il 100% di rispetto degli standard.

#### Norme, amministrazione e regolazione

La legislazione sui servizi pubblici locali viene gradualmente a completarsi, dopo l'approvazione della legge n.166/2009 e il Regolamento di Attuazione dell'art. 23-bis della legge n. 133/2008 (approvato

con DPR 168/2010). Mentre si chiarisce il percorso cui dovranno attenersi le amministrazioni locali per la gestione dei Spl, si aprono molte questioni – alcune legate alla classificazione dei servizi pubblici, altre legate all'interpretazione delle norme in vigore e altre, infine, riferite alla regolazione dei servizi pubblici.

Il Ministero per la Pubblica Amministrazione informa che nel 2009 esistevano 2.365 consorzi e 4.741 società partecipate da soggetti della PA, per un totale di 24.713 rappresentanti nei relativi organi di governo; i dati sono in forte crescita rispetto all'anno precedente. Secondo gli ultimi dati della Corte dei Conti, siamo in presenza di partecipazioni facenti capo a 5.928 tra Comuni e Province in 5.860 organismi, il 65 % dei quali rappresentato da società (per azioni, a responsabilità limitata, consortili e cooperative) e il 35% costituito da aziende speciali, consorzi e altro; anche la Corte registra una crescita negli ultimi anni.

Si possono individuare due diversi regimi per i Spl, i servizi di rilevanza economica e quelli che non possiedono tale rilevanza: nei primi è d'obbligo la concessione con gara e solo in casi eccezionali è possibile l'affidamento "*in house*", con possibilità nel transitorio di proseguire la gestione cedendo una parte della proprietà ad un socio privato operativo. Nei secondi, sono aperte tutte le strade.

Esiste peraltro un problema di definizione della rilevanza economica – assente sia nelle norme sia nei loro regolamenti – che è al momento lasciata alla discrezione della giurisdizione, e alle diverse interpretazioni che si possono dare in quella sede. I servizi privi di rilevanza economica, naturalmente, partecipano dello stesso difetto; tuttavia, nel caso dei Spl la legislazione di settore prevale su quella generale e in qualche settore, come quello dei beni e delle attività culturali, è ammessa la gestione diretta del Comune, indipendentemente se si tratti di servizi a rilevanza economica o no. È importante il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la cui costante deliberazione sembra allargare la definizione di rilevanza economica a qualsiasi attività che non sia di assistenza sociale: in parte, l'AGCM è spinta in questa direzione dalla scarsa profondità delle analisi che gli enti locali provvedono a giustificazione del loro ricorso all'"*in house*".

Un cenno a parte va fatto ai cosiddetti servizi strumentali delle società a totale partecipazione pubblica, ovvero quei servizi erogati direttamente a favore dell'Amministrazione e non degli utenti: per tali società sussiste il divieto di detenere altre par-

tecipazioni societarie ed avere un oggetto sociale che non ecceda l'attività servente. Gli stessi pronunciamenti dell'AGCM in merito alle richieste di parere formulate dai comuni ci fanno comprendere quanto sia labile il confine con i Spl e priva di certezze tale materia.

A fronte di un rinnovato impulso alla apertura al mercato e alla liberalizzazione del settore, il legislatore procede però qualche volta con il passo del gambero, quando, ad esempio, concede con il maxiemendamento alla finanziaria 2010 ulteriori proroghe agli attuali concessionari privati di derivazioni idroelettriche, a patto che conferiscano "la concessione a società per azioni miste pubblico-privato, partecipate dalle province – o da società la loro controllate – in misura minima del 30% e massima del 40% del capitale sociale".

In sostanza, oltre alla ormai imminente scadenza del 31 dicembre 2010 (fissata dalla finanziaria 2008), inerente la delibera ricognitiva dell'Assemblea Capitolina circa la dismissione delle società che producono beni o servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente stesso, si porrà a breve anche il tema della cessazione anticipata degli affidamenti diretti di servizi pubblici locali a rilevanza economica, a società del Gruppo Roma Capitale.

Queste dovranno concludere il regime transitorio entro il 31 dicembre 2011 e, per la sola Acea, al massimo entro il 31 dicembre 2015 e l'Amministrazione Capitolina deve scegliere, a brevissimo termine, quale regime adottare per quale attività, anche modificando statuti, concessioni, affidamenti.

Il cambiamento è di grande rilievo sia per l'Amministrazione, sia per la città. In particolare, diventa ancora più centrale il ruolo della regolazione. La maggiore liberalizzazione e la più accurata definizione delle singole istituzioni renderanno necessaria una disciplina rafforzata della regolazione: sia dell'efficienza sia dell'efficacia. Anche supponendo che il privato concessionario di un servizio sia, di regola, attento all'efficienza, dalla quale dipende il proprio margine di profitto, la possibilità di asimmetrie informative è rilevante, e il controllo comunale è l'unica via per riportare la maggior efficienza privata ad una maggiore qualità del servizio per il cittadino e a un'equa distribuzione dei costi e dei benefici (vedi a tale proposito il caso citato dell'illuminazione pubblica).

Proprio in tema di obblighi informativi del gestore uscente, vale la pena ricordare il caso del servizio di distribuzione del gas a Roma, con l'Amministra-



zione Capitolina che si è dovuta rivolgere all'AGCM, in quanto Italgas ha prodotto la documentazione prevista dalla legge, necessaria per la predisposizione del bando di gara, in modo parziale e in forte ritardo. L'AGCM – dopo un primo esame degli atti – ha avviato un'istruttoria per sospetto abuso di posizione dominante da parte di Italgas, riservandosi di pronunciarsi entro il 15 dicembre 2010.

Il problema è presente sia nel caso di società privata sia di società a doppio soggetto, pubblico e privato. Così, la regolazione della qualità dei servizi deve diventare più completa e precisa di quanto avvenga oggi. Peraltro, anche nel recente passato, le società comunali "in house", con qualche eccezione nel settore culturale, non sono state sottoposte a sufficiente disciplina di controllo, e alcuni degli strumenti operativi – il Contratto di Servizio e le Commissioni paritetiche di vigilanza – non si sono sempre rivelati efficaci nel massimizzare la qualità del servizio.

È in corso di deliberazione una nuova procedura per l'approvazione dei Contratti di Servizio per le società "in house" (oltre che per i servizi strumentali), che dovrebbe applicarsi ad ogni forma organizzativa o societaria a totale partecipazione pubblica. Si dovrà procedere rapidamente ad un'analoga deliberazione per le procedure riguardanti le società liberalizzate dove, appunto, il Contratto di Servizio ha tanto maggior ruolo quanto minore o assente è la rappresentanza dell'Amministrazione Capitolina negli organi decisionali.

Una riflessione approfondita merita la forma e la sostanza del Contratto di Servizio, sia per le società liberalizzate sia per quelle a doppio soggetto pubblico e privato. Sembra evidente che il contratto debba essere più completo, spaziare dalla qualità del servizio per gli utenti alla qualità del servizio per i cittadini, prevedere strumenti di modifica contrattuale in relazione al variare delle circostanze esterne ed interne al servizio, verificare l'andamento dell'efficienza aziendale, l'equità di prezzi e tariffe, l'assenza dell'accumulazione di rendite, individuare premi e sanzioni efficaci, definire i controlli e le valutazioni necessari.

Infine, sembra anche necessario che l'Amministrazione comunale si doti di capacità economiche e giuridiche per l'analisi dei mercati di riferimento delle future società da liberalizzare o da gestire in partecipazione con il socio privato.

L'ordinamento transitorio di Roma Capitale contiene la previsione di forme di monitoraggio e controllo - da affidare a organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta Capitolina - finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio e l'efficace tutela dei diritti dei cittadini, nonché strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, per promuovere il confronto tra l'Amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

L'Agenzia è pronta a cogliere questa opportunità e affrontare questa nuova sfida.