
1. Lo stato dei servizi pubblici locali a Roma: il bilancio di un quinquennio

1.1 Premessa

Si chiude a giugno il quinquennio di attività del Consiglio in carica. La Relazione annuale 2011-2012 dell'Agencia è stata perciò anticipata e non può raccogliere tutti i dati e gli elementi di novità in tema di servizi pubblici locali (di seguito, Spl) che nel resto dell'anno diventeranno disponibili, in particolare i bilanci di esercizio. Tuttavia, per fornire un parziale rendiconto dell'evoluzione del settore dei Spl a Roma e in confronto con le altre grandi città italiane, questa Relazione volge lo sguardo anche al pas-

sato, nella convinzione che la conoscenza della dinamica di lungo periodo può rendere più chiare quali siano le tendenze spontanee dei diversi settori e le innovazioni da apportarvi. Come per le passate Relazioni, l'attenzione è concentrata sui servizi più rilevanti per la qualità della vita a Roma. Il sito internet dell'Agencia riporta poi tutte le attività di studio, analisi e valutazione per i diversi servizi, fin dalla sua istituzione, oltre a un completo archivio documentale e informativo su settori e aziende.

1.2 La qualità della vita e i servizi pubblici locali

Gli indicatori economici nazionali, dopo la grande recessione degli anni 2008-09, mostrano che il prodotto interno lordo, gli investimenti e i consumi, non hanno ancora ripreso la via della crescita, né sembra profilarsi, a breve, una ripresa che conduca il prodotto nazionale sul trend di sviluppo, pur modesto, del passato. La disoccupazione e l'inoccupazione – quest'ultima ingrossata dall'abbandono del mercato del lavoro da parte di donne e giovani scoraggiati – continuano a crescere, in parte per l'insufficienza della domanda di lavoro, in parte per il ritardo che tipicamente caratterizza il fenomeno, e superano il livello raggiunto nel pieno della crisi. Le politiche di austerità nel 2011 e nella prima parte del 2012 hanno peggiorato le aspettative degli operatori, e iniziano ad incidere sui bilanci delle famiglie, alterando comportamenti ritenuti costanti, nel consumo, nella propensione al risparmio, e anche nelle preferenze sui Spl (come testimonia l'aumento dei passeggeri nel trasporto pubblico locale rilevato nei primi mesi dell'anno in Italia). D'altra parte, l'ultima indagine longitudinale sulla

qualità della vita a Roma (marzo 2012) condotta dall'Agencia non sembra registrare le difficoltà così evidenti a livello nazionale. Anzi, il voto medio assegnato dai romani alla qualità della vita in città è, nel 2012, il più alto tra quelli delle ultime quattro indagini, e i cittadini "molto soddisfatti" (23%) superano per la prima volta la soglia del 20%. È noto che la struttura economica di Roma è più stabile della struttura nazionale ed è provvista di un ampio spettro di stabilizzatori automatici (istituzioni politiche, amministrazioni centrali, lo Stato del Vaticano, enti pubblici, istituzioni di ricerca, imprese pubbliche, turismo, settore dell'audiovisivo, cultura). D'altra parte, si hanno indizi piuttosto solidi che anche a Roma la crisi è in corso: dalla riduzione del traffico veicolare, alle chiusure commerciali, alle difficoltà per il credito bancario, anche di esercizio, al volume dei protesti, al rallentamento delle iscrizioni universitarie. È sempre possibile che gli intervistati propendano per un ottimismo di maniera, per "ingraziarsi" l'intervistatore. È allora utile misurare, insieme alla soddisfazione, le relazioni tra le diverse risposte.

1.3 La soddisfazione degli utilizzatori dei servizi

Così, è interessante porre a confronto i risultati dell'indagine sulla qualità della vita con quelli sulla soddisfazione per i Spl, sia pure usando l'accortezza che questa rappresenta un insieme di servizi disomogenei e con diverso grado di rilevanza. Anche in questo caso, il voto medio non riflette la crisi economica, e negli ultimi quattro anni i "molto soddisfatti" dei servizi pubblici hanno sempre di gran lunga superato i "molto soddisfatti" della qualità della vita. Inoltre, nel corso dei cinque anni, c'è stato un passaggio progressivo da livelli di scarsa soddisfazione, verso livelli di soddisfazione dapprima media, poi più decisamente elevata. Questo risultato, come nel passato, suggerisce che i servizi locali svolgono un ruolo redistributivo che spiega in parte l'ottimismo degli intervistati in periodo di crisi. Del resto, la funzione sociale dei Spl è ben riflessa dallo studio dell'Agenzia sulla spesa delle famiglie per tali servizi, che vede Roma in posizione più equa di quella delle altre maggiori città italiane. Queste osservazioni preliminari suggeriscono anche che gli orientamenti nazionali e locali sulla "governance" dei Spl non possono privilegiare soltanto il fattore dell'efficienza, pur centrale per l'obiettivo di ridurre il disavanzo pubblico, perché gli effetti economici e sociali della spesa nei Spl – corrente e per investimenti – sono rilevanti. Tra gli altri effetti, peraltro mai misurati attraverso opportune analisi costi/benefici, è importante quello dell'attrattività della città, che dipende molto dai Spl. Non possediamo sufficienti elementi sulle motivazioni del turista a Roma, ma la soddisfazione degli utilizzatori dei Spl è una buona proxy: la massima soddisfazione è riservata ai settori culturali, dal Palaexpo all'Auditorium, dai musei al Bioparco, e ciò non è mai mutato negli anni. Per di più, secondo gli intervistati, questi servizi sono migliorati proprio negli anni della crisi, nonostante le maggiori ristrettezze finanziarie degli enti responsabili. Anche la soddisfazione minima è riservata, negli anni, sempre agli stessi servizi: pulizia stradale (peggiorata), raccolta rifiuti (migliorata), autobus e tram (peggiorati). Non è però sufficiente valutare la qualità dei Spl classificandoli sulla base del giudizio degli utenti. È necessario ponderare la soddisfazione con la rilevanza attribuita ai diversi servizi: è noto, infatti, che gli utenti dei servizi culturali appartengono, in genere, a ceti

molto scolarizzati, a reddito medio. Così, ponderando soddisfazione con rilevanza, la gerarchia delle preferenze cambia: i servizi ritenuti molto soddisfacenti e molto rilevanti sono l'acqua, l'illuminazione pubblica, i parchi, le farmacie comunali, la metropolitana e, infine, i musei. D'altro canto, alta rilevanza ma bassa soddisfazione sono riservate alla pulizia delle strade, alla raccolta dei rifiuti, al trasporto di superficie. Non rilevanti e poco soddisfacenti sono la sosta tariffata e i taxi. Una conferma a queste indicazioni si ritrova nel giudizio degli utenti "utilizzatori" in merito alle priorità d'intervento: massima per pulizia delle strade, raccolta rifiuti, autobus e tram. In fondo, niente di nuovo: si conferma la centralità dei grandi servizi, la cui qualità non è soddisfacente. Se ne può forse derivare che il portato sociale dell'effetto redistributivo sarebbe maggiore se la qualità migliorasse; soprattutto, la qualità potrebbe essere decisiva nell'aumentare le ricadute economiche positive dei Spl, senza perdere gli effetti redistributivi. In effetti, è da evitare il rischio che alcuni servizi pubblici, come il trasporto locale, finiscano per servire soltanto la popolazione più povera.

Nelle sue valutazioni più oggettive (monitoraggi e benchmarking), l'Agenzia propone in alcuni casi giudizi meno netti di quelli degli utenti – come quello sulla raccolta dei rifiuti negli ultimi due anni – ma puntualizza come in molti casi i singoli servizi non rispondano ad obiettivi collettivi. Ad esempio, la localizzazione delle farmacie comunali non è adeguata alla loro funzione. Analogo è il caso della localizzazione degli asili nido, e di altri servizi alle famiglie. Sembra che la politica territoriale, pur presente nei piani, sia poi assente o solo parziale nella gestione. A questo proposito, si deve tenere conto dell'allargamento dell'urbanizzazione ben al di fuori del Raccordo Anulare. L'indagine su questo tema evidenzia chiaramente che, mentre le zone periferiche interne al GRA manifestano ormai livelli di soddisfazione paragonabili alle zone centrali e in alcuni casi anche migliori, le aree esterne denunciano ancora fortemente il disagio legato alla scarsa accessibilità di alcuni servizi, non solo quelli tipicamente legati al centro della città, come quelli culturali, ma anche quelli a maggior rilievo sociale, proprio come gli asili nido o i trasporti pubblici.

1.4 Trasporto pubblico e mobilità

La maggiore attenzione dell'Agenzia è rivolta ai grandi servizi, a partire dalla mobilità, a cui questa Relazione dedica un'analisi approfondita, anche nel lungo periodo. La qualità rilevata nella Carta dei servizi per i trasporti di superficie mostra per la prima volta il raggiungimento per almeno il 90% degli impegni assunti per tutti gli indicatori, ad eccezione del numero di ore/anno di personale di verifica in vetture e stazioni. Le situazioni che avevano presentato le maggiori criticità nel passato sono adesso risolte sia per effettivi miglioramenti (numero di fermate di superficie con indicazione degli orari affissi sulle paline, aumento delle vetture elettriche), sia per aver fissato degli obiettivi meno stringenti (età media di autobus e filobus). Nessun miglioramento si registra nell'accessibilità per le persone con disabilità. È molto migliore la qualità del servizio di metropolitana, se non si tiene conto del costo sociale delle sospensioni del servizio causate dai lavori per la linea C. All'abbondanza dei diversi piani che caratterizzano il settore non c'è adeguato riscontro nelle politiche ordinarie di gestione. Il coordinamento tra i diversi mezzi di trasporto è assente, l'informazione è ancora carente, l'applicazione del progresso tecnico insufficiente. È vero che in tempi di restrizioni finanziarie le aziende frenano sui miglioramenti da apportare al sistema, ma le recenti decisioni in merito all'aumento delle tariffe di trasporto, che per di più avviene in fase di crisi, andrebbero accompagnate da un credibile piano operativo per la mobilità. Esiste l'istituzione necessaria, ovvero Roma Servizi per la Mobilità, ma manca la considerazione dei benefici sociali del trasporto di superficie, manca una valutazione attenta della congestione, dell'inquinamento da traffico, del costo del trasporto privato, del valore del tempo perduto e dei maggiori costi di produzione per le imprese dei settori produttivi. È giusto ricordare che quello del trasporto urbano è un sistema in senso proprio, perché i comportamenti a valle si riflettono a monte, e viceversa, e i diversi mezzi di trasporto sono, allo stesso tempo, in concorrenza e in cooperazione. Un sistema esige una pianificazione, ma soprattutto la possibilità di verificare la coerenza tra la pianificazione e la gestione nel tempo, nello spazio, nelle relazioni con le attività dei cittadini. I Contratti di Servizio con Atac e Roma Servizi per la Mobilità non nascono da una pianificazione operativa o dalla necessità di adeguare la gestione agli obiettivi dei piani, non sono aggiornati rispetto alla situazione del traffico, né rispondono alla nuova situazione istituzionale del settore. La conferma dei vecchi Contratti è forse dovuta all'imminente (benché sempre rin-

viata) liberalizzazione del trasporto urbano, ma non c'è sufficiente chiarezza su quale assetto societario si voglia perseguire a fronte dell'obbligo di gara reintrodotta e persino rafforzato dalle recenti modifiche normative. La recente proposta di una società holding, dalla quale dipenderebbe anche il settore del trasporto urbano, è utile per altri scopi, ma non risolve i problemi ora elencati; anzi, poiché l'obiettivo di tale holding è la necessaria efficienza delle aziende, esiste il rischio che, in assenza di almeno una riflessione sull'esito dei Contratti di Servizio, si perda di vista la qualità. In termini di quantità di servizio erogato, la dinamica recente mostra a Roma un sensibile incremento dal 2006 fino al massimo raggiunto tra il 2008 e il 2010, per poi ripiegare l'anno scorso a causa di numerosi eventi esterni; il miglioramento più consistente, almeno fino al 2009, ha riguardato la metropolitana, che viene ormai esercitata al massimo della sua capacità, con tempi di attesa molto limitati nelle ore di punta. Nel contempo, il numero medio di corse per abitante al giorno, che nel 2006 era pari a 0,99 su bus e tram e 0,34 su ferro, nel 2011 è rispettivamente diventato 1,12 e 0,38, a mostrare un crescente utilizzo di entrambe le modalità di trasporto. Poiché la crescita dell'offerta – in particolare su ferro – non ha pareggiato il forte incremento dei passeggeri trasportati, il tasso di riempimento delle vetture (load factor) – sia di superficie che in metropolitana – risulta altrettanto crescente. In effetti il trasporto pubblico – soprattutto di superficie – è uno dei servizi più utilizzati dai romani, ma è ritenuto di scarsa qualità proprio in termini di puntualità, tempi e affollamento.

Qualche parola va infine spesa su una particolare forma di trasporto pubblico locale, quello cosiddetto non di linea, ovvero i taxi. Il settore, ancorché marginale nella soddisfazione, utilizzo e rilevanza assegnata dai romani, rappresenta invece uno dei primi e importanti biglietti da visita di Roma per i turisti che vengono a visitarla, nonché uno dei temi che più ha infiammato la cronaca locale degli ultimi anni.

L'Agenzia si è lungamente e puntualmente spesa in organiche analisi del settore nazionale ed internazionale, formulando in tutte le sedi le sue proposte e osservazioni in materia di tariffe, disciplina e organizzazione del servizio, tutela degli utenti; purtroppo sia il nuovo Regolamento recentemente varato dall'Assemblea Capitolina, sia l'ipotesi di nuova disciplina tariffaria non sembrano aver tenuto in debita considerazione il lavoro di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo cui l'Agenzia è istituzionalmente preposta.

1.5 Igiene urbana

Non meno importante è la raccolta dei rifiuti e il loro esito finale.

Le forme della raccolta a Roma in questi ultimi anni si sono moltiplicate con differenze più o meno marcate da zona a zona, quasi si trattasse di una serie di esperimenti dai quali ricavare una futura migliore organizzazione. In merito al servizio, le postazioni fisse per la raccolta gratuita dei materiali ingombranti funzionano bene, mentre i punti di raccolta mobili per la differenziata, oltre ad un elevato costo per l'Ama, costituiscono un vincolo serio per le famiglie nel rispettare gli orari di presenza. I cittadini lamentano da sempre il disordine dei cassonetti stradali, parzialmente migliorato. L'informazione ai cittadini è adeguata, ma in molti casi non è aggiornata. La pulizia delle strade lascia ancora a desiderare, benché sia stato fortemente rinforzato il servizio nelle zone centrali e, in particolare, in quelle turistiche, raggiungendo però un elevato costo del servizio.

In effetti, le tariffe pagate dai cittadini romani sono fra le più alte d'Italia. Ma il costo della raccolta e della pulizia rappresenta solo una parte della tariffa, mentre una quota rilevante dipende dalla destinazione finale dei rifiuti e dalla chiusura del ciclo. Ed è proprio sull'aspetto della sostenibilità economica ed ambientale del ciclo dei rifiuti che la situazione della Capitale desta le più forti preoccupazioni.

Negli anni scorsi, mentre si riduceva la quantità prodotta dei rifiuti, vi è stato un effettivo miglioramento nella raccolta differenziata a Roma, che ha raggiunto circa il 25%: ma si è ancora molto lontani dall'obiettivo nazionale e comunitario del 65%. Non bisogna dimenticare, inoltre, che la differenziazione è solo un obiettivo parziale e se i materiali differenziati non trovano sbocchi nell'industria del riciclo è inutile ai fini della sostenibilità ambientale. L'obiettivo finale è la minimizzazione della discarica e dello smaltimento. Il Piano rifiuti recentemente approvato dalla Regione Lazio basa l'uscita dall'emergenza sul presupposto di una raccolta differenziata al 65% già da quest'anno e tutta l'impiantistica prevista dà per scontato questo risultato.

Inoltre il sistema previsto dalla Regione è relativamente molto costoso rispetto ad altre alternative e richiede ancora una rilevante necessità di impianti di trattamento, di discariche e termovalorizzatori per i residui indifferenziati. Rispetto ad altre forme di

smaltimento più dirette (come ad esempio la termovalorizzazione del rifiuto secco tal quale), il trattamento meccanico biologico (TMB), con produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR), comporta notevoli costi di investimento e di gestione degli impianti, riducendo solo in parte il rifiuto da smaltire in discarica e comunque richiedendo ancora il passaggio successivo della termovalorizzazione. Le percentuali medie relative agli output del TMB destano infatti preoccupazione in merito all'efficacia che questa tecnologia può avere nel limitare il ricorso alla discarica.

Il ciclo dei rifiuti è quindi incompleto, e Roma rischia una crisi. L'Agenzia aveva da tempo sottolineato la necessità di un piano di emergenza, nel caso le soluzioni non fossero rapidamente disponibili, ma non si è avuto risposta. È vero che la responsabilità per la chiusura del ciclo dei rifiuti ricadeva sulla Regione Lazio e ora sul commissario straordinario, ma il peso della città dovrebbe poter incidere su tali decisioni.

La futura liberalizzazione è ancora un rebus, e non sembra vi sia stata una riflessione in merito, o almeno la comunicazione sulla futura liberalizzazione è assente o incompleta. Anche l'Ama sarebbe parte della holding proposta, e anche in questo caso vale la preoccupazione in merito alla qualità.

Il Contratto di Servizio e la Carta dei servizi sono ancora quelli approvati nel 2004, sulla base delle linee guida consiliari del 1999, ma il servizio nel frattempo è molto cambiato e non corrisponde più agli allegati tecnici, per cui sfugge a gran parte dei controlli previsti. Il fatto che gli indicatori di qualità erogata nel tempo siano migliorati, mentre la soddisfazione dei cittadini è rimasta sempre molto bassa, soprattutto per la pulizia, significa inequivocabilmente che gli obiettivi e gli impegni vanno ricontrattati per renderli più aderenti alle aspettative della popolazione. Le customer mettono in luce un'insoddisfazione dei romani più sul "livello" di pulizia che per il "servizio"; i cittadini stessi sono considerati i principali responsabili dello scarso decoro della città e 9 romani su 10 auspicano maggior rigore nel sanzionare chi sporca. Anche perché mantenere la città pulita costa meno che pulirla continuamente e probabilmente è più efficace; inoltre è più equo sanzionare solo chi sporca, anziché aumentare la tariffa a carico di tutti i cittadini.

1.6 Illuminazione pubblica, distribuzione elettrica e gas, acqua

La Relazione affronta molti altri servizi, tra i quali è importante quello dell'illuminazione stradale – un bene pubblico classico sul quale peseranno le decisioni in tema di liberalizzazione. Questo è l'unico servizio pubblico nel settore energetico accompagnato da un Contratto di Servizio con l'Ente locale; la qualità erogata è certamente migliorata negli anni, anche se il contratto concede eccessiva larghezza nei termini di alcune riparazioni, che peraltro Acea realizza in tempi molto inferiori, a riprova dell'obsolescenza dei parametri. In questi cinque anni, la soddisfazione dei cittadini per il servizio è andata aumentando, ma nonostante il buon livello raggiunto, la valutazione complessiva lo indica ancora fra i settori prioritari da monitorare, soprattutto per la rilevanza che assume dal punto di vista della sicurezza. In effetti, in questo periodo la pianificazione concertata fra amministrazione e gestore ha posto l'accento proprio sulla sicurezza, individuando le zone a rischio e potenziandone il servizio, ma anche sull'impatto ambientale, rinnovando impianti e lampade e sperimentando nuove tecnologie per migliorare l'efficienza energetica. Se la qualità del servizio è elevata, il benchmarking vede però altre società pubbliche in miglior posizione in graduatoria, soprattutto per i costi. In effetti, con un corrispettivo forfetario inclusivo dell'energia, i costi di investimento pesano sulla collettività, ma i vantaggi economici della maggior efficienza energetica beneficiano solo l'azienda.

La recente rinegoziazione del Contratto di Servizio ha ridotto il canone, ma non ha affrontato l'aspetto degli investimenti e della ripartizione dei benefici economici; d'altra parte ha invece inserito clausole che proteggono la società con una compensazione di lungo periodo, nel caso in cui l'affidamento del servizio venisse meno per mancata cessione parziale, entro i tempi stabiliti dalle norme, delle quote societarie di Acea di proprietà di Roma Capitale: il problema è che l'onere eventuale pesa sui cittadini-utenti.

La distribuzione di energia elettrica su Roma, una delle attività principali di Acea, è sottoposta al controllo di qualità da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg), recentemente investita anche dei poteri di regolazione e controllo sul settore idrico. La qualità del servizio elettrico di Acea Distribuzione negli ultimi anni è migliorata sotto l'aspetto commerciale, mentre è rimasta ancora insoddisfacente dal punto di vista tecnico della continuità della fornitura, con tempi medi di interruzione quasi doppi rispetto allo standard nazionale e co-

munque superiori ai livelli tendenziali di miglioramento previsti per il distributore romano.

Terminati gli ultimi anni di proroga, la distribuzione del gas a Roma, gestita storicamente da Italgas, dopo qualche vicissitudine tra AGCM e TAR, approda ad una nuova gara per la concessione del servizio. Riguardo i requisiti richiesti nel bando sulle modalità di gestione – che concernono la tutela dell'utente dal punto di vista della qualità del servizio – colpisce soprattutto lo scarso peso attribuito da Roma Capitale ai vantaggi economici per gli utenti e agli incrementi di sicurezza. In generale, quest'ultima offerta a Roma pesa per un decimo sulla valutazione, mentre dovrebbe pesare per più di un quarto secondo le direttive del Ministero.

Sarà sempre più difficile poter effettuare confronti territoriali tra Roma e le grandi città sui dati di qualità commerciale, continuità e sicurezza delle singole imprese che operavano nella distribuzione di gas. Purtroppo di recente le uniche informazioni disponibili sono quelle aggregate sull'andamento degli indicatori medi nazionali, mentre tutti i risultati singoli sono stati tolti dal sito dell'AEEG.

Acea Ato 2 è la società che gestisce l'offerta di acqua potabile, captazione, adduzione, distribuzione, fognature e depurazione. La qualità del servizio idrico integrato nell'Ato 2 è stata regolamentata in sede di approvazione della Convenzione di gestione che ha definito l'obbligo di adozione da parte del gestore della Carta del Servizio idrico integrato e ha individuato gli standard minimi che la società Acea Ato 2 è tenuta ad assicurare agli utenti; la Carta impone la rilevazione periodica degli indicatori e, per inosservanza di alcuni standard "specifici", l'attivazione di procedure di rimborso per gli utenti. Acea Ato 2 monitora annualmente, anche se con alcune carenze di rilevazione, il numero degli eventi e le percentuali di rispetto, che, negli ultimi cinque anni, sono state per tutti gli standard rilevati sempre superiori al 50% e in molti casi comprese tra il 90 e il 100%. Il tema delle tariffe del servizio idrico integrato, che è stato affrontato anche dal referendum popolare del giugno 2011, costituisce un punto delicato del rapporto con i cittadini soprattutto perché è difficile per il singolo utente apprezzare il rapporto tra aumenti tariffari e miglioramento dei servizi, dato che i tempi di ritorno dei benefici connessi agli investimenti, materiali e immateriali, che giustificano gli aumenti, sono necessariamente non brevi. Per quanto riguarda la città di Roma, nell'ultimo quinquennio, alla necessità di nuovi investimenti per lo più dovuti alle difficoltà riscontrate dal gestore nel processo di acquisizione dei comuni fa-

centi parte dell'Ato 2, si è accompagnata una crescita di tutte le componenti tariffarie per le utenze domestiche residenti: oltre all'aumento della quota fissa, praticamente raddoppiata, i maggiori aumenti si sono avuti nelle componenti a copertura dei servizi di fognatura e depurazione, cresciute rispettivamente del 25% e 23% dal 2007 al 2011. Lo scorso anno, la Con-

ferenza dei Sindaci e dei Presidenti dell'Ato 2 ha inoltre stabilito di adottare a livello di Ato, a partire dal primo gennaio 2011, l'articolazione tariffaria unica, prevedendo, al contempo, l'inserimento in tariffa di ulteriori investimenti che si rifletteranno in incrementi, seppur in misura differenziata, di tutte le voci dell'articolazione tariffaria unica dell'Ato 2.

1.7 Cultura

Il settore è strategico sia per i benefici derivanti dalle visite turistiche sia per il prestigio nazionale e internazionale della città sia per la valenza formativa nei confronti dei cittadini. Negli anni il numero dei visitatori dei musei è cresciuto, risentendo solo marginalmente delle variazioni congiunturali: Roma possiede un vantaggio assoluto rispetto ad altre città proprio nel suo patrimonio di musei, monumenti e aree archeologiche. È questa una delle fonti più rilevanti di stabilizzazione della città rispetto al ciclo economico, e nel riflettere sulla valorizzazione dei beni culturali, spesso contrapposta alla conservazione, non bisogna dimenticare che è la conservazione che fornisce il vantaggio assoluto per il turismo a Roma. Progressi sono stati fatti nell'ampliare il numero dei musei comunali visitati, e anche se è ancora molto basso rispetto all'offerta, il sistema contribuisce in modo significativo al volume totale dei visitatori. Il dato è in parte offuscato dalla presenza del Colosseo, che negli ultimi anni è stato assoggettato a tariffa, ma anche escludendo questo grande attrattore, i musei comunali sono di grande rilievo, specie se raffrontati all'offerta delle altre città d'arte italiane. La soddisfazione dei visitatori è elevata e la qualità delle esposizioni generalmente molto buona. Spiccano due eccellenze: i Musei Capitolini e le Scuderie del Quirinale, i primi per l'esposizione permanente e la capacità di valorizzarla, la seconda per le grandi mostre, tutte accompagnate da studi, ricerche e restauri.

Come detto, nel 2012 il gruppo di servizi complessivamente giudicati più soddisfacenti dai romani è quello della cultura (voto medio pari a 7,5), con le eccellenze del Palazzo delle Esposizioni e dell'Auditorium (entrambi a 7,8) e gli altri servizi tutti sopra il 7. Nel corso dei cinque anni di indagine, i servizi culturali hanno seguito – tutti indistintamente, anche se con voti differenziati – un andamento di crescita altalenante, con un picco di gradimento fra 2009 e 2010, un minimo nel 2011 e una nuova ripresa nel 2012. La ripresa è confermata anche dalla risposta degli intervistati alla domanda diretta sull'andamento del comparto nell'ultimo periodo, a proposito

del quale le valutazioni di miglioramento sono in forte maggioranza (46%).

Anche distinguendo il campione fra utenti e non utenti, i servizi culturali emergono comunque come un'area di eccellenza, con altissime percentuali di forte soddisfazione soprattutto degli utenti abituali (che raggiungono un massimo del 99% per il Palaexpo e le Scuderie del Quirinale, 97% per Auditorium e Musei comunali) e una diffusa percezione di miglioramento. Andando ad esaminare i vari fattori di valutazione dei servizi, in merito alla frequentazione dei servizi culturali la criticità più manifestata (soprattutto dai non utenti) è l'accessibilità, che per uno su 3 diventa il motivo determinante del mancato utilizzo. A questo proposito, è interessante anche la diversa risposta dei residenti nelle varie zone di Roma, che può essere utile come base conoscitiva per organizzare collegamenti espressamente dedicati alla fruizione dei percorsi culturali della città.

La struttura organizzativa del sistema museale comunale è affidata a Zètema s.r.l., di recente connotata in modo più puntuale come società strumentale all'Ente locale. Questo cambiamento consente una gestione "in house" anche in periodo di liberalizzazione, tuttavia presenta dei sacrifici sia per la valutazione della qualità, che si basava sulle indagini longitudinali della Commissione mista di vigilanza, ora sciolta, sia per la sostituzione del Contratto di Servizio, le cui linee guida passavano prima il vaglio dell'Assemblea Capitolina, con un Contratto di affidamento, deciso invece direttamente in Giunta. È questo un caso nel quale i poteri di indirizzo e controllo dell'Assemblea sono ridotti, almeno fino a quando non verrà discussa e approvata la proposta di Giunta che riformula la delibera n.20/2007. Non è verosimilmente in causa la legittimità del cambiamento, ma la sua opportunità, visto che la cultura è tra i settori la cui libertà di espressione ne costituisce la ragion d'essere, e i poteri di controllo dell'Assemblea una garanzia.

La natura giuridica del soggetto erogatore pone qualche perplessità anche per la Fondazione Mu-

sica per Roma; mentre non sembrerebbe sussistere alcun dubbio circa la classificazione degli spettacoli dal vivo come servizio pubblico locale, va invece fatta qualche ulteriore riflessione circa le forme di affidamento consentite dalle vigenti norme stante l'abrogazione dell'art. 113-bis (servizi privi di rilevanza economica) del TUEL ad opera della Corte Costituzionale, articolo che aveva all'epoca consentito al Comune di Roma di scegliere di adottare la Fondazione come modalità gestionale. Nella individuazione delle attività svolte dalla Fondazione Musica per Roma, la fase di progettazione/selezione degli eventi da realizzare caratterizza probabilmente la vera funzione di servizio pubblico; altre attività sono invece strumentali allo svolgimento degli eventi e al mantenimento degli edifici e spazi concessi in uso, altre rientrano nei servizi aggiuntivi per il pubblico (ad es. biglietteria, ristorazione, bookshop), altre infine addirittura nella valorizzazione di beni culturali soggette al D.Lgs. 42/2004. Il tema delle Fondazioni e dei servizi loro affidati non è mai stato affrontato dal legislatore nazionale, né da quello locale.

Nel campo degli spettacoli dal vivo, la struttura Auditorium Parco della Musica (in coabitazione tra la Fondazione Musica per Roma e l'Accademia di Santa Cecilia) la fa da padrona nel 2011 sia in termini di bigliettazione (circa 900mila, oltre il 40% del totale degli spettacoli organizzati da istituzioni riconducibili a Roma Capitale), sia come incassi (circa 15 milioni di euro, oltre il 35% del totale).

1.8 Sociale e altri servizi

L'attività dell'Agenzia nel settore del sociale in questi cinque anni è stata molto episodica, sia per l'estrema frammentarietà dell'offerta, gestita sia a livello centrale sia municipale, sia per le centinaia di realtà coinvolte.

Una attenzione più specifica è stata rivolta negli ultimi anni alle farmacie comunali, ai servizi cimiteriali e, di recente, anche agli asili nido, siano essi direttamente gestiti dall'Amministrazione, sia privati in convenzione.

Il tema della disomogeneità nella loro localizzazione territoriale, unito alla perdurante assenza di un Contratto di Servizio con l'Amministrazione, rappresenta al momento la principale criticità del settore delle farmacie comunali; il recente decreto liberalizzazioni, che consentirà l'ampliamento dell'offerta, dovrà rappresentare l'occasione per garantire maggiore e migliore accessibilità al sistema farmaceutico nelle zone svantaggiate o di nuova urbanizzazione.

Il settore cultura comprende anche le biblioteche comunali, la cui gestione unificata è affidata sin dal 1996 alla Istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma. Con 37 sedi, di cui una itinerante, un patrimonio di un milione di documenti (tra libri e audiovisivi), 4.500 attività svolte nel 2011 (tra queste 1.300 con le scuole) le Biblioteche hanno registrato poco più di 2 milioni di visite, più di 311mila prestiti e quasi 35mila nuovi iscritti. Negli anni 2007-2011 tutti gli indicatori relativi alle dotazioni strutturali e documentali sono aumentati e, con essi, anche delle possibilità di accesso al servizio. Tali risultati trovano tuttavia solo un parziale riscontro nella capacità di valorizzazione, con un indice di circolazione del patrimonio documentale (prestiti/dotazione) in costante diminuzione che segna nel periodo un -17%, più accentuato nel caso degli audiovisivi. Inoltre, il valore più che doppio dell'indice di frequentazione (0,34 prestiti per abitante nel 2011) rispetto a quello del prestito (0,73 visite per abitante nel 2011) rispecchia la nuova immagine che le biblioteche romane si sono proposte di assumere: non più solo luogo di consultazione e prestito ma aree in cui è possibile arricchire il proprio profilo culturale beneficiando del patrimonio di dotazione e delle diverse attività culturali promosse nel corso dell'anno.

Sul Bioparco e sulla situazione del verde pubblico troverete i dettagli nei Par. 7.1 e 7.2; in questa sede si segnala solo come l'affidamento della gestione dell'ex-giardino zoologico non sia stata ancora accompagnata da un Contratto di Servizio.

Sul fronte dei servizi nei cimiteri romani, è stata effettuata per la prima volta nel 2008 una specifica indagine di qualità percepita tra gli utenti del Verano, Flaminio e Laurentino, evidenziando una serie di criticità e problematiche all'attenzione del gestore e dell'Amministrazione. Grande attenzione è stata poi riservata a livello nazionale ad uno nostro approfondimento sul servizio di illuminazione votiva, che però non ha portato ad una soluzione delle problematiche evidenziate dall'Agenzia in merito agli aspetti tariffari, alla durata della concessione e ai relativi eventuali oneri, e alla assenza di un Contratto di Servizio.

A marzo 2012, per la prima volta, sono stati esaminati in dettaglio i servizi di assistenza alla prima infanzia, sia sul fronte della domanda e dell'offerta, sia sui costi, anche a confronto con le altre grandi città italiane. Dai dati raccolti è emerso come il totale dell'offerta, sia pubblica che privata, garantisca

la quasi totale copertura dell'obiettivo di Lisbona con un deficit di poco meno di 900 bambini accolti. Pur tuttavia, è ancora elevato il numero di bambini in lista d'attesa e spesso la difficoltà nell'abbattere le liste deriva dal comportamento di utenti che, pur essendo formalmente iscritti non sono presenti per lunghi periodi di tempo impedendo, di fatto, l'accesso al servizio agli altri utenti in attesa. L'analisi sui costi del servizio ha evidenziato come il costo di accoglienza a carico del pubblico differisca significativamente nelle diverse tipologie di struttura: il costo per bambino accolto nei nidi comunali è in-

fatti praticamente il doppio di quello che si sostiene per l'accoglienza in strutture convenzionate, soprattutto a causa dei maggiori costi sostenuti per il personale impiegato.

Uscendo dal settore del sociale, altri due temi sono stati oggetto ultimamente dell'attività dell'Agenzia: le affissioni e pubblicità, e i mercati regionali. Senza dilungarsi ulteriormente (maggiori dettagli sono forniti al Capitolo 8), preme solo evidenziare come a distanza di più di un anno dalla sua proposta, non si sia ancora concluso l'iter di approvazione del Piano regolatore degli impianti pubblicitari.

1.9 Il ruolo del controllo di qualità

Non è facile giustificare la scarsa, quando non assente, attenzione alla qualità sia delle prestazioni dei singoli servizi sia della prestazione complessiva dei servizi pubblici locali. Ciò vale anche in tempi di difficoltà finanziarie, quando il bilancio comunale è approvato a metà dell'anno, lasciando forti incertezze nelle aziende dei Spl, nonché nelle istituzioni, nelle concessionarie e negli appaltatori in termini di tempestività e misura dei contributi e delle eventuali tariffe. Ne sono una dimostrazione le numerose proroghe annuali dei Contratti di Servizio, talvolta effettuate alla fine dell'anno, la mancata osservanza della deliberazione del Consiglio Comunale n.20/2007 che assegna all'Assemblea Capitolina il compito di approvare le linee guida dei successivi Contratti, la poca pubblicità sui risultati delle Commissioni miste di vigilanza (quando operative), la mancata comunicazione sul controllo della qualità erogata da parte dell'Amministrazione comunale.

La recente classificazione di alcune aziende – è il caso di Zètema – come aziende strumentali, certamente legittima, ha trasformato i Contratti di Servizio in Contratti di affidamento, eliminando alcuni strumenti di controllo della qualità anche quando le attività non sono sostanzialmente cambiate. Anche la quota parte di indennità di risultato degli amministratori esecutivi legata al raggiungimento di specifici obiettivi di miglioramento della qualità non è pertanto più applicabile.

È vero che la forza della valutazione sta soprattutto nella credibilità dei valutatori e nella pubblicità dei risultati delle analisi, più che nel timore di sanzioni, e probabilmente l'Agenzia non è riuscita a comunicare efficacemente i risultati delle proprie valutazioni. Tuttavia, se aziende e amministratori non attribuiscono un peso adeguato alla valutazione, è

anche la conseguenza di un mancato interesse per le politiche di regolazione della qualità.

Si presenta, oggi, l'occasione per riformulare tali politiche, in vista dell'obbligo di affidamento tramite procedura di gara. La Relazione illustra nel dettaglio la travagliata storia normativa delle liberalizzazioni dei Spl, e rinvii e riformulazioni non sono da escludere. Tuttavia, si avvicina il momento nel quale il processo avrà inizio, e per quel momento è necessario che Roma Capitale si doti di una nuova capacità di controllare la qualità dei singoli servizi. La liberalizzazione, infatti, implica che l'attenzione dell'operatore privato sia soprattutto sull'efficienza, visto che tenderà a massimizzare il profitto; ed è questa la ragione principale della tendenza verso la riduzione della proprietà pubblica locale. L'esperienza nazionale ed europea, d'altro canto, mostra come sia necessario rafforzare la regolazione, fornendo strumenti all'Amministrazione locale in grado di evitare le distorsioni che l'operatore privato può generare: è infatti nota la possibilità che il privato faccia "prigioniero" il regolatore, non foss'altro perché l'informazione è nelle mani del primo, con il risultato che i Contratti di Servizio possono non rispettare gli obiettivi specifici e quelli collettivi. Perciò, mentre si procede verso la liberalizzazione, debbono crescere le capacità tecniche e tecnico-economiche dell'Amministrazione e delle sue aziende strumentali. Ciò induce a riflettere sulle conseguenze in termini di bilancio comunale: l'operatore privato dovrà far emergere un profitto per la propria attività, che in parte si scaricherà o sul contributo dell'Amministrazione o sulla tariffa, o su ambedue; la spesa per il controllo dell'operatore certamente dovrà aumentare, rispetto a quanto avviene con le aziende "in house".

1.10 Dati, informazioni, comunicazione

La liberalizzazione può anche costituire un'opportunità per rimediare sia l'insufficiente produzione di dati e informazioni sui Spl, sia la povertà della loro comunicazione, anche quando è esplicitamente richiesta da norme comunali e nazionali. La stessa qualità dei servizi non è ben raffigurata, né si ha notizia di ricerche volte a meglio definire i parametri da rispettare. Da tempo, ad esempio, l'Agenzia raccomanda la fissazione di obiettivi di natura collettiva – come la già ricordata riduzione della congestione per il trasporto pubblico, o l'educazione dei cittadini alla pulizia dell'ambiente – ma in generale sono le informazioni sul rispetto dei parametri presenti nei Contratti di Servizio che non sono comunicati né all'Agenzia né al pubblico. Procurarsi le informazioni rilevanti non è semplicemente un costo

aggiuntivo per l'Agenzia, ma la espone al rischio che informazioni importanti sfuggano e quelle rilevate non siano decisive per formulare un giudizio sulla qualità. È anche imperfetto il processo di informazione e consultazione degli utenti, attraverso le loro associazioni da un lato, e le Carte dei Servizi dall'altro. La Relazione mostra come, a fronte di importanti normative nazionali, la tutela degli utenti e la gestione dei reclami siano a Roma ancora imperfette. Mentre per i grandi servizi le Carte sono presenti (ancorché talvolta non più aggiornate da tempo), e gli strumenti di contatto con gli utenti (numeri telefonici dedicati, siti web, sportelli fisici) sono disponibili, anche se la qualità oscilla, pur con più di un'eccellenza, le Carte di molti altri servizi mancano del tutto.

1.11 L'Agenzia

Non vi è dubbio che l'Assemblea dovrà rivedere tutto il processo di regolazione della qualità dei Spl, sia per rendere più rapida la procedura e più chiara la ripartizione dei ruoli tra l'Assemblea, la Giunta e il Sindaco. Se la holding verrà lanciata, anche il rapporto tra quest'ultima e la regolazione della qualità andrà definito. Nel quinquennio ormai trascorso, il finanziamento delle attività dell'Agenzia è stato fortemente ridimensionato, da 2,016 milioni di euro nel 2007 (in termini reali) ai 1,350 milioni proposti per il 2012, il che ha comportato una riduzione del personale e, soprattutto, una minore disponibilità economica per i monitoraggi diretti (molto più costosi e impegnativi nel lungo periodo). L'idea sottostante era che si potessero ridurre i monitoraggi sulla qualità erogata, e la spesa relativa, se si fossero potuti verificare i monitoraggi eseguiti dall'Amministrazione e dai Comitati di vigilanza. Questa via è stata resa possibile solo in minima parte, con il risultato che l'attività maggiore dell'Agenzia si è concentrata molto sulla qualità percepita e meno su quella erogata.

Nella revisione della regolazione della qualità, questa questione è centrale. Non è essenziale, né ragionevole, che l'Agenzia monitori tutta l'erogazione dei servizi, ma devono esistere strumenti per estrarre l'informazione corrispondente da chi ne ha la responsabilità. Nella revisione della regolazione della qualità potrà aver posto anche una decisione razionale sul finanziamento dell'Agenzia.

Nei numerosi casi in cui le procedure di formazione e decisione sui Contratti di Servizio non sono state

compiutamente rispettate, l'Agenzia ha utilizzato lo strumento della "segnalazione", riportando ciascun caso all'Amministrazione e dandone notizia nel proprio sito. Manca, tuttavia, la possibilità di un riscontro a quelle segnalazioni, e la revisione della regolazione dovrebbe porvi rimedio.

Infine, l'Agenzia di Roma non è l'unica che ha compiti di regolazione della qualità. Altre, poche, agenzie sono state costituite negli anni (tra le grandi città, Torino e Genova); tutte hanno lo scopo di valutare la qualità dei servizi, ma quella di Roma spazia tendenzialmente sull'intero arco dei Spl e, pur con le limitazioni oggettive e soggettive, costituisce un esempio che potrebbe essere seguito a scala nazionale, in particolare dal costituendo Osservatorio dei Spl presso la Conferenza Unificata previsto dal recente decreto Monti sulle liberalizzazioni. Da rilevare, tuttavia, la recente normativa che assegna la regolazione del trasporto pubblico locale, una volta liberalizzato, ad una nuova Autorità centrale. Al di là delle considerazioni di ordine giuridico sulla costituzionalità di tale centralizzazione, stupisce che il Governo abbia ignorato le esperienze di regolazione locale. Nel centralizzare tutto il processo di liberalizzazione e privatizzazione dei Spl, il Governo da un lato si carica di un potere che non lo riguarda, dall'altro tenderà a perdere i dettagli della regolazione, e renderà più facile le tendenze verso l'informazione nascosta da parte dei privati. È forse possibile, allora, istituire una condivisione della regolazione della qualità tra centro e periferia, come suggerirebbe il buon senso.

