
5. Acqua, energia e rifiuti

5.1 Servizio idrico integrato

5.1.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Il settore dei servizi idrici, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, è caratterizzato in Italia dall'esistenza di monopoli legali a livello locale e da un significativo livello di regolamentazione delle modalità e dei prezzi di fornitura del servizio.

La riorganizzazione della gestione avviata con Legge 5 gennaio 1994, n. 36, più nota come Legge Galli, è stata poi interessata dalle disposizioni del D.Lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale".

A giugno 2011, il referendum popolare si è pronunciato per l'abrogazione dell'art. 23-bis concernente l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché per l'abrogazione del D.Lgs. 52/2006, art. 154, c.1, nella parte in cui prevedeva che la tariffa del servizio idrico integrato (di seguito, SII) dovesse essere determinata tenendo conto dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito; tale volontà popolare ha trovato disposizione rispettivamente nel DPR 113/2011 e nel DPR 116/2011.

Per colmare il vuoto normativo lasciato dall'abrogazione dell'articolo 23-bis, il Governo è nuovamente intervenuto sulla materia con il D.L. 138/2011, art. 4, convertito dalla L. 148/2011 e poi ulteriormente corretto dalla L. 183/2011, art. 9, c. 2 (Legge di stabilità 2012), prevedendo una nuova disciplina generale dei servizi pubblici locali che, per

tenere conto dell'esito della consultazione popolare, non si applica al settore idrico integrato, ancorché il quesito referendario non si riferisse solo a quest'ultimo.

La L. 27/2012, art. 25 di conversione del D.L. 1/2012 (Decreto sulle liberalizzazioni) interviene ancora una volta sulla normativa vigente, confermando l'esclusione del SII dal provvedimento, ad eccezione delle norme sulle incompatibilità degli amministratori.

Per quanto riguarda gli organismi di vigilanza settoriale e la tariffazione, la L. 42/2010 ha previsto la soppressione delle Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (di seguito, AATO) in materia di acqua e il trasferimento alle regioni delle funzioni ad esse attribuite¹. Più di recente il D.L. 201/2011, art. 21, c.13, ha soppresso l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, istituita dal D.L. 70/2011, art. 10, e trasferito le relative funzioni di regolazione e controllo all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Passando agli aspetti contrattuali, a partire dal primo gennaio 2003, in seguito alla firma della Convenzione di Gestione di durata trentennale², l'intero SII relativo all'ATO 2 Lazio Centrale – Roma (di seguito, ATO 2) è gestito dal Gruppo Acea attraverso la società Acea Ato 2 s.p.a. Oltre al servizio idrico integrato (comprensivo, si ricorda, di acqua potabile, fognature e depurazione), ad Acea Ato 2 è stata affidata, direttamente da Roma Capitale, la gestione dei servizi idrici accessori (impianti di in-

¹ Il termine, inizialmente fissato al 27 marzo 2001, è stato prorogato più volte; da ultimo è intervenuto il D.L. 216/2011, art. 13, c. 2, che ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2012.

² Si ricorda che la convenzione è stata firmata in data 6 agosto 2002. Il 24 luglio 2002, il Comune di Roma ed Acea Ato 2 hanno poi sottoscritto l'integrazione al Contratto di Servizio del 29 gennaio 1999 che estende l'affidamento del servizio di depurazione delle acque reflue e di parte del servizio di fognatura all'intero sistema fognario del Comune di Roma.

Tav. 5.1.1 Dotazioni strutturali rete storica (Roma e Fiumicino)

Dotazioni strutturali rete storica	2006	2007	2008	2009	2010
Lunghezza rete acquedotto (km)	6.807	6.886	6.971	7.021	7.099
Lunghezza rete fognatura (km)	3.560	3.850	3.990	4.026	4.050
Impianti di depurazione (n.)	38	39	37	35	35

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea, Bilancio Ambientale, 2010 e Acea Ato 2, Bilancio d'esercizio, 2010.

Tav. 5.1.2 Volumi acqua, popolazione e indici di servizio rete storica (Roma e Fiumicino)

Indicatori servizio	2006	2007	2008	2009	2010
Volumi immessi (mln mc annui)	480	483	483	474	469
Volumi erogati (mln mc annui)	310	312	309	303	300
Popolazione servita (ab.)	2.756.846	2.772.445	2.783.942	2.799.138	2.820.226
Volume immesso (mc per abitante)	174	174	173	169	166
Volume erogato (mc per abitante)	112	113	111	108	107

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea, Bilancio Ambientale 2010 e Istat.

naffiamiento, fontanelle e idranti antincendio) e delle fontane artistiche e monumentali. I corrispettivi per tali servizi per l'anno 2012 sono stati fissati, (da ultimo, con la DGC 70/2012) rispettivamente in euro 1.048.885 e euro 999.583.

La Convenzione di Gestione comprende, tra gli altri documenti, anche una Carta dei Servizi (di seguito, CS) che rappresenta il documento in cui il gestore puntualizza e assume una serie di impegni nei confronti degli utenti, ai quali è riconosciuta, a loro volta, la possibilità di pretendere il rispetto degli stessi.

Nell'ultima Conferenza dei Sindaci dell'ATO 2 del 17 aprile 2012, dando seguito ad una iniziativa del Garante del SII della Regione Lazio che aveva elaborato uno schema tipo di CS approvato definitivamente dalla Giunta Regionale nel 2009, sono state approvate le modalità e i criteri per giungere all'approvazione di un nuovo Regolamento di utenza e della nuova CS.

5.1.2 Evoluzione dell'offerta e della domanda

L'ATO 2 rappresenta uno dei cinque ATO costituiti ai sensi della LR Lazio 6/1996 in cui rientra la gestione del servizio per il Comune di Roma³. L'AATO dell'ATO 2 è costituita dalla Conferenza dei Sindaci di tutti i comuni dell'ATO, coordinata dal Presidente della Provincia di Roma, a cui sono affidate tutte le funzioni di indirizzo, pianificazione, programmazione, controllo e tariffarie. All'interno dell'Autorità opera la Segreteria Tecnico-Operativa (di seguito, STO), un organo tecnico di supporto in materia di controllo della qualità del servizio e di gestione e vigilanza sull'attuazione della Convenzione⁴.

Fino ad oggi, la gestione del SII da parte del gestore unico Acea Ato 2 si è progressivamente estesa a 76 Comuni, sul totale di 112 (in altri 11 comuni il SII è stato acquisito solo parzialmente), che

³ I comuni dell'ATO, già nella Convenzione di Cooperazione (originariamente sottoscritta tra gli enti locali ricadenti nell'ATO 2 il 9 luglio 1997) scelsero di affidare la gestione del SII ad una società a prevalente capitale pubblico locale (L. 142/1990, art. 22, c. 3, lett. e.), individuando il futuro gestore in Acea, allora Azienda Speciale del Comune di Roma. Successivamente, con delibera del 26 novembre 1999, n. 1 la Conferenza dei Sindaci ha confermato Acea s.p.a. quale soggetto affidatario della gestione del SII nell'ATO2 Lazio Centrale-Roma per il tramite di Acea Ato 2.

⁴ La Convenzione, con l'allegato Disciplinare Tecnico, definisce tutti gli aspetti di gestione del servizio e delle infrastrutture, stabilendo sia le responsabilità del gestore che i poteri di controllo ed intervento dell'AATO. La tutela degli interessi degli utenti, infine, è affidata a livello regionale al Garante dei servizi idrici, mentre a livello di ATO operano gli OTUC, che assieme al Garante compongono la Consulta regionale. Secondo l'art. 10 della LR 26/1998, la Consulta acquisisce le valutazioni degli utenti sulla qualità dei servizi; promuove iniziative per la trasparenza e la semplicità nell'accesso ai servizi stessi; raccoglie informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti singoli o associati, in ordine alle modalità di erogazione del servizio ed alle tariffe applicate; formula proposte agli organismi di gestione e di controllo del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali ottimali per la migliore tutela e garanzia degli utenti.

Tav. 5.1.3 Impianti di depurazione gestiti da Acea Ato 2 a Roma (2010)

Impianti di depurazione	Potenzialità (abitanti equivalenti)	Portata media trattata (mc/s)	Volumi annui trattati (mln mc)
Roma Sud	1.100.000	10,6	335
Roma Nord	780.000	3,6	112
Roma Est	900.000	3,1	99
Ostia	350.000	0,9	28
Minori	-	0,5	14
Totale Roma	3.130.000	18,7	588

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea, Bilancio Ambientale, 2010 e Acea Ato 2, Bilancio d'esercizio, 2010.

rappresentano circa il 98% dell'intera popolazione dell'ATO 2 per un bacino di utenza di circa 3,7 milioni di abitanti. Acea Ato 2 gestisce inoltre i sistemi acquedottistici dei consorzi Simbrivio, Doganella, Nemi-Genzano, C.E.P. (Consorzio Ecologico Prenestino) e il consorzio acquedotto del Peschiera.

Rispetto al tracciato delineato dalla Conferenza dei Sindaci, il trasferimento dei servizi idrici al gestore unico, così come richiesto nella Convenzione di gestione del 2002, è ancora in corso ed è spesso rallentato ed impedito sia dalla mancata disponibilità di alcune amministrazioni all'effettivo trasferimento, sia alle precauzioni che Acea Ato 2 deve prendere al momento di acquisizione dei servizi stessi per assicurarsi che gli impianti rispettino, al momento della presa in carico, gli obblighi e i limiti richiesti dalle normative vigenti; per altro è la stessa Acea Ato 2 a lamentare una mancata attendibilità della ricognizione sullo stato delle infrastrutture igienico sanitarie dei comuni fuori Roma. I fenomeni più gravi, riscontrati con maggior frequenza e che hanno portato in alcuni casi al sequestro degli impianti, riguardano il malfunzionamento dei depuratori, il mancato collettamento di scarichi non depurati, gli scarichi non a norma e gli allagamenti da acque meteoriche.

Per quanto riguarda la dotazione infrastrutturale, il sistema di distribuzione idrica della rete storica (Roma e Fiumicino) si serve di una rete acquedottistica che arrivava, nel 2010, a 7.098,5 km, mentre il

servizio di fognatura si articolava su un totale di circa 4.050 km di rete a servizio di Roma Capitale e la depurazione poteva contare su un totale di 172 impianti di sollevamento fognari nel territorio di Roma Capitale e 35 impianti di depurazione (Tav. 5.1.1).

Alla modesta crescita dei volumi di acqua immessi nelle rete storica di Roma e Fiumicino per le annualità 2006, 2007 e 2008, è seguita una contrazione degli stessi nell'ultimo biennio; un analogo andamento si registra per i volumi erogati (Tav. 5.1.2).

A fronte di una popolazione crescente sono inoltre scesi sia il rapporto tra volumi immessi e popolazione residente, sia quello tra volumi erogati e popolazione residente.

Per quanto riguarda il servizio di depurazione, la capacità di trattamento degli impianti a servizio di Roma ha raggiunto complessivamente i 18,7 mc/s, con una potenzialità pari a 3.130.000 abitanti equivalenti; il depuratore più grande è quello di Roma Sud (da solo 1.100.000 abitanti equivalenti e circa 335 milioni di metri cubi di acque reflue trattate (Tav. 5.1.3).

A partire dal 2007 i volumi di acque reflue trattate a Roma sono progressivamente cresciuti e nel corso del 2010 gli impianti hanno complessivamente depurato un volume di acqua di 588 milioni di metri cubi, con un incremento di circa l'11% rispetto all'anno precedente (Tav. 5.1.4).

Le ricordate difficoltà nel trasferimento dei servizi da parte di alcuni comuni, oltre alla presenza in

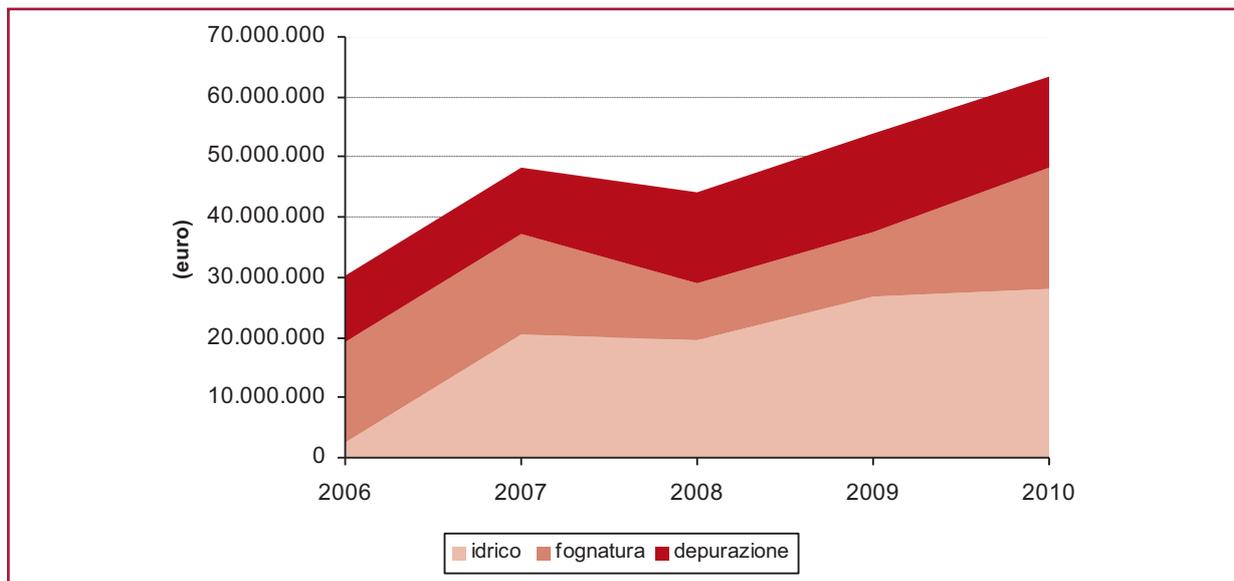
Tav. 5.1.4 Acque reflue trattate a Roma (mln mc)

Impianti di depurazione	Acque reflue trattate				
	2006	2007	2008	2009	2010
Roma Sud	270	259	266	288	335
Roma Nord	93	97	104	110	112
Roma Est	90	89	89	94	99
Ostia	21	22	23	23	28
Minori	18	14	12	12	14
Totale Roma	492	479	494	528	588

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea, Bilancio Ambientale, 2010 e Acea Ato 2, Bilancio d'esercizio, 2010.

Fig. 5.1.1

Investimenti sulla rete storica (Roma e Fiumicino)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

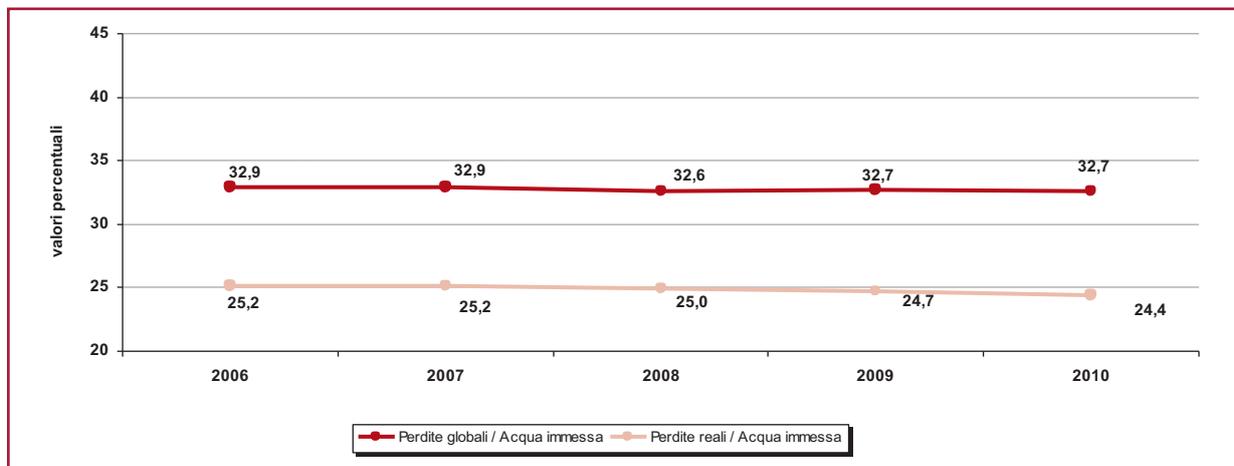
quantità eccessiva di alcuni sostanze (quali arsenico, fluoro e vanadio) nelle acque approvvigionate tramite pozzi nelle zone vulcaniche dell'ATO 2, hanno reso difficoltosa l'attività di implementazione degli investimenti alle scadenze fissate nel Piano d'Ambito e hanno costretto ad una riprogrammazione con riferimento sia alle tempistiche sia all'entità delle risorse economiche da impegnare.

La Fig. 5.1.1 riporta il consuntivo degli investimenti effettuati dal gestore nell'ultimo quinquennio per la

sola rete storica di Roma e Fiumicino. Suddividendo gli investimenti effettuati nel 2010 per rami di attività, emerge come la spesa maggiore sia assorbita dal comparto idrico (44,3%) seguito dalla fognatura (31,8%) e poi dalla depurazione (23,9%). Il totale degli investimenti effettuati è più che raddoppiato negli ultimi cinque anni e la crescita maggiore si è avuta nelle risorse destinate al settore idrico, con investimenti maggiori di più di dieci volte nel 2010 (oltre 28 mln di euro) rispetto al 2006 (circa 2,5 mln di euro).

Fig. 5.1.2

Perdite globali e perdite reali su volumi immessi su rete storica

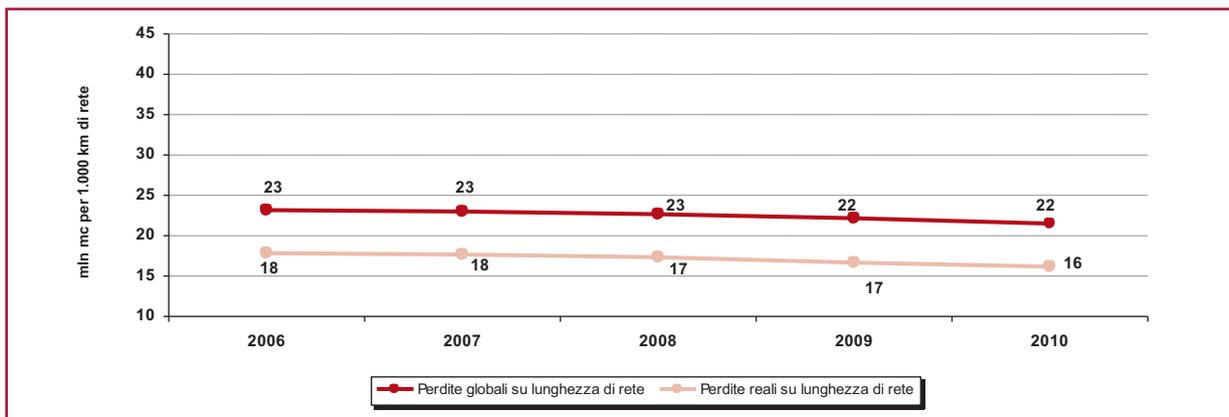


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea, Bilancio Ambientale, 2010 e Acea Ato 2, Bilancio d'esercizio, 2010.



Fig. 5.1.3

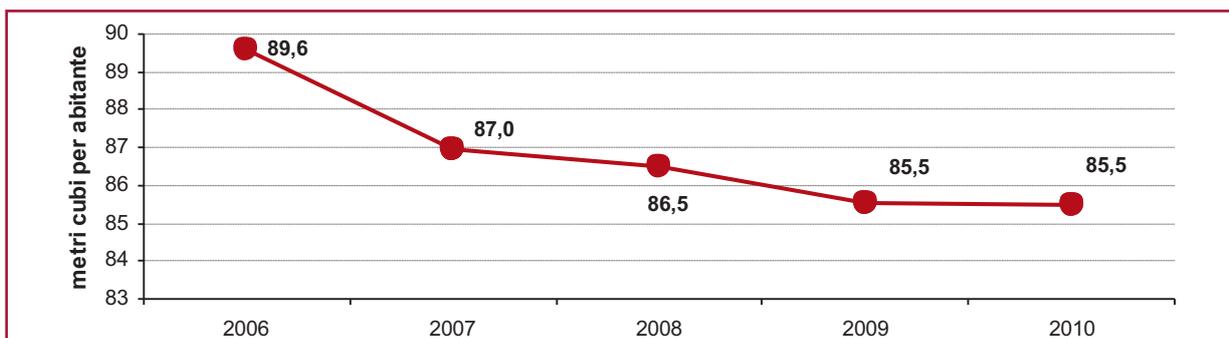
Perdite globali e perdite reali su lunghezza di rete storica



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Bilancio Ambientale Acea 2010 e Bilancio d'esercizio 2010 Acea Ato 2.

Fig. 5.1.4

Consumo di acqua per uso domestico a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indicatori ambientali urbani, 2011.

Gli investimenti sulla rete idrica di adduzione e distribuzione dovrebbero consentire, tra l'altro, di contenere le perdite d'acqua. Generalmente le aziende calcolano le perdite per differenza fra acqua immessa in rete (misurata) e acqua erogata (calcolata in base alle fatturazioni), seguendo i criteri definiti in tal senso dal DM 99/1997.

Per quanto riguarda Acea Ato 2, le perdite globali e le perdite reali vengono poi stimate in base a parametri convenzionalmente predefiniti per le varie voci. In particolare, le perdite globali si desumono sottraendo dalla differenza tra immesso ed erogato, gli usi autorizzati e non contabilizzati (come le fontane e le fontanelle, stimati pari al 2% dell'acqua erogata), le manutenzioni e i lavaggi (stimati fino all'anno 2007 pari all'1,5% dell'acqua immessa in rete, successivamente il 2%).

Le perdite reali sono infine stimate sottraendo alle perdite globali i disservizi (fissati convenzionalmente a 3 milioni di metri cubi all'anno), le frodi (pari

all'1% dell'acqua erogata) e gli errori di misura (pari a ben il 10% dell'acqua erogata).

Nel quinquennio in esame, si riscontra nella rete storica una leggera diminuzione percentuale delle perdite sia globali sia reali rispetto ai volumi immessi, con oscillazioni che non superano però, proprio a causa delle stime di calcolo, le frazioni di punto percentuale (Fig. 5.1.2).

Se si considerano le perdite per lunghezza di rete, il loro andamento appare ancora una volta sostanzialmente stabile negli ultimi cinque anni, con valori che si attestano intorno ai 17 milioni di metri cubi ogni mille km di rete per le perdite reali e intorno ai 22-23 milioni di metri cubi ogni mille km di rete per le perdite globali (Fig. 5.1.3).

Dal lato della domanda, il consumo di acqua potabile, invariato nell'ultimo biennio, è tuttavia sensibilmente diminuito rispetto al passato, passando dai 89,6 metri cubi per abitante nel 2006 ai 85,5 metri cubi nel 2010, con una riduzione del 4,5% (Fig. 5.1.4).

Tav. 5.1.5 Evoluzione delle componenti tariffarie utenze domestiche residenti a Roma

Tariffe	2007	2008	2009	2010	2011
	euro/mc				
Servizio acquedotto (base)	0,47	0,48	0,48	0,48	0,52
Servizio fognatura	0,12	0,13	0,13	0,14	0,15
Servizio depurazione	0,35	0,36	0,38	0,40	0,43
Quota fissa (euro/anno)	10,63	10,92	11,57	12,07	20,74

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

5.1.3 Struttura ed evoluzione di costi e tariffe

La tariffa rappresenta il corrispettivo del SII ed è definita dall'AATO in modo tale da garantire la copertura integrale dei costi di esercizio ed investimento del soggetto gestore. La tariffa comprende, infatti, l'insieme dei servizi offerti ed è articolata per fasce di consumo e territoriali, anche allo scopo di tutelare i consumi domestici essenziali.

La determinazione della tariffa avviene su base triennale con riferimento al c.d. "metodo normalizzato" (DM 1 agosto 1996) e sulla base del Piano d'Ambito predisposto a livello di singolo ATO così da fissare, anno per anno, i ricavi garantiti al gestore. Ad oggi, la struttura tariffaria approvata dalle AATO prevede tariffe differenziate tra utenze domestiche e non, articolate nelle seguenti componenti:

- quota fissa calcolata generalmente su base annua;
- quote variabili per il servizio di acquedotto crescenti per scaglioni di consumo (metri cubi);
- quote variabili per il servizio di fognatura e depurazione, generalmente uniche per l'intero consumo;

IVA al 10% per tutte le componenti tariffarie.

La Tav 5.1.5 mostra le variazioni intervenute nelle componenti tariffarie per le utenze domestiche residenti a Roma nel quinquennio considerato: oltre all'aumento della quota fissa, praticamente raddoppiata, si è avuta una progressiva crescita dei costi del servizio a carico dell'utenza che ha interessato tutte le componenti della tariffa, in misura maggiore quelle a copertura dei servizi di fognatura e depurazione (rispettivamente +25% e +23% dal 2007 al 2011).

In tema di tariffe, la Convenzione di Gestione per l'affidamento prevedeva un futuro adeguamento delle tariffe allora in vigore, alla tariffa vigente nel Comune di Roma (art. 12.2 del Disciplinare Tecnico).

La Conferenza dei Sindaci e dei Presidenti dell'ATO 2 ha quindi stabilito⁵ di adottare, a partire dal primo gennaio 2011 (e fermi restando i ricavi garantiti al

gestore nel periodo 2009-2011), l'articolazione tariffaria unica, e successivamente⁶ l'inserimento in tariffa di ulteriori investimenti con conseguenti nuovi incrementi della tariffa media (di seguito, TM) per gli anni 2011, 2012 e 2013; tali incrementi medi verranno applicati, in misura differenziata, su tutte le voci dell'articolazione tariffaria unica dell'ATO 2.

Poiché, secondo il vigente regime tariffario, il passaggio dalle articolazioni tariffarie esistenti all'articolazione tariffaria unica dell'ATO 2 deve realizzarsi in modo tale da riconoscere al gestore un ricavo pari a quello garantito, tra le ipotesi di revisione si è quindi preferito l'incremento differenziato di tutte le voci dell'articolazione tariffaria e della quota fissa. Incrementando maggiormente la quota fissa rispetto alle voci tariffarie si evita di far gravare gli incrementi dovuti all'eliminazione del minimo contrattuale impegnato (di seguito, m.c.i.) sulle famiglie che consumano normali volumi di acqua, facendo pagare parte della differenza alle seconde case così da poter avere una quota di ricavo indipendente dai consumi, necessaria a coprire i costi fissi del SII anch'essi indipendenti dai consumi.

In pratica è stata scelta una soluzione che prevede un incremento del 67,66% sulla quota fissa e del 4,79% sulle altre voci dell'articolazione tariffaria del 2010 in vigore a Roma: l'applicazione della nuova articolazione tariffaria unica, prevedendo fasce di consumo diverse da quelle precedentemente applicate nei comuni, potrà causare, per alcuni utenti, aumenti dell'importo totale fatturato in bolletta dovuti alla presenza nelle vecchie articolazioni di tariffe a forfait o dalla mancanza delle fasce di eccedenza così come previste dal Provvedimento CIP 4 ottobre 1974, n. 46.

In ogni caso, la definizione dell'articolazione tariffaria unica da estendere a tutti i Comuni dell'ATO 2 è stata subordinata al rispetto di alcune condizioni fondamentali:

- l'eliminazione del m.c.i. per le utenze domestiche;

⁵ Delibera n. 6/2010

⁶ Delibera n. 7/2010

- Il mantenimento del m.c.i. per tutte le utenze non domestiche;
- l'esonero del pagamento della tariffa di depurazione alle utenze non depurate.

Volendo comprendere meglio le ricadute sugli utenti di tali modifiche, è importante chiarire quale sia la struttura e come siano determinate le tariffe nel SII. Attualmente, l'applicazione del metodo normalizzato di definizione della tariffa, oltre a prevederne la suddivisione in voci tariffarie di diversa entità per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione (assieme costituenti il SII), assicura anno per anno che il ricavo garantito al gestore per la fornitura dei servizi connessi al servizio idrico integrato sia determinato in funzione dei costi operativi e di quelli per ammortamenti, investimenti, remunerazione del capitale investito e canoni, riconoscibili al gestore stesso.

La tariffa media (TM) di riferimento del SII è quella tariffa che, anno per anno, moltiplicata per il volume d'acqua che presumibilmente verrà venduto, definisce i ricavi garantiti al gestore.

Nel rispetto di tale equivalenza, il passaggio dalle articolazioni tariffarie esistenti all'articolazione tariffaria unica dell'ATO 2 dovrà realizzarsi in modo tale da permettere al gestore di ottenere un ricavo pari al ricavo garantito così come stabilito dal metodo normalizzato.

Poiché il ricavo garantito viene comunque assicurato al gestore, l'eliminazione del m.c.i. non modificherà i ricavi dello stesso, se non nella misura in cui differirà il momento dell'incasso a quello di fatturazione dei relativi effettivi consumi; l'eliminazione avrà invece effetto sulle bollette dei singoli utenti in quanto comporterà una redistribuzione della spesa, determinato da un aumento delle altre voci tariffarie necessario per compensare il venir meno dei ri-

cavi del volume attualmente fatturato in via anticipata e in forma fissa ma non consumato.

Poiché sulle bollette delle utenze di alcuni dei comuni, nel passaggio dalla vecchia articolazione tariffaria alla nuova, si verificherà un incremento della spesa annua, la Conferenza dei Sindaci ha deciso di applicare uno sconto del 5% per il 2012 sulle bollette delle utenze domestiche dei comuni dove – nel passaggio dalla vecchia articolazione tariffaria in essere nel comune alla nuova articolazione tariffaria unica per l'ATO 2 – si verifichi un incremento della spesa annua per famiglia superiore al 20% in almeno una delle tre ipotesi di consumo (pari a 100, 200 o 300 metri cubi).

La Fig. 5.1.5 riporta le tariffe 2011 e 2012 approvate dalla Conferenza dei Sindaci con Delibera n. 6/10 e n. 7/10 del 14 dicembre 2010 e pubblicate rispettivamente sui B.U.R.L. n. 4 del 28-1-2011 e n. 48 del 28-12-2011.

5.1.4 Le agevolazioni tariffarie per nuclei familiari in condizioni socio economiche disagiate

Al fine di dare attuazione a quanto stabilito dal comma 6 dell'art. 154 del D.Lgs. 152/06, che prevede agevolazioni per gli usi domestici in funzione di prefissati scaglioni di reddito, insieme alla nuova articolazione tariffaria sono state introdotte delle agevolazioni per i nuclei familiari in condizioni socio economiche disagiate. Le agevolazioni sono finanziate attraverso una specifica voce dell'articolazione tariffaria unica dell'ATO 2, chiamata "contributo di solidarietà" i cui introiti confluiranno in un fondo gestito da Acea Ato 2 con contabilità separata.

Il contributo di solidarietà per l'anno 2012 è stato stabilito in 0,0118 euro per ogni metro cubo di acqua erogata.

Fig. 5.1.5

La nuova articolazione tariffaria nell'ATO 2

UTENZE DOMESTICHE RESIDENTI	fascia		scaglioni (mc annui)		tariffa 2011	tariffa 2012
	ACQUA	agevolata		0-92	€/mc	0,1601
base			92-184	€/mc	0,5159	0,5292
I eccedenza			184-276	€/mc	0,9136	0,9372
II eccedenza			276-368	€/mc	1,8575	1,9054
III eccedenza			oltre 368	€/mc	3,6395	3,7334
	fognatura		tutto il volume erogato	€/mc	0,1486	0,1524
	depurazione		tutto il volume erogato	€/mc	0,4285	0,4396
	CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA'			€/mc	0,0115	0,0118
	quota fissa		--	€/anno	20,7413	21,2764

Fonte: STO ATO 2.

Tav. 5.1.6 Consumo di acqua per uso domestico nelle città italiane con oltre 300 mila abitanti (mc per abitante)

Comuni	2006	2007	2008	2009	2010	Variaz. % 2010-06
Torino	88,8	82,6	81,5	80,7	76,7	-0,1
Milano	82,2	81,6	84,5	85,8	83,2	-3,7
Genova	73,0	71,9	68,9	67,8	63,6	-3,1
Bologna	65,1	64,6	65,7	64,9	59,0	-7,0
Firenze	54,1	54,6	56,7	56,1	55,4	-1,3
Roma	89,6	87,0	86,5	85,5	85,5	-6,2
Napoli	75,8	63,9	61,9	60,3	59,2	-16,5
Bari	57,6	57,7	56,2	55,0	54,9	-3,2
Palermo	61,7	59,6	58,8	58,1	57,2	-3,7

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indicatori ambientali urbani, 2011.

E' stata quindi definita una specifica procedura (aggiornata a gennaio 2012) per disciplinare le modalità di concessione delle agevolazioni tariffarie, che riserva una particolare attenzione ai nuclei familiari numerosi e disagiati; per usufruire delle agevolazioni, i nuclei familiari dovranno presentare le seguenti caratteristiche:

- essere residenti nell'abitazione alimentata dall'utenza per la quale si chiede l'agevolazione;
- non possedere un'abitazione classificata nella categoria catastale A/1 (casa signorile), A/7 (villino), A/8 (villa), A/9 (castelli e palazzi di pregio artistico);
- avere un indicatore ISEE fino a euro 11.160;
- ovvero, avere un indicatore ISEE fino a euro 13.920 e almeno 5 componenti;
- ovvero, avere un indicatore ISEE fino a euro 13.920 e la presenza nel nucleo familiare di almeno un soggetto che, a causa di particolari condizioni mediche, necessiti di un ingente utilizzo d'acqua.

I valori delle soglie ISEE sopra indicati saranno poi aggiornati annualmente in base alla variazione dell'indicatore dei prezzi al consumo.

L'agevolazione consisterà nell'erogazione di un rimborso annuale pari all'importo relativo a 40 metri cubi di acqua per ciascun componente del nucleo familiare; in pratica, le agevolazioni dovrebbero corrispondere ad un importo di circa 28 euro/anno (IVA esclusa) per ciascun componente della famiglia.

5.1.5 Benchmarking

In termini comparativi, considerando esclusivamente la domanda d'acqua per uso civile⁷, Roma si posiziona nel 2010 al primo posto tra i maggiori capoluoghi di provincia italiani, per consumo idrico

pro capite (85,5 metri cubi per abitante) (Tav. 5.1.6), pur registrando una positiva riduzione dei consumi negli ultimi anni. Prendendo in esame la variazione anni 2006/2010, Roma, con un decremento del 6,2%, si posiziona al terzo posto dopo Napoli (-16,%) e Bologna (-7,0%).

Il consumo di acqua per uso domestico dei cittadini romani rimane quindi elevato rispetto a quello medio registrato nelle altre grandi città nel 2010, pari a 65,6 metri cubi per abitante (Fig. 5.1.6).

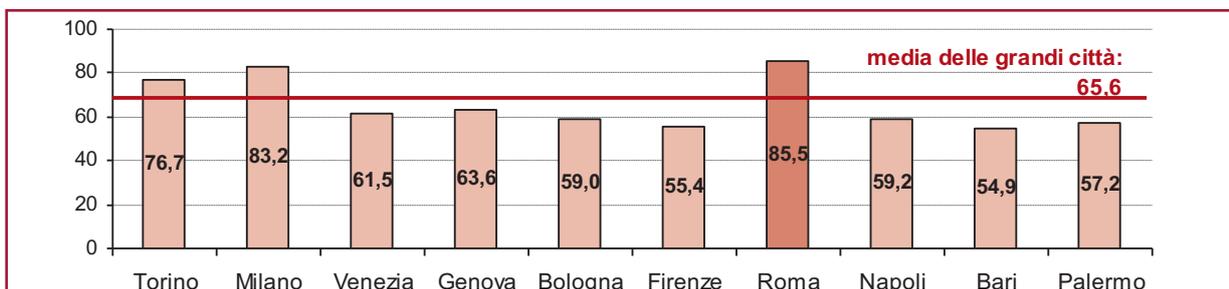
Sempre in chiave comparativa, utilizzando il dato di Legambiente⁸ sulla capacità di depurazione (stimata tramite un indicatore che nel suo complesso prende in considerazione gli abitanti allacciati al servizio di depurazione, il numero dei giorni di funzionamento dell'impianto di depurazione e l'efficienza di depurazione (in termini di COD rimosso), è possibile evidenziare che a Roma la capacità di depurazione è prossima al 100%, (traguardo questo raggiunto solo da Milano e Torino) e comunque superiore alla media delle grandi altre città (Fig. 5.1.7).

Come espresso nella Tav. 5.1.7, mentre la percentuale di popolazione residente servita da impianti di depurazione per gli anni 2006-2010 è in crescita per tutte le grandi città italiane, la città di Roma la percentuale raggiunta nel 2010 (pari al 95%), è di poco inferiore a quella registrata negli anni precedenti; è ipotizzabile che tale lieve variazione sia l'effetto di una più precisa rilevazione delle utenze connesse alla rete.

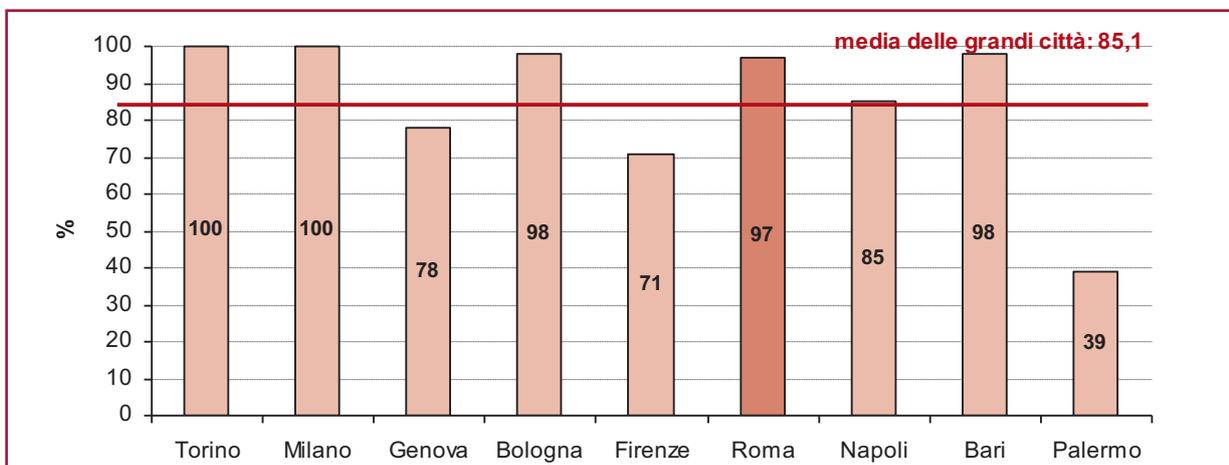
Si ricorda, infatti, che la sentenza n. 335/2008 della Corte Costituzionale ha contribuito ad accelerare e rendere più accurato il processo di ricognizione delle

⁷ Istat, *Indicatori ambientali urbani*, 2011

⁸ Legambiente, *Ecosistema Urbano*, 2010

Fig. 5.1.6 Consumo di acqua per uso domestico nelle grandi città (mc per abitante, 2010)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indicatori ambientali urbani, 2011.

Fig. 5.1.7 Indice di capacità di depurazione (2009)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Legambiente, Ecosistema Urbano, 2010.

utenze effettivamente collegate al sistema di depurazione, imponendo al gestore il rimborso della quota di tariffa relativa al servizio di depurazione, al netto degli oneri relativi alle attività di progettazione, realizzazione e completamento già avviate, qualora l'utenza risul-

tasse effettivamente non fornita del servizio. In tema di perdite, sempre lo studio di Legambiente offre la possibilità di paragonare la situazione a Roma con quella delle altre grandi città. Il citato studio assume, quale stima delle disper-

Tav. 5.1.7 Percentuale di popolazione residente nel comune servita da impianti di depurazione delle acque reflue urbane

Comuni	2006	2007	2008	2009	2010	Variaz. % 2010-06
Torino	100	100	100	100	100	0,00
Milano	98	98	98	100	100	0,02
Genova	80	80	80	82	82	0,02
Bologna	99	99	99	99	100	0,01
Firenze	64	64	64	73	74	0,15
Roma	96	97	97	97	95	-0,01
Napoli	90	90	90	90	90	0,00
Bari	95	98	98	98	100	0,05
Palermo	74	76	77	77	77	0,03

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Indicatori ambientali urbani, 2011.

sioni, che la quota di acqua immessa in rete e non consumata per usi civili (domestici, servizi, usi pubblici e usi gratuiti), industriali ed agricoli sia perduta. Sono quindi considerate, insieme alle vere e proprie perdite fisiche, tutte le altre dispersioni dovute al cattivo funzionamento della rete, agli eventuali sfiori nei serbatoi, alla mancata fatturazione, ai furti ed ai prelievi abusivi. Come appare evidente in Fig. 5.1.8, la dispersione a Roma, pari al 27%, è risultata in linea con quella media registrata nelle altre grandi città del centro/nord Italia.

Considerando infine la spesa sostenuta per gli utenti del SII, l'Agenzia ha effettuato un confronto sulle tariffe richieste nelle grandi città, calcolando la spesa annua per quattro tipologie familiari sulla base di alcune stime di consumo⁹. Per le elaborazioni è stato ipotizzando un consumo domestico medio pro capite di circa 85 mc/anno; solo per il nucleo monocomponente è stato stimato un consumo leggermente superiore alla media (pari a 90 mc/anno), mentre per le altre famiglie si è considerato un consumo addizionale di 80 mc/anno per ogni componente aggiuntivo (arrivando a 330 mc per la famiglia di quattro persone). Per tutte le tipologie familiari, le tariffe di Roma sono risultate più elevate di quelle di Milano (che tuttavia sono particolarmente basse rispetto a quelle delle altre città)

ma comunque inferiori rispetto alla media delle grandi città (Tav. 5.1.8).

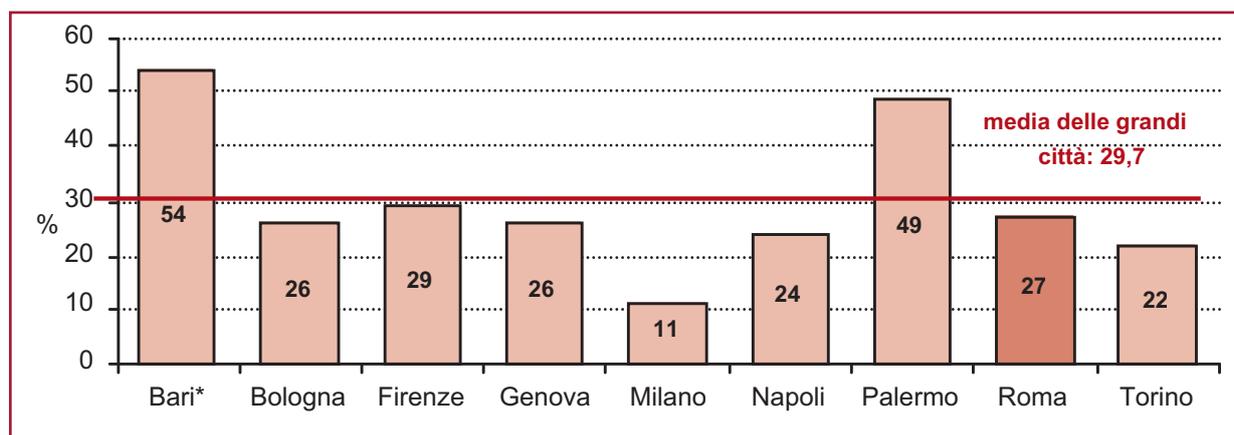
Inoltre, volendo valutare il rapporto tra l'entità della spesa a carico delle famiglie e l'efficienza del servizio, si è messo a confronto un indicatore di spesa con uno di efficacia relativi al SII (Fig.5.1.9).

Infatti, considerando che l'attuale tariffa del SII è data dalla sommatoria di più voci relative ai servizi di acquedotto, depurazione e fognatura, è possibile analizzare quale sia la relazione tra entità della tariffa e l'indicatore 2010 di copertura del servizio di depurazione, che anche nell'ambito delle grandi città non sempre è esteso a tutta la popolazione. Roma, insieme a Milano e Torino (quadrante A), oltre a garantire una copertura quasi universale del servizio (100% a Milano e Torino e oltre il 95% a Roma) offre tariffe contenute.

Situazione opposta si realizza invece a Firenze e Genova (quadrante B) dove le tariffe sono alte e la copertura bassa; d'altronde, poiché la tariffa per il SII copre costi e investimenti del servizio, laddove le infrastrutture sono indietro (sia per stato di conservazione, sia – appunto – per estensione e quindi copertura del servizio) i gestori, al fine di mantenere invariati i ricavi garantiti, possono richiedere (tramite tariffe più elevate) maggiori risorse agli utenti.

Fig. 5.1.8

Rapporto tra acqua immessa in rete e acqua consumata nelle grandi città (2010)



(*) Dato relativo al 2008.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Legambiente, *Ecosistema Urbano*, 2010.

⁹ Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2011, marzo 2012

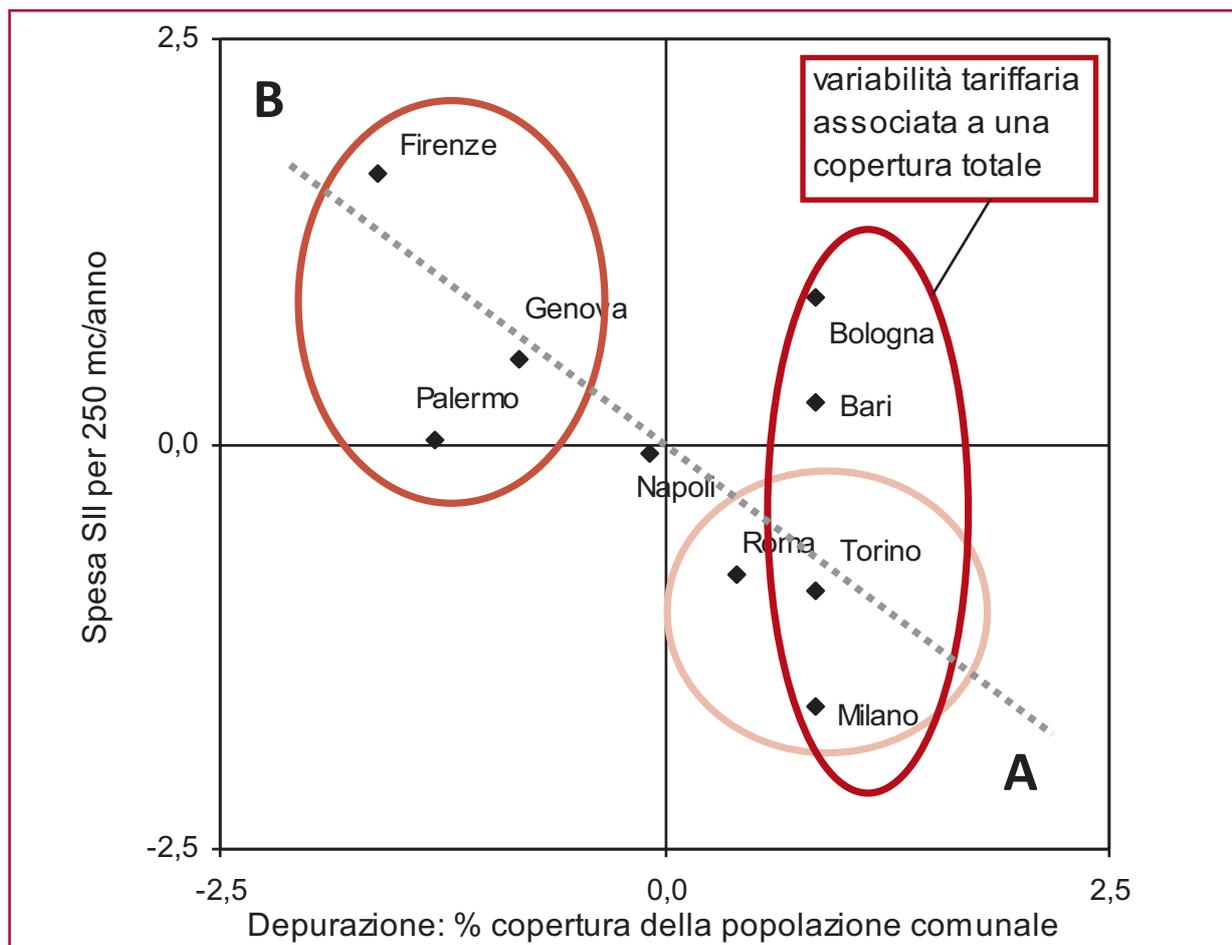
Tav. 5.1.8 Spesa delle famiglie per il SII nelle grandi città (2011)

Famiglia	A	B	BC	C	D
Caratteristiche	pensionato solo	coppia basso reddito	coppia basso reddito con un figlio < 3 anni	coppia reddito medio con un figlio < 3 anni	coppia alto reddito con 2 figli minori studenti
Consumo in mc/anno	90	170	250	250	330
euro/anno					
Bari	139,10	291,62	498,40	498,40	731,85
Bologna	84,97	222,86	584,00	614,00	423,45
Firenze	181,94	316,94	675,43	751,63	1.149,4
Genova	169,15	310,85	548,23	548,23	809,83
Milano	55,48	109,50	166,30	166,30	232,75
Napoli	123,09	283,78	360,76	444,98	606,17
Palermo	125,90	268,77	458,73	458,73	695,79
Roma	94,58	131,10	225,34	311,66	495,35
Torino	138,56	170,91	261,46	291,46	439,43

Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Fig. 5.1.9

Relazione tra spesa della famiglia media per il SII e copertura del servizio di depurazione in termini di percentuale di popolazione servita



Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

5.1.6 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Al fine di verificare il rispetto degli standard di qualità del SII, l'Agenzia ha effettuato, dapprima nel 2006 e poi aggiornandolo per gli anni 2007 e 2008, un monitoraggio sui dati ottenuti da Acea Ato 2 relativi agli standard di qualità contenuti nella Carta dei Servizi. I fattori di qualità sono stati distinti ed analizzati in tre gruppi: uno relativo al servizio di acquedotto, uno a quello di fognatura e depurazione, ed un terzo comune e relativo alla gestione del rapporto contrattuale di fornitura del SII. Per i servizi tecnici,

i fattori di qualità sono stati poi raggruppati in alcune macroclassi che ne potessero sintetizzare la finalità informativa. A ciascun fattore di qualità è stato abbinato il rispettivo indicatore di qualità capace di misurare i livelli delle prestazioni erogate e, in corrispondenza di ciascun indicatore di qualità, è stato riportato, in termini quantitativi, il livello standard specifico garantito del servizio.

La Tav. 5.1.9 illustra i risultati del rispetto degli standard per il periodo 2007-2011, limitatamente a quelle prestazioni per le quali erano disponibili dati per più di un'annualità.

Dall'analisi dei risultati è emerso come le maggiori cri-

Tav. 5.1.9 Eventi entro lo standard di riferimento della Carta dei Servizi del SII di Acea Ato 2

Codice Agenzia Roma	Fattore di qualità	Oggetto	Indicatori di qualità	Eventi negli standard (%)					Variaz. 2007-2011 (%)
				2007	2008	2009	2010	2011	
Continuità e regolarità nell'erogazione									
1b/1	interventi programmati	preavviso per interventi con sospensione fornitura	temp.min. (h)	98	98	100	100	98	0,0
1b/2	sosp. servizio programmate	durata delle sospensioni programmate fornitura	temp.max. (h)	100	98	99	100	100	0,0
Tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto									
2a/1	pronto intervento	durata delle sospensioni programmate fornitura	temp.max. (h)	90	94	91	89	87	-3,3
2a/2	pronto intervento	primo intervento per mancanza d'acqua chiamata entro le ore 16	temp.max. (h)	82	83	81	80	80	-2,4
2b	pronto intervento	primo intervento per mancanza d'acqua chiamata serale o notturna	temp.max. (h)	82	83	82	81	80	-2,4
2c	pronto intervento	primo intervento -guasto interrato	temp.max. (h)	97	97	97	90	88	-9,3
2d	pronto intervento	primo intervento - guasto fuori terra	temp.max. (h)	93	94	89	74	69	-25,8
2f	pronto intervento	ripristino del servizio per mancanza d'acqua (autobotti dopo 48 ore)	temp.max. (h)	98	98	98	97	96	-2,0
Rapidità nei tempi di allacciamento									
3a	attivazione dell'utenza	nuovi allacci - opera di derivazione esistente ed idonea	temp.max. (gg. lav.)	97	98	99	97	97	0,0
3b/1	preventivazione	nuovi allacci - rete idrica esistente ed idonea	temp.max. (gg. lav.)	n.d.	n.d.	81	87	87	7,4 (a)
3b/2	esecuzione	nuovi allacci - rete idrica esistente ed idonea	temp.max. (gg. lav.)	84	83	92	92	93	10,7
3b/3	attivazione utenza	nuovi allacci - rete idrica esistente ed idonea	temp.max. (gg. lav.)	76	80	92	92	90	18,4
3c/1	preventivazione	trasformazione da bocca tarata a contatore	temp.max. (gg. lav.)	n.d.	n.d.	86	97	97	12,8
3c/2	esecuzione	trasformazione da bocca tarata a contatore	temp.max. (gg. lav.)	n.d.	n.d.	n.d.	81	83	2,5 (b)
3c/3	attivazione utenza	trasformazione da bocca tarata a contatore	temp.max. (gg. lav.)	n.d.	n.d.	89	90	90	1,1 (a)
Correttezza nella misura dei consumi									
5a	verifica del contatore	richiesta verifica da parte dell'utente	temp.max. (gg. lav.)	93	95	94	91	90	-3,2
5b	verifica del contatore	richiesta verifica in contraddittorio da parte dell'utente in laboratorio	temp.max. (gg. lav.)	100	75	100	100	n.a.	0,0 (c)
5c	verifica del contatore	sostituzione contatore	temp.max. (gg. lav.)	n.d.	n.d.	87	89	90	3,4 (a)

(segue)



Tav. 5.1.9 Eventi entro lo standard di riferimento della Carta dei Servizi del SII di Acea Ato 2 (segue)

Codice Agenzia Roma	Fattore di qualità	Oggetto	Indicatori di qualità	Eventi negli standard (%)					Variaz. 2007-2011 (%)	
				2007	2008	2009	2010	2011		
Servizio fognatura e depurazione	Tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto									
	7a	pronto intervento	primo intervento - guasto interrato con situazione di pericolo	temp.max. (h)	100	90	100	100	67	-33,0
	7b	pronto intervento	primo intervento - guasto interrato	temp.max. (h)	98	94	96	91	98	0,0
	7c	pronto intervento	primo intervento - rigurgito o esondazione con situazione di pericolo	temp.max. (h)	n.a.	100	100	100	100	0,0 (d)
	7d	pronto intervento	primo intervento - rigurgito di tubazione interrata	temp.max. (h)	99	94	93	94	96	-3,0
Gestione del rapporto utenza	Gestione del rapporto contrattuale									
	8a	cessazione della fornitura	richiesta di cessazione	temp.max. (gg. lav.)	31	39	84	87	86	177,4
	8b	morosità	richiesta di riattivazione	temp.max. (gg. lav.)	100	100	100	100	100	0,0
	8c	controllo fatturazione	richiesta controllo fatturazione	temp.max. (gg. lav.)	100	100	94	96	99	-1,0
	8d/1	tempi di attesa agli sportelli	tempo d'attesa	temp. medio (min)	65	75	85	86	56	-13,8
	8d/2	tempi di attesa agli sportelli	tempo d'attesa	temp.max. (min.)	84	90	100	100	100	19,0
8e	corrispondenza con gli utenti	tempo risposta	temp.max. (gg. lav.)	72	83	85	89	85	18,1	

(a) la variazione è 2009-2011.

(b) la variazione è 2010-2011.

(c) la variazione è 2007-2010.

(d) la variazione è 2008-2011.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2.

ticità riguardino proprio la completezza e accuratezza del quadro informativo disponibile, sia in generale ai primi due anni di osservazione, sia in particolare alla macroclasse "Rapidità nei tempi di autorizzazione" del servizio di fognatura e depurazione.

Nel 2011 tutti gli indicatori di qualità analizzati presentano percentuali di rispetto dello standard superiori all'80%, ad eccezione del primo intervento per guasto idrico fuori terra (69%), del primo intervento per guasto interrato di fognatura con situazione di pericolo (67%) (entrambi essenzialmente solo in questo ultimo anno), e del tempo medio di attesa agli sportelli (56%).

Negli ultimi cinque anni i miglioramenti relativi al servizio di acquedotto hanno interessato principalmente gli standard relativi alla rapidità nei tempi di allacciamento, mentre sono peggiorati (pur rimanendo in valore assoluto superiori, con un'unica eccezione, all'80%) quelli relativi alla tempestività nel ripristino in caso di guasto. Da segnalare, in particolare, l'avvio della rilevazione a partire dal 2009/2010 di alcuni indicatori soggetti rimborso au-

tomatico per eventuale violazione degli standard. Per il servizio fognatura e depurazione, l'unico significativo peggioramento è relativo al servizio di primo intervento per guasto interrato con situazione di pericolo (anche se la numerosità totale dei casi è dell'ordine della decina).

Se si esclude il rispetto del tempo medio di attesa medio agli sportelli, come già detto peggiorato al 56% nel 2011 dopo le percentuali dell'85% e 86% del biennio precedente (e -13,8% nel quinquennio), si registrano alcuni decisi miglioramenti nel rapporto con gli utenti, in particolare in caso di evasione delle richieste di cessazione della fornitura, il tempo massimo di attesa agli sportelli e nei tempi di risposta alla corrispondenza.

È peggiorato, invece, il rispetto dello standard relativo alle richieste di verifica del contatore in contraddittorio e sono disponibili dagli ultimi due anni i dati, per altro in miglioramento, relativi alle preventivazioni in caso di allaccio e alle preventivazioni e attivazioni per trasformazioni da bocca tarata a contatore per le quali è anche previsto il rimborso in caso di violazione degli standard.

5.2 Energia elettrica

Il comparto elettrico è composto di attività di servizio pubblico erogate in monopolio (trasmissione e distribuzione di energia elettrica) e attività liberalizzate (produzione e commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio). Dal luglio 2007, anche la vendita ai clienti finali è completamente liberalizzata.

La natura del sistema elettrico è tuttavia tale che, al fine di tutelare la concorrenza e il cliente finale, sono soggette a regolamentazione e controllo sia le attività erogate in monopolio che quelle liberalizzate.

Le competenze normative e di regolamentazione del settore elettrico sono prevalentemente nazionali e in gran parte affidate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg).

Per quanto riguarda le attività monopolistiche, la Aeeg fissa le norme che impediscono pratiche anticoncorrenziali e le tariffe di trasmissione e distribuzione; incentiva e controlla inoltre la qualità del servizio dal punto di vista tecnico e commerciale:

- qualità della fornitura (continuità), per cui sono previsti obiettivi e limiti alle interruzioni generate sia sulla rete di trasmissione nazionale che sulle reti di distribuzione, con un sistema di incentivi e penali;
- qualità commerciale, con tempi massimi da rispettare per le diverse prestazioni regolate, soggette in molti casi ad indennizzi automatici a favore dei clienti in caso di adempimento fuori standard.

I controlli sulle attività liberalizzate riguardano il rispetto delle regole di concorrenza, la trasparenza del mercato e la tutela dei diritti degli utenti, che viene attuata fissando e controllando i requisiti minimi di trasparenza della fatturazione, gli standard di qualità commerciale per la vendita (anche questi soggetti ad indennizzo automatico per il caso di mancato rispetto) e la qualità dei canali di contatto.

5.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Per quanto riguarda la distribuzione e la fornitura di energia a livello locale, nel periodo dal 2007 al 2011 sono da segnalare in particolare alcuni interventi dell'Aeeg che interessano direttamente i cittadini e gli utenti del servizio elettrico:

- Completamento della liberalizzazione della vendita finale di energia elettrica (luglio 2007);
- Introduzione del Bonus sociale per le famiglie in stato di disagio economico e per i malati che fanno terapie con uso di macchinari energivori (2008);
- Monitoraggio semestrale della qualità dei call center delle imprese di vendita finale di energia

(dal secondo semestre 2008; vedi par. 5.2.5);

- Introduzione del TrovaOfferte on-line per la comparazione delle offerte commerciali (2008);
- Differenziazione dei prezzi in base alle fasce orarie agli utenti dotati di contatore elettronico (dal 2009 per i non domestici e dal 2010 anche per i domestici);
- Aggiornamento del Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica (TIQE, per i periodi 2008/11 e 2012/15).

Liberalizzazione della vendita di energia elettrica

Da luglio 2007 è stata estesa anche ai clienti domestici la possibilità di accedere alle offerte commerciali sul libero mercato. Il passaggio dal mercato vincolato a quello libero, però, per questa categoria di clienti, è stato reso graduale mediante la possibilità di rimanere serviti alle condizioni economiche stabilite dall'Aeeg, in regime di 'maggior tutela'.

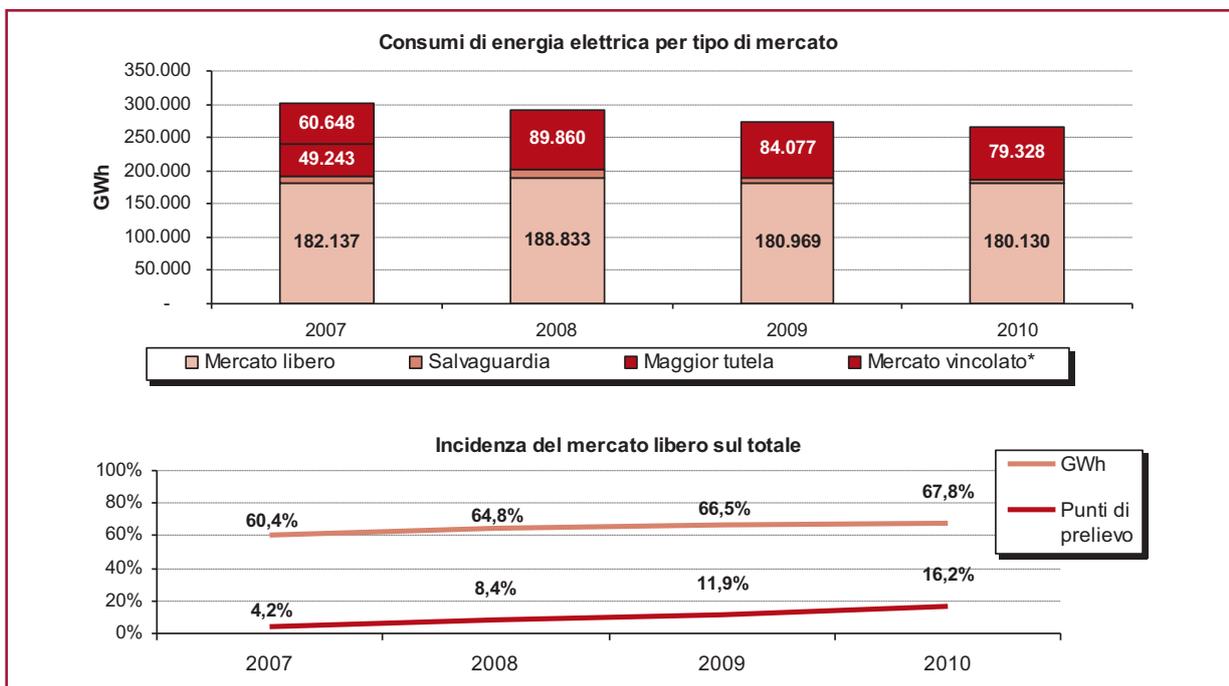
In seguito alla completa liberalizzazione del mercato elettrico, nel periodo 2007/10 è proseguito l'aumento dell'incidenza delle vendite finali e del numero di clienti sul mercato libero [Fig. 5.2.1].

Nel settore domestico, l'adesione al mercato è stata inizialmente tiepida e ha interessato soprattutto i clienti con consumi più elevati (la domanda di energia dei clienti domestici serviti sul mercato libero complessivamente è di circa un terzo superiore alla media del comparto). In tre anni, tuttavia, il ricorso al mercato è quadruplicato [Fig. 5.2.2].

Bonus sociale

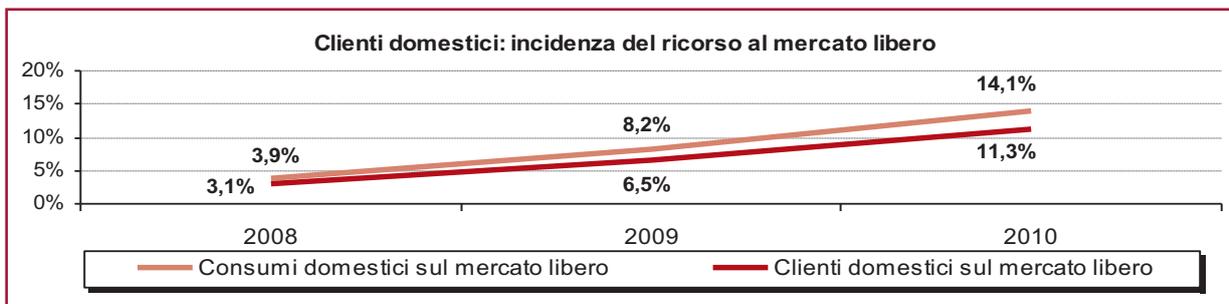
In seguito alla liberalizzazione della vendita finale di energia elettrica ai clienti domestici, è stato introdotto un meccanismo di agevolazione per la spesa elettrica delle famiglie disagiate basato su criteri di compensazione sociale (Decreto Interministeriale 28/12/2007 in GU 41/2008). La transizione verso il mercato libero della vendita implica infatti una graduale eliminazione delle misure volte a favorire genericamente le famiglie con contratti a bassa potenza impegnata per la casa di residenza, senza tener conto dei costi effettivi del servizio e delle reali situazioni di bisogno determinate dalla condizione economica e dalla numerosità dei nuclei familiari.

La nuova impostazione, che sostituisce la precedente, motivata da ragioni di risparmio energetico, tende a riallineare i prezzi di tutte le forniture ai costi effettivi (restituendo quindi ai prezzi il ruolo di favorire l'efficienza dei consumi), perseguendo al tempo stesso gli obiettivi di equità attraverso l'identificazione di due categorie di aventi diritto:

Fig. 5.2.1 Evoluzione del mercato elettrico finale dalla liberalizzazione completa (2007/2010)

(*) Fino a giugno 2007. Da luglio 2007 si è passati alla maggior tutela.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AeeG.

Fig. 5.2.2 Evoluzione del ricorso al mercato libero da parte dei clienti domestici (2008/2010)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AeeG.

- i clienti domestici economicamente svantaggiati, con ISEE fino a 7.500 euro (20.000 euro per famiglie con più di tre figli a carico);
 - i clienti al cui nucleo familiare appartengano persone in gravi condizioni di salute, che presuppongono l'utilizzo di apparecchiature elettroniche mediche per il mantenimento in vita (disagio fisico).
- I due contributi sono cumulabili ma possono essere applicati alla sola utenza dell'abitazione di resi-

denza, con i seguenti limiti di potenza impegnata: 3kW per nuclei fino a 4 persone e 4,5kW per quelli più numerosi.

La Tav. 5.2.1 riporta il bonus sociale per gli anni dal 2008 al 2012.

Il finanziamento del provvedimento avviene mediante una componente tariffaria applicata a tutti i clienti, con l'eccezione degli aventi diritto al bonus. Le agevolazioni sono accreditate indipendentemente

Tav. 5.2.1 Bonus sociale per l'energia elettrica (2008/2012)

Numero componenti	1-2	3-4	Più di 4	Gravi condizioni di salute
Anno				
2008	60	78	135	150
2009	58	75	130	144
2010	56	72	124	138
2011	56	72	124	138
2012	63	81	139	155

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AeeG.

mente dall'eventuale ricorso al mercato e quindi anche nel caso in cui l'utente scelga di abbandonare il regime di maggior tutela.

Prezzi diversificati per fasce orarie

Allo scopo di rendere più efficiente il sistema elettrico, per i clienti serviti in maggior tutela e dotati di contatore elettronico, è stato introdotto l'obbligo di prezzi elettrici differenziati per fasce orarie e mensili (2009 per i non domestici e 2010 anche domestici). Il criterio è quello di differenziare i prezzi in base all'intensità della domanda (di punta, intermedia o bassa), penalizzando i consumi che si verificano in corrispondenza delle punte di domanda, che richiedono la produzione di energia a costi più elevati.

In ogni caso, il meccanismo non è obbligatorio per le offerte sul libero mercato, che possono continuare ad essere monorarie.

Trovaofferte

Allo scopo di rendere più trasparente il sistema delle offerte commerciali dei venditori di energia elettrica, l'AeeG dal 2008 ha messo a disposizione dei clienti domestici un simulatore di spesa on-line sul proprio sito. In base a semplici informazioni relative all'utenza e rinvenibili sulle bollette il motore di calcolo confronta tutte le offerte commerciali attive nella zona del cliente, compresa quella di maggior tutela, calcolando per ognuna la stima di spesa complessiva annua.

Regolazione della qualità

L'Autorità per l'energia ogni 4 anni aggiorna un Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica.

Dal punto di vista della continuità della fornitura, il

Tav. 5.2.2 Standard di continuità della fornitura: periodi di regolazione 2008/11 e 2012/15

Clienti	Concentrazione territorio	2008/09	2010/11	2012/15
Numero di interruzioni lunghe senza preavviso di responsabilità dell'esercente (n./cliente/anno)				
MT/AT	Alta	3		2
	Media	4		3
	Bassa	5		4
BT	Alta		1	
	Media		2	
	Bassa		4	
Durata delle interruzioni lunghe senza preavviso di responsabilità dell'esercente (min/cliente/anno)				
TUTTI	Alta		25	
	Media		40	
	Bassa		60	
Tempo massimo di ripristino della fornitura per interruzioni senza preavviso (h)				
BT	Alta		8	
	Media		12	
	Bassa		16	
MT	Alta		4	
	Media		6	
	Bassa		8	
Tempo massimo di ripristino della fornitura per interruzioni con preavviso (h)				
TUTTI	Tutto		8	

Fonte: elaborazioni Agenzia su delibere Autorità per l'energia n. 333/07 e ARG/elt 198/11.

Tav. 5.2.3 Rimborsi automatici per violazioni del tempo massimo di ripristino (2012/15)

Violazioni del tempo massimo di ripristino	Utenti BT domestici	Utenti BT/MT non domestici fino a 100 kW	Utenti BT non domestici oltre 100 kW	Utenti MT non domestici oltre 100 kW	Utenti BT/MT titolari di impianti di produzione
Superamento standard	30 €	150 €	2 €/kW	1,5 €/kW	1,5 €/kW
Periodi ulteriori	15 € ogni 4h	75 € ogni 4h	1 €/kW ogni 4h	0,75 €/kW ogni 2h	0,75 €/kW ogni 4h
Tetto massimo	300 €	1.000 €	3.000 €	6.000 €	3.000 €

Fonte: elaborazioni Agenzia su Autorità per l'energia, delibera ARG/elt 198/11, Allegato A.

Testo integrato per il periodo 2008/11 ha esteso il regime regolamentazione incentivante (che precedentemente riguardava solo la durata media delle interruzioni) al numero di interruzioni per cliente e ha introdotto un meccanismo di ristoro forfetario per tutti i clienti interessati da interruzioni prolungate al di sopra degli standard fissati per il tempo massimo di ripristino della fornitura.

La Tav. 5.2.2 mostra come gli standard di continuità della fornitura siano stati integralmente confermati anche per il periodo regolatorio 2012/15 senza variazioni. Ciò che viene modificato, con l'obiettivo dichiarato di raggiungere livelli di elevata qualità su tutto il territorio nazionale, è invece il regime degli incentivi, che aumenteranno per i gestori delle zone con più elevati disservizi e diminuiranno per le aree di eccellenza.

Altra innovazione importante introdotta dal Testo integrato 2008/11, come si è accennato, è la previsione di un meccanismo di indennizzi automatici per le interruzioni prolungate oltre le otto ore che, per i clienti in regola con i pagamenti, si applica indipendentemente dalle cause o dalla responsabilità dell'interruzione, sia pure in misura proporzionale al ritardo di riattivazione e salvo successivo diritto di rivalsa se la responsabilità dell'interruzione è imputabile a terzi.

L'aggiornamento del Testo integrato per il periodo 2012/15 estende il meccanismo di premi e penali

per la continuità a tutta la rete di trasmissione, e modifica lievemente i rimborsi per i ritardi nei tempi di ripristino, nel senso che è stata introdotta una previsione specifica per gli utenti titolari di impianti di produzione e che per gli utenti non domestici serviti in media tensione (MT) viene ridotto a 2 ore (anziché 4) il periodo per l'applicazione dei supplementi di rimborso [Tav. 5.2.3].

Per evitare che questo meccanismo produca impatti destabilizzanti sulla gestione economica dei distributori e del gestore della rete di trasmissione, dal 2008 è stato creato un *Fondo per eventi eccezionali* che provvede al rimborso degli indennizzi in caso di cause esterne, eventi eccezionali o di prolungamento delle interruzioni per motivi di sicurezza, ovvero se l'importo complessivo dovuto supera il 2% dei ricavi dei primi o il 7% di quelli del secondo; il fondo è alimentato da un'aliquota annua pagata dai clienti finali e da quote corrisposte dai gestori della trasmissione e della distribuzione in proporzione al rispettivo numero di clienti interessati da interruzioni prolungate oltre gli standard nell'anno precedente (le aliquote sono rimaste invariate nel periodo regolatorio 2012/15; Tav. 5.2.4).

Per quanto riguarda la regolazione della qualità commerciale, nel corso degli anni sono state progressivamente aumentate le prestazioni regolate attraverso il meccanismo degli indennizzi automatici (da corrispondere ai clienti per ogni singolo

Tav. 5.2.4 Aliquote annue di contribuzione al Fondo grandi eventi a carico dei clienti

Utenti BT domestici	Utenti BT non domestici	Utenti MT
0,35 € per punto di prelievo	1 € per punto di prelievo	10 euro per punto di prelievo o immissione

Fonte: elaborazioni Agenzia su Autorità per l'energia, deliberen. 333/07 e ARG/elt 198/11, Allegato A.

adempimento avvenuto in ritardo rispetto ai tempi standard), più efficace del meccanismo generale, che prevede almeno una determinata percentuale di prestazioni entro lo standard.

Dal 2008 erano stati introdotti indennizzi crescenti all'aumentare del ritardo rispetto allo standard; dal 2012 gli importi degli indennizzi sono aumentati, da 30 a 35 euro l'indennizzo minimo e da 90 a 105 euro quello massimo.

I tempi di preventivazione scendono da 20 a 5 giorni lavorativi, mentre vengono introdotti due nuovi standard per le attività di misura: la sostituzione del contatore in caso di guasto deve avvenire entro 15 giorni lavorativi e il ripristino del valore corretto della tensione di fornitura entro 50 giorni lavorativi dalla data di completamento della verifica richiesta dal cliente.

5.2.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

La distribuzione di energia elettrica a Roma è erogata da Acea Distribuzione, mentre la società del Gruppo Acea che vende energia sul mercato libero finale è Acea Energia (ex AceaElectrabel Elettricità; cfr. Fig. 5.2.3).

La liberalizzazione della vendita finale per tutti i clienti anche domestici implica che i cittadini romani dal 2007 dipendono obbligatoriamente da Acea

solo per quanto riguarda la distribuzione, ferma restando la possibilità di rimanere in regime di maggior tutela o di scegliere un'offerta commerciale di Acea Energia.

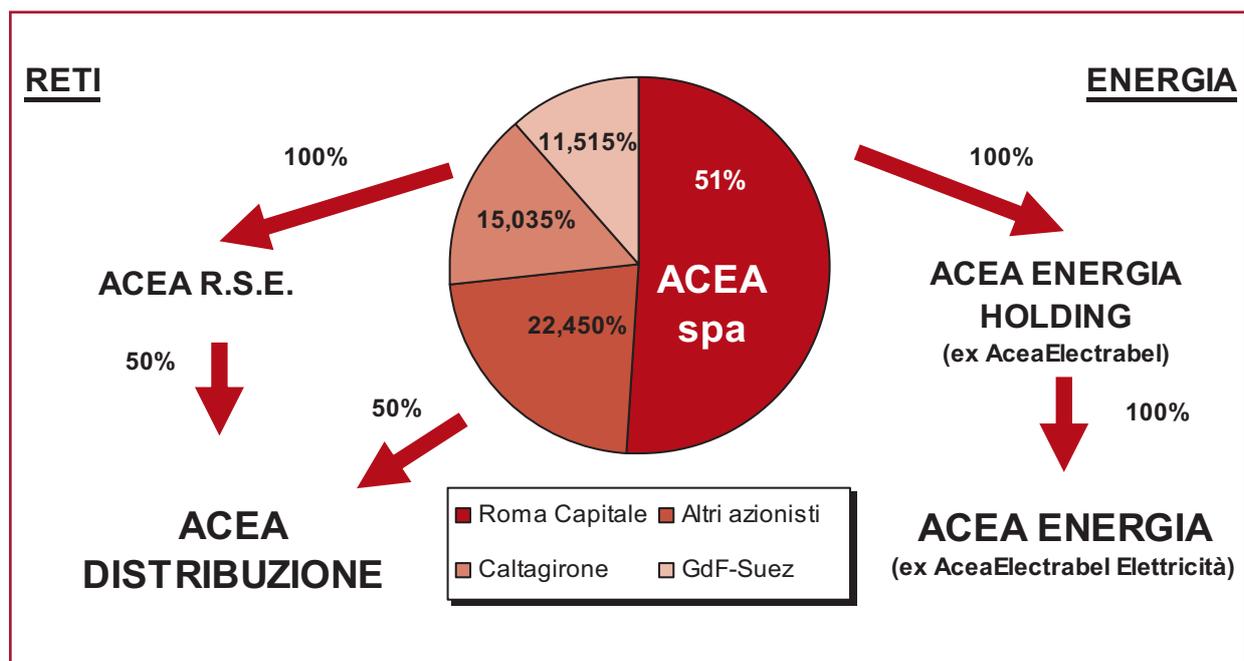
Secondo i dati di Acea Energia, al 2010 i romani forniti in maggior tutela dal gruppo Acea sono 1.350.505 (per una domanda complessiva pari a 4.200 GWh) e quelli passati ad un'offerta Acea sul libero mercato sono circa 119mila (3.700 GWh), il che vuol dire che il gruppo Acea serve ancora quasi il 70% del mercato della vendita finale romana [Fig. 5.2.4]. Acea Energia fornisce inoltre oltre 100mila clienti di dimensioni medio-grandi su tutto il territorio nazionale, per 11.700 GWh.

La distribuzione di energia elettrica agli utenti di Roma Capitale copre l'82% del servizio di Acea Distribuzione, che nel periodo 2007/10 ha visto un aumento di utenza del 2% e un aumento di energia immessa in rete dell'1,3% [Tav. 5.2.5].

La società di distribuzione romana, con questi numeri, serve il 3,6% dell'intero mercato nazionale e rappresenta il più grande distributore locale indipendente. Fra le altre grandi città italiane, solo Milano e Torino sono servite da imprese di distribuzione indipendenti, mentre tutte le altre sono servite da reti locali gestite dall'ex monopolista nazionale, Enel Distribuzione [Fig. 5.2.5].

Fig. 5.2.3

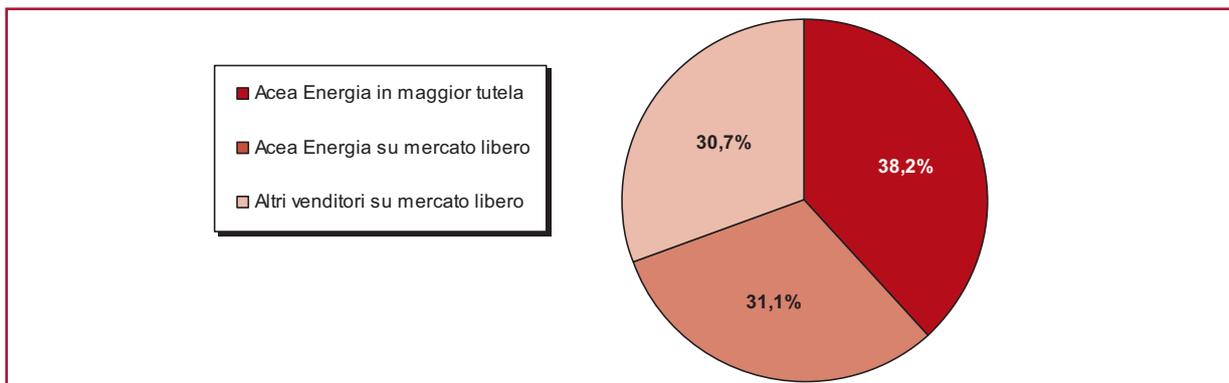
Società del Gruppo Acea operanti a Roma nella distribuzione e nella vendita di energia elettrica



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea spa e Consob (aprile 2012).

Fig. 5.2.4

Composizione della domanda finale di energia elettrica a Roma (2010)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Energia, sito web, aprile 2012.

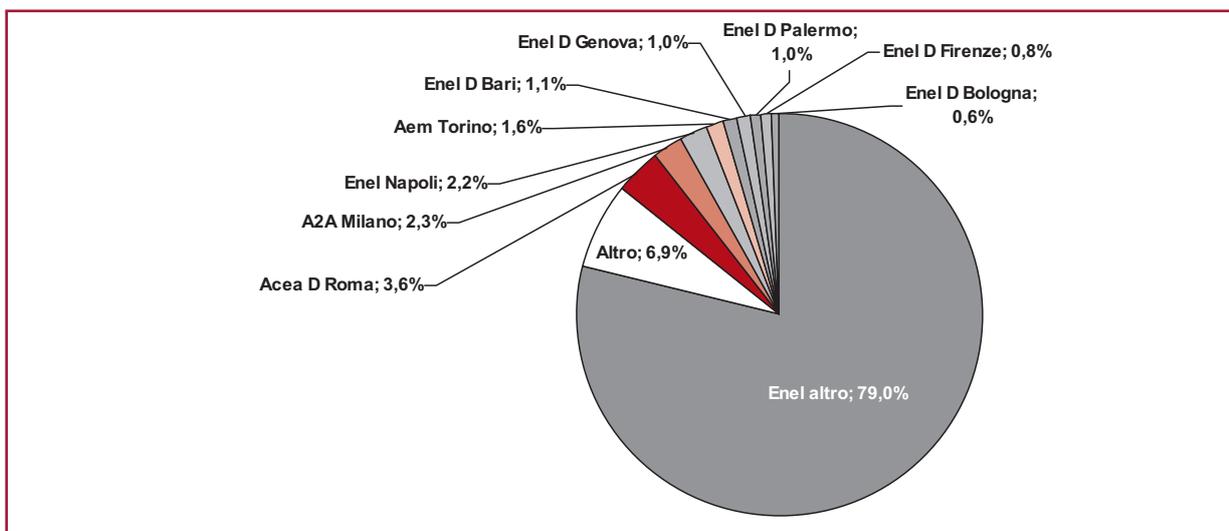
Tav. 5.2.5 Dimensioni operative di Acea Distribuzione (2007/2010)

Clienti serviti (n.)	2007	2008	2009	2010	2010/07	Composizione 2010
Totale, di cui:	1.574.848	1.586.204	1.598.964	1.606.030	2,0%	100,0%
Comune di Roma	1.310.265	1.313.618	1.318.779	1.319.724	0,7%	82,2%
Alta Concentrazione	1.310.265	1.313.618	1.318.779	1.319.724	0,7%	82,2%
Media Concentrazione	191.807	197.167	202.123	205.444	7,1%	12,8%
Bassa Concentrazione	72.776	75.419	78.062	80.862	11,1%	5,0%
Energia immessa in rete (GWh)	2007	2008	2009	2010	2010/07	Composizione 2010
Totale, di cui:	11.747,1	12.012,5	11.982,9	11.900,7	1,3%	100,0%
a maggior tutela	6.147,1	5.311,3	4.917,9	4.549,7	-26,0%	38,2%
a mercato libero	5.597,7	6.698,8	7.062,3	7.348,2	31,3%	61,7%
a Distributori sottesi*	2,3	2,4	2,7	2,9	23,9%	0,02%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeg (numero clienti) e Acea Distribuzione (energia immessa in rete).

Fig. 5.2.5

Il mercato della distribuzione elettrica in Italia nel 2010: dettaglio dei clienti serviti nelle grandi città (Territori Alta Concentrazione)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeg.

5.2.3 Struttura ed evoluzione di costi e corrispettivi

Le Tav. 5.2.6 e 5.2.7 descrivono l'andamento del conto economico di Acea Distribuzione e dei relativi indici nel periodo 2007/10. Dopo l'ultimo risultato di esercizio negativo del 2003, la società romana ha prodotto sempre utili e il 2010 registra un nuovo aumento del risultato di esercizio dopo la flessione del 2009.

Dal punto di vista delle voci parziali, nel periodo aumentano lievemente i ricavi da vendite e prestazioni, ma più del valore della produzione, mentre diminuiscono fortemente i costi per materiali.

Per quanto riguarda gli investimenti, aumentano progressivamente quelli immateriali, mentre vanno diminuendo quelli in attrezzature industriali e commerciali e – nell'ultimo anno – quelli per impianti e macchinari [Fig. 5.2.6].

Fra gli interventi strutturali legati alla liberalizzazione e all'efficienza del sistema, va segnalato che, nel 2010, Acea Distribuzione ha quasi completato il

progetto di installazione dei contatori digitali a Roma, come previsto dall'Aeeg, che aveva fissato un obiettivo del 95% di contatori installati per il 2011. Dal punto di vista dell'utente, i contatori digitali consentono di accedere alle offerte multiorarie (con costi differenziati per fasce orarie) e di monitorare l'andamento effettivo dei propri consumi nel tempo. La Fig. 5.2.7 mostra la progressione delle installazioni dal 2007 al 2010.

5.2.4 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Come si è detto, la qualità del servizio elettrico va messa in relazione sia agli aspetti tecnici, che a quelli commerciali.

La qualità tecnica è strettamente legata all'attività di distribuzione e viene misurata in base alla continuità della fornitura. Gli indicatori misurati e controllati dall'Aeeg a questo proposito sono la durata media e il numero medio per cliente all'anno delle interruzioni lunghe senza preavviso di responsabi-

Tav. 5.2.6 Quadro sintetico del conto economico di Acea Distribuzione (euro/000)

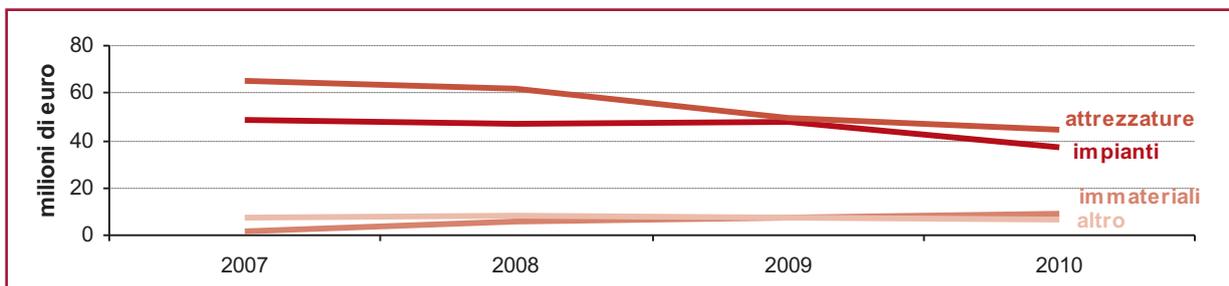
Voci di conto economico	2007	2008	2009	2010	2010/07
<i>Ricavi da vendite e prestazioni</i>	416.357	424.128	431.516	439.370	5,5%
Valore della produzione (A)	490.235	494.528	493.501	494.345	0,8%
<i>Costi per materiali</i>	72.480	57.600	41.458	43.551	-39,9%
<i>Costi per servizi</i>	106.200	108.855	109.263	122.453	15,3%
<i>Costi per godimento beni di terzi</i>	3.004	3.853	3.933	4.216	40,4%
<i>Costi per il personale</i>	86.881	88.132	90.181	91.572	5,4%
<i>Ammortamenti e svalutazioni</i>	104.482	107.453	112.706	117.627	12,6%
<i>Altri costi</i>	13.312	16.311	38.133	13.847	4,0%
Costi della produzione (B)	386.359	382.204	395.674	393.267	1,8%
Valore - Costi della produzione (C=A-B)	103.876	112.325	97.826	101.079	-2,7%
Proventi e oneri finanziari (D)	-31.624	-31.358	-31.699	-28.152	-11,0%
Rettifiche di valore di attività finanziarie (E)	0	0	0	0	0,0%
Proventi e oneri straordinari (F)	3.850	-118	-1.084	-235	na
Risultato prima delle imposte (G=C+D+E+F)	76.102	80.849	65.043	72.692	-4,5%
Imposte (H)	-608	-2419	28.316	27.574	na
UTILE/(PERDITA) dell'esercizio (I=G-H)	76.710	83.268	36.727	45.117	-41,2%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

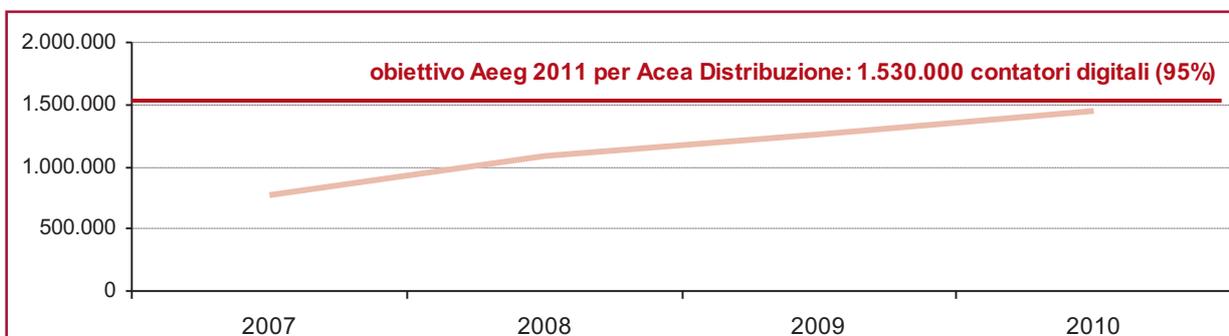
Tav. 5.2.7 Indici di conto economico riclassificato (euro/000)

Acea Distribuzione	2007	2008	2009	2010	2010/07
MOL	216.228	224.335	226.420	225.872	4,5%
	57,6%	57,5%	57,8%	56,7%	-0,9%
Risultato operativo	103.876	112.325	97.826	101.079	-2,7%
	27,7%	28,8%	25,0%	25,4%	-2,3%
Utile/Perdita	76.710	83.268	36.727	45.117	-41,2%
	20,4%	21,3%	9,4%	11,3%	-9,1%
Investimenti	122	117	104	98	-20,0%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

Fig. 5.2.6 Andamento degli investimenti di Acea Distribuzione nel periodo 2007/2010

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

Fig. 5.2.7 Andamento del progetto di installazione dei contatori digitali a Roma (2007/2010)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

Tav. 5.2.8 Indicatori di continuità del servizio di distribuzione a Roma (territorio alta concentrazione)

Interruzioni lunghe senza preavviso di responsabilità dell'esercente	Acea Distribuzione		Scarto Acea Distribuzione rispetto all'obiettivo AeeG	
	2007	2010	2007	2010
Durata Media per Cliente (min) Standard AeeG 25,00 min	49,14	49,56	97%	98%
Numero Medio per Cliente (n.) Standard AeeG 1,00	1,31	1,18	31%	18%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

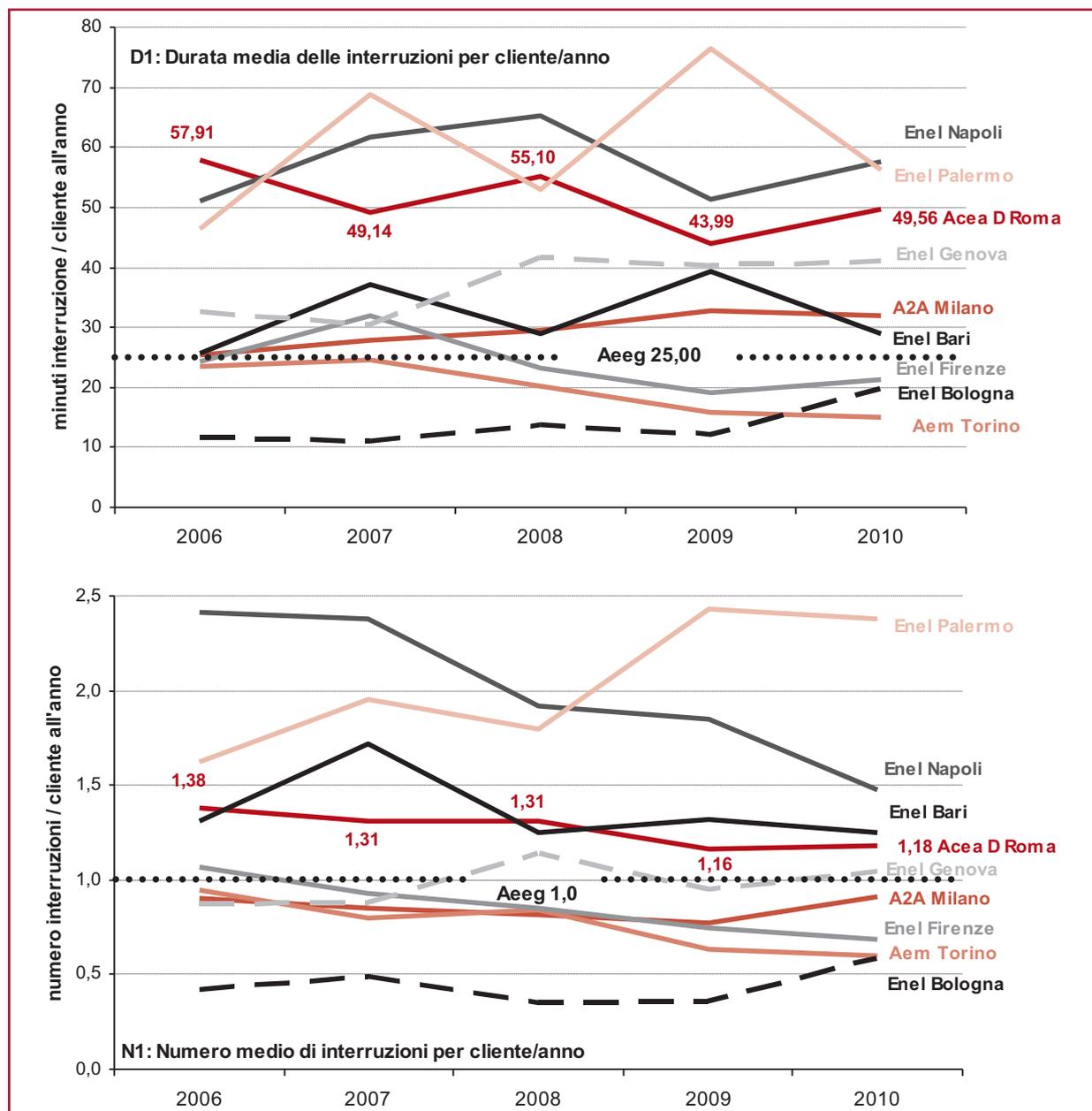
lità dell'esercente. Questi indicatori devono rispettare i tempi standard indicati nella Tav. 5.2.2 e sono soggetti a regolazione incentivante, con premi e penalità che dipendono dai risultati migliori o peggiori delle singole aziende rispetto ai livelli tendenziali che devono seguire per raggiungere gli obiettivi.

La Tav. 5.2.8 riporta gli indicatori ottenuti da Acea Distribuzione nel 2007 e nel 2010 nell'ambito territoriale ad alta concentrazione corrispondente al Comune di Roma: i risultati, entrambi fuori standard, non hanno registrato progressi significativi. Nel periodo osservato, l'indicatore di durata media è ri-

masto praticamente invariato, a un livello doppio rispetto all'obiettivo AeeG, mentre quello del numero di interruzioni per cliente è diminuito, ma non a sufficienza per rientrare nell'obiettivo nazionale (1 interruzione per cliente all'anno).

La Fig. 5.2.8 mostra l'andamento degli indicatori di continuità registrati dai distributori operanti nelle grandi città italiane dal 2007 al 2010. Il confronto mostra subito come le città del nord presentino livelli di qualità della fornitura nettamente migliori rispetto a quelle del centro-sud.

Fig. 5.2.8 Durata media e numero medio per cliente delle interruzioni lunghe senza preavviso di responsabilità dell'esercente nelle grandi città italiane (alta concentrazione)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aegeo.

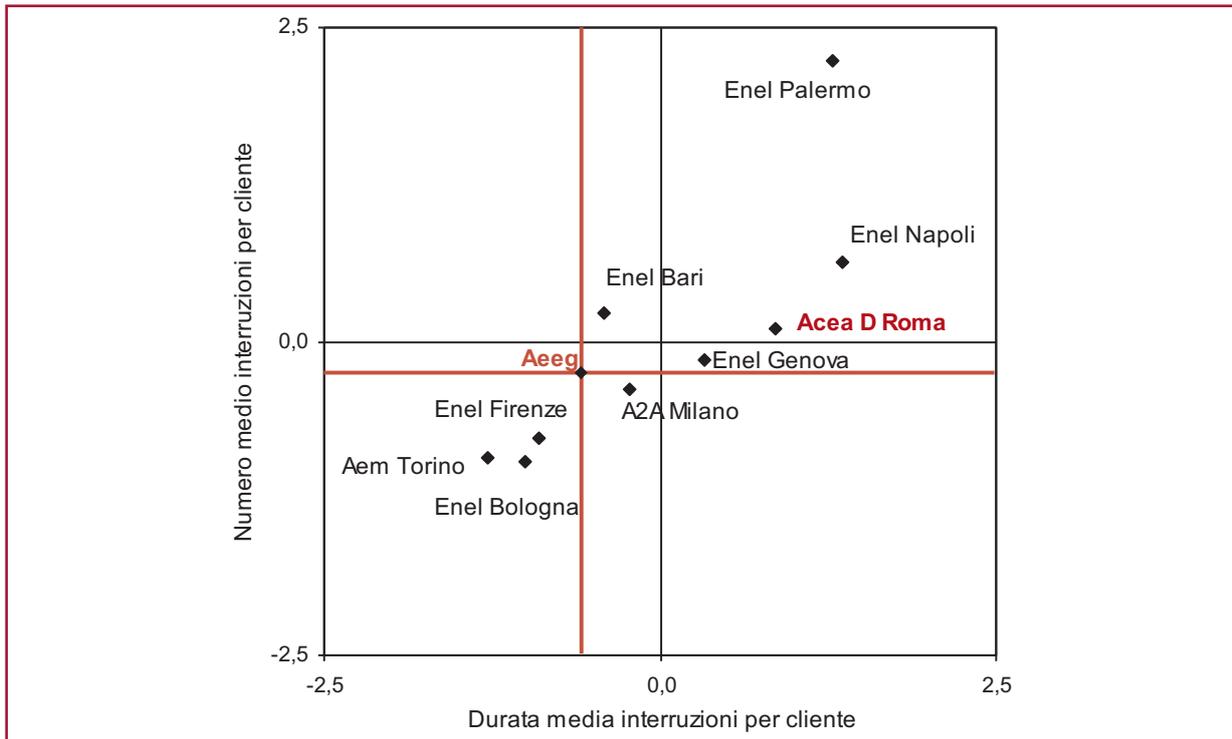
Per quanto riguarda la durata media delle interruzioni (grafico D1, in alto), Acea si posiziona al terz'ultimo posto fra le grandi città, dopo Napoli e Palermo, mentre osservando il numero medio di interruzioni per cliente (grafico N1, sotto) si trova un po' più vicina all'obiettivo, risultando meglio di tutte le città meridionali.

Nella Fig. 5.2.9, i risultati dei due indicatori per grandi città sono messi in relazione, in modo da evidenziare la qualità complessiva della fornitura.

Le città che si trovano in basso a sinistra sono quelle dove la qualità del servizio è migliore, con numero e durata delle interruzioni addirittura inferiore agli obiettivi dell'Autorità: Torino, Bologna e Firenze. A Milano, il numero di interruzioni per cliente è migliore dello standard, ma la durata media è ancora leggermente troppo elevata. Nel quadrante in alto a destra ci sono invece le città dove gli obiettivi non sono stati rispettati: Genova e Bari in misura più contenuta, poi Roma e Napoli e infine Palermo.



Fig. 5.2.9

Relazione fra gli indicatori di continuità del servizio di distribuzione elettrica 2010 nelle grandi città italiane (alta concentrazione)


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeg.

Dal punto di vista del contatto con gli utenti, dal 2008 vengono monitorate con cadenza semestrale le prestazioni dei call center delle imprese che vendono energia e gas.

I venditori devono rispettare gli obblighi minimi e standard fissati dall'Aeeg per il tempo medio di attesa, per la percentuale di chiamate andate a buon fine e per l'accessibilità al servizio. In seguito al monitoraggio semestrale, vengono calcolati punteggi parziali e un indicatore complessivo; le classifiche di qualità vengono poi pubblicate dall'Autorità. Gli obblighi minimi di qualità definiti dall'Aeeg riguardano:

- *struttura dell'albero fonico*: il cliente deve poter parlare con un operatore dopo non più di due scelte (tre se sono presenti più servizi);
- *orario*: almeno 35 ore alla settimana per i servizi con operatore, aumentate a 50 per le imprese che non hanno sufficienti sportelli sul territorio servito;
- *numero verde*: gratuità delle chiamate per il cliente, almeno da rete fissa;
- *informazione*: pubblicazione su internet e sulle fatture del numero verde, degli orari e del tipo di chiamate abilitate.

L'Aeeg ha anche fissato livelli standard per il tempo medio di attesa, per la percentuale di chiamate an-

date a buon fine e per l'accessibilità al servizio. Sulla base di questi standard sono stati elaborati tre indicatori, che riflettono il livello complessivo di varie prestazioni:

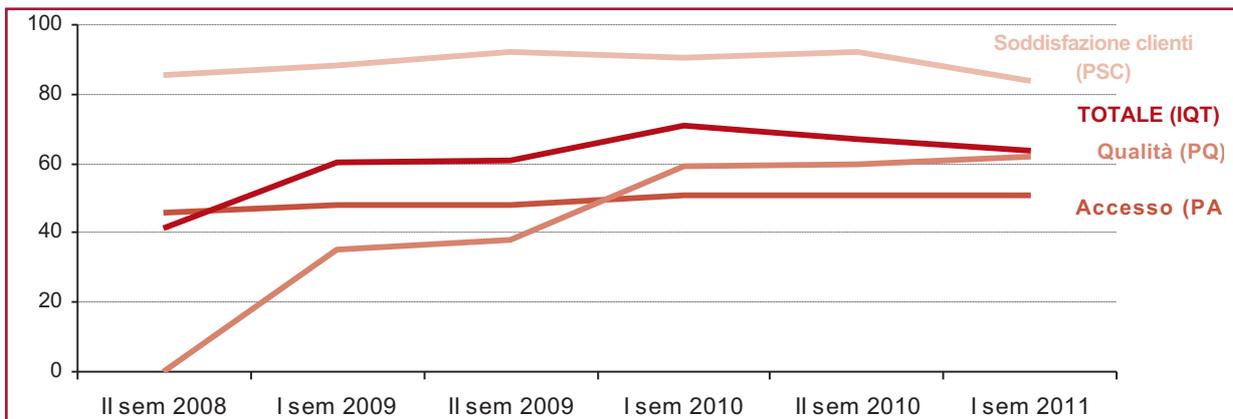
- *accesso (PA)*: disponibilità delle linee telefoniche, accessibilità (orari e giorni di apertura dei call center) e gratuità delle chiamate anche dalla rete mobile;
- *qualità (PQ)*: tempi medi di attesa prima di riuscire a parlare con un operatore, percentuale di chiamate con risposta di un operatore, possibilità per il cliente di essere richiamato, segnalazione del numero di chiamate che precedono in coda o del tempo stimato di attesa, semplicità dell'albero di navigazione in fase di accesso, eventuale presenza di un portale internet, adozione di iniziative con le Associazioni dei consumatori;
- *soddisfazione dei clienti (PSC)*: indagine statistica semestrale svolta dall'Aeeg su un campione dei clienti che hanno telefonato ai call center delle varie imprese.

Le aziende registrano tutte queste informazioni e sono tenute ad inviarle periodicamente all'Aeeg.

Dal 2010, la rilevazione è differenziata in base alla tipologia di cliente, distinguendo quelli serviti in maggior tutela rispetto a quelli con contratti sul libero mer-

Fig. 5.2.10

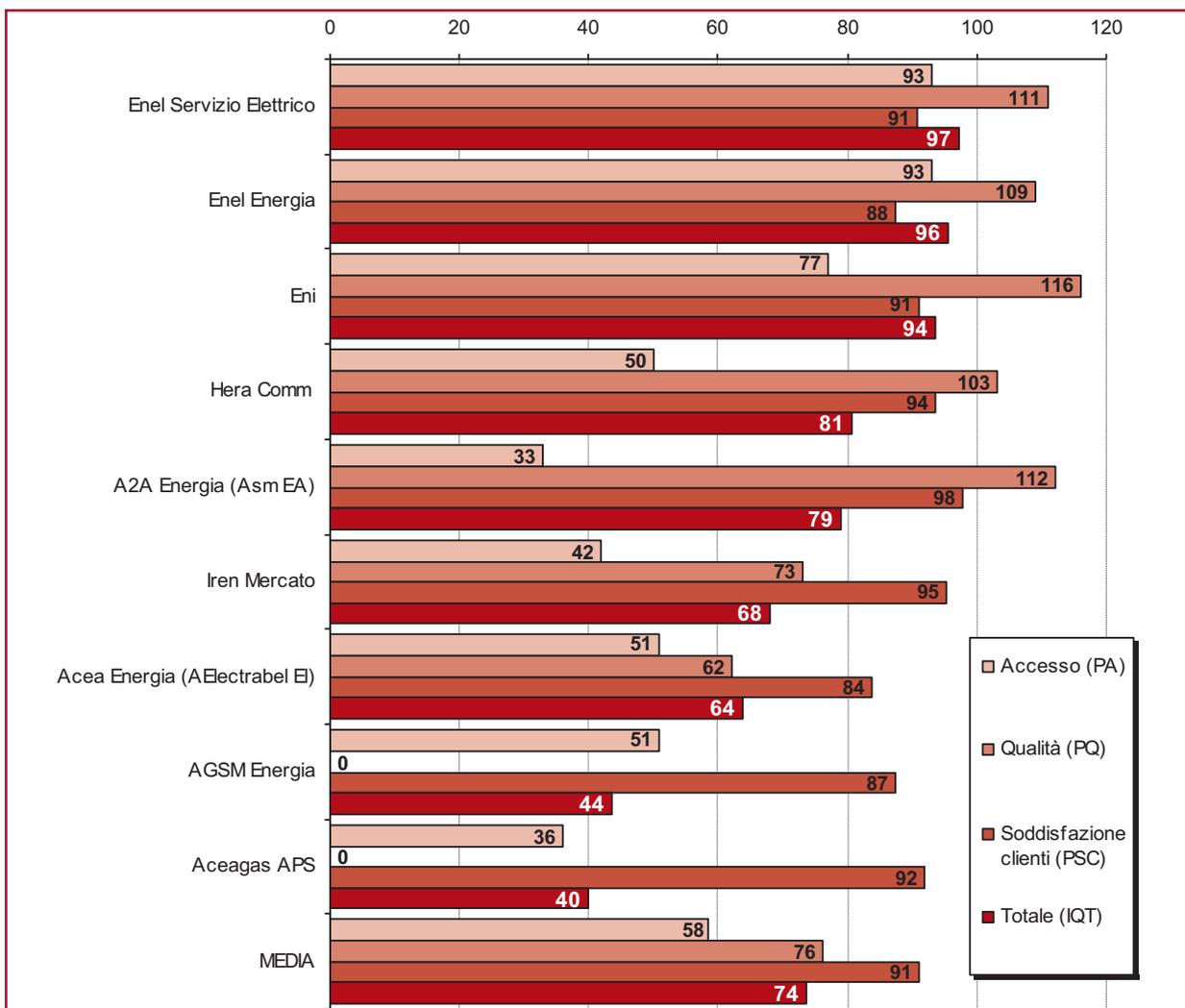
Monitoraggio della qualità dei call center dei fornitori di energia: indicatori di AceaElectrabel (2008/10) e di Acea Energia (2011)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeq.

Fig. 5.2.11

Qualità dei call center dei fornitori di energia (I semestre 2011): dettaglio dei fornitori collegati a imprese di distribuzione



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeq.



cato. In base ai risultati effettivamente rilevati dai call center aziendali vengono assegnati dei punteggi parziali per ognuno di questi indicatori, su cui poi viene calcolato il punteggio complessivo (IQT), che permette una valutazione comparativa dei servizi offerti dalle singole aziende di vendita. Il calcolo del punteggio IQT assegna un peso 0,3 alla soddisfazione dei clienti (PSC) e un peso 0,7 agli altri due indicatori.

Acea Energia mette a disposizione dei clienti quattro numeri verdi gratuiti per le chiamate da rete fissa (e altrettanti numeri a pagamento per le chiamate dai cellulari) operativi dal lunedì al venerdì (8-19) e il sabato mattina (8-13). Dei numeri verdi, uno è dedicato ai clienti del servizio elettrico in maggior tutela e gli altri tre sono per il libero mercato (informazioni su offerte commerciali Acea Energia, utenze elettriche e utenze gas).

La Fig. 5.2.10 evidenzia l'andamento degli indicatori parziali e del totale dell'azienda di vendita del Gruppo Acea (AceaElectrabel Elettricità fino al 2010, Acea Energia dal 2011) dall'inizio delle rilevazioni semestrali. Il punto di forza del punteggio di Acea è la soddisfazione dei clienti (che però è in leggero calo nell'ultimo semestre), mentre l'indicatore di accesso resta stabilmente medio-basso, anche a causa delle chiamate non gratuite per la telefonia mobile. La qualità è invece andata aumentando nel tempo, dal punteggio nullo del primo monitoraggio (non erano rispettati i requisiti minimi) a un livello medio nel 2011.

La Fig. 5.2.11 mostra il dettaglio degli indicatori parziali 2011 di tutte le imprese di vendita collegate a imprese di distribuzione di energia.

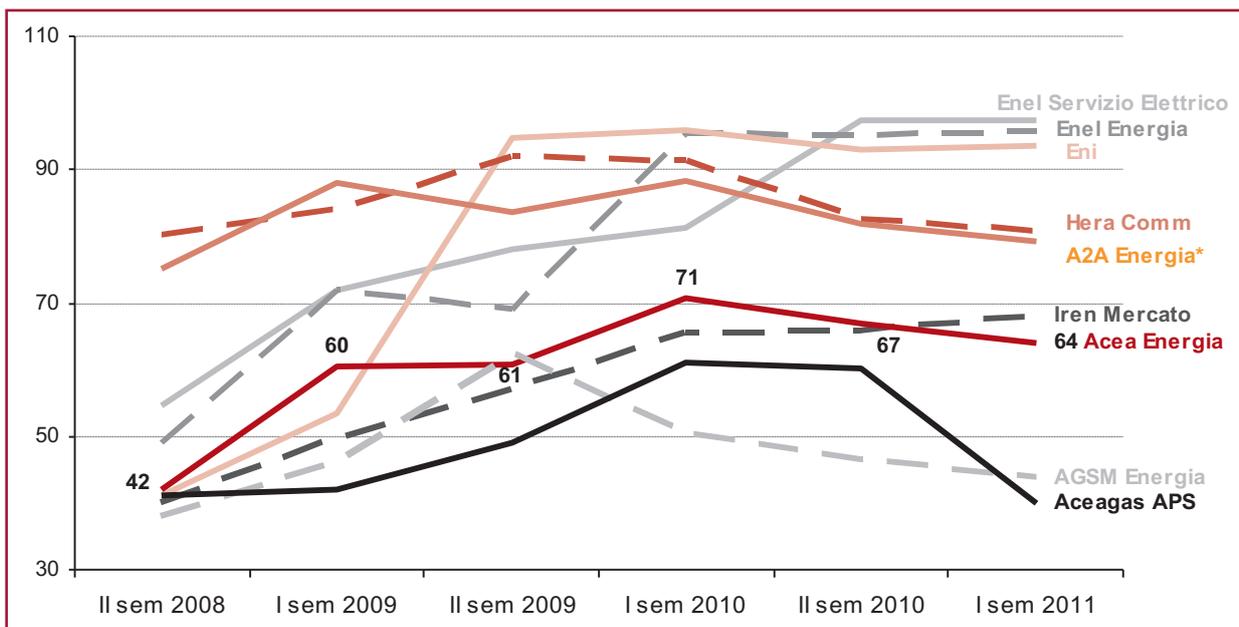
Le prime tre aziende – che ottengono un punteggio sintetico IQT superiore a 90 – sono tutte e tre ex monopoliste; oltre a questa caratteristica, le accomunano risultati parziali tutti molto alti, ma soprattutto quelli di accesso e qualità, il che significa gratuità delle chiamate, tempi brevi di attesa, comunicazioni ai clienti sulla stima dell'attesa residua e semplicità dell'albero fonico.

La soddisfazione dei clienti è invece piuttosto elevata per tutte le aziende (fra 80 e 90 punti), ragione per cui l'84 ottenuto da Acea Energia è comunque il più basso fra i venditori collegati a distributori. In questa classifica parziale, infatti, Acea Energia si posiziona sotto la media e al terz'ultimo posto.

La Fig. 5.2.12 descrive l'andamento del punteggio aggregato IQT per tutte le imprese collegate a distributori dall'inizio della rilevazione, nel 2008: il grafico è molto interessante in quanto mette in luce come sia effettivamente possibile passare in breve tempo da una posizione mediocre ad una di eccellenza. Emerge infatti chiaramente come le tre aziende che al 2011 si trovano in alto nella graduatoria siano partite da valori molto bassi (soprattutto Eni, che nel secondo semestre 2008 aveva un punteggio inferiore a quello di AceaElectrabel Elettricità), ma hanno conseguito continui e rilevanti miglioramenti.

Fig. 5.2.12

Monitoraggio della qualità dei call center dei fornitori di energia : andamento dell'indicatore aggregato IQT dei fornitori collegati a distributori (2008/11)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeg.

Hera e A2A hanno mantenuto valori più costanti, fra i migliori all'inizio della rilevazione, meno eccellenti verso la fine.

Acea ha invece seguito un andamento simile a quello di Iren, con un miglioramento non molto accentuato, che alla fine del periodo la lascia in posizione medio-bassa.

Infine, i servizi energetici sono regolamentati dal punto di vista della qualità commerciale, in relazione ai tempi di adempimento di distributori e venditori rispetto alle prestazioni di propria competenza richieste dai clienti.

L'Aeeg distingue fra prestazioni soggette a standard generali (una determinata percentuale di prestazioni deve essere soddisfatta entro il tempo standard fissato) e prestazioni soggette a standard

specifici: queste ultime, più rilevanti, devono essere obbligatoriamente soddisfatte entro lo standard pena la corresponsione di un indennizzo automatico al cliente da accreditare nella prima bolletta utile e – se non sufficiente – nelle successive.

La tempestività del regime di indennizzi automatici, molto efficace nell'incentivare la qualità, è a sua volta garantita dall'incremento dell'indennizzo dovuto se gli accrediti avvengono in ritardo.

L'Aeeg fino al 2009 ha pubblicato nel proprio sito i risultati di qualità commerciale delle imprese energetiche, ma in seguito la banca dati è stata rimossa. Per questo motivo, di seguito le informazioni più aggiornate sull'argomento sono riferite al 2009 e l'andamento temporale interessa solamente il periodo 2007/09.

La Tav. 5.2.9 mostra i risultati 2009 delle imprese

Tav. 5.2.9 Indicatori di qualità commerciale soggetti ad indennizzo automatico del servizio di distribuzione nelle grandi città italiane - utenti serviti in BT (2009)

Tempi medi effettivi di adempimento per prestazioni a carico del distributore soggette a indennizzo automatico	Acea Distribuzione Roma	A2A Milano	Enel Distribuzione Napoli	Aem Torino Distribuzione	Enel Distribuzione Palermo	Enel Distribuzione Genova	Enel Distribuzione Bologna	Enel Distribuzione Firenze	Enel Distribuzione Bari	MEDIA
Preventivazione di lavori su rete BT	8,3	10,6	8,3	11,3	10,9	9,6	10,1	7,8	7,2	9,3
Standard 20 gg lav - FS (%)	0,3	4,4	0,1	6,1	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	1,3
Esecuzione di lavori semplici	4,7	8,5	7,2	4,6	7,5	9,5	6,0	5,8	4,4	6,5
Standard 15 gg lav - FS (%)	0,1	1,3	0,1	0,9	0,1	0,8	0,0	0,0	0,0	0,4
Attivazione fornitura	2,3	3,2	1,0	2,5	1,0	1,2	0,9	0,9	0,8	1,5
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,1	1,0	0,0	1,3	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3
Disattivazione fornitura	3,7	2,9	1,0	3,8	1,0	1,2	0,8	0,9	0,8	1,8
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,1	0,5	0,1	6,9	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8
Riattivazione per morosità	0,3	0,3	0,2	0,5	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Standard 1 giorno feriale - FS (%)	0,1	1,2	2,2	1,1	2,2	1,6	0,7	1,1	1,4	1,3
Verifica del gruppo di misura	8,3	8,2	7,6	6,3	5,8	6,2	7,0	6,5	4,5	6,7
Standard 15 gg lav - FS (%)	0,1	4,5	0,1	0,2	0,0	0,0	0,3	0,0	0,2	0,6
Verifica della tensione	6,0	16,0	21,3	11,0	14,5	21,4	24,3	19,4	19,4	17,0
Standard 30 gg lav - FS (%)	0,0	10,0	3,7	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: gg lavorativi h 8-18	2,1	3,0	1,6	1,5	1,6	1,7	1,4	1,3	1,2	1,7
Standard 3 ore - FS (%)	15,2	10,8	0,3	3,3	0,3	2,7	0,0	0,1	0,0	3,6
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: h 18-8 e gg non lavorativi	2,1	2,4	1,7	1,3	1,7	1,8	1,5	1,4	1,3	1,7
Standard 4 ore - FS (%)	7,1	2,1	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0	0,3	0,1	1,1
Puntualità per appuntamenti personalizzati (standard 2 ore)	0,2	0,3	0,3	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2
Puntualità per appuntamenti posticipati (standard 2 ore) - FS (%)	0,7	0,6	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2

Legenda: FS – fuori standard.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Aeeg.

di distribuzione che erogano il servizio nelle grandi città italiane in merito agli standard specifici: si tratta dei tempi medi di adempimento e della percentuale di adempimenti fuori standard.

Acea Distribuzione nel 2009 ha registrato tempi medi di adempimento largamente inferiori ai tempi standard dell'Aeeg per tutte le prestazioni soggette ad indennizzo automatico. Solo in due casi, inoltre, le percentuali di adempimento fuori standard sono superiori all'1%: si tratta del ripristino della fornitura in seguito a guasto del contatore segnalate dai clienti sia in ore lavorative che non lavorative, per cui, pur rispettando in media il tempo standard, il numero di richieste soddisfatte oltre le 3/4 ore previste è stato rispettivamente pari al 15% e al 7%.

Dal punto di vista comparativo, i tempi (ma soprattutto le percentuali di adempimenti fuori standard) di Acea risultano migliori (inferiori) rispetto alla media del campione osservato per la maggior parte delle

osservazioni. Fanno eccezione, oltre al ripristino del servizio in seguito al guasto del contatore, solo i tempi medi di attivazione-disattivazione della fornitura, peraltro, come già detto, largamente inferiori agli standard previsti.

La Tav. 5.2.10 mostra la variazione nel tempo degli indicatori di qualità commerciale soggetti ad indennizzo automatico di Acea Distribuzione.

A parte le due criticità segnalate in precedenza, si può osservare come tutte le percentuali di adempimenti fuori standard siano andate diminuendo nel periodo osservato e che nel caso della verifica della tensione (passata al regime di indennizzi automatici dal 2008) il tempo medio di adempimento sia leggermente aumentato (per la verità sempre nel rispetto dell'obiettivo nazionale), mentre sono radicalmente diminuite le percentuali fuori standard.

Tav. 5.2.10 Andamento degli indicatori di qualità commerciale soggetti ad indennizzo automatico di Acea Distribuzione - utenti serviti in BT

Tempi medi effettivi di adempimento per prestazioni a carico del distributore soggette a indennizzo automatico	2007	2008	2009	2009/07
Preventivazione di lavori su rete BT	9,7	9,3	8,3	-14,1%
Standard 20 gg lav - FS (%)	0,5%	0,2%	0,3%	-0,2%
Esecuzione di lavori semplici	6,8	5,8	4,7	-30,4%
Standard 15 gg lav - FS (%)	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%
Attivazione fornitura	2,7	2,4	2,3	-16,7%
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Disattivazione fornitura	3,0	3,2	3,7	22,7%
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%
Riattivazione per morosità	0,5	0,4	0,3	-44,0%
Standard 1 giorno feriale - FS (%)	0,4%	0,1%	0,1%	-0,3%
Verifica del gruppo di misura *	7,1	6,8	8,3	16,2%
Standard 15 gg lav - FS (%)	3,0%	0,1%	0,1%	-2,9%
Verifica della tensione *	6,1	10,0	6,0	-1,6%
Standard 30 gg lav - FS (%)	9,7%	2,0%	0,0%	-9,7%
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: gg lavorativi h 8-18	2,2	2,4	2,1	-3,2%
Standard 3 ore - FS (%)	3,7%	2,8%	15,2%	11,5%
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: h 18-8 e gg non lavorativi	1,4	2,2	2,1	49,3%
Standard 4 ore - FS (%)	0,4%	1,6%	7,1%	6,7%
Puntualità per appuntamenti personalizzati (standard 2 ore) - FS (%) **	0,5%	2,5%	0,2%	-0,3%
Puntualità per appuntamenti posticipati (standard 2 ore) - FS (%) ***	-	-	0,7%	-

Legenda: FS – fuori standard.

(*) Standard generale fino al 2007.

(**) Fino al 2008 il tempo da rispettare, di riferimento per il conteggio degli adempimenti fuori standard, era pari a 3 ore.

(***) Prestazione introdotta nel regime di regolazione dal 2009.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Aeeg.

Tav. 5.2.11 Indennizzi automatici corrisposti dai distributori operanti nelle grandi città italiane in relazione alla regolazione degli standard specifici di qualità commerciale in BT (2009)

Distributori	Indennizzi totali (n.)	Importo totale (€)	Richieste	Indennizzi / richieste	€/ indennizzo	€/ prestazione richiesta
Acea D - Roma	511	31.920	177.372	0,29%	62,47	0,18
A2A Milano	737	48.150	119.099	0,62%	65,33	0,40
Enel D - Napoli	2.397	169.830	255.455	0,94%	70,85	0,66
Aem Torino D	544	31.740	54.905	0,99%	58,35	0,58
Enel D - Palermo	799	53.880	116.989	0,68%	67,43	0,46
Enel D - Genova	368	24.240	68.198	0,54%	65,87	0,36
Enel D - Bologna	135	7.140	75.594	0,18%	52,89	0,09
Enel D - Firenze	202	11.460	71.702	0,28%	56,73	0,16
Enel D - Bari	444	26.340	111.295	0,40%	59,32	0,24
Media				0,55%	62,14	0,35

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Aeeg.

Ciò conferma quindi la validità dell'approccio regolamentare incentivante.

La Tav. 5.2.11 mostra i numeri degli indennizzi corrisposti dalle imprese di distribuzione nelle grandi città italiane. La tavola mostra come Acea Distribuzione risulti fra i migliori operatori, dopo Enel Distribuzione Bologna e praticamente in linea con Enel Distribuzione Firenze.

Solo lo 0,3% delle richieste di prestazioni ha infatti dato luogo alla corresponsione di un indennizzo; l'importo medio per indennizzo (che invece informa sulla tempestività di accredito degli indennizzi in bolletta) è in linea con la media dei grandi distributori.

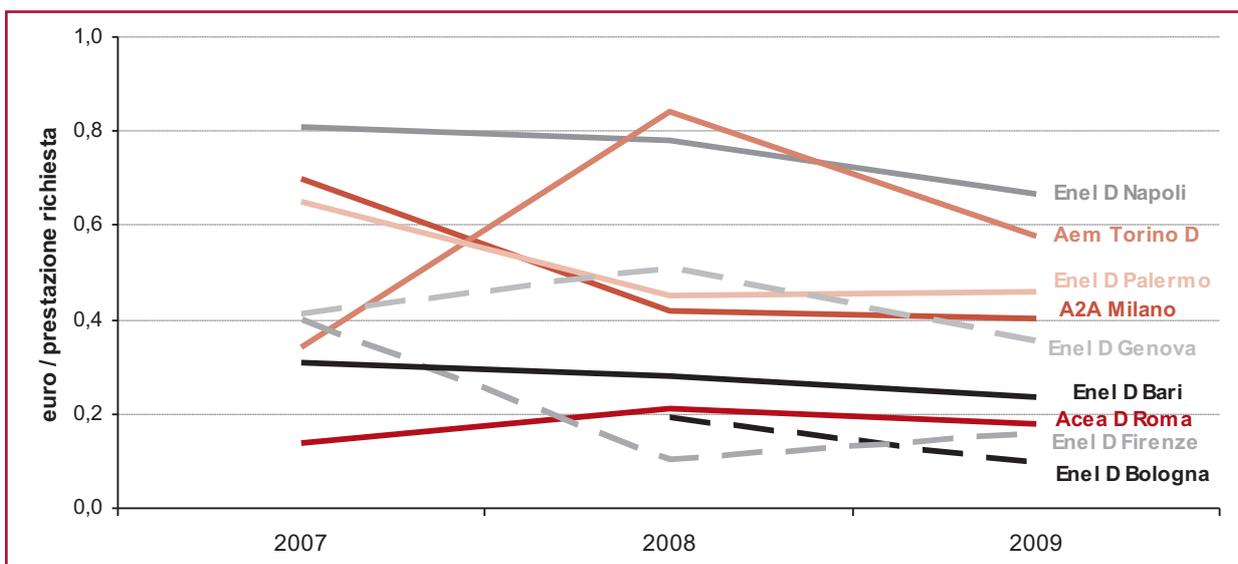
Nella Fig. 5.2.13 è evidenziato l'andamento nel periodo 2007/09 dell'importo medio corrisposto dai grandi distributori per indennizzi automatici sulle prestazioni richieste dai clienti BT.

Questo indicatore informa in modo complessivo sulla tempestività del distributore nel soddisfare le richieste del cliente e nell'accreditare gli indennizzi eventualmente dovuti.

Anche in questo caso Acea compare fra i distributori più efficaci, con un andamento nel tempo costantemente al di sotto della media delle grandi città.

La Tav. 5.2.12 descrive invece i risultati di Acea Distribuzione in relazione agli indicatori generali. A

Fig. 5.2.13 Importo medio degli indennizzi automatici corrisposti dai distributori delle grandi città italiane per prestazioni richieste dagli utenti BT (2007/09)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Aeeg.

Tav. 5.2.12 Indicatori generali di qualità commerciale del servizio di distribuzione a Roma

Prestazioni medie effettive	Preventivi per esecuzione lavori su rete MT		Esecuzione lavori complessi		Risposta a reclami e richieste scritte: distribuzione		Risposta a reclami e richieste scritte: misura	
	n.d.	n.d.	60 gg	85%	20 gg	90%	20 gg	90%
Standard AEEG clienti BT								
2007	-	-	20,3	98,5	12,7	99,9	11,0	100,0
2008	-	-	13,3	99,5	15,5	99,9	14,5	92,9
2009	-	-	136,6	97,4	n.d.	99,3	n.d.	71,1
Standard AEEG clienti MT	40 gg	90%	60 gg	90%	20 gg	95%	20 gg	0,95
2009	17,2	90,2	9,8	100,0	19,7	66,7	19,7	66,7

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di AeeG.

Tav. 5.2.13 Indicatori di qualità commerciale dei rapporti informativi fra distributore e venditore di energia elettrica (Acea Distribuzione, II semestre 2009)

Livelli di qualità commerciale del venditore	Standard AEEG	Tempo medio effettivo di esecuzione	Rispetto standard
Dati tecnici acquisibili con lettura del gruppo di misura	10 gg lav dal ricevimento della richiesta	4,60 gg lav	97,47%
Dati tecnici non acquisibili con lettura del gruppo di misura	15 gg lav dal ricevimento della richiesta	8,37 gg lav	99,60%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di AeeG.

parte l'esecuzione dei lavori complessi nel 2009, tutti i tempi medi di adempimento delle prestazioni richieste ad Acea rientrano nei tempi standard previsti dall'AeeG

Emerge invece una criticità nel 2009 per quanto riguarda i tempi di risposta a reclami e richieste scritte che, sia in relazione agli utenti serviti in BT che in MT, presenta tempi medi al limite degli obiettivi e percentuali di rispetto largamente sotto standard.

La Tav. 5.2.13 mostra i dati 2009 dei due indicatori di tempestività con cui Acea Distribuzione deve for-

nire ai soggetti venditori informazioni circa i propri clienti nel territorio di Roma Capitale e comunque servito dal distributore romano.

Gli indicatori, che rispettano gli standard previsti, sono particolarmente importanti per garantire la corretta concorrenza fra imprese di vendita e la non discriminazione dei venditori non collegati al distributore.

La Tav. 5.2.14, infine, mostra gli indicatori di qualità commerciale del venditore collegato al gruppo Acea dal 2007 al 2009, AceaElectrabel Elettricità. Le pre-

Tav. 5.2.14 Indicatori di qualità commerciale per l'attività di vendita (AceaElectrabel Elettricità, 2007/09)

Livelli di qualità commerciale del venditore	Standard AEEG	Rispetto standard	
		2007	2009
Specifici, soggetti a indennizzo automatico			
Rettifiche di fatturazione	90 gg solari	51,50%	100,00%
Rettifiche di doppia fatturazione	20 gg solari	-	-
Risposta a reclami scritti	40 gg solari	65,10%	90,77%
Generali, non soggetti a indennizzo automatico			
Risposta a richieste scritte di informazioni	95% entro 30 gg solari	-	38,46%
Risposta a richieste scritte di rettifica di fatturazione	95% entro 40 gg solari	-	65,23%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di AeeG.

stazioni di responsabilità del venditore soggette a regolazione della qualità commerciale sono molto più limitate. Si tratta delle rettifiche di fatturazione semplice o doppia e la risposta a richieste e reclami scritti dei clienti.

Da questo punto di vista, le prestazioni di AceaElectrabel Elettricità sono state mediamente insoddisfacenti, anche se – dove era attivo il meccanismo degli indennizzi automatici – il miglioramento nel periodo osservato è stato determinante: gli adempimenti fuori standard sulle rettifiche di fatturazione erano metà delle richieste nel 2007, mentre sono scesi a zero nel 2009; sulle risposte a reclami erano il 35% e sono scesi al 9%.

Viceversa, per gli standard generali, il 2009 mostra ancora un panorama desolante, con percentuali di rispetto dello standard che – anziché raggiungere il 95%, come previsto dall'Aeeg – arrivano al 65% per le risposte a richieste di rettifiche di fatturazione e non raggiungono nemmeno il 40% per i tempi di risposta alle richieste di informazioni.

5.2.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Negli ultimi cinque anni, oltre agli aggiornamenti annuali sullo stato del servizio elettrico contenuti nelle Relazioni annuali, l'Agenzia ha prodotto diversi interventi in merito alla fornitura di energia a Roma.

La qualità dei servizi elettrici è stata infatti oggetto, nell'ultimo periodo, di due ulteriori aggiornamenti annuali basati sui dati di bilancio di Acea Distribuzione e sui risultati dei monitoraggi di qualità commerciale e di qualità dei call center delle imprese energetiche pubblicati dall'Aeeg:

- Qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea nel Comune di Roma (marzo 2010);
- Monitoraggio sulla qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea nel Comune di Roma (giugno 2010);
- Qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea per Roma Capitale (aprile 2011);
- Qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea per Roma Capitale (luglio 2011).

In generale, i servizi energetici forniti dal Gruppo Acea sono stati inoltre inseriti nelle indagini di carattere generale che hanno riguardato i canali di

contatto delle aziende del Gruppo Comune di Roma che erogano servizi pubblici locali:

- Analisi dei servizi di contact center nel Comune di Roma (ottobre 2008)
- Indagine sulla qualità erogata del servizio reso agli sportelli fisici delle imprese di servizio pubblico del Gruppo Comune di Roma (settembre 2009)
- Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma (maggio 2010).

Gli sportelli telematici del Gruppo Acea per l'energia elettrica sono risultati abbastanza soddisfacenti, con il sito web di AceaElectrabel Elettricità (oggi Acea Energia) pienamente rispondente agli standard dal punto di vista tecnologico e della trasparenza, ma che al 2010 presentava ancora spazi di miglioramento soprattutto per la capacità di comunicazione via web e per l'interattività. I canali telefonici Acea per l'energia sono i numeri verdi per i servizi commerciali (AceaElectrabel Elettricità nel 2008) e per la segnalazione dei guasti elettrici (Acea Distribuzione), entrambi in miglioramento rispetto agli anni precedenti (punti di forza: qualità della risposta e organizzazione del servizio); come si è visto, tuttavia, il monitoraggio Aeeg sulla qualità dei contact center dei fornitori elettrici – iniziato nel secondo semestre 2008 (quindi successivamente a quello dell'Agenzia) e ripetuto con cadenza semestrale – posiziona AceaElectrabel Elettricità prima e Acea Energia poi sempre a metà classifica, con risultati inferiori alla media ponderata nazionale (cfr. par. 5.2.4). Per quanto riguarda gli sportelli fisici, infine, quelli centrali di Acea Ostiense sono risultati soddisfacenti sotto quasi tutti i punti di vista, mentre maggiori criticità sono state rilevate a Ostia (2009). La spesa per l'energia elettrica è stata anche inserita nell'edizione 2010 della Spesa delle famiglie, ma – in considerazione del grado di liberalizzazione che consente a tutti i residenti delle grandi città di accedere alle stesse offerte commerciali – è stata esclusa dall'edizione 2011. La spesa energetica incide infatti sui totali, ma non modifica le posizioni delle città nelle graduatorie di spesa totale. Inoltre, essendo il settore regolato solo a livello nazionale, non contribuisce all'analisi delle politiche locali sui servizi, ma, anzi, ne diminuisce l'incisività (per lo stesso motivo, sono infatti esclusi dal calcolo della spesa delle famiglie anche i servizi telefonici).

5.3 Gas

Come il settore elettrico, anche quello del gas è composto di attività di servizio pubblico erogate in monopolio e attività liberalizzate.

Le competenze normative dei settori dell'energia sono prevalentemente nazionali e quelle di regolamentazione in gran parte affidate all'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg).

L'Autorità per l'energia regola i servizi gas forniti in monopolio fissando le tariffe e le norme tecniche che limitano la possibilità di pratiche anticoncorrenziali (che si associano ai controlli del mercato da parte dell'Agcm); incentiva e controlla inoltre la qualità del servizio dal punto di vista tecnico (interruzioni e qualità delle reti), della sicurezza (misure di odorizzazione, controlli e dispersioni) e commerciale.

I controlli delle Autorità indipendenti sulle attività liberalizzate riguardano il rispetto delle regole a favore della concorrenza, la trasparenza del mercato e la tutela dei diritti degli utenti, che viene attuata fissando e controllando i requisiti minimi di trasparenza della fatturazione, gli standard di qualità commerciale per la vendita e la qualità dei canali di contatto.

5.3.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Assetto istituzionale e gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas a Roma

Nel periodo 2007/11 le novità normative hanno riguardato soprattutto gli assetti istituzionali, caratterizzati da una nuova definizione delle scadenze delle concessioni, dall'approssimarsi di numerose gare per l'affidamento del servizio di distribuzione (fra cui quella indetta a settembre 2011 da Roma Capitale) e dall'approvazione definitiva del Decreto ambiti (Decreto del Ministero dello sviluppo economico n. 226 del 12 novembre 2011).

Per quanto riguarda il contesto romano, Italgas svolge il servizio di distribuzione del gas naturale a Roma in forza di una concessione trentennale in esclusiva, rilasciata con un contratto firmato dalle parti nel 1991, che avrebbe dovuto scadere nel maggio del 2021. In seguito, la sopravvenuta normativa comunitaria e nazionale sulla concorrenza nel settore del gas¹⁰ ha disposto la riduzione del tempo massimo della concessione per la distribu-

zione del gas a 12 anni, stabilendo contestualmente per le concessioni in essere (come quella di Italgas per il Comune di Roma) un periodo transitorio con scadenza 31 dicembre 2005, poi prorogato al 31 dicembre 2007, con la possibilità di estendere tale periodo a tutto il 2009 nei casi di distributori privati e/o di servizio dimensionalmente rilevante.

Alla luce di queste innovazioni normative, il 20 gennaio 2006, Italgas e l'Amministrazione romana hanno quindi ricontrattato la concessione, definendo la nuova scadenza al 31 dicembre 2009, secondo l'atto aggiuntivo al Contratto di Servizio precedentemente approvato con DCC 21 dicembre 2005, n. 375. Tale accordo prevedeva anche che Italgas avrebbe continuato oltre il 2009 ad erogare il servizio alle condizioni contrattuali fino all'aggiudicazione della gara.

Sulla base della DCC 375/05 e della firma dell'atto aggiuntivo, il Comune di Roma a dicembre 2009 ha avviato le procedure di gara (DGC 412/09). Tuttavia, nel corso del 2010 l'Amministrazione capitolina è dovuta ricorrere due volte all'Agcm in quanto Italgas non aveva inviato la documentazione e l'informativa dovuta per consentire la predisposizione della documentazione di gara e la partecipazione di eventuali concorrenti. Dopo il secondo sollecito, e dopo un incontro con il Collegio Antitrust (avvenuto l'11 ottobre 2010), Italgas il 21 ottobre seguente ha dato al Comune di Roma la disponibilità a fornire la documentazione richiesta. Naturalmente le procedure di gara hanno subito un ritardo e Italgas è stato multato dall'Agcm per abuso di posizione dominante (complessivamente circa 4,7 milioni di euro, con motivazione congiunta e analoga su ricorso del Comune di Roma e del Comune di Todi; provvedimento A432, avviato il 13 ottobre 2011).

Il 26 settembre 2011 Roma Capitale ha quindi pubblicato il bando per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas (DGCa 286/11); in seguito all'individuazione di alcune incongruenze fra bando e disciplinare di gara nella definizione dei requisiti richiesti alle imprese, con due successive deliberazioni di Giunta è stata approvata la documentazione definitiva e contestualmente prorogata la scadenza originaria per la presentazione delle offerte (dal 6 dicembre 2011 al 23 marzo 2012; DGCa 344/11 e 366/11). La concessione ha una durata di dodici anni a partire da luglio 2012 (e quindi scadenza al 30 giugno 2024).

¹⁰ Direttiva 2003/55/CE; D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164; l. 23 agosto 2004, n. 239; d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito in l. 23 febbraio 2006, n. 51.

Nell'ultima formulazione valida, la partecipazione alla gara era riservata a imprese con un bacino di utenti gas al 2010 di almeno 600mila clienti, mentre la condizione della quantità di gas distribuita (prevista in origine) è stata eliminata. Fra le condizioni di accesso, un contributo *in tantum* a favore di Roma Capitale pari a 850 milioni di euro oltre Iva, un canone pari almeno al 20% della somma del vincolo sui ricavi di distribuzione e misura – VRD+VRM – annuo (per il 2010, la somma era pari a più di 103 milioni di euro, quindi una stima di canone intorno ai 20 milioni di euro/anno) e il pagamento delle spese contrattuali, fiscali e di gara, tenendo presente un valore stimato del contratto pari a 1.245,4 milioni di euro.

Dal punto di vista finanziario, la partecipazione alla gara prevedeva inoltre alcune garanzie, fra cui una cauzione provvisoria di oltre 2 milioni di euro da sciogliere all'atto della sottoscrizione del contratto; una cauzione definitiva di 50 milioni di euro, fino alla fine della concessione; cauzioni provvisorie pari al 10% della valorizzazione dei lavori e degli investimenti previsti nel Piano economico-industriale presentato in sede di gara, da sciogliere progressivamente alla realizzazione dei lavori (da terminare entro 3 anni dalla data dell'affidamento, con penali in caso di ritardo). Inoltre sono state richieste due assicurazioni, ognuna con massimale pari a 5 milioni di euro, per danni a terzi e per danni agli impianti e alle infrastrutture.

Il valore degli impianti del gestore uscente Italgas è stato stimato 794,75 milioni di euro. Per quanto riguarda quelli realizzati dal nuovo gestore in virtù del piano industriale di gara, alla scadenza della concessione, la metà della quota non ammortizzata degli investimenti realizzati andrà gratuitamente a Roma Capitale, mentre il rimanente 50% dovrà essere rilevato, come tutti gli altri investimenti non completamente ammortizzati, secondo l'art. 14.8 del D.Lgs. 164/00.

Il bando e il disciplinare, emessi dall'Amministrazione capitolina poco prima dell'approvazione definitiva del Decreto ambiti, si discostano dal decreto stesso in più parti, alcune importanti. Innanzi tutto, il decreto prevede una gara unica per l'intero ambito, mentre la gara della Capitale riguarda solo la rete di Roma. Ma – ciò che è più importante – i criteri di aggiudicazione della gara si discostano sostanzialmente da quelli definiti dal Ministero dello sviluppo economico, essendo anche molto meno definiti nei dettagli.

In estrema sintesi, i criteri ministeriali entrano molto più nello specifico delle caratteristiche delle reti e del servizio, suggerendo all'Ente affidante di gestire le varie voci in modo da indurre le offerte in gara a riempire eventuali carenze o a rispondere alle specifiche necessità del servizio locale, con particolare attenzione per l'innovazione, l'efficienza energetica, la ma-

nutenzione (soprattutto per i comuni, come Roma, dove la metanizzazione è già avanzata e quindi dove lo sviluppo ulteriore delle reti per estendere il servizio non è più una priorità assoluta), la qualità, la sicurezza e la tutela economica degli utenti.

Il forte grado di dettaglio che il Decreto ambiti prevede per le voci delle tre offerte (economica, tecnica e modalità di gestione) è affiancato da una griglia di pesi di valutazione che danno la misura agli Enti affidanti e alle imprese in gara delle priorità del servizio. Per fare un esempio, il Decreto assegna agli impegni migliorativi sugli indicatori di sicurezza rispetto agli obiettivi nazionali il massimo punteggio per singola voce (22%); l'Ente affidante può scegliere uno o più indicatori su cui richiedere un'offerta incrementale da parte dei partecipanti alla gara, tenendo presenti le caratteristiche del servizio e della rete nel proprio ambito; una buona offerta sulla sicurezza può quindi garantire all'aspirante gestore una posizione di forza in sede di aggiudicazione. La gara di Roma assegna invece ai miglioramenti sulla sicurezza il punteggio più basso per singola voce: 4%, da dividere fra incremento della percentuale di rete in BP e in AP/MP ispezionata annua (il punteggio assegnabile per ognuno dei due indicatori è al massimo 1,6%) e aumento della percentuale di interventi entro un'ora in caso di pronto intervento (dal 90% dell'Aeeg fino a un massimo di 95%; il punteggio massimo attribuibile è 0,8%).

Il peso assegnato ai vari criteri influenza la composizione dell'offerta di gara da parte dei concorrenti, in quanto ogni offerta economica al ribasso (sconti) o al rialzo (canoni, offerte di subentro), ogni impegno di investimento e ogni miglioramento nella gestione del servizio (sia per la qualità commerciale che per la sicurezza) rappresentano costi aggiuntivi o mancati ricavi per l'impresa, che avrà quindi interesse ad esporsi solo per le voci con pesi di valutazione maggiori.

La Tav. 5.3.1 mette a confronto i criteri e i pesi attribuiti alle varie voci da Roma Capitale e dal Decreto ambiti. Per il Ministero l'offerta economica deve avere un peso massimo del 28%, con una prevalenza assoluta della tutela economica degli utenti (sconti sulle tariffe Aeeg, 13%), seguita dai vantaggi economici per l'Affidante (rialzi sul canone annuo e sconto sul prezzario) e poi dalle proposte di investimenti in efficienza energetica. Il disciplinare romano invece prevede un peso dell'offerta economica del 40%, tutto a favore dell'interesse economico dell'Amministrazione: non solo gli sconti sulle tariffe e l'efficienza energetica non sono affatto contemplati, ma – addirittura – i rialzi sul canone annuo pesano per quasi un terzo su tutte le voci di aggiudicazione della gara.

Per quanto riguarda l'offerta tecnica, la più rilevante differenza fra il disciplinare di Roma e quello del Mi-

Tav. 5.3.1 Confronto fra criteri di aggiudicazione della gara per l'affidamento della distribuzione del gas a Roma e criteri previsti dal Decreto ambiti

Criteri di aggiudicazione della gara	Gara di Roma Capitale	Previsioni del Decreto ambiti
Canone annuo da riconoscere all'Ente affidante	30%	5%
Sconto percentuale unico sul prezzario posto a base di gara	5%	5%
Valore patrimoniale residuo richiesto, a conclusione dell'affidamento	5%	non previsto
Sconto rispetto alle tariffe dell'Aeeg	non previsto	13%
Investimenti di efficienza energetica	non previsto	5%
Totale offerta economica	40%	28%
Completezza del progetto presentato, con riferimento alla validità, attendibilità ed adeguatezza delle soluzioni proposte, alla dettagliata descrizione, individuazione e chiarezza di ogni singolo intervento	35%	45% totali, da ottenere con la seguente flessibilità:
Punteggio assegnato dalla comparazione degli elementi di cui allo "All. G) Scheda riassuntiva interventi del progetto industriale" (descrizione degli interventi, unità di misura e quantità)	15%	
Adeguatezza dell'analisi di assetto di rete e degli impianti e della relativa documentazione;	non dettagliato	0-5%
Valutazione degli interventi di estensione e potenziamento	non dettagliato	5-20%
Valutazione degli interventi per mantenimento in efficienza della rete e degli impianti	non dettagliato	5-20%
Innovazione tecnologica, adottata in maniera accelerata o addizionale a quanto previsto dalla regolazione	non dettagliato	5-10%
Totale offerta tecnica	50%	45%
Entità degli scostamenti migliorativi proposti rispetto agli indicatori di qualità commerciale per clienti finali con gruppo di misura fino alla classe G 25, elencati nella delibera AEEG n. 120/2008 e ss.mm.ii., art. 47, tab. H.	6%	5%
Entità degli scostamenti migliorativi proposti rispetto ai valori base dei seguenti indicatori di sicurezza elencati nella delibera AEEG n. 120/2008, art. 12, tab. C.	4%	22%
Totale modalità di gestione	10%	27%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati DGCa 366/11 di Roma Capitale e DM 226 del 12 novembre 2011.

nistero è il grado di dettaglio, essendo quello della Capitale molto meno preciso sia nell'indicazione delle voci che dei criteri e dei pesi attribuiti ai progetti. Come si è anticipato, della modalità di gestione – che concerne la tutela dell'utente dal punto di vista della qualità del servizio – colpisce soprattutto lo scarso peso attribuito da Roma Capitale agli incrementi di sicurezza. In generale, questa offerta a Roma pesa per un decimo sulla valutazione, mentre dovrebbe pesare per più di un quarto secondo le direttive del Ministero.

Regolazione Aeeg

Sul versante della regolazione per il funzionamento del settore del gas, nel periodo dal 2007 al 2011 sono da segnalare in particolare alcuni interventi dell'Aeeg che interessano direttamente i cittadini e gli utenti del servizio:

- Monitoraggio semestrale della qualità dei call center delle imprese di vendita finale di energia (dal 2008);
- Introduzione del TrovaOfferte on-line per la comparazione delle offerte commerciali (2008, cfr. Par. 5.2.1);
- Introduzione del Bonus sociale per le famiglie in stato di disagio economico (2009).

Della qualità dei call center si è già detto nel par. 5.2.5. In sintesi, Eni è uno dei soggetti con migliori prestazioni dal punto di vista del contatto con i clienti.

Bonus sociale

In seguito all'introduzione del bonus elettrico, l'agevolazione è stata estesa alle famiglie in situazione di disagio economico anche per il servizio gas (metano distribuito a rete).

Come per l'elettricità, i requisiti per aver accesso al bonus per il caso di disagio economico prevedono

Tav. 5.3.2 Bonus sociale per il gas (2011/2012)

Caratteristiche dell'utenza	2011					2012				
	Zone climatiche					Zone climatiche				
	A/B	C	D	E	F	A/B	C	D	E	F
Famiglie fino a 4 componenti										
Acqua calda sanitaria e/o Uso cottura	29	29	29	29	29	35	35	35	35	35
Riscaldamento	41	58	86	115	154	50	70	104	138	185
Acqua calda sanitaria e/o Uso cottura + Riscaldamento	70	87	115	144	183	85	105	139	173	220
Famiglie oltre 4 componenti										
Acqua calda sanitaria e/o Uso cottura	46	46	46	46	46	56	56	56	56	56
Riscaldamento	52	81	121	160	218	63	98	146	192	262
Acqua calda sanitaria e/o Uso cottura + Riscaldamento	98	127	167	206	264	119	154	202	248	318

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AeeG.

un limite Isee entro i 7.500 euro che sale a 20.000 euro per le famiglie con più di tre figli a carico. Inoltre il bonus per il gas è differenziato per tipologia di utilizzo e fasce climatiche, essendo più consistente per le famiglie aventi diritto che utilizzano il gas per riscaldamento e residenti nelle zone più rigide. L'AeeG individua a tale proposito sei fasce climatiche con cinque livelli differenziati del bonus: a Roma (zona climatica D) il contributo annuale at-

tualmente può variare da 35 euro (per soli usi di cucina nelle famiglie fino a 4 persone) a un massimo di 202 euro (famiglie numerose che utilizzano il gas per cottura, acqua calda e riscaldamento). La Tav. 5.3.2 riporta il bonus sociale per il 2011 e il 2012.

Regolazione della qualità

L'Autorità per l'energia ogni 4 anni approva un Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di

Tav. 5.3.3 Livelli di qualità commerciale per il servizio di distribuzione e vendita di gas: periodo di regolazione 2009/12

Livelli di qualità commerciale	Clienti con gruppo di misura:	
	fino a G25	da G40
Livelli specifici di qualità commerciale soggetti ad indennizzo automatico		
Preventivazione per lavori semplici	15 gg lav	
Preventivazione per lavori complessi	40 gg lav	
Esecuzione lavori semplici	10 gg lav	15 gg lav
Attivazione fornitura	10 gg lav	15 gg lav
Disattivazione della fornitura	5 gg lav	7 gg lav
Riattivazione della fornitura dopo sospensione per morosità	2 gg feriali	
Verifica della pressione di fornitura	10 gg lav	
Fascia di puntualità per appuntamenti	2 h	
Livelli specifici di qualità commerciale di messa a disposizione di dati tecnici al venditore		
Dati riferiti alla lettura del contatore	10 gg lav	
Altri dati tecnici	15 gg lav	
Livelli generali di qualità commerciale non soggetti ad indennizzo automatico del distributore		
Esecuzione lavori semplici entro 60 gg lav	85%	
Verifica del gruppo di misura entro 10 gg lav	90%	
Sostituzione del gruppo di misura entro 10 gg lav dall'esito della verifica	90%	
Risposte motivate del distributore a reclami e richieste scritte entro 20 gg lav	90%	
Livelli generali di qualità commerciale non soggetti ad indennizzo automatico del venditore		
Appuntamenti fissati con il cliente entro 1 q lav	90%	

Fonte: elaborazioni Agenzia su delibera Autorità per l'energia ARG/gas 120/08 e ss.mm.ii.

Tav. 5.3.4 Indennizzi automatici per esecuzioni fuori standard degli indicatori di qualità commerciale soggetti a livelli specifici per il servizio di distribuzione del gas: periodo di regolazione 2009/12

Indennizzi automatici (€)	Clienti con gruppo di misura:		
	fino a G6	da G10 a G25	da G40
Indennizzo base per mancato rispetto del tempo di misura con misuratore accessibile (entro un tempo doppio dello standard)	30		
Indennizzo per misura eseguita entro un tempo triplo dello standard in caso di misuratore accessibile	60		
Indennizzo per misura eseguita oltre il tempo triplo dello standard in caso di misuratore accessibile	90		
Indennizzo base per mancato rispetto degli altri livelli specifici a favore dei clienti (prestazioni avvenute entro un tempo doppio dello standard)	30	60	120
Indennizzo a favore dei clienti per prestazioni avvenute entro un tempo triplo dello standard	60	120	240
Indennizzo a favore dei clienti per prestazioni avvenute oltre un tempo triplo dello standard	90	180	360
Indennizzo a favore del venditore corrisposto entro 30 gg	30		
Indennizzo a favore del venditore corrisposto entro 60 gg	45		
Indennizzo a favore del venditore corrisposto entro 90 gg	60		

Fonte: elaborazioni Agenzia su delibera Autorità per l'energia ARG/gas 120/08 e ss.mm.ii.

Tav. 5.3.5 Indicatori di sicurezza del servizio di distribuzione del gas: periodo di regolazione 2009/12

Obblighi di servizio relativi alla sicurezza	Obbligo minimo	
Percentuale annua di rete in AP/MP sottoposta a ispezione	30%	
Percentuale annua di rete in BP sottoposta a ispezione	20%	
Percentuale di chiamate telefoniche per pronto intervento con risposta dell'operatore entro 120 secondo	90%	
Percentuale di arrivo sul luogo della chiamata per pronto intervento entro 1h	95%	
Numero annuo di misure di odorizzazione del gas per 1000 clienti	calcolato per ogni distributore	
Frequenza di ispezione di ogni tratto di rete di gas naturale da parte del distributore	4 anni	
Protezione catodica reti in acciaio AP/MP	100% entro il 2011	
Protezione catodica reti in acciaio BP	10% entro il 2010	
	40% entro il 2013	
	95% entro il 2015	
Sostituzione reti in ghisa con giunti in canapa e piombo	70% entro il 2012	
Regolazione incentivante per la sicurezza	Livello obiettivo	Livello di riferimento
Dispersioni convenzionali localizzate in seguito a segnalazione di terzi per 1000 clienti (n.)	7,5	3,5

Fonte: elaborazioni Agenzia su delibera Autorità per l'energia ARG/gas 120/08 e ss.mm.ii.

distribuzione del gas. Il testo integrato vigente, copre il periodo 2009/2012 e riguarda la qualità commerciale, la continuità del servizio e la sicurezza. Le Tav. 5.3.3 e 5.3.4 riportano rispettivamente i tempi standard specifici e generali di adempimento alle prestazioni richieste dagli utenti (o dovute dal

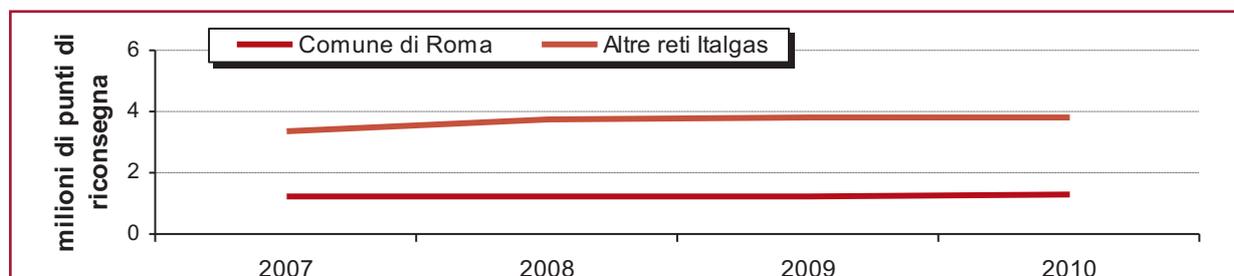
distributore al venditore) e gli indennizzi automatici per gli adempimenti fuori standard riferiti ai livelli specifici di qualità commerciale. Per quanto riguarda la sicurezza [Tav. 5.3.5], le grandi imprese di distribuzione (con più di 50mila clienti finali al 2007) sono soggette a regolamentazione in-

Tav. 5.3.6 Indicatori di continuità del servizio di distribuzione del gas: periodo di regolazione 2009/12

Indicatori di continuità		
Percentuale di clienti finali con tempo di preavviso dell'interruzione non inferiore a 3 gg lav su totale clienti interrotti		
Durata complessiva convenzionale di interruzione lunga con preavviso per 1000 clienti finali		
Durata complessiva convenzionale di interruzione lunga senza preavviso (preavviso inferiore a 1 g lav) per 1000 clienti finali		
Calcolo della durata convenzionale delle interruzioni	Durata convenzionale	Durata effettiva
Interruzioni brevi (entro 120 minuti)	60 minuti	entro 2h
Interruzioni lunghe (oltre 120 minuti)	180 minuti	fra 2h e 4h
	360 minuti	fra 4h e 8h
	960 minuti	oltre 8h

Fonte: elaborazioni Agenzia su delibera Autorità per l'energia ARG/gas 120/08 e ss.mm.ii.

Fig. 5.3.1 Punti di riconsegna del distributore Italgas nel Comune di Roma e su altre reti (2007/10)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Italgas.

centivante (incentivi e penali) su base dell'ambito provinciale. Le penali si applicano sempre ai tempi di pronto intervento, mentre la regolazione incentivante riguarda il numero di dispersioni individuate su segnalazione di terzi e si basa su una formula che confronta ogni anno il livello tendenziale per il recupero di sicurezza calcolato per la singola impresa (in base alle condizioni di partenza della rete) con i livelli obiettivo e di riferimento (vedi Tav. 5.3.5). In generale all'aumentare della rete ispezionata, a parità di altre condizioni, statisticamente dovrebbero diminuire le dispersioni individuate su segnalazione di terzi. Gli indicatori di continuità e i criteri di stima della durata convenzionale delle interruzioni sono indicati nella Tav. 5.3.6.

Per quanto riguarda la distribuzione di gas si parla di interruzioni lunghe quando superano le due ore (quindi interruzioni di durata convenzionale dai 180 minuti in su) e per mancanza di preavviso si intende quando l'eventuale preavviso sia avvenuto con un tempo inferiore a un giorno lavorativo rispetto al momento di inizio dell'interruzione.

Gli indicatori annuali monitorati dall'Autorità sono la percentuale di clienti interrotti con almeno 3 giorni lavora-

tivi di preavviso rispetto a tutti quelli che hanno subito interruzioni e la durata complessiva delle interruzioni convenzionali con e senza preavviso per 1000 clienti.

5.3.2 Organizzazione del servizio, investimenti e risultato d'esercizio del gestore romano

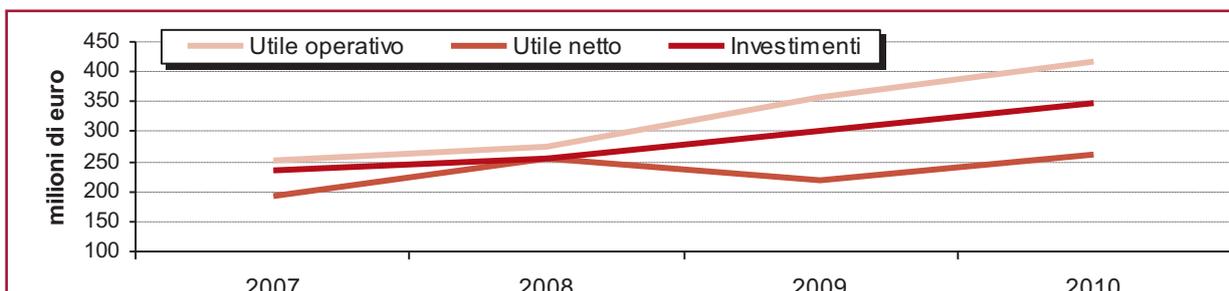
Il servizio di distribuzione del gas naturale a Roma è erogato da Italgas, attualmente gestore uscente fino alla designazione del vincitore della gara, cui ha partecipato, e che vedrà un nuovo periodo concessorio a partire da luglio 2012, con scadenza 30 giugno 2024. Nel 2008 era stata avviata una trattativa per la cessione da parte di Eni a GdF-Suez del ramo d'azienda che serviva la rete romana, con la condizione del consenso da parte dell'Amministrazione capitolina. Nonostante il consenso espresso dal Comune di Roma con determinazione dirigenziale 1231 del 25 giugno 2009, GdF-Suez nel luglio 2009 ha poi rinunciato a perfezionare l'accordo.

Italgas è il più grande distributore locale operante in Italia e con la sola rete di distribuzione romana (lunga



Fig. 5.3.2

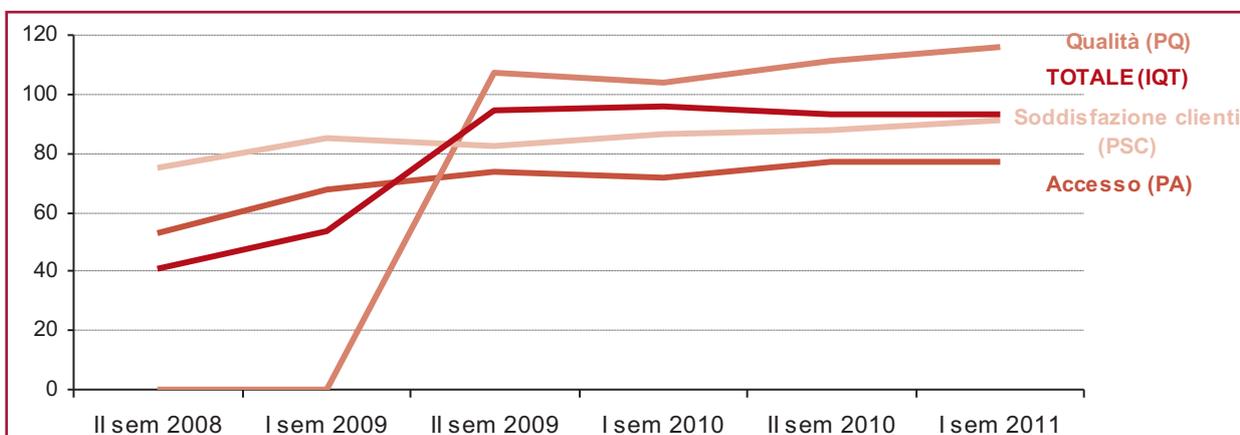
Risultato di esercizio Italgas e Investimenti (2007/10)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Italgas.

Fig. 5.3.3

Monitoraggio della qualità dei call center dei fornitori di energia: indicatori di Eni



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aeeg.

circa 5.300 km, compresi anche sei comuni limitrofi) serve circa 1,3 milioni di punti di riconsegna. Il servizio a Roma corrisponde a circa un quarto delle utenze complessive del gestore [Fig. 5.3.1].

La Fig. 5.3.2 indica l'andamento del risultato di esercizio di Italgas e gli investimenti nel periodo osservato. Per quanto riguarda gli investimenti nel territorio del Comune di Roma, nel 2010 sono state sostituite tubazioni in ghisa per 61 km.

5.3.3 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

L'Autorità per l'energia pubblicava tutte le banche dati sui risultati dei monitoraggi della qualità commerciale, della continuità e della 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.

Pertanto, nella mancanza di comunicazioni specifiche di Italgas o dell'Amministrazione, ed essendo venuta a mancare la fonte ufficiale dell'Autorità, non è possibile fornire informazioni sulle prestazioni in termini di qualità e sicurezza della distribuzione del gas a Roma nel periodo 2007/2011.

Per quanto riguarda la qualità dei call center, si rimanda al par. 5.2.5 per la trattazione estesa dell'argomento, riportando invece di seguito il dettaglio dei risultati di Eni (la controllante di Italgas) nel corso dei vari periodi di monitoraggio [Fig. 5.3.3]. Nel secondo semestre 2009, pur partendo da risultati inferiori alla media e mantenuti bassi in tutto il primo anno di rilevazione, Eni è passato in testa alla classifica di qualità dei call center. Tutti gli indicatori sono andati in costante miglioramento, ma quello che ha contribuito in modo determinante al risultato è stato il forte miglioramento della qualità. In seguito, alla fine del 2010, Eni è stato superato dai due venditori Enel, ma è rimasto sempre fra le prime tre aziende e ben al di sopra del risultato medio del campione.

5.3.4 Organizzazione e proposte dell’Agenzia

Negli ultimi cinque anni, il servizio di distribuzione del gas è stato aggiornato e monitorato soprattutto in occasione delle Relazioni annuali.

Il servizio inoltre è stato inserito fra quelli monitorati nell’ambito dello studio Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma (maggio 2010), ottenendo il punteggio complessivo più elevato fra tutte le aziende osservate, anche con riferimento a operatori nazionali e internazionali come Enel e EdF; i punti di forza del sito Eni sono risultati essere la trasparenza e l’accesso, la qualità, l’interattività e la facilità di utilizzo.

Per quanto riguarda gli aspetti istituzionali e normativi della concessione e della gara per l’affidamento del servizio, l’Agenzia ha inviato un parere nell’ottobre 2007 all’allora Assessore al bilancio prof. Causi per l’interpretazione delle norme vigenti al fine di stabilire la data certa e definitiva della cessazione della concessione in favore di Italgas (possibilità di prolungare la scadenza alla fine del 2010 per ragioni di pubblico interesse). Successivamente, ad ottobre 2011, l’Agenzia è intervenuta nuovamente in merito ad alcune criticità formali e sostanziali riscontrate nel bando di gara per l’affidamento del servizio di distribuzione del gas, inviando una nota agli organi competenti di Roma Capitale.

5.4 Illuminazione pubblica

Le caratteristiche economiche e industriali dell’illuminazione pubblica, nonché la forte connotazione locale del servizio, hanno fatto sì che la struttura regolamentare nazionale del settore sia molto semplificata, lasciando largo spazio ai comuni e agli accordi fra questi e i soggetti erogatori.

Gli aspetti legati alla qualità del servizio reso ai cittadini, così come quelli legati al relativo sistema di controlli e sanzioni, sono interamente lasciati alla responsabilità dell’amministrazione locale, sia nel caso di gestione in economia che nel caso di affidamento del servizio ad un soggetto terzo (Acea per Roma Capitale). Il servizio rappresenta il tipico “bene pubblico puro”, soggetto ad obblighi di continuità, sicurezza ed universalità e non riconducibile ad una domanda individuale. Il ruolo del decisore pubblico è quindi ancor più rilevante rispetto al caso di altri servizi pubblici locali.

5.4.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE

Come si è detto il quadro normativo nazionale riferito all’illuminazione pubblica è molto essenziale: comprende il nuovo codice della strada (D.Lgs. 285/92) e le norme per l’attuazione del Piano energetico nazionale (L. 10/91), a cui si aggiungono norme tecniche (nazionali e regionali) su sicurezza degli impianti, regolarità del servizio e compatibilità ambientale (contro l’inquinamento luminoso nella Regione Lazio: LR 23/2000 e Regolamento di attuazione 8/2005).

TRES

Di recente però il legislatore nazionale è intervenuto in materia istituendo un nuovo tributo per il fi-

nanziamento dei servizi indivisibili offerti dagli enti locali (L. 22 dicembre 2011, n. 214: conversione con modifiche del D.L. 201/2011).

Tale tributo – il cui acronimo è Tres (Tributo comunale rifiuti e servizi) – dovrebbe entrare in vigore dal 2013, sostituendo la Tia1/Tarsu sui rifiuti e comprendendo una quota a copertura dei servizi indivisibile, fra cui, appunto l’illuminazione pubblica. La quantificazione del tributo dovrebbe essere almeno in parte legata alla dimensione dell’abitazione occupata dal nucleo familiare, ma la determinazione specifica del tributo sarà stabilita con un provvedimento ad hoc nel corso del 2012.

NORMATIVA LOCALE

A Roma, il servizio di illuminazione pubblica è affidato in esclusiva su tutto il territorio comunale ad Acea S.p.A. con DCC 29/1997, cui è seguita una concessione d’uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (approvata con DGC 897/1999, con decorrenza dal 1 gennaio 1998).

Modifica del Contratto di Servizio

La gestione del servizio è regolamentata mediante Contratto di Servizio. Il Contratto vigente è stato approvato con DGC 3/2007 (originariamente per il decennio 2005/2015) e successivamente modificato con DGCa 130/2010, che ha modificato i corrispettivi, prorogando contestualmente la durata del contratto fino alla scadenza della concessione d’uso dei beni demaniali (31 dicembre 2027). I contenuti del Contratto riguardano l’oggetto e la qualità minima del servizio, le penali in caso di inadempimento, i principali aspetti tecnici del servizio e il corrispettivo (cfr. par. 5.4.2). Nel par. 5.4.6 vengono riassunte le principali criticità osservate dall’Agen-

Tav. 5.4.1 Il Piano Luce 2010/2013: programma di interventi

Settori	Municipi	Nuovi impianti		Ampliamenti		Nuovi impianti / totale Piano
		Punti luce	Rete (m)	Punti luce	Rete (m)	
Centro/semicentro	1-2-3-9-17	601	16.222	653	17.634	48%
Nord e ovest	4-16-18-19-20	17.950	484.648	4.465	120.567	80%
Est	5-6-7-8	6.249	168.724	2.747	74.136	69%
Sud	10-11-12-15	11.504	310.641	3.108	35.319	90%
Ostia/Acilia	13	4.093	110.512	1.595	43.073	72%
Totale Piano Luce		40.397	1.090.747	12.568	290.729	79%

Fonte: elaborazioni Agenzia su DGC 252/2010 del Comune di Roma.

zia nel procedimento di modifica al Contratto. Più recentemente la Giunta Capitolina, con deliberazione n.70/2012, ha approvato una manovra per la riduzione di tutti i corrispettivi per Contratti di Servizio delle aziende appartenenti al Gruppo Comune di Roma, fra cui Acea per l'illuminazione pubblica. Il corrispettivo netto 2012 per il servizio dovrebbe quindi essere pari a 50 milioni di euro.

Patto per la sicurezza

Dopo la tragica aggressione del novembre 2007 avvenuta nella stazione di Tor di Quinto, la Giunta ha approvato una deliberazione che individuava le zone a rischio e stabiliva i necessari investimenti in illuminazione pubblica, stanziando contemporaneamente i fondi straordinari per realizzarli (DGC 30 gennaio 2008, n. 21). Le zone individuate sono 23; si tratta di capolinea, stazioni della metropolitana e delle ferrovie urbane dove, in attuazione della citata DGC 21/08, Acea Distribuzione fra il 2008 e il 2010 ha realizzato nuovi impianti o potenziato quelli esistenti.

Piano Luce 2010/2013

Nel 2010 è stato inoltre approvato il Piano Luce 2010/2013 (DGC 3 agosto 2010, n. 252), che in quattro anni dovrebbe portare alla realizzazione di circa 40mila nuovi punti luce (+24%) e di oltre 12mila ampliamenti di impianti esistenti [Tav. 5.4.1]. Il Piano, che prevede un impegno di risorse di circa 180 milioni di euro, comprende anche un'applicazione sperimentale della tecnologia led nell'illuminazione pubblica. Nel biennio 2010/2011 sono stati realizzati oltre 12mila nuovi punti luce e nel solo 2010 sono stati installati circa 1.200 punti luce led (l'obiettivo 2015 è 30mila led installati).

5.4.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

La domanda del servizio di illuminazione pubblica è tipicamente di natura collettiva, nel senso che non è tecnicamente ed economicamente fattibile indivi-

duare un consumo legato alle esigenze del singolo cittadino. Tuttavia, come si è visto nel par. 5.4.1, l'introduzione del Tres legherà in qualche misura il finanziamento del servizio di illuminazione pubblica al possesso di unità immobiliari nel territorio comunale. Ciò non toglie che l'interpretazione della domanda locale spetti interamente all'amministrazione nel ruolo di soggetto erogatore o di committente del servizio (come nel caso di Roma Capitale), tenendo conto di diversi fattori:

- per le infrastrutture, dell'estensione della rete stradale e delle caratteristiche del bacino da servire;
- per la durata del servizio attivo, della latitudine e delle caratteristiche meteorologiche (spesso gli impianti sono dotati di sistemi automatici di accensione e spegnimento mediante interruttori crepuscolari, che agiscono quando la luminosità dell'ambiente circostante scende sotto una determinata soglia);
- per l'intensità dell'illuminazione, degli obiettivi di sicurezza stradale e personale dei cittadini (limite minimo di luminosità) e dei limiti all'inquinamento luminoso (limiti massimi di luminosità e distanza minima fra gli impianti, fissati dalle Regioni).

Sulla base di tali fattori e della capacità a pagare della collettività locale, il Contratto di Servizio stabilisce le caratteristiche dell'offerta: frequenza dei punti luce installati per km di rete stradale, luminosità delle strade, tipologia delle lampade montate, tempi standard di riparazione dei guasti e relative penali.

Per quanto riguarda il servizio a Roma, il CdS 2005/2015 – approvato con effetti retroattivi dalla citata DGC 3/07, poi modificato e prolungato al 2027 con DGCa 130/10 – regola:

- la fornitura di energia per l'alimentazione degli impianti;
- la conduzione, l'esercizio e la manutenzione ordinaria, accidentale e programmata degli impianti;
- l'innovazione e la valorizzazione degli impianti;
- l'adeguamento degli impianti esistenti alla normativa vigente.

L'azienda erogatrice, Acea, dall'aprile 2005 ha trasferito il ramo d'azienda Illuminazione Pubblica ad Acea Distribuzione. In seguito all'approvazione del vigente Contratto di Servizio, Acea ha infatti siglato un nuovo contratto con Acea Distribuzione per l'affidamento in appalto delle attività di illuminazione pubblica nel Comune di Roma. Acea Distribuzione, quindi, attraverso la gestione degli impianti affidati dall'Amministrazione comunale in concessione

trentennale ad Acea, ad uso esclusivo e gratuito, ha il compito di assolvere gli impegni assunti dalla società capogruppo con il Comune di Roma.

La Tav 5.4.2 fornisce il quadro delle dimensioni del servizio a Roma. Al 2011, la rete dedicata gestita da Acea Distribuzione supera i 7.500 km, con un aumento del 5,4% rispetto al 2007, a cui corrisponde un incremento di oltre il 20% della lunghezza delle strade servite (poco meno di 6.000 km).

Tav. 5.4.2 Dimensione e struttura del servizio di illuminazione pubblica a Roma Capitale

Indicatore	2007	2008	2009	2010	2011	2011/07
Dimensione del servizio e delle infrastrutture						
Lunghezza strade servite (km)	4.850	4.960	5.657	5.715	5.834	20,3%
Lunghezza rete (km)	7.122	7.209	7.281	7.356	7.509	5,4%
Caratteristiche delle lampade e dei punti luce (PL)						
Totale lampade (n.)	180.539	188.731	194.211	198.863	205.952	14,1%
PL da CdS (n.), di cui	159.588	165.218	169.841	175.352	181.991	14,0%
per illuminazione artistica (n.)	10.608	10.724	10.897	10.963	11.009	3,8%
Nuovi PL (n.), di cui	2.198	2.630	4.623	4.771	7.919	260,3%
nuovi per illuminazione artistica (n.)	45	116	173	66	46	2,2%
Punti luce CdS/km rete	22,41	22,92	23,33	23,84	24,24	8,2%
Punti luce CdS/km strade	32,90	33,31	30,02	30,68	31,19	-5,2%
Punti luce artistica/totale (%)	6,6%	6,5%	6,4%	6,3%	6,0%	-9,0%
Caratteristiche energetiche						
Flusso luminoso totale (klumen)	2.427.000	2.573.000	2.766.000	2.925.000	3.057.000	26,0%
Energia annua per IP (MWh)	152.850	143.218	150.847	157.752	161.657	5,8%
Flusso lum/MWh (klumen/MWh)	15,88	17,97	18,34	18,54	18,91	19,1%
Flusso lum/PL (klumen/pl)	15,21	15,57	16,29	16,68	16,80	10,5%
Energia/PL (MWh/pl)	0,96	0,87	0,89	0,90	0,89	-7,3%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Tav. 5.4.3 Investimenti eseguiti da Acea Distribuzione per l'illuminazione pubblica a Roma sulla base degli accordi contrattuali (periodo 2005/2010)

Intervento	Punti luce interessati							Media	Totale
	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
Bonifica impianti: Verifica impianti di terra su circuiti in classe I – installazione nuovi quadri e bonifica impianti in classe II	1.778	14.110	15.057	13.850	12.094	15.609	12.083	72.498	
Superamento circuiti 2,7 kV e passaggio ai circuiti BT a 380 V	1.758	4.215	3.072	2.733	2.051	1.067	2.483	14.896	
Ammodernamento rete: Rifacimento in classe II degli impianti antecedenti al 1988	1.873	1.520	2.722	1.972	2.477	1.985	2.092	12.549	
Manutenzione impianti	Sostituzione lampade	36.000	70.044	67.239	66.346	64.921	63.786	61.389	368.336
	Manutenzione sostegni	2600	1.448	1080	1.430	1.816	3.332	1.951	11.706
Nuove realizzazioni: punti luce	4.738	4.342	3.748	3.469	4.399	4.195	4.149	24.891	

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Acea Distribuzione.

Il numero dei punti luce è cresciuto del 14%, passando da meno di 160mila a più di 180mila. L'illuminazione artistica, prevalentemente dedicata alle zone centrali di più antica urbanizzazione, è cresciuta meno che proporzionalmente (2%), con un'incidenza di impianti rispetto al totale che è andata naturalmente diminuendo, dal 6,6% del 2007 al 6% del 2011.

Continua a migliorare l'efficienza energetica degli impianti: la luminosità totale è infatti aumentata nel periodo del 26%, mentre – per effetto del rinnovamento degli impianti e per la sostituzione progressiva delle vecchie lampade con lampade nuove più efficienti – l'energia impiegata è aumentata solo del 6%. A questo proposito, va segnalata la sperimentazione a Roma della tecnologia led per l'illuminazione pubblica, che nel 2010 ha visto l'attivazione di oltre 1.200 punti luce. Secondo Acea Distribuzione, il progetto dovrebbe proseguire nel periodo 2011/2015 con l'installazione di altri 30mila punti luce led (Relazione sulla gestione, bilancio d'esercizio 2010).

La Tav. 5.4.3 mostra gli investimenti realizzati da Acea Distribuzione per l'illuminazione pubblica a Roma nel periodo 2005/2010, secondo gli accordi contrattuali, come riportati nei bilanci.

Per quanto riguarda gli impianti, gli interventi di bonifica hanno interessato circa 72mila punti luce (in media 12mila l'anno); il programma di superamento dei vecchi circuiti MT a 2,7 kV, previsto nel Contratto di Servizio, è stato completato nel 2010 e anche quello di ammodernamento della rete è vicino alla conclusione (doveva interessare circa 15.000 punti luce).

Le manutenzioni programmate e straordinarie hanno riguardato in media circa 65mila lampade e 1.900 sostegni l'anno, per un totale nel periodo di

262mila lampade e 7,7mila sostegni. Ciò vuol dire che nell'arco dei quattro anni osservati sono state sostituite tutte le lampade di illuminazione pubblica (le lampade installate a Roma nel 2010 erano in tutto 199mila).

Gli interventi programmati nel Patto per la sicurezza sono in gran parte stati conclusi nel 2010, mentre le nuove realizzazioni hanno riguardato soprattutto l'attuazione del Piano delle periferie.

Prosegue inoltre il progetto di telecontrollo della rete di illuminazione pubblica con contatori digitali (nel 2010 è stata completata la seconda fase di sperimentazione).

5.4.3 Benchmarking

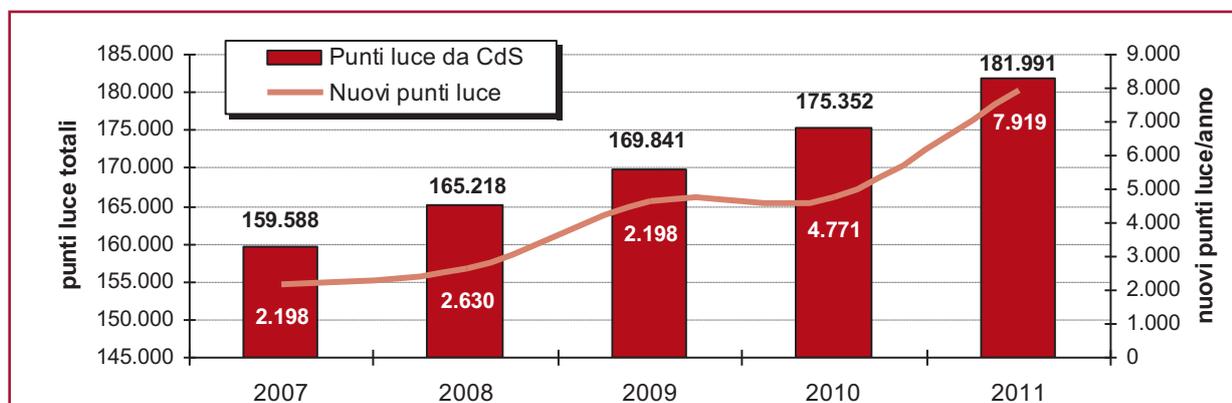
Il benchmarking sul servizio di illuminazione pubblica riguarda soprattutto l'andamento degli indicatori dimensionali, di efficacia e di efficienza energetica a Roma nel periodo 2007/2011. Allo scopo di avere un riferimento esterno, vengono però utilizzati come confronto i dati 2009 di alcune grandi città italiane, tratti dai risultati di un questionario inviato dall'Agenzia alle relative amministrazioni locali (il benchmarking in questione è pubblicato nella Relazione annuale 2010 dell'Agenzia).

In accordo con il Patto per la sicurezza prima e con il Piano Luce poi, la realizzazione di nuovi punti luce a Roma ha registrato due successive accelerazioni, aumentando del 76% fra il 2008 e il 2009 e nuovamente del 66% fra il 2010 e il 2011 [Fig. 5.4.1].

La crescente attenzione rivolta alle periferie e l'aumento delle aree di nuova urbanizzazione, come si è detto, ha determinato la progressiva riduzione dell'incidenza dell'illuminazione artistica sul totale, che dal 2007 al 2011 è passata dal 6,6% al 6%, rimanendo comunque al di sopra dei

Fig. 5.4.1

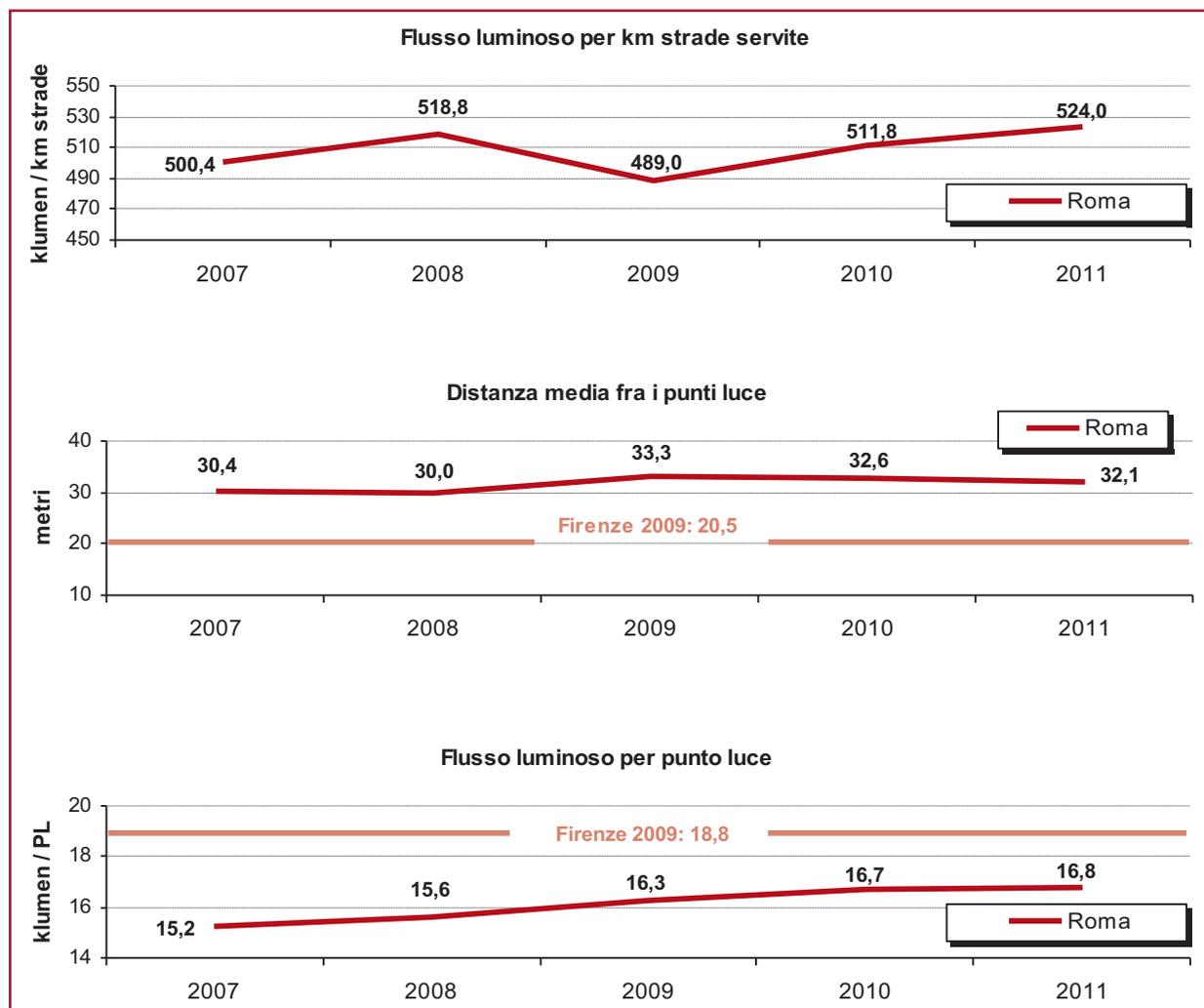
Incremento dei punti luce per il servizio di illuminazione pubblica a Roma nel periodo 2007/2011



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Fig. 5.4.2

Indicatori di efficacia del servizio



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

valori di Milano e Firenze (rispettivamente 5% e 3% nel 2009).

Fra i principali indicatori dell'efficacia del servizio [Fig. 5.4.2], il flusso luminoso medio per km di strada ha seguito un andamento oscillante, con una flessione nel 2009 dovuta alla presa in carico da parte di Acea Distribuzione di ben 700 km di strade prevalentemente periferiche precedentemente non servite.

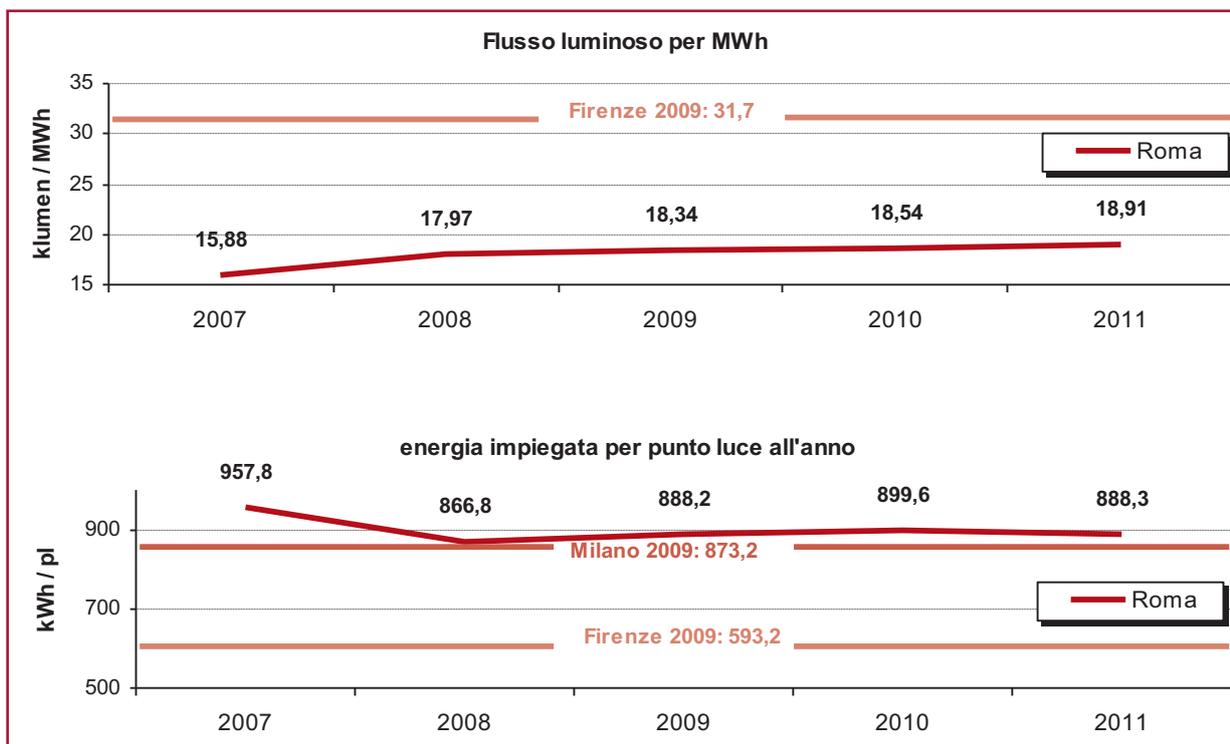
Questo stesso evento ha fatto sì che la distanza media fra i punti luce aumentasse nel 2009 (da 30 a 33 metri), per poi riprendere a diminuire nel biennio successivo, in seguito agli investimenti che l'azienda ha realizzato sulla base del Piano delle periferie concordato con il Comune di Roma. In generale, comunque le variazioni sono molto limitate, se si considera che in tutto il periodo a Roma non

si registrano mediamente meno di 3 punti luce ogni cento metri. In questo senso, la distanza media dichiarata dal Comune di Firenze nel 2009 (20 metri, pari a 5 punti luce ogni 100 metri) sembra molto ravvicinata, soprattutto tenendo conto degli aspetti ambientali legati all'inquinamento luminoso.

In effetti, anche il flusso luminoso per punto luce – nonostante il progressivo aumento a Roma nel periodo osservato (+10,5%) – è inferiore a quello dichiarato dal Comune di Firenze in occasione del questionario 2009. Da questo punto di vista, quindi, l'aspetto ambientale a Roma è sicuramente meno a rischio.

Tuttavia, Firenze sembra dichiarare un'altissima efficienza energetica, con un rendimento luminoso dell'energia impiegata molto alto rispetto a quello romano e una quantità di energia impiegata per

Fig. 5.4.3

**Efficienza energetica del servizio:
flusso luminoso per MWh e energia impiegata per punto luce**


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

punto luce molto bassa non solo rispetto a Roma, ma anche rispetto a Milano [Fig. 5.4.3]. Purtroppo, il Comune di Milano non ha fornito informazioni circa il flusso luminoso, per cui è impossibile avere un terzo riferimento in questo senso.

Per quanto riguarda Roma, comunque, entrambi gli indicatori di efficienza energetica seguono un progressivo miglioramento, con un aumento del flusso luminoso per MWh pari al 19% nell'intero periodo e un corrispondente risparmio di energia impiegata per punto luce (7%).

5.4.4 Struttura ed evoluzione di costi e corrispettivi

Nei cinque anni dal 2006 al 2010, il corrispettivo per il servizio di illuminazione pubblica ha oscillato debolmente intorno ai 51-52 milioni di euro, per una spesa dell'amministrazione al lordo dell'Iva di più di 60 milioni di euro all'anno [Fig. 5.4.4].

La modifica contrattuale approvata con DGCa 130/2010 ha variato gli accordi economici, così che il canone annuo ordinario calcolato in base alla consistenza degli impianti gestiti al 31 dicembre 2009 era pari a circa 39,6 milioni di euro. La spesa del Comune al lordo dell'Iva sarebbe quindi scesa al di

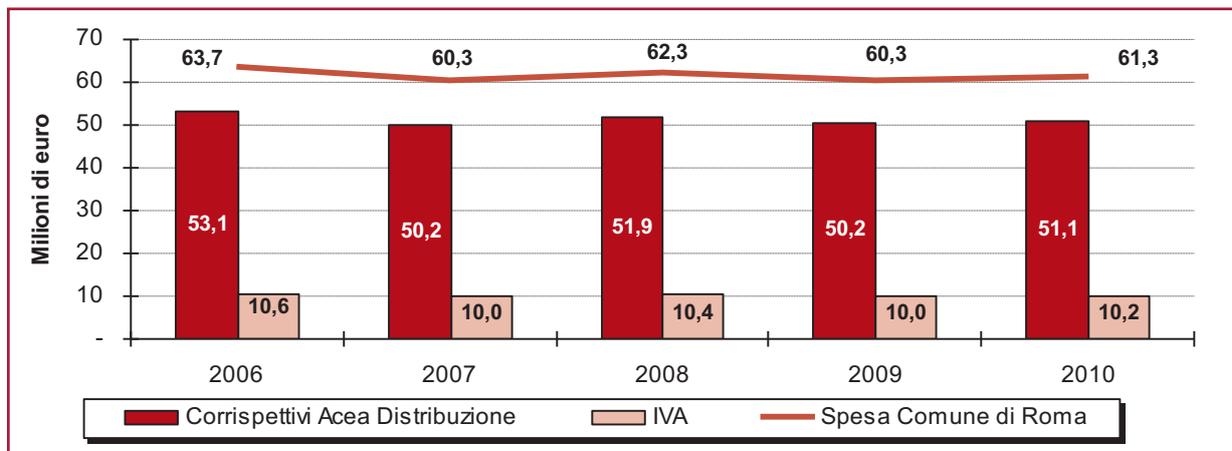
sotto dei 50 milioni di euro (da ultimo però la DGCa 70/2012 avrebbe fissato il corrispettivo 2012 a 50 milioni di euro).

La Fig. 5.4.5 mostra quindi come sarebbe cambiato il costo per punto luce a carico di Roma Capitale sulla base di questa stima. L'andamento, già discendente in considerazione dell'incremento dei punti luce (-7% dal 2007 al 2010), con il nuovo accordo sembrerebbe scendere di circa il 30% rispetto al 2007.

Al confronto con le altre grandi città che hanno risposto al questionario 2009 la spesa unitaria del Comune di Roma sembra tuttavia ancora alta: in realtà, l'unico confronto omogeneo che si può fare è con Bologna (dove il costo complessivo sostenuto dal Comune per ogni punto luce nel 2009 è stato pari a 118 euro), mentre la spesa per punto luce a Milano e Firenze (assolutamente analoga e pari a circa 135 euro/anno) non è comparabile con quella di Roma in quanto quella della capitale include la spesa per l'energia, mentre quella di Milano e Firenze riguarda solo la gestione degli impianti. È stata tuttavia inserita nella figura per dare più informazioni possibile sulla struttura dei costi del servizio, argomento sul quale la mancanza di dati è praticamente totale.

Fig. 5.4.4

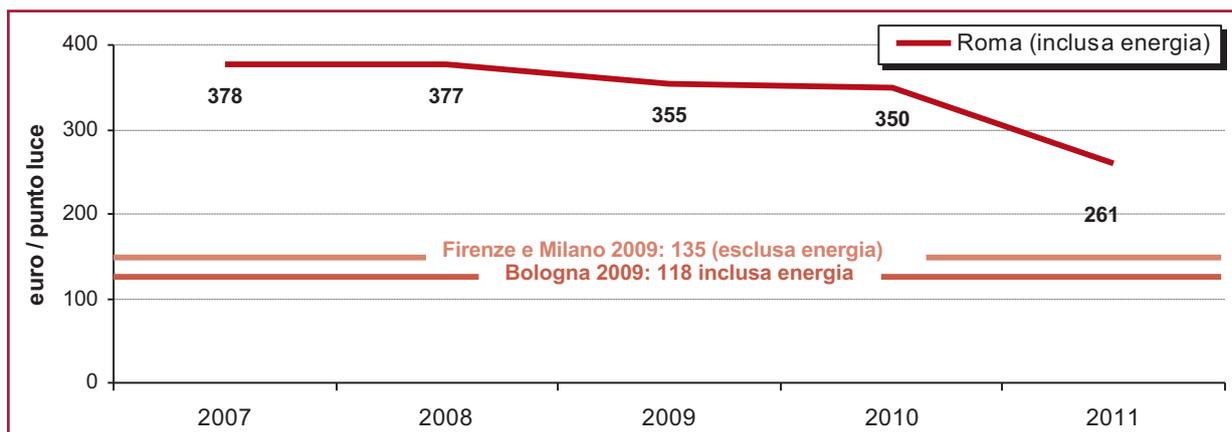
Corrispettivi per il servizio di illuminazione pubblica



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio di Acea Distribuzione.

Fig. 5.4.5

Costo unitario a carico del Comune per punto luce (Iva inclusa)



Nota: non essendo ancora disponibile il bilancio di Acea Distribuzione 2011, il valore 2011 per Roma è calcolato sulla base del canone annuo ordinario contabilizzato sulle consistenze impiantistiche del 2009, come evidenziato nella DGCa 130/2010.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

5.4.5 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

La qualità del servizio di illuminazione pubblica si riferisce sia alle caratteristiche tecnologiche dell'impianto (telecontrollo, tipologia della luce, efficienza energetica), sia alla gestione dei guasti. In una certa misura, inoltre, le due cose sono interdipendenti, in quanto gli impianti telegestiti consentono una più tempestiva individuazione di eventuali guasti e quindi interventi più rapidi.

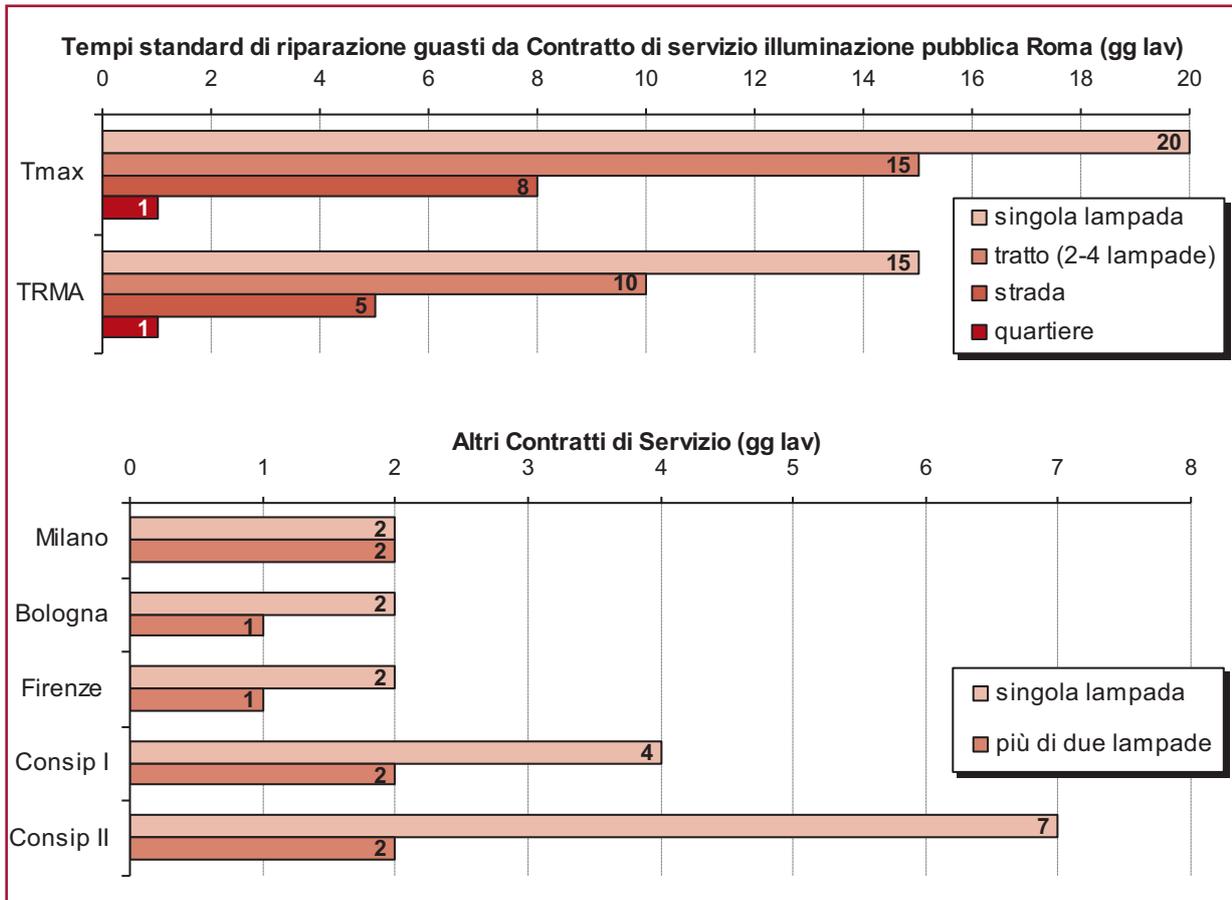
Il contratto di servizio stabilisce quindi da un lato gli investimenti sull'impiantistica e dall'altro i tempi massimi di intervento.

A Roma, la regolazione dei tempi per la riparazione dei guasti in seguito a segnalazione è piuttosto articolata. Per ogni tipologia di guasto (lampada singola, tratto di 2-4 lampade, strada al buio o quartiere al buio) è infatti previsto un tempo medio di ripristino ammesso (TRMA) e un tempo massimo riferito al singolo intervento (Tmax). Se nell'anno lo standard medio non viene rispettato, verrà corrisposta una penale per ogni singolo intervento che supera il Tmax [Fig. 5.4.6].

Al di là della complessità del sistema, la Fig. 5.4.6 propone anche un confronto con gli standard previsti in altre grandi città italiane e con i contratti tipo Consip di I e di II livello. Risulta immediatamente



Fig. 5.4.6

Tempi standard di riparazione guasti previsti nel Contratto di Servizio per l'illuminazione pubblica a Roma e confronti nazionali


Nota: il Contratto di Servizio per l'illuminazione pubblica a Roma prevede che il TRMA sia rispettato sulla media degli interventi; se non viene rispettato, sono applicate penali a tutti i singoli interventi che hanno superato il Tmax.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Contratto di Servizio illuminazione pubblica Roma, contratti-tipo Consip e informazioni dei Comuni di Milano, Bologna e Firenze.

evidente che i tempi contrattuali di ripristino del servizio a Roma sono molto più lunghi rispetto a quelli vigenti nelle altre città. Sono inoltre anche più lunghi rispetto a quelli previsti dai contratti tipo della Consip, che pure vengono nominalmente presi come riferimento nella DGCa 130/2010 che ha rinnovato gli accordi del Contratto di Servizio fra Acea e Roma Capitale.

A questo proposito, non si capisce perché non siano stati aggiornati, insieme ad altri aspetti del Contratto, anche gli standard di ripristino del servizio, specialmente se si considera che l'azienda ha fatto notevoli progressi da questo punto di vista negli ultimi anni.

La Fig. 5.4.7 mostra l'andamento delle segnalazioni di guasto dal 2007 al 2011. Dopo un picco registrato nel 2008 e dovuto soprattutto all'incremento dei

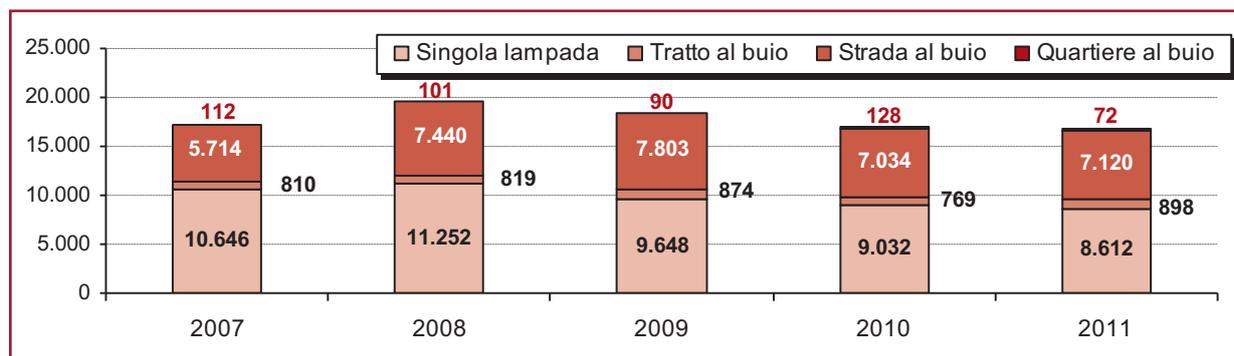
guasti a singole lampade, il numero delle segnalazioni è andato diminuendo fino a tornare ai livelli del 2007.

Ma ciò che è più significativo è che, nello stesso periodo, i tempi di ripristino del servizio in seguito a guasto sono andati nettamente migliorando: il tempo medio necessario per la riparazione di una lampada è diminuito del 63% (3 giorni e mezzo nel 2011), quello per il tratto spento di 2-4 lampade è diminuito del 55% (poco più di 3 giorni nel 2011) e quello per la strada al buio è diminuito del 68%, arrivando a un tempo medio di risoluzione del problema inferiore a un giorno, il che vuol dire che nel 2011 si è raggiunto lo standard di 24 ore previsto per il caso del guasto di un intero quartiere [Fig. 5.4.8].

Tenendo conto del numero annuo di guasti e dei

Fig. 5.4.7

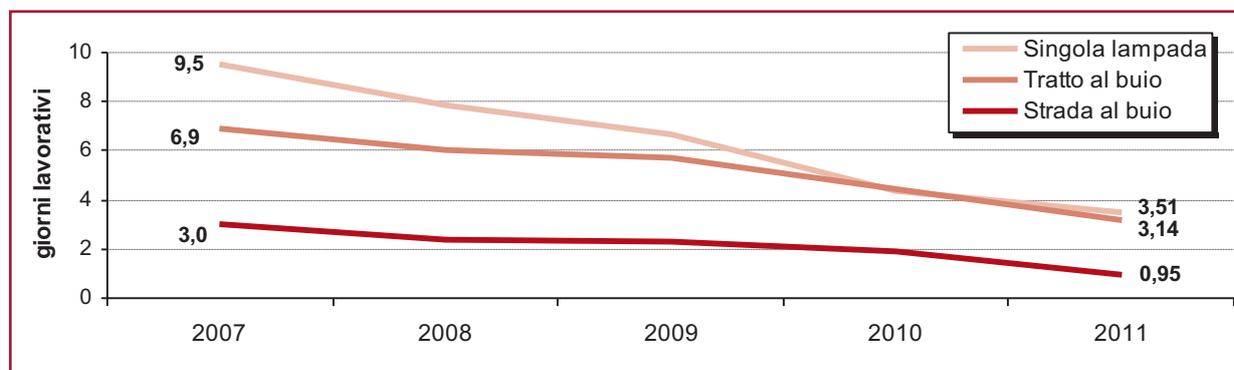
Segnalazioni di guasto



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Fig. 5.4.8

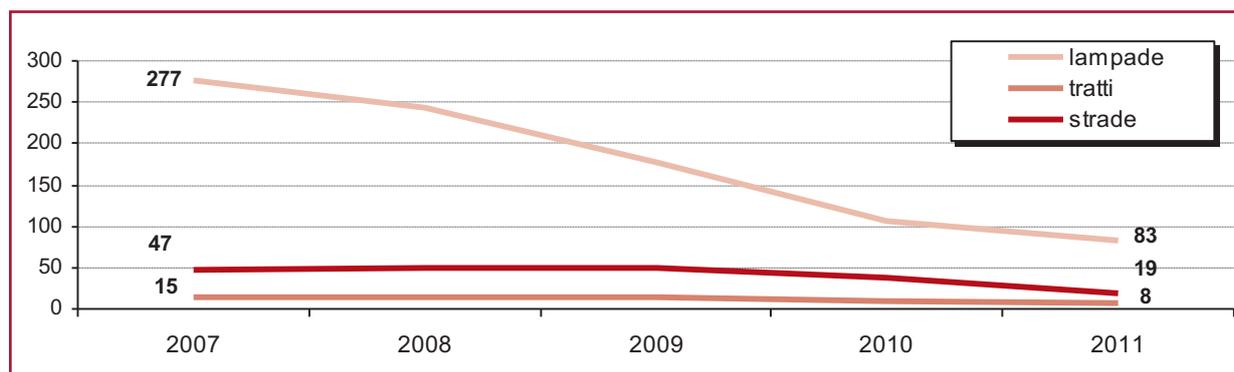
Tempi medi di ripristino del servizio



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Fig. 5.4.9

Impianti spenti in media al giorno a Roma (2007/2011)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

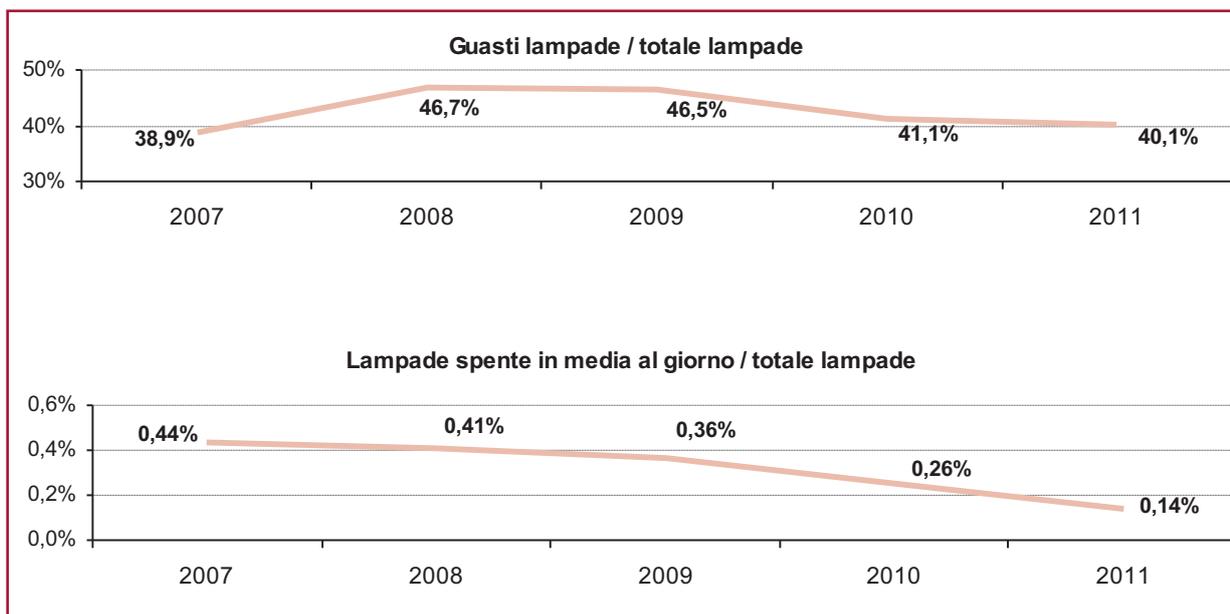
tempi effettivi medi di ripristino del servizio, si può inoltre calcolare il numero medio di impianti spenti al giorno [Fig. 5.4.9]. A Roma, le lampade mediamente spente al giorno sono passate da 277 nel

2007 a 83 nel 2011 (-70%); nello stesso periodo, i tratti di 2-4 lampade spente al giorno sono dimezzati (da 15 a meno di 8, -50%) e le strade al buio sono diminuite del 60% (da 47 a 19).



Fig. 5.4.10

Stima dell'incidenza



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Nella Fig. 5.4.10 si è tentato infine di stimare l'incidenza dei guasti alle lampade sul totale, considerando in media tre lampade spente il tratto e dieci lampade spente la strada al buio (nella stima non sono quindi considerati i guasti relativi agli interi quartieri al buio).

Il primo grafico, in base alle ipotesi indicate, stima la percentuale di lampade che si sono spente ogni anno. Come anticipato dalla Fig. 5.4.7, il 2008 ha registrato un picco di guasti; poi il livello si è di nuovo stabilizzato intorno al 40%.

Quello che è più interessante, però, è che – nonostante le percentuali di guasto siano aumentate nel periodo 2008/09 – la percentuale di lampade spente al giorno sul totale è andata sempre diminuendo (in particolare nell'ultimo biennio) per effetto della maggior rapidità di riparazione (secondo grafico).

5.4.6 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Negli ultimi cinque anni, oltre agli aggiornamenti annuali sullo stato del servizio contenuti nelle Relazioni annuali, l'Agenzia ha prodotto diversi interventi in merito all'illuminazione pubblica.

In generale, l'illuminazione pubblica è stata sempre inserita nelle indagini e negli studi di carattere generale che hanno riguardato i servizi locali nel complesso:

- Monitoraggi dei canali di contatto delle aziende

del Comune di Roma (Analisi dei contact center nel 2008, degli sportelli fisici nel 2009 e dei siti web nel 2010);

- Indagini sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma (5 edizioni annuali, dal 2008 al 2012).

Con particolare riferimento al servizio di illuminazione pubblica, l'Agenzia ha poi promosso alcuni monitoraggi sulla qualità del servizio.

A luglio 2007 è stato presentato un monitoraggio svolto in collaborazione con Cittadinanzattiva sulla qualità del call center Acea per le segnalazioni dei guasti sull'impianto di illuminazione pubblica. Dall'indagine è emerso che il call center non rispettava pienamente gli standard previsti per le aziende del Comune di Roma, soprattutto per i tempi di attesa e per l'assegnazione del numero di segnalazione. Per il 2007 l'Agenzia ha anche prodotto due analisi dei dati tratti dai report sui tempi di ripristino del servizio in caso di guasto che Acea è tenuta per Contratto a fornire al Dipartimento XII del Comune di Roma (monitoraggi presentati a dicembre 2007 e aprile 2008).

Per gli anni 2007, 2008 e 2009 – inoltre – l'Agenzia ha svolto indagini (tramite questionario inviato ai comuni delle grandi città italiane) finalizzate ad ottenere un benchmarking dello stato del servizio nelle principali città italiane. Si tenga presente che per questo servizio non sono disponibili fonti ufficiali di informazione. I risultati dei benchmarking sono stati

presentati all'interno delle Relazioni annuali dell'Agenzia.

Infine, a giugno 2011, l'Agenzia è intervenuta con una segnalazione all'Assemblea Capitolina in merito alla DGCa 130/2010, che ha prolungato l'affidamento del servizio ad Acea fino a tutto il 2027, modificando alcuni termini del Contratto di Servizio. La DGCa 130/2010 presenta, secondo il parere dell'Agenzia, una serie di criticità formali e sostanziali, a cominciare dalla mancata richiesta di parere preventivo all'Agenzia stessa. L'atto di Giunta, inoltre, modificando in modo sostanziale il Contratto, ha scavalcato le prerogative dell'Assemblea Capitolina, che avrebbe dovuto manifestare il proprio indirizzo attraverso delle linee guida (come previsto dalla DCC 20/2007).

Sul piano dei contenuti, il prolungamento del Con-

tratto oltre la scadenza originaria (fino a tutto il 2027, allineandolo alla concessione gratuita d'uso dei beni in capo ad Acea), è stato motivato più su interpretazioni incrociate che su presupposti documentali certi, in contrasto con la normativa allora vigente dell'art. 23bis, che avrebbe previsto una gara per l'affidamento del servizio al 2015. Inoltre, la nuova formulazione del Contratto rinegozia il canone annuo facendo riferimento a un risparmio per l'amministrazione senza entrare nel dettaglio di quali degli investimenti pluriennali previsti nel 2005 fossero inclusi. Infine, nonostante i richiami al contratto-tipo Consip per la determinazione dei corrispettivi, non si capisce il motivo per cui anche gli standard di qualità per la riparazione dei guasti non siano stati allineati secondo criteri analoghi.

5.5 Igiene urbana

Il servizio di igiene urbana per sua natura è obbligatorio e irrinunciabile. A Roma viene erogato in monopolio, a seguito di affidamento diretto, da Ama s.p.a., società in house interamente controllata da Roma Capitale. I cittadini e gli utenti non domestici sono tenuti a pagare il servizio, in misura parametrica rispetto alla produzione dei rifiuti, senza possibilità di scelta (non esiste l'opzione exit) e indipendentemente dal proprio livello di soddisfazione.

5.5.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

NORMATIVA NAZIONALE

Regolamentazione degli affidamenti

Dal punto di vista della regolamentazione dei servizi pubblici locali in generale, l'ultimo quinquennio è stato caratterizzato da una forte produzione normativa su concorrenza e affidamenti (per una trattazione estesa dell'argomento, si rimanda al Cap. 2).

Natura tributaria del corrispettivo

Argomento controverso, a lungo dibattuto in dottrina e in giurisprudenza, è stato quello relativo alla natura del corrispettivo per il servizio, definito 'tariffa' prima nel decreto Ronchi (Tia1, D.Lgs. 22/97, art. 49) e poi nel Codice ambientale (Tia2, D.Lgs. 152/06, art. 238; la Tia2 non sarà mai applicata in quanto non sono mai stati approvati i regolamenti di attuazione, quindi, in attesa dell'entrata in vigore del Tributo comunale rifiuti e servizi – Tres, atteso per il 2013 – gli Enti locali mantengono il regime precedentemente vigente: Tarsu o Tia1, secondo i casi).

La natura tariffaria inizialmente attribuita al corrispettivo Tia1 ha avuto diverse implicazioni pratiche, dall'applicazione dell'Iva al 10% ai problemi di riscossione nei confronti dei cittadini evasori e morosi, data l'impossibilità di interrompere il servizio. A risolvere la questione è intervenuta la Corte Costituzionale che – con sentenza 238 del 24 luglio 2009, confermata in seguito da altre Ordinanze della stessa Corte, nonché dalla Corte di Cassazione – ha stabilito la natura tributaria della Tia1, escludendo quindi l'applicazione dell'Iva e individuando nell'Ente locale il soggetto attivo del prelievo, ferma restando la possibilità di affidare a terzi (e quindi anche al gestore del servizio, come nel caso di Ama) le attività di fatturazione e riscossione in nome e per conto dell'Ente locale stesso.

In seguito, tale interpretazione è stata provvisoriamente smentita dall'art. 14, c. 33 del D.L. 78/10 e dalla Circolare 3/DF dell'11 novembre 2010 del Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno ribadito la natura di corrispettivo sia della Tia1 che della Tia2 e quindi l'assoggettamento di entrambe al regime Iva. Da ultimo, la Corte di Cassazione (con sentenza 9 marzo 2012, n. 3756) e la Corte dei Conti (con deliberazioni 65/10 SRPiemonte e 21/11 SRLombardia), hanno riaffermato la tesi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione in ordine alla natura tributaria della Tia1 e alla inapplicabilità dell'Iva.

Dal punto di vista pratico, questo chiarimento nel caso di Roma ha comportato il trasferimento dei crediti da Tia1 dal gestore (Ama) a Roma Capitale, semplificando la complessa gestione finanziaria dell'azienda, che tuttavia continua a gestire per

conto del comune la fatturazione, la riscossione, l'aggiornamento e la bonifica del database delle utenze e il recupero dell'evasione.

Soppressione delle Autorità d'ambito e competenze nel settore dell'igiene urbana

Per quanto concerne l'assetto istituzionale del settore di igiene urbana, va rilevato che la soppressione delle Autorità d'ambito (prevista all'art. 2, c. 186-bis, della L. 191/2009 e motivata da esigenze di contenimento della spesa degli enti locali) è stata rimandata con proroghe successive, la cui ultima, al momento, ne fissa la cessazione al 31 dicembre 2012 (L. 24 febbraio 2012, n. 14, cd. milleproroghe). A questa data, salvo ulteriori proroghe, l'art. 201 del Codice ambientale (che istituisce le Autorità d'ambito) è abrogato e le Autorità stesse sono soppresse; le Regioni devono quindi tempestivamente attribuire con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Rimangono invece in vigore tutte le altre disposizioni del Codice Ambientale riferite alla gestione rifiuti (Parte IV, Titolo I). Si ricorda, quindi, che:

- lo Stato ha il compito di fissare le linee guida per la individuazione degli Ato, per la definizione delle gare per l'affidamento del servizio e per le forme di cooperazione degli Enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa;
- le Regioni predispongono il Piano regionale rifiuti, delimitano gli Ato e promuovono la gestione integrata dei rifiuti, favorendo la differenziazione e in particolare la separazione delle frazioni umide; autorizzano la realizzazione, la modifica e l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti e stabiliscono i criteri per l'individuazione dei siti idonei e non idonei allo smaltimento e al recupero;
- le Province individuano i siti idonei e quelli non idonei alle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti;
- i Comuni devono concorrere alla gestione dei rifiuti secondo quanto stabilito nei Piani d'Ambito, assicurare lo svolgimento del servizio fino al subentro del nuovo gestore d'ambito (che va selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica) e regolamentare la raccolta e il trasporto dei rifiuti prodotti nel proprio territorio.

Data la ratio della soppressione (contenimento della spesa e razionalizzazione e semplificazione degli enti locali) – e tenendo conto della norma che indica il territorio provinciale quale quello prioritario per l'individuazione dell'Ato (art. 2, c. 38, della L. 244/2007) – sembrerebbe logico aspettarsi che l'intervento legislativo regionale individui nella Provincia (nella sua forma attuale o in quella futura) il soggetto amministrativo destinatario delle funzioni attualmente attri-

buite all'Autorità d'ambito: coordinamento della gestione integrata dei rifiuti a livello di Ato, gestione delle gare, degli affidamenti, dei rapporti contrattuali con il soggetto gestore e della gestione dei rifiuti.

In questo senso sembra andare implicitamente la Regione Lazio che, nel Piano rifiuti recentemente approvato, ha appunto individuato nel proprio territorio cinque Ato, corrispondenti alle cinque province laziali.

NORMATIVA REGIONALE

Piano Regionale Rifiuti

A livello regionale, la novità più rilevante è l'approvazione del nuovo Piano rifiuti (DCR 18 gennaio 2012, n. 14, pubblicato nel BUR Lazio del 14 marzo 2012).

Il Piano, contestato dal Ministero per l'ambiente in merito all'individuazione dei siti idonei ad ospitare la nuova discarica di Roma (nel frattempo l'attività di Malagrotta è stata nuovamente prorogata al 30 giugno 2012), compie una ricognizione della normativa e dell'impiantistica esistente al 2010, sulla base della quale stimare l'andamento dei flussi di rifiuti nei cinque Ato provinciali e prevedere l'impiantistica necessaria.

Quello che lascia qualche perplessità a una prima lettura è che le 'stime' per il 2011 mettono in conto una raccolta differenziata pari al 60% in tutti gli Ato, che dovrebbe salire al 65% a partire dal 2012, fino a tutto il 2017 (periodo di pianificazione).

Considerando che la raccolta differenziata a Roma per il 2011 è stata pari al 24,6%, ci si domanda l'attendibilità di proiezioni basate su quantità che fin dalla prima verifica risultano completamente falsate. Inoltre, dal punto di vista metodologico, la ricognizione sullo stato della differenziata e del riciclo nelle cinque province si ferma al 2008, cioè quattro anni prima della data di approvazione del piano: sarebbe stato più opportuno aggiornare i dati consuntivi almeno al 2010.

Analogamente, nelle proiezioni del Piano, la quantità di rifiuti avviati a discarica nella Provincia di Roma al 2011 è stimata pari a circa 424mila tonnellate, mentre solo nel Comune di Roma lo smaltimento in discarica 2011 ha interessato 966mila tonnellate.

Per quanto riguarda le fasi del ciclo rifiuti a valle della raccolta, viene confermato il percorso di gestione dei flussi indifferenziati attraverso trattamento meccanico biologico (TMB) con produzione di combustibile derivato dai rifiuti (cdr, destinato a sua volta a termovalorizzazione). Il Piano relaziona ampiamente sulla scelta delle best available techniques (BAT, orientate al miglioramento dell'efficienza ambientale ed economica, DM ambiente 29/01/07) nell'ambito del TMB con produzione di cdr da termovalorizzare, ma non fa confronti costi-benefici (né economici né ambientali) fra questa tecnologia nel complesso (produzione di cdr e termovalorizza-

zione + smaltimento residui a discarica) e quella della termovalorizzazione del rifiuto secco tal quale: la prima opzione, che sembra essere quella scelta dalla Regione Lazio, implica infatti una duplicazione di impiantistica e di siti da impegnare per il trattamento rifiuti, doppi passaggi di trasporto, lavorazione, consumo energetico, emissioni e relativi costi, oltre a un maggior residuo da inviare a discarica.

Il fatto che la termovalorizzazione del cdr sia più efficiente di quella del rifiuto tal quale per via del maggior potere calorifico, non vuol dire che tutto il processo sia più efficiente, se si tiene conto dei costi di investimento e gestione degli impianti di produzione del cdr. Dal punto di vista dei costi di gestione dell'indifferenziato, il Piano stesso stima infatti il costo del TMB fra 115 e 132 euro a tonnellata, cui poi devono essere aggiunte la spesa per termovalorizzazione del cdr (stimata fra i 55 e i 110 euro a tonnellata) e quella della discarica dei vari tipi di residui (tra 77 e 88 euro a tonnellata).

Dal punto di vista delle quantità, inoltre, la perdita di processo del TMB è stimata solo al 27%, mentre il 35% diventa cdr (da incenerire in fase successiva) e il 21% frazione organica stabilizzata (fos, usata come copertura delle discariche); poi ci sono metalli, 2%, e scarti pari al 15%. Sembrerebbe quindi indispensabile – alla luce della situazione emergenziale – affrontare la questione della sostenibilità ambientale con più determinazione, prendendo almeno in considerazione le tecnologie veramente capaci di minimizzare (e non semplicemente ridurre) il residuo da smaltire in discarica e tenendo presenti emissioni e costi ambientali dell'intero ciclo, anziché nelle sue singole fasi. Un analogo ragionamento andrebbe inoltre adottato nella valutazione della sostenibilità economica del ciclo, tenendo presente i costi complessivi comparati di tutto il processo.

NORMATIVA LOCALE

Le competenze comunali nel quadro regolamentare dell'igiene urbana riguardano essenzialmente l'organizzazione della pulizia, della raccolta e del trasporto dei rifiuti. Gli enti locali gestiscono queste fasi tenendo conto delle scelte regionali relative alla destinazione dei rifiuti urbani nelle fasi a valle del ciclo.

Contratto di Servizio e Piani finanziari

Il vigente Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Ama è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 33 del 28 gennaio 2004 (validità triennio 2003-2005), sulla base degli indirizzi programmatici e linee guida per il settore fissati dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 159 del 14 ottobre 1999.

Da allora la vigenza contrattuale è stata assicurata da una lunga sequenza di proroghe (da ultima, con deli-

berazione della Giunta Capitolina n. 97 del 30 marzo 2012, fino al 31 dicembre 2012), mentre il Consiglio Comunale, seppur chiamato in due occasioni a varare le nuove linee guida sul servizio di igiene urbana (proposta n. 323 approvata con Decisione di Giunta n. 228 del 12/12/2007 e proposta n. 84 approvata con Decisione di Giunta n. 44 del 04/06/2009) ad oggi non ha ancora approvato alcun provvedimento in materia.

Il Contratto vigente, la cui validità originaria coincideva con il periodo di sperimentazione della Ta.Ri., fissa livelli di servizio e obiettivi fino al 2005. Dal 2006 in poi, quindi, Ama ha gestito in modo relativamente autonomo il servizio che – soprattutto a partire dal 2008/09 – è sostanzialmente cambiato in difformità rispetto all'allegato tecnico contrattuale, al punto che dal 2009 in poi il Comitato di vigilanza non ha potuto più eseguire diversi dei controlli previsti dal Contratto. Addirittura, in alcuni casi, sono cambiati i criteri di imputazione di alcune attività ai diversi servizi, rendendo impossibile valutare la quantità di servizio prestato.

In generale, comunque, le quantità dei servizi prestati sono andate aumentando, ma hanno comportato significativi aumenti tariffari e solo modesti miglioramenti nei risultati. L'unico strumento di indirizzo dell'attività istituzionale dell'azienda è quindi stato il Piano finanziario, annualmente presentato da Ama e approvato dal Consiglio (ora Assemblea Capitolina) al fine di stabilire le misure della tariffa. Come si è detto più volte, però, tale strumento ha cadenza annuale e quindi non consente quella programmazione economico-ambientale pluriennale che è necessaria per la sostenibilità del ciclo, dato il preoccupante ritmo di aumento della tariffa e soprattutto dati i lenti progressi sul fronte ambientale e anche della pulizia (cfr. oltre, par. 5.5.4 e 5.5.5).

Recepimento del regime tributario della tariffa rifiuti

Con DGC 103/10, il Comune di Roma ha recepito il portato interpretativo della citata sentenza 238/09 della Corte Costituzionale che afferma la natura tributaria della tariffa rifiuti per quanto riguarda le modalità di gestione del contenzioso e di trattamento fiscale, individuando nel Comune il soggetto attivo del prelievo tariffario. La Convenzione di riscossione della tariffa con Ama per l'anno 2010 è stata modificata istituendo nel Bilancio comunale l'entrata tributaria relativa alla tariffa rifiuti e regolando i flussi informativi relativi alle entrate tariffarie, destinati alla Ragioneria Generale da parte di Ama.

Contestualmente al Piano finanziario 2010 è stato approvato, con DCC 56/10, il nuovo "Regolamento per l'applicazione sperimentale della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani nel Comune di Roma", integrando l'affidamento già in essere nei confronti della Società AMA, prevedendo una diversa modalità di applica-

zione e riscossione dell'entrata tariffaria (ora di competenza dell'Amministrazione, in coerenza con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale più recente) e procedendo, quindi, all'affidamento di tutte le attività connesse all'applicazione e riscossione della tariffa, comprensive delle attività di recupero dell'evasione e di rappresentanza in giudizio per le controversie comunque riguardanti la gestione della tariffa.

Nell'ulteriore incertezza interpretativa sul regime fiscale della tariffa (D.L. 78/10), di cui si è detto in precedenza, la Giunta Capitolina ha prodotto la DGCa 94/10 (che ripristinava il regime tariffario e l'applicazione dell'Iva, abrogando la DGC 103/10), in seguito a sua volta abrogata dalla DGCa 69/11, di conferma della natura tributaria della TIA (cfr.

sentenze della Corte dei Conti citate). La convenzione di riscossione della tariffa con Ama è stata quindi confermata anche per il 2011, sulla stessa linea della DGC 103/10, con DGCa 212/11.

Tutela del decoro urbano

Con tre Ordinanze del 3 febbraio 2010 (OS 37, 38 e 39/2010), il Sindaco di Roma ha inasprito le sanzioni in misura ridotta per diverse tipologie di violazione del vigente Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani (DCC 105/2005) e ne ha introdotte altre per violazioni precedentemente non sanzionate, richiamando quindi esplicitamente l'attenzione della Polizia Municipale e del Nucleo Decoro Urbano al rispetto del regolamento rifiuti da parte dei cittadini [Tav. 5.5.1].

Tav. 5.5.1 Violazioni del regolamento rifiuti, Ordinanze del Sindaco e verbali elevati dagli agenti accertatori Ama (2011)

Violazione	Riferimento normativo	Sanzione min-max edittale (€)	Ordinanza Sindaco	Sanzione misura ridotta (€)	Verbali Ama 2011 (n.)
Veicolo in sosta davanti a cassonetti	DCC 105/05 art.14.5	50-300	---	---	3.592
Mancata differenziazione nei contenitori Ama del porta a porta	DCC 105/05 art.14, 17 e 18	50-300	---	---	3.125
Errato conferimento rifiuto indifferenziato	DCC 105/05 art.12.2/3, 15 e 60.3	50-300	---	---	2.317
Abbandono rifiuti non ingombranti, anche in prossimità cassonetti	DCC 105/05 art.12.5 e 60.1/2	25-154	39/2010	50	873
Abbandono rifiuti ingombranti o durevoli non in prossimità di cassonetti	DCC 105/05 art.20.4	25-154	37/2010	500	8
Abbandono cartoni (o altra frazione secca riciclabile) su strada o in orari non consentiti	DCC 105/05 art.18	50-300	---	---	688
Mancata rimozione delle deiezioni animali	DCC 105/05 art.34 e art.180 R.V.	50-300	39/2010	250	370
Conferimento ingombranti o durevoli nei cassonetti o abbandono in prossimità	DCC 105/05 art.12.8 e 50.4	103-619	39/2010	250	19
Mancata pulizia delle aree a uso pubblico da parte dei gestori di pubblici esercizi durante l'attività e alla chiusura	DCC 105/05 art.41.1,3	50-500	39/2009	500	13
Scorretto smaltimento rifiuti speciali pericolosi	DCC 105/05 art.49	103-619	39/2010	500	20
Volantinaggio scorretto: committente	D.Lgs. 507/93 art.24.2	103-1033	37/2010	412	n.d.
Volantinaggio scorretto: autore materiale	DCC 105/05 art.12.5	25-154	37/2010	50	n.d.

Fonte: elaborazioni Agenzia su riferimenti normativi citati e dati Ama.

Questo provvedimento si aggiunge a quello che dal 2008 ha autorizzato agenti accertatori Ama appositamente formati ad elevare verbali per violazioni del citato regolamento rifiuti [Fig. 5.5.1].

I verbali degli agenti accertatori riguardano soprattutto il parcheggio delle auto davanti ai cassonetti, e il conferimento scorretto sia dei rifiuti differenziati, sia indifferenziati. Nonostante il numero dei verbali sia ancora relativamente basso rispetto alle violazioni che sono ogni giorno sotto gli occhi di tutti (11 mila verbali nel 2011, pari a circa 30 verbali al giorno su tutta Roma), la continua crescita nel corso del triennio fa ben sperare circa la futura efficacia di queste misure, al fine di scoraggiare comportamenti incivili.

Questi provvedimenti, incentivano infatti il 'mantenimento' della pulizia e del decoro, cosa che implica una maggiore equità sociale e indubbi vantaggi anche materiali per la collettività:

- sanzionare i cittadini incivili è infatti più corretto che far pagare tutti per continui interventi di pulizia;

- mantenere la città pulita costa meno che pulirla spesso.

Incontrano inoltre il favore della grande maggioranza dei cittadini, come emerge evidentemente dall'indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio, svolta dall'Agenzia ad ottobre 2011 (Fig. 5.5.2; cfr. anche par. 5.5.5).

5.5.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

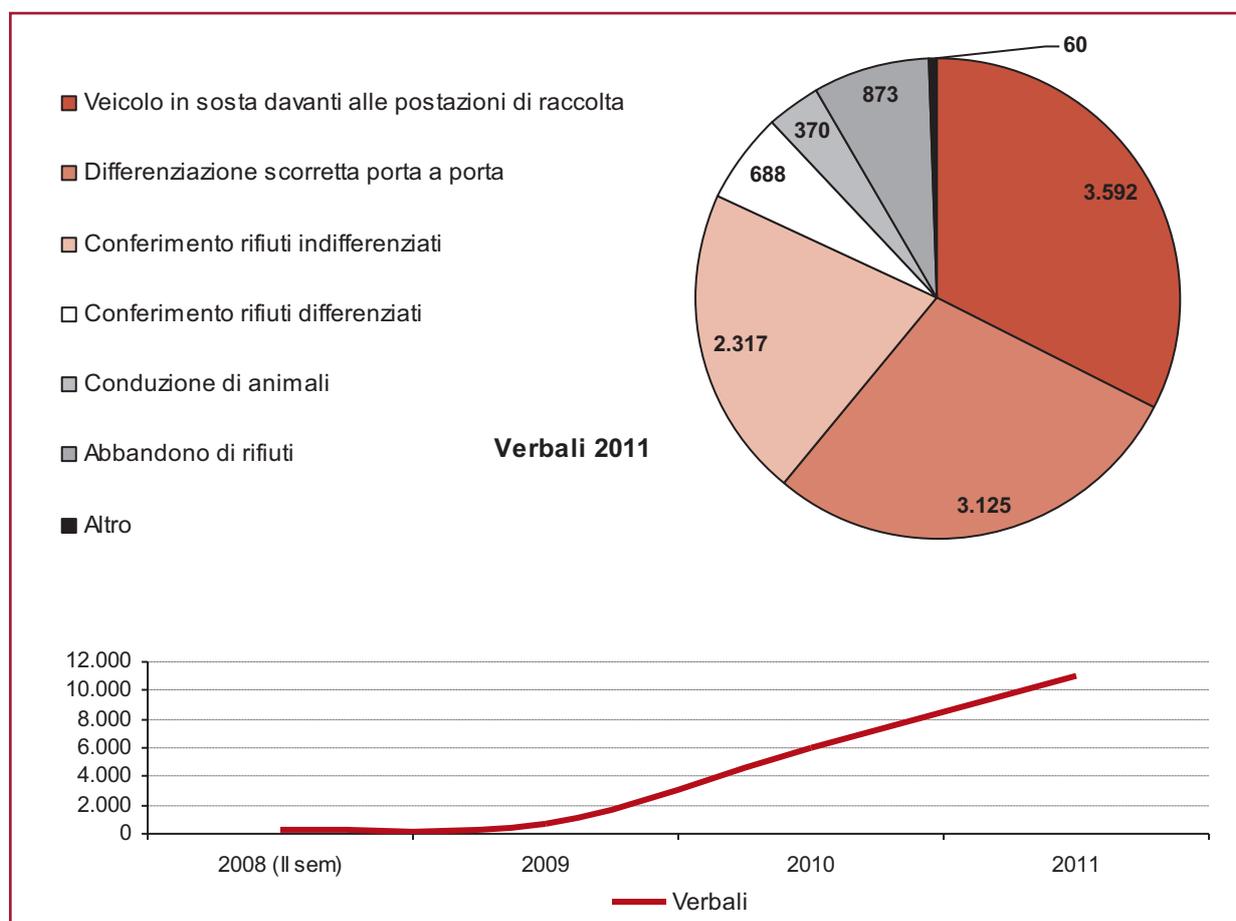
Il servizio di igiene urbana è articolato principalmente fra pulizia delle strade, raccolta e destinazione dei rifiuti.

SPAZZAMENTO E LAVAGGIO STRADE

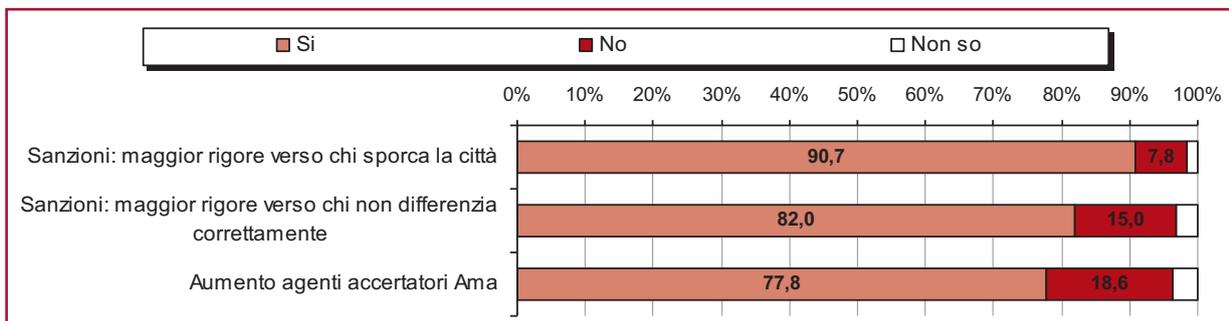
Dal punto di vista della pulizia della città, il periodo 2007/11 è stato caratterizzato dalla progressiva introduzione di un nuovo modello di servizio, che fra marzo 2009 e febbraio 2010 è stato esteso a tutti i municipi di Roma [Tav. 5.5.2].

Fig. 5.5.1

Verbali elevati dagli agenti accertatori Ama



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

Fig. 5.5.2 Favore dei cittadini in merito ad alcune proposte per migliorare la qualità del servizio

Fonte: Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta dei rifiuti e di igiene urbana a Roma, Agenzia, ottobre 2011.

Il nuovo modello operativo prevede la divisione del territorio in 5 Aree Operative Territoriali (nord, sud, est, ovest e centro), 11 distretti e 356 aree elementari, con corrispondenza fra aree e responsabilità degli interventi di pulizia e raccolta. La nuova organizzazione è articolata in 4 tipologie di servizio e varia in funzione delle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali:

- **Servizio Base:** garantito su tutto il territorio una volta al giorno e due volte al giorno su circa il 40% del territorio (frequenza media 1,5 v/g). Prevede l'impiego di due operatori che seguono il percorso della raccolta dei rifiuti a bordo di un veicolo a vasca provvedendo a pulire con scope, pale e rastrelli intorno ai cassonetti e nei punti più "critici" (fermate degli autobus, aree antistanti a scuole, chiese e altri luoghi).
- **Servizio Base - Area Monumentale:** garantito 3 volte al giorno in tutte le strade dell'area, prevede l'impiego di 2 operatori a bordo di un veicolo a vasca.
- **Servizio Globale:** previsto sul 70% del territorio con frequenze variabili (da una volta al mese a tutti i giorni in base alle esigenze e caratteristiche territoriali specifiche: in media 0,8 v/g). Coperto da una coppia di operatori ma con l'ausilio di una spazzatrice-lavastrada.
- **Servizio Mirato:** per i punti della città molto frequentati e non raggiungibili dai mezzi più grandi (presidi turistici, aree commerciali e/o pedonali). È svolto da un solo operatore a bordo di una spazzatrice cabinata o a terra, manovrando una delle nuove mini-spazzatrici a conduzione manuale (0,4 interventi al giorno).

La Tav. 5.5.2 riporta per ogni singolo municipio la data di avvio del nuovo servizio e mostra la media dei risultati dei monitoraggi previsti dal Contratto di Servizio prima e dopo l'introduzione del nuovo modello (per un periodo complessivo che va da tutto il 2007 fino al III trimestre 2011). Gli indicatori sono quelli interessati dal cambiamento: pulizia e decoro

delle strade (obiettivo: 90% di rilevazioni almeno sufficienti) e dell'area circostante i cassonetti (85% di rilevazioni almeno sufficienti).

I valori in grassetto su fondo chiaro sottolineano i risultati che in media hanno rispettato gli obiettivi e le variazioni nettamente positive fra i risultati precedenti e successivi rispetto all'attivazione del nuovo servizio (con miglioramenti superiori al 10%). Come si può osservare, per entrambi gli indicatori il numero di municipi che rispetta gli obiettivi è rimasto invariato (7 municipi per la pulizia delle strade e 2 per le aree intorno ai cassonetti), ma la media delle rilevazioni è in tutti e due i casi aumentata (+7,4% di rilevazioni più che sufficienti per la pulizia, +2,3% per i cassonetti). Con il nuovo modello di servizio, inoltre, solo due municipi hanno conseguito pienamente gli obiettivi per entrambi gli indicatori (II e XVII), ma lo scarto negativo rispetto all'obiettivo dei municipi fuori standard è diminuito in media da -17,5% a -5,1% per la pulizia e da -9,2% a -6,7% per i cassonetti.

Nel registrare questi miglioramenti, va rilevato però anche in questa sede che il servizio è talmente cambiato rispetto alle previsioni contrattuali da svuotare di significato gran parte dell'attività di controllo che dovrebbe essere svolta dal Comitato di vigilanza, in quanto la riorganizzazione ha cambiato l'imputazione di alcuni servizi alle schede di 'spazzamento' e 'raccolta', alterando gli obiettivi quantitativi.

La soluzione non è quindi rinunciare a qualsiasi innovazione, ma aggiornare il Contratto, in modo che innovazioni e miglioramenti siano approvati dai responsabili amministrativi, tenendo d'occhio gli obiettivi ambientali e di pulizia, ma anche la sostenibilità economica del servizio, che grava sui cittadini-elettori (cfr. par. 5.5.4).

Oltre allo spazzamento, la pulizia della città prevede altri servizi istituzionali finanziati dalla tariffa e

Tav. 5.5.2 Andamento a livello municipale della qualità erogata per gli indicatori di pulizia prima e dopo l'introduzione del nuovo modello (2007/2011)

Municipio	Data attivazione nuovo modello servizio	Pulizia e decoro delle strade (obiettivo 90%)			Pulizia dell'area circostante i cassonetti (obiettivo 85%)		
		Media periodo precedente (dal 2007)	Media periodo successivo (al III-2011)	Δ	Media periodo precedente (dal 2007)	Media periodo successivo (al III-2011)	Δ
I	feb-10	76,4	91,7	15,3	86,5	82,9	-3,6
II	giu-09	76,8	91,6	14,8	82,4	88,4	6,0
III	gen-10	96,3	91,7	-4,7	82,6	83,7	1,1
IV	giu-09	91,3	87,8	-3,5	68,8	80,3	11,5
V	gen-10	92,4	90,1	-2,4	69,2	80,0	10,9
VI	apr-09	94,8	93,4	-1,4	82,0	84,7	2,6
VII	gen-10	79,7	86,3	6,6	83,9	73,3	-10,6
VIII	feb-10	56,3	83,3	27,0	60,3	67,4	7,0
IX	apr-09	59,2	85,1	25,9	76,2	80,4	4,3
X	feb-10	60,3	79,9	19,5	62,7	71,1	8,4
XI	dic-09	93,2	85,3	-7,9	84,6	80,3	-4,3
XII	dic-09	78,8	84,3	5,4	76,1	78,5	2,4
XIII	mag-09	69,0	78,7	9,7	67,5	77,2	9,7
XV	set-09	90,8	88,7	-2,1	83,3	75,8	-7,5
XVI	set-09	86,5	91,3	4,8	83,4	81,5	-1,9
XVII	mar-09	81,4	92,2	10,8	91,1	89,6	-1,5
XVIII	mar-09	76,3	88,3	12,1	80,5	73,9	-6,5
XIX	ott-09	90,3	88,2	-2,1	79,9	79,1	-0,8
XX	ott-09	70,0	83,4	13,4	65,1	81,0	15,9
MEDIA	mar-09/feb-10	80,0	87,4	7,4	77,2	79,4	2,3

Note: in grassetto su fondo chiaro le rilevazioni medie che hanno rispettato gli obiettivi contrattuali e le variazioni significativamente positive (>10%); solo in grassetto le variazioni positive inferiori al 10%.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei monitoraggi della Commissione di Vigilanza al Contratto di Servizio Ama.

gestiti da Ama: pulizia delle banchine del Tevere, dei mercati e delle piste ciclabili; diserbo, piano foglie e piano storni (da ottobre a gennaio); piano estate e pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi pubblici straordinari.

Recentemente, tra i servizi di decoro e igiene urbana non coperti da Ta.Ri. (a pagamento da parte del Comune di Roma), l'Amministrazione ha inoltre proceduto all'affidamento diretto ad Ama della manutenzione ordinaria delle aree verdi, della cancellazione delle scritte vandaliche e del mantenimento del decoro della città.

RACCOLTA DEI RIFIUTI DOMESTICI

Attualmente, la raccolta dei rifiuti domestici a Roma avviene prevalentemente attraverso il metodo dei cassonetti stradali, in vigore alla data di sottoscrizione del Contratto di Servizio 2003/2005. Dal 2007 però sono stati introdotti altri metodi di raccolta che, complessivamente, ad oggi servono circa il 18% della popolazione romana [Tav. 5.5.3].

Per la maggioranza dei cittadini serviti con nuovi me-

toti (12,8% dei romani), è prevista una combinazione di cassonetti e punti mobili di raccolta con orari prestabiliti: l'8,5% getta carta e multimateriale nei cassonetti bianchi e blu, mentre porta ai punti mobili di raccolta l'indifferenziato e l'organico (separatamente); il 4,3% ha ancora tutti i cassonetti (indifferenziato, bianco e blu) e in più porta solo l'organico ai punti mobili.

Al 2,3% dei cittadini è applicato il metodo porta a porta con raccolta domiciliare di tutte e 4 le frazioni principali (indifferenziato, organico, carta e multimateriale); il porta a porta viene adottato anche in altre zone, ma solo per organico e indifferenziato, mentre carta e multimateriale sono invece conferiti ai punti mobili (centro storico, 1,6% della popolazione) oppure nei cassonetti (1,2%).

Dal punto di vista organizzativo, il metodo porta a porta attivo a Trastevere, Villaggio Olimpico, Colli Aniene, Decima, Massimina e Olgiata prevede la raccolta domiciliare – secondo un calendario settimanale prefissato – di tutte le frazioni differenziate (organico, carta e multimateriale) e dell'indifferenziato.

Le raccolte porta a porta di tipo parziale sono invece di-

versificate secondo la tipologia di rifiuto: vengono raccolti con il metodo porta a porta solo gli scarti alimentari organici e l'indifferenziato (sempre seguendo un calendario settimanale prefissato), mentre carta e multimateriale hanno un trattamento differenziato secondo i quartieri. Nelle zone Aventino-S. Saba-Testaccio e Torrino Sud, carta e multimateriale vengono conferiti e raccolti tradizionalmente mediante i cassonetti stradali bianchi e blu; nel Centro storico monumentale ("Ansa Barocca"), invece, è attivo il metodo con PMR. Il metodo di raccolta con PMR, infine, è organizzato in piazzole mobili con mezzi leggeri Ama che quoti-

dianamente sostano in punti prefissati; si spostano nell'arco di alcune ore, con orari di sosta in ogni singola piazzola che vanno dall'ora e mezzo alle due ore, coprendo nel quartiere alcune ore della mattinata. Ama informa i cittadini sugli indirizzi e sugli orari dei punti di raccolta sia attraverso il proprio sito che inviando una documentazione cartacea agli utenti. Oltre alla raccolta ordinaria, Ama ha attivato varie iniziative ulteriori per favorire il corretto conferimento dei rifiuti che non possono essere gettati nei cassonetti o comunque differenziati mediante raccolta porta a porta. I servizi in questione sono:

Tav. 5.5.3 Dettaglio delle zone di Roma per tipologia di raccolta

Quartiere	Municipio	Attivazione (anno)	Residenti (n.)	Frazione di rifiuto e modalità di raccolta			
				Scarti alimentari e organici	Materiali non riciclabili	Contenitori in vetro, plastica, metallo	Carta, cartone e cartoncino
Colli Aniene	V	2007	13.000	PP	PP	PP	PP
Decima	XII	2007	4.500	PP	PP	PP	PP
Massimina	XIII	2008	13.000	PP	PP	PP	PP
Villaggio Olimpico	II	2009	5.000	PP	PP	PP	PP
Trastevere*	I	2009	22.000	PP	PP	PP	PP
Consorzio Olgiata	XX	2010	8.000	PP	PP	PP	PP
Tot. Porta a Porta			65.500				
Aventino - S.Saba - Testaccio	I	2009	23.000	PP	PP	CS	CS
Torrino Sud	XII	2009	12.000	PP	PP	CS	CS
Tot. Duale PP+CS			35.000				
Centro Storico**	I	2009	45.000	PP	PP	PMR	PMR
Tot. Duale PP+PMR			45.000				
Prati Fiscali	IV	2010	41.000	PMR	PMR	CS	CS
Tuscolano-Don Bosco	X	2010	64.500	PMR	PMR	CS	CS
Laurentino 38	XII	2010	27.000	PMR	PMR	CS	CS
Appio-Tuscolano	IX	2010	38.500	PMR	PMR	CS	CS
Marconi	XV	2010	48.500	PMR	PMR	CS	CS
Aurelio-Irnerio	XVIII	2010	25.500	PMR	PMR	CS	CS
Tot. Prossimità PMR+CS			245.000				
Altri***	tutti	1977/1995	2.491.500		CS	CS	CS
Tot. Cassonetti			2.491.500				
Tot. Generale			2.882.000				

Legenda: PP Raccolta porta a porta a domicilio (bidoncini e sacchi);

CS Cassonetti Stradali;

PMR Punti Mobili di Raccolta.

(*) A Trastevere la raccolta è effettuata mediante sacchi.

(**) Nel Centro Storico le modalità di raccolta sono analoghe a quelle delle utenze non domestiche, che sono stimate da Ama equivalenti a ulteriori 30 mila residenti.

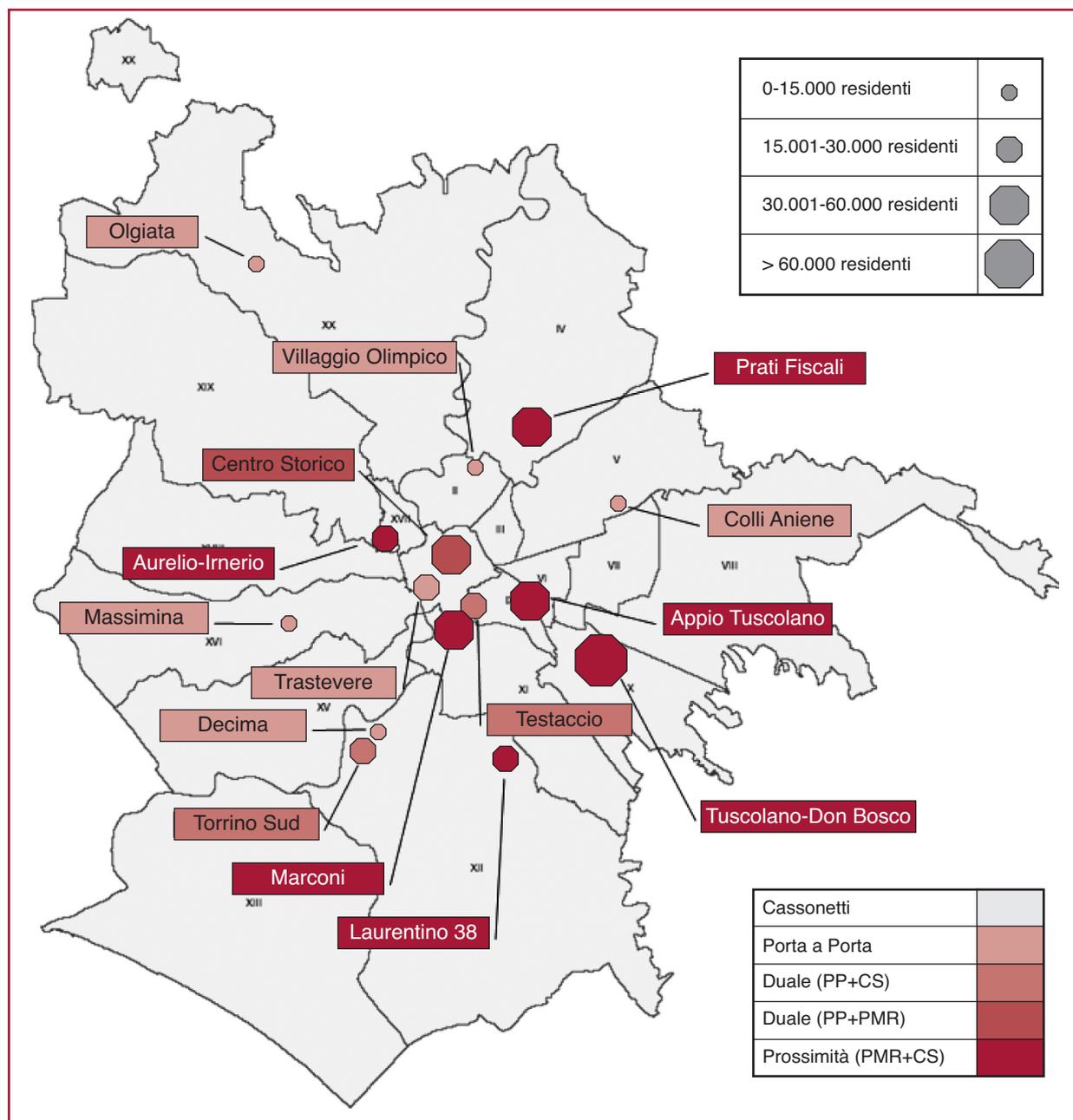
(***) I primi 500 cassonetti per i rifiuti sono stati introdotti nel 1977, superando il trespolo negli androni. Dopo l'avvio del sistema di raccolta laterale (1994), nel 1995 è stata sperimentata la raccolta differenziata con cassonetti (CTR), massivamente introdotta con i primi 15 mila cassonetti nel 1998/99.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

- Centri di Raccolta e le Isole ecologiche (strutture fisse in funzione tutto l'anno con orari e giorni di apertura stabiliti, dove possono essere conferiti gratuitamente rifiuti ingombranti, apparecchiature elettriche ed elettroniche – RAEE – e rifiuti speciali);
 - Raccolta di quartiere (postazioni operative due o quattro volte al mese per la raccolta di rifiuti ingombranti, anche beni durevoli, e RAEE; il servizio è attivo a giorni e orari stabiliti, per un'ora e mezzo, in 186 zone di Roma, ed è gratuito);
 - Raccolta gratuita domenicale degli ingombranti;
 - Ritiro ingombranti a domicilio (servizio a pagamento su appuntamento per la raccolta al piano stradale o di abitazione di rifiuti ingombranti, anche beni durevoli, il costo dipende dal piano di ritiro e dalla volumetria dei rifiuti).
- Per le utenze commerciali del centro, inoltre, dal 2010 è attiva una raccolta porta a porta organizzata

Fig. 5.5.3

Suddivisione territoriale del campione in base alla tipologia di raccolta



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

Tav. 5.5.4 Bilancio input/output degli impianti TMB Ama (2010)

Impianti TMB Ama	Rocca Cencia		Salario		Totale	
	t	%	t	%	t	%
INPUT (indifferenziato e scarto secco da RD)	69.036	100,0%	94.134	100,0%	163.170	100,0%
Perdita di peso	20.274	29,4%	21.130	22,4%	41.404	25,4%
OUTPUT, di cui:	48.762	70,6%	73.004	77,6%	121.766	74,6%
combustibile da rifiuti (cdr)	13.702	19,8%	24.235	25,7%	37.937	23,2%
frazione organica stabilizzata (fos)	11.008	15,9%	3.319	3,5%	14.327	8,8%
fos non completamente stabilizzata	-	0,0%	11.832	12,6%	11.832	7,3%
metalli ferrosi	808	1,2%	361	0,4%	1.169	0,7%
metalli non ferrosi	6	0,0%	3	0,0%	9	0,0%
scarti	23.238	33,7%	33.254	35,3%	56.492	34,6%
Totale a discarica	34.246	49,6%	48.405	51,4%	82.651	50,7%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio 2010 Ama.

in modo da evitare che i rifiuti vengano accumulati sulla strada, fuori dagli esercizi (come avveniva in precedenza, in attesa del passaggio dei mezzi Ama): il personale addetto alla raccolta passa in orario di apertura dei negozi, dal lunedì al sabato, la mattina per raccogliere l'indifferenziato e il pomeriggio per carta e cartone. Per gli esercizi di ristorazione, vengono raccolti separatamente anche l'umido e il multimateriale (porta a porta, in orari concordati), mentre l'indifferenziato viene raccolto dalle 22 alle 2 di notte e i cartoni nel pomeriggio; in nove microzone del centro, infine, per l'organico e l'indifferenziato, al posto della raccolta domiciliare sono invece attivi punti mobili di raccolta (dalle 23 alle 2).

La Fig. 5.5.3 mostra l'articolazione territoriale dei cinque metodi di raccolta dei rifiuti attivi a Roma:

1. *Cassonetti (CS)* per tutto: indifferenziato, carta, multimateriale (riferito a circa 2.491.500 residenti)
2. *Porta a porta (PP)* per tutto: organico, carta, multimateriale, non riciclabili in contenitori condominiali (riferito a circa 65.500 residenti)
3. *Duale (PP+PMR)* nel Centro Storico: organico e non riciclabili in contenitori condominiali – carta e multimateriale in postazioni mobili di raccolta (PMR) con camioncino di quartiere (riferito a circa 45.000 residenti)
4. *Duale (PP+CS)* a Testaccio, Aventino, S. Saba e Torrino Sud: organico e non riciclabili in contenitori condominiali – carta e multimateriale in cassonetto stradale (riferito a circa 35.000 residenti)
5. *Prossimità (PMR+CS)*: carta e multimateriale in cassonetto stradale – organico e non riciclabili in PMR con camioncino di quartiere (riferito a circa 245.000 residenti).

TRATTAMENTO E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI

Per lo smaltimento, Roma dipende al momento ancora totalmente dalla discarica di Malagrotta (di pro-

prietà del Colari). Nel 2010, i rifiuti conferiti alla discarica sono stati 1.131.984 tonnellate, in diminuzione del 12% rispetto al 2009.

Ama è presente invece, con alcuni impianti, nella fase di trattamento dei rifiuti post raccolta: due impianti di trattamento meccanico biologico (TMB) e produzione di cdr (combustibile derivato dai rifiuti, da destinare a termovalorizzazione o alimentazione di cementifici), due impianti di selezione e valorizzazione della raccolta differenziata, un termovalorizzatore per rifiuti ospedalieri e un impianto di compostaggio.

Nel 2010, il 21% dei rifiuti urbani della Capitale è stato trattato con metodo meccanico biologico; si tratta di quasi 300 mila tonnellate di rifiuti, di cui per la prima volta Ama ha trattato la maggior parte (160mila tonnellate contro le 140mila trattate dal Colari, nell'impianto di Malagrotta 2).

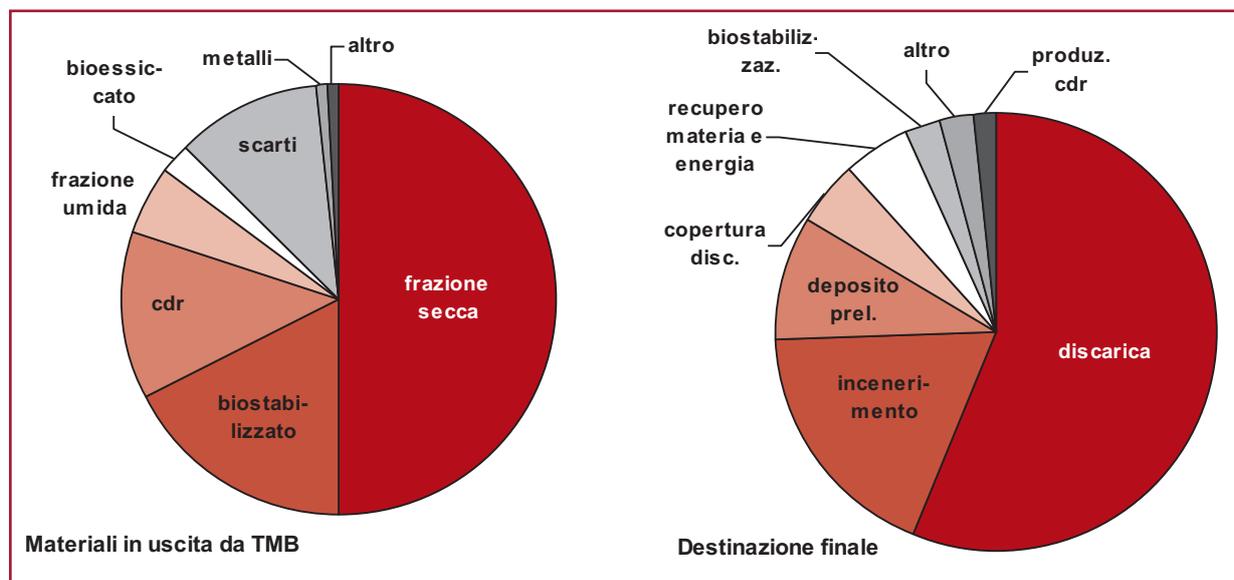
Complessivamente il cdr prodotto dagli impianti Ama (Rocca Cencia e Salario) è stato pari al 23% del rifiuto trattato, mentre l'output destinato comunque alla discarica (fos e scarti) è stato pari al 51% dell'immesso, con una perdita in peso di circa il 25% [Tav. 5.5.4].

Le percentuali relative agli output del TMB destano preoccupazione in merito all'efficacia che questa tecnologia può avere nel limitare il ricorso alla discarica. La produzione di cdr come momento preliminare della termovalorizzazione dei rifiuti prevista nella pianificazione regionale sui rifiuti, comporta infatti 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 [Fig. 5.5.4].

Diventa quindi necessario individuare più siti da destinare al ciclo dei rifiuti (per l'impianto TMB e per il termovalorizzatore) e impiegare più risorse della collettività per investimenti e per la gestione degli impianti. Si hanno due fasi di lavorazione dei rifiuti con le relative emissioni gassose, anche se sottoposte a filtraggio, e alla fine del processo il residuo

Fig. 5.5.4

Composizione dell'output del trattamento meccanico biologico e destinazione finale (Italia 2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.

da avviare a discarica è maggiore che mediante incenerimento del rifiuto secco tal quale.

Per quanto riguarda gli impianti che trattano le frazioni differenziate, nel 2010 l'attività di trasfereza è stata prevalente rispetto a quella di selezione [Tav. 5.5.5]. L'impianto di Rocca Cencia è stato fermo per la maggior parte del 2010, funzionando soprattutto come centro di trasfereza delle raccolte multimateriale verso altri centri di selezione (77% del materiale in entrata); quello di via Laurentina non ha avuto un'attività molto differente, essendo servito come trasfereza per il 63% dell'input e selezionando poco meno di 10mila tonnellate di multimateriale. A questi impianti si aggiunge il centro di trasfereza di Ponte Malnome dove i rifiuti aspettano di essere inviati ad

impianti di selezione di terzi (circa 2mila tonnellate nei soli mesi di novembre e dicembre 2010).

Per il trattamento dei rifiuti umidi, Ama gestisce l'impianto di compostaggio di Maccarese, che nel 2010 ha trasfereza circa 10mila tonnellate di materiale ad altri impianti e ha trattato 27.610 tonnellate di rifiuto, producendo 2.800 tonnellate di compost di qualità (10%) e 10mila tonnellate di scarti (38,7%).

Infine, il termovalorizzatore di Ponte Malnome ha ricevuto nel 2010 più di 13mila tonnellate di rifiuti ospedalieri, di cui 380 sono state inviate ad altri impianti e il resto incenerite in loco (circa 460 tonnellate in meno rispetto al 2009), con produzione di 2.626 MWh di energia elettrica (utilizzata per alimentare l'impianto stesso) e 2.545 tonnellate di scorie (pari al 20% del rifiuto ospedaliero incenerito tal quale).

Tav. 5.5.5 Bilancio input/output degli impianti di valorizzazione della RD Ama (2010)

Impianti RD Ama	Rocca Cencia		Laurentina		Totale	
	t	%	t	%	t	%
INPUT	30.706	100,0%	26.540	100,0%	57.246	100,0%
Trasfereza	23.628	76,9%	16.677	62,8%	40.305	70,4%
OUTPUT, di cui:	7.078	23,1%	9.864	37,2%	16.942	29,6%
vetro	3.930	55,5%	4.900	49,7%	8.830	52,1%
plastica	1.607	22,7%	2.230	22,6%	3.837	22,6%
metalli ferrosi	196	2,8%	285	2,9%	481	2,8%
metalli non ferrosi	11	0,2%	24	0,2%	35	0,2%
scarti	995	14,1%	2.400	24,3%	3.395	20,0%
altro	339	4,8%	25	0,3%	364	2,1%
Totale a RD	7.078	100,0%	9.864	100,0%	16.942	100,0%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio 2010 Ama.



5.5.3 Benchmarking

Questo paragrafo fornisce in primo luogo un quadro evolutivo dei vari aspetti ambientali del ciclo dei rifiuti (produzione, differenziazione e destinazione) a Roma nel periodo 2007/11, basato principalmente su dati tratti dai bilanci e dai Piani finanziari Ama.

Per un confronto con le altre grandi città italiane, l'anno di riferimento è invece il 2009 (fonte: Ispra, Rapporto rifiuti 2011).

Il quadro che emerge da questo benchmarking non offre segnali significativamente positivi circa la sostenibilità ambientale del ciclo dei rifiuti a Roma. La produzione pro capite di rifiuti infatti, dopo una diminuzione datata 2006, si è stabilizzata su livelli superiori alla media italiana e anche a quella delle grandi città. La raccolta differenziata è ancora bassa (24,6% al 2011), anche se dal 2009 le previsioni dei Piani finanziari Ama in merito alla percentuale di differenziata da realizzare nell'esercizio successivo sono diventate più realistiche e se proprio nel 2011 è stato registrato l'aumento più sostenuto dell'ultimo quinquennio sia in termini assoluti che percentuali (+2,4%). Da questo punto di vista, però, ci si vorrebbe aspettare una vera svolta per il 2012, in mancanza della quale la situazione della destinazione dei rifiuti può diventare veramente emergenziale; si tenga presente che a Bologna in due soli anni la raccolta differenziata è passata da poco più del 20% a circa il 35%. Ma l'aspetto più preoccupante resta quello della destinazione finale dei rifiuti, ancora prevalentemente legato alla discarica (nel 2011 Roma ha smaltito in discarica il 54% dei rifiuti prodotti) e regolamentato da norme regionali che impongono trattamenti co-

stosi e non risolutivi come alternativa allo smaltimento; secondo i più recenti dati Ispra, riferiti al 2009, la Regione Lazio presenta infatti la percentuale di discarica più alta dopo quella della Sicilia (rispettivamente 80% e 88%, contro una media nazionale del 41%).

Urge quindi un ripensamento del ciclo dei rifiuti regionale e non sembra che il Piano approvato a gennaio 2012 vada nella direzione di garantire in tempi brevi la sostenibilità ambientale a costi altrettanto sostenibili dalla collettività.

PRODUZIONE DI RIFIUTI SOLIDI URBANI

La produzione di rifiuti solidi urbani a Roma nell'ultimo periodo ha seguito un andamento altalenante, con due flessioni (2008 e 2011) e un minimo nel 2008 (1,76 milioni di tonnellate, poco più della quantità prodotta nel 2005; cfr. Fig. 5.5.5).

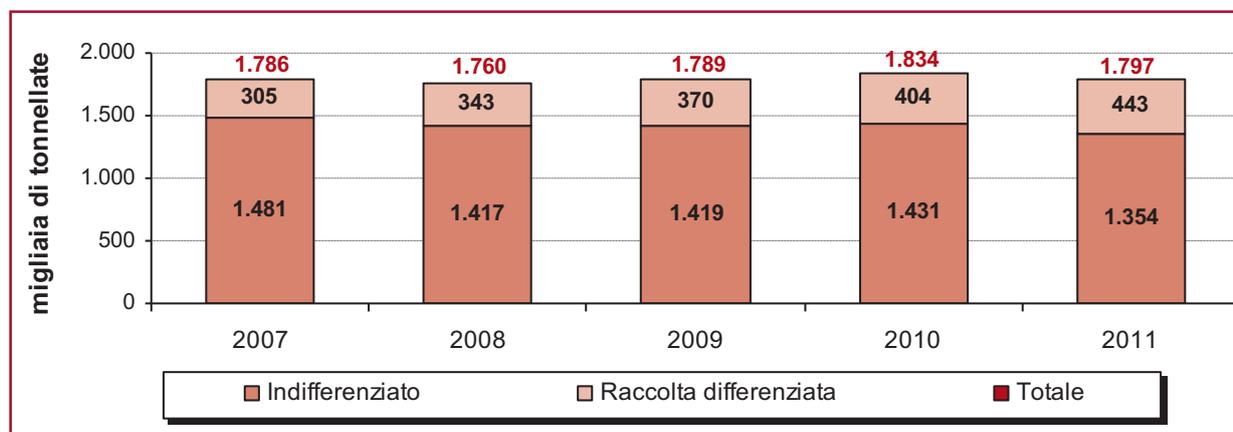
Questo trend complessivo è il portato di una raccolta differenziata sempre crescente in termini assoluti – aumentata di 138mila tonnellate nell'intero periodo (+45%), con un massimo di 39mila fra il 2010 e 2011 (9,8%) – e di un indifferenziato in tendenziale diminuzione (una riduzione di 127 mila tonnellate dal 2007 al 2011, pari a -8,6%).

Volendo confrontare la produzione di rifiuti romana con quella delle grandi città italiane, va calcolata la produzione media per abitante all'anno.

La Fig. 5.5.6 mostra come nel 2009 Roma presentasse la produzione di rifiuti pro capite più alta dopo Firenze, evidenziando la necessità di ridurre le quantità prodotte all'origine. Si nota inoltre come le quantità raccolte in modo differenziato per abitante sono basse non solo rispetto a Firenze, ma anche ad altre città più virtuose come Torino, Milano e Bologna.

Fig. 5.5.5

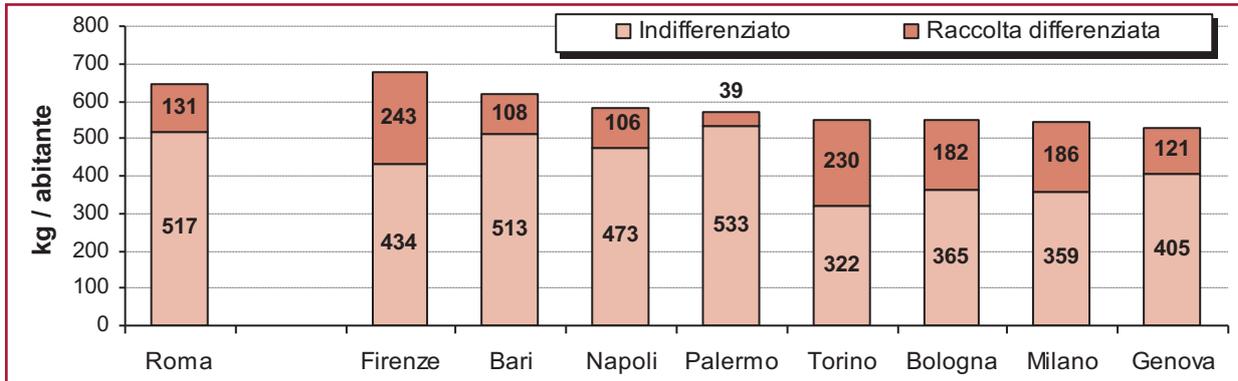
Produzione di rifiuti a Roma nel periodo 2007/11



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

Fig. 5.5.6

Produzione di rifiuti pro capite nelle principali città italiane (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.

Questa figura evidenzia la forte connotazione geografica di questo indicatore, con i cittadini delle città centro meridionali che producono mediamente più rifiuti di quelle settentrionali, ma che ne separano meno.

Dal punto di vista delle politiche di prevenzione (orientamento alla riduzione dei rifiuti all'origine), la Fig. 5.5.7 mostra come nei cinque anni dal 2005 al 2009 la maggior parte delle grandi città abbiano ottenuto una riduzione della produzione di rifiuti per abitante, con le eccezioni di Bari, Napoli e Genova che hanno seguito un andamento tendenzialmente crescente.

Roma ha invece registrato una diminuzione del 6%

fra il 2005 e il 2006 (arrivando a 652 kg/abitante), ma poi ha sostanzialmente mantenuto queste quantità fino al 2009 (648). Nel biennio successivo (2010/11) l'indicatore romano pro capite è prima salito a 664 kg/abitante e poi è riacceso a 651, con una raccolta differenziata pro capite che è salita rispettivamente a 146 e a 160 kg/anno.

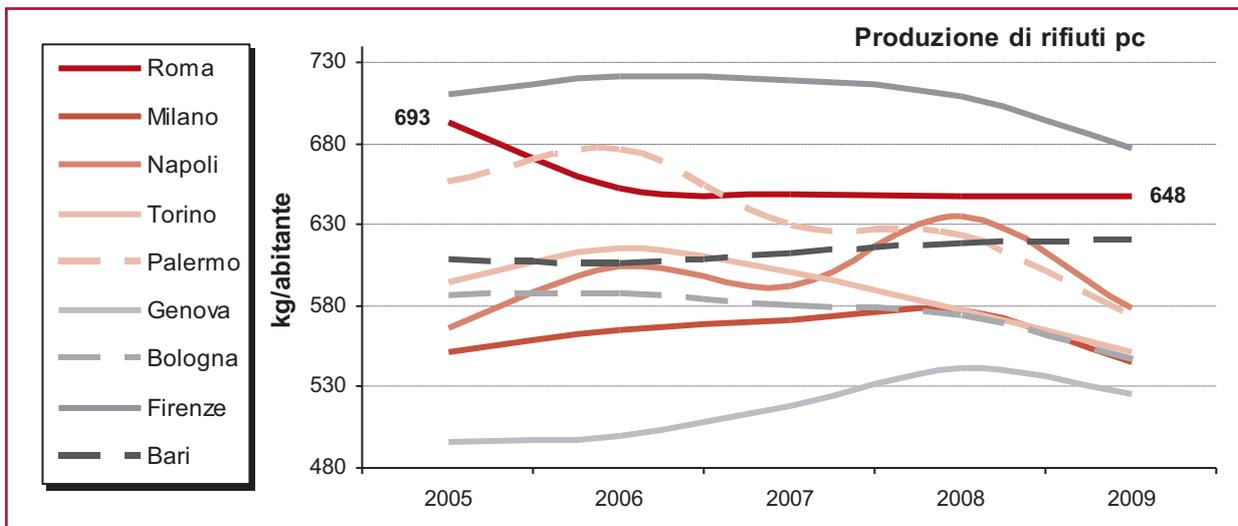
RACCOLTA DIFFERENZIATA

Come si è visto nel paragrafo precedente, la raccolta differenziata a Roma ha seguito un andamento crescente in termini assoluti negli ultimi cinque anni, toccando una crescita massima proprio nell'ultimo anno (+39mila tonnellate).

In termini percentuali, si è passati dal 17% del 2007

Fig. 5.5.7

Politiche di prevenzione: andamento della produzione di rifiuti pro capite nelle grandi città italiane (periodo 2005/09)

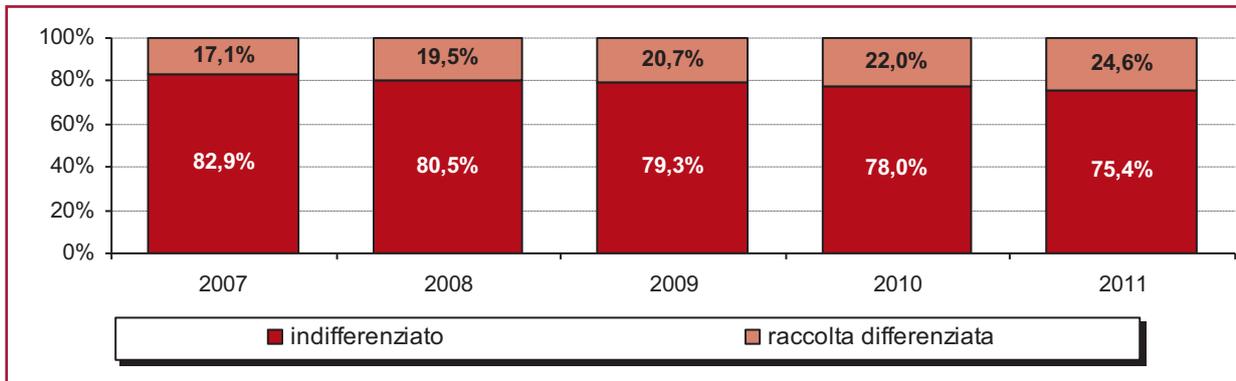


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.



Fig. 5.5.8

Andamento della raccolta differenziata a Roma (2007/11)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

al 25% del 2011 [Fig. 5.5.8]. Anche in termini percentuali, l'ultimo anno ha visto il massimo incremento sull'intero periodo (+2,6%).

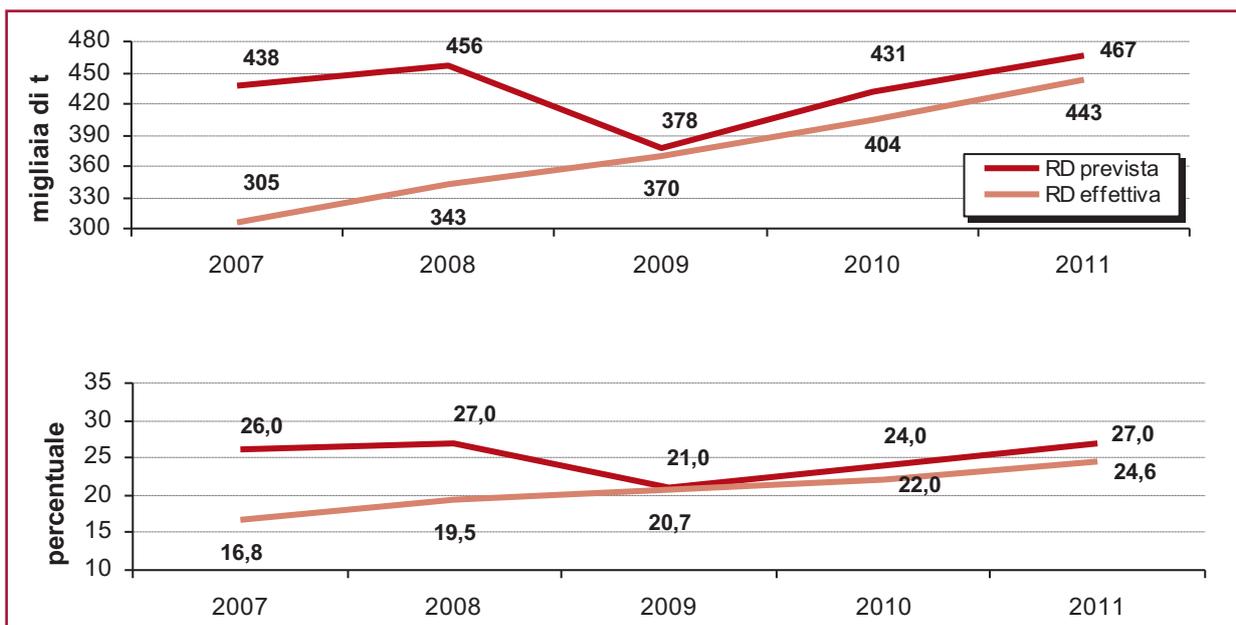
La Fig. 5.5.9 evidenzia come nei primi anni del periodo osservato ci sia stato uno scollamento significativo fra le previsioni di incremento della raccolta differenziata presentate nei Piani finanziari per la determinazione della tariffa dell'anno successivo e quantità e percentuali effettivamente realizzate a consuntivo. Dal 2009, invece, gli obiettivi dichiarati sono stati significativamente ridimensionati e l'andamento

effettivo delle differenziate è leggermente migliorato, anche se gli impegni non sono stati completamente rispettati. Sul fronte dei costi, questo andamento si è riflesso in incrementi crescenti delle previsioni di costo della raccolta differenziata e del costo unitario per kg di rifiuto differenziato (cfr. par. 5.5.4, Fig. 5.5.23).

Dal punto di vista della composizione della raccolta differenziata [Fig. 5.5.10], la frazione separata più significativa in peso è quella cartacea (12% della composizione dei rifiuti urbani totali e quasi metà della differenziata), seguita da quella organica che

Fig. 5.5.9

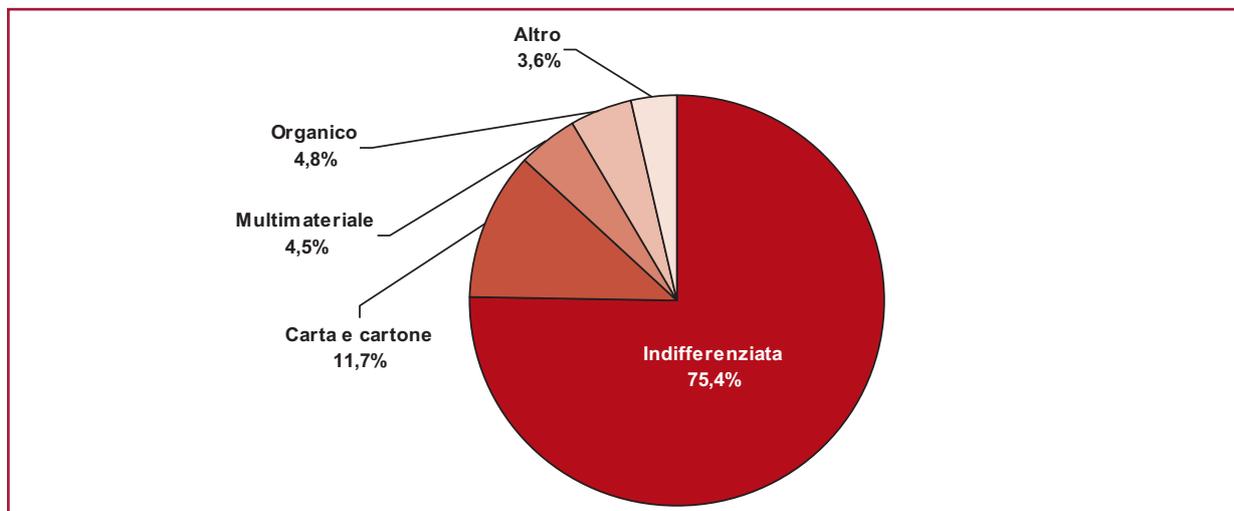
Quantità e percentuale di raccolta differenziata: previsioni dei Piani finanziari 2007/11 e dati a consuntivo



Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani finanziari e dati di bilancio Ama.

Fig. 5.5.10

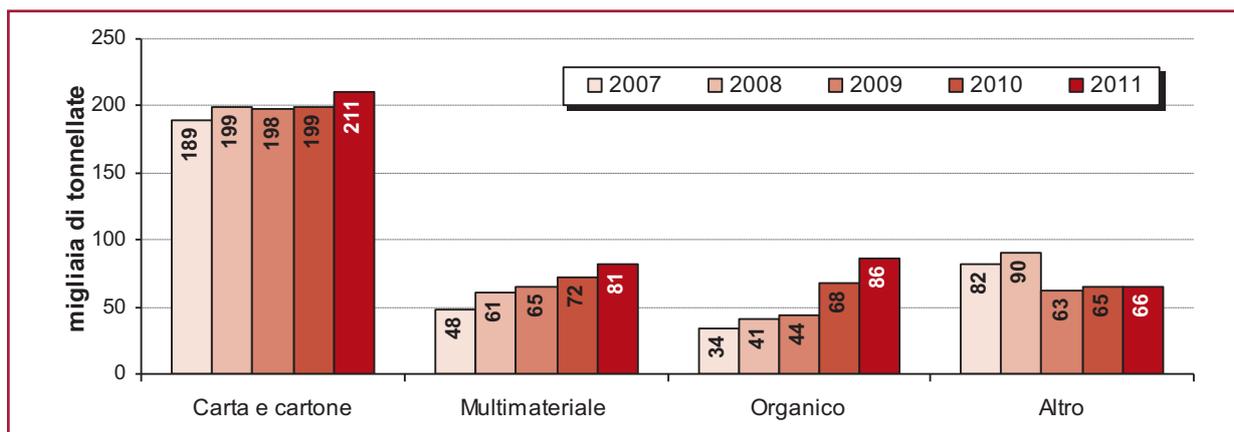
Composizione della raccolta dei rifiuti a Roma (2011)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

Fig. 5.5.11

Andamento della raccolta delle principali frazioni differenziate (2007/11)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

nel 2011 ha superato quella multimateriale (plastica, vetro e lattine).

La Fig. 5.5.11 mostra l'andamento della raccolta per le principali frazioni in termini assoluti negli ultimi cinque anni.

Come si può vedere, la separazione della carta ha ripreso a crescere nel 2011 dopo tre anni di sostanziale stasi. L'organico è la frazione che ha visto il maggior incremento assoluto e percentuale rispetto al 2010 e anche nell'intero periodo, mentre la raccolta multimateriale ha seguito una crescita abbastanza uniforme in tutto il periodo.

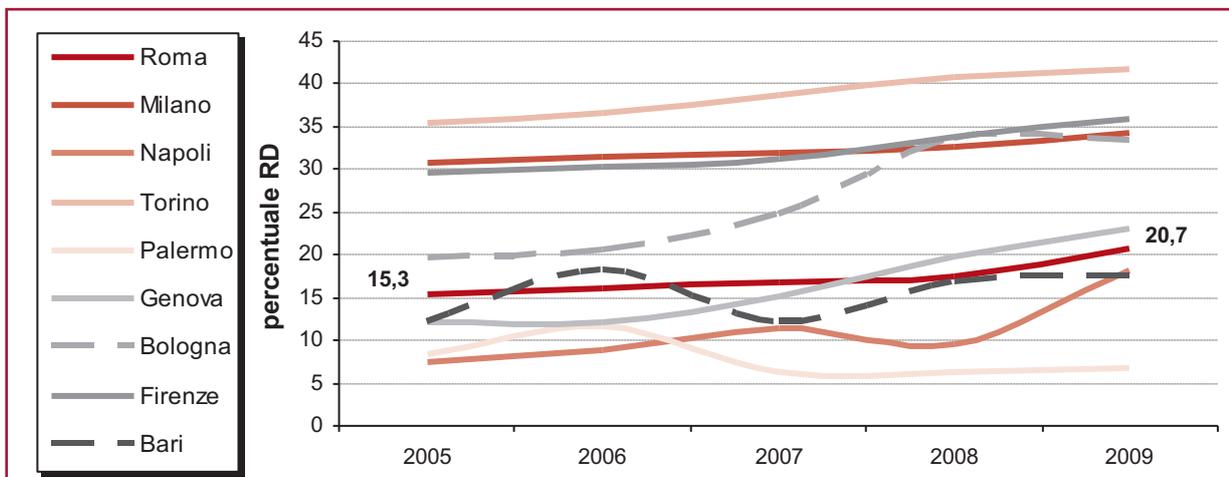
La Fig 5.5.12 mostra l'andamento dal 2005 al 2009

della percentuale di raccolta differenziata nelle principali città italiane.

Si osserva l'ottima performance di Torino (passata dal 35% del 2005 al 42% del 2009), seguita dalle esperienze analoghe di Milano e Firenze (dal 30% al 35%; la situazione di Milano è tuttavia migliore, in quanto la produzione complessiva pro capite è più bassa del 20% rispetto a quella fiorentina). Ma la situazione più interessante – cui guardare nella prospettiva di incremento della differenziata nella Capitale – è quella di Bologna che nei due anni dal 2006 al 2008 è passata da una percentuale inferiore a quella di Roma oggi (20%) al 35%.

Fig. 5.5.12

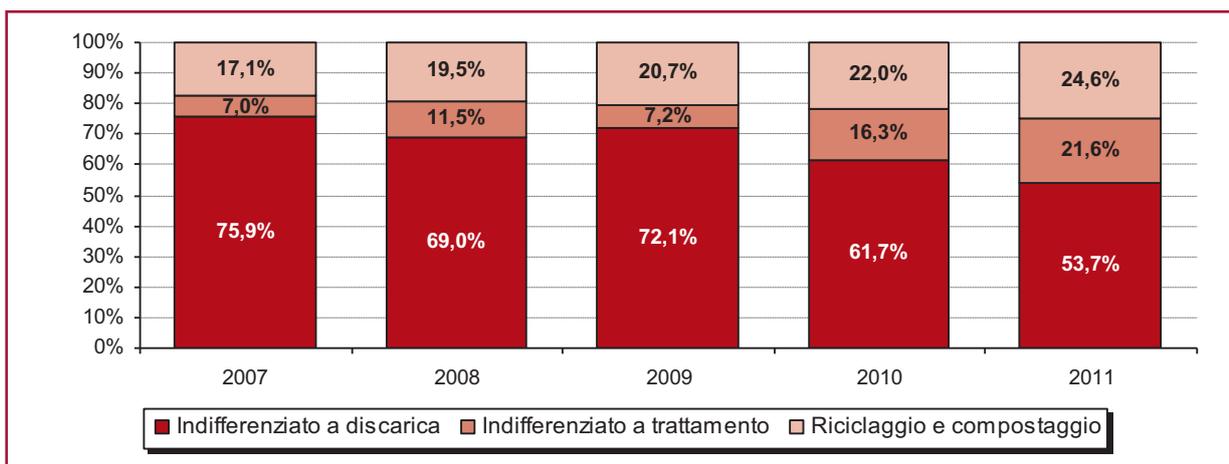
Politiche ambientali: andamento della percentuale di raccolta differenziata nelle principali città italiane (periodo 2005/09)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.

Fig. 5.5.13

La destinazione dei rifiuti a Roma (2007/11)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

DESTINAZIONE

La Fig. 5.5.13 riporta l'evoluzione della destinazione dei rifiuti della Capitale dal 2007 al 2011. Nei cinque anni osservati, la percentuale di discarica è diminuita dal 76% al 54%.

Rispetto alla destinazione dei rifiuti non solo nelle regioni più virtuose (la discarica in Lombardia è il 7%, in Friuli Venezia-Giulia 14%, in Veneto 22% e in generale al Nord è il 26%), ma anche rispetto alla media nazionale, il risultato di Roma è ancora piuttosto insoddisfacente [Fig. 5.5.14].

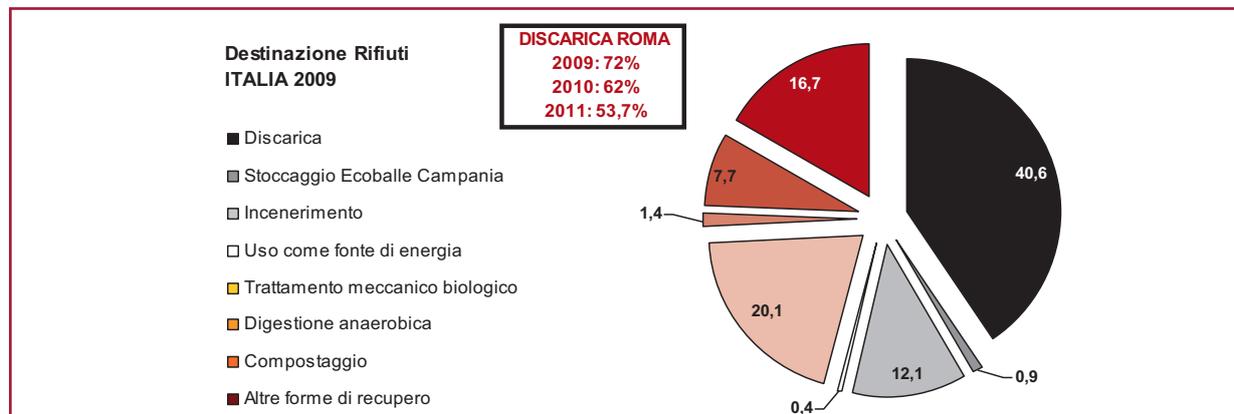
Quando infatti, nel 2009, la percentuale di discarica media nazionale era del 41%, a Roma tale quota

era ancora il 72%. Purtroppo i dati nazionali non sono disponibili oltre il 2009, ma come si è detto, a tutto il 2011 (e nonostante i progressi sulla raccolta differenziata), i rifiuti romani inviati a discarica sono ancora la maggior parte di quelli prodotti.

Il problema è massimamente impellente alla luce delle successive proroghe dell'attività della discarica di Malagrotta, che doveva essere chiusa già da due anni, e delle difficoltà di individuare ed attivare siti alternativi, con tutto quello che l'apertura di una discarica comporta dal punto di vista dell'inquinamento ambientale e dell'opposizione dei residenti. L'organizzazione della destinazione dei rifiuti non

Fig. 5.5.14

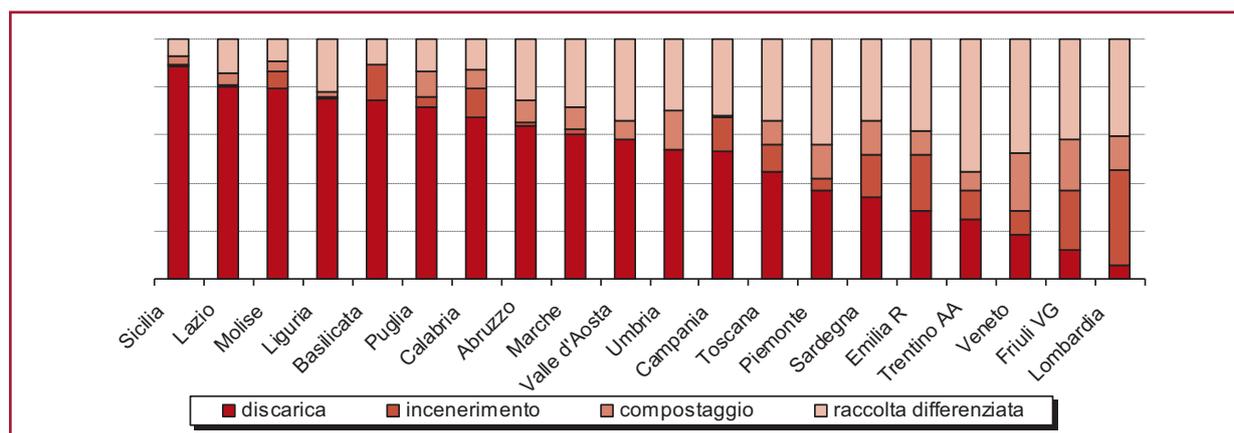
La destinazione dei rifiuti in Italia nel 2009



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011, e Ama (dato Roma).

Fig. 5.5.15

Destinazione dei rifiuti nelle regioni italiane (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.

rientra nelle competenze comunali, ma dipende soprattutto dalla pianificazione Regionale. Come si è già sostenuto, anche in altre sedi, la scelta regionale di non consentire l'incenerimento del rifiuto tal quale comporta un incremento dei costi di gestione dei rifiuti dopo la raccolta, ma anche una maggiore produzione di residui finali da smaltire in discarica a parità di produzione di rifiuti all'origine. Non a caso, la percentuale di discarica registrata nel Lazio negli ultimi anni (80% al 2009) è fra le più alte d'Italia, più bassa solo rispetto a quella della Sicilia (88%; cfr. Fig. 5.5.15).

5.5.4 Struttura ed evoluzione di costi e tariffe

I documenti che rendono conto dei costi e delle tariffe di Ama per il servizio di igiene urbana sono il

Piano finanziario per l'anno successivo, approvato annualmente dall'Assemblea Capitolina [Tav. 5.5.6], e il Bilancio di esercizio [Tav. 5.5.7].

Mentre, però, il Piano finanziario riguarda espressamente ed esclusivamente il servizio istituzionale di igiene urbana finanziato dalla tariffa, il bilancio riguarda il complesso delle attività dell'azienda e quindi è impossibile confrontare direttamente i costi in bilancio (consuntivi) con le previsioni di costo dei Piani finanziari.

Il confronto fra preventivi di spesa e consuntivi di costo per il servizio di igiene urbana – previsto dalla normativa della Tia1 e in particolare dal DPR 158/99 – è un elemento fondamentale nel processo di approvazione delle tariffe annuali, in quanto è l'unico riscontro che almeno in parte rende conto all'Amministrazione (che rappresenta la collettività)

Tav. 5.5.6 Piani finanziari Ama

Voci di costo	2007	2008	2009	2010	2011
Costi gestione indifferenziata (A)	345,2	375,5	391,1	385,8	424,7
Costi gestione differenziata (B)	39,1	38,2	48,0	66,9	73,9
Costi comuni (C)	59,8	71,3	74,0	93,3	86,8
Costi di gestione (D=A+B+C)	444,1	485,0	513,1	546,0	585,4
Recupero di efficienza (Xn)*	4,2%	1,3%	**	4,0%	4,8%
Costi gestione in tariffa (E=D[1- Xn])*	444,1	478,7	513,1	546,0	557,4
Costi d'uso del capitale (F)	44,5	51	86,9	84,0	86,4
TOTALE GETTITO TARIFFARIO (G=E+F)	488,6	529,7	600,0	630,0	643,8
<i>di cui da tariffa</i>	484,6	525,2	595,0	630,0	643,8
<i>da recupero evasione ed elusione</i>	4	5	5	nd	nd
Fabbisogno investimenti programmati (H)	57	68,8	97,9	20,0	60,5
TOTALE fabbisogno finanziario (I=E+H)	501,1	547,5	611,0	566,0	617,9

Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani finanziari Ama.

Tav. 5.5.7 Conto economico Ama

Voci di conto economico	2007	2008	2009	2010	2010/ 2007
Ricavi da vendite e prestazioni, di cui:	565.367.459	595.658.852	629.827.569	698.374.765	23,5%
<i>da Tia1*</i>	485.709.518	530.634.060	571.434.233	0	17,6%
<i>da CdS Comune di Roma*</i>	25.472.995	14.302.197	11.121.272	659.049.090	-56,3%
<i>Tia1+CdS Comune di Roma</i>	511.182.513	544.936.257	582.555.505	659.049.090	28,9%
<i>Operativi</i>	54.184.946	50.722.594	47.272.064	39.325.675	-27,4%
Altri ricavi	68.635.183	50.267.932	58.480.694	30.082.790	-56,2%
TOTALE Valore Produzione	634.002.642	645.926.784	688.308.263	728.457.555	14,9%
Costi per materiali	18.765.708	19.893.371	29.462.774	31.331.530	67,0%
Costi per servizi	253.964.124	243.846.502	207.962.433	221.096.489	-12,9%
Costi per il personale	244.972.346	244.412.924	294.666.334	318.019.271	29,8%
Svalutazione crediti	63.500.000	254.756.944	22.439.054	30.500.000	-52,0%
Altri costi	58.177.135	88.786.411	75.627.099	112.648.002	93,6%
TOTALE Costi Produzione	639.379.313	851.696.152	630.157.694	713.595.292	11,6%
<i>Valore - Costi della Produzione</i>	<i>-5.376.671</i>	<i>-205.769.368</i>	<i>58.150.569</i>	<i>14.862.263</i>	<i>-376,4%</i>
Totale Proventi e oneri finanziari	-29.468.319	-44.798.054	-22.881.039	-20.805.188	-29,4%
Totale Rettifiche finanziarie	-3.247.176	-746.182	0	-54.055	-98,3%
Totale Partite straordinarie	16.508.014	928.163	-804.794	45.796.687	177,4%
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	-21.584.152	-250.385.441	34.464.738	39.799.708	-
Imposte	14.234.040	6.611.337	33.376.311	38.184.083	-
UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	-7.350.112	-243.774.104	68.138.427	78.013.791	-

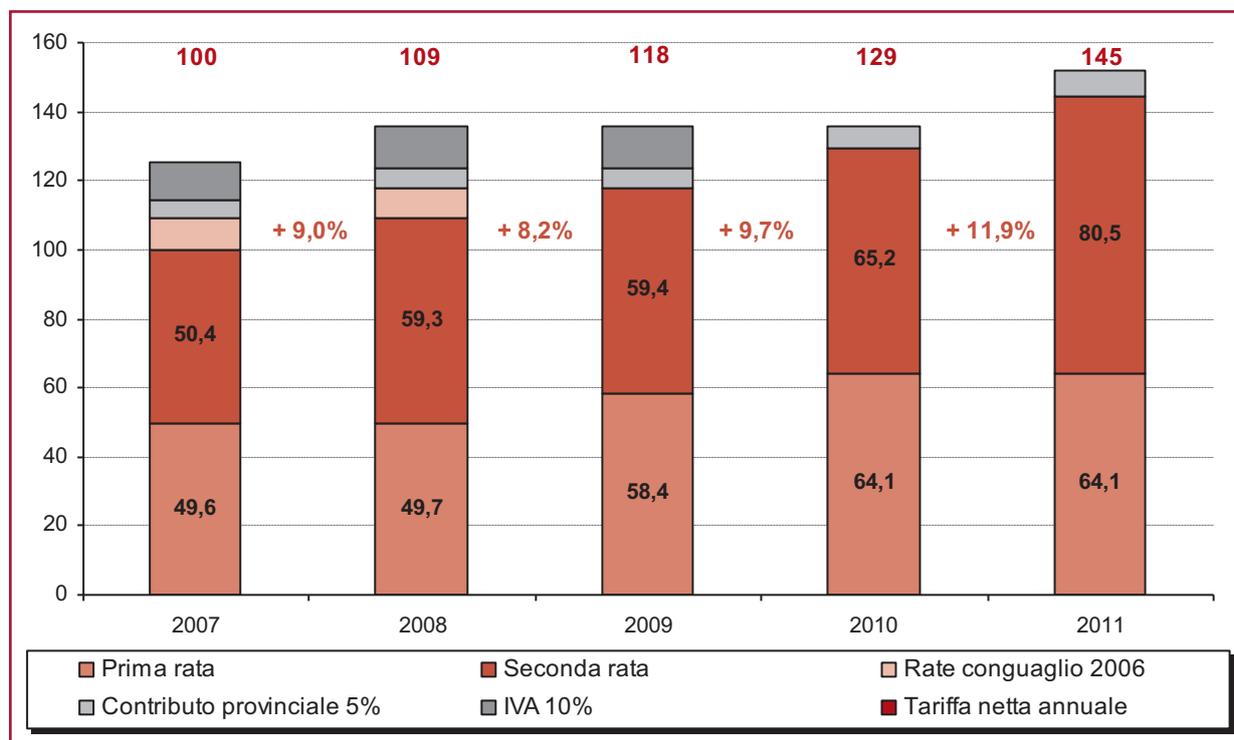
(*) Per queste voci la variazione è dal 2007 al 2009.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Ama.

della congruità delle previsioni e dell'impiego effettivo delle risorse, trattandosi di un contesto di formazione del prezzo di tipo monopolistico, che ricorda, in assenza di reali vincoli e controlli, quello del finanziamento a piè di lista.

Per questo motivo, l'Agenzia fin dall'inizio della sperimentazione della Tia1 (2003) ha segnalato al Con-

siglio Comunale (Assemblea Capitolina) la necessità di approvare Piani finanziari in cui comparissero i costi a consuntivo dell'anno precedente accanto alle previsioni di spesa per quello successivo. Nonostante ciò, i Piani finanziari per sei anni hanno riportato le previsioni dell'anno precedente anziché i consuntivi.

Fig. 5.5.16 Variazione della tariffa rifiuti pagata dalla famiglia media nel periodo 2007/11 (base 2007=100)

Fonte: elaborazioni Agenzia su tariffe Ama.

Dal 2009, invece, nel Piano finanziario compaiono i consuntivi di costo relativi al solo servizio istituzionale. Questo adempimento consente di verificare i costi specifici unitari per kg di rifiuto, grandezza molto importante per il management e che in contesto monopolistico (e per un servizio obbligatorio) è massimamente importante per il regolatore, soprattutto quando le tariffe applicate alla popolazione risultano fra le più alte a livello nazionale.

ANDAMENTO DELLA TARIFFA

La Fig. 5.5.16 mostra l'evoluzione fino al 2011 della tariffa domestica netta a Roma, fatta pari a 100 quella riferita al 2007.

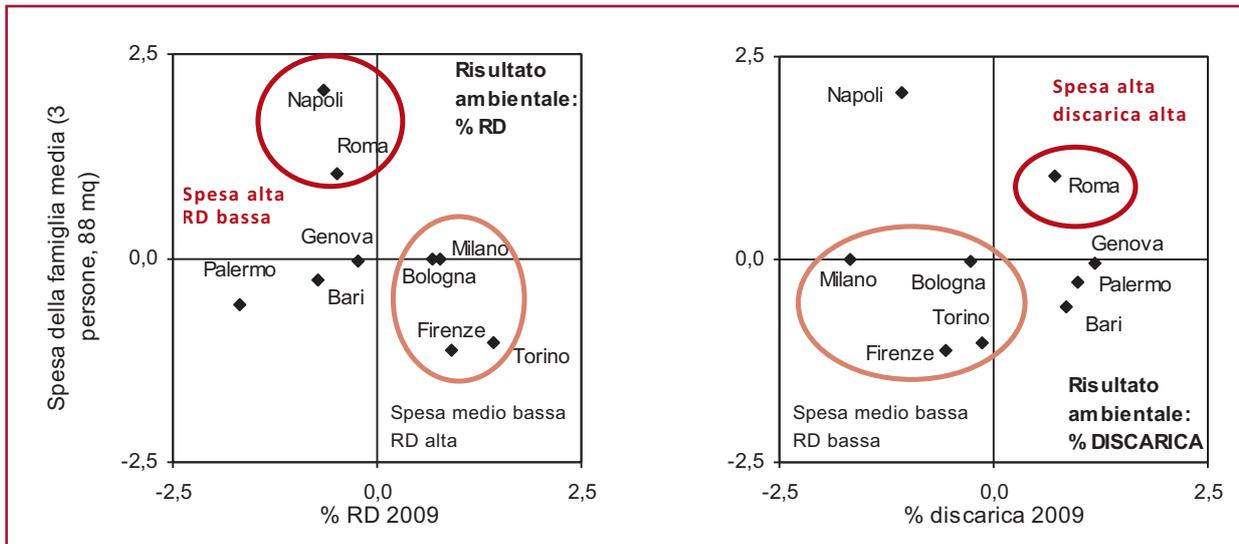
Nel 2007, oltre alla tariffa imputata all'anno in corso è stata pagata una rata di conguaglio per il 2006 (aggiunta alla seconda rata 2007), il contributo provinciale del 5% e l'Iva al 10%; la spesa complessiva della famiglia, a fronte di una tariffa netta pari a 100, è stata quindi 125. Nel 2008, il conguaglio 2006 è stato aggiunto alla prima rata 2008 e la seconda rata 2008 è stata aumentata dello stesso importo del conguaglio, così che la tariffa netta risulta aumentata del 9% rispetto all'anno precedente (109), con una spesa complessiva lorda di 136 (tariffa 2008, conguaglio 2006, addizionale provinciale e Iva).

Nel 2009, la spesa complessiva della famiglia è rimasta invariata (136), ma – essendo completamente pagato il conguaglio 2006 – la quota netta attribuita alla tariffa 2009 sale ancora dell'8%, arrivando a 118. Nel 2010, poi, in seguito alla giurisprudenza sulla natura tributaria della Tia1 (cfr. par. 5.5.1), è stata sospesa l'applicazione dell'Iva, ma ancora la spesa della famiglia è rimasta invariata, in quanto la quota a copertura della tariffa 2010 è aumentata ancora di circa il 10%, assorbendo l'importo dell'Iva stessa (dovuta dal Comune ad Ama) e arrivando a 129. Infine, per il 2011, la tariffa netta è nuovamente aumentata del 12%, arrivando a 145 e comportando una spesa lorda pari a 152 (tariffa 2011 e contributo provinciale).

Questo andamento fortemente crescente potrebbe essere giustificato se la tariffa della Capitale fosse partita da livelli molto bassi rispetto ai prezzi medi del settore. Invece, come si è detto, l'aspetto paradossale di questa dinamica dipende soprattutto dal fatto che si tratta di una delle tariffe più alte di Italia e fra le grandi città è seconda solo a quella di Napoli. L'analogia con Napoli non si limita all'aspetto tariffario, presentando entrambe le città caratteristiche emergenziali dal punto di vista ambientale.

Fig. 5.5.17

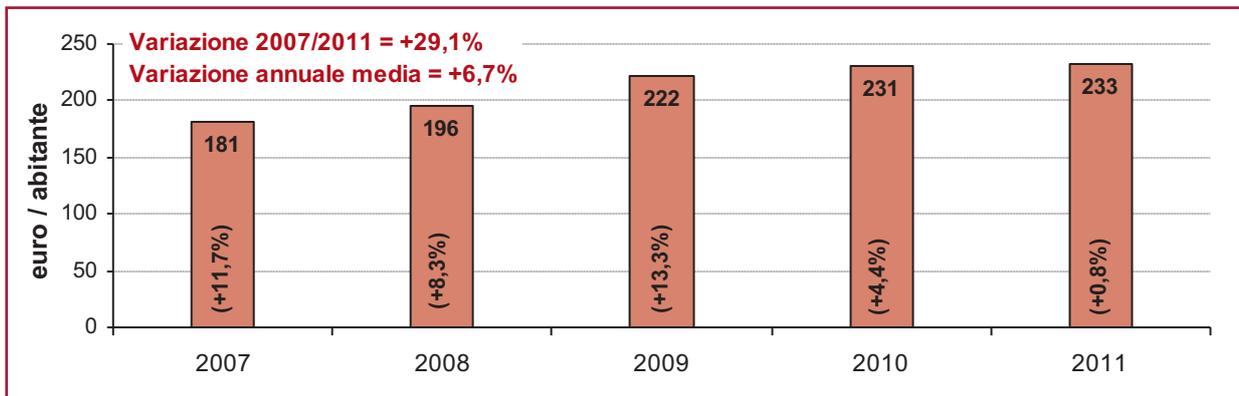
Relazione fra spesa della famiglia media per l'igiene urbana e risultati ambientali nelle grandi città italiane



Fonte: elaborazioni Agenzia su tariffe delle grandi città italiane e dati Ispra, Rapporto rifiuti 2011.

Fig. 5.5.18

Fatturato medio approvato in Piano Finanziario per abitante (2007/11)



Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani Finanziari Ama.

In questo senso, va rilevato come le grandi città che vantano indicatori ambientali migliori (sia in termini di raccolta differenziata che di smaltimento in discarica) presentano anche tariffe relativamente basse [Fig. 5.5.17].

D'altra parte, il dato positivo è che guardando l'andamento dell'indicatore del fatturato approvato pro capite (che rappresenta il peso sostenuto in media dal cittadino romano per finanziare il servizio rifiuti), si nota come dal 2010 gli incrementi siano stati sempre positivi, ma in calo, scendendo al 4,4% (rispetto al 13,3% del 2009) e poi allo 0,8% nel 2011 [Fig. 5.5.18]. Si auspica quindi che la curva dei costi si stia finalmente stabilizzando.

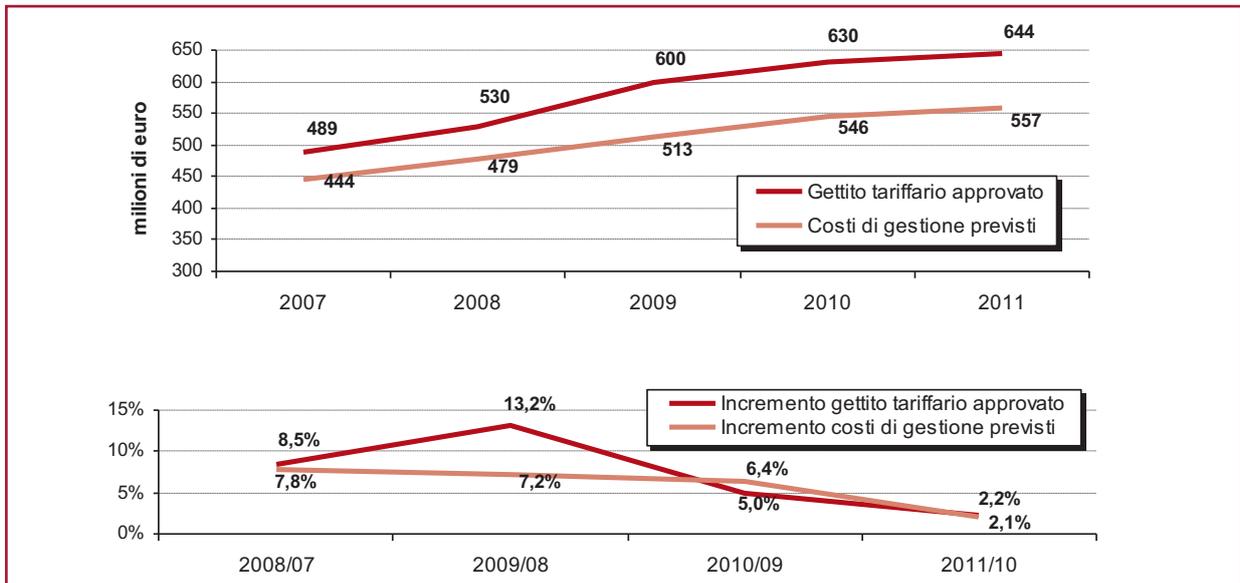
In effetti, le sequenze dei costi di gestione previsti e del gettito tariffario approvato nei Piani finanziari dal 2007 al 2011 evidenziano un andamento decrescente degli incrementi. L'aumento annuo dei costi è passato dal 7,8% del 2008 al 2,1% del 2011, mentre l'incremento del gettito tariffario approvato è passato dall'8,5% del 2008 al 2,2% del 2011, dopo l'impennata al 13,2% del 2009 [Fig. 5.5.19].

Se verrà approvata dall'Assemblea Capitolina la proposta di Giunta per il Piano finanziario 2012, infatti, il gettito approvato complessivo crescerà dell'1,6% rispetto a quello 2012.

Tuttavia, se si guarda alla composizione del gettito tariffario, proprio nell'ultimo anno si osserva un an-

Fig. 5.5.19

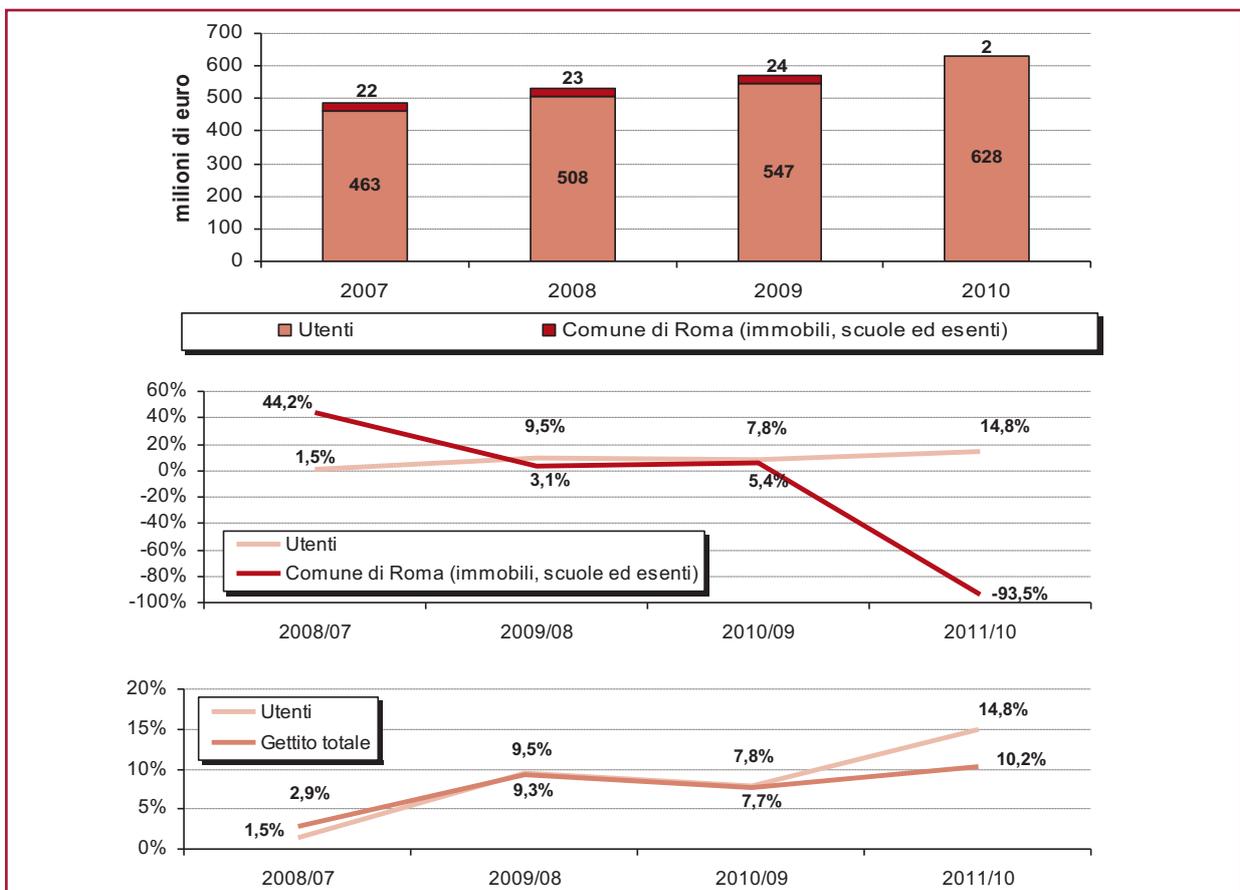
Andamento del gettito tariffario approvato e dei costi di gestione nei Piani finanziari 2007/11



Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani finanziari Ama.

Fig. 5.5.20

Composizione dei ricavi Ama attribuiti alla tariffa



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di bilancio Ama.



damento significativo. Il gettito, infatti, trova corrispondenza nella voce di bilancio Ama dei ricavi da tariffa, in parte derivanti dalla fatturazione agli utenti e in parte dai pagamenti di Roma Capitale per i propri immobili, per le scuole e per copertura della tariffa dei cittadini esenti [Fig. 5.5.20].

È interessante notare che i corrispettivi pagati da Roma Capitale sono diminuiti drasticamente a partire dal 2010, anno in cui Ama ha cominciato a riscuotere la tariffa in nome e per conto del Comune (-93,5%), mentre corrispondentemente il contributo degli utenti ha registrato il suo massimo incremento (+14,8%). L'effetto complessivo sul gettito è stato un aumento 2011/10 del 10% a fronte di un 8% del periodo precedente: quindi sostanzialmente il maggior incremento sopportato dai cittadini ha sostituito la spesa del Comune.

Ci si chiede perciò se sulla tariffa pagata dai cittadini non siano state caricate anche le quote degli esenti e delle scuole.

COSTI DEL SERVIZIO

La Fig. 5.5.21 mostra la media nazionale dei costi unitari (eurocent/kg) riferiti alle diverse attività che rientrano nel servizio di igiene urbana e la paragona agli stessi indicatori calcolati in base ai Piani finanziari Ama per gli anni dal 2008 al 2010. La media nazionale è riferita al 2008 ed è calcolata su un campione di oltre il 60% dei comuni italiani (Ispra,

Rapporto rifiuti 2011); gli indicatori di Roma sono calcolati, applicando il metodo Ispra, in base ai dati consuntivi sia di costo che di quantità di rifiuti riportati nei Piani finanziari per l'anno successivo.

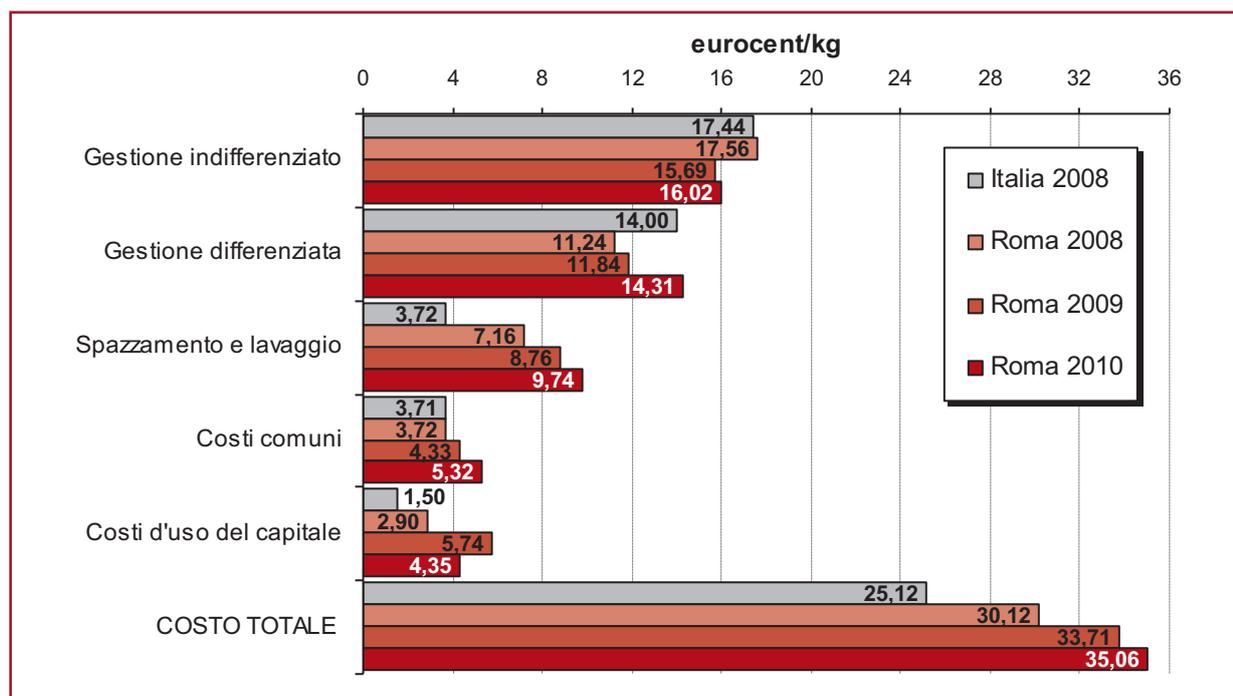
Si osserva che a Roma il costo unitario supera significativamente e stabilmente la media nazionale soprattutto per le attività di spazzamento e lavaggio strade e per il costo del capitale. Nel 2008 tuttavia anche il costo unitario della gestione indifferenziata supera la media. Invece la gestione differenziata e i costi comuni risultano più efficienti.

L'evoluzione (solo dati Roma) mostra che, dopo il peggioramento del 2009, il costo del capitale è tornato a scendere, mentre crescono stabilmente i costi di spazzamento, di differenziata e i costi comuni. Questo andamento evidenzia da un lato il problema storico di Roma dell'eccessivo costo della pulizia delle strade e dall'altro mette in luce il problema legato alla riscossione della tariffa e all'evasione, che negli ultimi anni ha dato luogo ad alti valori di svalutazione crediti, con una punta nel 2008 di oltre 250 milioni di euro (cfr. Tav. 5.5.7)

Per quanto riguarda la riscossione dei crediti da tariffa, ci si aspetta che la continua attività di bonifica del database Tia1 da parte di Ama [Tav. 5.5.8], unita al ripristino della natura tributaria del corrispettivo (e quindi alle maggiori possibilità di recupero del-

Fig. 5.5.21

Costi unitari per macrovoci



Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani Finanziari Ama e dati Ispra (Italia 2008).

Tav. 5.5.8 Attività finalizzate alla bonifica del database Tia1 e al miglioramento degli incassi (milioni di euro)

Attività straordinarie Tia1	2009	2010
sollecito di pagamento	53,0	27,0
emersione fatturato da condono edilizio	15,0	-
recupero evasione	15,0	47,5
Totale	83,0	74,5

Fonte: elaborazioni Agenzia su bilancio Ama 2010.

l'evasione), possano in breve tempo eliminare le criticità legate alla gestione finanziaria dell'azienda.

Per quanto riguarda invece l'elevato costo di spazzamento a Roma, l'Agenzia ribadisce la necessità di approvare un Contratto di Servizio che ponga degli obiettivi sostenibili, sostituendo almeno in parte una strategia basata essenzialmente sull'intensificazione degli interventi (con incremento dei costi a carico di tutti cittadini) con una strategia orientata a sanzionare chi sporca per disincentivare comportamenti incivili, penalizzando così solo i responsabili e riducendo (o almeno non incrementando ulteriormente) i costi di spazzamento.

Altro fronte su cui è necessario lavorare per comprimere i costi è infine quello della chiusura del ciclo

dei rifiuti, aprendo se necessario tavoli di discussione regionali per modificare il Piano rifiuti, orientando le scelte non solo alla teorica sostenibilità ambientale ottimale, ma anche e soprattutto alla sostenibilità economica delle scelte ambientali, che poi è l'unica condizione capace di consentire la realizzazione effettiva degli obiettivi teorici.

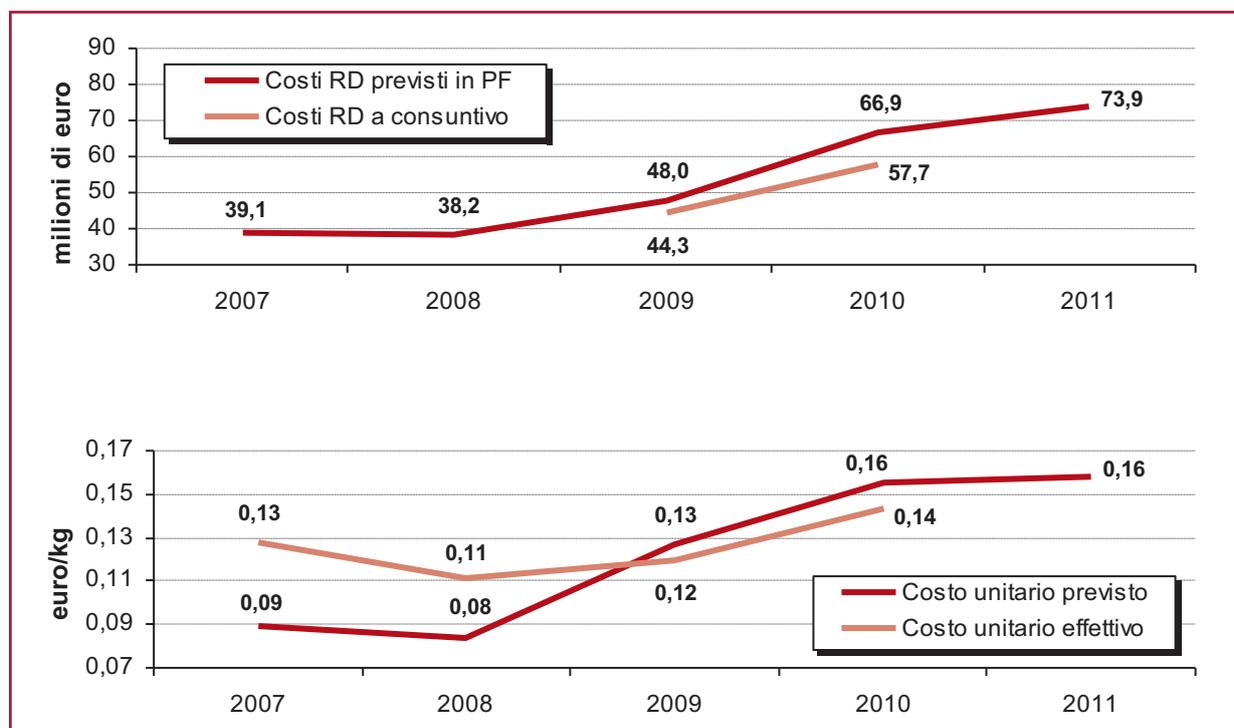
Per quanto riguarda invece la raccolta differenziata, la Fig. 5.5.21 mostra come nel confronto 2008 il costo unitario romano sia stato inferiore alla media nazionale. In seguito, tale costo unitario è andato aumentando, ma purtroppo non è possibile un benchmarking, in quanto i dati nazionali disponibili sono fermi al 2008. Si può tuttavia osservare che l'aumento dei costi complessivi ed unitari per la gestione differenziata previsti nei Piani finanziari Ama ha subito una accelerazione, a partire dal 2008, che poi (almeno per le previsioni) si è attenuata fra il 2010 e il 2011 [Fig. 5.5.22]

5.5.5 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio

Sulla qualità del servizio di igiene urbana, l'Agenzia ha svolto diverse analisi, sia partendo dai monitoraggi della qualità erogata previsti dal Contratto di Servizio, sia effettuando direttamente indagini di customer satisfaction.

Fig. 5.5.22

Costi della raccolta differenziata: previsioni dei Piani finanziari 2007/11 e dati a consuntivo



Fonte: elaborazioni Agenzia su Piani finanziari e dati di bilancio Ama.

MONITORAGGI

Il Contratto di Servizio prevede monitoraggi trimestrali su una serie di indicatori da parte di soggetti terzi che riferiscono alla Commissione di Vigilanza. Nel periodo dal 2007 al 2011 tali monitoraggi sono stati svolti prima dalla società Pragma (fino a metà del 2010) e poi da CSQA Certificazioni.

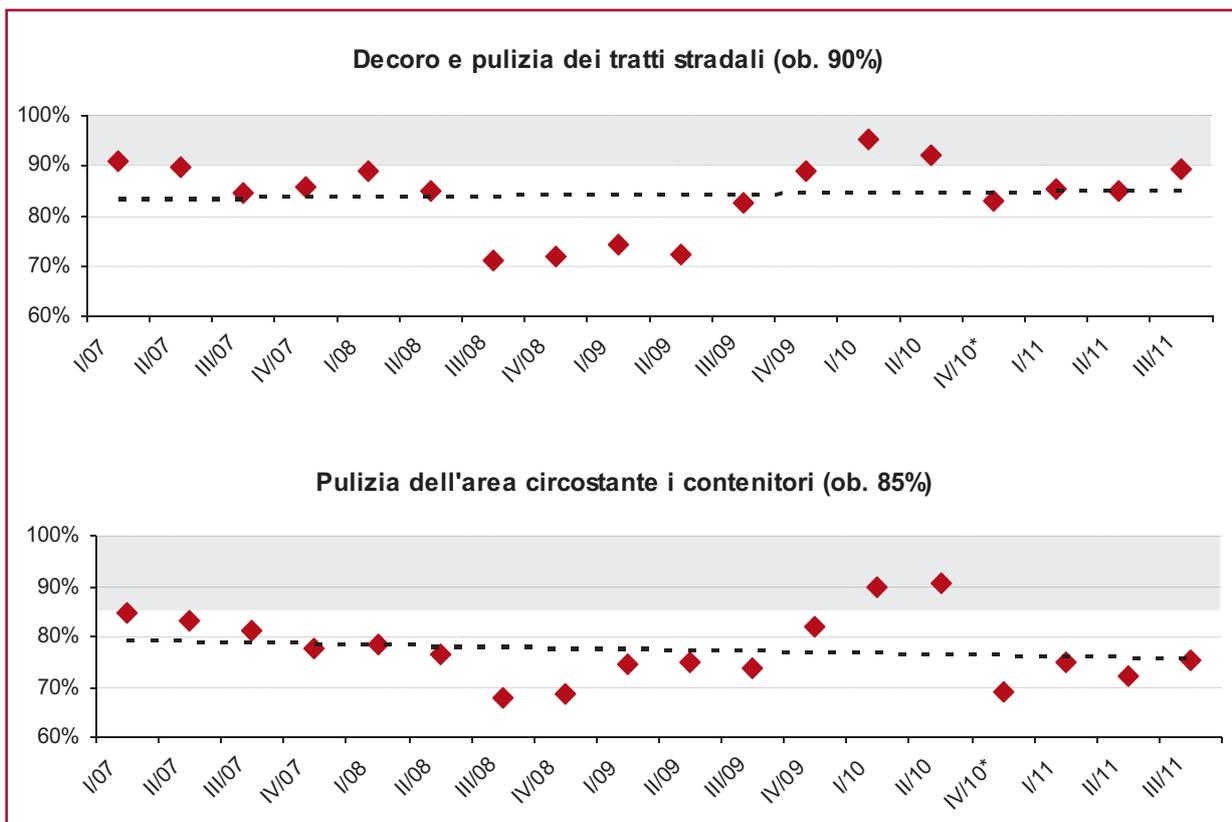
Fra gli indicatori osservati, alcuni vengono controllati a campione e riguardano la pulizia, la fruibilità dei vari tipi di contenitori e la loro funzionalità, la qualità del servizio presso Centri di Raccolta e Isole Ecologiche Ama: per questi indicatori il Contratto prevede che una determinata percentuale di rilevazioni (variabile da indicatore a indicatore) risulti almeno sufficiente. Con il metodo del cliente misterioso viene inoltre controllato il rispetto dei tempi di adempimento previsti nel Contratto per alcune tipologie di servizio, fra cui i tempi di attesa per contatti telefonici (il 90% deve essere inferiore a due minuti), quelli di sostituzione o riparazione dei cassonetti danneggiati (10 giorni), quelli di

svuotamento dei cassonetti troppo pieni (24h). Fino al 2009 veniva infine svolta un'indagine documentale sul rispetto delle schede di lavoro secondo l'allegato tecnico al Contratto; in seguito al sostanziale mutamento del servizio (in difformità dalle previsioni contrattuali), dopo il 2009 questo controllo è diventato impossibile.

Fra il 2007 e il 2011, la pulizia delle strade e delle aree circostanti i cassonetti ha seguito un andamento discontinuo e per lo più inferiore agli obiettivi contrattuali (evidenziati dall'area grigia nei grafici della Fig. 5.5.23). Dopo il progressivo peggioramento del 2007/08, con il nuovo modello di servizio del 2009 si è registrato un miglioramento, seguito però da un successivo peggioramento, soprattutto per le aree circostanti i cassonetti. Da rilevare che l'ultimo trimestre disponibile (III/2011) vede una nuova ripresa, più accentuata in particolare per la pulizia delle strade che raggiunge quasi l'obiettivo del 90% di rilevazioni almeno sufficienti.

Fig. 5.5.23

Igiene del suolo



(*) Solo novembre e dicembre.

Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.

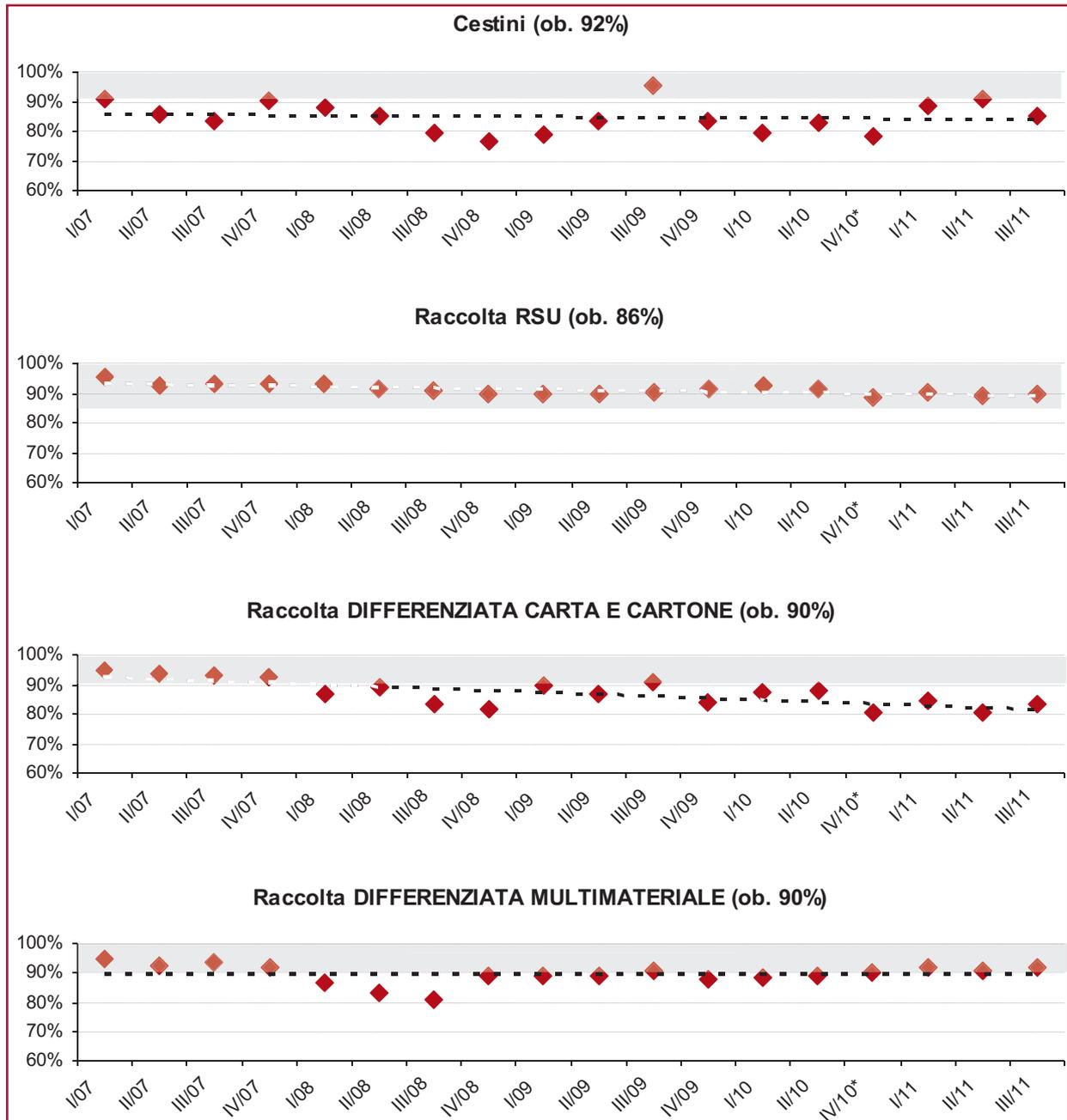
La Fig. 5.5.24 mostra i risultati dei monitoraggi sulla fruibilità dei vari tipi di contenitori. Risulta evidente che gli unici contenitori per cui sono stati sempre rispettati gli obiettivi di fruibilità sono i cassonetti per l'indifferenziato, che negli ultimi anni vengono svuotati quotidianamente, anche la domenica. La fruibilità dei cassonetti blu è stata inferiore agli standard

nel 2008 per poi tornare in linea con il Contratto. Invece la fruibilità dei cassonetti bianchi della carta e dei cestini, dal 2008 è stata prevalentemente inferiore agli obiettivi, indicando una frequenza di svuotamento o una numerosità e distribuzione di contenitori insufficiente.

Anche in questo caso, gli indicatori dell'ultimo periodo

Fig. 5.5.24

Fruibilità dei contenitori



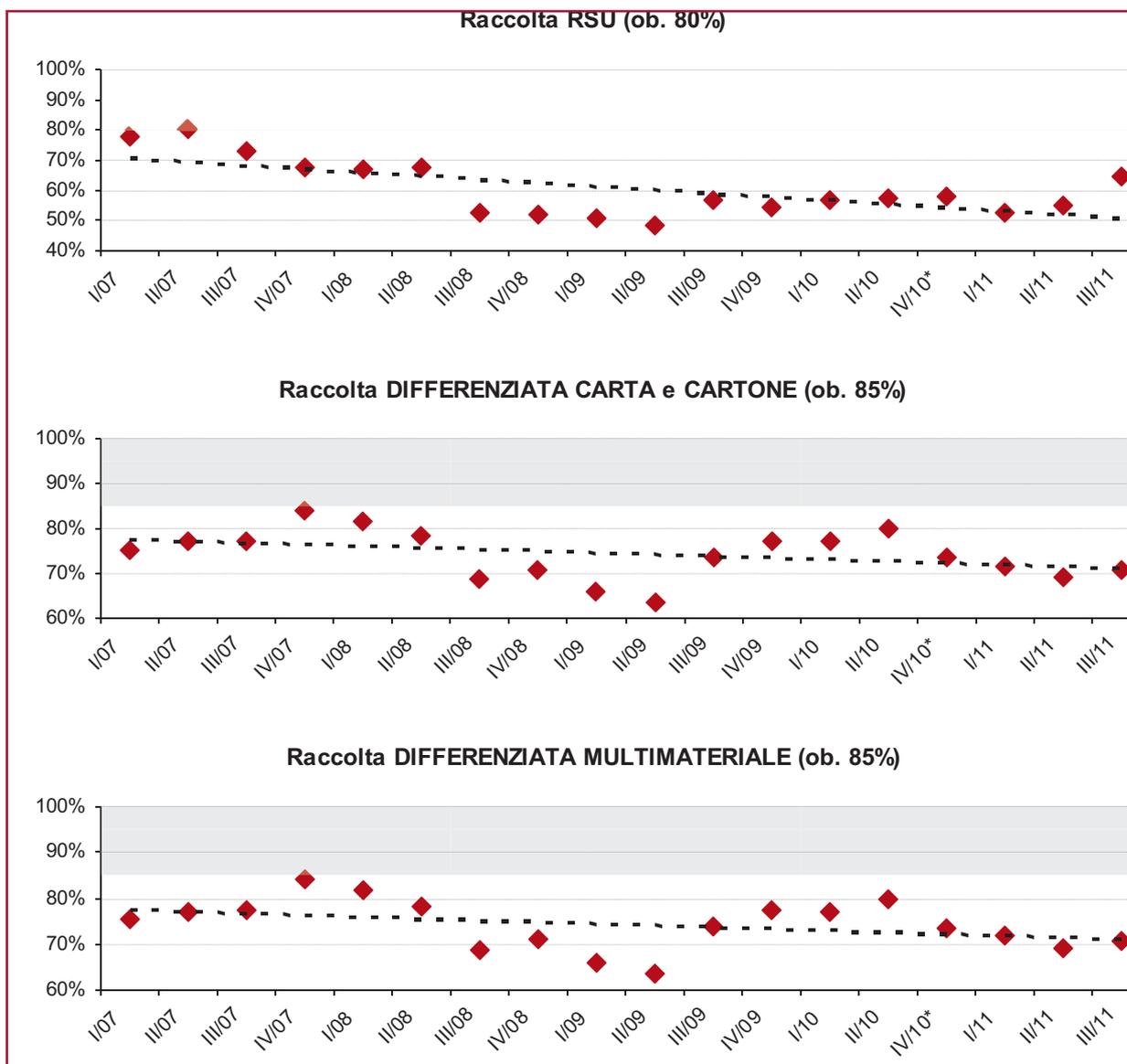
(*) Solo novembre e dicembre.

Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.



Fig. 5.5.25

Decoro e funzionalità dei contenitori



(*) Solo novembre e dicembre.

Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.

di rilevazione disponibile sono in (lieve) miglioramento, con l'eccezione di quello riferito ai cestini, unica nota in peggioramento su tutti gli indicatori monitorati.

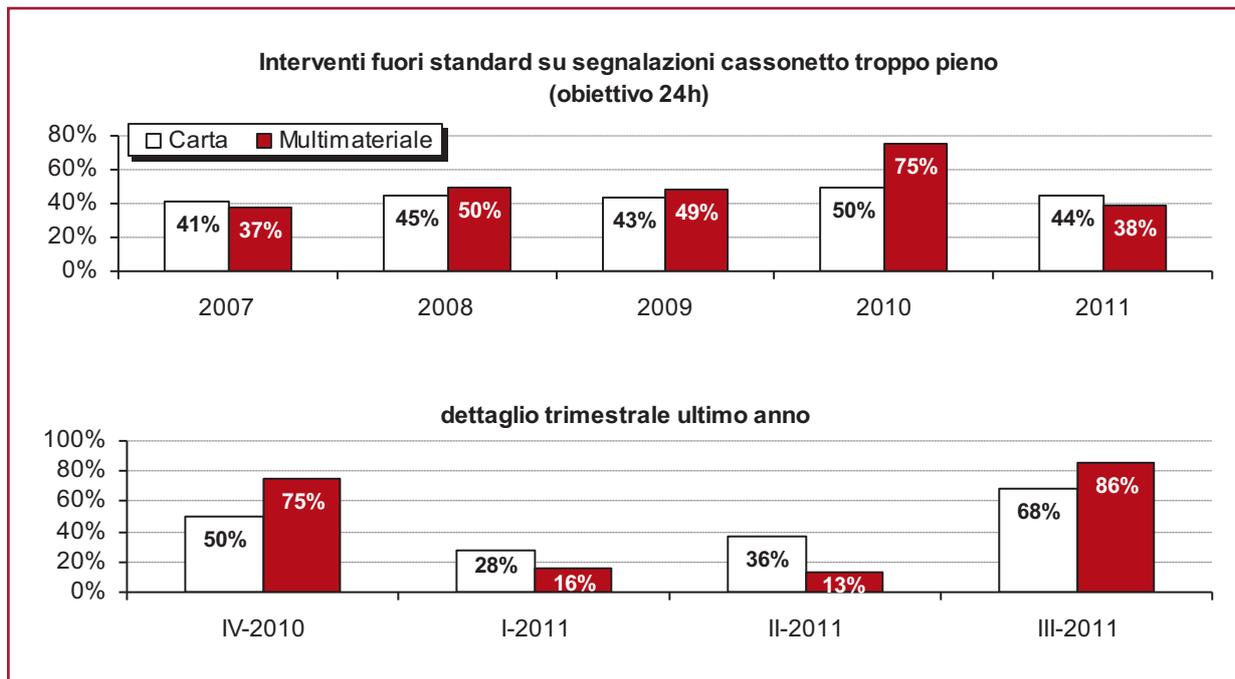
Per quanto riguarda il decoro e la funzionalità dei contenitori [Fig. 5.5.25], dal 2008 in poi i risultati dei monitoraggi non hanno mai raggiunto gli obiettivi. Anche in questo caso si rileva un miglioramento nel III trimestre 2011, ma gli obiettivi sono lontani per tutti i tipi di raccolta.

I cassonetti dei rifiuti indifferenziati per cui il livello di

decoro e funzionalità riscontrato è almeno sufficiente sono andati diminuendo dall'80% dell'inizio 2007 e hanno oscillato per oltre due anni al di sotto del 60%, con una punta negativa del 49% a metà del 2009 (più di una rilevazione su due era insufficiente). L'ultima rilevazione, con un miglioramento del 9% ha riportato l'indicatore ai livelli del 2008 (64%). Per i contenitori della raccolta differenziata (sia bianchi che blu) questo indicatore non è mai sceso al di sotto del 60%, ma comunque presenta un andamento altalenante inferiore agli obiettivi.

Fig. 5.5.26

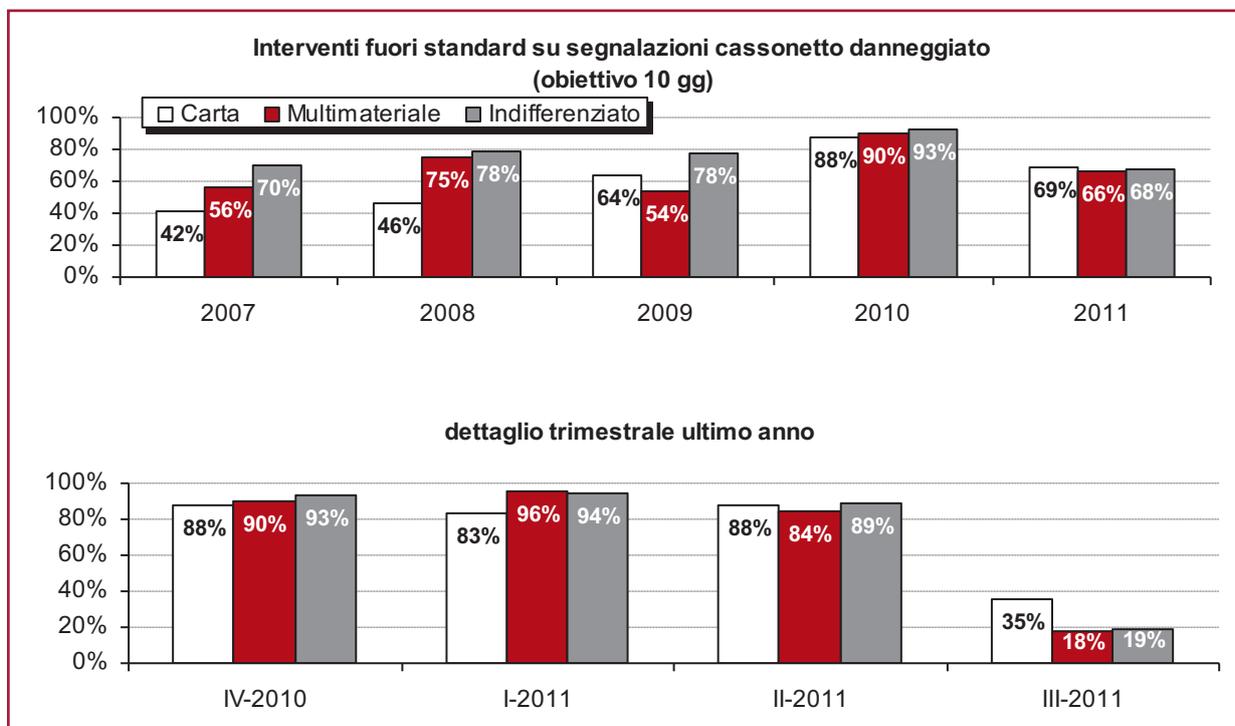
Monitoraggio dei tempi di intervento su segnalazioni per cassonetti troppo pieni



Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.

Fig. 5.5.27

Monitoraggio dei tempi di intervento su segnalazioni per cassonetti danneggiati

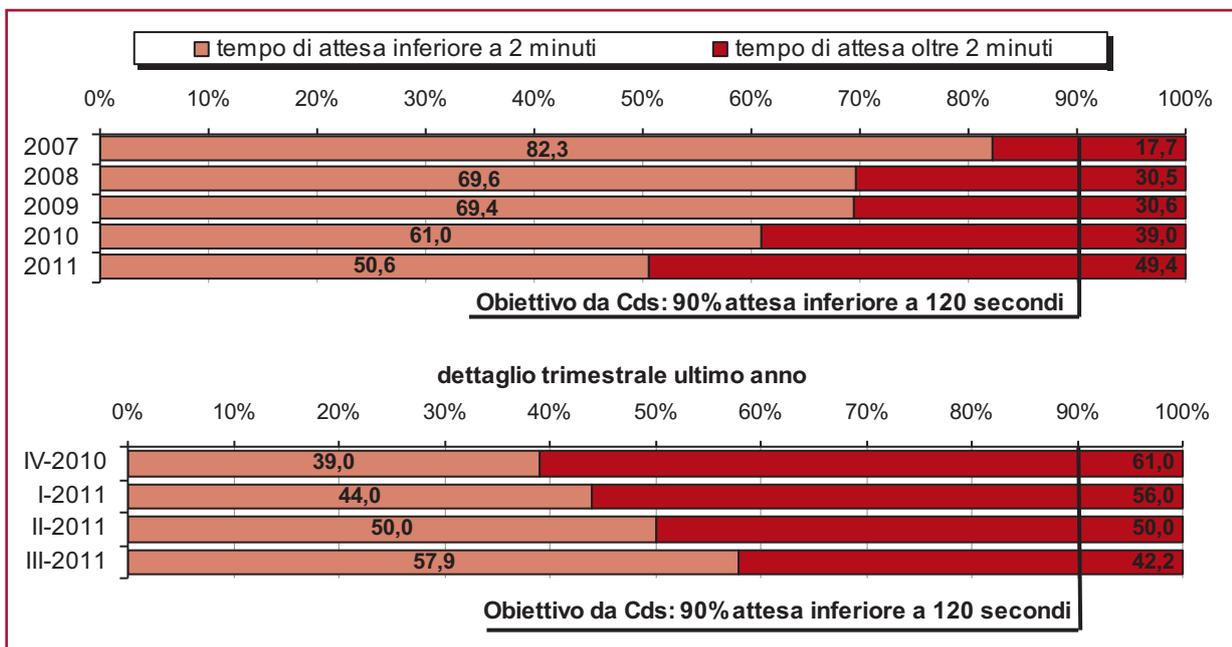


Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.



Fig. 5.5.28

Monitoraggio del tempo medio di attesa in linea



Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.

Come si è detto, altri monitoraggi riguardano il rispetto dei tempi di intervento di Ama in caso di segnalazione di cassonetti differenziati troppo pieni (che dovrebbero essere vuotati entro 24 ore) o di cassonetti danneggiati (sostituzione o riparazione entro 10 giorni). Questi monitoraggi vengono attuati con la tecnica del mystery client [Fig. 5.5.26 e Fig. 5.5.27].

La tempestività degli interventi di svuotamento dei cassonetti della differenziata su segnalazione degli utenti nel periodo tra il 2007 e il 2011 ha seguito prima un peggioramento, fino alla punta negativa del 2010, per poi migliorare sensibilmente, soprattutto per il multimateriale. Gli interventi fuori standard sui cassonetti bianchi sono poco più di 2 su 5, peggiorando a 1 su 2 nel 2010. Per i blu, i fuori standard sono passati da poco meno di 2 su cinque addirittura a 3 su 4 (nel 2010), per poi tornare al livello del 2007.

È interessante però osservare l'andamento trimestrale dell'ultimo anno, che nei primi due trimestri del 2011 registra un forte miglioramento, per poi peggiorare nuovamente.

Anche gli interventi di riparazione o sostituzione di cassonetti danneggiati negli anni hanno rispettato sempre meno gli obiettivi (10 giorni dalla segnalazione), per tutte le tipologie di cassonetto, arrivando

nel 2010 a circa nove interventi su dieci fuori standard. Nel 2011, invece, sembra che ci sia stata un'inversione di tendenza decisa, legata soprattutto ai forti progressi fatti nell'ultimo trimestre disponibile (III/2011).

Per i contatti telefonici con l'azienda è previsto un obiettivo del 90% di chiamate con tempo di attesa inferiore a 120 secondi. Anche in questo caso i controlli sono attuati con la tecnica del cliente misterioso [Fig. 5.5.28].

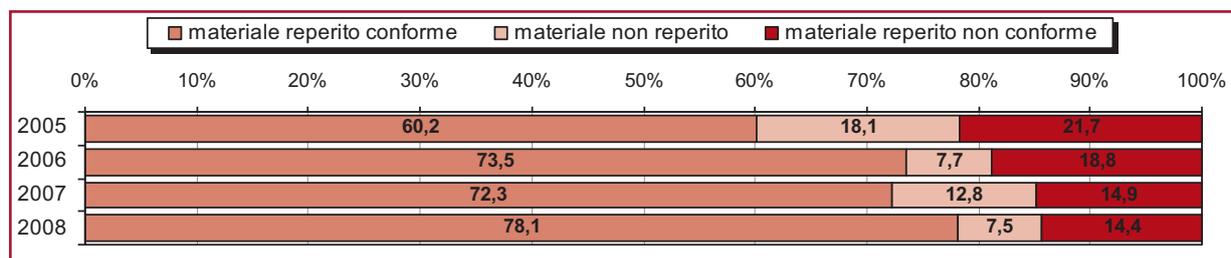
I risultati dei monitoraggi mostrano come l'obiettivo non sia mai stato rispettato negli ultimi anni e come, anzi, ci sia stato un progressivo peggioramento, passando dall'82% di contatti entro i 2 minuti del 2007 al 51% del 2011.

Anche in questo caso, però, l'osservazione dei dati trimestrali dell'ultimo anno mostra un'inversione di tendenza decisa a partire dal 2011.

I monitoraggi prevedevano anche un'indagine documentale sulle frequenze di spazzamento che veniva attuata controllando la rispondenza dell'attività svolta – come testimoniata dalle schede autocompilate dai dipendenti Ama – alle prestazioni stabilite negli allegati tecnici del Contratto [Fig. 5.5.29].

Soprattutto nel primo anno (2005) è stata rilevata un'alta incidenza di schede non reperibili. In seguito, sia il materiale non reperibile, sia quello non conforme

Fig. 5.5.29

Analisi documentale sul rispetto delle frequenze di spazzamento in base alle schede Ama


Nota: dal 2009 l'indagine documentale è stata soppressa a causa della mancata corrispondenza fra nuovo modello di servizio e obiettivi contrattuali.

Fonte: elaborazioni Agenzia su monitoraggi trimestrali dei livelli di servizio e controllo dell'applicazione del Contratto di Servizio tra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama.

sono andati diminuendo, così che la casistica verificabile di rispetto del Contratto è passata dal 60% al 78%. Gli scarsi risultati iniziali e i progressi fatti mostrano chiaramente l'utilità di questo tipo di analisi. Tuttavia, come già accennato, l'introduzione dal 2009 di un modello di servizio completamente diverso dagli accordi contrattuali, con una imputazione delle ore di lavoro a voci diverse da quelle originarie, ha impedito ai rilevatori di confrontare il servizio erogato con i livelli quantitativi sottoscritti nel 2005. Pertanto dal 2009 questo controllo è stato eliminato.

DATI DA RAPPORTI TRIMESTRALI AMA

Stessa sorte è toccata a varie informazioni che Ama fornisce alla Commissione di controllo nei rapporti trimestrali sull'attività aziendale, per cui dal 2010 la Commissione ha abbandonato il controllo delle ore lavorate e imputate alle varie voci di servizio, come

quelle dedicate alle varie voci ordinarie e stagionali della pulizia delle strade e quelle delle aree circostanti i cassonetti. La Tav. 5.5.9 mostra l'evoluzione dei principali indicatori quantitativi del servizio dedicato alla pulizia della città e degli obiettivi ambientali.

In generale, le ore dedicate allo spazzamento dal 2006 in poi sono state stabilite nei vari Piani finanziari, aumentando significativamente anno dopo anno e incidendo in modo migliorativo sulle frequenze medie di intervento. Tuttavia, come si è visto in precedenza, i monitoraggi relativi alla pulizia delle strade e delle postazioni dei cassonetti non riflettono proporzionalmente questa maggior quantità di servizio.

Per quanto riguarda gli obiettivi ambientali, infine, la tavola mostra come le previsioni di Piano finanziario non siano mai state rispettate, né per quanto ri-

Tav. 5.5.9 Principali indicatori del servizio di igiene urbana a Roma: obiettivi contrattuali, obiettivi da Piano finanziario e risultati effettivi

Obiettivi igiene urbana	Obiettivo CdS	2007	2008	2009	2010	2011
Spazzamento (h)	1.900.000	2.183.624	2.258.947	2.636.185	n.d.	n.d.
Interventi medi (volte a settimana)	1,67	1,87	1,92	2,24	n.d.	n.d.
Cestini (n.)	25.000	20.384	19.774	13.200	13.200	n.d.
RSU a discarica (t)	ob. PF	910.000	584.600	712.000	1.067.000	432.750
RSU a discarica effettivo (t)		1.356.021	1.221.686	1.290.571	1.290.571	965.875
RD %	ob. PF	26%	27%	21%	24%	27%
RD % (effettiva vecchio metodo)	36%	21,4%				
RD % (effettiva nuovo metodo)		(17,1%)	19,5%	20,7%	22,0%	24,6%

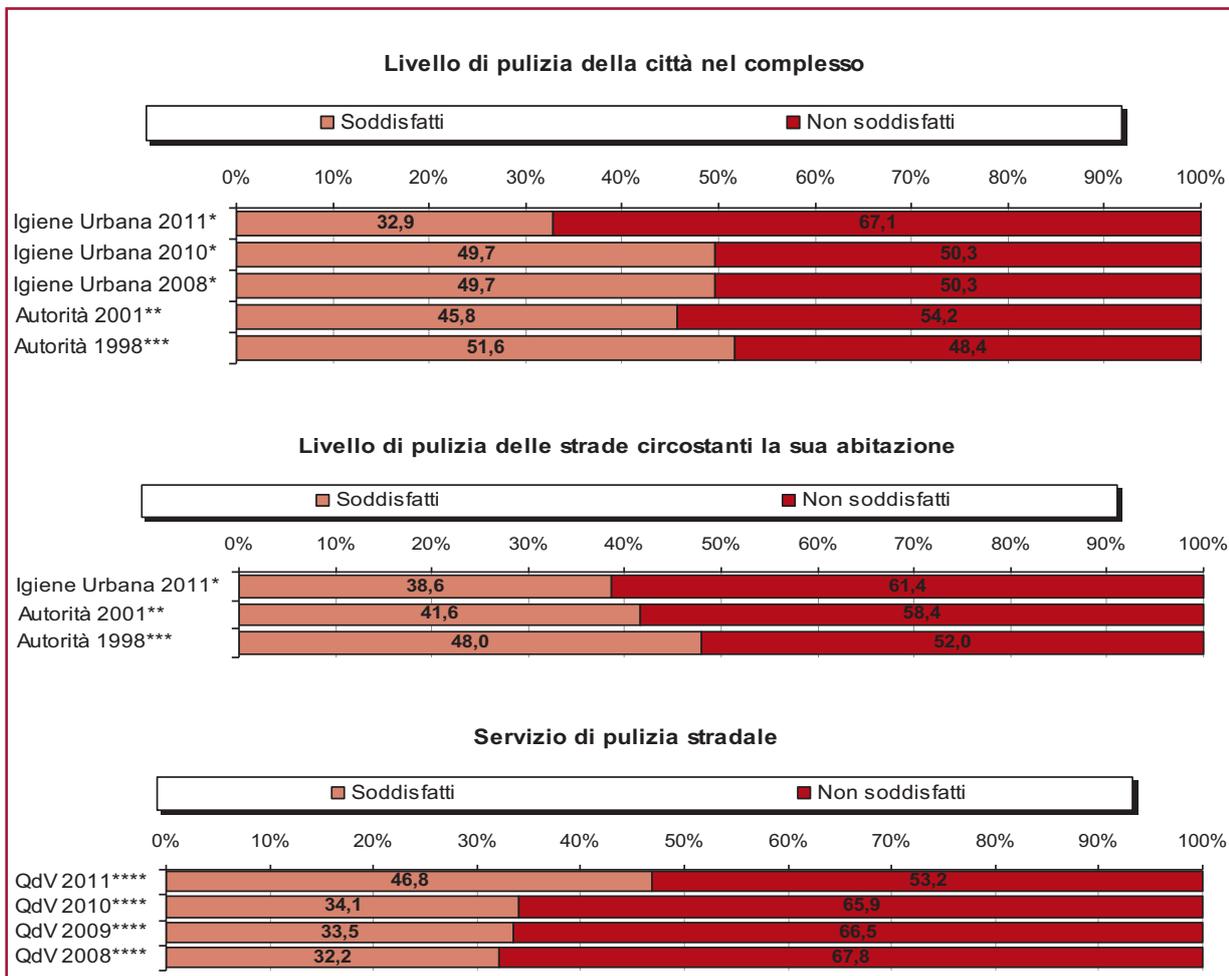
Legenda: CdS Contratto di Servizio; PF Piano finanziario; RSU rifiuti solidi urbani; RD raccolta differenziata.

Nota: dal 2008 Ama ha adeguato il metodo di calcolo della percentuale di raccolta differenziata alle prescrizioni ministeriali. Ne risulta una percentuale inferiore a quella calcolata in precedenza.

Fonte: elaborazioni Agenzia su Rapporti consuntivi della Commissione di controllo sul Contratto di Servizio per l'igiene urbana fra Comune di Roma (Roma Capitale) e Ama. Anni dal 2006 al 2010.

Fig. 5.5.30

Indagini di qualità percepita sulla soddisfazione per la pulizia stradale e per il servizio: vari anni



(*) Agenzia, Indagini Igiene urbana. Soddisfatti del livello di pulizia: molto + abbastanza soddisfatti. Non soddisfatti: poco + per niente soddisfatti.

(**) Autorità, Seconda indagine sulla qualità dei servizi pubblici a Roma. Soddisfatti del livello di pulizia: ottimo + buono + sufficiente. Non soddisfatti: scarso + pessimo.

(***) Autorità, Indagine sulla qualità dei servizi pubblici. Soddisfatti del livello di pulizia: ottimo + buono + discreto. Non soddisfatti: mediocre + pessimo.

(****) Agenzia, Indagini sulla qualità della vita e sui servizi pubblici locali nella città di Roma. Soddisfatti del servizio di pulizia: percentuale voti da 6 a 10 su una scala da 1 a 10.

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia e Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma.

guarda la raccolta differenziata, né per quanto riguarda la riduzione dello smaltimento in discarica.

INDAGINI DI CUSTOMER SATISFACTION

La Fig. 5.5.30 confronta i risultati di varie indagini di customer satisfaction realizzate in diversi anni dall'Agenzia sull'argomento della pulizia stradale, riferiti alla soddisfazione per la pulizia della città nel complesso, per la pulizia delle zone vicine alla propria abitazione e per il servizio di pulizia.

La distinzione fra "pulizia della città" e "servizio di pulizia della città", anche se può non sembrare rilevante,

assume invece una connotazione importante quando si associano i risultati delle due diverse domande alla responsabilità attribuita dagli intervistati per il livello di pulizia della città. Infatti, come si vedrà più avanti, tale responsabilità viene attribuita in massima parte (e in misura crescente negli anni) ai cittadini stessi e non solo all'amministrazione o all'azienda che eroga il servizio [Fig. 5.5.31 e Fig. 5.5.32].

In questo senso va quindi letto il doppio risultato che vede l'apprezzamento del "servizio" crescere fra il 2008 e il 2011 dal 32% al 47% (Indagini sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma), men-

tre la soddisfazione per la pulizia della città nello stesso periodo scende da circa il 50% al 33%. Nell'ultimo triennio cresce quindi l'apprezzamento per il servizio, ma diminuisce la soddisfazione per la pulizia della città. In entrambi i casi, però, i cittadini soddisfatti NON raggiungono il 50% della popolazione. Anche considerando le due prime indagini dell'Autorità (quando i cittadini soddisfatti erano il 52% e il 46%), l'apprezzamento del livello di pulizia registra una caduta nell'ultimo anno, seguendo un andamento analogo anche per la soddisfazione della pulizia nelle zone di residenza. Anzi, le indagini del 1998 e del 2001 registravano un maggior apprezzamento per la città in generale, in questo segnando l'indagine 2011 un cambiamento di tendenza.

Il basso apprezzamento della pulizia da parte dei cittadini, inoltre, contrasta significativamente con i risultati dei monitoraggi trimestrali della qualità erogata per l'indicatore "decoro e pulizia dei tratti stradali", previsto nel contratto di servizio e realizzato a cura della Commissione di controllo sul contratto di servizio Ama [Fig. 5.5.23]. Infatti, l'obiettivo contrattuale di tale indicatore prevede il 90% di rilevazioni con livello di qualità almeno sufficiente, obiettivo non conseguito nel 2008 e 2009, ma pienamente conseguito nel I semestre 2010 e quasi raggiunto nel 2011, in contrasto con un gradimento da parte dei cittadini che non supera mai il 50% del campione sulle indagini di qualità percepita.

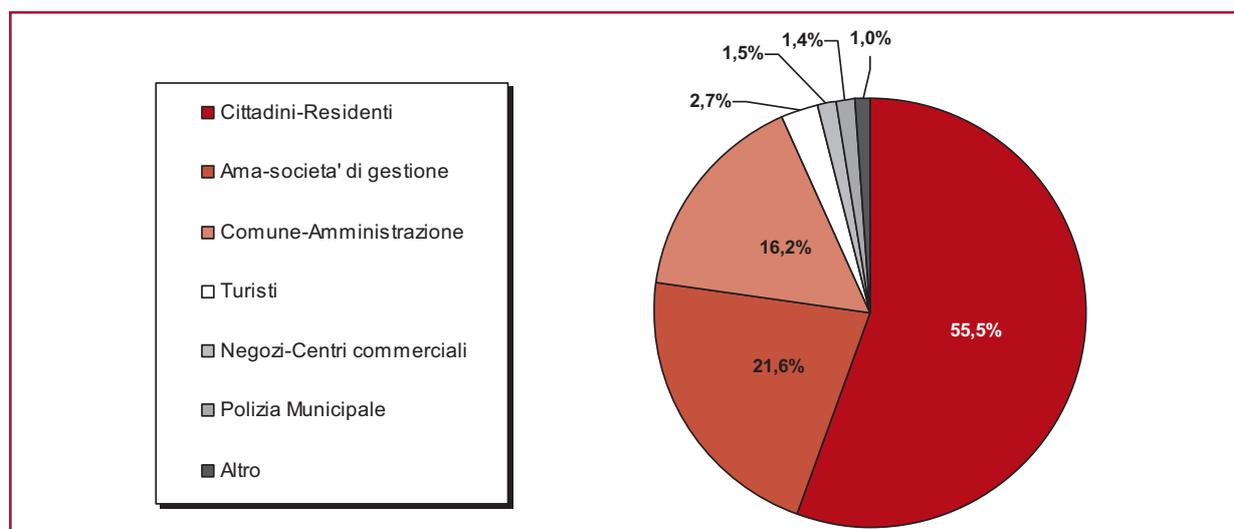
Questa discrepanza fra obiettivi di qualità erogata e percezione dei cittadini è un segnale che sia la descrizione dei livelli di qualità associati all'indicatore,

sia gli stessi obiettivi contrattuali non sono pienamente adeguati rispetto alle aspettative della popolazione e, avvicinandosi la data del rinnovo del contratto di servizio, è necessario e opportuno tenerne conto. Come si è anticipato, nella valutazione della qualità del servizio, un aspetto particolarmente interessante è l'attribuzione della responsabilità del livello di pulizia della città fra i diversi attori che interagiscono. Come evidenziato nella Fig. 5.5.31 (tratta dall'Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma, ottobre 2011), oltre la metà dei romani ritiene che i principali responsabili della (scarsa) pulizia della città siano i cittadini stessi (56%), seguiti dall'azienda che eroga il servizio (Ama, 22%, più di un intervistato su cinque) e dall'Amministrazione (16%). Una domanda analoga era stata fatta agli intervistati nell'ambito dell'Indagine sulla qualità dei servizi pubblici svolta dall'Autorità nel 1998 dove, però, la scelta era solo fra i tre principali attori: Comune, Ama e cittadini. Al netto delle risposte indeterminate, il Comune era risultato il principale responsabile, indicato dal 42% del campione; seguiva l'Ama (37%) e infine i cittadini, indicati solo da un intervistato su cinque (21%). Nella Fig. 5.5.32, questo risultato è stato affiancato a quello del 2011, ottenuto ricalcolando le percentuali dei tre principali responsabili con somma pari a 100.

Il confronto mostra chiaramente come negli anni sia aumentata significativamente l'autocritica da parte dei cittadini (60% di responsabilità), con una forte presa di coscienza del fatto che la città è sporca perché

Fig. 5.5.31

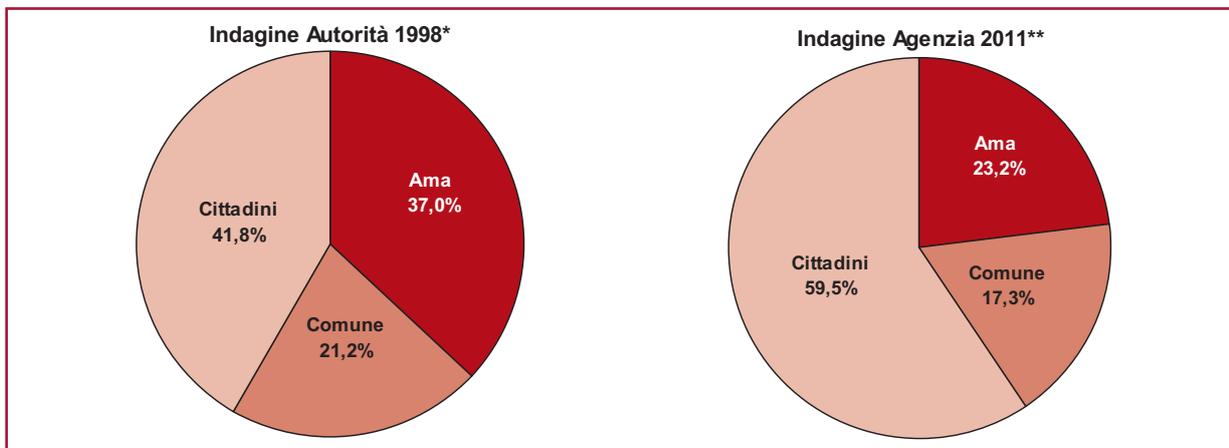
Soggetto ritenuto maggiormente responsabile della pulizia della città (2011)



Fonte: Agenzia, Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).

Fig. 5.5.32

Attribuzione della responsabilità per la pulizia della città: cosa è cambiato dal 1998 al 2011



(*) Escludendo le risposte indeterminate.

(**) Escludendo le altre risposte.

Fonte: Agenzia, Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).

viene sporcata e che, per quanto si pulisca, se immediatamente dopo qualcuno sporca, la percezione che si ha è quella di una città comunque sporca.

Questo cambiamento di percezione è sicuramente il necessario prelude per comportamenti più responsabili da parte della cittadinanza, ma da solo non basta a migliorare lo stato della città se, al di là delle dichiarazioni di principio, non segue un auspicabile adeguamento delle abitudini.

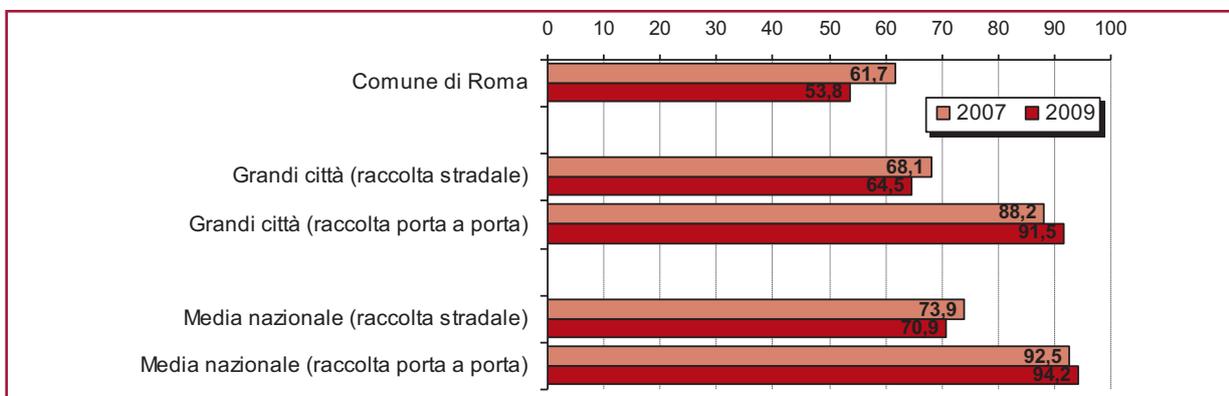
Negli anni 2008 e 2010, l'Agenzia ha presentato due edizioni di un'indagine analitica sui livelli di soddisfazione/insoddisfazione da parte degli utenti per 11 diversi fattori di qualità riferiti a tutte le principali

componenti del servizio, consentendo al tempo stesso un'analisi in termini di confronto (*benchmarking*) con gli standard a livello nazionale contenuti nel BICSI 2008 "Igiene ambientale" (Barometro Italiano dei Customer Satisfaction Index di Customer Asset Improvement - Progetto Speciale relativo ai Servizi Pubblici Locali). Entrambe le indagini sono statisticamente significative anche a livello municipale.

La Fig. 5.5.33 mostra il risultato in termini di indice aggregato CSI per il servizio di igiene urbana risultante dalle indagini (le cui rilevazioni telefoniche sono avvenute rispettivamente nel 2007 e nel 2009): la costruzione dell'indice si basa sull'aggregazione

Fig. 5.5.33

Customer Satisfaction Index (CSI) per il servizio di igiene urbana (2007 e 2009)



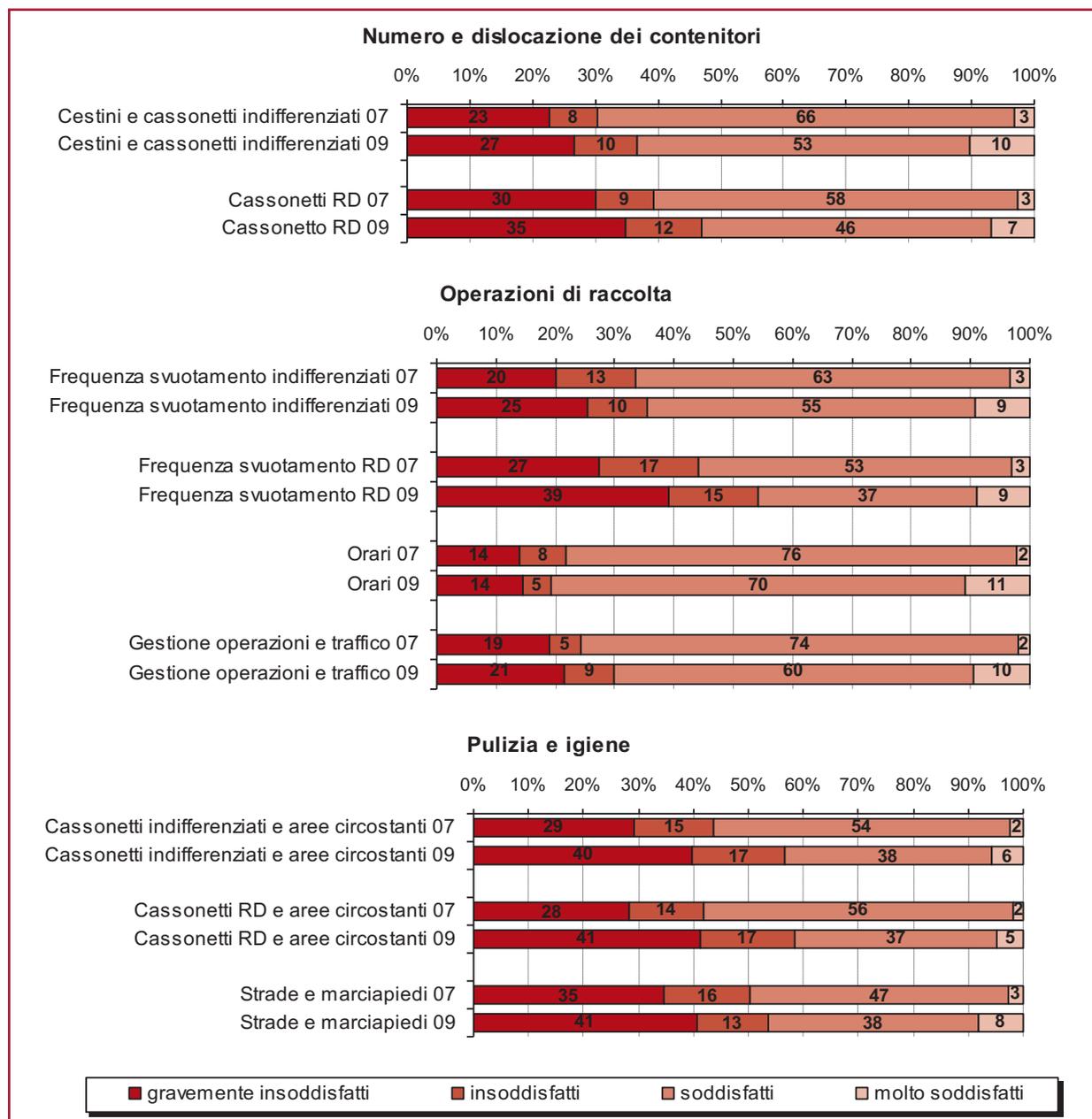
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement, Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma (ed. settembre 2008 e luglio 2010).

dei risultati ottenuti per tutti gli 11 fattori osservati. Roma, per entrambi gli anni, presenta livelli di soddisfazione inferiori non solo alla media nazionale, ma anche a quella delle grandi città (con più di 250mila abitanti). Come si può osservare, l'indice di soddisfazione romano è peggiorato dal 2007 al 2009, come sono anche peggiorati tutti gli indici rilevati nei comuni dove la raccolta è di tipo stradale. Al contrario, dove è adottato il metodo porta a porta l'indice è migliorato.

Entrando nel dettaglio dei vari aspetti osservati, si nota che – dal punto di vista operativo del servizio – il peggioramento della soddisfazione è determinato principalmente dalle percezioni sulla pulizia e l'igiene e sulla frequenza di svuotamento dei contenitori della raccolta differenziata [Fig. 5.5.34] Ma la Fig. 5.5.35 evidenzia nettamente come i motivi di insoddisfazione fortemente peggiorati siano principalmente quelli ambientali (gli intervistati gravemente

Fig. 5.5.34

Soddisfazione per vari aspetti del servizio rifiuti

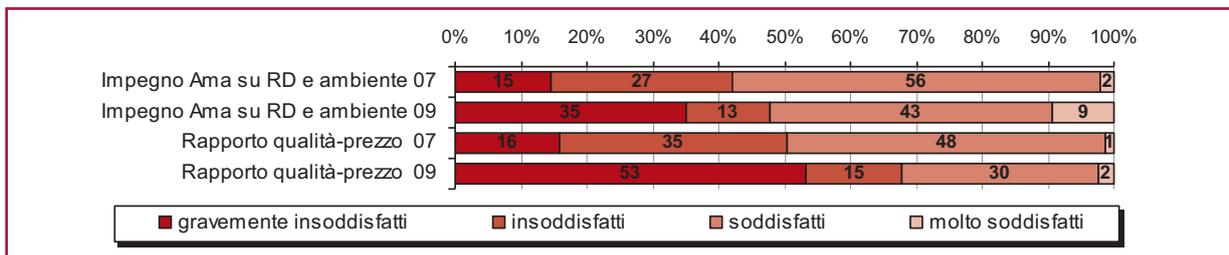


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement, Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma (ed. settembre 2008 e luglio 2010).



Fig. 5.5.35

Soddisfazione per gli aspetti ambientali ed economici del servizio



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement, Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma (ed. settembre 2008 e luglio 2010).

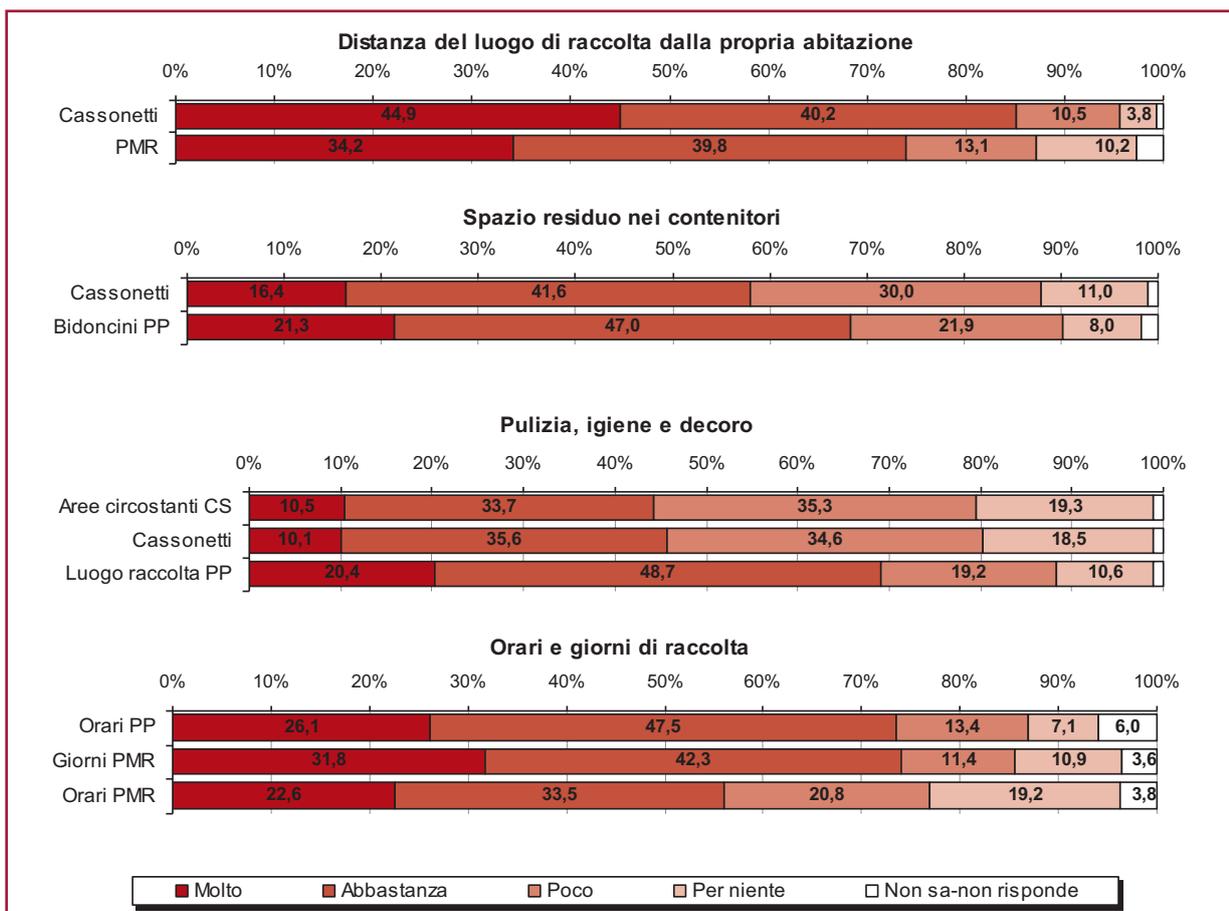
insoddisfatti passano dal 15% del 2007 al 35% del 2010) e il rapporto qualità-prezzo (dal 16% al 53%).

Più recentemente, l'indagine 2011 ha indagato il livello di soddisfazione dei romani per vari aspetti della rac-

colta dei rifiuti tenendo soprattutto presente che al momento a Roma sono attive diverse modalità di raccolta (cfr. par. 5.5.2). La Fig. 5.5.36 mette quindi a confronto la soddisfazione espressa dai cittadini serviti diversamente, in relazione a vari aspetti del servizio.

Fig. 5.5.36

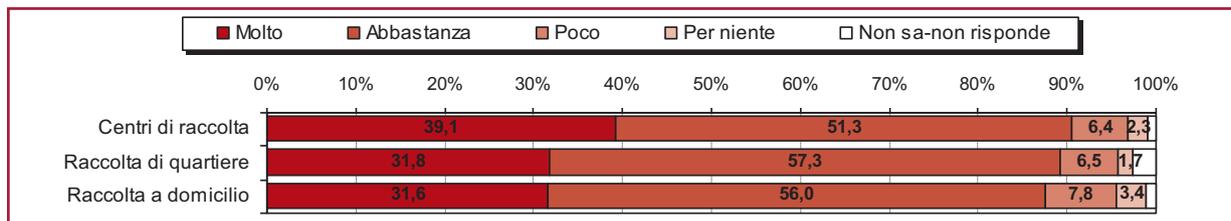
Soddisfazione per alcuni aspetti del servizio nel caso di diverse modalità di raccolta (2011)



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia, Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).

Fig. 5.5.37

Soddisfazione per i servizi di raccolta aggiuntivi (2011)



Base rispondenti: dichiara di conoscere e di aver utilizzato recentemente i servizi.

D.2.3; D.3.3; D.4.4 Con riferimento alla sua ultima esperienza, quanto è rimasto soddisfatto del servizio?

Fonte: Agenzia, Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).

Come si può vedere, il servizio porta a porta è quello che nel complesso ottiene il maggior gradimento: quello tradizionale con cassonetti (applicato ancora alla grande maggioranza della popolazione romana) è preferito a quello dei Punti mobili di raccolta per la distanza dall'abitazione, ma in confronto al servizio porta a porta registra livelli più bassi di soddisfazione sia per la disponibilità di spazio residuo, che per la pulizia e il decoro.

Per quanto riguarda i servizi di raccolta aggiuntivi offerti da Ama per particolari categorie di rifiuti (Centri di raccolta e Isole ecologiche, Raccolta gratuita di quartiere per Raee e ingombranti e Raccolta a domicilio) la soddisfazione dei cittadini che li hanno utilizzati recentemente è molto elevata [Fig. 5.5.37].

Viceversa, dei romani che hanno contattato Ama nell'ultimo anno, il 37% è stato poco o per niente soddisfatto della risposta e il 7% non ha addirittura avuto risposta [Fig. 5.5.38]. Come risulta però dai monitoraggi, nell'ultimo anno le rilevazioni effettuate con la tecnica del cliente misterioso evidenziano un'inversione di tendenza e un graduale miglioramento del servizio (cfr. Fig. 5.5.28, dettaglio trimestrale ultimo anno).

5.5.6 Osservazioni e proposte dell'Agenzia

Negli ultimi cinque anni, oltre agli aggiornamenti annuali sullo stato del servizio di igiene urbana contenuti nelle Relazioni annuali, l'Agenzia ha prodotto vari lavori sia in merito agli assetti normativi e istituzionali del settore, sia sugli aspetti tariffari, sia sulla qualità erogata e percepita.

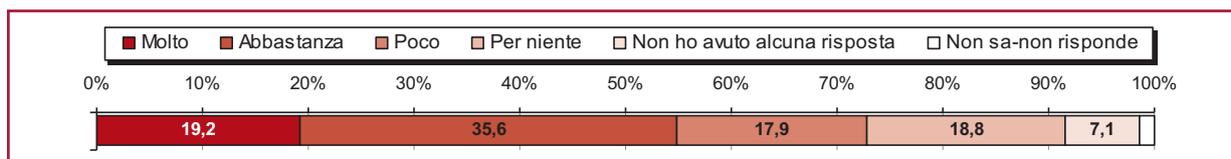
In generale, l'igiene urbana è stata sempre inserita nelle indagini e negli studi di carattere generale che hanno riguardato i servizi locali nel complesso:

- Monitoraggi dei canali di contatto delle aziende del Comune di Roma (Analisi dei contact center nel 2008, degli sportelli fisici nel 2009 e dei siti web nel 2010);
- Indagini sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma (5 edizioni annuali, dal 2008 al 2012);
- Spesa delle famiglie per servizi pubblici locali nelle grandi città italiane (edizioni 2010 e 2012);

In particolare, le indagini sulla qualità della vita e dei servizi a Roma e le simulazioni di spesa delle famiglie hanno evidenziato una particolare criticità del settore rifiuti a Roma, con bassi livelli di soddisfazione fra i cittadini e tariffe fra le più alte in Italia.

Fig. 5.5.38

Canali di contatto Ama: soddisfazione in merito alla risposta ricevuta (2011)



Base rispondenti: intervistati che hanno contattato Ama nell'ultimo anno.

D.5.4 Con riferimento alla sua ultima esperienza, quanto è rimasto soddisfatto della risposta ricevuta?

Fonte: Agenzia, Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).



Questi risultati hanno indotto l'Agenzia a svolgere monitoraggi e indagini specificamente dedicati alla qualità erogata e percepita del servizio rifiuti.

Sul fronte della qualità, l'Agenzia ha elaborato tre indagini di qualità percepita:

- Due edizioni dell'Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma con significatività a livello dei singoli municipi (settembre 2008 e luglio 2010);
- Indagine sulla conoscenza e sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (ottobre 2011).

E due monitoraggi del servizio erogato:

- Audit civico in collaborazione con Cittadinanzattiva Onlus sui tempi di ripristino per alcune tipologie di disservizi e sulla qualità del contact center Ama (luglio 2007);
- Monitoraggio della qualità del servizio di raccolta rifiuti e igiene urbana a Roma (gennaio 2012), quest'ultimo specificatamente orientato ad esaminare indicatori, obiettivi e risultati di qualità erogata alla luce dell'obsolescenza degli allegati tecnici al Contratto di Servizio 2003/05 (ancora vigente in regime di proroga) e a sollecitare l'adozione di un nuovo contratto.

A questo proposito, l'Agenzia è più volte intervenuta presso il Consiglio Comunale prima, e l'Assemblea

Capitolina poi, per sottolineare la necessità impellente di approvare le nuove linee guida e il nuovo Contratto.

Oltre ai due pareri sulle proposte di linee guida di cui alle Decisioni di Giunta Comunale 228/07 e 44/09 (Proposte 323/07 e 84/09), l'Agenzia ha infatti inviato quattro segnalazioni, riguardanti sotto diverse prospettive l'opportunità di una programmazione a lungo termine della sostenibilità economico-ambientale del servizio attraverso lo strumento contrattuale, piuttosto che quella di breve periodo attuata di prassi attraverso l'approvazione annuale del Piano finanziario:

- Segnalazione sull'approvazione del Piano finanziario e sulla determinazione delle misure della Tariffa rifiuti per l'anno 2009 (marzo 2009);
- Segnalazione sull'affidamento della gestione dei rifiuti urbani e dei servizi di igiene urbana a Roma (aprile 2010);
- Segnalazione sul Contratto di servizio di igiene urbana, sul Piano finanziario Ama e sull'applicazione del regime tributario per il finanziamento del servizio (maggio 2010);
- Segnalazione sull'approvazione del Piano Finanziario e determinazione delle misure della tariffa di igiene ambientale per l'anno 2011 (marzo 2011).

