

---

# Considerazioni del Consiglio dell’Agenzia

La Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull’attività svolta è giunta alla sua decima edizione, la seconda per questo Consiglio.

La sua stesura, che ha visto impegnati per oltre tre mesi i nostri cinque analisti di settore sotto il coordinamento scientifico e operativo del Direttore Tecnico, è frutto di un’intensa e talvolta anche complessa attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati e informazioni da parte dell’Agenzia, in attuazione di uno dei compiti originariamente affidatoci dal Consiglio Comunale nell’atto istitutivo. Nonostante una specifica previsione del vigente Regolamento del Consiglio Comunale, sin dal 2002 non si è mai svolta un’apposita seduta per l’esame e la discussione della Relazione annuale in Aula Giulio Cesare; la sensibilità e l’attenzione dimostrata dal Presidente Coratti nei confronti dell’attività dell’Agenzia, anche in relazione a quanto più avanti verrà detto, sicuramente farà sì che tale mancanza venga sanata, dando l’opportunità all’Assemblea Capitolina di confrontarsi sull’intero assetto dei servizi pubblici locali.

Anche l’aspetto relativo ai poteri di accesso e di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, da parte dell’Agenzia, nei confronti dei soggetti gestori (ma, a maggior ragione, nei confronti degli uffici di Roma Capitale), dovrà a nostro avviso essere oggetto di uno specifico atto di indirizzo da parte del competente Assessore e, parallelamente, del Segretario-Direttore Generale, viste le difficoltà, i ritardi e talvolta forse anche una certa “ritrosia” a voler mettere tempestivamente a nostra disposizione i dati e le informazioni richieste.

Attraverso la Relazione, l’Agenzia intende fornire all’Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, un quadro di informazioni oggettivo, puntuale e aggiornato sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e sull’attività svolta, per supportare politiche e azioni, per monitorarne l’efficacia e per introdurre, ove giudicato necessario, eventuali misure correttive.

Stiamo parlando dei servizi erogati ai cittadini, sia in forma diretta dall’Amministrazione, sia mediante una galassia di oltre cento tra società, aziende, enti ed organismi partecipati direttamente o indirettamente da Roma Capitale, che saranno interessati nei prossimi mesi da profondi processi di razionalizzazione, anche mediante operazioni di scioglimento, fusione, dismissione, reinternalizzazione, estinzione o recesso.

La Relazione, oltre a presentare una ricognizione sull’evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale, fornisce i dati più aggiornati sull’organizzazione dei servizi pubblici locali esaminati secondo le macroaree “Ambiente e igiene urbana”, “Cultura e tempo libero”, “Scolastico”, “Servizi a rete” “Sociale”, “Trasporti e mobilità” e “Strumentali e altri servizi”. Fornisce inoltre elementi conoscitivi sull’evoluzione della domanda e dell’offerta, sul benchmarking con le altre grandi città italiane, e sulla verifica e monitoraggio della qualità, sia erogata che percepita.

La Relazione esamina la situazione romana relativa a diritti, tutela e partecipazione degli utenti nella erogazione dei servizi, ed illustra infine i risultati della quarta edizione di una delle ricerche originali curate dall'Agenzia, la "Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nelle grandi città italiane".

### **Contesto di crisi economica**

La congiuntura economica internazionale che negli ultimi anni ha investito diversi Paesi del mondo e, in particolar modo, le economie dei Paesi più deboli dell'Europa, ha determinato un aggravamento degli indicatori macroeconomici e del quadro di finanza pubblica italiana.

Dai dati ricalcolati con il nuovo sistema di contabilità pubblica, emerge che l'economia italiana ha il segno meno da tre anni. Tra aprile e giugno di quest'anno il prodotto italiano si è fermato a 385,7 miliardi, il valore più basso da quattordici anni.

Secondo l'ultimo rapporto Istat sulla situazione del paese, complessivamente, tra il 2007 e il 2013, il potere d'acquisto è sceso del 10,4%, con un reddito disponibile in termini reali al di sotto del livello rilevato nel 1995.

Come risulta dal rapporto della Banca d'Italia sull'economia del Lazio, pubblicato lo scorso mese di giugno, nel 2013 è proseguita la caduta dell'attività economica, legata alla riduzione dei consumi delle famiglie e all'ulteriore calo degli investimenti delle imprese; secondo le stime regionali di Prometeia, il PIL del Lazio si è ridotto di oltre un punto e mezzo per cento, sostanzialmente in linea con la media nazionale.

Il tasso di disoccupazione in regione è cresciuto, superando il 12 per cento, per l'aumento sia di chi ha perso il lavoro, sia dei giovani in cerca di primo impiego. Questa perdurante crisi economica ha fatto emergere tutti i mali di un sistema immobile affetto da una burocrazia elefantica, incapace di responsabilizzare gli amministratori, sempre più distante dalle necessità reali dei cittadini, improduttivo e assistenzialista, inadeguato alla valorizzazione dei territori, organizzato senza il rispetto dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale.

La congiuntura economica sta determinando difficoltà gestionali rilevanti, in particolar modo in alcuni settori, quali ad esempio il trasporto pubblico locale, in cui la contrazione dei contributi pubblici per obblighi di servizio è stata spesso associata ad un incremento dei tempi per i trasferimenti delle risorse e conseguentemente per i pagamenti delle forniture, determinando un avvitamento finanziario che ha già condotto a qualche caso di fallimento aziendale.

### **Riduzione dei trasferimenti ai comuni**

Le politiche di risanamento della finanza pubblica adottate negli ultimi anni nel nostro Paese finalizzate al rispetto dei vincoli imposti dall'Europa, pur coinvolgendo tutti i livelli della pubblica amministrazione, nei fatti hanno interessato particolarmente le amministrazioni locali.

Secondo l'Ufficio studi della CGIA di Mestre, tra il 2010 e il 2014 il Sindaco di Roma ha visto praticamente dimezzare le risorse a disposizione della città (-667 milioni di euro, pari al 48 per cento); una riduzione percentuale analoga è stata subita da Bologna e Bari, mentre la decurtazione a Milano raggiunge il 63 per cento e a Venezia addirittura il 66 per cento.

La progressiva diminuzione delle risorse a favore dei comuni, congiuntamente ad una sospensione dell'autonomia impositiva, si accompagna all'obbligo di rispettare le regole del Patto di Stabilità.

L'obbligo di rispettare i vincoli del Patto di Stabilità, oltre ad impedire, anche ai quei comuni che detengono consistenti risorse di cassa, di poterle impiegare, non è coerente con il contesto economico generale e nazionale, dal momento

che gli strumenti più efficaci per fronteggiare la crisi economica sono rappresentati proprio dagli investimenti che, rispetto alle spese in conto corrente, rappresentano un volano per l'economia determinando una crescita sostenibile economicamente e finanziariamente.

Gli enti locali realizzano difatti la maggioranza degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche. Sono proprio le opere medio-piccole, tipicamente sostenute dai comuni, a produrre un effetto moltiplicatore sul sistema economico e sull'occupazione molto più elevato delle grandi infrastrutture, anche per i positivi effetti derivanti da una distribuzione più efficiente e diffusa sul territorio. È necessario ed urgente che il Governo nazionale metta in moto dei meccanismi per attuare un confronto con i comuni per una revisione del Patto di Stabilità per gli enti locali.

Pur comprendendo le ragioni che giustificano le politiche di rigore messe in atto dal Governo centrale, è impossibile non rilevare una evidente sottovalutazione da parte dell'esecutivo riguardo all'importante ruolo che svolgono gli enti locali. È ingiustificabile che ad oggi ancora non si provveda a rendere applicabili le disposizioni di cui alla legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, che interviene sull'assetto dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni ed Enti Locali modificando in profondità il modello che ha regolato, fino ad ora, il finanziamento degli enti territoriali, al fine di rendere migliore il funzionamento delle amministrazioni, la qualità della spesa e gli equilibri di finanza pubblica.

La riforma prevede il superamento definitivo della "finanza derivata", con l'attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di autonomia di entrata e di spesa.

Un sistema innovativo nel quale, superati i trasferimenti, le risorse finanziarie derivano da tributi ed entrate proprie, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo per i territori a minore capacità fiscale.

La legge delega n. 42/2009 prevede inoltre il passaggio graduale dal finanziamento basato sul criterio della "spesa storica" a quello determinato in relazione al fabbisogno "standard".

Non è casuale che proprio il federalismo fiscale abbia rappresentato il primo passo verso questo cammino di ripensamento del ruolo dei Comuni, oltre che delle altre amministrazioni territoriali.

Nella prospettiva comunale, due sono le fondamentali linee di riforma che la realizzazione di un sistema di federalismo fiscale porta con sé.

In primo luogo, si introduce nel sistema una virtuosa concorrenza tra i Comuni, che favorisce un confronto strutturale tra questi enti territoriali in rapporto alle performance, e quindi agli standard raggiunti nello svolgimento delle proprie funzioni, soprattutto nell'erogazione dei servizi ai cittadini.

Il passaggio dal criterio della spesa storica (in virtù del quale ogni ente territoriale riceve finanziamenti parametrati sulla spesa in precedenza sostenuta) a quello del costo standard è finalizzato, in ultima istanza, ad orientare la politica delle amministrazioni comunali verso una nuova logica meritocratica che eviti le note inefficienze del passato e gestisca le risorse pubbliche con un'ottica manageriale. Il secondo grande cambiamento conseguente alla riforma del federalismo fiscale è quello più propriamente incentrato sulla territorializzazione dei tributi locali, conformemente al principio costituzionale secondo il quale le Autonomie locali dispongono dei tributi generati dai propri territori.

La "riferibilità" al territorio rappresenta un elemento rilevante non solo sotto il profilo strettamente finanziario, ma anche nella prospettiva del circuito della responsabilità politica che vede coinvolti gli amministratori ed i cittadini elettori. È evidente come attraverso questo approccio si possa promuovere un cambiamento radicale del governo locale e quindi dell'intero Paese.

Un percorso articolato e progressivo che verrà completato con l'approvazione di una complessiva riforma che ridefinisca le funzioni fondamentali degli enti locali

al fine di semplificare, ridurre i costi e consentire un maggior controllo da parte dei cittadini stabilendo, attraverso la definizione dei criteri di sussidiarietà orizzontale e verticale, le modalità con le quali lo Stato può trasferire le ulteriori funzioni amministrative. Una riforma che dovrebbe comportare consistenti risparmi di spesa per la macchina pubblica e lo snellimento delle strutture amministrative, permettendo ai cittadini di sentirsi realmente vicini ai propri amministratori.

### **Cresce la tassazione locale**

La determinazione del prelievo locale sul reddito fa parte delle politiche sociali in quanto rappresenta una fonte di finanziamento dei costi delle amministrazioni locali (e quindi anche dei servizi da queste erogati) complementare a quella tariffaria (a carico degli utenti in proporzione ai consumi), ma basata sulla fiscalità generale e quindi con effetti redistributivi (il finanziamento dei servizi è indiretto, in proporzione al reddito o alla dimensione/rendita dell'abitazione, alla composizione del nucleo familiare e indipendente dall'effettivo utilizzo dei servizi). L'addizionale regionale e comunale Irpef (quest'ultima particolarmente gravosa per i cittadini romani, che con un'aliquota dello 0,9% sono chiamati a finanziare in parte il debito pregresso, gestito in regime commissariale), e la nuova IUC (nelle sue tre componenti IMU, Tasi e TaRi), stanno comportando per le famiglie italiane esborsi che in tante città superano i mille euro all'anno.

Calcolando il prelievo che una famiglia tipo di tre persone (casa di proprietà, due genitori più un figlio a carico, reddito 22.000 euro) dovrà subire quest'anno per onorare il pagamento della nuova tassa sui rifiuti, del tributo sui servizi indivisibili e dell'addizionale comunale Irpef, l'Ufficio studi della CGIA di Mestre individua al primo posto in un caso Bologna (abitazione di tipo civile, categoria A2: 1.610 euro) e nell'altro Roma (abitazione di tipo economico, categoria A3: 1.100 euro). Anche i dati relativi alla sola TaRi, che emergono dalle elaborazioni condotte da Ref Ricerche su un campione di 51 capoluoghi di provincia, evidenziano due trend ormai consolidati. Da un lato, un aumento medio del prelievo del 12-13% negli ultimi quattro anni, con punte del 25% per le famiglie numerose. Dall'altro, grandi differenze territoriali, con il servizio che in alcune città costa il triplo o il quadruplo che in altre; lo studio conferma Roma tra i capoluoghi di provincia più cari, seconda tra le grandi città solo a Napoli.

### **La spesa dei romani per i servizi pubblici**

In questo clima – mentre i redditi familiari diminuiscono, la disoccupazione e la povertà aumentano e l'indice 2013 di variazione dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) scende all'1,2% – il prezzo dei servizi a regolazione locale aumenta in media del 4,3%.

Secondo le ultime elaborazioni dell'Osservatorio "Prezzi e Mercati" INDIS-Unioncamere, l'inflazione delle tariffe dei servizi pubblici fra giugno 2013 e giugno 2014 è stata pari al 4%, ma quelle locali sono cresciute ben del 5,9%, trainate soprattutto dall'incremento dei costi di igiene urbana (+15,2%) e dell'acqua potabile (+6%).

Se il differenziale positivo dell'aumento delle tariffe pubbliche rispetto all'inflazione è fisiologico nella transizione dai prezzi politici agevolati a prezzi che coprono i costi di produzione, tuttavia dopo dieci anni di forte ristrutturazione e riorganizzazione del sistema dei servizi pubblici locali, sarebbe logico cominciare ad aspettarsi un'attenuazione di queste dinamiche.

Prezzi che corrispondono ai costi di produzione dei servizi pubblici, non solo migliorano i conti degli enti locali, ma hanno anche una funzione positiva come segnali di mercato: forniscono informazioni corrette agli utenti sul costo effettivo di ciò che utilizzano e contribuiscono ad evitare gli sprechi.

L'importante è, soprattutto in periodi di crisi, affiancare ai prezzi di mercato politiche tariffarie mirate ad aiutare alcune situazioni socialmente o economicamente deboli. Al fine di evidenziare l'impatto delle politiche tariffarie locali sulla spesa di particolari tipologie di famiglie, scelte proprio per le loro caratteristiche socio-economiche, in modo da mettere in luce la sostenibilità, ma anche l'equità del finanziamento dei servizi, l'Agenzia ha elaborato una simulazione sulla spesa riferita all'anno 2013 per quattro famiglie tipo (anziano solo, coppia giovane a basso reddito, coppia adulta benestante con un figlio, coppia adulta in difficoltà economica con due figli piccoli) nelle nove maggiori città italiane.

Osservando le graduatorie, la spesa per imposte e servizi locali a Roma è inferiore alla media (terza città in classifica tra le meno care) per tutte le famiglie con caratteristiche socio-economiche interessate dalle politiche di agevolazione, mentre è fra le più alte per la famiglia benestante.

Milano, Roma e Torino rivelano una struttura di agevolazioni sociali nelle politiche fiscali e tariffarie più accentuata rispetto alle altre città. Milano offre le condizioni migliori per tutti i casi socialmente tutelati, Roma privilegia le famiglie con figli piccoli e gli anziani, mentre Torino è più incisiva nel sostegno delle situazioni economiche disagiate.

Le nuove tariffe adottate dall'Assemblea Capitolina per l'anno 2014 relativamente ad asili nido (anche se al momento sospese dal TAR), sosta tariffata e rifiuti, probabilmente porteranno Roma a sopravanzare qualche città oggi più cara.

### **Domanda, offerta e qualità dei servizi**

In tempi di crisi economica è naturale aspettarsi un maggiore utilizzo da parte dei cittadini di alcuni servizi pubblici, soprattutto laddove il contributo diretto pagato con le tariffe rappresenta solo una frazione del costo totale sostenuto dall'Amministrazione per la loro erogazione.

Specularmente, le difficoltà economiche e finanziarie dei comuni costringono gli amministratori a intervenire sul fronte dei servizi erogati attraverso processi di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse disponibili, ma talvolta anche con riduzioni della quantità di servizio erogato, ovvero sui livelli di qualità previsti. Proprio per questo l'Agenzia ha voluto affiancare anche quest'anno, alla descrizione delle attività di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi sviluppata in ciascun capitolo tematico della Relazione, l'analisi delle connessioni esistenti tra un indicatore della spesa diretta dei cittadini con uno di efficacia/qualità di alcuni specifici servizi.

Per la maggior parte dei servizi di base, Roma si colloca fra le città che offrono buona qualità a prezzi relativamente bassi: da questo punto di vista il servizio rifiuti rimane l'unica eccezione negativa, con tariffe relativamente alte e una scarsa efficacia dal punto di vista ambientale (percentuale relativamente bassa di raccolta differenziata). Per il resto, alle condizioni relativamente economiche dei servizi romani sono associati indicatori di offerta comparativamente buoni: globalmente l'offerta di posti-km in relazione al numero di abitanti per il Tpl è, a parte Milano, la più estesa fra le grandi città, mentre il prezzo dell'abbonamento annuale ordinario è sotto la media; la densità di taxi per abitante attualmente operanti a Roma è, sempre dopo Milano, la più alta, con tariffe urbane e chilometriche medie per l'aeroporto non di molto sopra la media; a tariffe idriche inferiori alla media corrisponde un buon indice di copertura del servizio di depurazione; sono migliori della media delle grandi città sia il numero minimo di educatori a parità di bambini iscritti (parametro fissato a livello regionale) che il prezzo orario dell'asilo nido per famiglie in difficoltà economica; il settore della cultura, infine, dimostra un'attrattività intermedia per musei, mostre e spettacolo dal vivo, con una spesa media procapite generalmente più elevata rispetto alle altre grandi città.

### L'opinione dei cittadini romani

L'Agenzia, nell'analizzare lo stato dei servizi pubblici locali, non si limita solo all'esame dei dati quantitativi relativi ai diversi servizi, ma svolge anche una attività di verifica diretta e di monitoraggio sui livelli di qualità, sia nella percezione dei cittadini-utenti, sia con indagini quantitative mirate riguardanti l'erogazione degli stessi.

Dal 2007 l'Agenzia svolge con cadenza annuale una Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali nella città di Roma, volta ad approfondire l'opinione dei romani sulla vivibilità della città in generale e in relazione all'offerta dei principali servizi dell'Amministrazione capitolina.

La qualità della vita a Roma nel 2014 ottiene da parte dei cittadini un voto medio pari a 5,71 su 10, proseguendo l'andamento discendente già rilevato nel 2013 che la riporta sostanzialmente al voto del 2007, dopo un quadriennio in cui era stata valutata più positivamente. Fra i romani, da alcuni anni, i più soddisfatti della qualità della vita in città sono i residenti della fascia periferica interna al Grande Raccordo Anulare (GRA), anche se il 2014 ha visto un livellamento verso il basso delle valutazioni in tutte le zone.

Il voto medio attribuito ai servizi, calcolato come media dei voti espressi sui singoli servizi, è più alto della qualità della vita e, nonostante la tendenziale diminuzione, anche per il 2014 resta sopra la sufficienza (6,36). La valutazione per zone di residenza non è significativamente differenziata, anche se la periferia esterna al GRA rimane la zona meno soddisfatta dei servizi, con l'eccezione del litorale di Ostia ed Acilia, unica zona che rileva un miglioramento rispetto al 2013; il Centro è invece la zona dove la diminuzione della valutazione media dei servizi è più sensibile. Ancora interessante è l'osservazione che in tutte le varie edizioni dell'Indagine gli utenti abituali dei servizi sono sensibilmente più soddisfatti degli utenti occasionali o dei non utenti, suggerendo la possibile esistenza di pregiudizi nei confronti dei servizi pubblici da parte di chi non li utilizza e non li conosce bene, una maggiore difficoltà di accesso dovuta proprio alla scarsa conoscenza del servizio, oppure anche la decisione di non utilizzare il servizio in quanto ritenuto insoddisfacente.

E tuttavia lo scarto positivo e crescente negli anni fra la soddisfazione per i servizi e la soddisfazione per la qualità della vita induce a dedurre che i fattori contestuali esterni, che contribuiscono a determinare il giudizio dei romani sulla qualità della vita in generale, abbiano un impatto più negativo rispetto ai fattori tipicamente locali, come i singoli servizi offerti e regolati dall'Amministrazione capitolina.

Fra i servizi, si distinguono quelli giudicati molto positivamente e in miglioramento, fra cui l'eccellenza è rappresentata dall'intero comparto dei servizi culturali, seguito da parchi pubblici e ville storiche. Mentre il comparto sociale ottiene la sufficienza per tutti i servizi, il giudizio sui servizi universali è meno omogeneo, con l'acqua potabile e l'illuminazione pubblica giudicate rispettivamente molto e abbastanza soddisfacenti, mentre la raccolta dei rifiuti e soprattutto la pulizia delle strade sono ritenute gravemente insoddisfacenti (cosa che fa dell'igiene urbana nel complesso il servizio giudicato peggiore dai romani). Analogamente, il trasporto pubblico viene giudicato sufficiente in relazione a metropolitana e taxi e insoddisfacente per quanto riguarda autobus e tram. Stessa valutazione negativa anche per la sosta a pagamento.

Gli stessi servizi giudicati più insoddisfacenti sono anche quelli ritenuti in peggioramento dalla maggior parte dei cittadini: tutta la mobilità privata (non solo per quanto riguarda le auto, ma anche moto, motorini e biciclette) e la pulizia, ma in fondo alla graduatoria si trovano anche la raccolta rifiuti, la sosta a pagamento e il trasporto pubblico di superficie. Per contro, un miglioramento è percepito più diffusamente per tutto il comparto cultura, il call center 060606 di Roma Capitale e l'acqua potabile.

## Le criticità per Roma

I servizi ritenuti più critici dai romani sono anche quelli indicati nell'art. 16 del DL 16/2014 (meglio conosciuto come "Salva Roma/ter") che – nell'ambito delle misure per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale – ha imposto, fra le altre cose, di adottare modelli innovativi di organizzazione per il trasporto pubblico locale, per la raccolta dei rifiuti e lo spazzamento delle strade, nell'ambito della ratio dell'intero provvedimento, che richiede alla Capitale una ricognizione dei costi unitari dei servizi con l'obiettivo di rialinearli agli standard medi nazionali.

A questo proposito, va sottolineato che la DGCa 194/2014 con cui Roma Capitale ha adempiuto agli impegni derivanti dal "SalvaRoma/ter", prevede per il servizio rifiuti delle linee di efficientamento che tuttavia non sono affatto sufficienti a ridimensionarne i costi verso quelli standard nazionali, ma soltanto a diminuire in parte la dinamica dell'aumento della spesa prevista per il prossimo triennio.

In questo contesto si inserisce la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che ha condannato l'Italia per non aver sottoposto parte dei rifiuti prodotti a Roma e nel Lazio ad un trattamento adeguato, con specifico riferimento alla frazione organica per la quale non esiste una rete integrata ed adeguata di impianti di gestione.

Si ricorda che nel 2013 buona parte dei rifiuti indifferenziati romani sono stati inviati fuori dal territorio provinciale e regionale per il trattamento e lo smaltimento, e che anche per la gestione delle frazioni differenziate l'impiantistica Ama è stata utilizzata prevalentemente solo come stazione di trasferimento.

Le due cose hanno ripercussioni significativamente negative sui costi del servizio da finanziare con la tariffa, l'una in forma di incrementi di costo, l'altra soprattutto come mancati ricavi della vendita delle frazioni riciclabili. Emerge quindi un quadro impiantistico sottodimensionato e estremamente dipendente da terzi, soprattutto per lo smaltimento, ma anche per il trattamento.

Un quadro, soprattutto, privo di chiarezza dal punto di vista dei flussi dei rifiuti attuali e anche di quelli pianificati per il prossimo futuro. L'Assemblea Capitolina a febbraio, con DAC 1/2014, ha approvato l'istituzione di un'Anagrafe dei rifiuti, strumento di primaria importanza, oltre che di trasparenza nei confronti dei cittadini che pagano il servizio, per conoscere i flussi dei rifiuti romani e per programmare quindi con cognizione di causa un ciclo dei rifiuti la cui chiusura consenta di rispettare gli obiettivi di sostenibilità ambientale senza trascurare la sostenibilità economica. Ma anche per verificare che gli impegni siano finalmente rispettati, negli interessi dei cittadini romani. L'Anagrafe, che prevedeva aggiornamenti e pubblicazioni semestrali delle informazioni, dopo nove mesi dall'approvazione della DAC 1/2014, non è tuttavia ancora operativa. Al costo economico delle carenze impiantistiche, inoltre, la sentenza della Corte di Giustizia – decretando l'inadeguatezza della tritovagliatura ai fini del trattamento pre-discarica dei rifiuti indifferenziati e quindi il divieto di esportare i rifiuti tritovagliati fuori regione – aggiunge l'urgenza di trovare una soluzione alternativa per non incorrere nuovamente in procedure di infrazione e sanzioni europee.

Se la gestione dei rifiuti è un servizio complesso, che incidendo fortemente sull'ambiente comporta la responsabilità di Roma anche nei confronti del territorio regionale, nazionale e comunitario, il lato più locale del servizio di igiene urbana – il decoro e la pulizia della città – presenta disfunzioni e criticità che si manifestano immediatamente sotto gli occhi di tutti i cittadini, i cui giudizi sono infatti sempre particolarmente severi (da ultimo quelli più bassi, da noi rilevati a marzo 2014).

Ciò nonostante, fino al primo trimestre 2014, i dati di monitoraggio effettuati

dall'Amministrazione mostrano dei livelli di qualità erogata del servizio pressoché costanti e in linea con gli standard contrattuali minimi (risalenti però all'anno 2005), con un miglioramento addirittura per il decoro e pulizia di strade e marciapiedi, mentre solo nel secondo trimestre 2014 viene rilevato un "crollo" di tutti gli indicatori monitorati. Evidentemente il divario tra aspettative dei cittadini e qualità nell'erogazione del servizio è ancora molto ampio, considerato anche l'irrisorio numero di verbali elevati dagli agenti accertatori Ama per abbandono di rifiuti, solo 25 nel primo semestre 2014 in tutta Roma, praticamente uno ogni tre mesi in ciascun municipio.

L'altro aspetto su cui il "Salva Roma/ter" ha posto l'attenzione è il tema della mobilità, che per Roma rappresenta una delle questioni più importanti per lo sviluppo economico e produttivo, per l'organizzazione delle funzioni, l'attrattività e, non ultima, la qualità della vita dei cittadini.

La scelta preferenziale del mezzo privato da parte dei romani, al contrario di quanto accade nel contesto europeo, è influenzata anche dal fatto che il trasporto pubblico è tradizionalmente considerato un bene inferiore, cosa che fa di Roma la città con il più alto tasso di motorizzazione a livello nazionale.

La capitale detiene un ruolo centripeto in termini di attività economiche e produttive, e influenza la mobilità di persone e cose provenienti non solo dall'area esterna al GRA ma anche dai comuni della provincia, con un offerta di trasporto pubblico inadeguata che l'avvento della Città Metropolitana sarà chiamata a colmare. Manca, infatti, una piena integrazione con i comuni dell'hinterland, oggi sempre più abitati da fasce di popolazione, in precedenza residenti in città, alla ricerca di condizioni di vita meno costose, favorendo inevitabilmente un uso maggiore dei mezzi privati con conseguente aumento del traffico periferico; gli spostamenti fra la provincia e Roma ammontano ad oltre il 60% del totale.

Negli ultimi anni inoltre, forse anche a seguito della crisi, sembrerebbe essersi consolidato un nuovo modello di mobilità il quale penalizza gli spostamenti per ragioni ricreative e rafforza quelli legati a bisogni di vita, a ragioni di lavoro, di studio o per la gestione familiare.

Il cambiamento delle abitudini, però, non è stato accompagnato da un'offerta del servizio soddisfacente per i cittadini romani. La produzione del trasporto di superficie, pur rimanendo largamente preponderante nell'offerta complessiva, ha subito gli effetti della razionalizzazione della rete; nel 2013, infatti, mostra un decremento delle vetture-km del 6% rispetto al 2011, e del 4% rispetto al 2012, e l'operazione è proseguita anche nel 2014, articolata in varie fasi che dovrebbero vedere la loro completa realizzazione entro la fine dell'anno.

L'obiettivo della razionalizzazione, che complessivamente ha comportato una riduzione delle corse e quindi una compressione dei costi, è stato quello di eliminare i servizi a basso utilizzo, le sovrapposizioni delle linee per potenziare le linee più utili e frequentate, e istituire nuovi collegamenti nelle aree oggi scarsamente servite, garantendo contestualmente maggiore regolarità, puntualità e rispetto degli orari di passaggio, che progressivamente saranno indicati sulle fermate, in particolare per le linee periferiche.

Ciò non è stato tuttavia pienamente percepito dai cittadini, per i quali la riduzione dei servizi di superficie, oltre a non esser stata ancora compensata da un incremento dei servizi di metropolitana, ha comportato variazioni di orari e percorsi che hanno sconvolto le abitudini dei clienti abituali e, insieme alle notizie diffuse a mezzo stampa circa i disservizi, hanno scoraggiato l'utenza abituale e potenziale.

Le principali denunce della cittadinanza sono la mancanza di sicurezza, controllo, manutenzione e pulizia. Nell'ultimo anno sono sempre più presenti sui media notizie di aggressioni nei confronti di conducenti e passeggeri, vittime questi ultimi anche dei tradizionali borseggi; la pulizia e la manutenzione, da



sempre segnalati come carenti, registrano segnali di peggioramento e non solo sulle linee di superficie, ma anche su quelle di metropolitana, oggetto di scioperi del personale addetto alle pulizie in stazione e di ripetute chiusure dovute ad allagamenti e guasti.

A ciò va unita la percezione di precarietà che hanno i cittadini nei confronti dell'azienda Atac, sia per gli aspetti finanziari, sia per le note vicende giudiziarie in cui, a volte suo malgrado, si è trovata coinvolta, sia per la scarsa affidabilità nella regolarità del servizio. Alla situazione di Atac, si ricorda, era stato dedicato uno studio dell'Agenzia nel gennaio 2012, dove erano state esaminate le possibili opzioni tra le modalità di liberalizzazione consentite dalla normativa vigente, la situazione di mercato e gli operatori, pubblici o privati, italiani o stranieri, potenzialmente interessati a entrare nel Tpl romano.

Oltre a considerare il trasporto pubblico un bene inferiore, la popolazione romana è caratterizzata da un alto tasso di motorizzazione e tradizionalmente da cattive abitudini di sosta (doppia fila, marciapiedi, strisce pedonali), che portano inevitabilmente la città ad essere fra le più congestionate d'Italia, con evidenti riflessi sulla velocità commerciale dei mezzi di superficie in assenza di una fitta rete di corsie preferenziali.

Il traffico comporta costi a carico delle famiglie, delle imprese e dei bilanci pubblici, che possono essere diretti (aumento dei tempi di percorrenza, costo economico della perdita di tempo) o indiretti (decadimento dell'ambiente urbano, sosta selvaggia, danneggiamento dei monumenti, stress, inquinamento e perdita di attrattività della città). I costi indiretti non colpiscono solo gli automobilisti ma tutti i cittadini e, a lungo termine, sono più nocivi per la città di quelli diretti.

Nonostante gli alti costi per la collettività dovuti al traffico, le politiche di disincentivazione del mezzo privato attuate nell'ultimo anno e presenti nella proposta del nuovo PGTU (aumenti delle tariffe sulle strisce blu e dei permessi ZTL, incremento delle aree pedonali), continuano a provocare proteste da parte dei cittadini abituati ad utilizzare il mezzo privato. Ciò è dovuto, oltre che a motivi culturali, anche al fatto che l'offerta di Tpl non è adeguata per i cittadini di Roma e provincia. Se la città fosse servita da un'offerta di Tpl efficiente, sarebbe in grado di garantire un adeguato livello di accessibilità delle aree urbane e periferiche con servizi affidabili e di qualità, determinando il cambiamento della percezione del servizio e, pertanto, una nuova domanda, avviando così una fase di rilancio del settore.

Rimandando l'analisi di ciascuno dei settori tematici al contenuto dei rispettivi paragrafi della Relazione, due parole infine su una delle questioni che hanno più interessato la stampa quotidiana negli ultimi mesi, ovvero le tariffe degli asili nido. Secondo i dati pubblicati dall'Amministrazione, nel 2013 Roma Capitale ha speso più di 10mila euro per ognuno dei circa 13mila bambini accolti nelle strutture comunali e degli ulteriori 7mila bambini che hanno trovato posto nelle strutture convenzionate; le entrate delle tariffe pagate dalle famiglie sono invece arrivate a coprire solo il 10% dei costi e con le nuove tariffe approvate a partire dal 2014 (ad oggi sospese dal TAR del Lazio) le entrate sarebbero salite di meno di 3 milioni di euro, a fronte di costi complessivi che superano i 200 milioni.

D'altronde, come già rilevato in passato dall'Agenzia, il costo per l'Amministrazione di un bambino accolto nei nidi comunali è praticamente il doppio di quello che si sostiene per l'accoglienza in strutture convenzionate soprattutto a causa delle maggiori spese sostenute per il personale impiegato.

È evidente quindi come qualsiasi revisione al rialzo delle tariffe - che risulti accettabile e sostenibile da parte dei cittadini - non è in grado di apportare sostanziali benefici alle finanze capitoline laddove è invece una revisione delle modalità di offerta del servizio ad offrire maggiori possibilità in termini di contenimento dei costi e aumento dei posti offerti.

### **La crisi dei contratti di servizio e delle carte di qualità dei servizi**

In ottemperanza a quanto previsto dal decreto "Salva Roma/ter", Roma Capitale con DGCa 197/2014 ha predisposto e trasmesso ai competenti organi ministeriali il "piano triennale di riequilibrio finanziario", composto da una prima parte nella quale si evidenziano le cause della formazione negli anni precedenti del disavanzo di bilancio di parte corrente e una seconda parte che declina le misure e le azioni che Roma Capitale dovrà adottare per assorbire il gap finanziario strutturale.

Già nel mese di agosto, in occasione dell'adozione del Bilancio di previsione annuale 2014, l'Assemblea Capitolina ha formulato i nuovi indirizzi ai fini della razionalizzazione del Gruppo Roma Capitale, individuando una serie di possibili azioni alternative da porre in atto (scioglimenti, fusioni, dismissioni, reinternalizzazioni e esercizio del diritto di recesso), in ragione della diversa natura delle società, enti e organismi.

Tale linea di azione trova conferma anche nelle intenzioni del Governo, manifestate nel DDL di stabilità 2015, ove si prevede che dal gennaio prossimo dovrà prendere avvio un processo di razionalizzazione delle partecipate da concludersi entro l'anno, teso al conseguimento di risparmi e di recupero di efficienza attraverso un piano operativo che potrà prevedere anche la loro aggregazione o dismissione.

Ma la questione non può ridursi alle sole questioni economiche e finanziarie, quando si parla di servizi resi ai cittadini, spesso in condizioni di monopolio naturale.

L'efficacia nell'erogazione dei servizi, ovvero il raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso un processo di partecipazione civica per la loro definizione ex-ante e monitoraggio ex-post, è la prima condizione da soddisfare per recuperare la fiducia dei cittadini e credibilità nei processi di razionalizzazione avviati per migliorarne l'efficienza.

Per far questo occorre intervenire sia sul fronte che vede Roma Capitale in veste di socio (spesso unico) delle società, enti e organismi che erogano i servizi, ma anche su quello che la vede invece committente e controllore dei servizi erogati. La commistione tra i due ruoli e il conseguente conflitto di interesse tra risultati di bilancio e necessità di garantire i necessari livelli quali-quantitativi dei servizi ai cittadini, è stato uno dei problemi irrisolti nella governance delle partecipate e forse uno dei motivi che hanno portato al fallimento di tante esperienze in Italia. È solo di agosto u.s. la costituzione del previsto Osservatorio per i servizi pubblici locali in seno al MISE, che ha la finalità di monitorare l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio anche con riferimento alla dotazione infrastrutturale, alla qualità e all'efficienza delle gestioni dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, nonché di provvedere, tra gli altri compiti, alla raccolta delle "Relazioni illustrative delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta ex DL 179/2012, art. 34, commi 20 e 21".

Gli strumenti di governo di Roma Capitale che disciplinano il rapporto contrattuale con le sue aziende sono ormai sostanzialmente fermi a sette anni fa: è tempo di porre rimedio a questa mancanza.

Molto si può fare, anche a perimetro istituzionale invariato, per stimolare maggiore efficienza e produttività, a partire da una migliore regolamentazione dei contratti di servizio pubblico tra committente ed erogatore del servizio, introducendo meccanismi di incentivazione mirati alla qualità ed alla razionalizzazione nell'impiego delle risorse disponibili.

Il monitoraggio svolto dall'Agenzia sui contratti di servizio e sulle carte di qualità

dei servizi ha evidenziato varie criticità che rendono ormai improcrastinabile una revisione complessiva di tali istituti.

Una delle più importanti carenze è certamente la mancata espressione del potere di indirizzo da parte dell'Assemblea Capitolina, previsto dalla DCC 20/2007, attraverso la formulazione di linee guida sui contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire nei suoi atti susseguenti.

A questo poi si deve aggiungere il fatto che in molti casi la Giunta ha fatto ricorso all'istituto della proroga dei contratti di servizio in scadenza pur in assenza di evidenti ragioni oggettive (un esempio tra tutti è il contratto sulla raccolta rifiuti e igiene urbana con l'Ama, prorogato dal 2005) mentre in altri casi vi è addirittura una vera e propria assenza di rapporti contrattuali con soggetti esercenti servizi pubblici (esempio l'Azienda Speciale Farmacap e la Fondazione Bioparco).

Anche lo stato dell'arte delle Carte di qualità dei servizi presenta numerose criticità: solo alcuni contratti prevedono l'obbligo di una revisione periodica con la conseguenza che sussistono situazioni in cui tale documento è ormai obsoleto (es. aggiornamento al 2002 per Acea Ato2; al 2004 per Ama; al 2009 Fondazione Musica per Roma).

Non per ultimo, si riscontra il mancato rispetto delle previsioni stabilite dalla Finanziaria 2008: questione, questa, che riguarda tuttavia non solo il processo di adozione delle Carte di qualità dei servizi ma anche di tutta la "filiera" dell'erogazione dei servizi pubblici locali.

Uno studio svolto nel 2013 con alcune associazioni dei consumatori ha, infatti, evidenziato l'assenza di qualsiasi coinvolgimento delle stesse nella determinazione e nel successivo controllo degli standard di funzionamento dei servizi pubblici stessi.

L'assenza di un indirizzo politico-amministrativo da parte dei competenti organi istituzionali, unita alla mancata condivisione degli standard di qualità e il loro successivo controllo da parte delle associazioni dei cittadini, contribuiscono non solo a generare inefficienze ma alimentano la percezione negativa e diffusa su come viene gestita la "cosa pubblica".

Intervenire sul singolo contratto o sulla singola Carta non è ormai più sufficiente, in quanto occorre ripensare ex novo l'intero processo.

In questo senso lo studio prodotto dall'Agenzia, congiuntamente alle associazioni dei consumatori, ha formulato una proposta diretta a rendere obbligatorie determinate forme di coinvolgimento degli utenti nel processo di definizione degli standard di qualità e nel successivo controllo.

L'Amministrazione capitolina nella sua più alta rappresentanza, nel prendere atto dello stato dell'arte, alla fine del 2013 ha invero proposto una sorta di road map prevedendo l'adozione di un provvedimento per disciplinare il funzionamento di tavoli di confronto con le associazioni dei consumatori, la revisione degli strumenti di governance delle aziende nonché la ridefinizione della mission dell'Agenzia stessa.

## **Il nuovo ruolo dell'Agenzia**

In linea con quanto già auspicato dall'Agenzia nella sua Relazione di dicembre dello scorso anno, l'Amministrazione sta attualmente portando avanti un processo di modifica della nostra delibera istitutiva, su proposta del Presidente Coratti.

La necessità di armonizzare al meglio le previsioni normative intervenute in questi anni in materia di governance, di controllo interno, di partecipazione civica e di trasparenza, coniugandole al contempo con le disposizioni contenute nell'ordinamento transitorio di Roma Capitale, così come riprese nel nuovo Statuto, ha reso infatti opportuna la ridefinizione degli obiettivi e delle funzioni assegnate all'Agenzia nonché il suo potenziamento, al fine di coinvolgerla più

organicamente nei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale, garantendo nel contempo adeguate forme di partecipazione e di verifica sui servizi erogati da parte degli utenti nonché di tutela degli stessi.

È evidente che la modifica della delibera istitutiva dell'Agenzia rappresenterà soltanto il primo necessario passo; occorrerà successivamente incardinarla nei meccanismi di governance di Roma Capitale, armonizzando ruoli e funzioni rispetto agli altri organi dell'Amministrazione in tema di metodologie di misurazione e valutazione della qualità dei servizi e grado di soddisfazione dei cittadini, di processo di adozione dei contratti di servizio e Carte di qualità del servizio, di partecipazione e diritti dei cittadini, di controlli interni e di Ciclo della Performance.

Il nostro auspicio è che il provvedimento possa presto arrivare in quest'Aula, e qui raccogliere il consenso unanime di tutti i Consiglieri Capitolini.