

Relazione annuale

sullo stato dei servizi pubblici locali
e sull'attività svolta

2010

La Relazione è stata predisposta da un gruppo di lavoro dell'*Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma*.

DIREZIONE SCIENTIFICA

Paolo Leon

COORDINAMENTO

Gabriele Ugolini

GRUPPO DI LAVORO

Laura Casasanta, Filippo Chiesa, Filippo Lobina, Giovanni Marasco, Antonio Sgambati, Federico Tomassi, Gabriele Ugolini, Flaminia Violati.

I singoli capitoli, pur essendo frutto congiunto degli autori sopraelencati, sono stati curati da:

Capitolo 1: (F. Chiesa)
Capitolo 2: (F. Tomassi)
Capitolo 3: (F. Lobina)
Capitolo 4: (F. Violati)
Capitolo 5: (G. Ugolini)
Capitolo 6: (A. Sgambati)

Il Consiglio dell'*Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali* del Comune di Roma desidera ringraziare tutti coloro che hanno contribuito all'attività di redazione della presente Relazione, il personale dipendente, i collaboratori, le persone, gli enti e le aziende che hanno collaborato con dati, informazioni e suggerimenti.

Chiusura redazionale: 15 settembre 2010

Presentazione: 23 novembre 2010

Sommario

INTRODUZIONE

Lo stato dei servizi pubblici locali	5
--	---

ANALISI E APPROFONDIMENTI

1. Il quadro normativo, regolatorio e di <i>governance</i>	17
1.1 La normativa generale sui servizi pubblici locali	17
1.2 Le altre novità normative	28
1.3 Regolazione e <i>governance</i> del Comune di Roma	32
1.4 La tutela dei diritti degli utenti	34
1.5 Trasporti e mobilità	36
1.6 Igiene urbana	39
1.7 Energia elettrica e gas	42
1.8 Illuminazione pubblica	44
1.9 Servizio idrico integrato	45
1.10 Sociale	47
1.11 Cultura e tempo libero	49
1.12 Servizi alle imprese	57
1.13 Le partecipazioni del Comune di Roma	58
2. Qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma	65
2.1 Introduzione	65
2.2 Uno sguardo d'insieme	68
2.3 I servizi pubblici locali a confronto	71
2.4 I principali fattori di criticità alla base dei giudizi dei romani	81
2.5 Le categorie socio-anagrafiche e le zone di Roma	91
3. Benchmarking	99
3.1 Premessa	99
3.2 Mobilità privata e scelte modali	99
3.3 Trasporto pubblico locale (Tpl)	106
3.4 Taxi	113
3.5 Car Sharing	119
3.6 Igiene urbana	122
3.7 Gas	136
3.8 Energia elettrica	145
3.9 Illuminazione pubblica	157
3.10 Servizio idrico integrato	165
3.11 Musei ed esposizioni	175
3.12 Musica e rappresentazioni	183
3.13 Asili nido	186
3.14 Canali <i>web</i> delle aziende di servizio pubblico	191

4. La spesa delle famiglie	195
4.1 Introduzione	195
4.2 Nota metodologica.....	196
4.3 Simulazione di spesa delle famiglie.....	198
4.4 Considerazioni	207
4.5 Appendice: stima dei consumi, calcolo della spesa e fonti di riferimento.....	212
5. Contratti di Servizio e strumenti di controllo	217
5.1 Premessa.....	217
5.2 Dipartimento Mobilità e trasporti	218
5.3 Dipartimento Tutela ambientale e del verde - Protezione civile.....	228
5.4 Dipartimento Servizi educativi e scolastici.....	236
5.5 Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana.....	239
5.6 Dipartimento Promozione dei servizi sociali e della salute	243
5.7 Dipartimento Cultura	245
5.8 Sovrintendenza Comunale, Dip. Cultura e Dip. Turismo	248
6. L'attività svolta	253
6.1 Premessa.....	253
6.2 Monitoraggi	254
6.3 Studi e analisi	259
6.4 Pareri	263
6.5 Segnalazioni	266
6.6 Comunicazione	267
6.7 Collaborazioni con le Associazioni di utenti e consumatori	268
Indice degli argomenti	269
Acronimi e abbreviazioni	273
Unità di misura	275

Lo stato dei servizi pubblici locali

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

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

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

Crisi, stagnazione, qualità della vita

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mobilità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Igiene e decoro urbano

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

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

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

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

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

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

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

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

Illuminazione pubblica

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

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

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

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

Sociale

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

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

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

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

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

Cultura

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Servizio idrico integrato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Norme, amministrazione e regolazione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Il quadro normativo regolatorio e di *governance*

1.1 La normativa generale sui servizi pubblici locali

1.1.1 L'evoluzione del quadro nazionale

Di privatizzazione "comunale" si è iniziato a parlare prima delle grandi privatizzazioni "nazionali". L'origine del dibattito si rinviene nella L. 142/90 di riforma delle autonomie locali, con cui il legislatore ha trasformato le aziende municipalizzate in forme organizzative gestite in modo imprenditoriale e ha consentito agli enti locali di esercitare alcuni servizi anche mediante aziende speciali e società di capitali.

La L. 142/90 è stata successivamente modificata dall'art. 12 L. 498/92 che ha reso possibile la costituzione di società a maggioranza privata per la gestione dei servizi pubblici locali. La L. 498/92 rispondeva alla necessità di aprire gli assetti azionari e manageriali agli apporti privati; la facoltà di costituire società a minoranza pubblica veniva subordinata a condizioni relative alla composizione del capitale e alle garanzie di rappresentanza negli organi societari. La scelta del partner privato era regolata da una complessa procedura volta a introdurre la gara a evidenza pubblica.

In questo quadro, la crescente spinta verso l'industrializzazione e l'apertura alla concorrenza favorivano l'avvio di importanti ristrutturazioni, nei settori energetici, nei trasporti pubblici locali e nella gestione dei rifiuti urbani. Gli indirizzi di riforma avrebbero dovuto realizzare un miglioramento dell'efficienza e un rafforzamento della competitività delle aziende locali.

La materia dei servizi pubblici locali è stata sistematizzata nel Titolo V del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL - D.Lgs. 267/00), che all'art. 112 definisce i servizi pubblici come quei servizi che *"abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"*.

Il TUEL, modificando la precedente distinzione tra ri-

levanza industriale e non, disciplina le modalità di gestione delle reti e di erogazione dei servizi pubblici locali (art. 113, rilevanza economica) e dei servizi privi di rilevanza economica (art. 113-bis, dichiarato poi illegittimo dalla Corte Cost. con sentenza 27 luglio 2004, n. 272, proprio perché, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la materia era stata trasferita alla competenza delle Regioni).

Un primo tentativo di attuazione dell'art. 113 del TUEL si ha con l'articolo 35, comma 15, L. 448/01, che prevedeva l'obbligo di gara per l'affidamento, e con l'articolo 14, comma 1, lettera a), L. 326/03, che introduceva ampie deroghe al principio della gara. Modifiche successive sono state introdotte dall'articolo 4, comma 234, lettera a), L. 350/03; dall'articolo 1, comma 48, L. 308/04; dall'art. 23-bis della L. 133/08.

Nelle intenzioni del legislatore il piano di privatizzazione dei Spl avrebbe dovuto portare alla transizione da un assetto caratterizzato dalla presenza diffusa di gestioni dirette, a una cultura di impresa focalizzata sullo sviluppo dei settori e sui risultati economici aziendali (efficienza): il raggiungimento degli obiettivi di politica economica era connesso a una "depolitizzazione" delle aziende pubbliche e all'ingresso di operatori privati, nella veste di soci finanziatori e di soggetti dotati delle competenze necessarie per aumentare l'efficienza produttiva. In quest'ottica, tuttavia, poca attenzione è stata assegnata all'efficacia dei servizi dal punto di vista della collettività, ovvero all'esigenza di tener conto delle ricadute sociali, degli effetti esterni e degli altri "fallimenti del mercato" che pure caratterizzano la gran parte dei servizi pubblici locali.

In particolare, la riduzione della sfera di azione del potere pubblico nell'economia avrebbe dovuto coin-

cidere con un rafforzamento della regolazione esterna (anche mediante la creazione di autorità indipendenti), per controllare il sistema degli affidamenti, definire gli standard di qualità dei servizi, monitorare i livelli di efficienza e di efficacia e favorire maggiori economie di scala e di scopo. Per i Spl ciò è avvenuto solo molto parzialmente.

Il profilo delle "privatizzazioni locali" non ci offre dunque un quadro esaltante, anche a causa di una scarsa propensione degli enti locali a sfruttare le aperture offerte dalla legge, e della farraginosità di una legislazione che subordina la riforma a condizioni che ne rendono problematica l'attuazione.

Nei paragrafi che seguono verrà brevemente illustrata la vigente normativa in tema di servizi strumentali (Par. 1.1.2), di servizi di interesse generale (Par. 1.1.3) e infine di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (Par. 1.1.4) e a rilevanza economica (da Par. 1.1.5 a Par. 1.1.7).

1.1.2 I servizi strumentali (art. 13, L. 248/2006)

Con l'art. 13 del D.L. 223/06 ("Decreto Bersani") - convertito in L. 248/06, modificato più recentemente dall'art. 48 della L. 99/09 - il legislatore ha adottato norme che incidono sul ricorso alle partecipazioni in società, da parte delle amministrazioni regionali e locali, per la produzione di beni e servizi strumentali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza.

Il decreto intendeva ridurre il ricorso al modulo societario e alle cd. "esternalizzazioni".

In breve, i "divieti" posti dalla norma alle società sopra richiamate possono così sintetizzarsi:

- divieto di erogare prestazioni a favore di terzi (soggetti pubblici e privati);
- divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti;
- divieto di avere un oggetto sociale eccedente l'attività servente/strumentale.

Per garantire l'effettività di queste prescrizioni, le disposizioni prevedono:

- che le attività non consentite cessino allo scadere del termine fissato dalla legge (oggi trenta mesi

dall'entrata in vigore del decreto - a seguito dell'ultima modifica introdotta dall'art. 7 del D.L. 97/08);

- che le attività vietate possano essere dismesse dalla società "scorporandole, anche costituendo una separata società";
- che le attività non consentite e non cedute cessino di avere efficacia allo scadere del termine;
- la nullità dei contratti stipulati in violazione dei divieti, eccezion fatta per i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto, ma in virtù di procedure di aggiudicazione avviate prima di quella data.

La finalità della norma è chiara: promuovere la concorrenza, evitando che il mercato possa essere alterato da soggetti che detengono posizioni privilegiate in virtù dello speciale legame con gli enti locali soci. L'esigenza di impedire che i soggetti con cui la PA autoproduce beni e servizi (società "fuori mercato") possano operare nel mercato e competere con i soggetti privati giustifica i limiti operativi introdotti dal legislatore nazionale in termini sia di prestazioni sia di partecipazioni (art. 13, commi 1-4).

Nei primi anni di applicazione dell'art. 13 la tecnica redazionale e l'incoerenza delle misure hanno creato non pochi problemi interpretativi. Dubbi sono sorti sia sulla precisa individuazione dei soggetti destinatari, sia sul contenuto delle misure e sulla loro legittimità costituzionale. La giurisprudenza¹ ha contribuito a illustrare i contenuti della disciplina, assecondando una lettura estensiva e rigorosa dei divieti del Decreto Bersani.

1.1.3 I servizi di interesse generale (art. 3, commi 27-29, L. 244/2007)

L'ambito applicativo dell'art. 3 della L. 244/07 (legge finanziaria 2008) - che ai commi 27-29 si occupa dei Spl - è più ampio di quello previsto dall'art. 13 della L. 248/06.

L'art. 3, comma 27 e ss., della L. 244/07 prevede che *"al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indiretta-*

¹ Tra le sentenze che hanno affrontato l'interpretazione dell'art. 13 del Decreto Bersani si vedano: TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 23 gennaio 2007, n. 193; TAR Piemonte, Sez. II, 4 giugno 2007, n. 2539; TAR Lazio, Sez. II, 5 giugno 2007, n. 5192; TAR Lazio, Sez. I, 3 maggio 2007, n. 3893; TAR Lazio, Sez. I ter, 20 febbraio 2007, n. 1486; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 31 gennaio 2007, n. 140; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 19 ottobre 2007, n. 6137; TAR Veneto, Sez. I, 22 gennaio 2008, n. 146; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 21 febbraio 2008, n. 563; Cons. Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456; Cons. Stato, Sez. III, Parere 25 settembre 2007, n. 322; TAR Puglia, Sez. Lecce, 31 dicembre 2007, n. 4592; TAR Lazio, Sez. III, 21 marzo 2008, 2514; TAR Veneto, Sez. I, 31 marzo 2008, 788; Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 2007, n. 5587; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 31 marzo 2008, n. 1641; TAR Sardegna, 11 luglio 2008, n. 1371; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 4 luglio 2008, n. 880.

mente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente che è il Consiglio Comunale con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27". Le novità rispetto all'art. 13 del Decreto Bersani² riguardano il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sul piano soggettivo, destinatari della norma non sono più soltanto le amministrazioni regionali e locali, ma tutte le amministrazioni dello stato³, incluse quelle che direttamente o indirettamente gestiscono Spl. Sul piano oggettivo, l'eccezione del divieto di assumere nuove partecipazioni o mantenere quelle possedute⁴ assume una portata più ampia: concerne non soltanto i Spl, ma tutte le società che producono beni o servizi "strettamente necessari per il proseguimento delle proprie finalità istituzionali". Si introduce così un'eccezione "funzionale": il rispetto dei fini istituzionali propri dell'Ente pubblico costituisce il primo limite alla costituzione o partecipazione a società per la produzione di beni o servizi. Le disposizioni ribadiscono il principio secondo cui la formula dell'ente pubblico-socio non è sempre ammissibile.

La costituzione da parte delle amministrazioni pubbliche di società con oggetto sociale estraneo all'attività istituzionale ha assunto nel corso degli anni proporzioni tali da richiedere una disciplina specifica: in questa ottica, l'art. 3, nei commi 27 e ss., esclude per gli enti pubblici la possibilità di costituire società o di parteciparvi a meno che si tratti di società costituite per la fornitura di servizi strettamente necessari alle finalità dell'ente pubblico o servizi di interesse generale.

La norma richiede la prova sia del requisito della "stretta necessità" sia della soddisfazione di un inte-

resse di carattere generale nella produzione del servizio; le partecipazioni in società "non inerenti" devono invece essere dismesse. Il Consiglio Comunale deve motivare caso per caso in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Sul tema è intervenuta la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, con il parere n. 5/2009. Ad avviso della Corte, l'art. 3, commi 27-29, della L. 244/2007 ribadisce il principio generale secondo cui la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali presuppone la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici e attribuiti a una pubblica amministrazione.

Il comma 27 della L. 244/2007 richiede non la semplice "strumentalità" (come era nel 'decreto Bersani), bensì un rapporto di "stretta necessità" per il perseguimento delle attività istituzionali dell'ente. La Corte sostiene che la valutazione di "stretta necessità", da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l'attività che costituisce l'oggetto sociale (art. 2328, c. 2, n. 3 C.C.) e le attività di competenza dell'ente derivanti dall'attuale assetto istituzionale. Quanto invece all'individuazione dell'attività istituzionale dell'ente, utili indizi possono essere ricavati anche dalla struttura del bilancio dell'ente; e più precisamente dalle funzioni che individuano le spese in base alla tipologia delle attività, dei servizi e delle linee programmatiche di mandato. Qualora l'attività societaria non risulti strettamente propedeutica alla realizzazione dell'attività dell'ente, potrà sempre ammettersi la partecipazione alla società solo se svolge servizi di interesse generale.

La giurisprudenza europea ricomprende nei "servizi di interesse generale" i servizi di mercato e non, che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Rientrano in questa categoria i servizi offerti dalle grandi industrie di rete quali energia, servizi po-

² L'art. 13 del Decreto Bersani non viene né modificato né abrogato espressamente dall'articolo in questione.

³ Ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 165/2001 sono comprese le scuole, le amministrazioni anche a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, i loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio industria e artigianato e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

⁴ Le società e le partecipazioni che non rispettano i requisiti della Legge Finanziaria devono essere cedute entro il 31 dicembre 2010 (termine così prorogato dall'art. 71 della L. 69/2009). Il termine ultimo del periodo transitorio per l'avvio delle procedure di dismissione delle partecipazioni incompatibili era stato già prorogato al mese di giugno 2009 dal D.L. 97/2008. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzate dall'organo competente con una delibera motivata che specifichi il carattere strumentale al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Non sono tuttavia previste conseguenze in caso di inottemperanza (per le Amministrazioni dello Stato la L. 69/2009 ha altresì stabilito che l'autorizzazione è data con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze). La L. 69/2009 stabilisce inoltre che l'obbligo di dismissione delle partecipazioni incompatibili non si applica né alle partecipazioni societarie indirette né alle società quotate in mercati regolamentati.

stali, trasporti e telecomunicazioni, nonché la sanità, l'istruzione e i servizi sociali e qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di servizio pubblico. Questi servizi devono rientrare nella competenza istituzionale dei soggetti partecipanti e partecipati e avere un impatto immediato sulla collettività locale.

La Corte dei Conti evidenzia poi che, oltre al rapporto di stretta necessità e/o alla sussistenza di servizi di interesse generale, la scelta circa lo strumento societario più idoneo deve tenere conto delle esigenze di ordine tecnico (ad esempio, beni e servizi non altrimenti reperibili nel libero mercato, o non erogabili direttamente dall'ente) o economico (ad esempio, maggiore convenienza economica dell'autoproduzione del bene o servizio rispetto alla sua acquisizione sul mercato). Nel decidere l'affidamento del servizio alla società, l'ente dovrà valutare sia i costi e i benefici in termini di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, sia le ricadute sui cittadini e sulla responsabilità dell'amministrazione.

1.1.4 I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

Con la sentenza del 27 luglio 2004, n. 272, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. e), e comma 2 del D.L. 269/03, dell'art. 113, comma 7, e dell'art. 113 bis del TUEL, modificato dall'art. 35 della L. 448/01.

La parte che ci interessa è quella sull'illegittimità dell'art. 14, comma 2, relativo ai servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" di cui all'art. 113 bis del TUEL. Secondo la Consulta, il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale, costituito dalla tutela della concorrenza, non è applicabile a questo tipo di servizi, perché per questi servizi non esiste un mercato concorrenziale. Sotto questo profilo, è illegittima la compressione dell'autonomia regionale e locale.

Questi servizi, secondo la giurisprudenza comunitaria, sono caratterizzati in particolare dall'assenza di uno scopo lucrativo, dalla mancata assunzione dei rischi e dall'eventuale finanziamento pubblico (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), elementi che escludono la prevalenza del ricorso al mercato.

La maggior parte di questi servizi è disciplinata con normative speciali che prevalevano sul disposto dell'art 113 bis del TUEL in virtù dell'inciso del comma 1

che faceva salve espressamente le singole discipline settoriali. È il caso, ad esempio, della legge quadro n. 328/2000 sui servizi sociali e degli indirizzi dettati dal DPCM 30 marzo 2001, delle disposizioni in materia di cooperazione sociale (L. 381/1991) e delle norme del Codice dei Beni Culturali (D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.) per l'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica.

Sul tema, la giurisprudenza ha affermato che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione. Secondo i giudici amministrativi deve considerarsi privo di rilevanza quel servizio che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza⁵. Inoltre, ai fini della rilevanza economica o meno del servizio, non si deve guardare all'astratta natura del servizio, ma ai suoi connotati economico-organizzativi, alla natura del soggetto chiamato a espletarlo e, nello specifico, alla struttura del servizio, alle modalità di affidamento e alla natura del soggetto destinatario dell'affidamento diretto⁶.

Di recente il Consiglio di Stato⁷ ha ribadito che, ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, non è importante la valutazione della pubblica amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da esercitare presenti o meno il carattere della "redditività", anche solo in via potenziale.

La Sezione Controllo Regione Lombardia della Corte dei Conti ha espresso un parere⁸ sull'art. 23-bis; sul punto, ha sostenuto che non è possibile individuare a priori una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica. L'analisi va, invece, effettuata di volta in volta, con riferimento al singolo servizio e all'impatto che il servizio stesso può avere sul mercato concorrenziale di riferimento e sui requisiti di redditività/autosufficienza economica (nel senso di capacità di produrre profitti o di coprire i costi con i ricavi).

Sempre secondo la Corte, spetta all'ente valutare le modalità di fornitura del servizio con riguardo ai costi, ai margini di copertura, alle modalità di organizzazione del servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza da un lato e della universalità e dei livelli essenziali delle prestazioni dall'altro.

⁵ Tar Sardegna, sentenza 1729/2005.

⁶ Consiglio di Stato, sentenza 5072/2006.

⁷ Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097.

⁸ Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009.

Il ricorso alla giurisdizione, peraltro, è indice di imperfetta definizione normativa della materia.

1.1.5 La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e le nuove forme di gestione (art. 23-bis)

Il processo di riforma – che interessa da oltre un decennio i servizi pubblici locali – sembra essere giunto a un'articolazione precisa con le modifiche introdotte dalla legge n. 166/2009⁹ all'art. 23-bis della legge n. 133/2008¹⁰ (di seguito, art. 23-bis). Le norme mirano a favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza e introducono alcune modifiche alle modalità di assegnazione della gestione dei SPL, già disciplinate dall'art. 23-bis.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina il servizio di distribuzione di energia elettrica¹¹, il servizio di trasporto ferroviario regionale¹², il servizio di distribuzione di gas naturale¹³, nonché quello relativo alla gestione delle farmacie comunali¹⁴. La riforma si applica tra gli altri al trasporto locale su gomma, al servizio rifiuti e al servizio idrico¹⁵.

Quanto alle modalità di affidamento del servizio, la scelta tra *in house* e gara non è più rimessa alla discrezionalità degli Enti Locali. In via ordinaria, l'affidamento dei servizi pubblici locali può avvenire: (i) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, o (ii) a società a partecipazione mista

pubblica e privata (c.d. gara “a doppio oggetto”) a condizione che al socio privato, scelto con gara, siano attribuiti specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e una partecipazione non inferiore al 40%¹⁶.

In deroga alle procedure ordinarie, è consentito l'affidamento *in house* a società a capitale interamente pubblico purché siano rispettati i principi dell'Unione Europea per la gestione *in house* (controllo analogo e prevalenza dell'attività svolta con l'ente) e sussistono peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale che non permettano un efficace ricorso al mercato¹⁷. In questi casi, l'ente affidante è tenuto a motivare la sua scelta mediante un'analisi di mercato che giustifichi la soluzione in deroga e che deve essere inviata all'AGCM per un parere preventivo (sessanta giorni, con silenzio-assenso)¹⁸.

La norma impone il divieto di acquisire ulteriori servizi, anche in ambiti territoriali diversi, e di assumere servizi e attività per altri enti pubblici e privati né direttamente, né in capo a controllate, partecipate e controllanti e controllate da una medesima controllante. Il divieto si applica ai soggetti che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non a evidenza pubblica, nonché alle società miste pubblico-private cui sia stato affidato il servizio con gara a “doppio oggetto” e ai soggetti che gestiscono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, separatamente

⁹ Il riferimento è all'art. 15, comma 1, del D.L. 25 settembre 2009, n. 135 (c.d. “Decreto Ronchi”), convertito nella legge 20 novembre 2009, n. 166.

¹⁰ Di conversione del D.L. 112/2008, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

¹¹ Disciplinato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239.

¹² Disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

¹³ Disciplinato dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e dall'art. 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con legge 29 novembre 2007, n. 222.

¹⁴ Disciplinato dalla legge 2 aprile 1968, n. 475.

¹⁵ La liberalizzazione del settore idrico rappresenta una delle novità introdotte dalla legge 166/2009. Prima della recente modifica, quello idrico era considerato un servizio “escluso” dall'applicazione della riforma dei servizi pubblici locali: la gestione del servizio avveniva infatti in via diretta, senza gara, ad opera degli enti locali o di loro emanazioni (art. 23-bis, comma 10, lett. e). La legge 166/2009 modifica la legislazione precedente nella modalità d'individuazione del gestore delle reti idriche, con l'introduzione dell'obbligo di indire gare di appalto. Resta tuttavia ferma la proprietà pubblica delle reti (art. 15, comma 1-ter, D.L. 135/2009).

¹⁶ Art. 23-bis, comma 2 lett. a) e b).

¹⁷ Art. 23-bis, comma 3.

¹⁸ Art. 23-bis, comma 4. L'ente locale che intende affidare un servizio pubblico locale con modalità *in house* deve presentare una richiesta di parere, utilizzando l'apposito formulario reperibile sul sito dell'AGCM (www.agcm.it), corredata dalle informazioni e dai documenti rilevanti, prima della delibera con la quale l'ente affiderà il servizio. Nella richiesta l'ente deve fornire all'Autorità almeno: a) una relazione contenente gli esiti dell'indagine di mercato dai quali risulti, in termini comparativi, la convenienza dell'affidamento diretto rispetto all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica; b) informazioni circa le modalità con le quali sono resi pubblici gli elementi di cui al punto sub a); c) tutte le indicazioni soggettive relative all'impresa/e interessata/e; d) dati relativi al tipo ed al valore dei servizi in questione; e) l'atto costitutivo, lo statuto e le informazioni relative al campo di attività della società affidataria; f) informazioni concernenti le caratteristiche economiche del settore o del mercato tali da giustificare l'affidamento *in house*; g) indicazioni in merito ai principali concorrenti; h) indicazioni in merito alle eventuali forme di finanziamento o di sussidio dell'attività oggetto di affidamento e delle attività a questa connesse. Sulla definizione delle soglie *de minimis* oltre le quali l'affidamento dei Spl assume rilevanza ai fini dell'espressione del parere è intervenuto il regolamento attuativo dell'art. 23-bis (vedi infra).

dalla gestione del servizio. Sono escluse dal divieto le società quotate in mercati regolamentati e il socio privato selezionato mediante gara a “doppio oggetto”. Resta ferma la possibilità per i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di partecipare su tutto il territorio nazionale alla prima gara, successiva alla cessazione della gestione in essere, “*avente ad oggetto i servizi da essi forniti*”.

L'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi è consentito sempre che risulti una scelta economicamente vantaggiosa; in ogni caso la durata dell'affidamento sarà unica per tutti i servizi e comunque non superiore alla media della durata dei singoli affidamenti (come risultanti dalle normative di settore). Spetterà alle regioni ed enti locali coordinarsi per individuare bacini di gara ottimali in modo da consentire lo sfruttamento di economie di scala e di scopo e prevedere l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi redditizi.

1.1.6 Il regolamento attuativo dell'art. 23-bis

Il comma 10 dell'art. 23-bis attribuiva al Governo la delega a emanare uno o più regolamenti attuativi per: (i) prevedere l'assoggettamento degli affidatari *in house* al patto di stabilità interno, nonché l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di gare per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale; (ii) permettere l'associazione dei comuni più piccoli per un migliore svolgimento delle funzioni; (iii) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione; (iv) armonizzare la normativa di base, trasversale, e quelle dei vari settori; (v) garantire il principio di reciprocità nel trattamento di imprese estere; (vi) promuovere, laddove possibile, la concorrenza “nel mercato”.

Acquisiti i pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari, il Consiglio dei ministri del 22 luglio 2010 ha approvato in via definitiva il Regolamento di attuazione dell'art. 23-bis, infine emanato con il DPR del 7 set-

tembre 2010, n. 168, recante “*Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni, in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica*”.

Tra i servizi esclusi la norma include – oltre a quelli già individuati dall'art. 23-bis, anche i servizi strumentali all'attività e al funzionamento degli enti affidanti. Per il servizio idrico integrato, restano ferme l'autonomia operativa del gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, l'attribuzione in via esclusiva alle istituzioni pubbliche delle risorse.

Il decreto garantisce la concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali con le misure che limitano i diritti di esclusiva da parte degli enti locali ai soli casi in cui, in base a un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea.

Grande attenzione è rivolta ai requisiti dei bandi di gara. Per favorire la più ampia partecipazione alle gare e una valutazione imparziale delle offerte, il regolamento prevede che: (i) il bando escluda la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali; (ii) la durata dell'affidamento sia commisurata agli investimenti e non sia superiore al periodo di ammortamento di questi; (iii) la valutazione delle offerte sia affidata a una commissione nominata dall'ente affidante composta da esperti nella specifica materia; (iv) il bando di gara preveda l'adozione di carte di servizio per garantirne la qualità.

Nel caso di gara a “doppio oggetto”, le garanzie riguardano i criteri di valutazione che devono essere basati sulla qualità del servizio piuttosto che sul prezzo delle quote societarie. Inoltre, il socio privato deve svolgere i compiti operativi per l'intera durata del servizio. Devono poi essere previsti criteri di liquidazione della quota del socio alla cessazione della gestione.

In caso di affidamento *in house*, il parere dell'AGCM diventa obbligatorio quando il valore economico del

¹⁹ Art. 23-bis, comma 9.

²⁰ Art. 23-bis, comma 6.

²¹ Art. 23-bis, comma 7.

²² Per questi servizi si applica l'art. 13 della Legge 248/2006, rubricato “Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza”.

²³ Art. 1 del Regolamento.

²⁴ Art. 2 del Regolamento. L'ente locale deve adottare una delibera (da inviare all'AGCM) che illustri l'istruttoria compiuta ed evidenzii, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti della concorrenza e i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale che derivano dal mantenimento di un regime di esclusiva.

²⁵ Art. 3 del Regolamento.

servizio (c.d. soglia *de minimis*) oggetto dell'affidamento superi 200.000 euro annui²⁶.

Il regolamento prevede vincoli più stringenti per le società pubbliche²⁷: (i) l'assoggettamento degli affidatari *in house* al patto di stabilità interno; (ii) il rispetto della normativa sui contratti pubblici per l'acquisto di beni e servizi da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista affidatarie di servizi pubblici; (iii) il rispetto dei principi applicabili al pubblico impiego per l'assunzione di personale o il conferimento di incarichi da parte di società a partecipazione pubblica non quotate.

La necessità di separare le funzioni di regolazione dalle funzioni di gestione ha indotto il legislatore a introdurre anche regole di incompatibilità per le nomine e gli incarichi deliberati successivamente all'entrata in vigore del regolamento stesso²⁸.

1.1.7 Il regime transitorio del 23-bis

Il legislatore prevede un regime transitorio per gli affidamenti non conformi alla nuova disciplina²⁹: al termine del 31 dicembre 2011 cesseranno: (i) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate se-

condo il modello dell'*in house*; (ii) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

Cessano invece alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio: (i) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell'*in house* a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le Amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso le modalità della gara "a doppio oggetto"; (ii) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi; (iii) gli affidamenti diretti esistenti alla data dell'1 ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 C.C.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente, a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015 (Tav.1.1).

²⁶ Art. 4 del Regolamento. Per il settore idrico, l'ente locale nel parere può rappresentare specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione *in house* non svantaggiosa per i cittadini. In tal senso, può fare riferimento alla chiusura dei bilanci in utile, al reinvestimento nel servizio di almeno l'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento, all'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore, al raggiungimento di costi operativi medi annui con un'incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore.

²⁷ Artt. 5-7 del Regolamento.

²⁸ Art. 8 del Regolamento. In particolare, è previsto che i responsabili degli organismi che esercitano o che hanno esercitato nei tre anni precedenti funzioni di stazione appaltante non possano svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati dagli stessi soggetti. Il divieto si applica anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado, nonché di coloro che prestano o hanno prestato nel triennio precedente attività di consulenza o collaborazione a favore degli enti locali. Inoltre non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti la nomina hanno ricoperto la carica di amministratore negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società. Infine non possono essere nominati componenti della commissione di gara per l'affidamento del servizio coloro che hanno rivestito nel biennio precedente la carica di amministratore locale.

²⁹ Art. 23-bis, comma 8, lett. a), b), c), d), e).

Tav. 1.1 Il regime transitorio dell'art. 23-bis

Cessano al 31 dicembre 2011	Cessano alla scadenza del Contratto/Concessione	Cessano al 31 dicembre 2010
Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell' <i>in house</i>	Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell' <i>in house</i> a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le Amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso le modalità della gara "a doppio oggetto"	Tutte le altre gestioni affidate senza gara
Le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi operativi connessi alla gestione del servizio	Le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi	
	Gli affidamenti diretti esistenti alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 C.C.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente: - ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013; - ad una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015	

Fonte: elaborazione Agenzia su art. 23-bis.

1.1.8 L'impatto del regime transitorio sulle società del Gruppo Comune di Roma

Quanto agli effetti pratici della riforma sulle società del Gruppo Comune di Roma, con riferimento alle scadenze delle concessioni e dei Contratti di Servizio con le società, aziende ed enti di cui alla Tav. 1.2, si possono fare le seguenti considerazioni.

Ama s.p.a.

La concessione per la gestione dei servizi relativi allo spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani è stata affidata dal Comune di Roma ad Ama con una concessione della durata di 15 anni (fino al 2015).

Il nuovo quadro normativo delineato dall'art. 23-bis comporta la scadenza dell'affidamento del servizio attribuito *in house* ad Ama al 31 dicembre 2011. Entro questa data, dunque, il Comune di Roma ha l'alternativa tra:

- (i) mettere a gara il servizio con la selezione del nuovo gestore, anche in più lotti;
- (ii) indire una gara "a doppio oggetto" per la scelta del socio privato con partecipazione non inferiore al 40%;
- (iii) confermare l'affidamento *in house*, giustificando all'AGCM le peculiarità del sistema romano che impedirebbero un efficace ricorso al mercato.

Analoghe considerazioni vanno fatte per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali, sempre in capo ad Ama.

Atac s.p.a. – Tpl e mobilità

Anche per Atac, affidataria *in house* del servizio di trasporto urbano di superficie e della metropolitana, a seguito dell'incorporazione delle società Met.Ro. e Trambus³⁰, si presentano le tre alternative:

- (i) mettere a gara il servizio con la selezione del nuovo gestore, oltre a quello già recentemente selezionato per la gestione del 20% del trasporto di superficie (cfr. Par. 1.5.1);
- (i) indire una gara "a doppio oggetto" per la scelta del socio privato con partecipazione non inferiore al 40%;
- (ii) confermare l'affidamento *in house*, giustificando all'AGCM le peculiarità del sistema romano che impedirebbero un efficace ricorso al mercato.

A seguito del piano di riassetto del trasporto pubblico locale, Atac gestisce anche le tre ferrovie ex concesse Roma–Lido, Roma–Giardinetti e Roma–Viterbo in virtù del contratto con la Regione Lazio in cui è subentrata a Met.Ro. Di queste soltanto la ferrovia Roma-Viterbo ha interesse regionale ed è esclusa quindi dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis³¹. Ad essa si applica l'art. 61 della L. 99/2009³² il quale ha previsto che "[...] le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio [...]". Questo comporta la possibilità per la regione – ai sensi dell'art. 5, comma 6 del Regolamento – di un affidamento diretto del servizio pubblico di trasporto relativo alla ferrovia Roma-Viterbo.

Italgas s.p.a. – distribuzione gas

La gestione del servizio di distribuzione del gas è affidata dal Comune di Roma a Italgas in virtù di una concessione scaduta ormai al 31 dicembre 2009. Il servizio di distribuzione del gas rientra tra i c.d. "servizi esclusi" dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis; per esso rimangono salve quindi le disposizioni di cui al D.Lgs. 164/00 (c.d. Decreto Letta) il quale (i) prevede l'obbligo di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione ad opera degli enti locali, ai quali spettano funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione

e controllo sull'attività e (ii) definisce una durata pre-stabilita (non superiore a 12 anni) dell'affidamento. Si applica inoltre la L. 222/2007 che ha prorogato la scadenza del periodo transitorio di due anni, portandola appunto al 31 dicembre 2009.

Il problema che si pone per questo servizio consiste dunque nell'avviare le procedure di gara per l'affidamento della nuova concessione gas; si aggiunga peraltro che non è stato ancora approvato il decreto del Ministero dello Sviluppo economico che dovrà definire – entro il 31 dicembre 2012 – gli ambiti territoriali minimi di cui all'art. 46-bis, comma 2, L. 222/2007.

Acea Distribuzione s.p.a. – illuminazione pubblica

Il servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma è erogato da Acea s.p.a. in base a una concessione d'uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (con decorrenza dal 1 gennaio 1998). Nel 2005 Acea ha effettuato la cessione del ramo d'azienda della illuminazione pubblica alla società controllata Acea Distribuzione s.p.a. Il Contratto di Servizio – che regola le pattuizioni tecniche ed economiche – scadrà il 31 maggio 2015.

Il nuovo quadro normativo delineato dall'art. 23-bis interessa anche il servizio di illuminazione pubblica che – in quanto erogato mediante società già quotata in borsa alla data del 1 ottobre 2003 e sue controllate – potrà continuare a essere affidato ad Acea fino alla scadenza prevista nella Concessione del servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca:

- (i) a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013, e
- (ii) a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Laddove non si verificano le condizioni di cui al punto precedente, la concessione cesserebbe improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Acea Ato 2 s.p.a. – servizio idrico integrato

Il servizio idrico integrato è affidato ad Acea Ato 2 s.p.a., società controllata da Acea s.p.a. sulla base di una convenzione di gestione di durata trentennale a partire dal 1 gennaio 2003. Con la stessa convenzione sono stati affidati ad Acea in concessione d'uso trentennale i beni comunali demaniali relativi agli impianti del servizio idrico integrato.

³⁰ Dal 1° gennaio 2010 – in attuazione del piano di riassetto del TPL – le società Met.Ro. e Trambus sono state incorporate in ATAC s.p.a., dalla cui scissione parziale sono state costituite Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. e Roma Patrimonio s.r.l.

³¹ Art. 23-bis, comma 1, L. 133/2008.

³² "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

L'inserimento del servizio idrico tra i settori inclusi nella riforma normativa sui servizi pubblici locali a rilevanza economica comporterà che gli affidamenti diretti vigenti alla data del 1 ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate e loro controllate (tra i quali vi è l'affidamento del servizio idrico integrato ad Acea Ato 2) potranno:

- (i) cessare alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio a condizione che sia collocato sul mercato almeno il 40% delle quote di partecipazione pubblica entro il 30 giugno 2013 o il 30% entro il 31 dicembre 2015, oppure
- (ii) laddove non si verificano le condizioni di cui al punto precedente, cessare improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Farmacap – farmacie comunali

L'Azienda Speciale "Azienda Farmasociosanitaria Capitolina Farmacap" è stata istituita nel 1997 dal Comune di Roma. A essa spetta non solo l'esercizio diretto delle farmacie comunali, ma anche la gestione di alcuni servizi e attività collaterali alle ASL, finalizzate alla tutela della salute e per lo sviluppo del benessere sociosanitario della collettività.

Il servizio di gestione delle farmacie comunali è esente dall'applicazione dell'art. 23-bis; le farmacie comunali rimangono pertanto assoggettate alla L. 475/1968. Questo significa che il Comune di Roma non ha l'obbligo di avviare le procedure di gara per la collocazione sul mercato delle farmacie comunali gestite da Farmacap³³. Rimane invece la criticità relativa alla perdurante assenza di un Contratto di Servizio, peraltro previsto dalla legge e dallo statuto.

Zètema Progetto Cultura s.r.l. – cultura e turismo

Zètema è la società comunale cui è stata affidata *in house* (con scadenza al 31 dicembre 2011) la gestione e la valorizzazione del patrimonio museale (Sistema Musei Civici) e archeologico romano, la gestione di alcuni spazi culturali e la gestione del sistema informativo turistico.

"Teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli" sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

Secondo il TAR Lazio (sentenza del 17 novembre 2005, n. 11471), le attività di valorizzazione dei beni culturali e le procedure per la loro gestione diretta e indiretta, così come disciplinate dal Codice dei beni culturali (D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.), rappresentano *lex specialis* rispetto al TUEL; vista la specialità della materia, questa va applicata in alternativa e non integrativa al TUEL. Nel caso in esame quindi, almeno per la parte di servizi affidati a Zètema che attiene l'attività di valorizzazione, non sarebbe quindi necessario individuarne la rilevanza economica o meno.

Le novità introdotte nel 2008 (dopo, quindi, l'approvazione dell'ultimo Contratto di Servizio con Zètema) al D.Lgs. 42/2004 hanno però fortemente modificato le modalità di affidamento delle attività di valorizzazione e dei servizi aggiuntivi: il Codice stabilisce che le stesse possano essere gestite sia in forma diretta o indiretta (art. 115, c.1). La scelta fra gestione diretta e indiretta "*attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia*", è fatta "*al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali*" (art. 115, c.4) ed è attuata "*tramite concessione a terzi*³⁴ [...] *mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti*" (art. 115, c.3).

Pur non rispondendo all'art. 23-bis, e perciò non risultando attività di rilevanza economica, permangono rilevanti profili di incertezza, con conseguente necessità di approfondire ulteriormente la materia, circa la possibilità di procedere, alla scadenza del vigente Contratto di Servizio nel 2011, al riaffidamento a Zètema delle attività di valorizzazione e dei servizi aggiuntivi. Andrà inoltre valutata l'esatta natura degli altri servizi erogati (valorizzazione spazi culturali e gestione del sistema informativo turistico) e la conseguente normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi.

³³ L'esclusione del servizio di gestione delle farmacie comunali dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis non è apparso giustificabile all'Antitrust sotto il profilo concorrenziale. Tale servizio, infatti, presenta caratteristiche tali che difficilmente possono renderlo poco appetibile a investitori e imprenditori privati. Lo confermano i pareri rilasciati dall'AGCM, chiamata a pronunciarsi in merito alle ipotesi prospettate da alcune amministrazioni comunali intenzionate ad affidare *in house* la gestione del servizio di vendita di medicinali. Ad avviso dell'Antitrust, la gestione di tale servizio ben può essere sottoposta agli indirizzi del comune anche senza l'utilizzo dell'*in house*, attraverso le specifiche disposizioni contenute nei bandi di gara e quelle contenute nel contratto di servizio. Non deve trascurarsi, peraltro, la possibilità di prevedere specifiche sovvenzioni nel caso in cui gli obblighi per l'affidatario risultino tali da comprometterne la redditività aziendale (cfr. i pareri relativi alla gestione di farmacie comunali AS626 del 10 settembre 2009 in Boll. n. 41/2009; AS563 del 15 luglio 2009 in Boll. n. 31/2009; AS532, AS533, AS534 del 29 aprile 2009 in Boll. n. 20/2009; AS536 del 29 aprile 2009 in Boll. n. 22/2009).

³⁴ La precedente formulazione dell'art. 115 prevedeva "l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni appartengono".

Azienda Palaexpò – PdE, SdQ e spazi culturali

Palaexpò è stata costituita nel 1997, con il compito di provvedere alla progettazione e realizzazione di mostre, iniziative culturali, attività accessorie, servizi ad esse connesse, oltre alla progettazione e diffusione di attività teatrali, cinematografiche, audiovisive e multimediali.

Sulla base di un Contratto di Servizio che scadrà al 31 dicembre 2010, è stata incaricata della gestione del Palazzo delle Esposizioni e delle Scuderie del Quirinale, oltre che degli spazi culturali denominati Casa del Jazz e Casa del Cinema.

Quanto ai profili di incertezza sulla natura dell'affidamento dei servizi espletati, vale quanto affermato in merito a Zètema.

Fondazione Musica per Roma – Parco della Musica

La Fondazione Musica per Roma è un ente di diritto privato senza fini di lucro a cui è affidata la gestione del complesso immobiliare "Auditorium Parco della Musica" concesso in comodato d'uso per 99 anni dal Comune di Roma. I rapporti tra il Comune e la Fondazione sono regolati da un Contratto di Servizio di durata annuale, scaduto ormai al 31 dicembre 2009.

Nel caso in questione, sussistono alcuni profili di incertezza circa la "non rilevanza economica" dei servizi espletati, in quanto potenzialmente gestibili in forma remunerativa e per i quali esiste sicuramente un mercato concorrenziale. Alla funzione educativo-sociale del servizio si associa spesso una finalità imprenditoriale. Da qui la difficoltà di individuare in modo preciso la natura del servizio in oggetto, se a rilevanza economica o privo di tale rilevanza; la valutazione andrà fatta piuttosto in concreto, in relazione ai singoli servizi.

Fondazione Bioparco – gestione del Bioparco

La Fondazione Bioparco è un persona giuridica senza fini di lucro incaricata della gestione dell'ex Giardino Zoologico di Roma sulla base di un contratto di comodato d'uso gratuito a tempo indeterminato dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso del Bioparco.

Quanto ai profili di incertezza sulla esatta natura dei servizi espletati, vale quanto affermato in merito a Musica per Roma.

Continua invece a sottolinearsi l'elemento debole relativo alla perdurante assenza di un Contratto di Servizio che regoli i rapporti tra Comune di Roma e Fondazione Bioparco³⁵.

³⁵ Per maggiori dettagli si rinvia alla Relazione annuale 2009, Par. 1.3.1.

Tav. 1.2 Le scadenze naturali delle concessioni e dei contratti

Società, Aziende ed Enti	Servizio	Scadenze		
		Concessione beni	Concessione servizio	Contratto di servizio
Ama s.p.a.	Igiene urbana	Proprietà	2015	2010
	Servizi funebri e cimiteriali	Comodato d'uso fino al 2097	2097	2011
Atac s.p.a.	Trasporto pubblico locale	Proprietà	2011	2011
Italgas s.p.a.	Distribuzione gas	Proprietà quasi totale	2009	2009*
Acea s.p.a. (Acea Distribuzione) (Acea Ato2)	Illuminazione pubblica	Comodato d'uso fino al 2028	2028	2015
	Servizio idrico integrato	Concessione d'uso onerosa fino al 2032	2032	2032
Azienda Farmacap	Farmacie comunali	Proprietà	non indicata	NO
Zètema Progetto Cultura s.r.l.	Sistema Musei Civici	no	non indicata	2011
Azienda Palaexpò	Scuderie del Quirinale	Comodato d'uso fino al 06/2015	non indicata	2010
	Casa del Jazz e Casa del Cinema	Comodato d'uso fino al 2020	non indicata	2010
	Palazzo delle Esposizioni	Comodato d'uso fino al 2028	non indicata	2010
Fondazione Musica per Roma	Parco della Musica	Comodato d'uso fino al 2096	non indicata	2009
Fondazione Bioparco	Gestione Bioparco	Comodato d'uso a tempo indeterminato	non indicata	NO

(*) Con DGC 412/2009 il Comune di Roma ha già avviato la procedura di gara per l'affidamento della nuova concessione gas. Fonte: elaborazioni Agenzia su atti dell'Amministrazione comunale.

1.2 Le altre novità normative

In questo paragrafo vengono illustrate le principali novità normative e regolamentari che hanno interessato in questo ultimo anno gli enti locali, con riferimento al possibile impatto sui servizi pubblici locali e sui meccanismi di *governance* delle partecipazioni.

1.2.1 L'ordinamento transitorio di Roma Capitale (L. 42/2009)

Il D.Lgs. 156/2010 ha dato attuazione alla delega prevista dall'art. 24 della L. 42/2009 su Roma Capitale. La delega – da attuare con l'emanazione di uno o più decreti legislativi – detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma Capitale e configura al posto del Comune di Roma l'ente territoriale "Roma Capitale", dotato di una speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

A Roma Capitale la legge attribuisce particolari funzioni amministrative, e in particolare:

- (i) la valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali;
- (ii) lo sviluppo del settore produttivo e del turismo;
- (iii) lo sviluppo urbano e la pianificazione territoriale;
- (iv) l'edilizia pubblica e privata;
- (v) l'organizzazione e il funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità;
- (vi) la protezione civile.

L'Assemblea capitolina (art. 3 D.Lgs. 156/2010)

È prevista la trasformazione del Consiglio Comunale in Assemblea Capitolina, organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, composta dal Sindaco e da 48 consiglieri (oggi sono 60).

All'Assemblea spetta deliberare lo statuto di Roma Capitale e adottare regolamenti per la disciplina delle funzioni amministrative assegnate dalla legge sul federalismo fiscale a Roma Capitale, che dovranno essere poi specificate in un successivo decreto legislativo.

Lo statuto contiene:

- (i) la disciplina dei municipi di Roma Capitale (ridotti da 19 a 15), con una maggiore autonomia amministrativa e finanziaria;
- (ii) la previsione di forme di monitoraggio e controllo – da affidare a organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta capitolina – finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio e l'efficace tutela dei diritti dei cittadini;
- (iii) la previsione di strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, per promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

Sindaco e Giunta capitolina (artt. 4 e 5 D.Lgs. 156/2010)

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale e può partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri quando all'ordine del giorno sono in programma argomenti inerenti la città di Roma.

La Giunta, composta da assessori nominati dal Sindaco entro il limite massimo di un quarto dei consiglieri dell'Assemblea capitolina, collabora con il Sindaco per il governo di Roma Capitale; compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'assemblea e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Il decreto conferisce poi lo *status* di amministratori di Roma Capitale ai consiglieri dell'Assemblea capitolina, agli assessori della Giunta capitolina e al Sindaco e prevede che, per quanto non espressamente stabilito, si applichino le disposizioni del TUEL.

Periodo transitorio (art. 7 D.Lgs. 156/2010)

Le disposizioni di cui all'art. 24 della L. 42/2009 in materia di ordinamento di Roma Capitale hanno un carattere transitorio: con l'emanazione di una disciplina

organica delle città metropolitane da effettuarsi – ai sensi dell'art. 23 della L. 42/2009³⁶ – con decreto legislativo, le previsioni contenute nel decreto si intenderanno riferite alla città metropolitana di Roma Capitale.

1.2.2 La CiVIT (D.Lgs. 150/2009)

Con l'art. 13 del D.Lgs. 150/2009 viene istituita la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale nella PA.

La Commissione indirizza, coordina e sovrintende l'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione. A tale fine:

- a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche;
- b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;
- c) confronta le *performance* rispetto a standard ed esperienze nazionali e internazionali;
- d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
- e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

1.2.3 Linee guida della CiVIT (deliberazioni nn. 88 e 89/2010)

La CiVIT ha adottato nel giugno scorso due importanti deliberazioni che dettano le linee guida per le Pubbliche Amministrazioni (da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010) per l'adeguamento ai principi contenuti nel D.Lgs. 150/2009 e nel D.Lgs. 198/2009 in materia di definizione degli *standard* di qualità dei servizi pubblici e di misurazione e valutazione della *performance*.

In particolare, la delibera n. 88/2010 contiene le "*Linee guida per la definizione degli standard di qualità*" e definisce il percorso metodologico necessario alla definizione degli *standard*³⁷.

³⁶ L'art. 23 della L. 42/2009 ha introdotto una disciplina transitoria che consente, in via facoltativa, l'istituzione delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario. Le città metropolitane potranno essere istituite, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta spetta al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra loro o separatamente (in questo caso è assicurato il coinvolgimento dei comuni della provincia interessata). È previsto un referendum confermativo, indetto tra i cittadini della provincia interessata, previo parere della regione, a seguito del quale l'istituzione di ciascuna città metropolitana è rimessa a decreti legislativi del Governo, da adottare entro il 21 maggio 2012.

³⁷ Sono esclusi dalla delibera gli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, ai sensi dell'art. 1, comma 1, D.Lgs. 198/2009.

Il primo passaggio consiste nel definire la mappa dei servizi attraverso l'analisi da parte dell'amministrazione: (i) delle principali caratteristiche dei servizi erogati; (ii) delle modalità di erogazione e (iii) della tipologia di utenza che usufruisce del servizio. Andranno poi definite le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. Vengono individuati quattro parametri, il cui peso specifico deve essere valutato in relazione alla tipologia del servizio erogato:

- Accessibilità³⁸
- Tempestività³⁹
- Trasparenza⁴⁰
- Efficacia⁴¹

L'azione successiva consiste nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati, tenendo conto di sei requisiti che gli indicatori devono soddisfare:

- 1) Rilevanza
- 2) Accuratezza
- 3) Temporalità
- 4) Fruibilità
- 5) Interpretabilità
- 6) Coerenza

Gli standard della qualità dei servizi devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni – in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del D.Lgs. 150/2009 in materia di trasparenza – devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza. Analoga trasparenza deve essere garantita alle azioni di miglioramento che l'amministrazione ha attuato o intende attuare per aumentare il livello di qualità dei servizi erogati.

La delibera n. 89/2010 contiene gli *“Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance”*⁴². La delibera si concentra sui requisiti minimi richiesti a un sistema efficace di misurazione della *performance* e li individua nei seguenti:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di *outcome* che

- hanno un impatto su *stakeholders* esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*;
4. caratterizzazione degli indicatori secondo il formato proposto dalla Commissione;
5. rilevazione effettiva della *performance*.

Al centro di qualsiasi sistema di misurazione delle *performance* di una pubblica amministrazione è il cittadino e la partecipazione attiva al processo di creazione. Per questo motivo, la delibera si concentra sulla nozione di *outcome* e quindi sul valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

1.2.4 Le novità per gli enti e le società a partecipazione pubblica locale (D.L. 78/2010)

Il D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 122/2010, contiene una serie di disposizioni che riguardano gli enti locali e in particolare le loro società, con interventi finalizzati alla riduzione dei costi.

Compensi per incarichi conferiti a titolari di cariche elettive

L'art. 5, comma 5, stabilisce che – nel caso di conferimento di incarichi di qualsiasi natura da parte delle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 3, della L. 196/2009)⁴³, inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo – le uniche forme di assegnazioni pubbliche ammesse sono:

- il rimborso delle spese sostenute nello svolgimento dell'incarico conferito;
- eventuali gettoni di presenza, che non possono superare l'importo di 30 euro a seduta.

Riduzione degli emolumenti corrisposti dalle PPAA agli organi titolari e ai titolari di incarichi

L'art. 6, comma 3, prevede una riduzione automatica del 10 % per le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità, corrisposte dalle pubbliche amministrazioni di cui sopra, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di ammini-

³⁸ Per accessibilità si intende “la disponibilità e la diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruire direttamente e nel minore tempo possibile”.

³⁹ Per “tempestività” s'intende “il tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione”.

⁴⁰ Per “trasparenza” s'intende “la disponibilità /diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere”.

⁴¹ Per “efficacia” s'intende “la rispondenza del servizio o della prestazione erogata e ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso”.

⁴² Articolo 13, comma 6, lett. d), e articolo 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

⁴³ Il riferimento è alla “Legge di contabilità e finanza pubblica” contenente l'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, incluse le autorità indipendenti.

strazione e organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. La rideterminazione dei costi avviene prendendo a riferimento il compenso in godimento al 30 aprile 2010 e vincolerà le PPAA sino al 31 dicembre 2013.

Riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici

Nell'ottica di una riduzione dei costi degli apparati pubblici, l'art. 6, comma 5, prevede in capo agli enti e organismi pubblici, anche se aventi personalità giuridica di diritto privato (salvo che non siano già stati ricostituiti in forma monocratica) e al collegio dei revisori l'obbligo di provvedere – a decorrere dal primo rinnovo utile successivo alla data di entrata in vigore del decreto – all'adeguamento dei loro rispettivi statuti e della disciplina di riorganizzazione, per ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque e quelli di controllo a tre.

La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione nei termini perentori previsti dalla legge determina da un lato responsabilità erariale e dall'altro la nullità di tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

Riduzione dei compensi degli organi di società a totale partecipazione pubblica

L'art. 6, comma 6, prevede la riduzione obbligatoria nella misura del 10% della componente fissa del compenso, come individuata all'art. 2389 comma 1 del C.C., dei componenti il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale⁴⁴.

L'ambito applicativo riguarda due livelli:

- (i) le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. 196/2009;
- (ii) le società possedute dalle amministrazioni pubbliche, direttamente o indirettamente, in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del provvedimento (31 luglio 2010).

Sono invece escluse dal campo d'applicazione le so-

cietà quotate e le loro controllate. La disposizione si applica a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio successiva alla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010.

Divieto di ricapitalizzazione o di finanziamento delle società pubbliche

L'esigenza di evitare situazioni di inefficienza gestionale delle società pubbliche caratterizza il divieto – previsto dall'art. 6, comma 19, per le amministrazioni pubbliche sopra definite – di compiere una serie di operazioni finanziarie e di garanzia, e nello specifico:

- (i) aumenti di capitale;
- (ii) trasferimenti straordinari⁴⁵;
- (iii) aperture di credito⁴⁶;
- (iv) rilascio di garanzie.

Il divieto opera nei confronti delle società partecipate⁴⁷ non quotate che:

- (i) attraversino uno stato di sofferenza economica della gestione a seguito di perdite protrattesi per tre esercizi consecutivi, o
- (ii) abbiano subito una perdita (anche singola) d'esercizio che sia stata oggetto di ripiano con l'utilizzo di riserve disponibili (e quindi di risorse pubbliche).

È prevista tuttavia una previsione finale di salvaguardia che autorizza la contribuzione o la garanzia pubblica, anche in presenza delle condizioni ostantive previste nella norma, nei casi in cui siano necessarie a garantire “[...] la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità [...]”.

Adeguamento alle politiche di assunzione da parte delle società pubbliche

L'art. 9 contiene una serie di disposizioni in materia di politiche di assunzione. Per quanto qui interessa, la norma prevede in capo a tutte le PPAA il limite del *turn over* di personale, fissato al 20% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente sino al 2013; al 50% dal 2014 e al 100% dal 2015⁴⁸.

Il comma 29 dello stesso articolo estende i vincoli in materia di politiche di assunzione anche alle “società non quotate, inserite nel conto economico consoli-

⁴⁴ Il riferimento è al compenso stabilito nell'atto costitutivo o dall'assemblea.

⁴⁵ I trasferimenti straordinari fanno riferimento a interventi finanziari occasionali e non a trasferimenti di risorse a titolo ordinario, derivanti da un rapporto sinallagmatico tra PA e società partecipata. Per evitare dubbi, il legislatore dispone che: “Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti”.

⁴⁶ Il termine “apertura di credito” va inteso in senso a-tecnico, cioè come anticipazione di cassa stanziata per sopperire a momentanee esigenze di liquidità.

⁴⁷ La norma non specifica se il divieto operi con riguardo alle sole società a partecipazione diretta delle PPAA o anche a quelle indirette.

⁴⁸ Art. 18, comma 2-bis, del D.L. 112/2008.

dato della pubblica amministrazione [...], controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche [...]. Sono dunque escluse dall'ambito soggettivo di applicazione le società miste, pubblico/private, con partecipazione pubblica minoritaria, nonché le società quotate. La disposizione è applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2011.

Questi obblighi vanno ad aggiungersi a quelli già previsti dall'art. 19 del D.L. 78/2009 (convertito nella L. 102/2009) per le seguenti tipologie di società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo:

- società che gestiscono servizi pubblici locali affidati senza gara (*in house providing* o affidamenti diretti);
- società che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale;
- società che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Nuovi limiti alla costituzione di società partecipate dai comuni

L'art. 14, comma 32, introduce il divieto per i comuni fino a trentamila abitanti di costituire società e impone il limite a una sola partecipazione per i comuni tra i 30 e i 50 mila abitanti. Sono escluse da questa previsione le società con partecipazione paritaria o proporzionale agli abitanti, costituite da più comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti.

Questo divieto va letto anche alla luce di quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della L. 244/2007 (legge finanziaria 2008) che mantiene ferma la pos-

sibilità per le PPAA di detenere partecipazioni in società:

- (i) che svolgono servizi di interesse generale nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza dell'ente;
- (ii) che svolgono servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Pertanto, per stabilire se un comune possa o meno costituire o partecipare una società occorrerà considerare due elementi:

- 1) il possesso dei requisiti dimensionali inerenti la popolazione;
- 2) la rispondenza della partecipazione ai vincoli di stretta necessità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

1.2.5 Il bilancio consolidato degli enti locali (L. 196/2009)

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica prevede all'art. 2 una delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di rendere omogenee, nonché facilmente e tempestivamente disponibili, le informazioni sul bilancio degli enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche.

L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio è prevista anche per le regioni e gli enti locali. La L. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale prevede infatti l'armonizzazione dei bilanci in modo da garantirne la coerenza con le disposizioni introdotte dalla legge di riforma di contabilità per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

1.3 Regolazione e *governance* del Comune di Roma

Coerentemente con il mutato quadro normativo di riferimento, nell'ultimo anno il Comune di Roma ha avviato un percorso che, mediante fasi successive, mira a riformare il sistema delle partecipazioni delle società in una logica di miglioramento degli standard qualitativi e di efficienza e di focalizzazione strategica intorno al *core business* istituzionale.

1.3.1 Nuovo Piano di valorizzazione e riorganizzazione del Gruppo Comune di Roma (memoria di Giunta n. 612/2009)

Il piano di riordino delle partecipazioni delle società controllate direttamente o indirettamente dall'Amministrazione capitolina – approvato con Memoria di Giunta n. 612 del 16 dicembre 2009 – nasce dall'esi-

genza di tener conto delle recenti novità legislative. Attualmente infatti il Comune di Roma partecipa direttamente al capitale di venti società (tra cui Acea, Ama, Atac, Trambus, Met.ro., Risorse RpR, Roma Entrate, Roma Metropolitane, Roma Servizi per la Mobilità, Zètema Progetto Cultura) e di due aziende speciali (Palaexpò, Farmacap), ha costituito due istituzioni (Agenzia per le tossicodipendenze e Sistema biblioteche), una mutua assicuratrice (Assicurazioni di Roma) e una molteplicità di fondazioni (tra cui Bioparco, Teatro dell'Opera, Musica per Roma). Detiene inoltre, indirettamente, la partecipazione in un ampio numero di società che, nel loro insieme con quelle dirette, sono chiamate convenzionalmente "Gruppo Comune di Roma".

La difficoltà per il socio Comune di Roma di conoscere le *performance* reddituali, finanziarie e patrimoniali delle società del Gruppo ha suggerito di intraprendere un percorso mirato a una drastica riduzione delle società partecipate, articolato in quattro fasi⁴⁹:

1. Definizione delle nuove regole di *governance* delle società *in house* del Comune di Roma, per un aggiornamento degli strumenti e delle modalità di esercizio del “controllo analogo”.
2. Revisione dei meccanismi di approvazione dei Contratti di Servizio (per i servizi pubblici locali) e di appalto di servizi (per i servizi strumentali). In particolare, vengono rivisti i criteri di determinazione dei costi: dai costi storici ai costi standard.
3. Riassetto generale delle partecipazioni e delle società, con dismissione di quelle non necessarie ed eliminazione delle sovrapposizioni di attività. Verrà valutata la possibilità per le società partecipate di adottare un sistema di *governance* basato sul modello duale (consiglio di sorveglianza e consiglio di gestione).
4. Costituzione di una società capogruppo (holding) a cui, a valle del riassetto, saranno conferite le partecipazioni azionarie del Comune di Roma, per realizzare un vero e proprio “Gruppo” secondo le regole del codice civile.

1.3.2 Nuova corporate *governance* delle società *in house* del Gruppo e definizione del c.d. controllo analogo (Dec.GC 12/2010)

Con la Dec.GC 12/2010 la Giunta capitolina ha sottoposto al Consiglio Comunale la prima delle quattro delibere del piano di riordino del Gruppo Comune di Roma. Il provvedimento riguarda le società *in house*⁵⁰: le società partecipate al 100% dal Comune e le società affidatarie di servizi rivolti essenzialmente all'amministrazione comunale, le società strumentali. Le novità introdotte dalla decisione attengono: (i) alla definizione dei poteri e delle modalità con cui il Co-

mune di Roma impartisce alle società direttive e linee di indirizzo per lo svolgimento delle loro attività (controllo preventivo); (ii) all'introduzione della figura del “dirigente preposto” alla redazione dei documenti contabili della società (controllo concomitante); (iii) alla previsione di un sistema di *reporting* che la società deve trasmettere al Comune di Roma (controllo successivo); (iv) all'introduzione di meccanismi di selezione mediante gara della società di revisione preposta al controllo contabile (controllo finale).

1.3.3 Revisione dei meccanismi di approvazione e controllo dei Contratti di Servizio (memoria di Giunta n. 4254/2010 e Dec.GC 59/2010)

Il programma di revisione dei rapporti contrattuali (i c.d. “Contratti di Servizio”) tra l'Amministrazione capitolina e le società del Gruppo Comune di Roma si inserisce nel più ampio programma di razionalizzazione dell'intera *governance* del Gruppo.

Il Consiglio Comunale era già intervenuto sul punto con la DCC 20/2007 con la quale aveva introdotto le “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici”⁵¹.

A seguito delle recenti e significative modifiche nella normativa che disciplina i servizi pubblici locali e le partecipazioni societarie degli enti locali, l'Amministrazione comunale intende ridefinire gli schemi negoziali con i soggetti gestori dei servizi.

La memoria di Giunta n. 4254/2010⁵² e la successiva Dec. GC 59/2010⁵³ individuano, in particolare, tre diversi schemi contrattuali, rispettivamente: (i) per le società di servizi pubblici *in house*; (ii) per le società di servizi pubblici affidati con gara e (iii) per le società che erogano servizi strumentali per il Comune di Roma.

La decisione di Giunta, su cui l'Agenzia è stata chiamata a rendere il suo parere (cfr. Par. 6.4.3), ridefinisce

⁴⁹ Le quattro fasi sono attuate mediante l'adozione di delibere di Giunta e di Consiglio Comunale. Attualmente sono state adottate dalla Giunta le prime due delibere: la Dec. G.C. del 3 marzo 2010, n. 12, sulla definizione del c.d. controllo analogo e la Dec. G.C. 7 luglio 2010, n. 59, sulla revisione dei meccanismi di approvazione e controllo dei Contratti di Servizio. L'emanazione delle altre due delibere del Piano (sul riassetto delle società partecipate e sulla costituzione di una holding) è prevista entro la fine del 2010.

⁵⁰ Nella decisione di Giunta, le società che vengono definite *in house* del Comune di Roma sono: Ama s.p.a., Atac s.p.a. Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., Roma Patrimonio s.r.l., Roma Metropolitana s.r.l., Risorse RpP s.p.a., Roma Entrate s.p.a., Zètema Progetto Cultura s.r.l., Servizi Azionista Roma s.r.l. Ad eccezione di Ama ed Atac, le stesse vengono anche definite strumentali.

⁵¹ Per maggiori dettagli sulla DCC 20/2007 si veda la Relazione annuale 2007-08.

⁵² Con la Memoria, la Giunta Comunale individua una serie di indirizzi per la revisione delle linee guida dei contratti stipulati con le società del Gruppo Comune di Roma.

⁵³ Con la Dec. 59/2010 la Giunta Comunale ha sottoposto al Consiglio Comunale le sue proposte in ordine alla approvazione delle linee guida per: a) la disciplina tramite Contratto di Servizio dei rapporti tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi pubblici mediante affidamenti diretti o *in house* e b) la disciplina dei rapporti tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi strumentali mediante affidamenti diretti o *in house*.

lo schema negoziale in funzione dell'assetto societario e delle modalità di affidamento. In caso di gestore selezionato con gara, il Contratto di Servizio – da allegare al bando di gara – potrà specificare e aggiornare gli impegni previsti nel bando al momento dell'aggiudicazione. Diversamente, nel caso di affidamenti *in house*, il Contratto di Servizio – che tutela gli interessi di cittadini nella duplice veste di utenti e di contribuenti – dovrà prevedere meccanismi incentivanti e aumentare la competitività del gestore in termini di efficienza ed economicità. Le società dovranno inoltre tenere una contabilità separata per i servizi per consentire la graduale introduzione di metodologie di costi standard.

Secondo la proposta della Giunta, la fase di approvazione dei Contratti di Servizio verrebbe notevolmente semplificata, eliminando di fatto il passaggio in Consiglio Comunale delle linee guida di settore e prevedendo un *iter* più snello per l'approvazione in Giunta dei contratti.

Al fine poi di garantire adeguati standard qualitativi per i servizi erogati, è prevista una ridefinizione dei compiti e delle funzioni dell'Agenzia, con l'attribuzione di un'attività di supporto in materia di monitoraggio e controllo degli elementi del Contratto di Servizio che riguardano il servizio erogato al pubblico.

In particolare, spetterà all'Agenzia: (i) una verifica *ex*

ante degli standard qualitativi previsti nei Contratti di Servizio mediante la partecipazione anche delle associazioni dei consumatori e (ii) un'informativa al Consiglio Comunale sugli esiti dei monitoraggi tecnico-qualitativi effettuati.

Rispetto a prima viene previsto un ruolo ancora più attivo dell'Agenzia mediante l'assegnazione di nuove funzioni quali: (i) rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini tramite indagini di *customer satisfaction* in collaborazione con i gestori e le strutture comunali competenti; (ii) trasmissione delle proprie valutazioni al Dipartimento competente anche in ordine all'applicazione di sanzioni e premialità; (iii) analisi dei *report* periodici trasmessi dai gestori in ordine all'offerta di servizio e alla qualità erogata; (iv) valutazione dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato all'esigenze dell'utenza; (v) verifica dell'attività di comunicazione dei gestori con l'utenza, anche sulla base dell'analisi dei reclami prevenuti agli stessi o ad altre strutture del Comune.

Per evitare oneri aggiuntivi per l'Amministrazione con la creazione di organismi paralleli, è prevista una revisione del ruolo dei Comitati paritetici Amministrazione-Gestore, posto che le funzioni di controllo tecnico-qualitativo spettano ai Dipartimenti competenti e non sono delegabili.

1.4 La tutela dei diritti degli utenti

1.4.1 Finanziaria 2008

La Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, comma 461, lettere b, c, d, e, f) al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni oggetto di Contratto di Servizio, ha sancito l'obbligo per gli enti locali, in sede di stipula e di revisione del contratto stesso, di coinvolgere le associazioni di utenti e consumatori nelle seguenti attività:

- *consultazione obbligatoria* delle associazioni dei consumatori in sede di stipula del contratto;
- *verifica periodica*, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel Contratto di Servizio, ferma restando la possibilità per ogni cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;
- *monitoraggio permanente* del rispetto dei parametri

fissati nel Contratto di Servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale o dell'ambito territoriale ottimale (una volta operativo), con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino;

- istituzione di una *sessione annuale di verifica* del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami nonché delle proposte e osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini.

La norma in oggetto prevede infine che tali attività siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel Contratto di Servizio per l'intera durata del contratto stesso.

In seguito, l'articolo 30 della L. 69/2009 ha inserito l'obbligo di prevedere, all'interno delle Carte dei servizi, la possibilità per l'utente o gruppi di utenti di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

1.4.2 Class action contro Pubblica Amministrazione (D.Lgs. 198/2009)

In materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, il D.Lgs. 198/2009 di attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (riforma Brunetta), ha introdotto una nuova forma di tutela giurisdizionale. In base a questa, è possibile per i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori o per le associazioni dei consumatori o i comitati a tutela degli interessi stessi, promuovere un'azione non finalizzata al risarcimento del danno, ma al ripristino, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi, della corretta erogazione di un servizio.

Legittimazione ad agire (art. 1)

Legittimati attivi sono i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e i consumatori. Il ricorso può essere azionato anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati.

Presupposti dell'azione (art. 2)

I soggetti legittimati possono agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici se si verifica una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi a causa:

- (i) della violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi;
- (ii) dell'omesso esercizio dei poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori;
- (iii) della violazione dei termini o della mancata adozione di atti amministrativi generali da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento.

L'azione non è esercitabile contro provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti, degli organi costituzionali e giurisdizionali, nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei concessionari di servizi pubblici.

Procedimento (art. 3)

È prevista una pubblicità-notizia delle azioni di classe promosse mediante diffusione sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati, nonché sul sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

Il procedimento richiede una previa diffida all'ente interessato ad adempiere entro 90 giorni, trascorso (inutilmente) il quale le pubbliche amministrazioni determinano, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire. Se il termine decorre senza che l'amministrazione abbia provveduto o lo abbia fatto in modo parziale, il soggetto legittimato può proporre ricorso all'autorità giurisdizionale⁵⁴.

In alternativa alla diffida, il ricorrente può promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia; in caso di mancata conciliazione delle parti, il ricorso è proponibile entro un anno dall'esito di queste procedure.

Sentenza (art. 4)

In caso di accoglimento della domanda, il giudice ordina all'amministrazione di adempiere entro un congruo termine e la sentenza passata in giudicato è comunicata alla procura della Corte dei Conti e agli organismi del ciclo di valutazione della *performance* dei pubblici dipendenti previsti dal D.Lgs. 150/2009 (Organismo Indipendente di Valutazione) con l'obbligo per l'amministrazione di individuare i soggetti che hanno concorso a cagionare l'omissione o il ritardo e di adottare i provvedimenti di propria competenza.

Nel caso di perdurante inottemperanza della pubblica amministrazione, è prevista la possibilità di ricorrere al giudice, in base ai principi generali del processo amministrativo⁵⁵. Con la sentenza finale di accoglimento, il giudice ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di servizi pubblici di porre rimedio al disservizio, ma non provvede al risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza⁵⁶.

1.4.3 Il Difensore Civico

In applicazione della possibilità contenuta all'art. 11 del TUEL, lo Statuto del Comune di Roma (DCC 122/2000) all'art.14 ha previsto l'istituzione della figura del Difensore Civico comunale, le cui funzioni

⁵⁴ Il ricorso può essere proposto entro il termine perentorio di un anno dalla scadenza del termine di 90 giorni (art. 3, comma 2, del D.Lgs. 198/2009).

⁵⁵ Art. 5, D.Lgs. 198/2009.

⁵⁶ Art. 1, comma 6, del D.Lgs. 198/2009.

sono state successivamente regolamentate con DGC 139/2002.

La L. 191/2009 (finanziaria 2010), all'art.2, comma 186, afferma tra l'altro che *"In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

Il testo del DDL n. 3118 "Carta delle autonomie locali" licenziato dalla Camera dei Deputati ha però al momento eliminato il previsto art. 16 che ne confermava e disciplinava la soppressione.

Occorre altresì ricordare il disposto dell'art. 3, comma 4, del TUEL: *"I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa"*.

Ciò implicherebbe, secondo alcuni commentatori, che i comuni hanno la facoltà di creare tutti gli istituti giu-

ridici che non siano espressamente vietati da norme di legge statale e che possano quindi istituire o mantenere il Difensore Civico (ovviamente privo della funzione di controllo di legittimità sugli atti loro attribuita dall'art. 127 TUEL), nonostante le disposizioni della finanziaria 2010, purché siano in grado di sostenere i relativi costi con risorse proprie, senza attingere ai trasferimenti statali. Nella peggiore delle ipotesi, cioè in mancanza di risorse proprie, nulla vieterebbe, infine, ai comuni di istituire difensori civici privi di compenso.

Il Comune di Roma, dopo aver sollecitato nel 2006 l'invio delle candidature pubbliche per l'elezione del nuovo Difensore Civico di Roma senza poi aver provveduto alla sua nomina, ha infine disposto la soppressione (DGC 184/2010) del corrispondente Ufficio, attribuendone parzialmente le funzioni all'ex Dipartimento Comunicazione Istituzionale nell'ambito di una Direzione dedicata che raccorderà progressivamente le proprie competenze con quelle del Difensore Civico provinciale.

1.5 Trasporti e mobilità

1.5.1 Completamento del riordino del Tpl romano (DGC 84, 96 e 240/2010)

Il 2010 è l'anno del completamento del processo di riordino organizzativo e societario del Tpl romano (DCC 36/2009), allo scopo di superare l'anomalia nel panorama nazionale della mancanza di una gestione integrata tra le diverse forme di Tpl su ferro e su gomma⁵⁷.

Le criticità derivanti dalla separazione erano state individuate nello squilibrio economico della gestione, nella dinamica di costi e ricavi e nel conseguente fabbisogno a carico del Comune, nella frammentazione della catena industriale, nel farraginoso coordinamento tra Comune e aziende in merito a pianificazione e investimenti.

A tale scopo sono state realizzate a partire dall'esercizio 2010:

- l'integrazione in un unico soggetto controllato al 100% dal Comune, mediante fusione per incorporazione, delle attività commerciali e ausiliarie già gestite da Atac s.p.a. con la gestione del Tpl in capo

a Trambus e Met.Ro., nonché con i servizi per la mobilità privata (sosta tariffata, sosta di scambio) e i servizi dedicati (trasporto scolastico, BusAbile, bus turistici di Trambus Open)⁵⁸;

- la trasformazione della vecchia Atac, mediante scissione parziale di ramo d'azienda, in un'agenzia (Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.) di supporto al Dipartimento per le attività di pianificazione, supervisione, coordinamento, controllo e informazione nell'ambito della mobilità pubblica e privata e della logistica delle merci;
- la collocazione sotto il pieno controllo del Comune, tramite scissione parziale da Atac del ramo comprendente l'ex società Atac Patrimonio, delle attività di valorizzazione del patrimonio, gestione dell'indebitamento finanziario e reperimento delle risorse finanziarie per nuovi investimenti (Roma Patrimonio s.r.l.)⁵⁹.

In questo modo, fino a dicembre 2011, l'80% del Tpl urbano di superficie e il 100% della metropolitana resteranno affidati *in house*. Ciò è avvenuto sulla base

⁵⁷ Per i dettagli operativi del riassetto e il quadro normativo aggiornato, si veda Atac: Bilancio di esercizio 2009, pag. 61-67.

⁵⁸ Per i dati sui servizi svolti nel 2009 per il Tpl e la mobilità privata, si veda Atac: Bilancio di esercizio 2009, pag. 75-91.

⁵⁹ È stata inoltre semplificata la catena di società partecipate e controllate, di cui ora rimane solo Trambus Open s.p.a. (60% Atac e 40% ai francesi di Les Cars Rouges), OGR – Officine Grandi Revisioni Roma s.r.l. (100% Atac) e TAAS s.c.a r.l. (consorzio con ATAF Firenze, ATC Bologna e Spoletina Trasporti, per la gestione del Tpl in provincia di Grosseto tramite la controllata RAMA s.p.a.).

dei vecchi Contratti di Servizio (DGC 474, 475 e 477/2005), che perciò non riflettono più le mutate mansioni dell'azienda di trasporto; si tratta di una seria inosservanza della DCC 20/2007 che istruisce il procedimento di approvazione dei CdS.

Inoltre, Atac gestisce anche le tre ferrovie ex concesse localizzate nel territorio comunale (Roma-Lido, Roma-Pantano e Roma Nord), tramite il Contratto di Servizio con la Regione Lazio in cui è subentrata a Met.Ro.

La gestione del restante 20% del Tpl di superficie, ossia i lotti esternalizzati delle linee di bus periferici, è stata aggiudicata per una durata di otto anni (DGC del 14 aprile 2010, n. 96) a Roma Tpl s.c.a.r.l., società consortile privata tra APM Esercizi s.p.a. (l'azienda del Tpl di Perugia), Viaggi e Turismo Marozzi s.r.l. e Consorzio Trasporti Italiani (formato dalle piccole società che materialmente erogano il servizio). Per la produzione del servizio e il rinnovo del parco vetture, il Comune corrisponderà 3,30 euro per vettura-km più IVA, per un importo complessivo negli otto anni di 813 milioni di euro. La nuova gestione è iniziata nel mese di luglio.

I rapporti tra il Comune e l'agenzia Roma Servizi per la Mobilità sono stati oggetto di un nuovo Contratto di Servizio (DGC 84/2010, fino a dicembre 2011), considerato tuttavia come la mera prosecuzione delle attività strumentali già previste nei vigenti contratti con Atac. L'importo complessivo a carico del Comune per due anni è di 48 milioni di euro. Oltre al rilascio dei permessi ai cittadini, l'Agenzia svolge però anche compiti operativi, avendo "ereditato" da Atac gli affidamenti *in house* del *car sharing* (DGC 440/2008, fino a dicembre 2013) e del *bike sharing* (DGC 112/2009, in forma sperimentale fino a dicembre 2010). Atac mantiene invece la gestione della sosta tariffata e degli impianti semaforici, ossia i soli servizi previsti nel vecchio Contratto di Servizio per la mobilità privata (DGC 81/2007, con scadenza 2011) che non sono affidati all'agenzia nell'ambito della "centrale della mobilità". Un nuovo Contratto di Servizio sarebbe stata una soluzione più aderente alla realtà della trasformazione avvenuta.

Atac è infine subentrata a Trambus nelle attività *in house* relative al servizio riservato di trasporto scola-

stico, per il quale il Dipartimento Servizi educativi e scolastici ha prorogato all'anno scolastico 2010-2011 (DGC del 28 luglio 2010, n. 240) il Contratto di Servizio inizialmente sottoscritto per il triennio 2007-2010. Si tratta della pianificazione del servizio, della progettazione e ottimizzazione della rete, dell'espletamento della gara d'appalto per erogare materialmente il servizio, del coordinamento e controllo delle imprese affidatarie. Il servizio di trasporto viene infatti erogato da diversi vettori privati affidatari di alcune linee, ma soggetti a coordinamento, vigilanza e monitoraggio da parte di Atac, al fine di garantire il regolare espletamento del servizio e gli standard qualitativi previsti.

Sul tema, l'Agenzia ha osservato al Dipartimento che le scelte che questa Amministrazione si appresta ad effettuare, dovranno tenere in debito conto delle modifiche normative introdotte dall'articolo 23-bis della L. 133/2008 e ss.mm.ii.

1.5.2 Piano strategico per la mobilità sostenibile (DCC 36/2010)

La normativa nazionale prevede tre strumenti di pianificazione della mobilità e dei trasporti pubblici che i Comuni sono tenuti per legge ad adottare:

- il Piano urbano del traffico (PUT) come strumento tecnico-amministrativo di breve periodo⁶⁰, che a Roma risale al 1999, poiché l'aggiornamento predisposto nel 2005 non è mai stato approvato dal Consiglio Comunale;
- il Piano urbano dei parcheggi (PUP), che negli ultimi 20 anni è stato ripetutamente modificato e integrato;
- il Piano urbano della mobilità (PUM), come strumento di integrazione con la pianificazione urbanistica, che a Roma non è mai stato approvato.

In tale quadro programmatico, l'Amministrazione comunale ha introdotto un nuovo documento di indirizzo generale con orizzonte pluriennale, chiamato Piano strategico per la mobilità sostenibile (PSMS), approvato dopo un'articolata procedura di consultazione dei cittadini (DCC del 16 marzo 2010, n. 36). Il PSMS contiene alcune caratteristiche che richiamano gli elementi essenziali del PUM, tanto da farne esplicito riferimento come contenitore (da approvare entro il

⁶⁰ Articolato in Piano generale del traffico urbano (PGTU), Piani particolareggiati del traffico urbano (PPTU), Piani esecutivi del traffico urbano (PETU) e Piano direttore e attuativo della sicurezza stradale urbana (PSSU). I vari PPTU sono definiti a livello dei singoli Municipi: la Giunta Comunale ha approvato tra il 2003 e il 2005 i Piani dei Municipi II, III, VI, IX, X, XI e XV, e recentemente quelli dei Municipi IV, VII, VIII e XII (DGC 230/2009 e 81, 82 e 83/2010); in ogni caso, essendo piani di breve periodo, andrebbero aggiornati nel corso del tempo. Al momento mancano i Municipi V, XIII, XVII e XX, anche se nel primo caso esiste il Piano dell'ambito stradale di Via Tiburtina e Via dei Monti Tiburtini. Sono invece in corso di redazione i PPTU dei Municipi I, XVI e XVIII, mentre è in fase di approvazione quello del XIX. I corrispondenti PETU vengono approvati con DGC (o con Ordinanza del Sindaco Commissario, ove facenti parte del relativo Piano di interventi emergenziali), anche accorpati in lotti di appalto, sulla cui base viene bandita la gara per la realizzazione delle opere.

2010) delle opere strategiche strutturali previste. Stabilisce infatti le linee di indirizzo per l'aggiornamento e la redazione degli strumenti di pianificazione della mobilità, ed è finalizzato a migliorare l'offerta di trasporto attraverso il rafforzamento dei sistemi collettivi e ad incentivare gli spostamenti intermodali per persone e merci.

Le azioni di breve periodo del PSMS riguardano una migliore regolazione e controllo dell'accesso alle diverse fasce della città (tra cui le ZTL e i bus turistici); la riduzione delle vittime della strada; la fluidificazione della rete stradale; la riorganizzazione della rete di bus e tram; lo sviluppo dei servizi e degli incentivi per la mobilità sostenibile; la sperimentazione delle innovazioni tecnologiche nel campo della mobilità; una diversa logistica merci nel centro storico; la riduzione dell'inquinamento ambientale e acustico.

Le azioni di più lungo periodo riguardano invece il potenziamento del sistema ferroviario metropolitano e regionale; l'estensione delle linee di metropolitana; la realizzazione dei corridoi della mobilità; la navigabilità del Tevere; il completamento della rete autostradale intorno alla città e degli anelli tangenziali entro il GRA; l'aumento dei parcheggi di scambio e sostitutivi; la riorganizzazione degli ambiti strategici Eur-Litorale e tra il GRA e i Castelli romani; le infrastrutture fisiche e informatiche per la logistica merci.

1.5.3 Piano quadro della ciclabilità (DGC 87/2010)

Nell'ambito specifico della mobilità ciclabile, in attuazione del PSMS, è stato adottato il Piano quadro della ciclabilità (DGC del 24 marzo 2010, n. 87). Si tratta di uno strumento di indirizzo e programmazione delle azioni necessarie per lo sviluppo dell'uso delle biciclette a Roma, in termini di infrastrutture, politiche e servizi. È previsto in particolare il completamento della rete di percorsi ciclabili radiali e tangenziali sulla viabilità principale; la realizzazione di reti locali per raggiungere i servizi di quartiere e i nodi di scambio del Tpl; la creazione di parcheggi per bici nei punti di interscambio (possibilmente coperti e presidiati), nelle scuole e nelle università; l'aumento delle postazioni del *bike sharing* e la sua integrazione con il sistema Metrebus; l'estensione dell'orario e/o dei giorni nei quali è possibile trasportare le bici in metropolitana; la sperimentazione del trasporto di bici su bus e tram; l'incentivo alla diffusione di mezzi a pedalata assistita, tra cui i risciò.

1.5.4 Modifiche al regolamento comunale taxi e NCC (DCC 58/2010)

Il Consiglio Comunale ha approvato una serie di modifiche al Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, al fine di aggiornare la struttura tariffaria dei taxi e rendere più efficace il sistema sanzionatorio per tassisti e noleggiatori (DCC del 14 luglio 2010, n. 58). Tale Delibera è stata oggetto di un'audizione dell'Agenzia presso le competenti Commissioni consiliari, durante la quale sono stati affrontati gli effetti degli aumenti tariffari e delle modifiche al sistema sanzionatorio, nonché i temi lasciati irrisolti (cfr. Par. 6.4.1).

I cambiamenti tariffari, che incidono sull'art. 30 del Regolamento, riguardano:

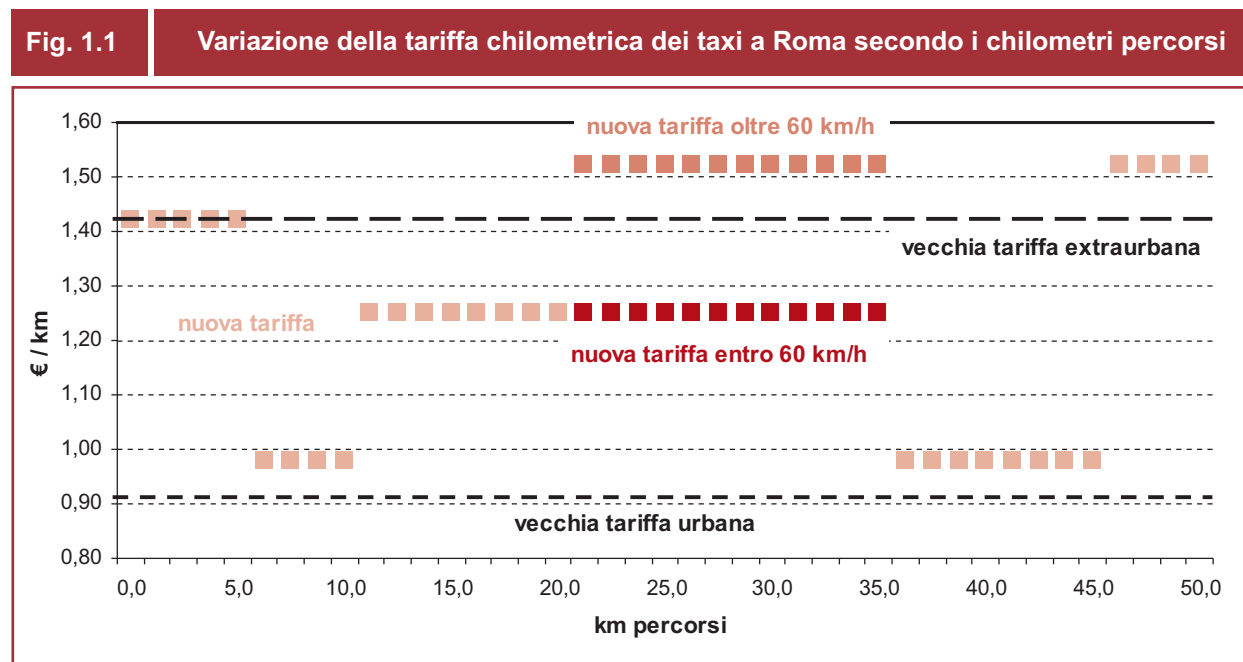
- la sostituzione della vecchia tariffa urbana ed extraurbana con un complesso sistema basato sulla progressione chilometrica (Tav. 1.3 e Fig. 1.1), che rappresenta un *unicum* in Italia e che comporta nel complesso un aumento significativo del costo per il cliente, soprattutto per le corse brevi di pochi chilometri (cfr. Par. 3.4.2);
- l'aumento del costo orario da 23,70 a 25 euro e dell'importo fisso alla partenza da 2,80 a 3 euro;
- la limitazione dello sconto per le corse verso gli ospedali al solo Bambino Gesù (-50%);
- l'aumento di 5 euro più il supplemento bagagli per le tariffe predeterminate da e verso gli aeroporti, nonché l'introduzione di nuove tariffe fisse per la nuova Fiera (25 euro) e il polo direzionale del Castello della Magliana (30 euro);
- l'obbligo di emissione di *"ricevute automatiche complete di numero di licenza, giorno e ora del viaggio, durata in chilometri e minuti, tariffe applicate e riferimenti per eventuali reclami"*;
- la possibilità per la Giunta e il Consiglio di *"allineare le tariffe del servizio taxi al tasso di inflazione reale"*.

Per quanto riguarda infine il sistema sanzionatorio, oltre all'obbligo di indossare un abbigliamento consono, viene inserito il nuovo art. 33-bis, che introduce una nuova fattispecie, ossia la sospensione temporanea della licenza taxi o dell'autorizzazione NCC per temporanea inidoneità psicofisica, avvio di procedimenti penali e condanna in primo grado. Durante il periodo di sospensione, che non esclude le ulteriori sanzioni previste dall'art. 33, è comunque possibile farsi sostituire da un collaboratore familiare abilitato, riducendo in tal modo la severità del disposto.

Tav. 1.3 Confronto tra le vecchie e le nuove tariffe taxi a Roma (€)

Tariffe	Applicazione	Tariffa chilometrica	Tariffa oraria	Importo fisso alla partenza	
Vecchie	Urbana	0,92	23,70	2,80	
	Extraurbana	1,42	-		
Nuove	Entro 5 km	1,42	25,00	3,00	
	Tra 5 e 10 km	0,98	25,00		
	Tra 10 e 20 km	1,25	25,00		
	Tra 20 e 35 km	Entro 60 km/h	1,25		25,00
		Oltre 60 km/h	1,52		-
	Tra 35 e 45 km	0,98	25,00		
	Oltre 45 km	1,52	25,00		

Fonte: DCC 58/2010.



Fonte: elaborazione Agenzia su DCC 58/2010.

1.6 Igiene urbana

1.6.1 Soppressione delle Autorità d'Ambito (L. 42/2010)

La legge 26 marzo 2010, n. 42 (conversione del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2), ha modificato l'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finan-

ziaria 2010), con il risultato che a partire dal 27 marzo 2011 saranno soppresse le Autorità d'Ambito (AATO) per la gestione dei rifiuti e che l'articolo 201 del Codice ambientale (D.Lgs. 152/06) di istituzione delle AATO sarà abrogato.

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.

Fermo restando questo, le regioni entro il 27 marzo 2011 dovranno assegnare le competenze che gli artt. 201 e ss. del Codice Ambientale attribuivano alle AATO nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. Tali principi sembrerebbero quindi orientati ad attribuire ai comuni la responsabilità organizzativa della raccolta e del trasporto dei rifiuti, mentre il soggetto amministrativo più idoneo a coordinare la gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO (e quindi a gestire le gare, gli affidamenti, i rapporti contrattuali con il soggetto gestore e la gestione dei rifiuti) sembrerebbe la provincia, il cui territorio in genere si avvicina a quello degli ATO.

L'ATO di Roma, però, rappresenta un caso a sé, in quanto il territorio delimitato dalla Regione Lazio sembrerebbe ora, nelle intenzioni della nuova Amministrazione, coincidere con quello del solo Comune di Roma: in questo caso sarebbe dunque ragionevole lasciare tutte le competenze all'amministrazione capitolina stessa.

1.6.2 Scadenza della concessione rifiuti a Roma (L. 166/2009)

L'attuale concessione per la gestione dei servizi relativi allo spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti

solidi urbani e quelli speciali assimilabili agli urbani nel Comune di Roma è stata affidata con DCC 141/2000 ad AMA s.p.a. (a seguito di trasformazione dell'Azienda Speciale A.M.A.), per la durata di 15 anni (quindi fino al 2015). Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per il servizio di gestione dei rifiuti erogato mediante società *in house* prospetta però la cessazione dell'affidamento ad Ama, nell'attuale assetto, a far data dal 31 dicembre 2011 (cfr. Par. 1.1.8).

Pertanto, entro tale data – una volta acquisite ufficialmente le funzioni dell'AATO – il Comune di Roma dovrebbe indire una gara per la selezione del nuovo gestore, ovvero per la scelta del socio privato in partecipazione non inferiore al 40%, ovvero continuare con l'affidamento *in house* ad Ama chiedendo all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato una deroga alla disciplina delle gare.

1.6.3 Criteri raccolta differenziata (DGR Lazio 310/2009 e 376/2010)

La Regione Lazio, nelle more dell'adozione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del decreto di cui all'art. 205 del D.Lgs. 152/2006 per la fissazione dei criteri e della metodologia di calcolo delle percentuali di raccolta differenziata, ha stabilito un suo "Metodo standardizzato di certificazione della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" (DGR 310/2009).

Il metodo è diretto a tutte le amministrazioni comunali responsabili della gestione della raccolta dei rifiuti urbani che provvederanno ad aggiornare i propri Regolamenti sulla raccolta differenziata, prevedendo espressamente almeno i seguenti elementi: le finalità, l'organizzazione del servizio, le modalità di conferimento, le tipologie di rifiuto differenziato, i punti e gli orari di raccolta, le forme di partecipazione dei cittadini e delle Associazioni, le sanzioni; i comuni dovranno inoltre utilizzare il logo regionale, oltre a quello comunale, sui contenitori e sulla segnaletica della raccolta differenziata.

La Regione provvederà a validare i dati ricevuti, sulla base delle verifiche di competenza, con approfondimenti da effettuare su di un campione casuale pari ad almeno il 10% dei comuni (che potrebbe quindi paradossalmente non includere Roma) che si impegnano a fornire, a semplice richiesta, copia conforme all'originale di tutta la documentazione giustificativa. Le percentuali di raccolta differenziata/anno raggiunte da ciascun comune saranno certificate in un elenco riepilogativo regionale.

⁶¹ La proposta di L.R. 454/09 prevedeva un ATO costituito dal Comune di Roma, Ciampino e Fiumicino.

Il 7 agosto 2010 la Giunta della Regione Lazio ha quindi approvato le percentuali di raccolta differenziata ufficiali per il 2008 di tutti i comuni (DGR 376/2010), al lordo degli scarti e sovralli. Il Comune di Roma, con il 20% di raccolta differenziata, è il secondo capoluogo laziale dopo Latina (30%); fra tutti i comuni della Regione Lazio, solo 35 presentano percentuali di raccolta differenziata superiori al 20%. La Provincia di Roma, con 4 comuni al di sopra del 20% di differenziata, raggiunge appena il 15,9%, facendo comunque meglio della media regionale (15%).

1.6.4 Contratto di Servizio (DGC 33/2004)

Con DGC del 1 luglio 2010, n. 197, la Giunta capitolina ha approvato la proroga fino a tutto il 2010 del Contratto di Servizio stipulato con Ama per la gestione del servizio rifiuti a Roma. Il contratto vigente è quindi ancora quello stipulato in relazione al periodo 2003/2005 (DGC 33/2004) e successivamente prorogato con le seguenti DGC: 1/2006 (I sem. 2006); 48/2006 (II sem. 2006); 10/2007 (anno 2007); 629/2007 (anno 2008); 19/2009 (I sem. 2009); 452/09 (I sem. 2010).

Le linee guida per il nuovo Contratto di Servizio (cfr. Relazione 2009, Par. 4.1.2) sono state riproposte dalla Giunta Comunale già nell'aprile 2009, ma la deliberazione non è stata ancora adottata dal Consiglio Comunale, richiedendo così l'ulteriore proroga del vecchio contratto. Il Piano Esecutivo di Gestione 2010-2012 del Comune di Roma riporta, fra gli obiettivi del Dipartimento, la sottoscrizione del nuovo contratto, secondo una tempistica che fissa al 30 ottobre la proposta dello schema contrattuale da parte della Giunta e entro la fine del 2010 il perfezionamento dell'accordo fra le parti.

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 del verde urbano non di pregio (cfr. Par. 1.11.5), demandando la regolazione dei rapporti ad uno specifico atto convenzionale con il Dipartimento (artt. 3 e 4 del CdS).

1.6.5 Piano finanziario Ama 2010 (DCC 57/2010)

Con DCC del 2 luglio 2010, n.57, è stato approvato il Piano finanziario per la determinazione della Tariffa rifiuti 2010. Il nuovo Piano prevede un costo complessivo pari a 630 milioni di euro, calcolato in base ai consuntivi di costo del 2009 (aggiornati per tenere conto dell'inflazione programmata e del costo d'uso del capitale), cui si aggiungono circa 46 milioni per il potenziamento del servizio nel 2010. L'obiettivo di ef-

ficienza è pari al 4% calcolato sui costi operativi. Il raggiungimento del fabbisogno è garantito da tariffe domestiche invariate, a fronte di un aumento delle tariffe non domestiche.

L'obiettivo dichiarato in termini di raccolta differenziata è il 24%, che dovrebbe essere garantito sia dall'estensione della raccolta porta a porta, sia dall'applicazione del nuovo metodo di raccolta integrato duale (domiciliare per umido e indifferenziato e di prossimità per le principali frazioni differenziate), sia dall'incremento della frequenza di svuotamento dei cassonetti bianchi e blu (carta e multimateriale).

Dal punto di vista della pulizia della città, il nuovo modello operativo prevede la divisione del territorio in 11 distretti e 356 aree elementari, con corrispondenza fra aree e responsabilità degli interventi di pulizia e raccolta. L'organizzazione si articola in un servizio base di pulizia delle strade principali che si svolge con una frequenza media pari a 1,5 volte al giorno; un servizio globale di pulizia meccanizzata e lavaggio strade e marciapiedi (0,8 volte al giorno) e un servizio mirato con spazzatrici meccanizzate riservato alle aree turistiche e commerciali (0,4 interventi al giorno). Il nuovo modello di pulizia nel 2009 era attivo sul 73% della città e nel febbraio 2010 è stato esteso a tutta Roma.

Oltre alla pulizia e alla raccolta, Ama gestisce altri servizi istituzionali finanziati dalla tariffa: 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.

1.6.6 Regime tributario e nuovo Regolamento Ta.Ri. (DGC 203/2010 e DCC 56/2010)

Il Comune di Roma ha recepito il portato interpretativo della sentenza n. 238/2009 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. Secondo la giurisprudenza citata, alla tariffa non deve pertanto essere applicata l'IVA. Il Comune ha quindi modificato la Convenzione di riscossione della tariffa con Ama per l'anno 2010 (DGC 103/2010), istituendo nel proprio Bilancio 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 56/2010, il nuovo "Regolamento per l'applicazione sperimentale della tariffa per la ge-

stione dei rifiuti urbani nel Comune di Roma”, integrando l’affidamento già in essere nei confronti di Ama, prevedendo una diversa modalità di applicazione e riscossione della 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 alla 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.

Sempre in tema di tariffa, si ricorda infine che il 30 giugno 2010 è scaduta l’ultima “moratoria” per il pas-

saggio dalla Tarsu alla Tia, concessa dal Decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, art. 8, c. 3.

1.6.7 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. Per esigenze di esposizione, il dettaglio della nuova normativa è trattato nel Cap. 3, Par. 3.6.

1.7 Energia elettrica e gas

La normativa riferita ai servizi energetici è essenzialmente nazionale e la regolamentazione è prodotta in massima parte dall’Autorità per l’energia elettrica e il gas (di seguito, AEEG).

Nel 2010, le principali novità normative che riguardano gli enti locali e i cittadini sono, a livello nazionale, la scadenza ultima delle concessioni di distribuzione del gas non affidate tramite gara (tra cui quella in favore di Italgas per l’erogazione del servizio nel Comune di Roma) e, a livello di regolazione dell’AEEG, l’obbligo di applicazione delle tariffe biorarie alla maggior tutela e l’entrata a regime dei bonus per elettricità e gas.

1.7.1 Affidamento del servizio di distribuzione del gas nel Comune di Roma (DGC 412/2009)

La gestione della rete di distribuzione di gas è stata affidata dal Comune di Roma ad Italgas in virtù di una concessione trentennale rilasciata nel 1991 (contratto di concessione approvato con DCC 13/1991, che ha sostituito il precedente contratto del 1980, annullato e revocato) e modificata nel 2005 mediante un atto aggiuntivo, sottoscritto di comune accordo fra le parti (DCC 375/2005), che ha adeguato la concessione alla normativa comunitaria e nazionale e ne ha di conseguenza anticipato la scadenza al 31 dicembre 2009.

Con DGC 412/2009, il Comune di Roma ha quindi avviato la procedura di gara per l’affidamento della nuova concessione gas (che in base alle norme vigenti avrà durata pari a 12 anni) e nominato il responsabile del procedimento. La società Italgas prosegue nella gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, alle stesse condizioni stabilite nell’atto aggiuntivo di cui alla DCC 375/2005, ovvero:

- versamento del canone di concessione a favore del Comune di Roma;
- realizzazione degli investimenti e delle opere concernenti il Piano straordinario di ammodernamento della rete;
- attuazione del programma pluriennale di rinnovo dei gruppi di misura.

Il nodo amministrativo principale è che non è ancora stato approvato in via definitiva il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico che deve definire gli ATM (ambiti territoriali minimi; vedi oltre), anche se non esistono norme che vietano all’ente locale di indire la gara alla scadenza della concessione anche in mancanza della definizione dell’ATM⁶². Viceversa, alcune sentenze del Tar Lombardia - Brescia (sentenze 730/08 e 49/2010) e pronunciamenti dell’AGCM (AS 673 e AS 674 del 4 febbraio 2010) sostengono esplicitamente l’opportunità dell’iniziativa comunale ai fini del proseguimento del processo di liberalizzazione, in assoluta compatibilità con le norme europee sulla concorrenza.

⁶² Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato articolo 46-bis sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro per i Rapporti con le Regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e l’Autorità per l’energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l’ambito non può essere inferiore al territorio comunale (nuova formulazione della normativa introdotta con l’art. 23-bis).

Rimane il rischio che nel periodo di preparazione del bando intervengano altre variazioni alla normativa o che venga costituito un ATM diverso dall'ambito comunale: ciò, nel migliore dei casi potrebbe determinare l'insorgenza di un contenzioso per valutare il diritto del Comune ad andare avanti autonomamente, ovvero potrebbe invalidare tutti i lavori e le spese già sostenuti, dovendo ricominciare a livello di ATM.

Dal punto di vista tecnico, comunque, il primo passo consiste nell'indire una gara europea per selezionare l'*advisor* che aiuterà l'amministrazione nella predisposizione del bando per la concessione, che in ogni caso deve rispettare quanto stabilito nel Decreto Ambiti approvato il 17 aprile 2010 dal Ministero dello Sviluppo Economico. Il Decreto Ambiti regola i rapporti fra comuni appartenenti al medesimo ambito, quelli con il soggetto gestore della gara e quelli con il gestore del servizio, definendo altresì gli obblighi informativi, la proprietà degli impianti e i criteri di valutazione, oneri e rapporti economici fra le parti, i requisiti per la partecipazione alla gara e i parametri per la valutazione delle offerte. Nello stesso decreto sono inoltre approvati gli schemi-tipo per il bando, il disciplinare e tutta la documentazione inerente la gara.

L'AEEG ha identificato i bacini ottimali di utenza in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi, arrivando a individuare una soglia minima ottimale di 250mila-350mila punti di riconsegna per ambito. In base a tale soglia e tenendo conto dei vincoli impiantistici e geografici esistenti, è stata avanzata una prima ipotesi di suddivisione del territorio nazionale in 44 ambiti minimi (AEEG, DCO 15/08); in seguito all'attività di consultazione, però, tale numero è stato portato a 59, in modo da consentire alle imprese un periodo transitorio per favorire un processo di aggregazione verso un'organizzazione più efficiente. Il Ministero ha poi elaborato una bozza di decreto che portava il numero degli ambiti a 127, ottenendo comunque il parere favorevole dell'AEEG, in quanto l'ipotesi non scende al di sotto dei 100mila punti di riconsegna per ambito, livello dimensionale oltre il quale diminuisce sensibilmente l'effetto delle economie di scala.

1.7.2 Regolamentazione AEEG

Dal punto di vista della regolazione della qualità (continuità e sicurezza della fornitura, qualità commerciale) non sono intervenute modifiche rilevanti, in quanto i testi integrati relativi a questi aspetti sono riferiti al periodo 2008-2011 per l'elettricità e al periodo 2009-2012 per il gas.

Tariffe elettriche biorarie

Dal punto di vista dei cittadini, nel 2010 sono entrate in vigore le tariffe elettriche biorarie per tutti i clienti del mercato di maggior tutela dotati di misuratore elettronico riprogrammato. Questa disposizione è finalizzata ad avvicinare il prezzo dell'energia al costo di produzione, più basso nelle ore vuote e più alto nelle ore di punta in quanto, per far fronte alla maggiore domanda, vengono avviati impianti di generazione più costosi, che godono di premi di disponibilità. Questo andamento del prezzo, oltre ad essere più coerente con il mercato concorrenziale, dovrebbe indurre una rimodulazione dei consumi verso le ore vuote, in direzione di un uso più efficiente del sistema elettrico, sia per quanto riguarda l'utilizzo della capacità di generazione disponibile, sia per quanto riguarda il carico delle reti di trasporto.

I prezzi biorari sono diventati obbligatori nel regime di maggior tutela dal 1 luglio 2010 e l'effettiva applicazione, condizionata alla presenza del contatore elettronico, sarà progressiva. Le ore in cui il prezzo dell'energia elettrica è più alto sono quelle dalle 8 alle 19 dei giorni lavorativi; fino a tutto il 2011 la differenza sarà solo il 10%, per far abituare i clienti alle diverse abitudini di consumo, ma è possibile richiedere l'applicazione dei prezzi effettivi anche da subito; in caso contrario questi diventeranno comunque operativi dal gennaio 2012.

Il sistema di prezzi biorari, che ha lo scopo di ridurre le produzioni di punta più costose, determina anche dei risparmi per le famiglie se una quota sufficiente dei consumi viene concentrata nelle ore vuote. Se invece le famiglie non reagiscono alle differenze di tariffa, il sistema biorario – a parità di consumo complessivo – determina un aumento della spesa.

Bonus elettricità e gas

L'avvicinamento dei prezzi ai costi effettivi di produzione e trasporto dell'energia è stato preceduto dall'introduzione di un regime di agevolazione per le famiglie in stato di disagio economico, per le famiglie numerose e per i malati che usano macchinari medicali energivori. Dopo la sperimentazione avviata nel gennaio 2009, nel 2010 è infatti diventato operativo in via ordinaria il bonus sociale sulla spesa elettrica e sul gas. Nel 2010 hanno richiesto e ottenuto il bonus elettrico 1,53 milioni di famiglie e 300.000 lo hanno ottenuto per il gas. Per le famiglie in stato di disagio economico è prevista una soglia ISEE pari a 7.500 euro (3 kW di potenza impegnata per nuclei fino a 4 persone; 4,5 kW oltre le 4 persone) e per le famiglie numerose (con più di tre figli a carico) una soglia ISEE di 20.000 euro (4,5 kW di potenza). Esiste poi un bonus di 138 euro dedicato agli ammalati che uti-

lizzano apparecchiature energivore. Tutti i bonus sono cumulabili.

Quello del gas vale per le forniture di gas metano e varia in base al numero di componenti il nucleo familiare, la fascia climatica di residenza e la tipologia di uso del gas (acqua calda e cottura, riscaldamento o tutti e tre insieme), in modo da coprire in media il 15% della spesa familiare per il gas. Può andare da un minimo di 26 euro (solo cucina e acqua calda) a un massimo di 236 euro per le famiglie numerose, resi-

denti in una zona fredda e per tutte le tipologie d'uso. Il bonus elettrico varia invece solo in base al numero di componenti il nucleo familiare e può andare da un minimo di 56 euro (1-2 componenti) a 124 euro (per più di 4 componenti).

I bonus sull'energia sono finanziati mediante una apposita voce tariffaria e vengono applicati a tutti i clienti aventi diritto, indipendentemente dal fornitore del servizio; vanno richiesti annualmente e vengono riconosciuti in forma di sconti sulla bolletta.

1.8 Illuminazione pubblica

1.8.1 Scadenza della concessione di illuminazione pubblica a Roma (DCC 29/1997)

Il servizio di illuminazione pubblica è erogato su tutto il territorio del Comune di Roma da Acea s.p.a. in forza di una concessione in esclusiva (DCC 29/1997), cui ha fatto seguito una concessione d'uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (DGC 897/1999, con decorrenza dal 1 gennaio 1998). Nell'aprile 2005, Acea ha trasferito il ramo d'azienda Illuminazione Pubblica alla controllata Acea Distribuzione, cui ha affidato in appalto la gestione del servizio.

Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per il servizio di illuminazione pubblica erogato mediante società già quotata in borsa alla data del 1 ottobre 2003 prospetta però il mantenimento dell'affidamento ad Acea, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015 (cfr. Par. 1.1.8).

1.8.2 Aggiornamento contrattuale e Piano Luce (DGC 3/2007 e DGC 252/2010)

Il vigente Contratto di Servizio (approvato con DGC 3/2007 e relativo al decennio che va dal 1 giugno 2005 al 31 maggio 2015), agli articoli 6.7 e 9.2, prevede che nel corso del 2011 le parti procedano ad una nuova negoziazione dei parametri qualitativi e quantitativi funzionali all'aggiornamento del sistema di penali, alla pianificazione degli investimenti e alla definizione degli obiettivi di efficienza, tenendo conto dei miglioramenti realizzati nel primo quinquennio sulle reti e sugli impianti. L'aggiornamento dei termini

del contratto entrerà quindi in vigore dal 1 gennaio 2012.

In quest'ottica, sembra significativa la recente approvazione da parte della Giunta romana del Piano Luce 2010/2013 (DGC del 3 agosto 2010, n. 252). Il piano prevede l'ampliamento e il potenziamento del servizio di illuminazione pubblica su tutti i municipi romani, con una maggiore attenzione alle zone periferiche. Gli interventi previsti nell'allegato tecnico riguardano circa 1.400 km di rete (di cui più di 1.000 dedicati a nuovi impianti) e coinvolgono circa 3.600 strade. Complessivamente si tratta di quasi 53.000 nuovi punti luce (40.000 da installare *ex novo* su quasi 3.000 strade e i rimanenti da potenziare/completare) che dovrebbero essere realizzati progressivamente nell'arco di un decennio, con interventi prioritari su alcune zone più critiche dei Municipi IV, VIII, X e XIII.

Circa il 10% delle nuove strutture saranno realizzate e finanziate da consorzi di recupero urbano o da privati che costruiscono immobili in zone di nuova urbanizzazione della città. L'importo degli investimenti da affidare invece alla realizzazione di Acea con finanziamento da parte del Comune è stimato dall'azienda intorno ai 180 milioni di euro, cui se ne aggiungerebbero altri 20 già impegnati per il 2010 e destinati a finanziare il raddoppio dei punti luce da installare nell'anno (da 3.000 a 6.000). Fra le altre cose, nell'arco del 2010 saranno impiegate circa 2.000 lampade a LED che garantiscono un forte risparmio energetico.

I nuovi punti luce previsti (con una densità standard di un punto luce ogni 27 metri di rete) sono pari a circa il 24% della consistenza attuale degli impianti esistenti, con un ampliamento della rete pari a circa il 15%.

1.9 Servizio idrico integrato

Il settore idrico presenta le caratteristiche strutturali del monopolio naturale, pertanto la competizione è limitata alla scelta del soggetto gestore del servizio (concorrenza per il mercato).

In passato, le riforme che hanno interessato il settore, in primo luogo la L. 36/94, poi recepita nel D.Lgs. 152/06, hanno rimodellato il sistema di organizzazione dei servizi idrici prevedendo una netta separazione delle funzioni di indirizzo, regolazione e controllo da quelle di gestione. Le prime sono state riservate alle Autorità d'Ambito territoriale ottimale (di seguito AATO), a cui partecipavano necessariamente gli enti locali; all'attribuzione delle seconde provvedevano poi le AATO stesse tramite affidamento del servizio ai gestori, ai quali è richiesto di operare nelle condizioni e nei modi prestabiliti tramite il Piano d'Ambito e la Convenzione di Gestione. Nel prossimo futuro, le attività di controllo sul settore idrico potranno avvalersi delle informazioni rese disponibili tramite il Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIVIRI) implementato dalla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (di seguito, Co.N.Vi.R.I.) al fine di raccogliere, elaborare e fornire dati sullo stato delle infrastrutture, organizzazione e funzionamento dei servizi idrici, livello delle tariffe, investimenti e funzionamento delle AATO.

A solo titolo indicativo, al fine di far comprendere la complessità del tema della qualità del servizio, si riporta una lista dei numerosi attori protagonisti, a vario titolo e con differenti obiettivi, delle attività di controllo a Roma: il Co.N.Vi.R.I., l'Istituto Superiore di Sanità, le ASL, i carabinieri del NOE, il Corpo Forestale dello Stato, l'ARPA Lazio, il Garante Regionale del SII della Regione Lazio, il Servizio tutela acque della Provincia di Roma, l'Autorità di Bacino del Fiume Tevere, il Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana del Comune di Roma, l'AATO e infine Acea Ato2 stessa.

1.9.1 Soppressione delle Autorità d'Ambito (L. 42/2010)

Con riferimento all'organizzazione del servizio e analogamente a quanto previsto nel settore rifiuti (Par. 1.6.1), il D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in legge 26 marzo 2010, n. 42, ha introdotto all'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il comma 186-bis, che impone la soppressione

delle Autorità d'ambito (di seguito: AATO) entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge; inoltre lo stesso provvedimento ha previsto che le regioni attribuiscano con legge le funzioni già esercitate dalle AATO, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In particolare, la data di soppressione delle AATO dovrebbe essere il 27 marzo 2011 se si prende come riferimento la data della L. 42/10, secondo l'interpretazione prevalente, o il 1 gennaio 2011 se si prende come riferimento la data della L.191/09⁶³.

Per quanto riguarda l'ATO 2, gli enti locali convenzionati non hanno proceduto alla costituzione dell'AATO ai sensi dell'articolo 148 del D.Lgs. 152/06, né la Regione Lazio ha ancora provveduto alla rideterminazione degli ATO ai fini della attribuzione delle funzioni in materia di SII alle province o, in alternativa, ad una delle forme associative tra comuni, in base quanto disposto dalla L. 244/07. A seguito dell'abolizione dell'art. 148 del D.Lgs. 152/06, poiché la convenzione di cooperazione tra i comuni dell'ATO 2, sottoscritta nel 1997, non presenta alcun riferimento all'AATO, l'operatività della stessa è legata a quanto disposto dal vigente articolo 13 del D.Lgs. 265/2000, in base al quale le competenze del SII dovrebbero permanere in capo ai comuni, i quali possono esplicitare tali funzioni anche tramite convenzioni di cooperazione. Sostenendo tale posizione, al fine di garantire la continuità del SII, la Conferenza dei Sindaci dell'ATO 2 nella riunione del 5 luglio 2010 ha deliberato di mantenere le competenze e l'operatività della Conferenza stessa, della Consulta d'Ambito e della Segreteria Tecnica Operativa così come stabilito dalla Convenzione di Cooperazione, attualmente in vigore, fino al momento della nuova regolamentazione in materia da parte della Regione Lazio.

1.9.2 Scadenza della concessione del Servizio Idrico Integrato

L'atto di affidamento di gestione del pubblico servizio di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue nel Comune di Roma ad Acea s.p.a., per il tramite della società controllata Acea ATO2 s.p.a., (società a prevalente capitale pubblico locale) è avvenuto con deliberazione n.1/1999 della Conferenza dei Sindaci.

⁶³ È questa la posizione dubitativa proposta dalla Segreteria tecnica Operativa (STO) dell'ATO 2 Lazio nella riunione della Conferenza dei Sindaci del 5 luglio 2010.

La forma di *governance* adottata è una convenzione di cooperazione tra i Comuni e la Provincia di Roma, costituenti l'ATO 2 Lazio Centrale - Roma, sottoscritta il 9 luglio 1997 e aggiornata con DCC 149/2003.

Sempre la Conferenza dei Sindaci, con deliberazione 1/2002, ha approvato la Convenzione di Gestione ed i suoi allegati, i Patti Parasociali ed il Sindacato di Voto; la suddetta Convenzione è stata successivamente approvata con DGC 433/2002 e successivamente dal Consiglio Comunale di Roma con DCC 6/2004.

Con la medesima Convenzione, sono stati affidati ad Acea in concessione d'uso trentennale (decorrenza 1 gennaio 2003), i beni demaniali comunali relativi agli impianti del servizio idrico integrato, mentre l'acqua è derivata dalle fonti di approvvigionamento in virtù di concessioni, a durata pluriennale, rilasciate dalla Regione Lazio e dalla Provincia.

La riforma normativa sull'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica voluta dall'articolo 23-bis del D.L. 112/2008 e da ultimo il D.L. 135/2009, convertito con modificazioni nella L.166/2009, hanno apportato rilevanti novità in tema di modalità di affidamento del SII e di durata del periodo transitorio, che incideranno significativamente sulle attuali concessioni stipulate tra gestori ed enti locali⁶⁴.

In riferimento alla scadenza delle concessioni, la normativa nazionale ha imposto diverse ipotesi di cessazione in base alle modalità attraverso cui è avvenuto l'affidamento e alla natura giuridica del gestore, distinguendo tra affidamento *in house*, affidamento a società mista e affidamento a società a partecipazione pubblica quotata in borsa.

Per gli affidamenti diretti, vigenti alla data del primo ottobre 2003 in favore di società quotate e loro controllate (tra i quali può essere inquadrato l'affidamento del SII nell'ATO 2 Lazio Centrale ad Acea Ato 2), sono previste due distinte ipotesi di cessazione:

- la cessazione alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015;
- la cessazione (qualora non si verificano tali condizioni), improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Inoltre, poiché Acea Ato 2 risultava affidataria dei servizi di gestione delle acque delle fontane e fontanelle artistiche e monumentali (DGC 657/03) e dei servizi idrici accessori quali impianti di innaffiamento, fontanelle, pozzuoli e idranti antincendio (DGC 4806/98), l'adeguamento alla normativa vigente ha richiesto una rivisitazione degli affidamenti effettuati. In particolare, il Comune di Roma, ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. 163/2006, ha affidato ad Acea Ato 2, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, la gestione dei servizi idrici accessori e quello delle acque delle fontane artistiche e monumentali, strettamente connesse al servizio idrico potabile, mentre per l'affidamento delle restanti attività (pozzi con impianti di irrigazione, fontane con circuito chiuso) dovrà provvedere con procedura di gara per appalto di servizi manutentivi.

Con riguardo alla gestione del SII, il Regolamento attuativo del 23-bis ha sottolineato espressamente i principi di autonomia gestionale del soggetto gestore, di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché di attribuzione esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse e ha previsto specifiche disposizioni esclusivamente per il SII.

Inoltre, per il settore idrico, è possibile l'opzione per l'affidamento *in house*. Nella richiesta del parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM), l'ente affidante deve dimostrare l'esistenza di specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione *in house* non distorsiva della concorrenza e quindi non svantaggiosa per i cittadini rispetto a una modalità alternativa di gestione; in particolare, sarà necessario dimostrare:

- la chiusura dei bilanci in utile, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico;
- il reinvestimento nel servizio almeno dell'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento;
- l'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore;
- il raggiungimento di costi operativi medi annui con un'incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore.

Tali condizioni devono essere verificate annualmente dall'ente affidante e trasmesse all'AGCM; in caso di mancato rispetto, l'ente affidante dovrà provvedere alla revoca dell'affidamento e al conferimento della gestione del servizio ai sensi dell'art. 23-bis.

⁶⁴ Con riferimento al periodo transitorio, la precedente formulazione dell'articolo 8 del D.L. 112/2008 disponeva la scadenza anticipata delle concessioni idriche rilasciate senza gara al 31 dicembre 2010.

1.10 Sociale

1.10.1 Farmacie comunali

L'azienda speciale Farmasociosanitaria Capitolina (di seguito, Farmacap) gestisce una parafarmacia e 42 farmacie comunali (a fronte di un totale complessivo di 718 sedi farmaceutiche a Roma), i servizi di prevenzione socio-sanitaria a favore di categorie in sofferenza sanitaria o sociale, nonché alcuni asili nido in regime di accreditamento.

Farmacap gestisce anche servizi ed attività collaterali alle ASL, la teleassistenza e il telesoccorso, le attività affidate dalla Amministrazione Comunale per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere socio-sanitario della collettività.

In tema di affidamento del servizio, la principale novità normativa che ha interessato il settore è la sua esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplina dettata dall'art. 23-bis; le farmacie comunali rimangono pertanto assoggettate alla L. 475/1968 (cfr. Par. 1.1.8).

Riguardo l'erogazione dei servizi, in attuazione dell'articolo 11 della L. 69/2009, il D.Lgs. 153/2009 ha definito nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

Tali nuovi servizi concernono:

- a) la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata;
- b) la collaborazione delle farmacie alle iniziative finalizzate a garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio;
- c) l'erogazione di servizi di primo livello, attraverso i quali le farmacie partecipano alla realizzazione dei programmi di educazione sanitaria e di campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale;
- d) l'erogazione di servizi di secondo livello rivolti ai singoli assistiti, in coerenza con le linee guida ed i percorsi diagnostico-terapeutici previsti per le specifiche patologie;
- e) l'effettuazione, presso le farmacie, nell'ambito dei servizi di secondo livello di cui alla lettera d), di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo;

- f) l'attività di prenotazione, per conto degli assistiti, di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, la possibilità di provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché il ritiro dei referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Dal punto di vista regolamentare, l'ultima revisione della pianta organica delle farmacie del Comune di Roma risale ormai al 2006⁶⁵, nonostante le disposizioni della Regione Lazio prevedessero che l'aggiornamento avvenisse entro il 30 giugno 2010⁶⁶. Infatti, ancora oggi gli esercizi farmaceutici sono distribuiti sul territorio nazionale sulla base di una pianta organica, la quale costituisce lo strumento tecnico-amministrativo attraverso cui viene attuata la "territorializzazione" del servizio farmaceutico con riferimento "all'area topografica del Comune e al numero di abitanti che vi risiedono"⁶⁷.

Sempre in ambito comunale, a seguito delle modifiche apportate in merito al corretto trattamento contabile di crediti solo parzialmente riconosciuti dall'Amministrazione Comunale, è stato finalmente approvato, con DGC 226/2010, il bilancio dell'esercizio 2007 di Farmacap.

Permane invece la criticità relativa alla perdurante assenza⁶⁸ di un Contratto di Servizio (cfr. Relazione annuale 2009, Par. 1.3.1), del relativo piano programma, e del bilancio economico di previsione pluriennale e annuale (2008 e 2009), atti fondamentali sanciti dall'art.114 del TUEL.

Nella definizione di tali atti, si auspica che l'Amministrazione individui con chiarezza i particolari obiettivi di pubblico servizio demandati alle farmacie comunali, quali ad esempio, le particolari politiche di prezzo calmierato per i farmaci senza obbligo di prescrizione e da banco, e la localizzazione delle nuove eventuali aperture in zone ritenute a bassa redditività per il privato.

1.10.2 Servizi funebri e cimiteriali

A Roma la gestione del servizio funerario, inteso come insieme unitario dei servizi cimiteriali, di tra-

⁶⁵ DGC 500/2007, così come integrata dalla DGC 237/2008.

⁶⁶ Vedi DGC 271/2010, Piano Esecutivo di Gestione 2010-2012.

⁶⁷ In tema di pianta organica, si veda R. Cifarelli, Brevi note sulla pianta organica delle farmacie alla luce di una recente decisione della Consulta (nota a Corte Costituzionale n. 295 del 2009), www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁶⁸ Nelle more della definizione del contratto complessivo, l'affidamento per la prosecuzione dei soli servizi di teleassistenza e telesoccorso (nell'ambito del progetto "Non più soli") avviene con Determinazione Dirigenziale a cadenza mensile.

sporto e onoranza funebre e dei servizi necroscopici, in precedenza gestito in economia, è stato affidato, fin dal 1998, all'Ama s.p.a. (allora Azienda Speciale).

Attualmente Ama, secondo quanto previsto dal Contratto di Servizio approvato con DGC 74/2007 ed avente scadenza nel 2011, cura la gestione di undici cimiteri, di cui tre definiti come urbani (Verano, Flaminio - Prima Porta e Laurentino) e otto classificati come suburbani e precisamente: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccarese, Ostia Antica, Parrocchietta, San Vittorino e Santa Maria di Galeria. La struttura dei cimiteri capitolini di Ama offre i servizi di accoglienza e sicurezza, illuminazione votiva (limitatamente al cimitero Laurentino), manutenzione verde privato, pulizia manufatti, inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione e cremazione.

Il servizio di illuminazione votiva nei restanti cimiteri romani viene invece svolto da Acea Distribuzione s.p.a. (gestione tecnica della rete e degli impianti), avvalendosi di AceaElectrabel Elettricità s.p.a. per gli aspetti connessi al rapporto commerciale di utenza.

Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per i servizi cimiteriali erogato mediante società *in house* prospetta però la cessazione dell'affidamento ad Ama, nell'attuale assetto, a far data dal 31 dicembre 2011 (cfr. Par. 1.1.8).

Le tariffe delle concessioni cimiteriali di aree e di loculi e dei diritti per le operazioni cimiteriali vengono adeguate annualmente in base all'indice ISTAT; in applicazione dell'art. 172, lett. e), del TUEL, concernente la determinazione delle tariffe ed i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale, la DCC 68/2010 ha approvato le nuove tariffe 2010.

L'Amministrazione comunale, con DGC 189/2010 (conformemente alla disciplina stabilita con DCC 27/2009), ha altresì fissato le nuove tariffe per il servizio di inumazione (320 euro) e di cremazione (310 euro per i residenti), assicurando altresì la gratuità nel caso di salme di persone indigenti o appartenenti a famiglie bisognose o per le quale vi sia disinteresse da parte dei familiari e applicando una riduzione del 10% della tariffa nel caso che l'operazione di inumazione o di cremazione riguardi i titolari della "Social Card".

1.10.3 Servizi alla persona

Il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, sulla base delle linee programmatiche del Sindaco per il mandato (DCC 24/2008) e degli indirizzi

politici dell'Assessore competente, ha elaborato una nuova ipotesi di innovazione complessiva dei servizi sociali della città di Roma, che troverà nel nuovo Piano Regolatore Sociale⁶⁹ il principale strumento operativo.

Nel frattempo, approvati i Piani Regolatori Sociali Municipali relativi all'anno 2009⁷⁰ (previsti dalla Regione Lazio con DGR 560/2008, per l'erogazione delle risorse di cui alla L. 328/2000), è in corso l'aggiornamento 2010 e l'elaborazione dei nuovi piani triennali.

Il vasto panorama dei servizi alla persona impedisce in questa sede un esame puntuale della normativa, del quadro regolatorio e degli strumenti di *governance* adottati dall'Amministrazione; ci limiteremo pertanto solo ad elencare alcuni di essi, la cui gestione viene operata dall'Amministrazione attraverso enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (aziende speciali), organismi strumentali per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale (istituzioni) e enti privati senza finalità di lucro (fondazioni).

L'azienda speciale Farmacap gestisce alcuni servizi ed attività collaterali alle ASL, la teleassistenza, e in generale le attività affidate dalla Amministrazione comunale per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere sociosanitario della collettività.

L'istituzione "Agenzia comunale per le Tossicodipendenze" svolge molteplici compiti che vanno dagli interventi di prevenzione dell'emarginazione e del disadattamento sociale, all'assistenza, alla riabilitazione e al reinserimento sociale.

La fondazione "Handicap: Dopo di noi - Onlus" ha la missione di dare casa e assistenza, per tutta la vita, a persone disabili che rimangono senza il sostegno familiare. La fondazione costruisce residenze che favoriscano le relazioni negli ambienti comuni e garantiscano contemporaneamente l'autonomia negli spazi individuali.

Le attività svolte da tali enti e organismi nell'ambito dei servizi alla persona non sono regolate da specifici Contratti di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto spesso enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori, quasi sempre nominati direttamente dall'Amministrazione comunale. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio.

⁶⁹ Il piano vigente è stato approvato con DCC 35/2004.

⁷⁰ Presa d'atto con DGC 200/2010.

1.10.4 Asili nido

La gestione degli asili nido nel Comune di Roma avviene sia in forma diretta da parte del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici (ex Dip. XI), sia mediante un regime di accreditamento e di convenzione con strutture private (tra cui anche Farmacap, inizialmente affidataria diretta in via sperimentale con DGC 500/2006, prorogata fino al 31 luglio 2008 con DGC 395/2007).

Il regime misto pubblico/privato convenzionato e la numerosa presenza di soggetti accreditati fa sì che il tema della valutazione della qualità del servizio sia prevalentemente incentrato sulla verifica dei requisiti e sulla valutazione dei reclami degli utenti.

Il Comune, con DGC 253/2010, ha approvato una nuova formula gestionale per il funzionamento e la gestione di sei nidi comunali – che vedranno la luce tra il 2010 e il 2012 – che prevede la concessione ad uso gratuito del bene/immobile a terzi, a fronte di tutti gli oneri di funzionamento e gestione dei servizi resi (compresa la disponibilità a favore dell'Amministrazione comunale del numero di posti dell'intera capienza delle strutture) nonché degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture, da porre a carico dei soggetti individuati con apposita procedura ad evidenza pubblica. Ai gestori verrà corrisposto dall'Amministrazione comunale un

importo massimo di 500 euro più IVA per posto/mese/bambino.

Le tariffe corrisposte dagli utenti per la fruizione dei servizi, sia per l'asilo nido che la refezione scolastica, sono approvate annualmente dal Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 172, lett. e), del TUEL; per il 2010 le tariffe sono state fissate dalla DCC 68/2010.

Per il servizio di refezione scolastica in particolare, e solo per la parte non legata alla istituzione del "tempo pieno scolastico", il Consiglio Comunale (DCC 74/2010) ha recentemente provveduto a modificare ed integrare i criteri di determinazione delle tariffe, introducendo tra l'altro una partecipazione alla spesa basata sull'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare del richiedente ed articolato per fasce tariffarie variabili a seconda delle corrispondenti fasce ISEE.

Sinteticamente, si passa da 3 a 18 fasce di reddito, con esenzione confermata per ISEE al di sotto di 5.166 euro e con aumenti progressivi che portano la tariffa ad un massimo di 80 euro (invece dei precedenti 41,32 euro) per ISEE oltre i 45.000 euro. Anche per gli asili nido è in corso una nuova rimodulazione delle tariffe (che terrà conto degli aumenti di costo del servizio intervenuti dall'anno 2000) e una diversa articolazione in funzione dell'ISEE e della composizione del nucleo familiare (c.d. quoziente familiare).

1.11 Cultura e tempo libero

1.11.1 Musei ed esposizioni

La normativa nazionale

"Teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli" sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

Il D.Lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio"⁷¹, nel definire le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, stabilisce che le stesse possano essere gestite sia in forma diretta che indiretta (art. 155, comma 1). La scelta della gestione indiretta "attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia", è fatta "al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali" (art. 115,

comma 4) ed è attuata "tramite concessione a terzi"⁷² [...] mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti" (art. 115, comma 3).

Il D.Lgs. 42/2004 individua inoltre i cosiddetti "servizi per il pubblico" (art. 117), ovvero quei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico (quali, ad esempio, servizi editoriali, vendita di riproduzioni di beni culturali, realizzazione di materiale informativo, beni librari archivistici, guida, caffetteria, ristorazione, guardaroba, organizzazione di mostre) con la possibilità di gestirli in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Al pari dell'attività di valorizzazione, la gestione dei servizi medesimi può essere attuata in forma diretta o indiretta.

⁷¹ Testo aggiornato, da ultimo, dai D.Lgs. 62 e 63/2008, nonché dalla L. 129/2008, di conversione del D.L. 97/2008.

⁷² La precedente formulazione dell'art. 115 prevedeva "l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni appartengono".

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (di seguito, MiBAC) ha affrontato negli ultimi anni il tema dell'affidamento dei *servizi aggiuntivi* anche definiti *servizi per il pubblico o servizi di accoglienza* negli istituti di cultura statali. Benché questa normativa non si applichi direttamente al Comune di Roma, l'interpretazione del MiBAC è comunque interessante.

La circolare n. 49 del 23 marzo 2009 "*Linee guida in materia di affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico negli istituti della cultura statali*" analizza e aggiorna gli indirizzi interpretativi e applicativi in materia di attivazione e affidamento in concessione dei servizi per il pubblico, disciplinati da ultimo dal D.M. 29 gennaio 2008.

Queste *linee guida* si soffermano sull'imprescindibilità del confronto concorrenziale in sede di affidamento all'esterno di servizi contendibili sul mercato e dunque di sicura rilevanza economica, sia che l'affidamento provenga dallo Stato, sia che derivi da organismi di diritto pubblico (anche se soggetti formalmente di diritto privato, ma sostanzialmente pubblicistici, perché partecipati da enti pubblici o attributari di missioni di tipo pubblicistico), essendo parimenti chiaro e definitivamente acquisito (nella recente e copiosa giurisprudenza comunitaria e nazionale) che il modello dell'*in house providing* implica in sostanza l'esclusione da partecipazioni private (e perciò esula *ex se* dall'ambito delle presenti linee guida).

La circolare sottolinea da un lato come l'integrazione di servizi sia un fattore di discrezionalità e non d'obbligo e dall'altro come – a seguito di apposito progetto e valutazione del migliore mix di servizi da offrire per migliorare la valorizzazione – gli istituti di cultura statali possano scegliere tra gestione diretta e indiretta. La gestione diretta è sicuramente auspicabile per quelle realtà di limitato interesse, che esercitano un limitato richiamo sul pubblico (in cui i servizi aggiuntivi non rappresenterebbero un *business* per gli operatori privati), la seconda quando, di contro, esista la possibilità di profitto per un privato.

Rispetto alla durata della concessione, viene proposto un periodo di otto anni, con il raggiungimento dell'equilibrio economico alla fine del primo quadriennio. La procedura di affidamento della concessione per la gestione indiretta può prevedere:

- la procedura aperta, con il criterio dell'offerta più vantaggiosa;
- la procedura di dialogo competitivo;
- le procedure di *project financing*.

Fatte salve necessità particolari, l'ipotesi ordinaria è quella della gara, con offerte orientate secondo le previsioni specifiche contenute nel bando, che devono

riflettere un progetto di valorizzazione elaborato dall'Amministrazione e suscettibile di integrazione ad opera dei concorrenti mediante le offerte. Alle altre due procedure si può ricorrere nel caso l'Amministrazione non sia in grado di elaborare un progetto di gestione e valorizzazione di massima.

Sulla tematica della valorizzazione del patrimonio culturale e della natura dei servizi aggiuntivi presso luoghi di interesse culturale ed artistico, un particolare cenno va rivolto al contenuto della sentenza della Corte di Cassazione Civile Sezioni Unite n. 12252 del 27 maggio 2009 e all'atto di segnalazione AS 569/2009 dell'AGCM "Distorsioni concorrenziali nel mercato della fornitura dei servizi aggiuntivi per musei".

La Corte, dopo aver chiarito la distinzione tra appalto pubblico di servizi, concessione di beni pubblici e concessione di servizi pubblici (specificando di non conche disciplinano il procedimento di scelta del contraente con quelle di qualificazione dell'oggetto e della natura del contratto), giunge alla conclusione che il servizio di biglietteria non può ritenersi a rigore ascrivibile ai "servizi aggiuntivi" e che lo stesso, affidato ad un privato, non può costituire una concessione di servizio pubblico, ma un appalto di servizio pubblico.

L'AGCM, dopo aver preliminarmente chiarito la differenza tra i servizi aggiuntivi determinanti per la valorizzazione del bene culturale e i servizi accessori strumentali alla fruizione del museo o sito culturale, osserva come la principale preoccupazione concorrenziale concernente il mercato della fornitura dei servizi aggiuntivi debba essere volta a scongiurare che si creino situazioni di monopolio o di ingiustificato vantaggio competitivo a favore di imprese che, grazie alla proprietà pubblica delle stesse, potrebbero essere avvantaggiate nell'assegnazione dei servizi aggiuntivi in musei e siti anch'essi di proprietà pubblica e che, invece, dovrebbe essere garantita a tutte le imprese la parità di condizioni di accesso a tale mercato.

Le forme di gestione

Con DGC 325/2009 il Comune di Roma ha approvato il Piano Annuale 2010 in materia di beni e servizi culturali, in cui vengono descritte le attività e i relativi costi programmati per le sedi delle biblioteche, degli archivi storici, dei musei e delle strutture scientifiche degli enti locali.

La gestione e la valorizzazione dei musei e degli spazi espositivi comunali nella città di Roma sono essenzialmente affidati all'azienda speciale "Palaexpò" (di seguito, Palaexpò) e a Zètema Progetto Cultura s.r.l. (di seguito, Zètema).

A queste si è recentemente aggiunta la fondazione “Museo della Shoah”, di cui si forniranno alcune brevi informazioni a chiusura del paragrafo.

Azienda Speciale Palaexpò

Ente strumentale del Comune di Roma dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, Palaexpò è stata costituita con DCC 150/1997, con il compito di provvedere alla progettazione e realizzazione di mostre, iniziative culturali, attività accessorie, servizi ad esse connesse, oltre alla progettazione e diffusione di attività teatrali, cinematografiche, audiovisive e multimediali.

In particolare, oltre a gestire la Casa del Jazz e la Casa del Cinema (cfr. Par. 1.11.2), Palaexpò si occupa dell'organizzazione di manifestazioni culturali ed espositive presso il Palazzo delle Esposizioni e le Scuderie del Quirinale; riguardo quest'ultime, con DCC 135/2010 è stato approvato il nuovo schema di convenzione tra il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica ed il Comune di Roma per la concessione in uso dei locali e corpi di fabbrica delle Scuderie del Quirinale ed è stato rinnovato a favore di Palaexpò (fino al 30 giugno 2015) l'incarico di gestire il predetto immobile quale sede espositiva di mostre d'arte.

Per i restanti immobili sono state approvate a favore di Palaexpò concessioni amministrative rinnovabili a titolo gratuito, con durata pari a 12 anni per la Casa del Jazz e per la Casa del Cinema, a 20 anni per il Palazzo delle Esposizioni (DGC-CS 38/2008).

Il nuovo Contratto di Servizio 2010, approvato DGC 282/2010, non presenta, dal punto di vista della regolazione dei rapporti, alcuna sostanziale modifica rispetto al contratto precedente, mentre varia in modo considerevole il corrispettivo annuale. Si ricorda che nessuno degli ultimi tre contratti ha però avuto il beneficio del parere dell'Agenzia previsto dalla DCC 20/2007.

Il Contratto di Servizio per l'anno 2009, approvato con DGC 399/2009, prevedeva una spesa complessiva per l'Amministrazione Comunale di 13.650.000 euro, mentre per il 2010 la spesa prevista è nettamente inferiore (10.000.000 euro), compensata però dall'aumento dei ricavi alla voce “altri finanziamenti pubblici” (Arcus s.p.a.) e “partner istituzionali” (Fondazione Roma).

I servizi soggetti a tariffa a carico diretto dell'utenza sono quelli legati all'ingresso e alla fruizione dei servizi aggiuntivi nelle sedi espositive (biglietteria, *membership*, visite guidate, laboratori, prenotazioni e audioguide). Le tariffe sono determinate annualmente dall'Amministrazione comunale (da ultimo, DCC 68/2010), con apposita deliberazione adottata dal

Consiglio Comunale avente per oggetto la “Applicazione dell'art. 172, lett. e), concernente la determinazione delle tariffe locali e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale”, senza però che siano state specificate le relative categorie di utenti aventi diritto a riduzioni o esenzioni.

Zètema Progetto Cultura s.r.l.

Società a totale proprietà comunale, cui è stata affidata *in house*, tramite contratto di *global service* triennale (DGC 10/2008), la gestione e la valorizzazione del patrimonio museale (Sistema Musei Civici) ed archeologico romano, la gestione di alcuni spazi culturali e la gestione del Sistema di Informazione Turistico Culturale (SIT), comprendente i Punti Informativi Turistici (PIT) e il *contact center* 060608.

Per ciascuna annualità 2008-2011 è previsto un corrispettivo esente IVA pari a circa 15.721.000 euro a carico della Sovrintendenza (per servizi relativi alle visite dei musei e alle attività ad esse inerenti), e a circa 578.000 euro a carico del Dipartimento Cultura, per servizi relativi alla visita dei musei e delle mostre e alle prestazioni proprie di archivi e biblioteche. Il corrispettivo per servizi, comprensivo di IVA, è pari a circa 11.859.000 euro per prestazioni di supporto alla Sovrintendenza, a circa 145.000 euro per prestazioni di supporto al Dipartimento Cultura e infine pari a circa 5.247.000 euro a carico del Dipartimento Turismo per la gestione del SIT. Questa distinzione fiscale, stante la natura societaria del soggetto erogatore del servizio, sembrerebbe avere la medesima valenza del contributo in conto esercizio e del corrispettivo nel caso delle fondazioni.

I servizi soggetti a tariffa a carico diretto dell'utenza sono quelli legati all'ingresso ai musei, aree e siti archeologici e monumentali, e alla fruizione di eventuali servizi aggiuntivi (visite guidate, laboratori, prenotazioni e audioguide). Le sole tariffe di ingresso ai musei sono determinate annualmente dall'Amministrazione comunale (da ultimo, DCC 68/2010), con apposita deliberazione adottata dal Consiglio Comunale (vedi Palaexpò), con indicazione questa volta delle categorie di utenti aventi diritto a riduzioni o esenzioni.

Con DGC 172/2009 (*addendum* al Contratto di Servizio principale), è stato inoltre affidato a Zètema fino al 31 dicembre 2011 il Servizio Informagiovani (cosiddetti Punti Going) per una spesa complessiva annua di 1.819.080 euro; il Contratto di Servizio prevede la gestione, anche tramite attività di promozione, di dieci sportelli informativi dislocati sul territorio comunale (ad esempio, presso le tre università pubbliche e alcune biblioteche comunali).

Fondazione Museo della Shoah – Onlus

Con DCC-CS 5/2008, il Comune di Roma ha aderito in qualità di socio fondatore alla fondazione denominata “Museo della Shoah – Onlus”, con l’obiettivo, come sancito dalla Statuto comunale, di *“promuovere il progresso della comunità locale e tutelarne il patrimonio storico, nel quadro di una concezione che definisce la città di Roma un punto d’incontro fra culture, religioni ed etnie diverse”*.

L’esigenza di affiancare ai luoghi tradizionali della memoria romana (il Museo di Via Tasso ed il Memoriale delle Fosse Ardeatine) un’istituzione specificamente destinata alla conoscenza della più grande tragedia della memoria umana, ha fatto sì che un museo, pensato inizialmente su scala cittadina, venisse recentemente promosso al rango di Museo Nazionale della Shoah, da realizzarsi mediante costruzione di un apposito edificio all’interno di Villa Torlonia, di cui è stato approvato il progetto preliminare e con una stima complessiva del costo dell’opera pari a 13.000.000 euro (DCC 6/2009).

Il museo, articolato su otto piani di cui quattro interrati, sarà consegnato alla città entro i primi mesi del 2013 e sorgerà su un’area di circa 5.000 mq, collegata alla Casa delle Civette attraverso un percorso pedonale. Il progetto preliminare è stato donato dalla Lamaro Appalti s.p.a., mentre la progettazione definitiva ed esecutiva sarà curata direttamente dall’Amministrazione comunale.

1.11.2 Musica e rappresentazioni

Le forme di gestione

Come già evidenziato, “teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli” sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come “categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale”.

Sul tema, l’AGCM (AS463/2009) ha svolto alcune considerazioni in merito alle distorsioni della concorrenza nel settore degli spettacoli dal vivo, soprattutto alla luce dell’ampliamento dell’offerta di spettacoli dal vivo che si è registrato tra il 2000 e il 2005, dovuto principalmente al ruolo svolto dal finanziamento pubblico. Al riguardo, l’Autorità ha osservato come, in assenza di talune condizioni, il sostegno finanziario alle iniziative culturali possa determinare significative distorsioni della concorrenza, individuando tre principali

criticità concernenti le modalità di assegnazione dei finanziamenti, la gestione delle strutture pubbliche e il ruolo dei soggetti pubblici.

Su questo ultimo aspetto, l’AGCM ha segnalato che le attività imprenditoriali degli enti pubblici nel settore culturale dovrebbero essere limitate a quelle connesse con manifestazioni di interesse generale ovvero eventi e iniziative per cui presumibilmente, in assenza dell’intervento pubblico, il mercato potrebbe non funzionare.

A Roma, alcune importanti realtà operanti nel settore dello spettacolo dal vivo vengono gestite dall’Amministrazione, attraverso soggetti riconducibili direttamente al Comune di Roma, mediante enti privati senza finalità di lucro (fondazioni), enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (aziende speciali) e Teatri Stabili ad Iniziativa Pubblica, nella forma di persona giuridica di diritto privato (associazioni riconosciute).

La normativa nazionale in materia di riconoscimento della personalità giuridica di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, operanti in ambito nazionale (o le cui finalità statutarie interessano il territorio di più regioni) e/o in settori di competenza statale prevede l’iscrizione al Registro Prefettizio. Il riconoscimento delle persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle regioni e le cui finalità statutarie si esauriscono nell’ambito di una sola regione è determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa regione⁷³.

Si riportano di seguito alcune informazioni circa i principali soggetti a partecipazione comunale operanti nel settore e le principali novità normative e di regolazione dei rapporti con l’Amministrazione.

Fondazione Musica per Roma

La Fondazione Musica per Roma (di seguito, MpR) è la persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale⁷⁴, incaricata della gestione coordinata e integrata del complesso immobiliare denominato “Auditorium Parco della Musica”, concesso in comodato d’uso per 99 anni dall’Amministrazione Comunale⁷⁵.

Il fondo di dotazione di MpR è stato conferito da parte di una pluralità di enti locali e altri soggetti pubblici, tra cui il Comune di Roma al 51%.

⁷³ D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, “Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell’atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell’allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

⁷⁴ A seguito di trasformazione da s.p.a., con DCC 124/2004.

⁷⁵ DCC 113/2007, così come modificata dalla DCC-CS 25/2008.

I rapporti tra Amministrazione Comunale e MpR sono regolati da un Contratto di Servizio (DGC 368/09) di durata annuale, attualmente scaduto, che prevede per l'annualità 2009 una spesa complessiva del Comune di 4.750.000 euro, oltre quota parte del contributo in conto esercizio da parte del Comune di Roma in qualità di socio fondatore.

Le finalità che MpR è chiamata a perseguire da Contratto sono:

- promozione della piena valorizzazione dell'Auditorium come sede di concerti e di altre manifestazioni;
- promozione dell'Auditorium quale strumento di attrazione internazionale attraverso la realizzazione di eventi culturali (iniziative culturali, teatrali e multimediali) in sintonia con i bisogni e le istanze di sviluppo culturale, sociale ed economico dell'area metropolitana di Roma, del Lazio e dell'intero Paese;
- partecipazione alla creazione di una vasta ed eterogenea cultura musicale, nonché promozione della ricerca nel settore musicale, al fine di indagare nuovi tipi di musica e strumenti musicali e dare voce – con la realizzazione di eventi specifici – a forme musicali cui non è concesso uno spazio nel circuito ufficiale.

In base agli indirizzi generali forniti dal Consiglio Comunale con DCC 273/07 e recepiti all'art. 12 del Contratto di Servizio, MpR è impegnata a mantenere una politica tariffaria che consenta di coniugare da una parte le finalità sociali di una fondazione culturale pubblica e, dall'altra, l'economicità della gestione, fissando il prezzo massimo ad un livello tale da essere in linea con quello dei diretti e specifici concorrenti.

Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vigilanza del MiBAC. L'Accademia Nazionale di Santa Cecilia (di seguito, Santa Cecilia) è stata riconosciuta istituzione concertistica assimilata per la gestione autonoma dei concerti, di cui agli artt. 5 e 6 della L. 800/1967.

Ai sensi dell'art. 23 della stessa legge, il Comune di Roma ha l'obbligo di mettere a disposizione di Santa Cecilia i locali occorrenti allo svolgimento delle attività istituzionali; in ottemperanza a tale obbligo, il Comune di Roma ha messo a disposizione della fondazione i locali situati nel complesso "Auditorium – Parco della Musica", provvedendo con DGC 311/2003 ad approvare lo Schema di Convenzione tra il Comune di Roma e Santa Cecilia.

A seguito della costituzione della Fondazione Musica per Roma, i rapporti tra Amministrazione co-

munale e Santa Cecilia sono regolati da una convenzione a tre approvata con DGC-CS 56/2008; essa prevede in particolare che Santa Cecilia e MpR si impegnino a costituire una "Cabina di Regia" che consenta di coordinare la programmazione delle attività (fermi restando gli obiettivi istituzionali degli enti, alla luce della normativa vigente) e le priorità e la specificità dell'Accademia sugli eventi di musica classica che vengono realizzati all'interno di tutti gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica e non solo di Santa Cecilia.

Inoltre, con la convezione, l'Amministrazione comunale mette a totale disposizione dell'Accademia (facendosi carico della manutenzione ordinaria e straordinaria oltre che delle forniture energetiche) la sala da 2.700 posti denominata Santa Cecilia, mentre la disponibilità del Teatro Studio dovrà essere condivisa con MpR; per l'uso degli altri spazi dell'Auditorium, Santa Cecilia dovrà accordarsi, anche economicamente, con MpR.

Con riferimento alle fondazioni lirico-sinfoniche, a seguito della conversione in legge 29 giugno 2010, n. 100 (di seguito, L. 100/2010), con modificazioni, del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64, recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali", viene prevista:

- la revisione dell'organizzazione e del funzionamento, attraverso uno o più regolamenti di delegificazione, adottati entro 18 mesi previo parere, tra gli altri, delle Commissioni parlamentari;
- un nuovo procedimento di contrattazione collettiva;
- nuove disposizioni in materia di personale dipendente.

Azienda Speciale Palaexpò

Come già anticipato, la Casa del Jazz e la Casa del Cinema sono gestite dall'Azienda Speciale Palaexpò (cfr. Par. 1.11.1).

La Casa del Jazz, situata in Viale di Porta Ardeatina (Villa Osio) all'interno di un grande parco, è costituita da tre edifici che ospitano differenti attività. All'interno della struttura principale, un auditorium multifunzionale, con circa 150 posti, è utilizzato per concerti dal vivo, proiezioni e incontri. Nella stessa struttura è in funzione un ricco archivio audiovisivo, consultabile tramite postazioni multimediali, e sarà aperta al pubblico una biblioteca. Gli altri due edifici ospitano sale di prova e registrazione, una foresteria a disposizione dei musicisti ospiti e un ristorante.

La Casa del Cinema, progettata nel 1999, ha trovato la propria sede nel settembre 2001 nella Casina delle Rose di Villa Borghese ed è stata inaugurata nel 2004, dopo attento restauro. La Casa del Cinema dispone di

tre sale di proiezione, di un teatro all'aperto provvisto di schermo, camerini e servizi; di due sale espositive; di una videoteca per consultazione film su DVD; di una caffetteria-ristorante gestita da terzi.

Il nuovo Contratto di Servizio 2010 (DGC 282/2010), così come il bilancio di previsione 2010 di Palaexpò (DGC 280/2010), prevede soprattutto per la Casa del Jazz un consistente decremento delle attività concertistiche, con conseguente diminuzione dei ricavi più che bilanciata da quella dei costi.

Fondazione Teatro dell'Opera

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vigilanza del MiBAC. Alla Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, riconosciuta tra gli enti autonomi lirici, è assegnata una particolare considerazione per la funzione di rappresentanza svolta nella sede della capitale dello Stato⁷⁶. Anche per il Teatro dell'Opera, valgono le previsioni di cui alla L. 100/2010 (cfr. Santa Cecilia).

La Fondazione Teatro dell'Opera è persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, a partecipazione mista del Comune di Roma (che esprime il presidente del Consiglio di Amministrazione, nella persona del Sindaco) insieme ad altri soggetti pubblici e privati.

Gli spettacoli proposti dalla fondazione – prevalentemente opera, musica sinfonica, lirica e danza – possono andare in scena sia al Teatro dell'Opera, sia al Teatro Nazionale, sia, nella stagione estiva, presso le Terme di Caracalla.

Ai sensi dell'art. 23 della L. 800/1967, il Comune nel quale ha sede l'ente lirico è tenuto a mettere a disposizione dell'ente medesimo i teatri e i locali occorrenti per lo svolgimento dell'attività.

Con DCC 44/2010 il Comune ha approvato il conferimento patrimoniale a Teatro dell'Opera del complesso immobiliare "Teatro Nazionale", inizialmente concesso in uso gratuito (DCC 794/2002). Sarà cura di Teatro dell'Opera assicurare l'utilizzo dell'immobile per le attività di diffusione, formazione ed educazione musicale, nonché di sostegno alla attivazione di scuole e/o accademie, per incentivare produzioni artistiche interne come valore aggiunto sia in termini di progetto artistico, sia in termini di valore culturale aggiunto per la città di Roma, sostenendone tutti gli oneri economici connessi.

Per il 2010, Teatro dell'Opera ha ricevuto un contri-

buto dal MiBAC, in corrispondenza degli stanziamenti per il Fondo Unico per lo Spettacolo (di seguito, FUS), relativo all'attività di cui all'art. 17 del DM 12 novembre 2007 "Progetti Speciali", pari a 50.000 euro.

Fondazione Cinema per Roma

Il Festival Internazionale del Cinema di Roma è gestito dalla Fondazione Cinema per Roma, costituita a Roma il 13 febbraio 2007 (DCC 194/2007), su iniziativa di Comune di Roma, Regione Lazio, Provincia di Roma, Camera di Commercio di Roma e Fondazione Musica per Roma.

La fondazione, persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, ha la finalità di:

- realizzare e promuovere la Festa del Cinema di Roma;
- promuovere il settore cinema in sintonia con i bisogni e le istanze di sviluppo culturale, sociale ed economico dell'area metropolitana di Roma, del Lazio e dell'intero Paese;
- concorrere alla creazione di una vasta ed eterogenea cultura cinematografica ed in generale sull'audiovisivo, nonché promuovere la ricerca nel settore stesso e dare voce – con la realizzazione di eventi specifici – a nuove forme artistiche cui non è concesso uno spazio nel circuito ufficiale;
- supportare altre iniziative artistiche che contribuiscono alla diffusione di cultura in ogni forma.

Oltre al Festival, Cinema per Roma organizza, durante l'anno, una serie di eventi ed appuntamenti; il budget 2010 si aggira attorno ai 13,5 milioni di euro e proviene per il 70% da finanziamenti privati.

Associazione Teatro di Roma

Come stabilito dal Decreto Ministeriale Beni Culturali del 12 novembre 2007 (art. 2, comma 4) ogni anno il Ministro, con proprio decreto, sentito il parere della Commissione Consultiva per il Teatro ed acquisito il parere della Conferenza delle Regioni, dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, emana il provvedimento per il riconoscimento dei Teatri stabili, i cui criteri di individuazione sono definiti nel suddetto Decreto Ministeriale.

L'attività teatrale stabile (art. 8 DM) è connotata: dal prevalente rapporto con il territorio entro il quale è ubicato ed entro il quale opera il soggetto che la svolge; dalla continuità del nucleo artistico, tecnico e organizzativo; nonché dalla progettualità con particolari finalità artistiche, culturali e sociali.

⁷⁶ L. 800/1967 e ss.mm.ii., artt. 5 e 6.

Il requisito principale che distingue i Teatri Stabili ad iniziativa pubblica (art. 9 DM) dai Teatri Stabili ad iniziativa privata è la partecipazione della regione, della provincia e del comune, nel cui territorio è situata la sede del teatro, alle spese dell'ente in misura almeno pari al contributo annualmente versato dallo Stato, nonché la disponibilità a garantire una o più sale teatrali, con la copertura delle spese di esercizio.

All'Associazione Teatro di Roma, di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore, è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato (con approvazione del relativo statuto da parte della Regione Lazio), e il requisito di Teatro Stabile di Iniziativa Pubblica da parte del MiBAC.

L'Associazione gestisce storicamente il Teatro Argentina e il Teatro India⁷⁸, cui si sono aggiunti negli ultimi anni il Teatro Biblioteca Quarticciolo e il Teatro di Tor Bella Monaca e, dal 2009, il Teatro del Lido (precedentemente gestito da Palaexpò)⁷⁹.

Gli ultimi tre teatri fanno parte della rete dei Teatri di Cintura di cui l'Associazione, con DGC 376/2009, è diventata gestore; sono cofinanziati da Regione Lazio e Provincia di Roma e, solo per il 2009, anche l'Università Tor Vergata ha partecipato alla spesa. La gestione prevede anche la direzione artistica e le spese connesse (tra cui gli oneri per la SIAE) ma permette all'associazione di fare propri gli incassi da biglietteria, abbonamenti e simili, mentre il Comune – che è proprietario degli immobili – paga le spese di manutenzione ordinarie e straordinarie oltre alle spese di funzionamento dei teatri e quelle di comunicazione della stagione artistica.

Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura

Persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, la Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura (di seguito, Romaeuropa), di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore (DGC 47/2002), cura la gestione del Teatro Palladium, di proprietà dell'Università degli Studi Roma Tre, e l'organizzazione del Romaeuropa Festival (REF), giunto alla sua venticinquesima edizione.

1.11.3 Bioparco

Persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, la Fon-

dazione Bioparco è incaricata della gestione coordinata e integrata dell'ex Giardino Zoologico di Roma (inteso come l'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture e degli animali costituenti il complesso), inizialmente concesso in comodato d'uso per 99 anni e adesso a tempo indeterminato⁸⁰.

Il fondo di dotazione di Bioparco è stato conferito da parte di una pluralità di soggetti privati e dal Comune di Roma in misura prevalente⁸¹. Per l'esercizio dell'attività istituzionale, il Comune di Roma, in qualità di socio fondatore, eroga un contributo in conto esercizio destinato esclusivamente, secondo quanto previsto dallo Statuto, al mantenimento alla cura e al benessere degli animali. La verifica sul corretto ed esatto impiego di tale contributo è demandata ad un Comitato di Vigilanza, composto da tre revisori contabili nominati dal Sindaco di Roma.

Parallelamente opera anche il Comitato scientifico della Fondazione Bioparco, un organo consultivo di durata triennale, composto da cinque membri (nominati dal Sindaco di Roma e scelti tra persone di comprovata esperienza nei settori etologia, veterinaria, zoo-antropologia, biologia animale, delle scienze naturali e della cultura degli animali e degli ecosistemi. Il Comitato, tra le altre, ha le funzioni di: (i) esprimere parere vincolante sulle linee guida per la programmazione dell'attività della fondazione relativa alla cura, all'allevamento e alla custodia degli animali ospitati nel Bioparco, da sottoporre all'approvazione del CdA; (ii) indicare i pareri vincolanti per la gestione della popolazione degli animali, la loro cessione e acquisizione.

Al pari di tutte le altre Fondazioni in cui il Comune di Roma è socio fondatore (ad eccezione di Musica per Roma), l'Amministrazione ha ritenuto non necessario stipulare un Contratto di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo Statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori, almeno per quelli nominati dall'Amministrazione comunale. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio.

Le finalità che Bioparco intende perseguire sono volte a:

- valorizzare il Bioparco di Roma come centro di educazione ambientale e naturalistica;

⁷⁷ Da ultimo modificato con DCC 183/2007.

⁷⁸ Concessi in uso gratuito fino al 31 dicembre 2023 (DCC 39/2008).

⁷⁹ Il Teatro del Lido non è stato ancora consegnato in gestione a Teatro di Roma, in quanto non è mai stata effettuata la prevista ristrutturazione e messa a norma.

⁸⁰ DCC-CS 40/2008.

⁸¹ A seguito di trasformazione da s.p.a., con DCC 141/2004.

- favorire la conservazione di specie in via di estinzione;
- promuovere il Bioparco come sede di ricerca scientifica;
- favorire lo sviluppo di una vasta ed eterogenea cultura ambientale;
- promuovere il Bioparco come centro di funzionale di collegamento e sviluppo di iniziative legate a problemi culturali, educativi, scientifici;
- promuovere progetti di adozione e di cooperazione tra l'Italia e il Sud del mondo per uno sviluppo compatibile.

Per il conseguimento degli scopi istituzionali, la fondazione provvede alla gestione del Bioparco e delle sue strutture e all'esercizio logistico delle varie attività concernenti la sua utilizzazione secondo criteri di efficienza ed economicità.

1.11.4 Biblioteche Comunali

L'istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale (art.114 TUEL), è stata costituita con DCC 23/1996, per la gestione unificata delle biblioteche comunali.

L'istituzione gestisce il sistema in autonomia amministrativa e progettuale mediante un proprio Regolamento, secondo le modalità previste dal TUEL e organizza la sua attività in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con l'obbligo del pareggio del bilancio.

Solo a novembre 2009 (DCC 121/2009) è stato approvato il nuovo Bilancio preventivo 2009 e il triennale 2009/2011, mentre l'ultimo Bilancio d'esercizio approvato è relativo all'anno 2008 (DCC 22/2010).

L'istituzione eroga un servizio bibliotecario pubblico per garantire a tutti il diritto di accesso alla cultura e all'informazione e promuove lo sviluppo della comunicazione in tutte le sue forme.

Sono compiti dell'istituzione:

- programmare e coordinare le strutture e i servizi del Sistema Biblioteche Centri Culturali del Comune di Roma;
- promuovere il coordinamento dei servizi bibliotecari, di qualsiasi tipologia o titolarità presenti sul territorio, anche con l'intento di realizzare un più ampio sistema bibliotecario su scala metropolitana;
- promuovere lo sviluppo sul territorio del Servizio Bibliotecario Nazionale;
- gestire le attività di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale in collaborazione con la Provincia e la Regione.

1.11.5 Verde pubblico e parchi

La struttura incaricata della gestione e manutenzione del verde pubblico urbano è principalmente il Servizio Giardini, che opera parallelamente alle altre strutture del Dipartimento Tutela Ambiente e del Verde - Protezione Civile (ex Dipartimento X - Politiche Ambientali e del Verde Urbano) che si occupano di programmare e realizzare i nuovi interventi all'interno delle aree verdi. Non tutte le aree verdi urbane presenti nel territorio comunale tuttavia sono gestite dal Servizio Giardini, poiché molte aree interne al tessuto urbano risultano essere parte di Parchi e Riserve Naturali e quindi gestite da enti autonomi; altre aree destinate a verde pubblico sono soltanto dei "vuoti urbani", in quanto non risultano ancora acquisite al patrimonio comunale, e molte altre, già acquisite, aspettano di essere trasferite alle competenze del Dipartimento per poter essere qualificate e rese fruibili dai cittadini.

Il modello di gestione del verde pubblico adottato dall'Amministrazione comunale è di tipo misto, che prevede una gestione in economia affiancata all'esternalizzazione a soggetti esterni (cooperative sociali, altri dipartimenti e municipi, concessioni/convenzioni a costo zero). Nell'ambito del verde pubblico opera anche Roma Multiservizi s.p.a., società a partecipazione mista del Comune di Roma, di Ama s.p.a. e di altri soggetti privati; svolge prevalentemente servizi strumentali di pulizia nelle aree verdi, piccola manutenzione negli immobili e nelle aree verdi destinate ad uso pubblico, nonché pulizia e manutenzione delle spiagge e delle piste ciclabili.

In questo scenario si sono innestate nel corso del 2010 tre importanti novità: l'affidamento diretto ad Ama della manutenzione ordinaria del "verde orizzontale non di pregio" nell'ambito del più generale servizio di decoro urbano, l'approvazione di nuovi criteri per l'indizione delle nuove gare di manutenzione e piantumazione, ed infine la valorizzazione e manutenzione di aree verdi cittadine mediante accordi di sponsorizzazione con soggetti privati.

Attraverso la DGC 191/2010, il Comune procede all'affidamento diretto ad AMA, nell'ambito dei servizi di decoro e di igiene urbana non coperti dalla Ta.Ri., della manutenzione ordinaria del verde urbano, con esclusione del verde di pregio, del verde di carattere storico, delle ville, dei parchi e dei parchi campagna, oltre che del verde che comprende le manutenzioni specifiche di potature e dei servizi di decoro e igiene urbana.

Sul tema, l'Agenzia ha segnalato al Dipartimento che, da un primo sommario esame della materia, tale scelta sembrerebbe non aver affrontato esaustiva-

mente la coesistenza e commistione di *business* diversi dai servizi pubblici in capo ad uno stesso soggetto giuridico, alla luce delle disposizioni del Trattato comunitario, delle norme antitrust (L. 287/1990) e del comma 9 dell'art. 23-bis.

Sempre con la medesima deliberazione, vengono approvati i criteri per l'indizione di tre distinte gare di appalto riguardanti le aree verdi urbane:

- servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi, giardini e ville storiche (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con assegnazione di un punteggio, tra quelli previsti per la valutazione delle offerte tecniche come parametro di aggiudicazione, per l'impegno all'assunzione di personale proveniente da imprese cessanti);
- servizio di manutenzione dei parchi urbani contraddistinti come verde estensivo (criterio del massimo ribasso);
- fornitura e posa in opera di essenze vegetali per il miglioramento qualitativo di aree di particolare pregio site all'interno del territorio cittadino (criterio del massimo ribasso).

La terza novità in tema di manutenzione del verde pubblico è stata adottata con la DGC 229/2010, che prevede la valorizzazione e manutenzione di aree verdi cittadine mediante accordi di sponsorizzazione

con soggetti privati; la delibera è stata approvata subordinandola al ricorrere delle seguenti condizioni:

- perseguimento di interessi pubblici;
- esclusione di conflitti di interesse tra attività pubblica e privata;
- conseguimento di un risparmio di spesa.

Le proposte di gestione da parte dei privati potranno essere effettuate esclusivamente rispetto ai lotti individuati dall'Amministrazione comunale il cui elenco costituirà parte integrante dei successivi bandi; ai partecipanti sarà consentito effettuare proposte, a titolo di elemento migliorativo ed aggiuntivo, anche con riferimento ad aree ulteriori fermo restando che l'Amministrazione valuterà la coerenza di tali proposte con le proprie finalità. Per tutta la durata del contratto l'Amministrazione comunale consentirà allo sponsor di pubblicizzare la sua collaborazione mediante vari mezzi di comunicazione, ma le aree oggetto dei contratti di sponsorizzazione manterranno totalmente la funzione ad uso pubblico.

L'iniziativa partirà con un progetto-pilota nel Municipio I, dove sono state individuate 40 aree suddivise in 6 lotti, per un totale di 35.399 metri quadrati di verde; complessivamente sono state individuate le aree in cinque Municipi (I, II, III, IV e X) per un totale di 394.275 mq.

1.12 Servizi alle imprese

1.12.1 Mercati rionali

Con DCC 35/2006 è stato adottato il *"Regolamento delle attività commerciali sulle aree pubbliche"*. Per commercio sulle aree pubbliche s'intende l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione d'alimenti e bevande effettuate su aree pubbliche, attrezzate o meno e composte da più posteggi, per uno o più giorni della settimana o del mese. In particolare si definiscono mercati coperti o plateatici attrezzati quei mercati quotidiani con merceologie alimentari e/o non alimentari che si svolgono, per almeno cinque giorni la settimana, su aree attrezzate – coperte o scoperte – e quindi dotate di allaccio alla rete idrica, fognaria, elettrica e telefonica.

Di norma, l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche con posteggio è soggetto ad apposita concessione-autorizzazione. Attualmente, per i mercati coperti e plateatici attrezzati situati nel Comune di Roma, il rilascio delle concessioni di posteggio a persone fisiche o a società di persone, di durata decennale e a rinnovo tacito, compete al Dipartimento Attività Economiche e Produttive - Formazione e La-

voro (ex Dip. VIII); le autorizzazioni da parte dei municipi competenti sono subordinate all'effettivo rilascio delle concessioni comunali.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010, che recepisce la Direttiva 123/2006/CE relativa ai servizi nel mercato interno, le autorità competenti dovranno applicare procedure selettive aperte per il rilascio di concessioni allo svolgimento di attività economiche e servizi.

Oltre al rilascio delle concessioni, il Dipartimento Attività Economiche e Produttive - Formazione e Lavoro ha molteplici competenze gestionali in relazione ai mercati giornalieri in sede propria (plateatici e coperti). Le tariffe corrisposte dagli operatori sono invece approvate annualmente dal Consiglio Comunale (da ultimo con DCC 68/2010), ai sensi dell'art. 172, lett. e), del TUEL.

Nel Comune di Roma sono presenti 66 mercati rionali (33 coperti e 33 plateatici, oltre altre 60 strutture in sede impropria) e la necessità di provvedere alla ristrutturazione della maggior parte di essi ha spinto il Dipartimento a pubblicare un avviso, approvato con la Determinazione Dirigenziale n. 2151 del 7 luglio

2010, che intende sollecitare gli imprenditori operanti nell'ambito delle strutture annonarie (o in settori comunque collegati) a fornire proposte per la redazione di studi di fattibilità inerenti la riqualificazione dei mercati rionali.

In futuro, secondo quanto indicato nel Piano esecutivo di gestione 2010-2012 del Comune di Roma, per le attività di ristrutturazione e di realizzazione di nuovi mercati si ricorrerà allo strumento della finanza di progetto e, a breve, dovrebbero essere apportate modifiche sia al regolamento delle attività commerciali sulle aree pubbliche, sia alle modalità di determinazione delle tariffe articolandole esclusivamente secondo la dimensione della superficie occupata al fine di individuare una base tariffaria unica applicabile a tutti i mercati di Roma.

1.12.2 Affissioni e pubblicità

In linea generale, per messaggio pubblicitario si intende qualsiasi tipo di comunicazione diffusa grazie ad impianti, manufatti o altri supporti, che abbia lo scopo di promuovere l'acquisto di un bene o di un servizio ovvero promuovere o migliorare l'immagine, i segni distintivi o il marchio del soggetto pubblicizzato. Le iniziative pubblicitarie possono essere realizzate da terzi con mezzi propri su beni appartenenti al demanio o al patrimonio comunale, o su beni di proprietà privata o pubblica non comunale visibili al pubblico, o, infine, dal Comune stesso o da terzi con mezzi di proprietà comunale.

Il servizio delle pubbliche affissioni costituisce un servizio di pubblica utilità obbligatorio, disciplinato a livello nazionale con il D.Lgs. 507/93, che assicura l'affissione a cura del Comune, su appositi impianti, dei manifesti contenenti comunicazioni aventi contenuto e finalità di tipo commerciale e non. Con la recente DGC 37/2009 il Comune di Roma ha emanato, aggiornandolo, il

nuovo Regolamento comunale in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni.

Per quanto riguarda le tariffe, per l'esecuzione delle pubbliche affissioni è dovuto al Comune un diritto comprensivo di ogni altro onere, mentre la pubblicità effettuata su impianti di proprietà comunale o dati in godimento al Comune è soggetta al pagamento del canone di locazione. Infine tutte le iniziative pubblicitarie, diverse da quelle assoggettate al diritto sulle pubbliche affissioni, sono soggette al canone sulla pubblicità e sottoposte a regime autorizzativo; sia il diritto che il canone, parametrati in funzione della superficie espositiva, sono stabiliti con deliberazione di Giunta Comunale. Con riferimento alla superficie espositiva, il Regolamento comunale specifica i criteri cui dovrà uniformarsi il redigendo Piano regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari. Tra questi si evidenzia la suddivisione del territorio romano in aree omogenee (città storica, città consolidata, città da ristrutturare, città della trasformazione e territorio non urbanizzato). Per ciascuna area omogenea sono stati stabiliti degli indici di affollamento (calcolati dal rapporto tra lo sviluppo lineare totale degli impianti e lo sviluppo lineare della strada), ripartiti in funzione delle tipologie di strade che insistono sul territorio e che determineranno, pertanto, i metri quadrati che sarà possibile autorizzare in ciascuna via o piazza.

Dal punto di vista organizzativo, il servizio affissioni e pubblicità è gestito dal Dipartimento Attività Economiche e Produttive – Formazione e Lavoro (ex Dip. VIII). A partire dal 2007 la Giunta Comunale ha affidato a Roma Entrate s.p.a., società strumentale interamente controllata dal Comune, le attività di supporto nel settore delle affissioni e pubblicità, regolandole in base a Contratto di Servizio di durata annuale, valido fino al 31 dicembre 2010.

1.13 Le partecipazioni del Comune di Roma

Attualmente il Comune di Roma partecipa direttamente e indirettamente e con quote estremamente variabili al capitale di alcune società che, in virtù delle particolari attività svolte e pur operando in assenza di specifico Contratto di Servizio, erogano anche servizi pubblici e giustificano dunque l'attenzione dell'Agenzia.

Il mantenimento delle partecipazioni in tali società è vincolato al rispetto dei requisiti che sottraggono dagli ob-

blighi di cui all'art. 3, commi 27-30 della legge finanziaria 2008. L'assunzione di nuove partecipazioni, ed anche il mantenimento delle attuali, devono essere autorizzate dall'organo competente con provvedimento motivato in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge ed è previsto un termine di trentasei mesi (31 dicembre 2010) entro il quale le amministrazioni sono tenute a cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica⁸².

⁸² In sintesi la legge evidenzia due tipologie di società partecipate espressamente consentite: società che svolgono attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e società che producono servizi di interesse generale, richiedendo quindi che vengano preventivamente definiti i concetti di "finalità istituzionali" e "servizi di interesse generale" al fine di determinare l'ammissibilità o meno delle partecipazioni.

Nel caso di Roma, il Comune, cui compete l'adozione della delibera di autorizzazione, dovrà verificare quali finalità intenda perseguire con ogni specifico strumento societario e se queste siano da considerarsi fra i compiti di sua competenza, assicurandosi inoltre che lo strumento partecipativo produca servizi di interesse generale o che, alternativamente, sia necessario e conveniente al perseguimento delle finalità istituzionali, anche alla luce del proprio statuto, dello statuto della società oggetto di analisi e delle linee programmatiche di mandato.

Il Comune dovrà provvedere a una ricognizione delle partecipazioni maggioritarie, minoritarie, dirette o indirette e delle società a qualunque titolo possedute e successivamente redigere un eventuale programma di dismissione.

Si ricorda tuttavia che in seguito all'emanazione della legge 18 giugno 2009, n. 69, le amministrazioni pubbliche possono continuare a detenere, indirettamente, anche attraverso la creazione di holding, partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Come abbiamo anticipato, le attività svolte dalle società di seguito elencate non sono regolate da specifici Contratti di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto spesso enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo Statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio rispetto alle finalità istituzionali del Comune.

1.13.1 Aeroporti di Roma s.p.a.

La legge 10 novembre 1973, n. 755, e successive modificazioni, ha istituito la gestione unitaria del sistema aeroportuale della capitale relativa agli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino. La medesima legge ha poi stabilito che la gestione venisse concessa ad una società con capitale sottoscritto, direttamente o indirettamente, dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI); a tal fine l'IRI costituì a Roma il 12 febbraio 1974 la società "Aeroporti di Roma". Nel luglio 1997 viene avviata la privatizzazione di Aeroporti di Roma s.p.a. (di seguito, ADR) collocando sul mercato il 45% del capitale sociale attraverso un'offerta sia pubblica che privata, rivolta

ad investitori istituzionali italiani ed esteri. In un secondo momento, il DPCM del 25 febbraio 1999 ha stabilito le modalità di privatizzazione del capitale sociale e ha previsto *"l'opportunità di consentire la partecipazione al capitale sociale di ADR agli enti territoriali sui quali più direttamente incide l'infrastruttura aeroportuale, in termini di connessione con le altre infrastrutture e con la rete dei servizi accessori all'aeroporto, al fine di assicurare il necessario collegamento con la realtà socioeconomica e di favorirne il coordinato ed integrato sviluppo"*; inoltre stabiliva l'offerta in via preventiva alla Regione Lazio, alla Provincia e al Comune di Roma, di una partecipazione minoritaria al capitale sociale, nel limite complessivo del 3%.

Allo stato attuale, la partecipazione del Comune di Roma al capitale sociale di ADR è pari a 1,327%. A fronte di tale partecipazione, il Comune di Roma nomina, congiuntamente alla Regione Lazio e alla Provincia di Roma, uno dei componenti del consiglio di amministrazione della ADR.

Attualmente ADR è una società soggetta a direzione e coordinamento di Gemina s.p.a., che ne detiene il 95,8% del capitale sociale; inoltre ADR ha partecipazioni in società controllate (ADR Advertising, ADR Assistance, ADR Engineering, ADR Sviluppo e ADR Tel) ed è azionista delle società di gestione degli aeroporti di Lamezia Terme e Genova.

La ADR opera in un settore altamente regolato sia a livello nazionale che internazionale, gestendo il sistema aeroportuale romano in regime di concessione in base alla convenzione del 26 giugno 1974, n. 2820, siglata con il Ministero dei Trasporti, e con scadenza il 30 giugno 2044 (a seguito delle disposizioni stabilite dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modifiche nella legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 14, comma 3). ADR è altresì concessionaria dello Stato per la realizzazione delle opere di ampliamento e ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali dell'aeroporto di Fiumicino, ai sensi della L. 449/85⁸³.

Rientrano, quindi, tra le attività svolte da ADR, la gestione degli scali di Fiumicino e Ciampino, la progettazione e la costruzione di infrastrutture, le opere di ammodernamento, manutenzione, completamento e ampliamento del sistema aeroportuale e la gestione di servizi aeroportuali, anche mediante appalti o sub-concessioni.

Le convenzioni pongono a carico del gestore una serie di obblighi e stabiliscono precise ipotesi di de-

⁸³ Come da: convenzione 23 ottobre 1986, n. 3997, approvata con Decreto Ministeriale 28 ottobre 1986; atto aggiuntivo 24 novembre 1989, n. 4196, di cui al Decreto Ministeriale 17 aprile 1990, e secondo atto aggiuntivo del 23 dicembre 2002, approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Enac con Delibera 3 luglio 2002, n. 23.

cadenza, disciplinando una molteplicità di aspetti sia gestionali, sia relativi alle procedure e alle modalità di realizzazione delle opere di costruzione dei nuovi complessi aeronautici.

Nel 2010, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti ha approvato la relazione sulle risultanze dell'indagine concernente la "Gestione economica dei beni demaniali: gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa"; la relazione, diretta ad analizzare l'utilizzo e la gestione in senso economico di beni demaniali costituiti dalle strutture aeroportuali di Roma Fiumicino e di Milano Malpensa, ha approfondito diversi aspetti riguardanti le forme di affidamento delle concessioni, il demanio ed i relativi canoni e proventi, gli investimenti infrastrutturali ed i rapporti intercorrenti tra le varie amministrazioni operanti in materia.

La ADR, sulla base del documento metodologico emanato da ENAC sulla "Qualità dei servizi nel trasporto aereo", svolge attività di monitoraggio delle attività aeroportuali tramite la rilevazione del livello di qualità erogata e percepita. Nel 2009, la società ha effettuato circa 900.000 controlli oggettivi e somministrato circa 18.000 questionari ai passeggeri.

1.13.2 Alta Roma s.c.p.a.

L'interesse pubblico al sostegno del settore della moda e alla promozione dell'immagine di Roma nel circuito internazionale, si inquadra nel più ampio contesto delle politiche di promozione dei servizi per lo sviluppo economico.

Alta Roma s.c.p.a. è una società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali e altri soggetti pubblici. La società è partecipata dal Comune di Roma nella misura del 18,6 % per il tramite di Risorse RpR s.p.a (di seguito, RpR) di cui detiene l'intero capitale sociale.

La società ha scopo consortile e ha per oggetto la promozione dell'alta moda italiana e della moda di Roma e del Lazio, quale primaria risorsa economica e culturale del territorio, al fine di favorire lo sviluppo del settore e di tutte le attività connesse.

Tali obiettivi sono perseguiti principalmente attraverso l'organizzazione delle due edizioni di AltaRomaAltaModa collocate, coerentemente con la calendarizzazione delle fiere e delle presentazioni di moda, nei mesi di gennaio e luglio di ogni anno.

Negli ultimi anni, gli investimenti sono stati diretti a qualificare l'immagine della società nel comparto della

moda e hanno permesso di accrescere sia gli introiti derivanti da sponsorizzazioni, sia l'attenzione e l'interesse dei media e degli operatori specializzati.

Le entrate della società sono essenzialmente costituite dai contributi consortili dei soci (89%) e solo per il restante 11% da ricavi pubblicitari (7%) o altre prestazioni (4%); i maggiori costi si identificano invece con quelli sostenuti proprio in occasione dei due eventi annuali.

Nel 2009 è stato interamente sottoscritto e versato un aumento di capitale sociale per 200.000 euro da parte del nuovo socio Provincia di Roma. Dopo anni di perdite, avendo chiuso in utile il bilancio 2009, la società auspica un aumento dell'importo annuale delle quote contributive da parte dei soci a sostegno delle iniziative future.

1.13.3 Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a.

Il D.M. 31 dicembre 1983 individua i "mercati e fiere attrezzate" tra le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale. I mercati, siano essi all'ingrosso o rionali, hanno infatti un'importanza primaria nel garantire l'approvvigionamento di prodotti agroalimentari alle città e rappresentano una struttura di supporto all'attività di commercializzazione degli intermediari.

Diverse sono le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità dei prodotti, il miglioramento del sistema distributivo e la riduzione degli spostamenti motorizzati, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell'associazionismo fra gli operatori economici e l'abbattimento dei costi.

Nel 1988, il Consiglio Comunale di Roma ha autorizzato⁸⁴ la partecipazione del Comune di Roma al Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a. (di seguito, C.A.R.), costituita ai sensi dell'art. 11, comma 16, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, per la realizzazione del mercato agroalimentare all'ingrosso che costituisce, ad oggi, il mercato di riferimento per l'area romana.

C.A.R. è titolare del complesso immobiliare sito in Guidonia Montecelio ed è incaricata dello sviluppo delle sue strutture e delle sue politiche di internazionalizzazione, mentre i compiti di gestione sono stati affidati a Cargest s.r.l., società interamente partecipata da C.A.R.

La proprietà di C.A.R. è essenzialmente in mano ai soci pubblici, ma la compagine azionaria comprende

⁸⁴ Con deliberazione del 12 settembre 1988, n. 160.

numerose piccole partecipazioni di soggetti privati; in particolare, il capitale sociale di C.A.R. è detenuto per il 34,05% dalla Camera di Commercio di Roma (per il tramite di Holding Camera s.r.l.), per il 31,04% dal Comune di Roma, per il 19,9% dalla Regione Lazio, per il 3,08% dalla Provincia di Roma, per l'8,36% da banche e per il 3,48% da altri soci privati tra cui Acea, che nel 2009 ha comunicato la volontà di avvalersi del diritto di recesso dalla società.

Finora, i maggiori investimenti del C.A.R. sono stati finanziati da fondi regionali; in futuro, tra le principali iniziative, si segnalano la realizzazione di un nuovo Centro Carni (a seguito della decisione di conferimento ad AMA della struttura del vecchio Centro Carni di Tor Sapienza, con delocalizzazione delle attività ivi svolte presso il centro di Guidonia Montecelio⁸⁵), lo sfruttamento economico delle aree di espansione (rappresentate da spazi da concedere per la realizzazione di servizi logistici e connessi alla grande distribuzione organizzata), la creazione di un impianto fotovoltaico annesso al centro agroalimentare e la costante attività istituzionale di internazionalizzazione volta a sviluppare traffici, volumi e fatturati aggiuntivi a vantaggio delle economie locali.

1.13.4 Centro Ingresso Fiori s.p.a.

Tra i servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale, il mercato floricolo costituisce un servizio pubblico locale finalizzato alla distribuzione all'ingrosso e, in casi particolari, al dettaglio, dei fiori recisi, fronde, foglie e frutti ornamentali, freschi o lavorati, nonché delle piante ornamentali, bulbi, sementi ed altri prodotti florovivaistici.

L'intervento pubblico in tale ambito ha lo scopo di rispondere alle richieste della collettività locale e degli operatori economici del settore florovivaistico, ed è volto a migliorare la qualità di servizi e infrastrutture e a razionalizzare l'impiego delle risorse, oltre che a garantire la vigilanza sull'applicazione delle norme di commercializzazione e la formazione trasparente dei prezzi.

Per la gestione del mercato, nel maggio 2002, è stata costituita la società Centro Ingresso Fiori s.p.a. (di seguito, CIF), con la partecipazione azionaria del Comune di Roma, che reputò il comparto florovivaistico uno dei settori strategici per il sostegno allo sviluppo dell'economia romana.

Alla data del 20 maggio 2010, il capitale sociale appartiene per l'80% alla CCIAA della Provincia di Roma e per il restante 20% al Comune di Roma; non

sono però ancora note le quote di partecipazione a seguito della mancata sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte del Comune di Roma. Ad oggi la società è amministrata da un amministratore unico.

Al CIF è stato dato l'incarico di progettare e realizzare il nuovo mercato dei fiori di Roma; tuttavia, la mancata localizzazione della struttura non ha consentito all'azienda di iniziare adeguatamente un'attività operativa. Attualmente il mercato è localizzato in uno spazio commerciale nel quartiere Trionfale, ormai da anni insufficiente ad assicurare servizi moderni agli operatori.

I canoni per la concessione dei posteggi e per servizi a carico degli operatori (banchi, box, magazzini) sono approvate annualmente dal Consiglio Comunale (da ultimo con DCC 68/2010).

1.13.5 EUR s.p.a.

L'ente autonomo EUR (Esposizione Universale Romana) nasce nel 1936 per promuovere ed organizzare l'esposizione universale, sulla scia di quelle di Parigi e New York.

L'ente fu trasformato in società per azioni a totale partecipazione pubblica con il D.Lgs. 304/1999, attuativo della legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha anche previsto l'attribuzione del capitale sociale per il 90% al Ministero del Tesoro e per il restante 10% al Comune di Roma.

Il capitale sociale di EUR s.p.a. (di seguito, EUR) è costituito quasi esclusivamente da conferimenti in natura rappresentati dal complesso dell'ex Ente EUR che comprendeva immobili di interesse storico non ammortizzabili (Palazzo della Civiltà del Lavoro, Palazzo dei Congressi, Palazzo dell'Arte Antica, ecc.), fabbricati ammortizzabili (Palazzo dell'Urbanistica, Palazzo dello Sport, ex Velodromo, ecc.), terreni e parchi del quartiere.

Attualmente il presidente, l'amministratore delegato e i tre amministratori della società sono stati nominati sulla base di una lista comune tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Comune di Roma.

L'EUR ha come scopo la valorizzazione del patrimonio immobiliare del quartiere Eur e la creazione di valore attraverso la gestione delle superfici in locazione e lo sviluppo dei servizi connessi. Nel 2004, EUR ha poi adottato un nuovo statuto che ne ha ampliato l'oggetto sociale. La società può ora proporre il proprio modello di riqualificazione e valorizzazione delle aree, nonché la vendita dei servizi connessi, anche in altre parti della città di Roma. Sempre nello stesso anno,

⁸⁵ Da ultima, DCC 81/2010.

l'EUR e il Comune di Roma hanno sottoscritto un apposito protocollo d'intesa per la modernizzazione e la valorizzazione del quartiere Eur.

La società è anche impegnata nella realizzazione dello sviluppo del nuovo centro congressi e nella riqualificazione del complesso immobiliare dell'"ex velodromo olimpico"; a tal fine EUR possiede sia il 100% della Eur Congressi s.r.l., sia il 49% della Acquadrome s.r.l. che ha come obiettivo la riqualificazione dell'ex velodromo. Inoltre, è socio al 33% di Marco Polo s.p.a., insieme ad Ama (34%) e Acea (33%); la società opera nel settore del *facility management*, fornendo direttamente servizi alle aziende.

Nel 2010 è stata poi costituita la società EUR Tel s.r.l., interamente controllata da EUR ed operante nel campo delle telecomunicazioni e EUR POWER s.r.l., partecipata a maggioranza, per la fornitura di energia elettrica e termica (caldo/freddo) ad utenze civili e industriali.

Per quanto riguarda alcune altre recenti iniziative che hanno avuto spazio sulla stampa quotidiana, merita menzione la questione del lunapark meglio conosciuto come Luneur (i cui terreni sono di proprietà di EUR) e della costruzione dell'acquario di Roma.

I lavori di ristrutturazione del Luneur, chiuso da due anni e in merito al quale è sorto un contenzioso tra EUR e vecchi gestori, dovrebbero iniziare entro la fine del 2010. In proposito, l'EUR, nell'intento di salvaguardare l'interesse pubblico, ha siglato un protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali per garantire l'occupazione delle persone dipendenti dagli operatori economici del parco del Luneur. Attraverso questo protocollo, il cui impegno economico è a totale carico di EUR, sarà possibile occupare gli stessi operatori in attività di gestione e cura del patrimonio verde di EUR.

L'altra iniziativa riguarda l'acquario di Roma, Museo Multimediale del Mediterraneo "Mare Nostrum", che si propone di far conoscere al pubblico le peculiarità del Mar Mediterraneo. Il progetto è stato iniziato nel 2008 e dovrebbe essere completato entro il 2011. Marenostrum s.r.l. è la società a cui è stata affidata la realizzazione del progetto.

Secondo notizie di stampa, l'acquario sarà un polo didattico e di ricerca ed avrà una superficie pari a 7.000 mq. La struttura, completamente interrata nella zona del parco centrale del lago dell'Eur, si articolerà su due livelli: uno per l'accoglienza dei visitatori, l'altro per le sale didattiche provviste di monitor tridimensionali e interattivi per lo stato di salute degli animali.

Il costo di realizzazione, tutto a carico di privati, è sostenuto per il 50% dalle aziende che partecipano alla

Marenostrum e per il resto finanziato dalle banche. La Marenostrum avrebbe ottenuto dalla Regione Lazio e dal Comune di Roma la concessione di gestione per 99 anni del parcheggio interrato e di 30 anni per la gestione dell'acquario.

1.13.6 Investimenti s.p.a. (ex Fiera di Roma)

La gestione dei servizi fieristici, espositivi e congressuali da parte degli enti locali rientra tra le attività di supporto allo sviluppo economico (oltre ad essere elencata tra i servizi pubblici a domanda individuale nel D.M. 31 dicembre 1983) ed è essenzialmente finalizzata a migliorare e potenziare l'organizzazione e la gestione delle manifestazioni espositive e di tutte le attività connesse.

Per gestire la fiera campionaria a Roma, all'inizio degli anni cinquanta, venne costituito l'Ente Fiera, con la partecipazione del Comune, della Provincia, della Camera di Commercio di Roma e delle associazioni imprenditoriali. In seguito, l'ente passò sotto il controllo della Regione Lazio e sempre una legge regionale (L.R. 56/1995) stabilì la soppressione dell'Ente Fiera e, "al fine di attuare il miglioramento e il potenziamento delle attività di organizzazione e di gestione delle manifestazioni espositive e dei relativi servizi", la costituzione di una società per azioni a prevalentemente partecipazione pubblica; nel 1998 il Comune di Roma, la Regione Lazio e la Camera di Commercio di Roma costituirono quindi la Fiera di Roma s.p.a. (oggi Investimenti s.p.a.).

In particolare, la partecipazione del Comune di Roma era finalizzata alla valorizzazione della produzione industriale, artigianale, agricola e dei servizi del Lazio e, pertanto, alla promozione, organizzazione e gestione, in Italia e all'estero, di manifestazioni fieristiche, mostre, esposizioni, conferenze, attività congressuali.

Attualmente il capitale sociale è suddiviso tra diversi soci: Camera di Commercio di Roma (47,4%), Comune di Roma (27,6%), Regione Lazio (12,4%), Sviluppo Lazio (12,4%) e, in misura inferiore allo 0,1%, Provincia di Roma, Azienda di Promozione Turistica, Unione Industriale di Roma e Unione Agricoltori di Roma.

Investimenti, società capogruppo, ha mantenuto la proprietà delle attività e delle strutture mentre l'attività fieristica e congressuale viene sviluppata dalla controllata Fiera di Roma s.r.l., direttamente o attraverso apposite società di scopo. Le principali attività consistono nella realizzazione, organizzazione e gestione del sistema fieristico-espositivo, congressuale e dei servizi di commercializzazione, sia a livello locale che nazionale ed internazionale, nonché nell'organizzazione diretta o indiretta di manifestazioni fieristiche e nella concessione di spazi e servizi a società ed enti.

Complessivamente Investimenti, per il tramite di Fiera di Roma, gestisce una superficie lorda di 390 mila metri quadri, di cui 30 mila di verde pubblico e 150 mila tra aree espositive coperte e centri direzionali, per 70 mila metri quadri di area espositiva netta. Inoltre, il gruppo è ancora proprietario del vecchio quartiere fieristico all'Eur.

A fine 2009, per sostenere l'attività futura e ridurre il peso dei finanziamenti da terzi, l'assemblea dei soci ha deliberato un aumento di capitale di oltre 104 milioni di euro; la Camera di Commercio ha già esercitato l'opzione relativa alla sua quota mentre il

Comune di Roma ha manifestato il proprio interesse a contribuire all'aumento tramite conferimento a titolo di apporto dei parcheggi antistanti il polo fieristico.

Inoltre, è in corso la ricerca di un partner strategico per Fiera di Roma; in merito alla ricerca, è stato pubblicato l'invito ad una manifestazione d'interesse rivolto ai potenziali soggetti interessati a partecipare al capitale di Fiera di Roma. Secondo quanto indicato nella relazione sulla gestione di Investimenti al 31 dicembre 2009, sono cinque le cordate di investitori in corso di valutazione.

2. Qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma

2.1 Introduzione

2.1.1 Obiettivi e caratteristiche dell'indagine

L'Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma giunge alla terza edizione, dopo la prima realizzata nel novembre 2007 (pubblicata a gennaio 2008) e la seconda di aprile 2009 (di cui si è dato conto anche nell'ambito della Relazione annuale 2009). Analogamente alle precedenti, si tratta di rilevazioni di *citizen satisfaction* volte ad approfondire mediante sondaggi di opinione - nella percezione soggettiva dei cittadini/utenti romani - il legame esistente tra il sistema dei servizi pubblici locali e la qualità della vita.

L'utilità dell'indagine nasce dalle funzioni attribuite all'Agenzia riguardo ai servizi pubblici locali erogati nel territorio, per i quali è prevista un'attività di studio, approfondimento e monitoraggio finalizzata al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei principali servizi cittadini. In questo quadro, accanto ad analisi e monitoraggi volti a misurare la qualità erogata ai cittadini, l'Agenzia realizza periodicamente indagini sulla qualità percepita sia della vita a Roma in generale sia dei singoli servizi pubblici su cui il Comune ha competenza.

Le informazioni raccolte possono offrire importanti indicazioni di policy ai responsabili istituzionali e alle stesse aziende erogatrici dei servizi. Ma solo nella misura in cui si evita la tendenza a interpretare i risultati come una sorta di "pagella" a cui è necessario sottoporsi, mettendo così in secondo piano gli elementi che è possibile trarne per migliorare la propria capacità di intervento e comunicazione.

Le precedenti edizioni dell'indagine hanno consentito di approfondire numerosi aspetti del rapporto dei romani con il sistema dei servizi pubblici locali, in termini di grado di utilizzo, soddisfazione, importanza relativa e principali fattori di criticità attribuiti ai diversi servizi. Per rispondere al diffuso interesse e apprezzamento suscitato dall'indagine, oltre che per permettere una lettura diacronica dei fenomeni osservati, l'impostazione generale è rimasta sostanzialmente inalterata - ma sono aumentati i servizi analizzati - e viene ripetuta a un anno di distanza dall'ultima.

L'analisi è rivolta come sempre a un ampio ventaglio di servizi che interessano tutti i settori di cui, a diverso titolo e in varia misura, è responsabile l'Amministrazione comunale. Quest'anno i settori oggetto di osservazione sono 18, due in più rispetto all'edizione 2009, all'interno di cinque categorie principali. Le novità sono rappresentate dalla sosta tariffata e dalla gestione di parchi e ville, mentre per i servizi sociali municipali è stata adottata una definizione più ampia rispetto al passato. I settori analizzati sono quindi i seguenti:

A. Trasporto pubblico

1. Autobus e tram
2. Metropolitana
3. Taxi

B. Servizi a carattere universale

4. Acqua potabile
5. Igiene urbana - Pulizia stradale
6. Igiene urbana - Raccolta rifiuti
7. Illuminazione stradale

C. Servizi sociali

8. Asili nido comunali e accreditati
9. Servizi sociali municipali
10. Farmacie comunali

D. Servizi culturali

11. Auditorium Parco della Musica
12. Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale
13. Musei comunali
14. Biblioteche comunali
15. Bioparco

E. Altri servizi

16. Servizi cimiteriali
17. Sosta a pagamento
18. Parchi e ville

2.1.2 Metodologia e rappresentatività del campione

L'indagine è stata realizzata attraverso un sondaggio telefonico di opinione, rivolto a un campione casuale e stratificato di 2.000 cittadini residenti nel comune di Roma. La numerosità del campione è stata fissata in modo sufficientemente ampio da garantire una significatività adeguata delle stime, anche sulla base di un'articolazione dell'analisi sia in termini territoriali sia tenendo conto delle caratteristiche socio-demografiche dei cittadini intervistati. A tale scopo, la stratificazione del campione utilizzato assicura una buona rappresentatività (in senso statistico) delle stime non solo in termini di genere e classe d'età, ma anche secondo il titolo di studio e la condizione professionale.

Le categorie di analisi utilizzate per la stratificazione sono le stesse dello scorso anno. In particolare, il campione è suddiviso in cinque macroaree: centro storico e quartieri semicentrali (I, II, III, IX e XVII Municipio); zona est (V, VI, VII e VIII Municipio); zona nord e ovest (IV, XVI, XVIII, XIX e XX Municipio); zona sud (X, XI, XII e XV Municipio); litorale di Ostia e Acilia (XIII Municipio). Per ciascuna zona sono state realizzate 400 interviste, pari a un quinto delle 2mila complessive, successivamente pesate per ottenere un campione rappresentativo della popolazione romana con più di 15 anni secondo i criteri di stratificazione già ricordati. Al livello di probabilità del 95%, la stima dell'errore statistico è pari a $\pm 2,8\%$ a livello cittadino e a $\pm 4,9\%$ a livello di singolo ambito territoriale, offrendo dunque buoni margini di affidabilità.

L'indagine è stata realizzata dalla società SGS Italia s.p.a. tra l'8 e il 24 giugno 2010 con tecnologia CATI. La forte stratificazione delle caratteristiche personali degli intervistati ha reso necessari quasi 27mila contatti per completare il numero previsto di 2.000 interviste complete.

2.1.3 Oggetto della rilevazione

Tutti i giudizi ottenuti attraverso l'indagine, proprio perché rilevati direttamente dai cittadini, sono basati su un insieme di percezioni. In effetti, lo scopo non consiste tanto in un giudizio sull'adeguatezza e sul grado assoluto di soddisfazione dell'utenza, quanto nell'identificazione degli ambiti di maggiore o minore criticità e soddisfazione, sulla base dell'efficacia soggettivamente percepita dai cittadini/utenti. Ciò consente di offrire alcuni elementi di cono-

scenza generale sullo stato dei servizi pubblici locali, come risultato dell'interrelazione tra:

- le decisioni politiche e amministrative;
- l'attività operativa di aziende e dipartimenti;
- la dinamica della domanda da parte dei cittadini/utenti;
- il contesto urbano di fondo nel quale i servizi vengono erogati.

Come già ricordato gli scorsi anni, si deve infatti tenere presente che mediante le indagini di tipo *citizen satisfaction* non si può misurare l'efficacia dei servizi resi rispetto agli obiettivi operativi assegnati alle singole aziende o ai singoli dipartimenti (efficacia interna). Si può fornire tuttavia una prima valutazione sulla capacità di corrispondere ai bisogni e alle aspettative dei destinatari effettivi o potenziali del servizio stesso (efficacia esterna), inevitabilmente influenzate da un complesso di fattori non tutti misurabili oggettivamente e non tutti sotto il controllo dell'Amministrazione.

Per riuscire a cogliere questo giudizio di "efficacia percepita" da parte dei cittadini/utenti, il questionario di rilevazione è strutturato per ottenere dal campione di intervistati informazioni relative:

- alla qualità della vita in generale;
- al grado di utilizzo e alle relative motivazioni alla base delle scelte dei cittadini, rispetto ai singoli servizi oggetto d'indagine;
- al maggiore o minore gradimento riscontrabile tra i cittadini utenti (in termini di soddisfazione) o non utenti (in termini di percezione esterna) dei diversi servizi;
- alla disponibilità a contribuire direttamente oppure tramite una maggiore spesa comunale, in cambio di un miglioramento dei servizi;
- alla rilevanza assegnata dai cittadini ai diversi servizi, anche indipendentemente dalla loro fruizione, come fattori alla base della loro qualità della vita.

Vengono quindi confermate le caratteristiche innovative già introdotte con le precedenti edizioni:

- l'invito espresso agli intervistati di mettere in relazione la propria percezione generale della qualità della vita con la disponibilità e la qualità dell'offerta di servizi pubblici locali in città;
- il giudizio esplicito circa la diversa importanza o rilevanza attribuita ai servizi, in modo da assumere, almeno in parte, un'ottica di interesse pubblico collettivo anziché individuale;
- la rilevazione circa la propria "disponibilità a pagare" (o a contribuire) per finanziare un miglioramento dei servizi, offrendo così un ulteriore elemento di valutazione sul grado di soddisfa-

- zione e di rilevanza “sociale” attribuita ai servizi;
- la rilevazione esplicita dei principali fattori che condizionano il giudizio (soddisfazione) e le scelte (utilizzo) dei cittadini, sia di tipo qualitativo (caratteristiche dell’offerta, sicurezza) che quantitativo (costo, livelli di servizio).

Tale impostazione consente di ottenere dall’intervistato non una risposta di getto (e probabilmente

poco ponderata) sul servizio in astratto, bensì di ragionare in maniera più ampia sul sistema complessivo dei servizi pubblici locali e delle loro implicazioni sulla qualità della vita in città. Di conseguenza, l’intervistato è portato a pensare e quindi a rispondere in termini sistemici e collettivi, presumibilmente con una maggiore ponderazione e consapevolezza.

Box 2.1

Differenze con i monitoraggi dell’opinione pubblica per conto del Comune di Roma

L’oggetto della presente indagine e la metodologia seguita sono simili ai *Monitoraggi dell’opinione pubblica sulle scelte operate dall’Amministrazione Comunale e sulla qualità dei servizi*, commissionati periodicamente dal Comune di Roma, di cui è stata pubblicata nel mese di luglio 2010 la nuova edizione realizzata dall’Istituto Piepoli. Nel corso del tempo tali indagini, prima semestrali e ora trimestrali, hanno mantenuto la stessa impostazione: il giudizio su Sindaco e Giunta, il focus sulle tre grandi aziende ex municipalizzate e un approfondimento diverso ogni volta su attese e bisogni maggiormente avvertiti dai cittadini.

Le similitudini comportano risultati molto vicini per le domande presenti in entrambe le indagini; ad esempio, secondo tutti e due i campioni, la soddisfazione per il servizio idrico è oltre il 90%, per l’illuminazione stradale e la metropolitana intorno all’80%, per la raccolta rifiuti esattamente il 57%, per il trasporto pubblico di superficie poco sotto il 50%.

Vanno tuttavia rimarcate alcune importanti differenze tra le due indagini, poiché la rilevazione dell’Agenzia presenta alcune caratteristiche peculiari:

- non è orientata a valutare il gradimento del Sindaco e della Giunta, come una sorta di “pagella” sull’attività svolta, bensì è finalizzata a comprendere meglio la qualità della vita dei romani, che deriva da un complesso di fattori alcuni dei quali fuori dal controllo degli amministratori;
- non è volta a valutare l’operato solo dei principali gestori (Acea, Ama e Atac), ma ad analizzare la percezione e le aspettative dei cittadini in relazione a un gran numero di servizi svolti a diverso titolo da aziende *in house*, società quotate, fondazioni e cooperative sociali, nonché erogati in economia;
- al contrario, si focalizza sui servizi pubblici locali per i quali l’Agenzia è competente secondo il suo Statuto, escludendo quindi i servizi istituzionali gestiti direttamente dal Comune, quali anagrafe, sportelli al pubblico, vigili urbani, ecc.;
- non si limita a chiedere agli intervistati la soddisfazione per un dato servizio, ma è estesa a una serie di informazioni aggiuntive volte a comprendere l’uso, la rilevanza, le criticità e la disponibilità a contribuire maggiormente da parte dell’intervistato stesso, in modo da porre a confronto i diversi servizi tra loro secondo tali variabili.

In relazione all’ultimo punto, si noti come tale impostazione più ampia del semplice giudizio da 1 a 10 sul servizio, con la quale l’intervistato è portato a ragionare e quindi rispondere in termini sistemici e collettivi, potrebbe contribuire a spiegare le valutazioni dissimili del nostro campione rispetto all’indagine del Comune.

2.2 Uno sguardo d'insieme

2.2.1 La qualità della vita a Roma

La necessità di tenere presente che l'indagine riguarda le percezioni soggettive dei cittadini, peraltro in relazione alle loro personali aspettative, è ancora più forte nell'analizzare la prima domanda sottoposta agli intervistati. All'inizio, infatti, si chiede una valutazione complessiva sulla qualità della vita che in generale riscontrano nella nostra città.

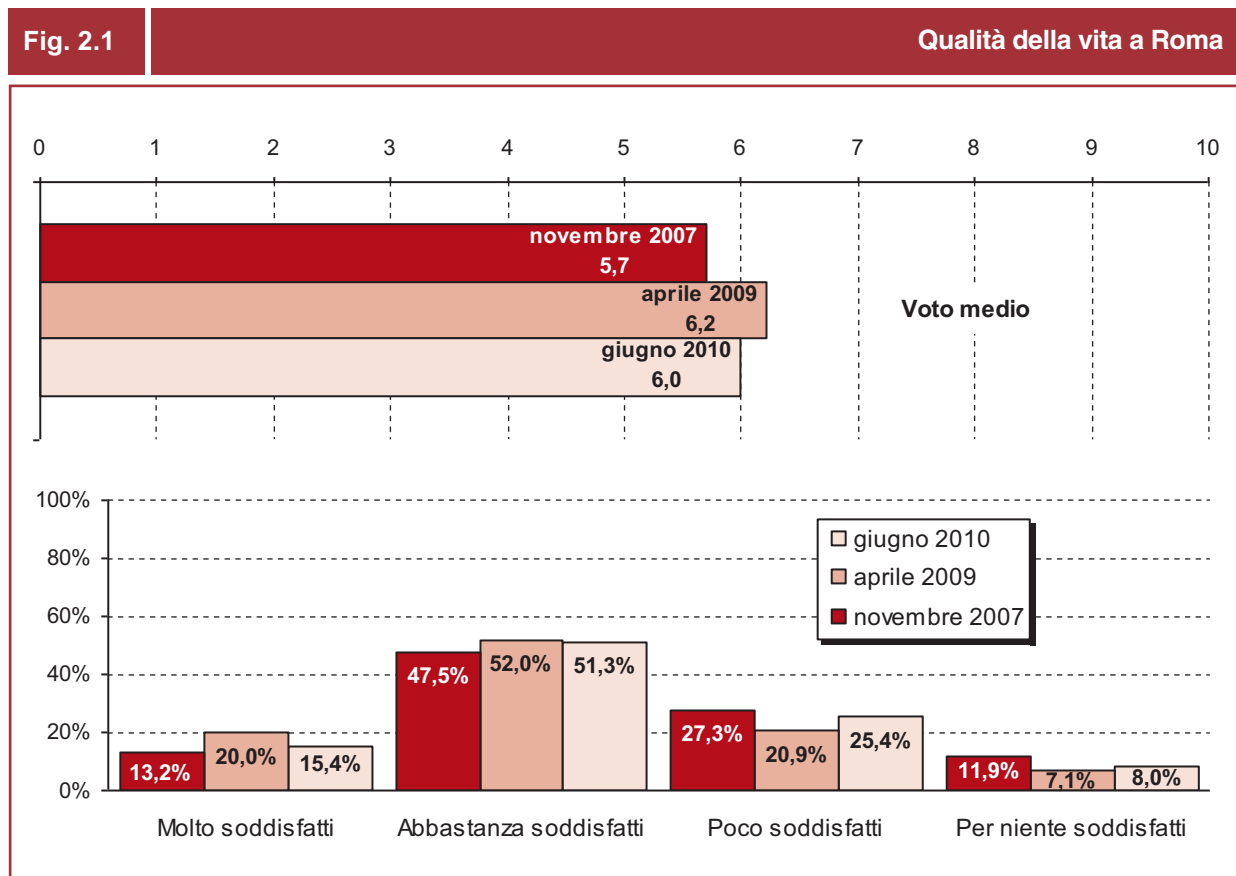
Va precisato che in questa domanda, nella successiva e nelle altre sulla soddisfazione dei singoli servizi, è stato chiesto agli intervistati di assegnare un voto da 1 (minimo) a 10 (massimo), utilizzato per calcolare la media complessiva e confrontare i singoli servizi, ma che nei grafici e nel testo è stato poi convertito in quattro classi di valutazione: molto soddisfatto (8-10), abbastanza soddisfatto (6-7), poco soddisfatto (4-5), per niente soddisfatto (1-3).

Una larga maggioranza degli intervistati, pari a due terzi dei romani, si dichiara molto o abbastanza soddisfatta della qualità della vita nella Capitale, peraltro assegnando come voto medio esattamente 6 su 10, con un leggero arretramento rispetto all'aprile 2009

ma rimanendo al di sopra delle valutazioni registrate nel novembre 2007 (Fig. 2.1). Si tenga tuttavia presente che per l'indagine del 2007 la differente costruzione del campione limita la confrontabilità dei risultati.

In particolare, la maggioranza assoluta dei romani (51%) è abbastanza soddisfatta della vita in città, e il 15% lo è molto (in calo rispetto all'ultima indagine), mentre un terzo lo è poco o per niente (in aumento rispetto al 2009). Si tenga tuttavia presente come la percezione della qualità della vita in generale dipenda non solo dai servizi e dalle opportunità offerte in città, ma anche e soprattutto dalle condizioni economiche del paese, inevitabilmente poco positive considerata la fase di crisi economica che continuiamo ad attraversare.

Sebbene in generale vi sia una certa omogeneità di giudizio tra gli intervistati, indipendentemente dalle caratteristiche personali rilevate (genere, età, titolo di studio, professione, zona di residenza), emergono tuttavia alcune difformità interessanti da analizzare, per le quali si rimanda al Par. 2.5.3.



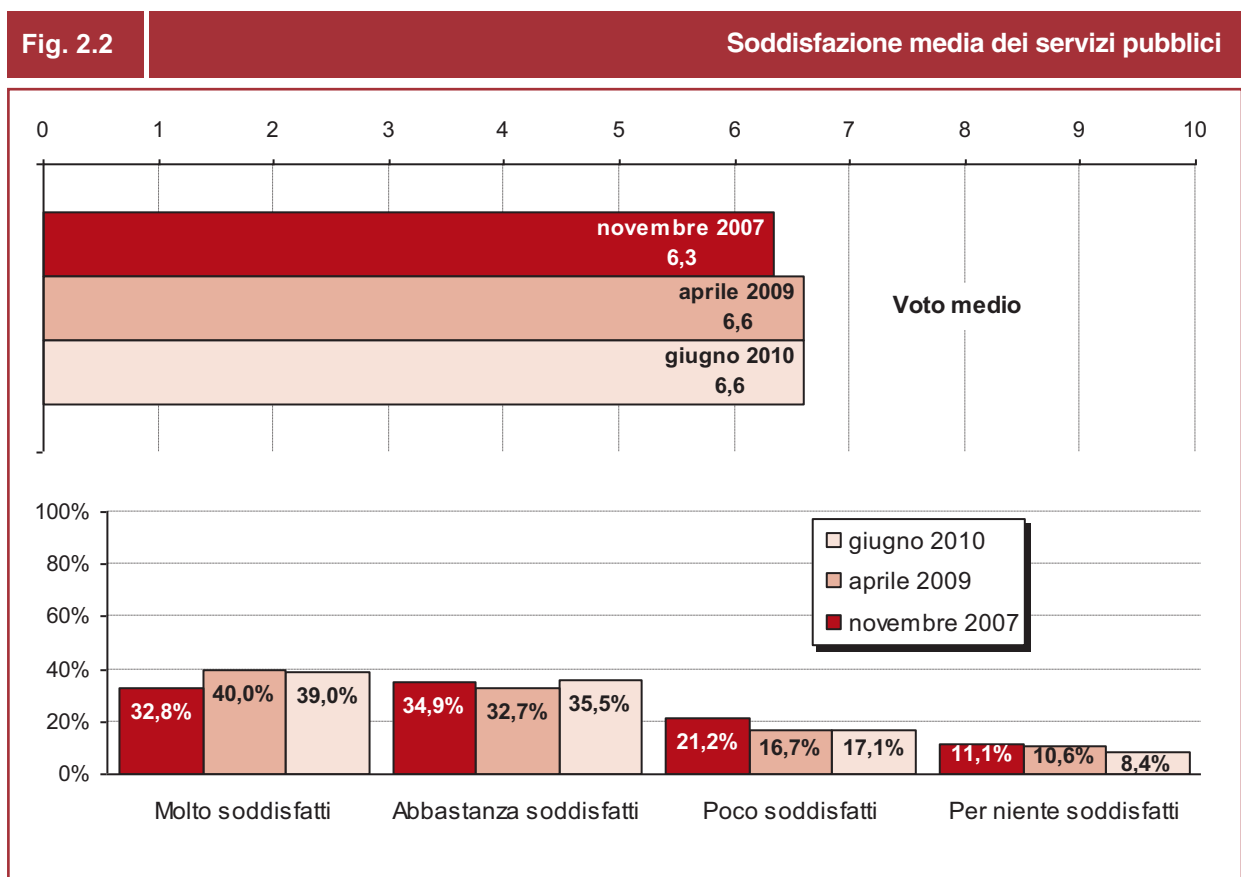
2.2.2 La soddisfazione per i servizi pubblici

Prima di entrare nel merito dei giudizi espressi sui singoli servizi, appare utile un indicatore di soddisfazione per il complesso dei servizi, calcolato come semplice media aritmetica dei giudizi puntuali. Viene confermato ancora una volta lo stretto legame - almeno nella percezione generale dei cittadini - che assumono i servizi pubblici locali nel determinare il livello di qualità della vita in città.

La soddisfazione media (Fig. 2.2) mostra infatti, da un lato, che il giudizio medio ottenuto dai servizi è come gli anni precedenti superiore a quello espresso

per la qualità della vita (nel 2010, 6,6 rispetto a 6), a testimoniare l'importanza dei fattori di contesto esterno (prima fra tutti la crescita economica) nel determinare la qualità della vita. Dall'altro lato, la soddisfazione per i servizi rimane sempre - come voto medio - al di sopra del 6, senza nessuna riduzione rispetto al 2009, sebbene aumentino gli "abbastanza soddisfatti" e si riducano i "per niente soddisfatti".

Ulteriori differenze con i risultati sulla qualità della vita in generale emergono con riferimento alle caratteristiche personali degli intervistati, per le quali si rimanda anche in questo caso al Par. 2.5.3.



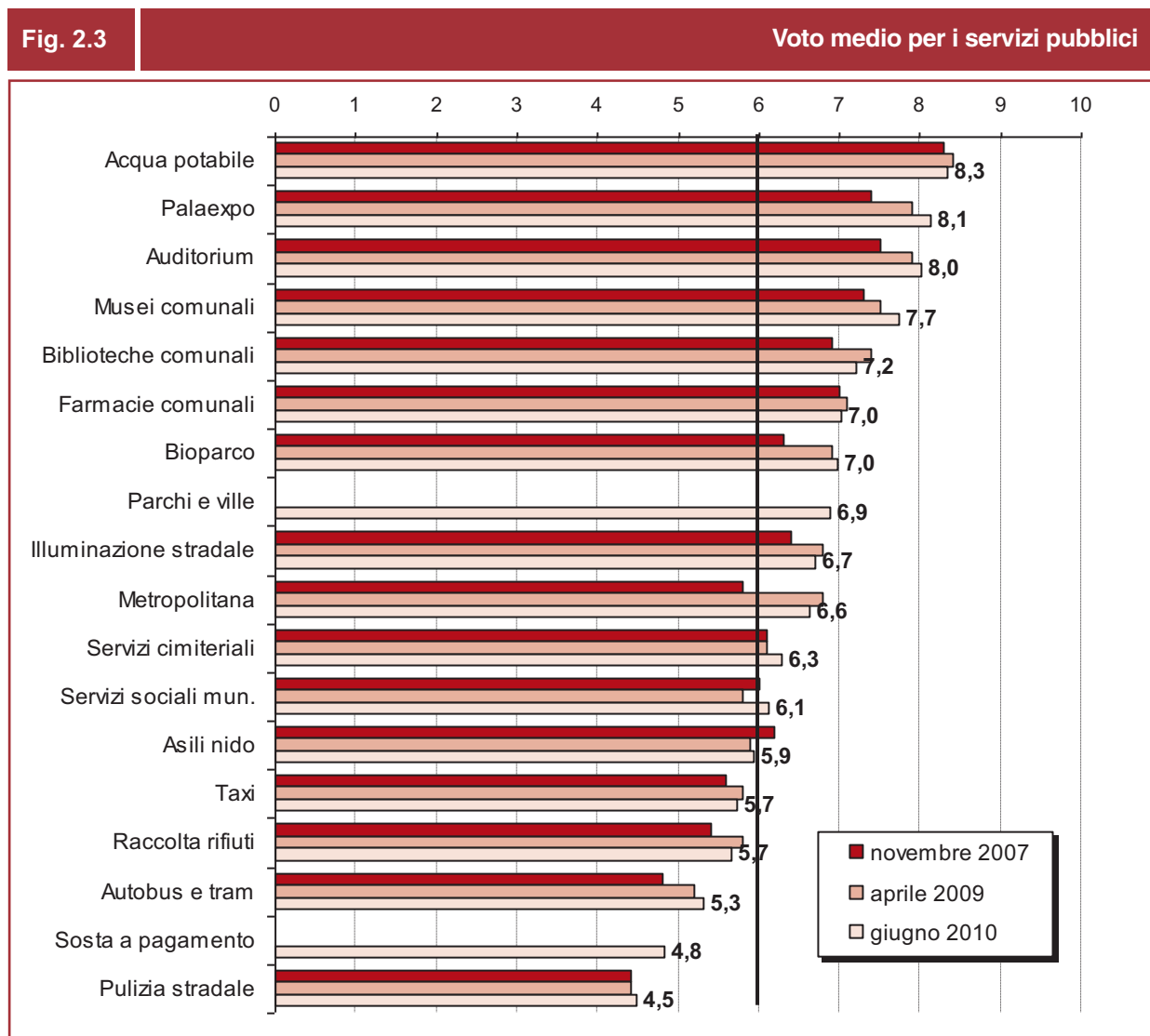
Per cominciare ad analizzare i singoli servizi, vediamo con uno sguardo d'insieme il voto medio assegnato dagli intervistati a ognuno di essi, sempre su una scala da 1 a 10 nel corso delle tre indagini (Fig. 2.3). La graduatoria conferma i risultati delle precedenti indagini: nel 2010 è in testa l'acqua potabile (voto 8,3), un dato importante poiché è un servizio basilare per la vita dei cittadini. Subito dopo troviamo i luoghi di eccellenza della cultura e degli spettacoli: Palaexpo, Auditorium e musei comunali (tra 7,7 e 8,1). Valori sopra la media, intorno a 7 su 10, si registrano anche per biblioteche e farmacie comunali,

Bioparco, parchi e ville, nonché (voto 6,6-6,7) per illuminazione stradale e linee metropolitane. Asili nido e servizi sociali municipali si mantengono intorno alla sufficienza. Sotto la sufficienza rimangono gli altri servizi di trasporto (autobus e tram, taxi, sosta a pagamento) e l'igiene urbana (soprattutto la pulizia stradale, che ottiene il voto minimo pari a 4,5).

Rispetto alla prima rilevazione nel 2007, sono migliorate significativamente le valutazioni per i servizi culturali in generale e per la metropolitana - diventata negli ultimi anni più che soddisfacente - nonché il voto

di autobus e tram e della raccolta rifiuti (che però rimangono sotto la sufficienza). Se quasi tutti i servizi registrano un miglioramento, più o meno rilevante, nel caso di asili nido e servizi sociali municipali l'andamento è maggiormente irregolare; ciò si spiega pro-

tabilmente con la forte influenza che ha sul giudizio dei romani, come vedremo (Par. 2.4), la possibilità di accedere o meno al servizio, con un conseguente scarto notevole tra la soddisfazione espressa dagli utilizzatori e la qualità percepita dai non utenti.



Successivamente è stata chiesta agli intervistati la loro valutazione esplicita sull'andamento dei servizi pubblici negli ultimi due anni (Fig. 2.4). Al riguardo si è scelto un insieme di servizi leggermente diversi da quello sopra analizzato, in primo luogo accorpando le voci simili (vale per il trasporto pubblico, i servizi culturali e

quelli sociali). In secondo luogo, sono stati aggiunti solo quei altri servizi non approfonditi nel resto dell'indagine (perché non facilmente inseribili nello schema di domande ripetute in maniera identica per ogni servizio), ma comunque rilevanti per i cittadini: *call center* 060606, affissioni pubblicitarie, viabilità e parcheggi.

Alcuni servizi registrano una percentuale di “sono migliorati” maggiore dei “sono peggiorati”: si tratta in particolare dei servizi culturali nel complesso e dello 060606 (migliorati per oltre il 37% dei romani, ma peggiorati per il 10%). Seguono il verde pubblico e l’acqua potabile (per il servizio idrico quasi l’80% lo giudica uguale), mentre per l’illuminazione pubblica le due percentuali si equivalgono (quasi 16%).

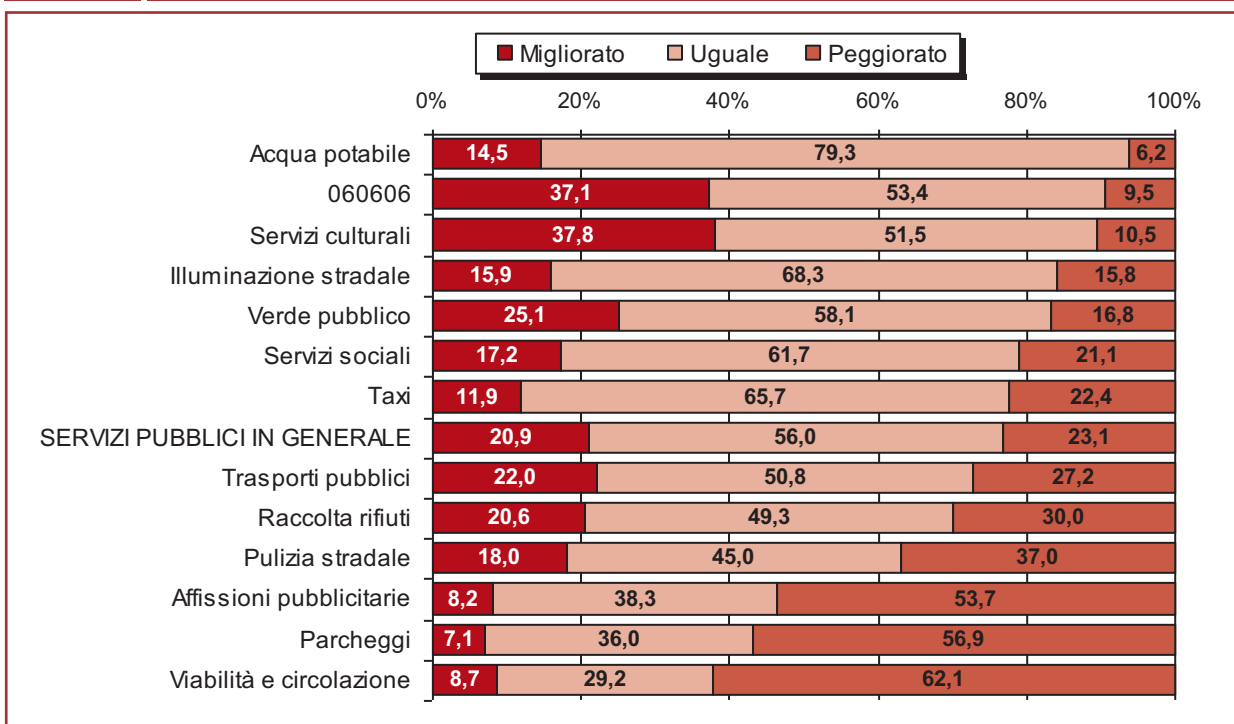
La percentuale di romani che li ritengono migliorati è notevole anche per i trasporti pubblici e per l’igiene urbana (18-22%), ma si tenga presente sia che la

quota di chi afferma che sono peggiorati è maggiore (fino al 37% della pulizia stradale), sia che i livelli di soddisfazione di partenza sono bassi.

Infine, miglioramenti minimi sono attribuiti ai taxi e soprattutto alle affissioni pubblicitarie, ai parcheggi e alla viabilità e circolazione (7-12%), nonostante si tratti dei temi costantemente all’attenzione del dibattito politico, dell’opinione pubblica e dei giornali. Anzi, oltre la metà dei romani ritiene che affissioni pubblicitarie, parcheggi e viabilità siano peggiorate, mentre lo pensa solo un terzo dei cittadini per la raccolta rifiuti e la pulizia stradale.

Fig. 2.4

Andamento dei servizi pubblici nel corso degli ultimi due anni



2.3 I servizi pubblici locali a confronto

Per l’analisi più in profondità delle valutazioni espresse sui singoli servizi, è utile utilizzare alcune chiavi di lettura, che corrispondono alle diverse domande sottoposte agli intervistati e ripetute nel medesimo modo per ogni servizio:

- il grado di utilizzo dei diversi servizi da parte della popolazione romana;
- il livello di soddisfazione degli utilizzatori e di qualità percepita da parte dei non utenti;

- la rilevanza assegnata ai servizi ai fini della propria qualità della vita;
- la disponibilità a contribuire maggiormente per un miglioramento dei servizi.

Nel presente paragrafo si dà conto solo dei dati medi, mentre per la lettura trasversale secondo le diverse categorie socio-anagrafiche e le zone di Roma si rimanda ai Par. 2.5.4 e 2.5.5.

2.3.1 L'utilizzo

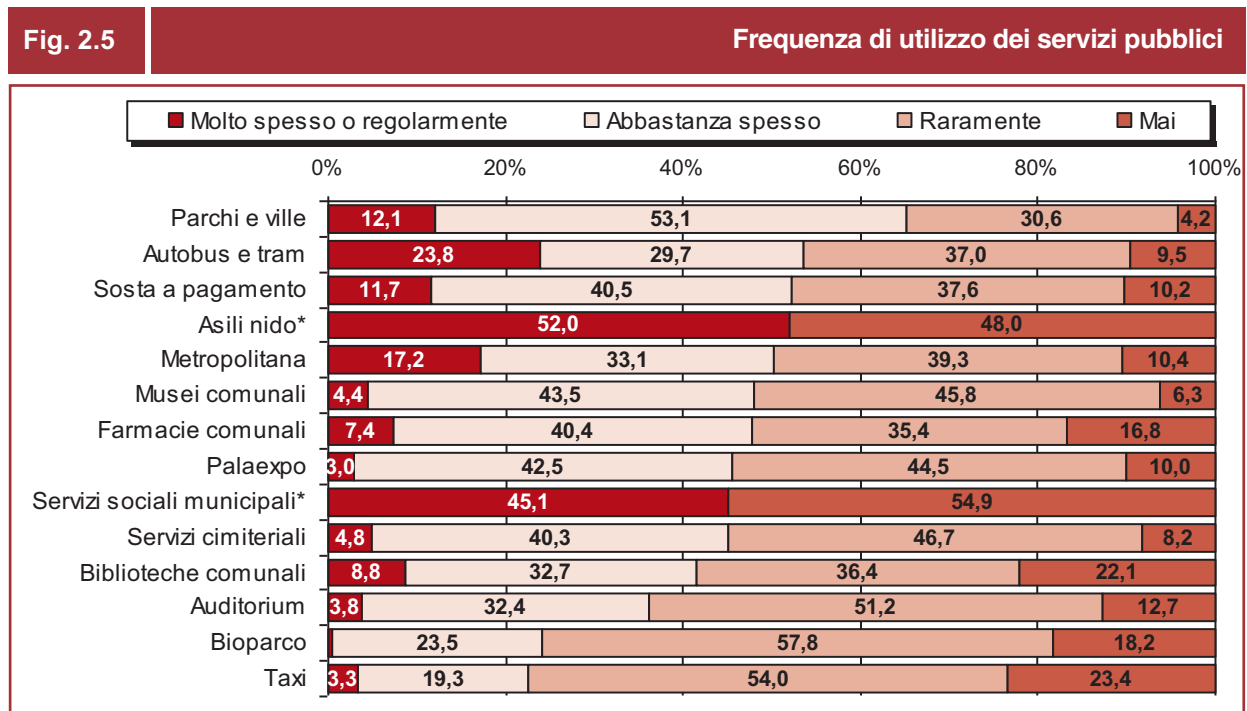
Analogamente agli scorsi anni, le informazioni fornite dagli intervistati sul grado di utilizzo dei servizi offrono un motivo di interesse duplice. Infatti, da un lato permettono di analizzare se e in che misura l'offerta esistente soddisfi le esigenze della popolazione; dall'altro lato, consentono di differenziare il campione fra gli utilizzatori del servizio (coloro che utilizzano il servizio regolarmente o abbastanza spesso) e i non utilizzatori (coloro che lo utilizzano raramente o mai). Questa distinzione è importante per interpretare correttamente sia il livello di soddisfazione dichiarato delle due categorie di utenti, sia gli elementi di criticità riscontrati dagli utilizzatori e le cause di mancato utilizzo da parte dei non utilizzatori.

Si osservi come il concetto di "non utilizzatori" sia applicabile solo ai servizi a domanda individuale, laddove il singolo cittadino può decidere se usufruirne o meno, mentre non può essere utilizzata con i servizi universali il cui uso è generalizzato e irrinunciabile (illuminazione pubblica, igiene urbana e servizio idrico). Inoltre, per l'assistenza domiciliare e gli asili nido non sono previsti diversi gradi di frequenza di utilizzo: il campione si divide semplicemente in coloro che utilizzano il servizio (o lo hanno fatto in passato) e coloro che non lo hanno mai utilizzato.

La Fig. 2.5 evidenzia il diverso grado di utilizzo dei servizi non universali, come dichiarato dagli intervistati, ordinandoli in maniera decrescente secondo la somma di "molto spesso o regolarmente" e "abbastanza spesso". Si tenga comunque presente che il concetto di "utilizzo" è inevitabilmente diverso secondo la natura del servizio, suscettibile o meno di essere utilizzato con frequenza, e al confronto va pertanto attribuito un valore relativo.

I parchi e le ville cittadine sono nettamente il servizio più utilizzato tra quelli oggetto di analisi in quanto vi si recano molto o abbastanza spesso due romani su tre, mentre solo il 4,2% degli intervistati non li frequenta mai. Segue il trasporto pubblico di linea, in misura maggiore quello di superficie (su cui sale molto o abbastanza spesso il 53,5% dei romani), anche considerata la scarsa copertura territoriale della metropolitana che tuttavia è usata frequentemente da un intervistato su due (percentuale simile rispetto alla sosta a pagamento). I taxi sono invece il servizio in assoluto meno utilizzato, più o meno regolarmente solo dal 22,6% dei romani.

Anche i servizi sociali e culturali sono caratterizzati da un utilizzo medio-alto, in particolare per l'alta percentuale di intervistati che utilizzano o hanno utilizzato in passato gli asili nido comunali (52%). Considerata la natura del servizio e la presenza non capillare sul territorio, anche la quota di utilizzatori dei musei e delle farmacie comunali, nonché dei servizi sociali municipali e delle biblioteche, appaiono risultati significativi.



(*) Per asili nido e servizi sociali municipali le modalità di risposta sono solo "utilizzati ora o in passato" e "mai utilizzati".



In fondo alla graduatoria, oltre al già citato servizio taxi, troviamo l'Auditorium e il Bioparco, che (nonostante la pubblicità e la gamma di iniziative che vi si svolgono) sono orientati verso un pubblico selezionato, nel primo caso i romani con titolo di studio elevato e marcati interessi culturali, e nel secondo caso le famiglie con bambini.

2.3.2 La soddisfazione degli utilizzatori

Il livello di soddisfazione dei servizi pubblici, come è stato accennato in precedenza, viene esaminato separatamente per gli utilizzatori (molto o abbastanza frequenti) e i non utilizzatori (poco o per nulla frequenti). Infatti, il giudizio sulla qualità del servizio avviene sempre sulla base di valutazioni legate sia all'esperienza diretta che alla rilevanza attribuita al servizio stesso (e di conseguenza, alle aspettative che il cittadino ha). Quindi, nel caso dei cittadini-utenti, si tratta di un giudizio maggiormente significativo, sia perchè basato su un'esperienza ripetuta nel tempo - che consente di isolare l'effetto di eventuali percezioni episodiche e casuali - sia perchè espresso da individui per i quali quel dato servizio assume un'importanza maggiore per determinare la propria qualità della vita.

Come già detto, riguardo alla soddisfazione per i singoli servizi è stato chiesto di assegnare un voto da 1 (minimo) a 10 (massimo), che è stato poi convertito in quattro classi di valutazione: molto soddisfatto (8-10), abbastanza soddisfatto (6-7), poco soddisfatto (4-5), per niente soddisfatto (1-3).

Fra gli utilizzatori abituali dei servizi (Fig. 2.6), emerge un'area di eccellenza che comprende i servizi culturali, le farmacie e l'acqua potabile, con parchi e ville e la metropolitana leggermente staccati ma comunque molto positivi. Le aspettative degli utenti sembrano essere pienamente appagate nel caso dei servizi culturali, dove il grado di soddisfazione raggiunge percentuali vicine alla totalità del campione (circa 98% di "molto o abbastanza soddisfatti"), con valori leggermente inferiori per il Bioparco (90%) e con punte di voti tra 8 e 10 dell'83-85% per Auditorium e Palaexpo.

Meno univoci i giudizi per le altre categorie di servizi. Tra i servizi universali (che ricordiamo assumono come utilizzatori il totale degli intervistati), l'acqua mantiene il primato della soddisfazione (95% di "molto o abbastanza soddisfatti"), seguita dall'illuminazione pubblica all'80%. Rimangono invece gravi le criticità legate alla raccolta dei rifiuti (per la quale però i "molto o abbastanza soddisfatti" superano i "poco o per niente") e soprattutto alla pulizia stradale, di cui

solo un cittadino su tre si dichiara "molto o abbastanza soddisfatto", e quasi il 32% è "per niente soddisfatto".

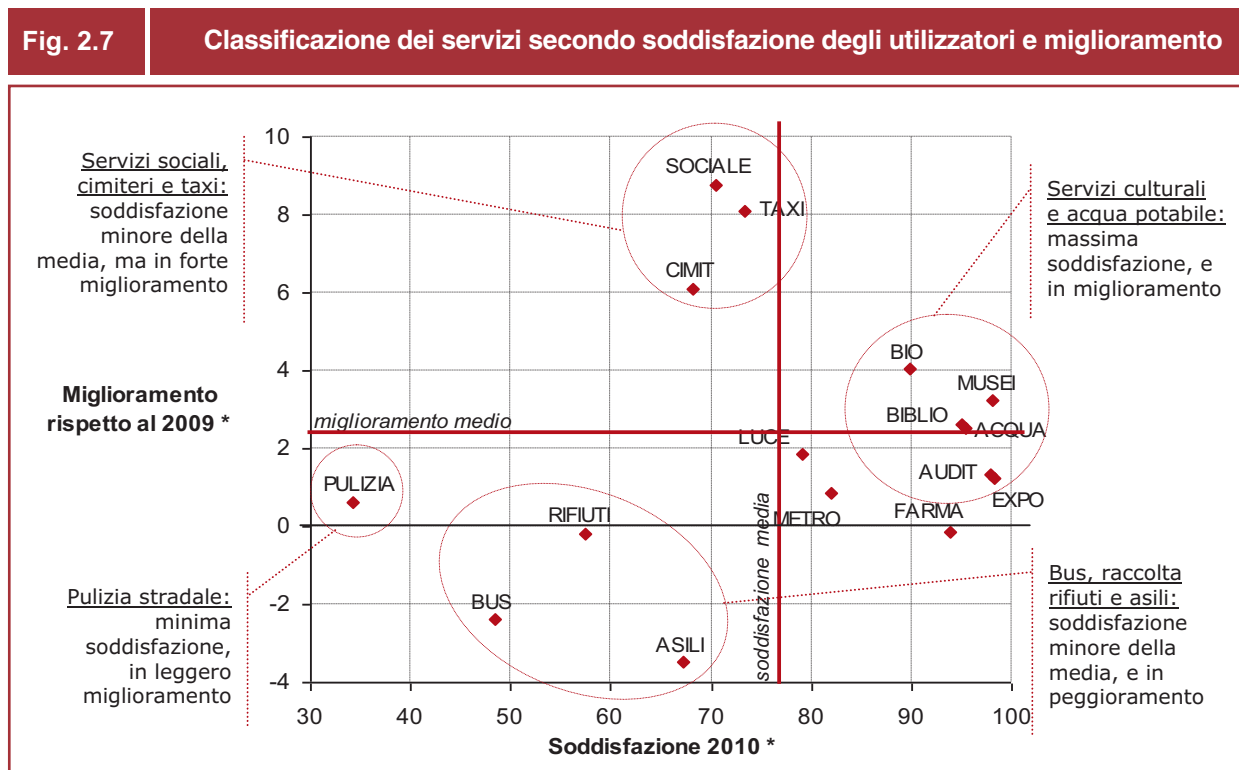
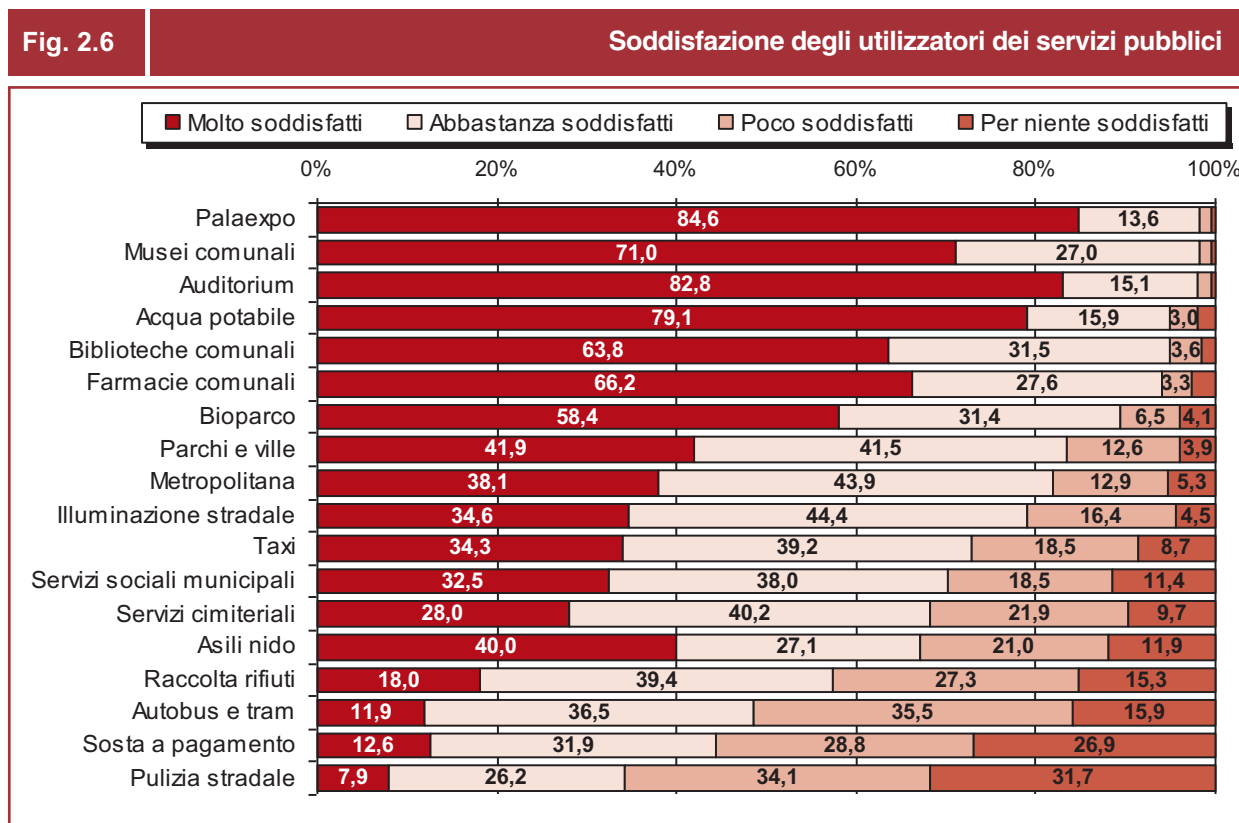
Sul trasporto pubblico il giudizio degli utenti è nettamente diviso fra il forte apprezzamento della metropolitana (82% di "molto o abbastanza soddisfatti") analogamente alle precedenti indagini, ma anche dei taxi (73,5%), e il giudizio alquanto più severo che interessa non solo il trasporto di superficie (48,4%), ma anche la sosta a pagamento (44,5%), per la quale quasi il 27% dei romani è "per niente soddisfatto".

Per i servizi sociali, invece, le valutazioni degli utilizzatori registrano posizioni discordanti, con le farmacie comunali (94%) che si inseriscono al vertice insieme ai servizi culturali e i servizi municipali insieme agli asili nido che si trovano in una posizione medio-bassa. Vedremo (Par. 2.4.2) che una ragione di questo giudizio in parte negativo va cercata nella scarsa offerta territoriale di tali servizi, che li fanno valutare come insoddisfacenti nella misura in cui è difficile accedervi; ne sono un esempio lampante gli asili nido, per i quali comunque il 40% dei romani si ritiene molto soddisfatto.

Infine, i parchi e le ville cittadine riscuotono un buon apprezzamento dagli utilizzatori (83,4%), mentre la gestione dei cimiteri è ritenuta molto o abbastanza soddisfacente dal 68% dei romani che vi si recano in visita con una certa frequenza.

Mettendo in relazione i livelli di soddisfazione registrati con la nuova indagine e la dinamica misurata dalla differenza rispetto alla precedente indagine, possiamo classificare i servizi secondo quattro quadranti, risultanti dall'incrocio della soddisfazione e rilevanza media (Fig. 2.7). In particolare:

- a destra vi sono i servizi di eccellenza caratterizzati dalla massima soddisfazione (superiore al 90%) e dinamica positiva e superiore alla media; si tratta di tutti i servizi culturali e ricreativi, insieme all'acqua potabile (con la parziale eccezione di Auditorium e Palaexpo la cui dinamica è positiva ma leggermente sotto la media);
- sempre a destra ma più in basso, troviamo i servizi più insoddisfacenti rispetto alla media, ma che rispetto allo scorso anno sono cresciuti meno della media (illuminazione stradale e metropolitana) o sono praticamente stabili (farmacie);
- in alto appaiono i servizi sociali municipali, la gestione dei cimiteri e i taxi, accomunati da una soddisfazione minore della media a cui però si accompagnano segnali positivi di netto miglioramento rispetto al 2009;



(*) La soddisfazione 2010 è pari ai “molto o abbastanza soddisfatti”; il miglioramento è la differenza di tale somma rispetto al 2009. Legenda: ACQUA = acqua potabile, ASILI = asili nido comunali e accreditati, AUDIT = Auditorium, BIBLIO = biblioteche comunali, BIO = Bioparco, BUS = autobus e tram, CIMIT = servizi cimiteriali, EXPO = Palazzo delle esposizioni e Scuderie del Quirinale, FARMA = farmacie comunali, LUCE = illuminazione stradale, METRO = metropolitana, MUSEI = musei comunali, PULIZIA = pulizia stradale, RIFIUTI = raccolta rifiuti, SOC = servizi sociali municipali, TAXI = servizio taxi.



- in basso sono raccolti i servizi più critici dal punto di vista della soddisfazione - ossia raccolta rifiuti, trasporti di superficie e asili nido - senza segnali di miglioramento, e che necessitano quindi di interventi rapidi, concreti ed efficaci;
- all'estrema sinistra rimane la pulizia stradale, la cui soddisfazione è la più bassa tra i servizi esaminati, ma che mostra un leggero segnale di miglioramento che dovrebbe indurre ad aumentare gli sforzi per rafforzare il trend positivo.

2.3.3 La percezione dei non utilizzatori

La soddisfazione assume un concetto diverso, più di "qualità percepita", nel caso degli intervistati che dichiarano di utilizzare "poco o per niente" i diversi servizi. Questi intervistati danno giudizi necessariamente riferiti ad una conoscenza superficiale ed episodica delle condizioni di offerta del servizio. Si tratta in ogni caso di un giudizio utile per cogliere la differenza di percezione rispetto agli utilizzatori frequenti, nonché per valutare eventuali fenomeni di disaffezione motivati dalla scarsa soddisfazione. Come già accennato, non vengono esaminati qui i servizi universali, in quanto per definizione interessano come utenti tutti i cittadini.

Viene confermata (Fig. 2.8) l'altissima percentuale di intervistati soddisfatti per i servizi culturali (il massimo è il 97% dei musei comunali), che nel caso dei "non utilizzatori", oltre che all'eventuale soddisfazione maturata nel corso di frequentazioni episodiche, sembra contenere un giudizio positivo legato alla loro stessa presenza in città e alla possibilità anche teorica di poterne fruire. Tra i settori più critici emerge soprattutto il trasporto pubblico di superficie, insieme ai taxi e alla sosta a pagamento, ma anche gli asili nido.

Rispetto ai dati degli utilizzatori, anche la maggioranza dei non utenti è complessivamente soddisfatta (Fig. 2.9). Le uniche eccezioni riguardano i servizi cimiteriali e gli autobus e tram, dove la percentuale di non utilizzatori soddisfatti supera quella degli utenti (rispettivamente 75,5% e 50%).

Se in alcuni casi le differenze espresse sono minime, per le farmacie comunali, gli asili nido e i taxi lo scarto appare particolarmente elevato e superiore a 20 punti percentuali, probabilmente influenzato dai problemi di accessibilità e di costo che, per diverse ragioni, questi servizi presentano. La differenza appare elevata anche con riferimento alle biblioteche comunali (11,6%), ai servizi sociali municipali e al Bioparco (quasi 8%).

Fig. 2.8

Percezione della qualità da parte dei non utilizzatori dei servizi pubblici

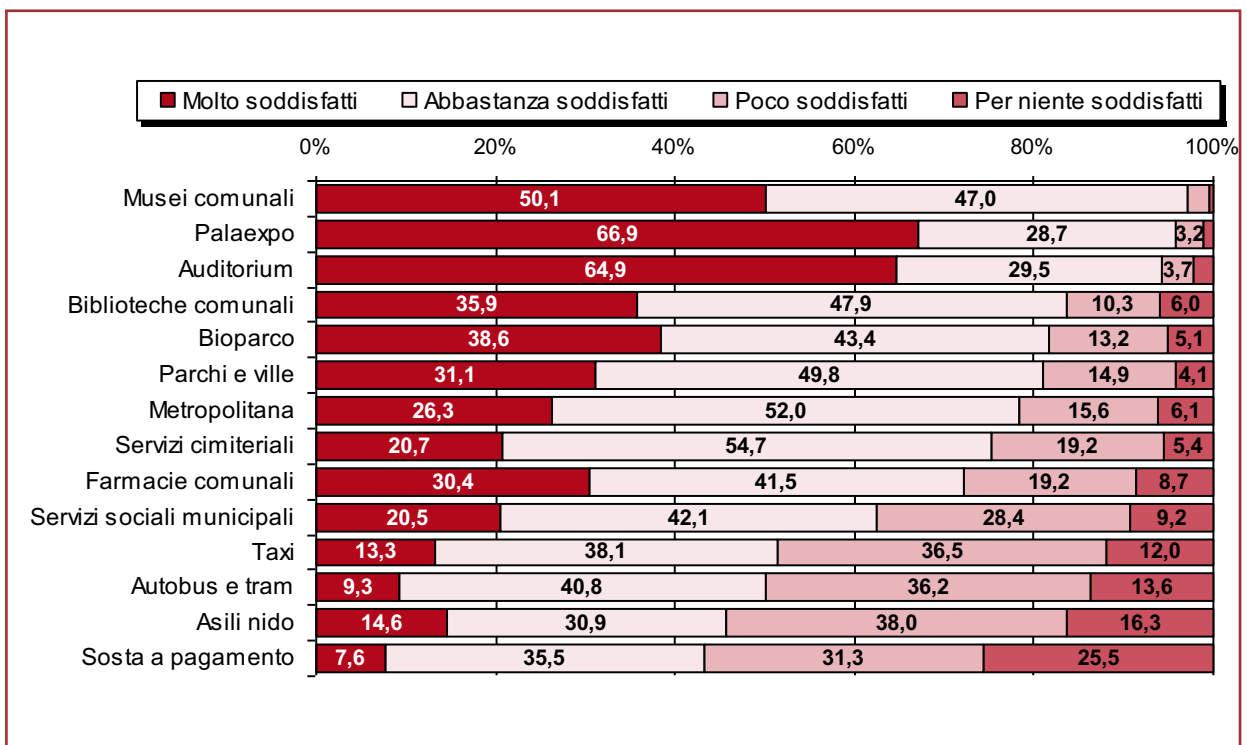
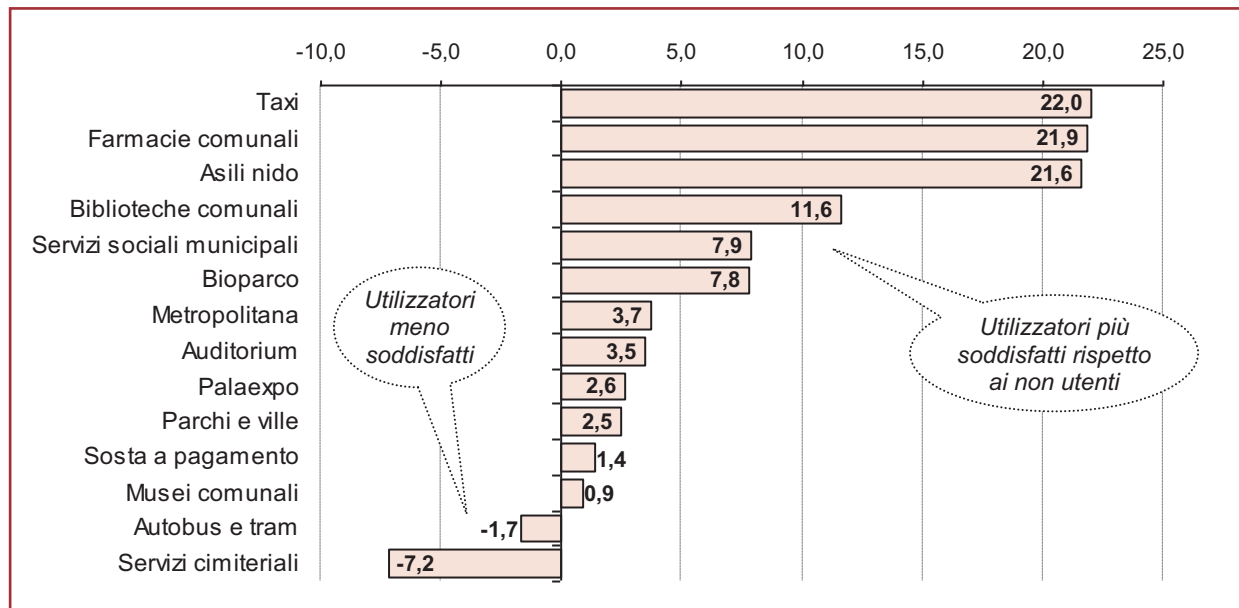


Fig. 2.9

Differenza tra la soddisfazione degli utilizzatori e dei non utilizzatori dei servizi pubblici



2.3.4 La rilevanza nel determinare la qualità della vita

Il giudizio sulla rilevanza dei vari servizi misura la loro importanza come fattore che contribuisce alla qualità della vita dei singoli intervistati. I giudizi individuali possono essere aggregati, confidando nell'estensione e nella significatività del campione rispetto alla popolazione di riferimento, in modo da trarne una valutazione di rilevanza sociale che consente di ordinare i servizi dal più importante al meno importante per la vita della città. È quindi un'informazione utile sia in sé, sia come fattore di ponderazione della soddisfazione complessiva della cittadinanza per i servizi pubblici locali. Infatti, malgrado esista una forte correlazione fra l'utilizzo frequente dei servizi e l'importanza attribuita, quest'ultima permette di cogliere anche la posizione dei non utilizzatori che ritengono comunque il servizio rilevante. Ciò può accadere sia perché gli intervistati lo usano meno di quanto vorrebbero (a causa della scarsa qualità o accessibilità o per il costo eccessivo) sia perché ritengono importante la possibilità di utilizzarlo quando occorre, anche se al momento non ne hanno bisogno (come può accadere ad esempio per i servizi sociali).

Come prevedibile, data la natura dei settori oggetto di indagine, la percentuale di intervistati che giudica mediamente molto o abbastanza rilevanti i servizi osservati è piuttosto alta (Fig. 2.10). In particolare, per i servizi universali le percentuali sono elevatissime, intorno al 97-98% per l'acqua potabile (che peraltro registra il 91% di massima rilevanza), l'illuminazione

stradale e l'igiene urbana. Le differenze sono minime, poiché nel complesso solo circa 1 intervistato su 10 ritiene i servizi oggetto di indagine poco o per niente rilevanti. Solo nel caso dei taxi, del Bioparco e della sosta a pagamento i risultati sono meno eclatanti, ma pur sempre molto o abbastanza rilevanti per il 68-75% e per niente rilevanti per l'11% dei romani.

Mettendo in relazione la rilevanza attribuita ai servizi con il loro grado di utilizzo (Par. 2.3.1) - pari alla quota di romani che li utilizza raramente, abbastanza spesso o frequentemente - otteniamo alcuni elementi interessanti di analisi (Fig. 2.11):

- in alto a destra, si raggruppano quasi tutti i servizi culturali, il trasporto pubblico di linea e i parchi e le ville, poiché la loro rilevanza è del tutto in linea con le modalità di utilizzo, grazie a un certo equilibrio tra domanda e offerta;
- in alto a sinistra i servizi sociali e gli asili nido (ma in misura minore anche le biblioteche) mostrano una rilevanza nettamente maggiore rispetto al loro effettivo utilizzo, in quanto i problemi di accessibilità che derivano dalla loro limitata offerta sul territorio (Par. 2.4.1) rendono insoddisfatta la forte domanda dei romani;
- al contrario, in basso a destra vi sono quei servizi come i taxi, la sosta tariffata e il Bioparco (e in misura minore i cimiteri) che i cittadini evidentemente non vorrebbero domandare perché costosi, benché costretti a farlo o da esigenze di mobilità (taxi e sosta), oppure perché interessano non l'intervistato ma i figli (Bioparco).

Fig. 2.10

Rilevanza attribuita ai servizi pubblici

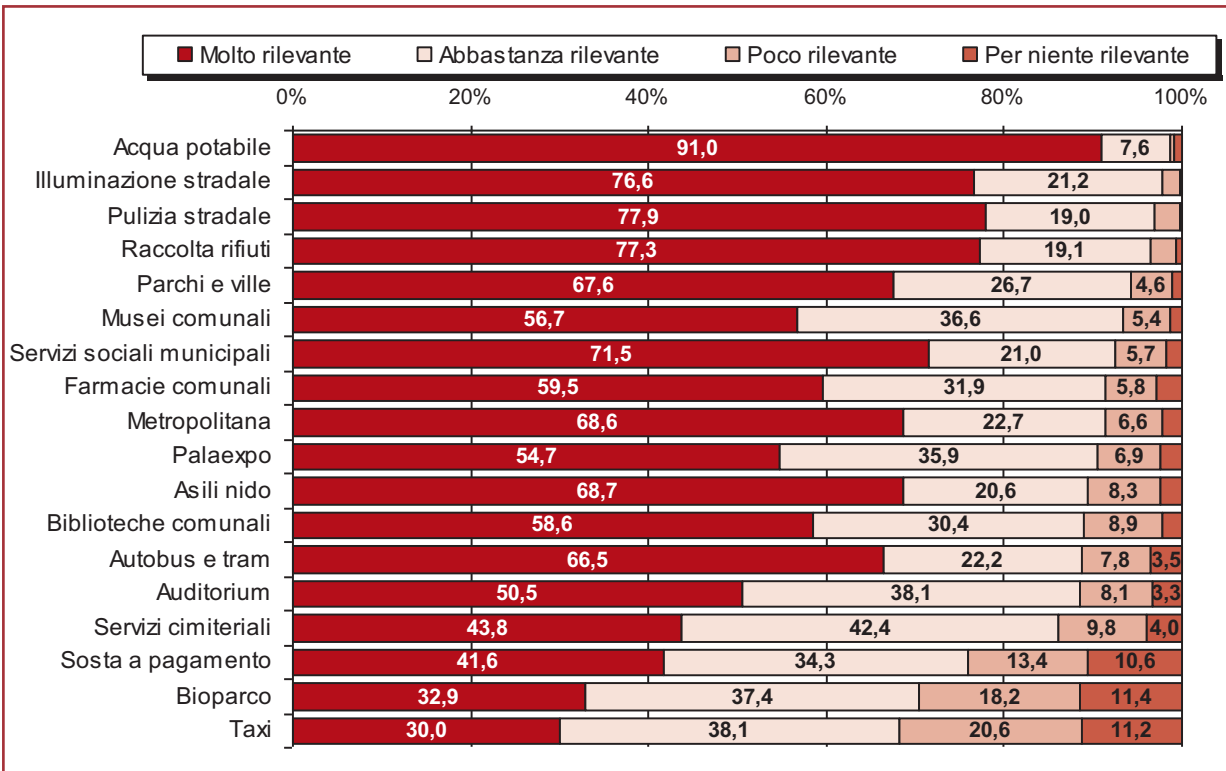
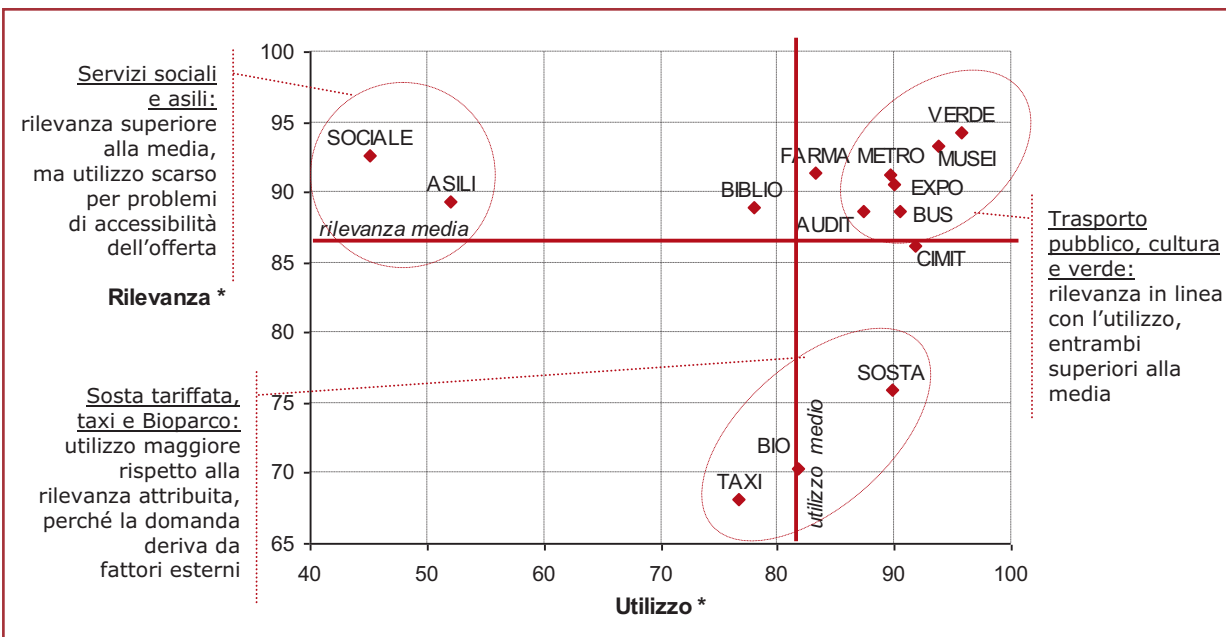


Fig. 2.11

Classificazione dei servizi secondo rilevanza e utilizzo



(*) La rilevanza si riferisce alla somma delle risposte “abbastanza” e “molto”, mentre l'utilizzo alla somma delle risposte “regolarmente”, “abbastanza spesso” e “raramente”.

Legenda: ASILI = asili nido comunali e accreditati, AUDIT = Auditorium, BIBLIO = biblioteche comunali, BIO = Bioparco, BUS = autobus e tram, CIMIT = servizi cimiteriali, EXPO = Palazzo delle esposizioni e Scuderie del Quirinale, FARMA = farmacie comunali, METRO = metropolitana, MUSEI = musei comunali, SOCIALE = servizi sociali municipali, SOSTA = sosta a pagamento, TAXI = servizio taxi, VERDE = parchi e ville.

Ponendo invece la rilevanza in relazione con la quota di utilizzatori che si dichiarano “molto o abbastanza soddisfatti” (Par. 2.3.2), possiamo classificare i servizi secondo quattro quadranti, che derivano dall’incrocio della soddisfazione e della rilevanza media (Fig. 2.12):

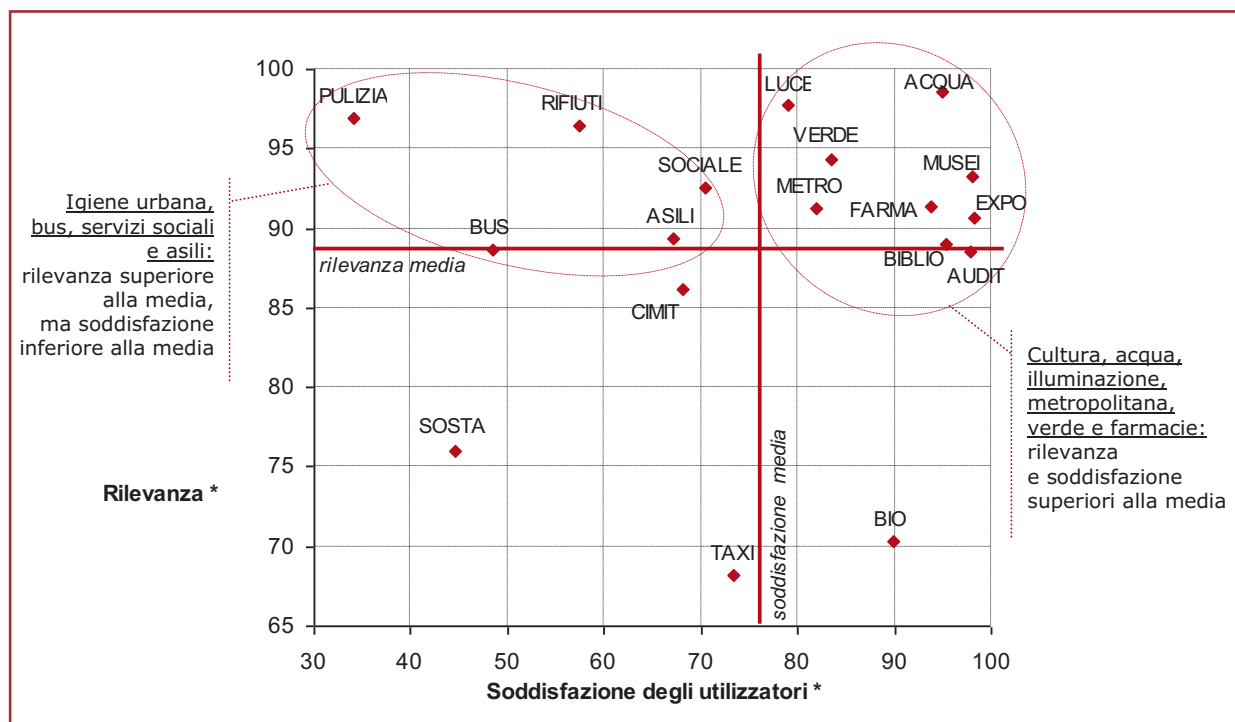
- in alto a destra, troviamo il “fiore all’occhiello” dell’Amministrazione, ossia i servizi ritenuti molto rilevanti e al contempo la cui soddisfazione risulta superiore alla media; si tratta dell’acqua potabile, dei parchi e ville, dell’illuminazione pubblica, della metropolitana, delle farmacie comunali e di tutti i servizi culturali (compreso l’Auditorium, di pochissimo sotto la rilevanza media);
- in alto a sinistra sono raccolti i servizi sui quali l’Am-

ministrazione dovrebbe mantenere una forte attenzione, in quanto molto rilevanti per i cittadini benché la loro soddisfazione sia inferiore alle media; rientrano in questo gruppo i servizi sociali municipali, gli asili nido, l’igiene urbana (in particolar modo la pulizia stradale, molto rilevante e molto insoddisfacente) e gli autobus e tram;

- rimangono infine più isolati i servizi rivolti a un pubblico particolare e minoritario rispetto al totale dei cittadini, ossia i servizi cimiterali (soddisfazione e rilevanza di poco inferiori alla media), la sosta tariffata (soddisfazione e rilevanza molto scarsi), i taxi (soddisfazione quasi nella media ma rilevanza minima) e il Bioparco (soddisfazione elevata ma rilevanza quasi minima).

Fig. 2.12

Classificazione dei servizi secondo rilevanza e soddisfazione degli utilizzatori



(*) La rilevanza e la soddisfazione si riferiscono alla somma delle risposte “abbastanza” e “molto”.

Legenda: ACQUA = acqua potabile, ASILI = asili nido comunali e accreditati, AUDIT = Auditorium, BIBLIO = biblioteche comunali, BIO = Bioparco, BUS = autobus e tram, CIMIT = servizi cimiterali, EXPO = Palazzo delle esposizioni e Scuderie del Quirinale, FARMA = farmacie comunali, LUCE = illuminazione stradale, METRO = metropolitana, MUSEI = musei comunali, PULIZIA = pulizia stradale, RIFIUTI = raccolta rifiuti, SOC = servizi sociali municipali, SOSTA = sosta a pagamento, TAXI = servizio taxi, VERDE = parchi e ville.

2.3.5 La disponibilità a contribuire

Un elemento peculiare dell'indagine condotta dall'Agenzia è quello di chiedere agli intervistati se, al fine di assicurare un miglioramento nell'offerta dei singoli servizi, siano disponibili o meno a contribuire finanziariamente in misura maggiore, sia direttamente che indirettamente. A chi si dichiara favorevole viene infatti chiesto di esplicitare la preferenza fra un maggiore contributo tariffario a carico degli utenti oppure un maggiore finanziamento da parte dell'Amministrazione (e quindi legato alla fiscalità generale).

Nel complesso, diversamente dalle prime due indagini, la maggioranza degli intervistati non ritiene giusto contribuire maggiormente in vista di miglioramenti dei servizi (Fig. 2.13), probabilmente a causa della crisi economica che nell'ultimo anno ha fatto sentire in misura maggiore i suoi effetti anche dal punto di vista psicologico. Tuttavia, nel caso del trasporto pubblico, degli asili nido e dei servizi sociali municipali i disponibili a contribuire maggiormente sono poco più degli indisponibili o quantomeno la differenza è pressoché nulla.

La disponibilità è invece minima per i taxi (quasi il 78% di contrari) e poco più alta per i servizi culturali,

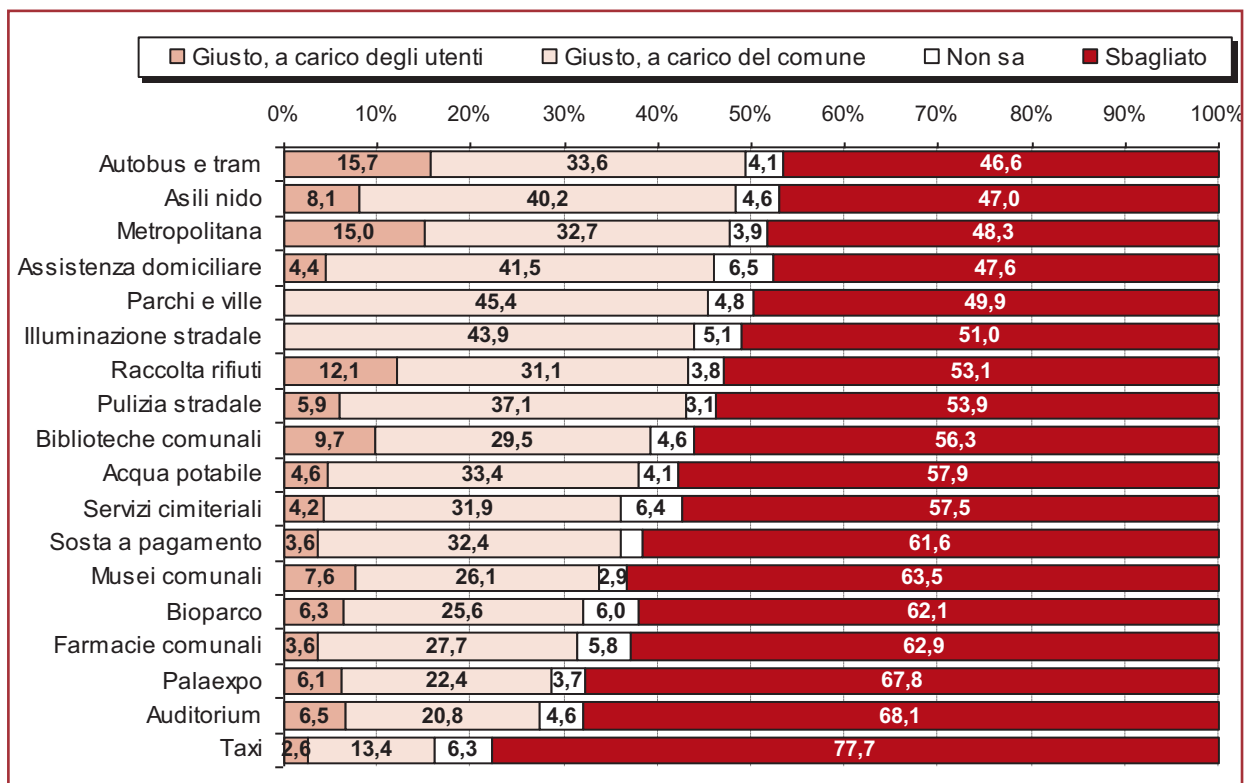
le farmacie comunali e la sosta a pagamento (61-68% di contrari). Infine, il 43-45% dei romani richiede all'Amministrazione una maggiore spesa per l'illuminazione stradale, il verde pubblico, e l'igiene urbana.

Come prevedibile, il canale di contribuzione preferito è quello indiretto, attraverso una maggiore spesa pubblica. È importante osservare come la risposta "giusto, a carico del Comune" riflette la consapevolezza della relazione tra costo e qualità del servizio, ma non sappiamo se ciò derivi da un esplicito riconoscimento che una maggiore spesa del Comune comporta tasse e imposte su tutti i cittadini (e non solo sugli utenti), sollevando quindi questioni di equità sulle modalità di copertura dei costi.

È tuttavia rilevante che per un servizio molto utilizzato come il trasporto pubblico (sia bus che metropolitana), si abbia contemporaneamente la maggior percentuale di intervistati (oltre il 15%) favorevoli ad aumenti tariffari a carico degli utenti e la minor quota (46-48%) di indisponibili a contribuire sia direttamente che tramite la fiscalità generale. Nel caso della raccolta rifiuti, nonostante la maggioranza dei romani sia indisponibile a contribuire, vi è tuttavia un 12% che ritiene giusti aumenti tariffari in cambio di un miglioramento del servizio.

Fig. 2.13

Disponibilità a contribuire per ottenere un miglioramento del servizio



Mettendo in relazione la rilevanza attribuita al servizio (Par. 2.3.4) e la disponibilità a contribuire per il suo miglioramento, si può costruire un diagramma in cui i vari settori risultano fortemente caratterizzati (Fig. 2.14). Nel complesso, la disponibilità a pagare (diretta o indiretta) per i singoli servizi risulta abbastanza coerente con il giudizio di rilevanza, ma si attenua in caso di soddisfazione particolarmente elevata. In particolare:

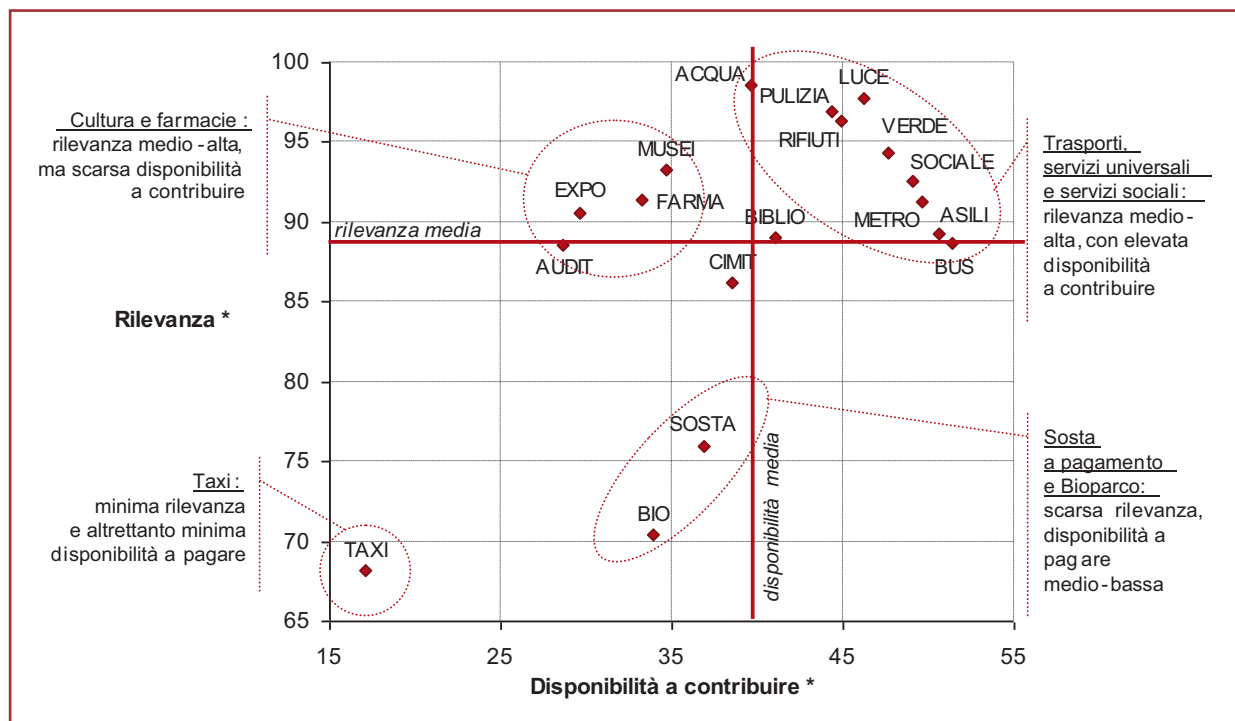
- in alto a destra vi sono i servizi caratterizzati da rilevanza maggiore della media e una elevata disponibilità a contribuire, in quanto evidentemente associati dagli intervistati a una migliore qualità della vita per la città e (per alcuni di essi) e ad una scarsa o diseguale offerta sul territorio; si tratta del trasporto pubblico, di tutti i servizi universali (eccetto l'acqua, per la quale la disponibilità è media), degli

asili nido, dei servizi sociali municipali e dei parchi e ville;

- in alto a sinistra troviamo alcuni servizi culturali (musei, Auditorium e Palaexpo) insieme alle farmacie, ossia servizi a rilevanza medio-alta ma con scarsa disponibilità a contribuire; ciò potrebbe derivare dal loro scarso utilizzo unito alla percezione che, diversamente dai precedenti, siano consumi elitari (cultura) oppure simili all'analoga offerta privata (farmacie), e quindi non meritevoli di un maggiore sostegno pubblico;
- il terzo quadrante (in basso a sinistra) raccoglie infine i servizi poco rilevanti, ritenuti a domanda individuale e senza una valenza particolare, per i quali di conseguenza la disponibilità a contribuire è bassa (Bioparco e sosta a pagamento) o persino quasi nulla (taxi).

Fig. 2.14

Classificazione dei servizi secondo rilevanza e disponibilità a contribuire



(*) La rilevanza si riferisce alla somma delle risposte “abbastanza” e “molto”; la disponibilità a contribuire alla somma delle risposte “giusto, a carico degli utenti” e “giusto, a carico del Comune”.

Legenda: ACQUA = acqua potabile, ASILI = asili nido comunali e accreditati, AUDIT = Auditorium, BIBLIO = biblioteche comunali, BIO = Bioparco, BUS = autobus e tram, CIMIT = servizi cimiteriali, EXPO = Palazzo delle esposizioni e Scuderie del Quirinale, FARMA = farmacie comunali, LUCE = illuminazione stradale, METRO = metropolitana, MUSEI = musei comunali, PULIZIA = pulizia stradale, RIFIUTI = raccolta rifiuti, SOC = servizi sociali municipali, SOSTA = sosta a pagamento, TAXI = servizio taxi, VERDE = parchi e ville.



2.4 I principali fattori di criticità alla base dei giudizi dei romani

Il confronto tra i giudizi espressi dai romani in merito ai diversi servizi si conclude, anche quest'anno, con l'approfondimento di tipo qualitativo sui fattori che incidono sulla maggiore o minore soddisfazione e sul grado di utilizzo da parte dei residenti. L'analisi viene condotta distinguendo tra le due componenti della popolazione rappresentate dagli utilizzatori e dai non utilizzatori, con una differente configurazione della domanda. Nel primo caso, per gli intervistati che dichiarano di fare un uso abbastanza o molto frequente dei diversi servizi, la domanda si configura come la richiesta di esprimere quale sia l'elemento che appare più negativo alla luce della loro esperienza. Nel secondo caso, relativo ai romani che non utilizzano mai o raramente il servizio, la domanda verte su quale elemento appare nella loro percezione il più critico nell'impedire una frequenza di uso maggiore.

I fattori sottoposti all'attenzione degli intervistati sono omogenei per tutti i servizi, in modo da consentirne un'efficace confrontabilità, sebbene siano stati declinati diversamente per ogni servizio secondo le sue caratteristiche. Possono essere ricondotti a quattro categorie principali:

- il **costo** del biglietto o della tariffa da pagare;
- la **qualità** (in termini di puntualità, tempi, comfort, affollamento, pulizia, manutenzione, rumore e così via a seconda del servizio in esame);

- l'**accessibilità** al servizio dal punto di vista dell'intervistato (ossia la sua vicinanza, la disponibilità, le modalità e gli orari di fruizione, le interruzioni nell'esercizio);
- la **sicurezza** (furti, violenze, maltrattamenti, danneggiamenti o rischi igienico-sanitari).

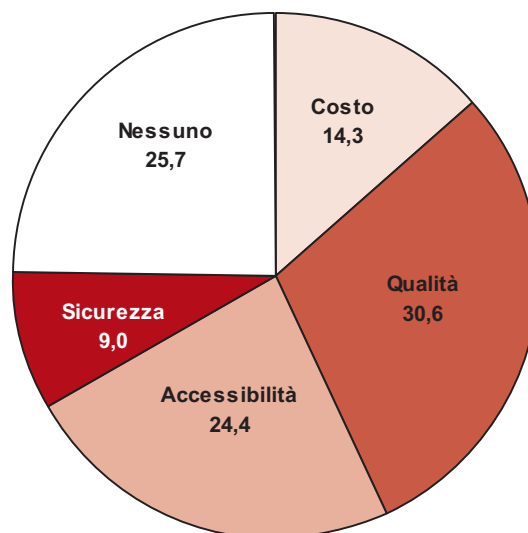
A ciò si aggiunge nel caso degli utilizzatori la possibilità di rispondere "nessuna criticità", e nel caso dei non utilizzatori la risposta "non sono interessato al servizio", ossia una situazione oggettiva o soggettiva alla base delle proprie scelte che prescinde dai fattori esplicitati.

2.4.1 I fattori di criticità a confronto

Osserviamo in primo luogo la distribuzione delle risposte emerse, per il complesso dei servizi, da parte degli utilizzatori frequenti dei servizi, tenendo presente che si tratta di giudizi riconducibili a elementi molto diversi tra i servizi in esame. Tutti i fattori considerati assumono un certo peso, anche se è evidente come gli aspetti di tipo qualitativo e legati alla effettiva accessibilità del servizio svolgano un ruolo di rilievo nell'insoddisfazione degli utenti, mentre il costo e la sicurezza assorbono una quantità minore di risposte, e per un romano su quattro non vi è alcuna criticità significativa (Fig. 2.15).

Fig. 2.15

Principale criticità secondo gli utilizzatori per la media dei servizi



L'elevata incidenza (in negativo) dei fattori di qualità e accessibilità sono peraltro concentrati in alcuni servizi. In particolare (Fig. 2.16 e Fig. 2.17):

- nel caso della qualità le maggiori criticità si riscontrano nel caso dei trasporti (soprattutto di superficie), dell'igiene urbana (soprattutto la pulizia delle

strade) e delle aree verdi delle diverse tipologie (parchi e ville, cimiteri e Bioparco);

- nel caso dell'accessibilità, come prevedibile, i maggiori problemi si riscontrano diffusamente nei servizi culturali e soprattutto nei servizi sociali (asili nido e servizi municipali oltre il 50%).

Fig. 2.16 Qualità come principale criticità dei servizi secondo gli utilizzatori

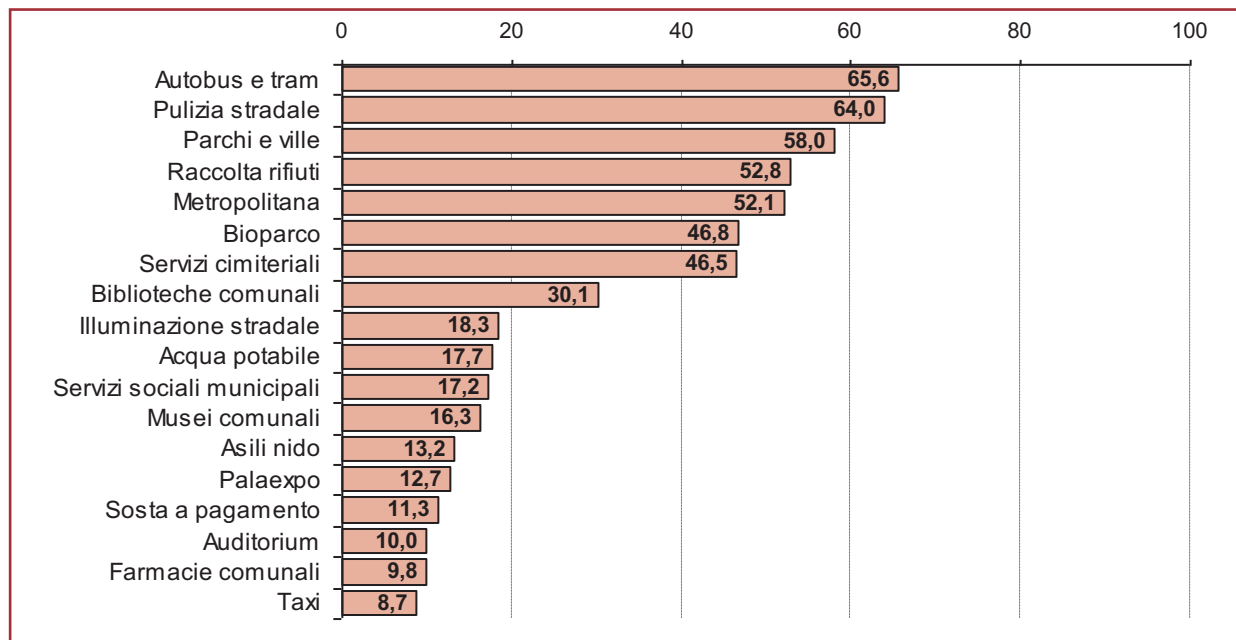
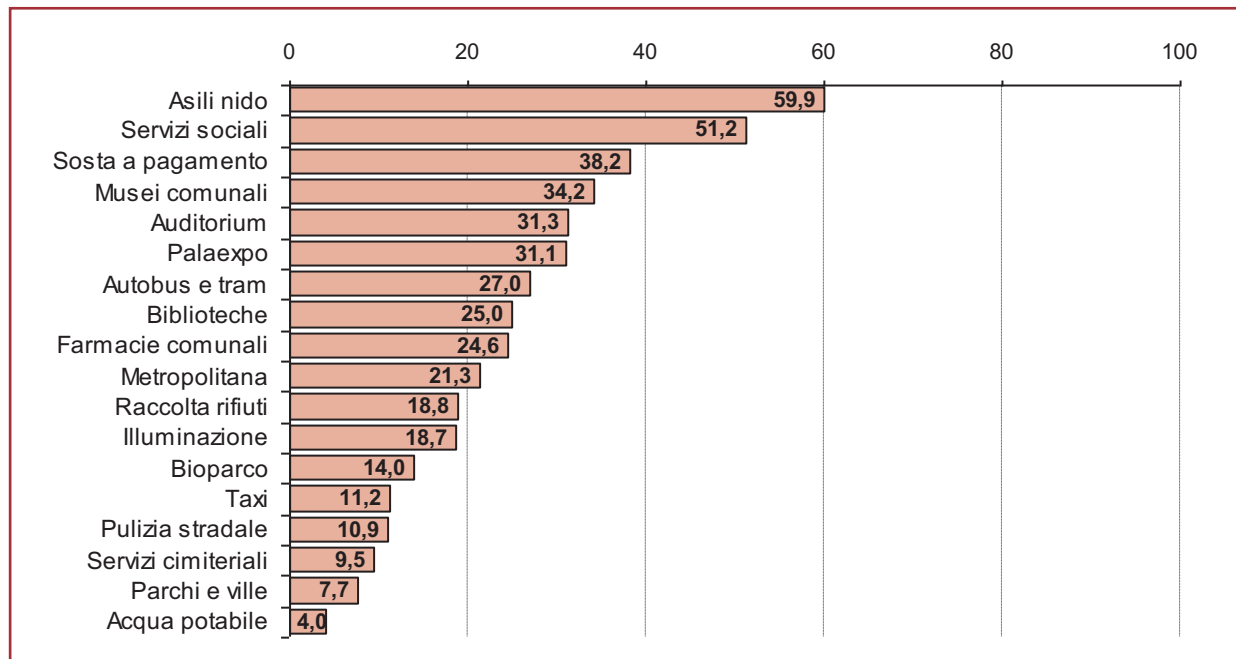


Fig. 2.17 Accessibilità come principale criticità dei servizi secondo gli utilizzatori



Pur essendo la qualità uno degli elementi maggiormente critici, si tratta tuttavia di un elemento particolarmente eterogeneo tra i vari servizi (dalla puntualità e dai tempi di percorrenza del trasporto pubblico all'esistenza di servizi ausiliari nel caso della cultura) e deve essere pertanto considerato con molta cautela in termini comparativi.

L'accessibilità, pur assumendo anch'essa forme diversificate, è però un concetto più omogeneo (riguarda la disponibilità "di fatto" del servizio) che incide profondamente nel caso di servizi che in massima parte possono essere fruiti sulla base di localizzazioni territoriali (cultura, farmacie, cimiteri, sosta a pagamento e, in misura minore, la metropolitana), oppure è soggetto a restrizioni sulla base di criteri di bisogno e di natura sociale (servizi sociali e asili nido).

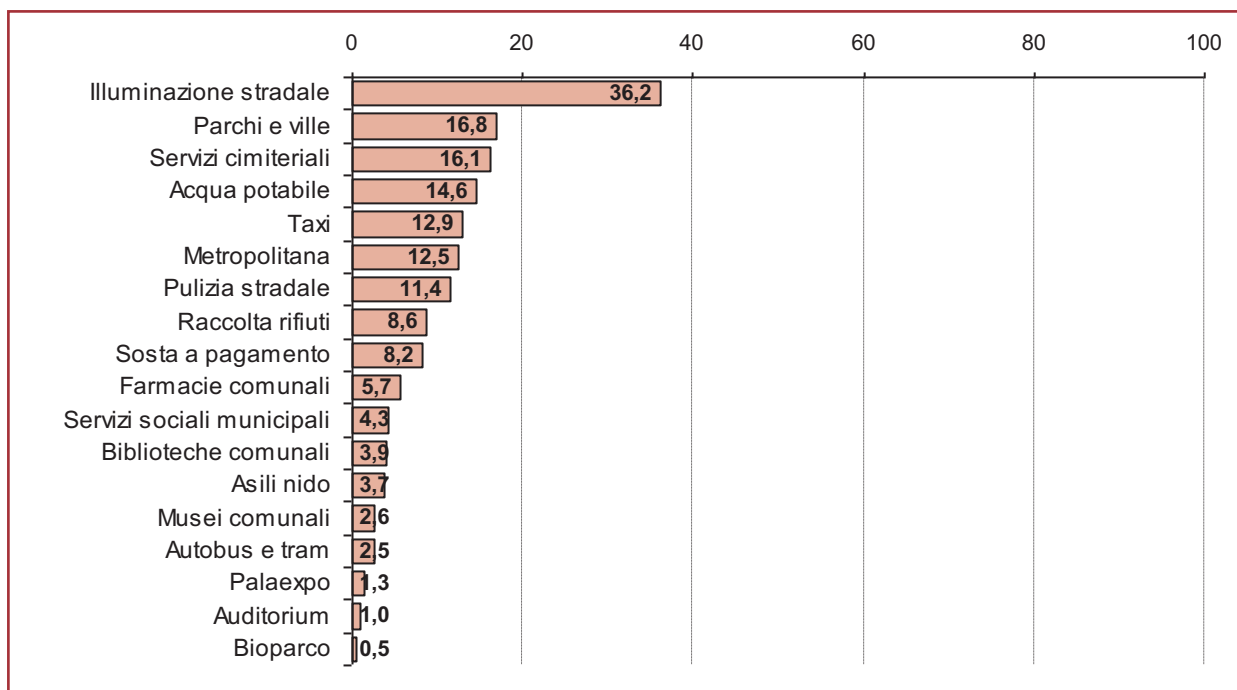
Se nel caso del costo le uniche criticità di un certo rilievo emergono nel caso dei taxi (46% delle risposte)

e in misura minore per i servizi culturali (a cominciare dall'Auditorium, 21%), di maggiore interesse sono le risposte fornite dagli utenti sul tema della sicurezza, sebbene nel complesso tale tema assuma un peso limitato (Fig. 2.18).

Tenendo presente che abbiamo accomunato in questa categoria sia l'ordine pubblico sia i rischi di tipo socio-sanitario, colpisce la grande importanza attribuita dai cittadini - evidentemente ai fini della sicurezza personale - all'illuminazione pubblica in primo luogo (36% delle risposte), ma anche a parchi e ville e ai servizi cimiteriali. Sorprende inoltre che quasi il 15% dei romani nutra timori (totalmente ingiustificati) sui rischi di tipo igienico-sanitario che possono derivare dal consumo dell'acqua corrente. Nell'ambito del trasporto pubblico, infine, è interessante notare come siano valutati maggiormente pericolosi la metropolitana e i taxi rispetto ai bus e tram.

Fig. 2.18

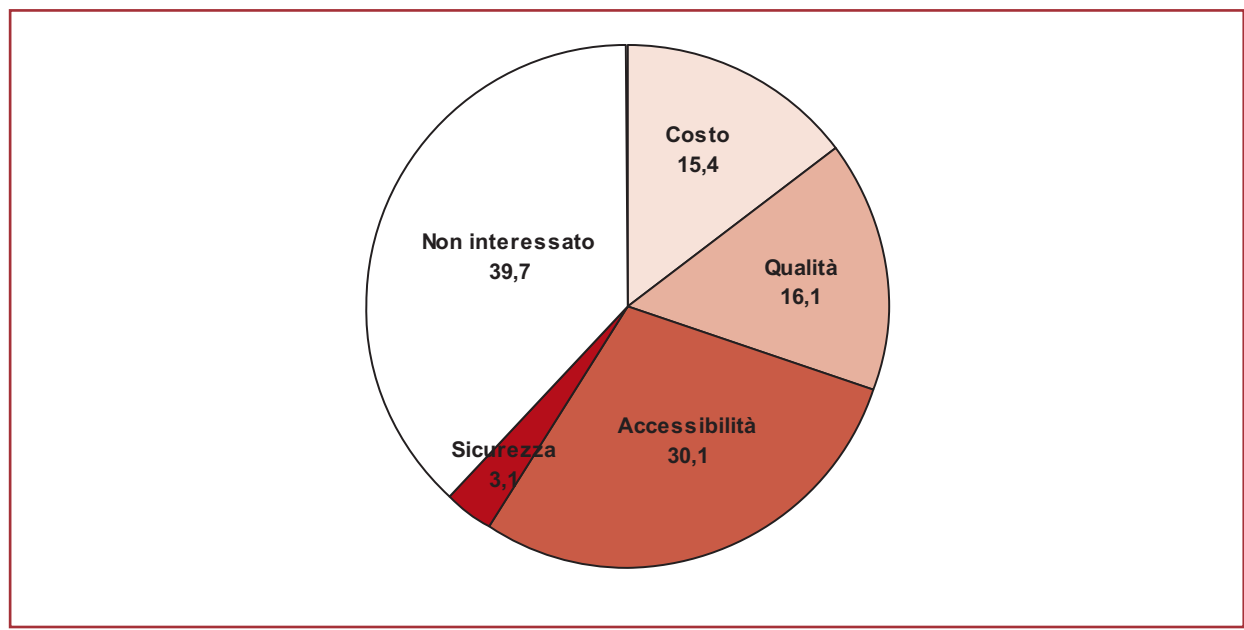
Sicurezza come principale criticità dei servizi secondo gli utilizzatori



Per quanto riguarda invece i non utilizzatori dei servizi, è in questo caso l'accessibilità dei servizi - nelle sue diverse accezioni - ad assumere il ruolo più significativo nelle scelte dei cittadini (30% rispetto al 16% della qualità), anche se si deve considerare come in questo caso quasi il 40% indichi nella man-

canza di interesse o di bisogno la motivazione principale del mancato utilizzo (Fig. 2.19). La mancanza di interesse incide in particolare per i servizi sociali municipali (67%) e le biblioteche (56%), ma non appare secondario neanche per il trasporto pubblico (35-40%) e gli altri servizi culturali.

Fig. 2.19 Principale motivo di non utilizzo per la media dei servizi



L'accessibilità costituisce il motivo principale di non utilizzo per quasi tutti i servizi (Fig. 2.20), con l'eccezione del trasporto pubblico (per autobus e tram conta la scarsa qualità e il mancato bisogno, per i taxi il costo). In particolare, la scarsa diffusione sul territorio impedisce ai romani di comprare nelle farmacie comunali (57,5%), mentre il limitato numero di posti disponibili impedisce ai genitori di iscrivere i propri figli a un asilo comunale (53%), ma conta anche la localizzazione centrale che rende difficile frequentare i

servizi culturali (in particolare Auditorium, Palaexpo e musei).

Altrettanto significativo è come il costo costituisca per i "non utilizzatori" un fattore decisionale ancor meno rilevante che per gli utilizzatori (Fig. 2.21). Risultano infatti, tranne che per i taxi (62%), percentuali quasi sempre inferiori a quanto rispondono gli utilizzatori, e comunque basse con l'eccezione della sosta a pagamento (34%).

Fig. 2.20 Accessibilità come principale motivo di non utilizzo dei servizi

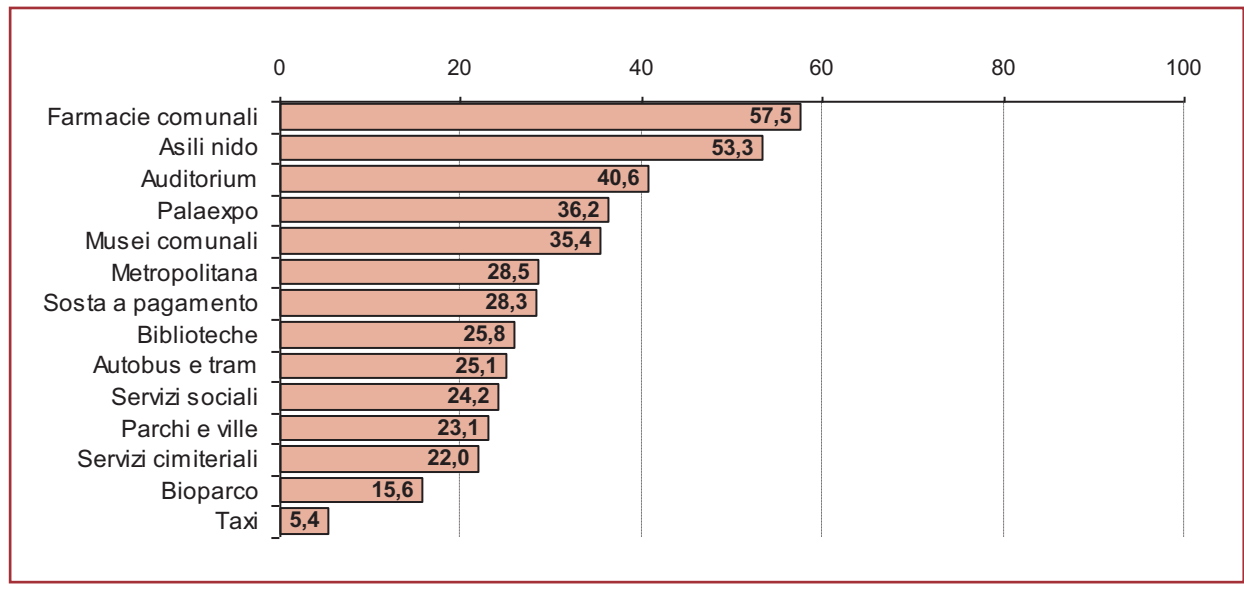
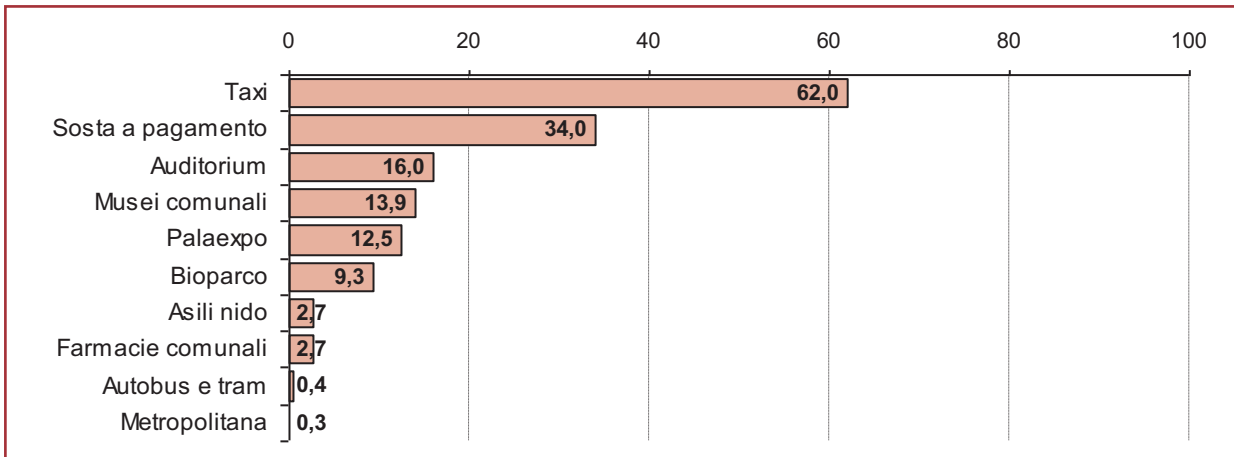


Fig. 2.21

Costo come principale motivo di non utilizzo dei servizi



2.4.2 I fattori di criticità dei singoli servizi

Dopo la panoramica sui fattori di criticità a confronto, presentiamo ora servizio per servizio i risultati ottenuti con riferimento sia alla componente degli utilizzatori sia dei non utenti (Fig. 2.22 - Fig. 2.27).

Per gli utenti del trasporto pubblico di linea il problema principale è la qualità (65,6% per autobus e tram e 52,1% per la metropolitana), ma assume un certo rilievo anche l'accessibilità (21-27%), mentre la sicurezza preoccupa solo nel caso della metro (12,5%). Anche per i non utilizzatori la qualità è importante, ma sulla metro prevale leggermente il fattore accessibilità (28,5%) e soprattutto il mancato interesse (40,6%), considerata la scarsa copertura territoriale della rete. Come prevedibile, nel caso dei taxi è invece il costo a prevalere largamente come maggiore criticità sia per gli utilizzatori sia per gli altri (rispettivamente 46,2 e 62%).

Per i servizi universali, non essendo possibile differenziare tra utilizzatori e non, i dati si riferiscono all'intera popolazione. L'acqua potabile non ha criticità per il 52,6%, ma si riscontrano alcune preoccupazioni qualitative (17,7%) e igienico-sanitarie (sicurezza 14,4%). Nell'igiene urbana è la qualità il problema principale (64% per la pulizia stradale e 52,8% per la raccolta rifiuti), insieme alla vicinanza dei cassonetti per la raccolta rifiuti (accessibilità 18,8%). Più sfumato il giudizio per l'illuminazione stradale, comunque considerata un elemento cruciale per la sicurezza dei cittadini (36,2%).

È invece l'accessibilità il problema principale per i servizi sociali, ossia la possibilità di fruirne a fronte di posti limitati, sia per chi li utilizza ora o li ha utilizzati in passato (59,9% per gli asili e 51,2% per i servizi

municipali) sia per chi non può farlo: 53,3% per gli asili e 24,2% per i servizi municipali. Nel caso dei non utilizzatori dei servizi sociali municipali, la grande maggioranza (68,8%) dichiara però di non essere interessato. Discorso a parte per le farmacie comunali, apprezzate da chi può utilizzarle (il 51% degli utenti non rileva alcun problema), sebbene tra i non utilizzatori il motivo nettamente predominante sia l'accessibilità (57,5%).

Anche nel caso della cultura, i cui servizi sono tendenzialmente localizzati al centro o comunque in pochi punti sul territorio comunale (le biblioteche), gli utilizzatori lamentano soprattutto l'accessibilità: 31-34% per Auditorium, Palaexpo e musei, 25% per le biblioteche e stranamente 14% per il Bioparco. Il costo è abbastanza importante (dal 13,8% del Bioparco al 21,4% dell'Auditorium), ma spesso mancano criticità rilevanti (dal 25% del Bioparco al 40,9% delle biblioteche). La qualità - intesa come varietà e interesse di spettacoli ed eventi, servizi ausiliari, materiale informativo - è tuttavia un elemento di insoddisfazione non secondario, arrivando fino a punte preoccupanti nel caso di Bioparco (46,8%, la criticità maggiore) e biblioteche (30,1%). I non utilizzatori si concentrano sul motivo della scarsa accessibilità (35-40% per Auditorium, Palaexpo e musei) e sulla mancanza di interesse (30-41%, con la notevole eccezione del 56,4% relativo alle biblioteche); appaiono invece come un problema minore il costo e la qualità, eccetto il Bioparco (la cui scarsa qualità viene citata dal 33,8% dei non utilizzatori).

Infine, cimiteri e verde (parchi e ville) sono accomunati in una valutazione preoccupata della qualità - in termini di manutenzione, pulizia e tranquillità - da parte degli utilizzatori (rispettivamente 46,5% e 58%),

mentre i non utilizzatori rispondono che manca l'interesse (rispettivamente 47,6% e 37,6%). Per la sosta a pagamento l'accessibilità (intesa come localizzazione e disponibilità di posti) è la principale criticità sia

per gli utilizzatori (38,2%) sia per gli altri (28,3%, in questo caso leggermente superato dalla mancanza di interesse 29,4%).

Fig. 2.22

Criticità per gli utilizzatori e motivi del non utilizzo per i trasporti pubblici

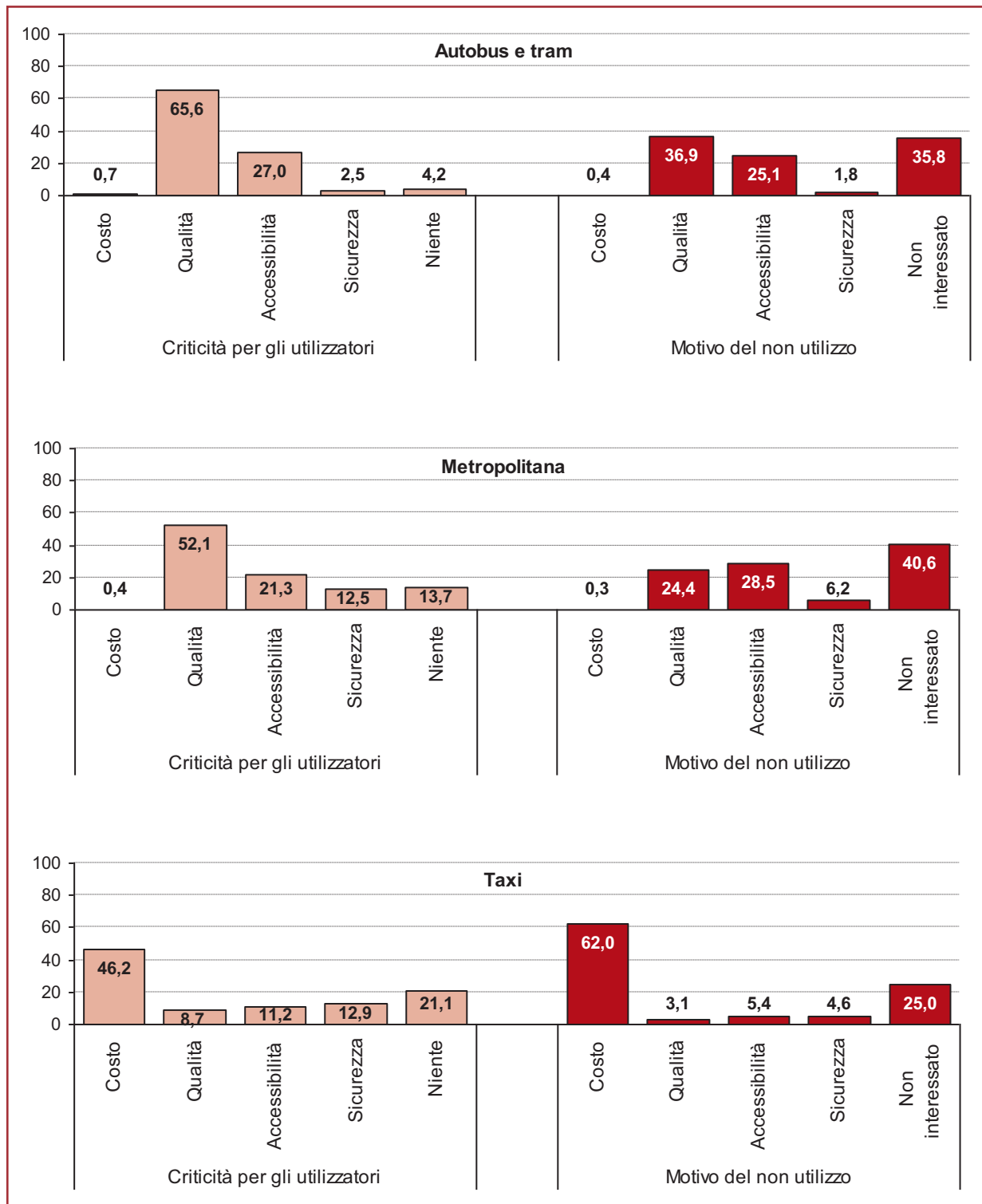


Fig. 2.23

Criticità per i servizi universali

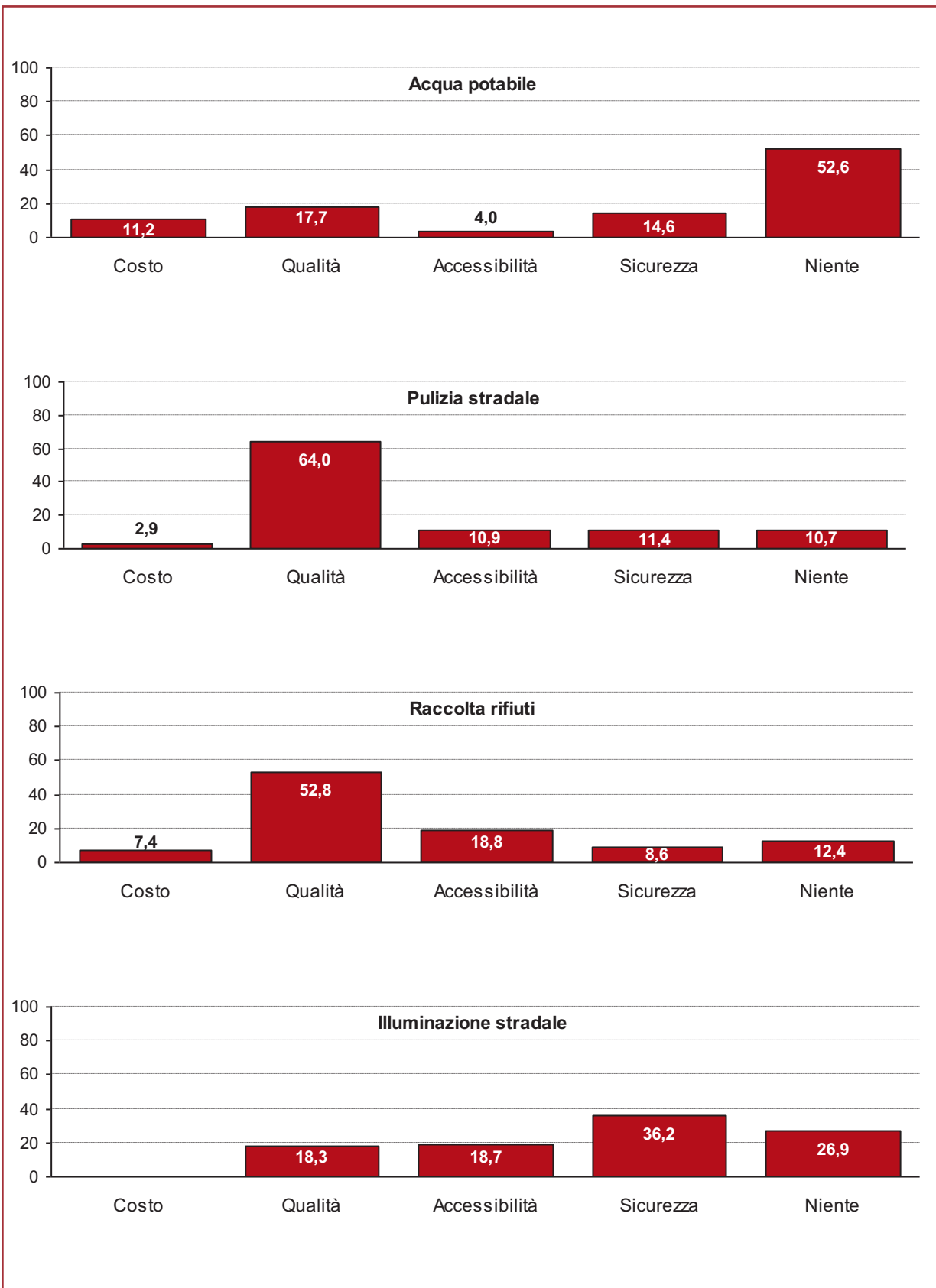


Fig. 2.24

Criticità per gli utilizzatori e motivi del non utilizzo per i servizi sociali

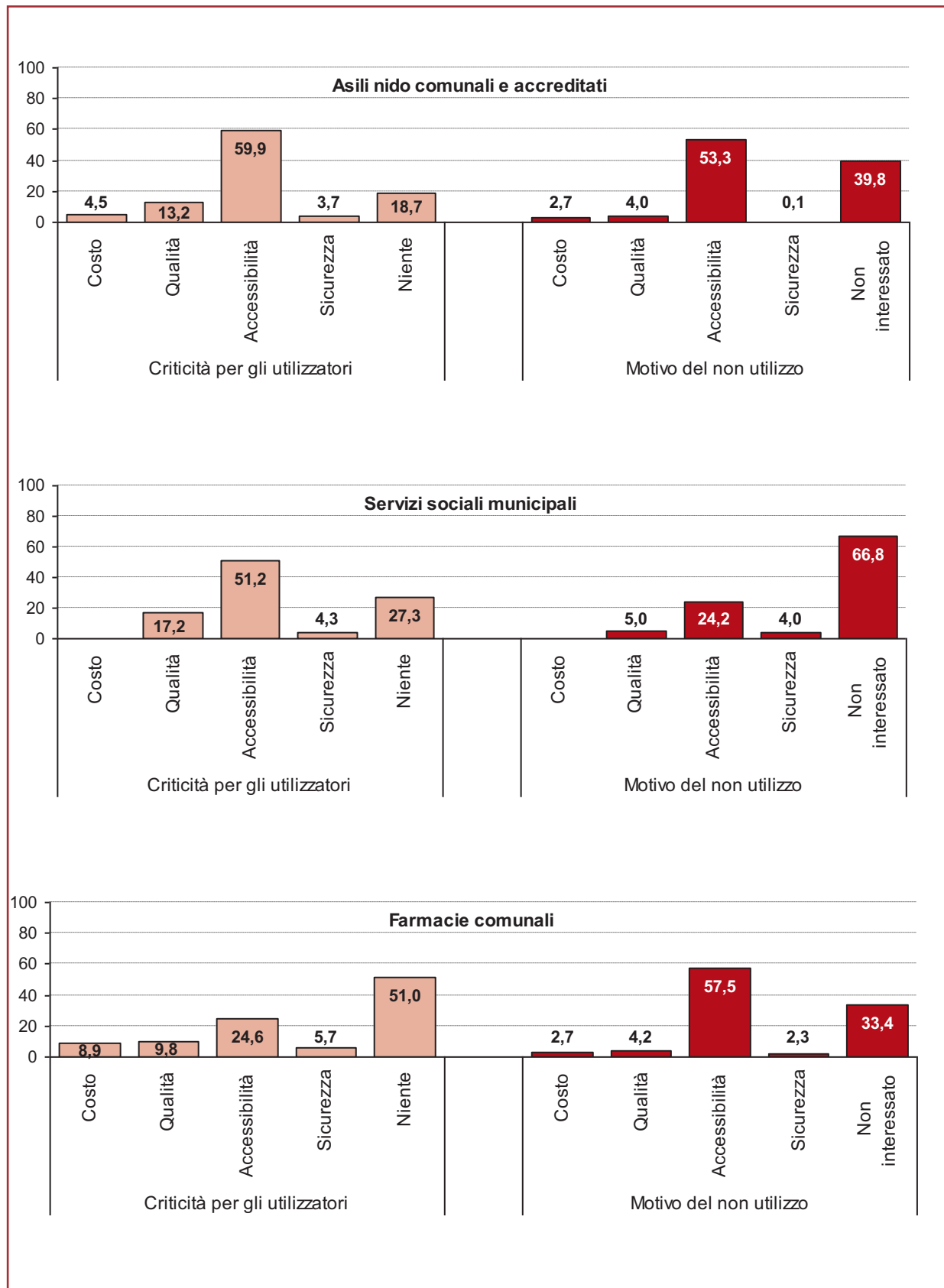


Fig. 2.25 Criticità per gli utilizzatori e motivi del non utilizzo per Auditorium, Palaexpo e Bioparco

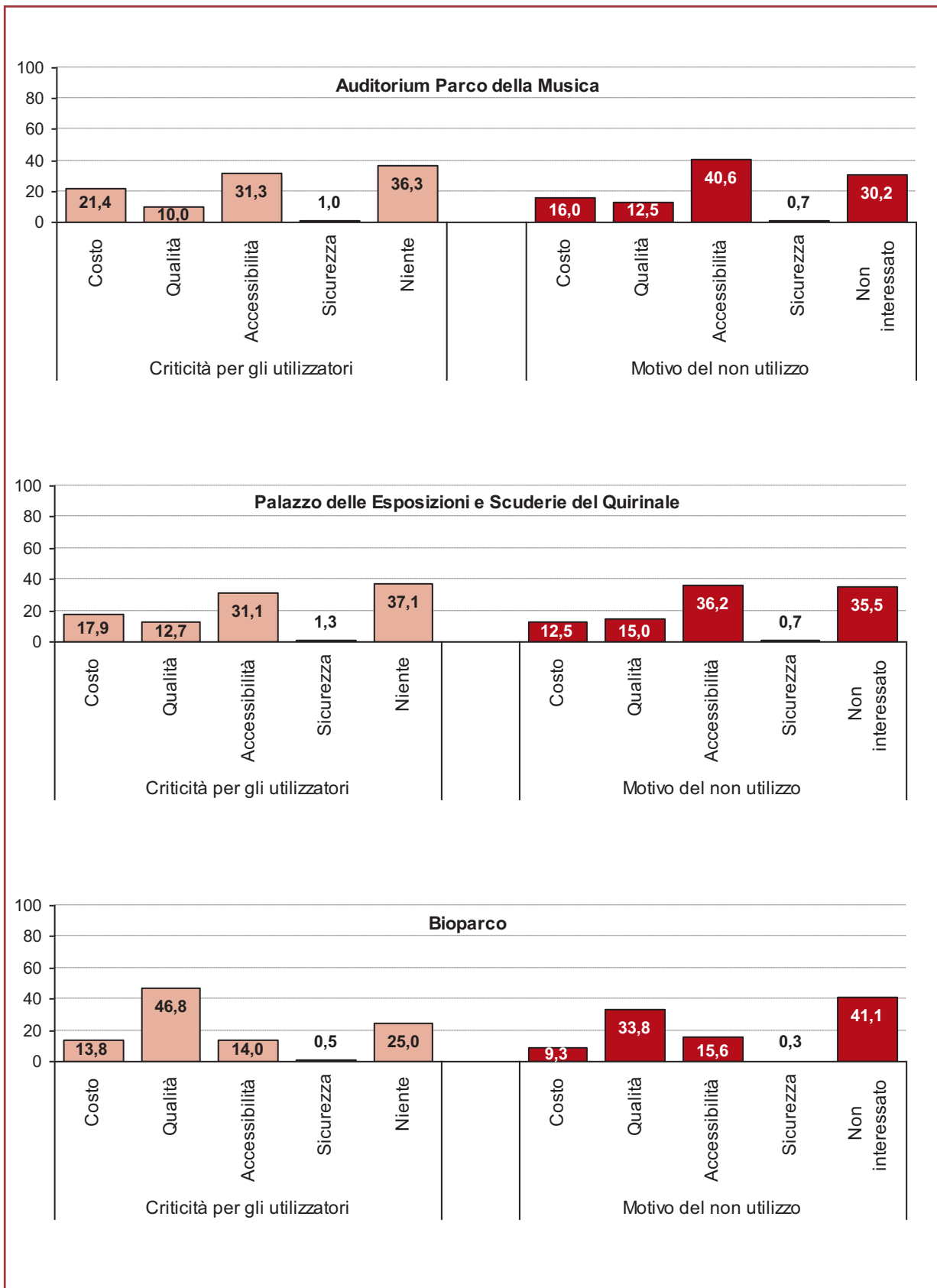


Fig. 2.26

Criticità per gli utilizzatori e motivi del non utilizzo per musei, biblioteche e verde

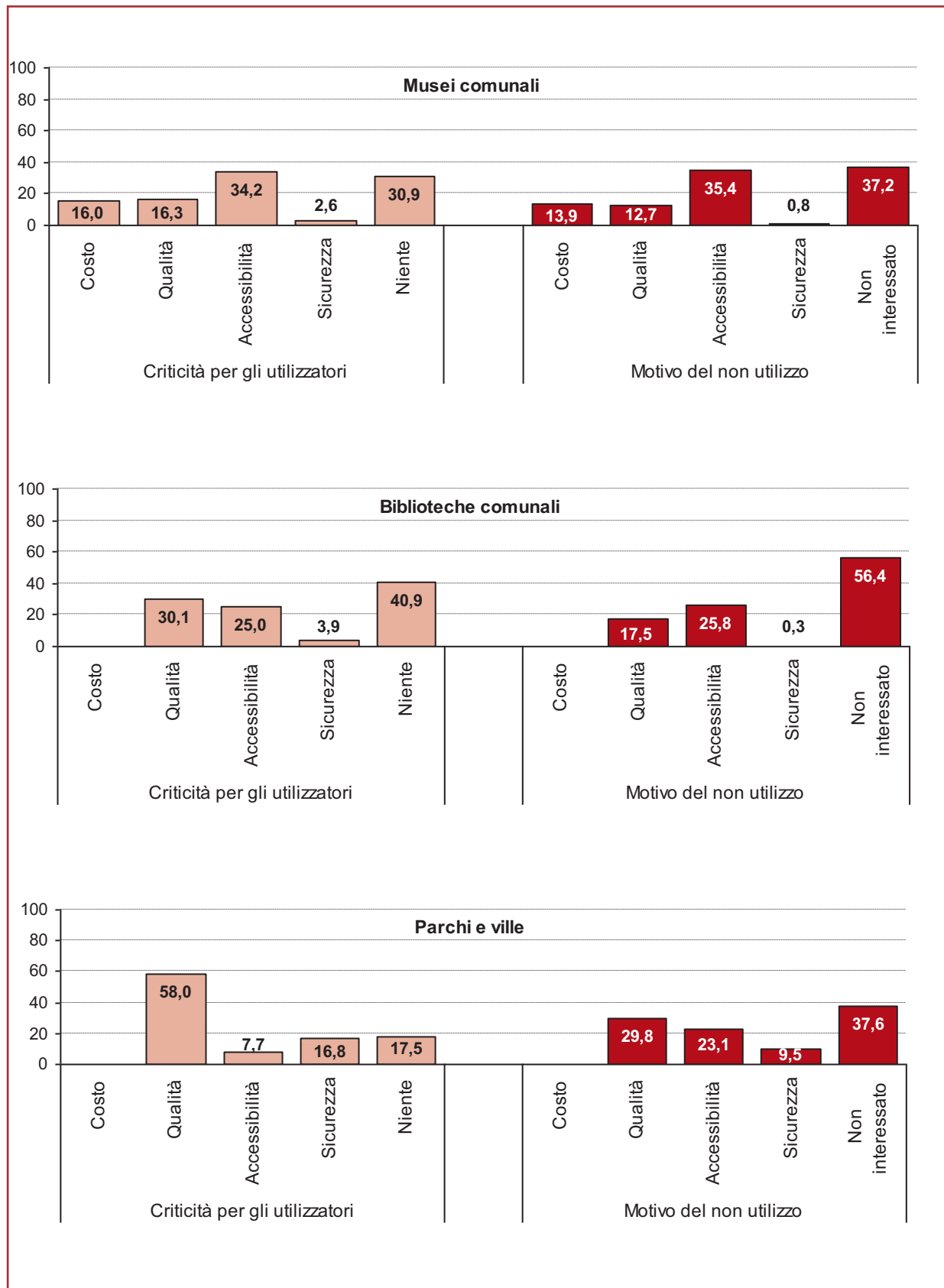
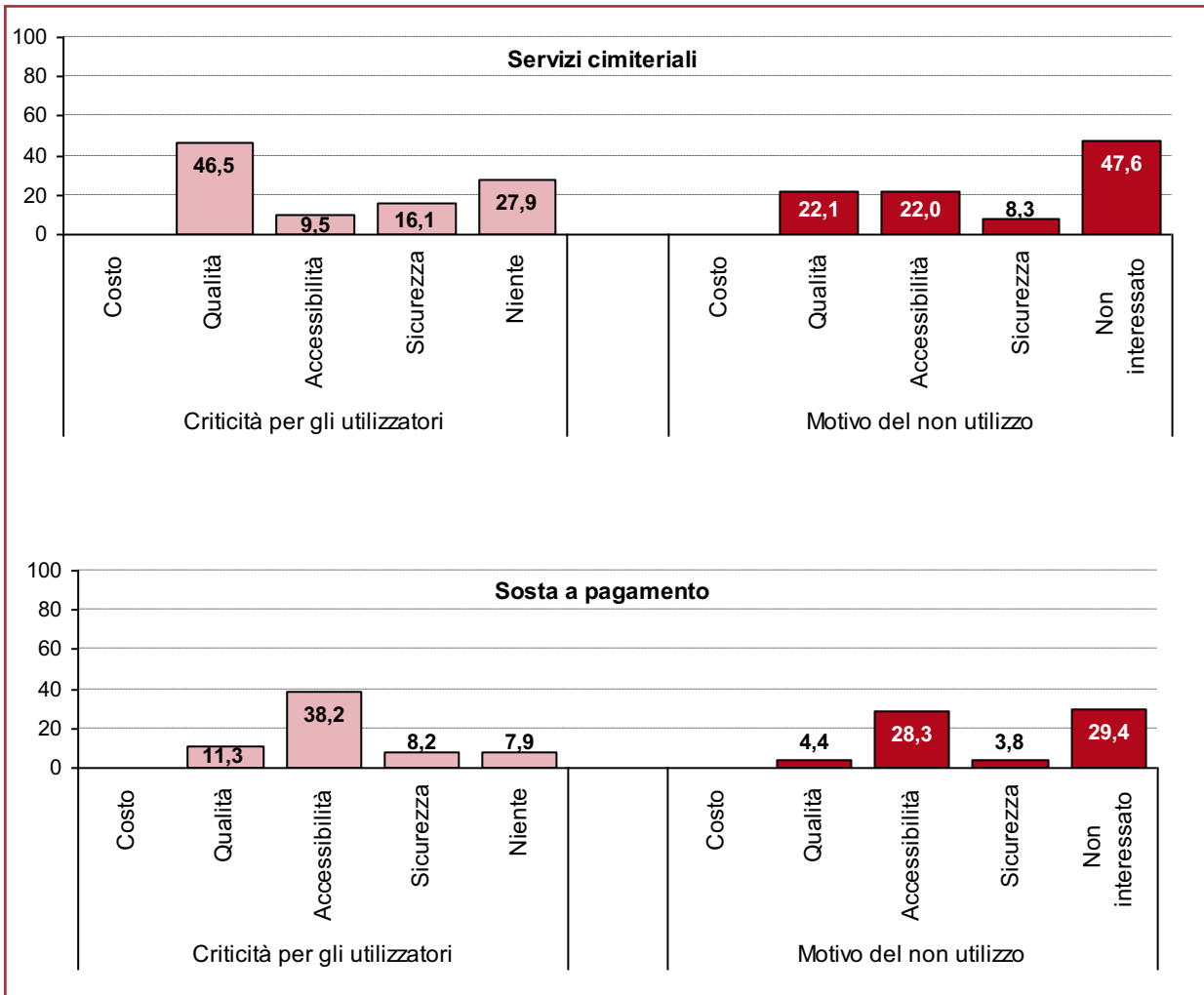


Fig. 2.27

Criticità per gli utilizzatori e motivi del non utilizzo per gli altri servizi



2.5 Le categorie socio-anagrafiche e le zone di Roma

2.5.1 Caratteristiche del campione per categorie socio-anagrafiche

La composizione del campione consente di distinguere i profili di alcune categorie di intervistati socialmente rilevanti, le cui valutazioni sui servizi pubblici appaiono sufficientemente differenti rispetto alla media romana da meritare un breve approfondimento.

Da un lato, vi sono le categorie più deboli per posizione lavorativa, per reddito o per livello di istruzione, come i disoccupati, le casalinghe, i pensionati (ma

anche gli anziani in generale) e le persone con basso titolo di studio (soprattutto la licenza elementare). Viceversa, alcune categorie sono socialmente ed economicamente più forti: gli occupati, i giovani studenti, i laureati e i diplomati.

I disoccupati sono prevalentemente di sesso femminile (61%), con una maggioranza di individui adulti (60%) rispetto ai giovani (40%), ancora in buona parte studenti; la metà dispone solo della licenza media, ma ben il 39% è diplomato (mentre solo il 7% dei disoccupati è laureato).

Il lavoro domestico è esclusivamente femminile, per il 53% adulte e il 47% anziane. Su dieci donne, tre sono appunto casalinghe, quattro sono occupate (una indipendente e tre dipendenti) e una è studente; per il resto, le pensionate sono il 14% e le disoccupate il 6%.

Solo l'80% dei pensionati è over 65; 6 su dieci sono uomini e presentano in maggioranza bassi titoli di studio (elementari 66% e medie 22%). Fra tutti gli anziani intervistati, le donne sono in maggioranza (60%); dal punto di vista della condizione lavorativa gli anziani si dividono essenzialmente in pensionati (62%) e casalinghe (32%), mentre il titolo di studio prevalente è come prevedibile la licenza elementare (76%). In effetti, il basso titolo di studio è legato alle fasce più deboli della popolazione (pensionati e casalinghe): si trovano prevalentemente anziani (80% nel caso delle elementari) e donne (65%).

Fra le categorie socialmente forti, vanno incluse principalmente le persone in condizione occupazionale attiva. Praticamente tutti gli occupati (dipendenti o indipendenti) hanno completato almeno la scuola dell'obbligo (hanno quindi dalla licenza media in su). In periodo di crisi economica, i dipendenti hanno la posizione più stabile, anche se presentano un profilo leggermente più basso degli indipendenti per il livello di istruzione: il 45% è diplomato alla scuola superiore, il 30% ha la licenza media e il 24 è laureato; viceversa, il 47% degli indipendenti è diplomato, il 35% è laureato e solo il 17% ha la licenza media. Si tratta in prevalenza di adulti (87% fra i dipendenti e 90% fra gli indipendenti) di sesso maschile (rispettivamente 60% e 55%).

Gli studenti sono quasi totalmente giovani, ma solo il 55% dei giovani fra i 15 e i 29 anni studia, mentre il 26% svolge lavoro dipendente e ben il 15% è disoccupato. Fra le donne giovani, solo una su mille si dichiara casalinga. Prevedibilmente, il titolo di studio largamente prevalente è il diploma superiore (82%), seguito dalla licenza media (22%), mentre solo il 6% ha una laurea.

I laureati sono infatti per l'82% adulti e solo per il 12% giovani, e si dividono equamente tra uomini e donne; la condizione lavorativa prevalente è quella dipendente (60%), ma più di un laureato su quattro è autonomo (27%); il 5% è invece già in pensione e l'incidenza della disoccupazione è abbastanza bassa (3%). I diplomati alla scuola superiore sono per il 66% adulti e in prevalenza uomini (55%); circa la metà svolge lavoro dipendente, il 21% sta ancora studiando e il 15% è indipendente, mentre il 7% è disoccupato.

2.5.2 Caratteristiche del campione per aree geografiche

Nelle cinque zone in cui è stata disaggregata l'area romana, si può osservare che la popolazione attiva sul mercato del lavoro è circa il 50% in tutte le zone. Nelle zone est, sud e del litorale di Ostia, il 40% del campione è dipendente, mentre il 10% è indipendente; nelle zone centrali (centro e semicentro) e nella zona nord-ovest i dipendenti sono il 36% e gli indipendenti circa il 14%. I disoccupati sono intorno al 6-7% in tutte le zone eccetto quella centrale, dove incidono solo per il 4%. L'incidenza delle casalinghe, invece, varia fra il 16% del centro e il 19% della zona est. Gli studenti sono in media il 9%, ma arrivano al 10% in centro, mentre scendono all'8% a Ostia.

In merito al livello di istruzione, le zone centrali e del quadrante nord-ovest presentano la maggiore concentrazione di alti titoli di studio, con più di un intervistato su tre diplomato alla scuola superiore; in centro è massima la concentrazione dei laureati (26%, contro il 17% della zona nord-ovest) e minima quella dei bassi titoli di studio (38%, mentre a nord-ovest sono il 48%). Il livello di istruzione è minimo a Roma est, con il 62% degli intervistati che non supera la scuola dell'obbligo (di cui il 45% sono licenze elementari) e con solo il 7% di laureati, ma è relativamente basso anche a Ostia e a Roma sud, dove rispettivamente il 53% e il 50% hanno titoli di studio fino alle medie.

In centro la popolazione è relativamente più vecchia, con la più bassa percentuale di giovani (15%) e la più alta di over 65 (28%) e pensionati (21%). Le zone più giovani in questo senso sono quelle di nord-ovest e sud (in entrambi i casi 16% giovani e 25% anziani), mentre le percentuali più basse di pensionati si registrano a est e ad Ostia (16%).

2.5.3 Qualità della vita e soddisfazione media per i servizi pubblici locali

Innanzitutto è utile sottolineare come le varie categorie rispondono alla domanda generale sulla qualità della vita a Roma (Par. 2.2.1).

Le differenze di giudizio più marcate si riscontrano tra le diverse fasce d'età della popolazione (Fig. 2.28). Come ci si può aspettare, i giovani e gli studenti manifestano un livello di soddisfazione sulla qualità della vita eccezionalmente alto (tra i primi quasi l'85% si dichiara "molto o abbastanza soddisfatto"), legato all'ottimismo dell'età, ma anche alle minori responsabilità. Ciò emerge dal fatto che la categoria degli studenti ha una percezione della qualità della vita di massimo livello, ancora più alta di quella dei giovani che, come si è visto, già sono in parte sul mercato

del lavoro e fronteggiano problematiche più complesse.

Viceversa le categorie tradizionalmente deboli (casalinghe e soprattutto pensionati) manifestano livelli di soddisfazione relativamente bassa, in linea con quanto emergeva dalla lettura trasversale nella prima indagine del 2007. La novità è che la più bassa percezione di qualità della vita in assoluto è espressa dai lavoratori autonomi e indipendenti, decisamente peggiore di quella dei disoccupati (che è invece in linea con la media). Ciò potrebbe derivare dalla crisi economica, che rende la loro posizione sul mercato del lavoro più incerta rispetto ai lavoratori dipendenti.

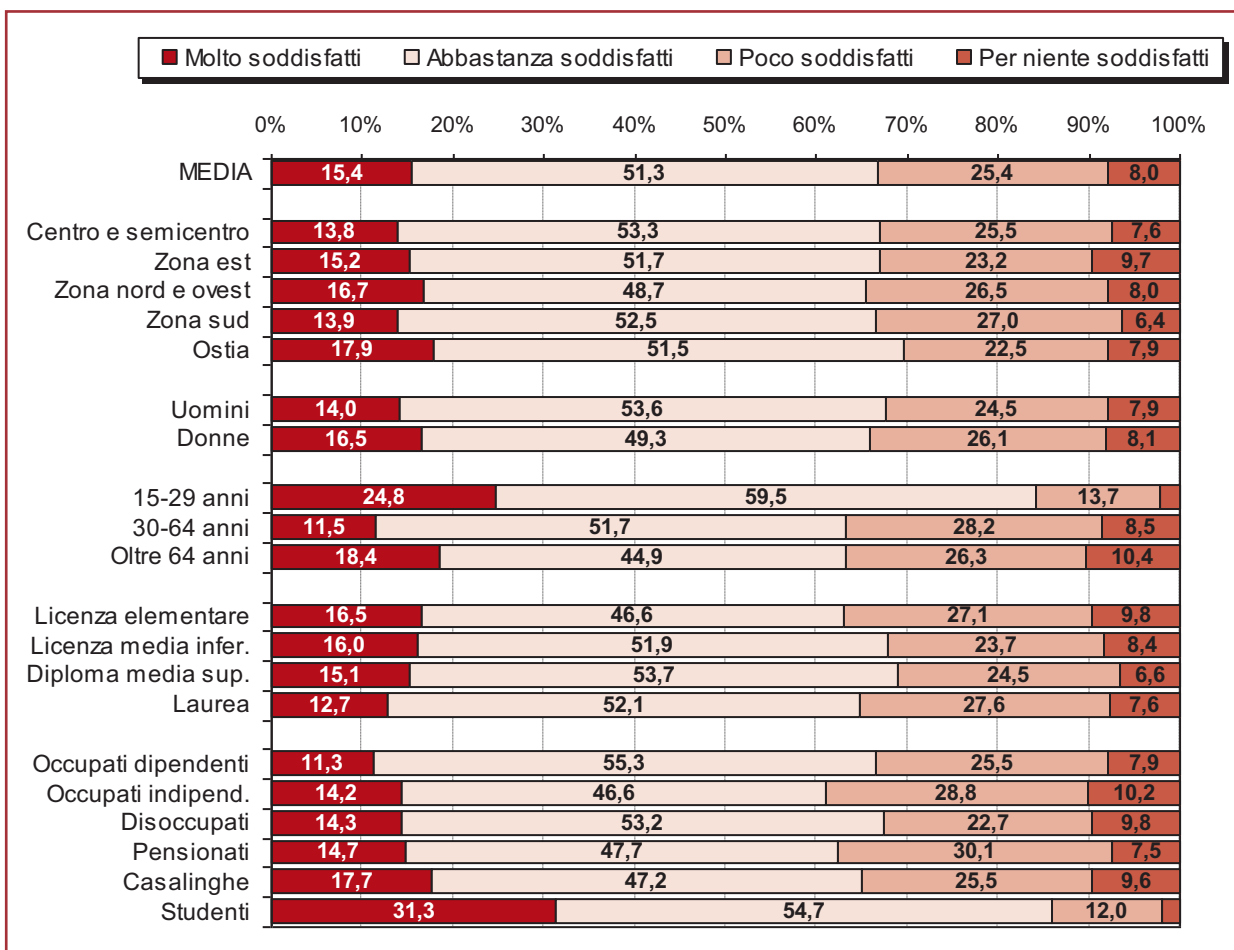
Il titolo di studio influisce in maniera poco lineare sulla qualità percepita, probabilmente perché parecchi anni

di studio contribuiscono a innalzare al contempo sia il reddito dei laureati sia le loro aspettative, rendendoli meno soddisfatti della media. I romani che hanno solo la licenza elementare mostrano invece le valutazioni più estreme, con le maggiori percentuali di “per niente soddisfatti” e di “molto soddisfatti”.

Infine, differenze importanti sebbene non particolarmente accentuate emergono tra le cinque diverse aree territoriali in cui è stato articolato il campione cittadino, dove la quota dei “molto soddisfatti” risulta massima a Ostia e minima al centro e a sud; il primato dei “poco o per niente soddisfatti” spetta invece ai municipi a nord e ovest, mentre in particolare le posizioni più critiche sono massimamente concentrate a Roma est.

Fig. 2.28

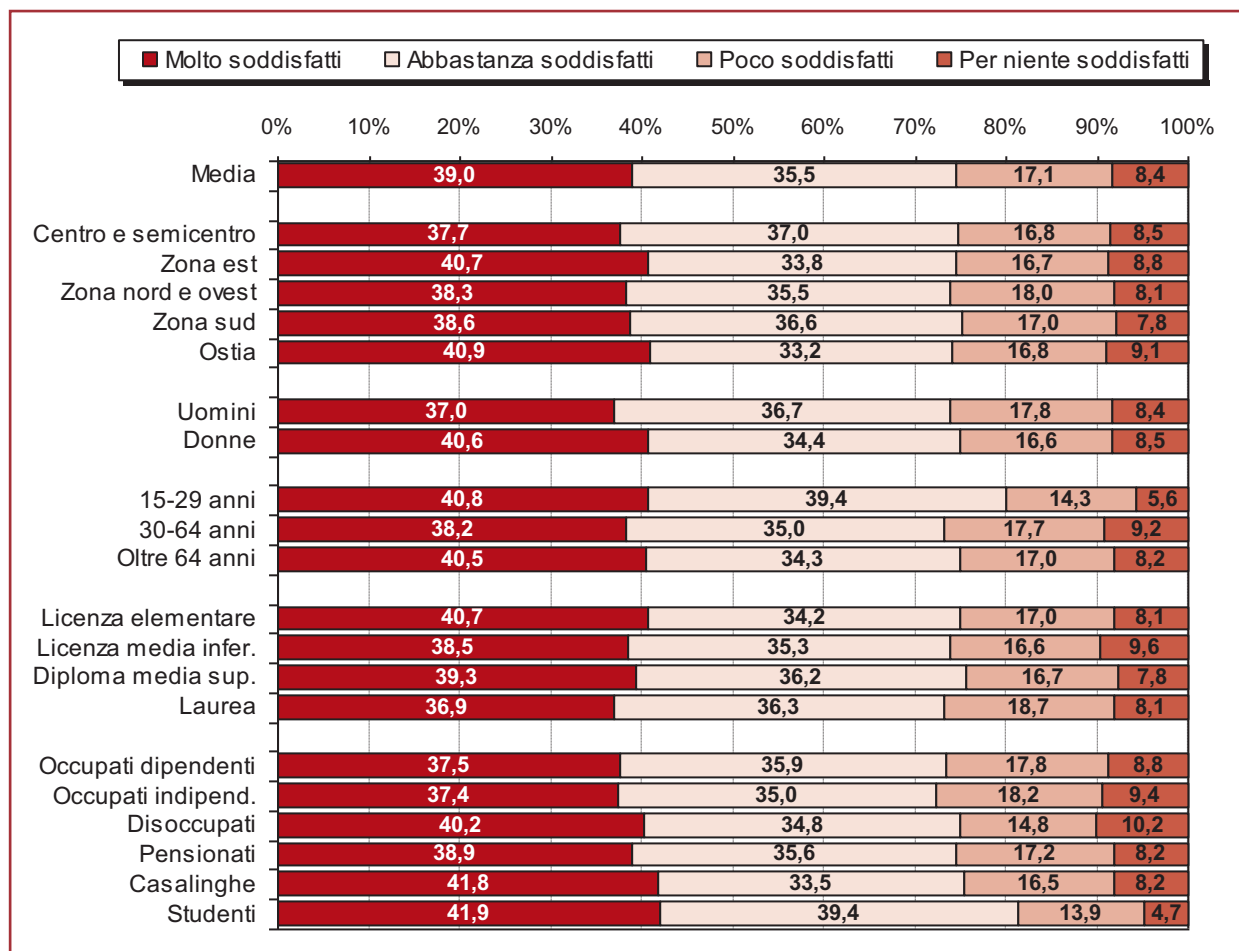
Qualità della vita a Roma secondo le caratteristiche degli intervistati



Per il livello di soddisfazione medio calcolato a posteriori sul complesso dei servizi esaminati (Par. 2.2.2), la categoria più critica è quella dei laureati, contrapposta ancora una volta a quella degli studenti (Fig. 2.29). Vengono confermati i migliori giudizi espressi dalle donne e la relazione non lineare tra livelli di istruzione e soddisfazione. Inoltre si rileva una maggiore

omogeneità in termini territoriali, in cui spicca tuttavia l'eccezione di Ostia, che presenta le quote più elevate sia di "molto soddisfatti" che di "per niente soddisfatti". Infine, il livello di soddisfazione dei giovani è in questo caso meno pronunciato, pur essendo l'unica categoria che rimane sotto il 20% come percentuale di "poco o per nulla soddisfatti".

Fig. 2.29 Soddisfazione media dei servizi pubblici secondo le caratteristiche degli intervistati



Prima di entrare nel dettaglio delle evidenze statisticamente rilevanti delle varie categorie, bisogna sottolineare come vi siano settori per cui le percezioni dei cittadini sono molto omogenee e che quindi non sono significative per una lettura trasversale. È il caso, ad esempio, del servizio idrico e dell'illuminazione per quanto riguarda il livello di soddisfazione, nonché degli stessi servizi e della pulizia delle strade per la rilevanza.

2.5.4 La percezione dei servizi secondo le categorie socio-anagrafiche

Poiché la componente femminile del campione è abbastanza eterogenea, è poco utile considerare le risposte delle donne nel complesso. Sono invece le casalinghe a presentare caratteristiche molto peculiari: emergono per un uso relativamente basso di tutti i servizi culturali e ricreativi (ritenuti meno rilevanti della media), cui si contrappone un utilizzo relativa-

mente intenso delle farmacie comunali e soprattutto dei cimiteri. Quest'ultima è una caratteristica condivisa da quasi tutte le categorie definite deboli, che ritengono i servizi cimiteriali particolarmente rilevanti, anche se di scarsa qualità. Per la mobilità, utilizzano poco i mezzi privati (la sosta tariffata è poco usata da tutte le categorie deboli), ma ritengono più soddisfacenti della media la metropolitana e i taxi, giudicando questi ultimi particolarmente rilevanti, come accade anche per gli anziani e i pensionati. Una particolarità notevole delle casalinghe è il giudizio nettamente negativo sugli asili nido, utilizzati di meno rispetto a tutte le altre categorie, e giudicati meno rilevanti e meno soddisfacenti, con la minima disponibilità a pagare per migliorarli. La disponibilità è minima anche per i servizi di igiene urbana.

Anziani, pensionati e (in parte) persone con basso livello di istruzione rappresentano un profilo omogeneo, e per alcuni versi analogo a quello delle casalinghe. Come queste ultime, sono insoddisfatti dell'igiene urbana e frequentano spesso i cimiteri, ritenendoli molto rilevanti, ma non molto soddisfacenti. Attribuiscono molta rilevanza al taxi, che utilizzano più intensamente della media e di cui sono particolarmente soddisfatti; viceversa, vengono utilizzati significativamente meno della media sia i mezzi pubblici di linea (ritenuti non particolarmente rilevanti, né meritevoli di maggior impegno economico), sia quelli privati (basso utilizzo e scarsa importanza della sosta tariffata). Esprimono alta soddisfazione per i servizi sociali e, forse a causa dell'utilizzo inferiore alla media, sono fra i più disponibili ad aumentare la spesa per gli asili nido. Fanno invece scarso uso delle farmacie comunali, dichiarandosi poco soddisfatti del servizio a causa della scarsa accessibilità (lontananza delle farmacie dalle zone frequentate).

Anziani e pensionati frequentano più intensamente rispetto alla media Auditorium, Palaexpo, biblioteche e parchi, e sono abbastanza favorevoli a spendere per migliorarne la qualità. Al contrario, la categoria delle persone con basso livello di istruzione (licenza elementare) dichiara un utilizzo inferiore alla media per tutti questi servizi eccetto il Bioparco, frequentato intensamente e ritenuto particolarmente rilevante.

Rispetto alle precedenti indagini, casalinghe e anziani appaiono meno vulnerabili nei confronti della sicurezza. Tale elemento si desume dal minore rilievo dato all'illuminazione pubblica, servizio per il quale due anni fa le categorie deboli chiedevano con maggiore intensità una spesa aggiuntiva per migliorare il servizio. Da questo punto di vista, dunque, si può ipotizzare che le categorie deboli sentano meno minacciata la sicurezza personale.

Emerge, invece, un aumento della percezione di instabilità economica, evidente sia nel profilo dei disoccupati che in quello dei lavoratori autonomi e indipendenti, e che si manifesta in entrambi i casi attraverso la lettura della disponibilità a contribuire per ottenere miglioramenti della qualità dei servizi. Essi hanno tuttavia un approccio significativamente diverso: le persone senza lavoro esprimono per quasi tutti i servizi una forte disponibilità agli aumenti della spesa per migliorare i servizi, ma con il contributo dell'amministrazione e non già attraverso aumenti del contributo diretto degli utenti. Invece, i lavoratori indipendenti ed autonomi (che hanno ancora un reddito, ma esposto agli andamenti della congiuntura) sono fra i meno disponibili a ulteriori spese, nonostante emergano come i meno soddisfatti per diversi servizi: taxi, metropolitana, raccolta dei rifiuti, farmacie comunali, Bioparco, parchi e cimiteri.

I disoccupati emergono con una posizione particolarmente critica sulla soddisfazione per il trasporto pubblico in generale (di cui appunto sono i principali utilizzatori), gli asili nido, i servizi sociali e la raccolta rifiuti; al contrario, si dichiarano più soddisfatti della media per la pulizia della città, per le farmacie comunali, per i servizi cimiteriali (nonostante lo scarso utilizzo) e per i parchi.

I lavoratori autonomi sono scarsi utilizzatori dei mezzi pubblici, mentre usano relativamente spesso taxi e sosta tariffata, ritenuti entrambi particolarmente rilevanti. Le biblioteche sono considerate importanti ed emergono come l'unico servizio per cui questa categoria è particolarmente soddisfatta, nonostante ne facciano un uso inferiore rispetto alle altre categorie.

Fra le categorie forti, giovani e studenti spiccano per essere i più favorevoli ad incrementare la spesa al fine di migliorare i servizi, e per la maggior parte dei servizi sono anche più soddisfatti rispetto alla media; sono invece fra i meno soddisfatti per la sosta tariffata e per le biblioteche (che frequentano intensamente). Sono grandi utilizzatori dei mezzi pubblici e della sosta tariffata, ma non sono utilizzatori dei taxi. Fra i servizi culturali e ricreativi, usano più spesso della media le biblioteche e frequentano Bioparco e parchi, mentre sono fra le categorie che si recano di meno all'Auditorium e al Palaexpo, che tuttavia ritengono molto soddisfacenti anche se non vi attribuiscono una spiccata importanza. Frequentano meno della media i cimiteri (come tutte le categorie forti) e utilizzano poco le farmacie comunali (servizio giudicato poco rilevante), i servizi sociali e gli asili nido. Danno un peso particolarmente rilevante solo alla metropolitana e agli asili nido, e invece scarso peso, fra gli altri, ai cimiteri, al Bioparco, ai parchi e ai taxi.

Dal punto di vista del livello di istruzione, i laureati e i diplomati presentano profili abbastanza distinti. I diplomati sono forti utilizzatori dei mezzi pubblici di superficie, delle farmacie comunali e dei servizi sociali, mentre sono fra i meno utilizzatori dei taxi e del Palaexpo. Con la laurea, si osserva un aumento dell'intensità di frequentazione dei servizi culturali (Auditorium, Palaexpo, musei comunali) e dei parchi, tutti servizi di cui i laureati sono anche particolarmente soddisfatti. I laureati sono fra i più assidui utenti della metropolitana (di cui però non sono soddisfatti) e della sosta tariffata (ritenuta importante e soddisfacente), mentre fanno un uso relativamente meno intenso dei mezzi di superficie, soprattutto a causa della scarsa qualità e accessibilità; non sono tuttavia d'accordo ad aumentare la spesa per migliorare il servizio. Trovano particolarmente poco soddisfacenti anche il servizio taxi e l'igiene urbana. Malgrado non siano disposti a spendere di più, ritengono importanti anche i servizi sociali.

2.5.5 La percezione dei servizi nelle diverse zone di Roma

CENTRO E SEMICENTRO I, II, III, IX E XVII MUNICIPIO

Le zone centrali, come si è detto, sono caratterizzate dal più alto livello di istruzione della popolazione residente e, rispetto alla media, da una ridotta presenza delle categorie deboli (casalinghe e disoccupati), da una maggiore incidenza del lavoro indipendente e da una maggiore concentrazione di giovani (studenti) e anziani.

In queste zone la popolazione fa un uso relativamente più intenso dei trasporti pubblici (sia di linea che taxi, ritenuto quest'ultimo più rilevante che nelle altre zone cittadine) con livelli di soddisfazione relativamente alti; la soddisfazione è alta anche per la sosta tariffata, ritenuta particolarmente importante.

Per i servizi culturali e ricreativi, si registra la massima frequentazione di musei comunali, Palaexpo e Auditorium. Utilizzano molto anche i parchi, per i quali però il livello di soddisfazione dichiarato è il più basso rispetto a tutte le altre zone di Roma: i residenti in centro che li frequentano regolarmente ne rilevano più degli altri cittadini la scarsa qualità, mentre quelli che non li frequentano danno più risalto della media al problema sicurezza. Per il resto, le biblioteche non sono particolarmente frequentate, ma sono ritenute di buona qualità, e il Bioparco è ritenuto più importante e soddisfacente della media. L'asilo nido comunale è percepito come un servizio particolarmente critico: i residenti sono infatti quelli

che lo utilizzano meno, soprattutto a causa della scarsa accessibilità, che si dichiarano meno soddisfatti del servizio e che lo giudicano meno rilevante, oltre ad essere poco disposti a spendere di più per migliorarlo. La disponibilità a contribuire è scarsa anche per i servizi sociali; in centro viene fatto un uso limitato delle farmacie comunali e vengono frequentati poco i cimiteri.

ZONA EST V, VI, VII E VIII MUNICIPIO

I residenti della zona est - caratterizzata dal più basso livello medio di istruzione della capitale e da una presenza relativamente alta di persone ai margini del mondo del lavoro, ossia disoccupati e casalinghe - sono più disponibili degli altri a contribuire per migliorare i servizi di cui sono meno soddisfatti: parchi, cimiteri e sosta tariffata (della quale fanno un uso meno intenso della media).

Usano di meno il taxi (ritenuto poco rilevante), ritengono la metropolitana molto importante e sono i più insoddisfatti dei mezzi di superficie. L'uso del nido e delle farmacie comunali è più intenso della media, come anche la soddisfazione, che spicca anche per i servizi sociali. Le biblioteche sono poco utilizzate, ma ritenute molto rilevanti, mentre Auditorium, Palaexpo e i musei comunali sono poco utilizzati, ma ritenuti soddisfacenti (soprattutto l'Auditorium).

ZONA NORD E OVEST IV, XVI, XVIII, XIX E XX MUNICIPIO

Il settore nord e ovest della città - dove la popolazione è più istruita e più giovane della media cittadina, con una proporzione leggermente più alta di lavoro autonomo - si caratterizza soprattutto per la disponibilità relativamente alta a contribuire per migliorare molti servizi, fra cui l'igiene urbana (ritenuti insoddisfacenti), l'illuminazione pubblica, tutti i servizi a carattere sociale (farmacie, asili e servizi sociali, ritenuti questi ultimi più importanti, ma meno soddisfacenti che nel resto della città), Palaexpo e servizi cimiteriali (non considerati particolarmente rilevanti, ma comunque insoddisfacenti).

Il rapporto dei residenti con la mobilità cittadina è molto orientato al mezzo privato, con l'uso più intenso della sosta tariffata rispetto a tutte le altre zone e la più bassa rilevanza in assoluto attribuita ai mezzi pubblici, sia metropolitana che mezzi di superficie. Nonostante la relativa vicinanza, infine, il Bioparco è poco utilizzato, ritenuto poco importante e poco soddisfacente: la qualità è infatti considerata più criticamente della media e gli utilizzatori si lamentano anche della sua accessibilità.

ZONA SUD**X, XI, XII E XV MUNICIPIO**

La zona sud - caratterizzata da una popolazione relativamente giovane, ma con un livello di istruzione medio più basso rispetto a Roma nord e una maggiore incidenza di lavoro dipendente - registra la minore disponibilità a contribuire per un gran numero di servizi. Ciò vale soprattutto per autobus e taxi (il cui uso relativamente basso si contrappone al massimo utilizzo della metropolitana e alla grande rilevanza che gli abitanti di questa zona le attribuiscono), asili nido (ritenuti già più soddisfacenti che nel resto di Roma) e servizi sociali (poco utilizzati e ritenuti relativamente poco importanti rispetto al resto della città). Ma c'è poca disponibilità anche per servizi come l'igiene urbana in generale (in particolare, la pulizia a Roma sud ottiene il giudizio meno negativo di tutta la città), la sosta tariffata (giudicata troppo costosa e inefficace ai fini di rendere più accessibile il parcheggio delle auto private), l'illuminazione pubblica e la maggior parte dei servizi culturali (Palaexpo, musei e biblioteche, poco frequentati) e ricreativi (Bioparco, parchi e giardini). Le farmacie comunali invece sono considerate massimamente rilevanti, ma di scarsa qualità, anche se il massimo motivo di insoddisfazione è quello dell'accessibilità (eccessiva lontananza).

Questa zona spicca per rivelare maggiormente un rischio sicurezza legato all'utilizzo o al mancato utilizzo di molti servizi: si percepisce in particolare fra i frequentatori abituali dei parchi e fra gli utilizzatori della

sosta (zone isolate), ma anche in merito all'illuminazione insufficiente di alcune strade; per i taxi la sicurezza spicca sia fra le criticità rilevate dagli utilizzatori, sia fra i motivi di scarso utilizzo, cosa quest'ultima che influenza negativamente anche l'uso della metropolitana da parte di molti residenti della zona.

OSTIA E ACILIA**XIII MUNICIPIO**

I cittadini residenti nel Litorale dichiarano la qualità della vita più alta. I servizi ricreativi (Auditorium, Palaexpo, Bioparco su tutti) vengono utilizzati più della media e sono considerati particolarmente importanti nonostante la distanza, cosa che denota una spiccata abitudine agli spostamenti. Ciò trova conferma nell'uso intenso della sosta tariffata (maggiore che nelle altre zone) e nella disponibilità a contribuire per migliorarla. Anche per le biblioteche - considerate importanti e più frequentate che nel resto della città - c'è una disponibilità a contribuire superiore alla media.

I taxi vengono usati più della media, sono considerati più soddisfacenti e più importanti, come del resto è considerata importante la metropolitana (si ricordi che la ferrovia urbana Roma-Ostia è spesso percepita come metropolitana), anche se non è ritenuta soddisfacente soprattutto a causa della scarsa accessibilità e qualità. Una particolarità riguarda gli asili, per i quali l'uso da parte dei residenti di questa zona è massimo su Roma, ma registrano comunque il più basso livello di soddisfazione a causa dell'accessibilità ritenuta insufficiente da utilizzatori e non utilizzatori.

3. Benchmarking

3.1 Premessa

Tra i compiti istituzionali che l'Agenzia è chiamata a compiere vi è quello riguardante lo studio dell'evoluzione dei servizi pubblici locali. L'attività svolta in questi anni di approfondimento, analisi e monitoraggio, che ha permesso di fornire un apprezzabile contributo alla conoscenza sotto molteplici punti di vista, è stata utilizzata nelle Relazioni annuali come base di partenza per illustrare in chiave dinamica l'andamento dei vari settori. La mobilità, il trasporto pubblico locale, l'igiene urbana, il servizio energetico e idrico nonché la cultura sono stati affrontati separatamente, settore per settore, attraverso l'approfondimento degli aspetti legati al contesto normativo, alla domanda, all'offerta e al confronto tecnico ed economico. Tale approccio ha l'innegabile vantaggio di presentare lo stato dell'arte di ogni servizio pubblico in maniera esaustiva, rendendo però meno agevole una lettura trasversale.

In questa edizione della Relazione si è scelto pertanto di riunire in un unico capitolo l'aspetto del *benchmarking* di ciascun settore, sviluppando analisi legate sia al confronto intertemporale delle *performance* delle aziende capitoline, sia al confronto interterritoriale con realtà italiane e internazionali significativamente confrontabili.

Dopo una introduzione in cui sono illustrate le più salienti caratteristiche dell'offerta, ogni servizio pubblico locale è presentato in chiave comparativa secondo le seguenti discriminanti: dimensione, efficienza, equità. Le analisi di *benchmarking* sono state condotte utilizzando ed elaborando dati e informazioni – i più recenti possibili – provenienti da diverse fonti ufficiali che tuttavia, in alcuni casi, presentano un differente grado di aggiornamento.

3.2 Mobilità privata e scelte modali

3.2.1 Scelte modali a Roma, nel Lazio e in Italia

Il potenziale di domanda di mobilità e gli spostamenti realmente effettuati sono in funzione sia della popolazione residente nelle città, sia del più ampio bacino di domanda che comprende anche il pendolarismo per studio e lavoro da parte dei non residenti, i turisti e più in generale la popolazione che con diverse mo-

tivazioni è temporaneamente presente nella città (escursionismo, affari, fruizione di servizi centrali, ecc.), nonché la presenza di immigrati non registrati ufficialmente¹. Si noti, in particolare, come le componenti più dinamiche della domanda di mobilità siano in prospettiva rappresentate proprio da quelle di tipo non residenziale.

¹ Per Roma, tale insieme è di circa 3,2 milioni di persone: ai 2.744mila residenti calcolati dall'Istat a fine 2009 vanno aggiunti i 291mila pendolari per motivi di studio o lavoro (*Censis, Pendolari d'Italia. Scenari e strategie*, marzo 2008), le 74mila presenze al giorno nelle strutture ricettive (Istat, *Rilevazione sulla capacità degli esercizi ricettivi*, marzo 2010) e alcune decine di migliaia di studenti fuorisede, lavoratori e stranieri che abitano in città senza aver preso la residenza.

In generale, l'Osservatorio Audimob dell'Isfort registra come anche quest'anno i costi elevati della mobilità privata e le conseguenze sociali della crisi economica non abbiano sconfitto la persistente centralità dell'automobile che caratterizza l'Italia, e Roma in particolare². Come è normale per le aree urbane, gli spostamenti con autoveicoli sono minori della media, ma coprono comunque oltre il 55% (rispetto al 66% nazionale), lasciando una quota minima al trasporto pubblico locale (17%, quasi il doppio della media nazionale) (Tav. 3.1). Tale quota appare del tutto insoddisfacente, nonostante il Tpl richieda una soglia minima di volume e densità e goda di economie di scala che lo rendono particolarmente adatto alle grandi aree urbane, magari combinato con soluzioni intermodali nelle aree periferiche³.

Essendo il territorio comunale molto esteso, è altrettanto attendibile che quasi la totalità degli spostamenti dei romani non superi i confini comunali. Dai dati emerge inoltre che la distanza mediamente percorsa e gli orari di partenza sono abbastanza simili tra Roma, il Lazio e l'Italia: i tragitti tendono a essere limitati, per il 32% di lunghezza entro i 2 km e per il 45% di durata inferiore a un quarto d'ora, e ciò suggerisce la possibilità di sperimentare soluzioni in grado di favorire la mobilità ciclopedonale. Si noti come le differenze di genere incidano sull'uso dei motoveicoli (nettamente a favore degli uomini con oltre il 10%) e sugli spostamenti a piedi o in bicicletta (a vantaggio delle donne con il 26%, perché legati generalmente alla gestione familiare).

Distinguendo secondo la finalità dello spostamento (Fig. 3.1), si osserva come a Roma gli autoveicoli privati predominano per tutte le motivazioni, con una

quota degli spostamenti compresa tra il 51 e il 60%. I mezzi pubblici sono maggiormente utilizzati sui percorsi lunghi richiesti per motivi di lavoro o di studio (24,6%), mentre appaiono poco efficaci per i molteplici e poco lineari impegni legati alla gestione familiare (solo 8%); considerazioni analoghe valgono per i motoveicoli, che raggiungono il massimo per il lavoro e lo studio (9,4%). Al contrario, gli spostamenti a piedi o in bici sono maggiormente rilevanti per le motivazioni di tempo libero (28,6%) e di gestione familiare (31%), poiché si tratta generalmente di destinazioni vicine alla propria abitazione, sebbene a prevalere anche in questi casi sia l'automobile.

Focalizzando l'attenzione sulla frequenza di utilizzo (Tav. 3.2), si osserva che il 45% dei romani si muove ogni giorno con un autoveicolo privato e quasi l'8% con un motoveicolo, mentre quasi il 41% non utilizza mai la metropolitana e il 33% un autobus o un tram. Qui il confronto con il resto del paese è poco significativo, in quanto risente della diversa disponibilità di reti del Tpl.

Riguardo alle caratteristiche dei soli spostamenti mediante Tpl (Tav. 3.3), emerge che a Roma:

- la motivazione è legata soprattutto al lavoro (41%) o studio (16%) e al tempo libero (28%);
- il 68% degli spostamenti con il Tpl sono sistematici, ricorrendo almeno 3 giorni a settimana;
- le ore di punta per l'inizio del tragitto sono quelle entro le 9 (32%), ma senza uno stacco netto rispetto alle fasce orarie successive;
- il tempo impiegato è in media di oltre 40 minuti per una distanza di circa 13 km, da cui deriva un velocità media inferiore ai 18 km/h, molto meno rispetto alla media nazionale.

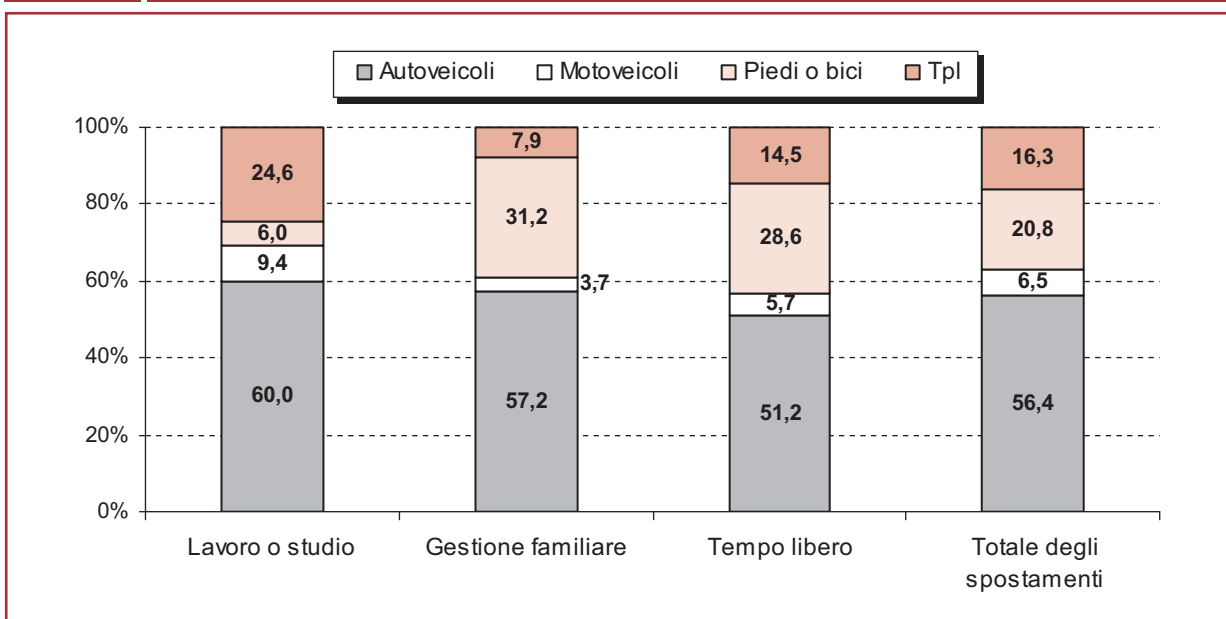
² Isfort - Asstra: *Nessun dorma. Un futuro da costruire. 7° rapporto sulla mobilità urbana in Italia*; maggio 2010. Si tenga presente che la significatività delle stime offerte dal campione Audimob è limitata quando si considera la sola città di Roma.

³ Le combinazioni pubblico-privato appaiono cruciali nelle aree più periferiche del territorio comunale, dove continua la costruzione di nuovi insediamenti scarsamente dotati di Tpl. L'intermodalità è in grado di convogliare lavoratori e studenti verso i nodi di scambio del Tpl a condizione che siano adeguatamente attrezzati con parcheggi ampi e sicuri e che permettano di usufruire di mezzi pubblici rapidi e frequenti.

Tav. 3.1 Caratteristiche degli spostamenti a Roma, nel Lazio e in Italia (% , 2009)

Caratteristiche		Roma			Lazio	Italia
		Maschi	Femmine	Totale		
Mezzo	Piedi o bici	15,6	26,0	21,0	17,8	21,0
	Motoveicoli	10,4	3,5	6,8	5,5	4,3
	Autoveicoli	57,6	53,4	55,4	62,1	65,6
	Tpl	16,4	17,1	16,8	14,6	9,2
Direzione	Stesso comune	94,8	97,7	96,3	81,6	65,6
	Altro comune	5,2	2,3	3,7	18,4	34,4
Distanza	< 2 km	24,3	39,2	32,1	28,3	31,1
	3-5 km	19,8	21,0	20,4	20,1	22,1
	6-10 km	27,6	21,5	24,4	22,5	20,0
	> 10 km	28,3	18,4	23,1	29,1	26,8
Durata	5-15 min.	40,3	48,6	44,6	47,4	60,1
	15-30 min.	30,4	29,4	29,9	27,8	24,2
	Oltre 30 min.	29,3	22,0	25,5	24,8	15,6
Ora di inizio	Fino alle 9.00	23,6	22,8	23,2	23,6	22,6
	Dalle 9.01 alle 13.00	22,6	26,0	24,4	23,8	24,9
	Dalle 13.01 alle 17.00	23,3	26,9	25,2	25,9	24,9
	Dalle 17.01 alle 20.30	23,8	21,5	22,6	22,4	22,2
	Dopo le 20.30	6,7	2,7	4,6	4,3	5,4

Fonte: dati Isfort – Osservatorio Audimob.

Fig. 3.1**Modalità di spostamento a Roma secondo la motivazione (2009)**

Nota: esclusi gli spostamenti di rientro verso casa, per cui il totale differisce dai valori riportati nella Tav. 3.1.

Fonte: dati Isfort – Osservatorio Audimob.

Tav. 3.2 Frequenza di utilizzo dei mezzi di trasporto a Roma, nel Lazio e in Italia (2009)

Area	Mezzo	Ogni giorno	3-4 volte a settimana	1-2 volte a settimana	Alcune volte al mese	Raramente	Mai	Totale
Roma	Autoveicoli	45,4	17,3	20,5	6,5	5,0	5,3	100,0
	Autobus o tram	15,6	9,1	13,2	12,4	17,1	32,7	100,0
	Metropolitana	9,2	6,0	9,6	16,9	16,9	41,4	100,0
	Motoveicoli	7,6	3,2	4,4	3,6	4,3	76,8	100,0
Lazio	Autoveicoli	52,6	16,5	16,6	5,6	4,1	4,6	100,0
	Autobus o tram	12,1	7,1	11,1	10,3	13,7	45,7	100,0
	Metropolitana	7,3	4,3	8,0	12,9	14,5	52,9	100,0
	Motoveicoli	6,4	3,2	3,7	3,0	4,6	79,0	100,0
Italia	Autoveicoli	53,9	17,2	16,7	4,8	3,2	4,1	100,0
	Autobus o tram	6,8	4,5	6,5	7,6	8,9	65,7	100,0
	Metropolitana	2,2	1,4	2,9	4,8	6,7	82,0	100,0
	Motoveicoli	5,4	2,9	3,9	2,5	3,7	81,6	100,0

Fonte: dati Isfort – Osservatorio Audimob.

Tav. 3.3 Caratteristiche degli spostamenti con Tpl a Roma, nel Lazio e in Italia (2009)

Caratteristiche dello spostamento		Roma	Lazio	Italia
Motivazione	Lavoro	41,4	42,4	36,7
	Studio	15,8	14,9	22,1
	Gestione familiare dedicata ai servizi	7,8	9,1	10,5
	Gestione familiare dedicata alle persone	6,9	8,9	8,0
	Tempo libero	28,2	24,7	22,8
	Totale	100,0	100,0	100,0
Frequenza	Tutti i giorni	52,5	54,1	53,4
	Da 3 a 4 giorni la settimana	15,2	14,3	14,2
	Più raramente	32,2	31,6	32,4
	Totale	100,0	100,0	100,0
Ora di inizio	Fino alle 9.00	31,9	32,6	32,5
	Dalle 9.01 alle 13.00	21,6	20,1	20,6
	Dalle 13.01 alle 17.00	26,6	28,1	28,7
	Dalle 17.01 alle 20.30	19,1	18,6	17,0
	Dopo le 20.30	0,8	0,6	1,2
	Totale	100,0	100,0	100,0
Tempo medio impiegato (min.)		41,7	47,7	42,8
Lunghezza media percorsa (km)		12,8	20,7	23,7
Velocità media (km/h)		17,7	22,4	26,8

Fonte: dati Isfort – Osservatorio Audimob.

L'uso alquanto modesto del Tpl a Roma⁴, sebbene superiore rispetto alla media nazionale, è chiaramente dovuto in parte alla conformazione urbanistica fatta di quartieri poco densi e di nuovi insediamenti residenziali e commerciali sparsi fuori dal GRA⁵, e in parte agli scarsi investimenti effettuati nei decenni passati in linee di trasporto sotterranee o ferroviarie. Ora i lavori in corso per le linee B1 e C, nonché la progettazione della linea D, sono destinati a migliorare significativamente la situazione.

Una volta realizzate queste linee, resteranno aree e direttrici con rilevanti bacini di domanda, non adeguatamente gestibili con autobus o filobus, che potrebbero trovare risposta nel potenziamento della rete tranviaria⁶. In periferia e nell'*hinterland* possono inoltre svolgere un ruolo cruciale sia le ferrovie regionali gestite da Trenitalia⁷, sia le linee "ex concesse" Roma-Lido e Roma-Nord, se fossero trasformate in vere metropolitane in termini di qualità del servizio, ammodernamento delle stazioni e frequenza delle corse.

3.2.2 Parco veicolare privato

La dimensione del parco veicolare riflette la netta prevalenza dei mezzi privati nelle abitudini di spostamento degli italiani, e dei romani in particolare⁸. Secondo i dati Aci (Tav. 3.4 e Fig. 3.2), il primato negativo nel tasso di motorizzazione è saldamente appannaggio di Roma con 71 autoveicoli ogni 100 abitanti, in diminuzione dopo il massimo raggiunto nei primi anni 2000, ma sempre nettamente superiore rispetto alle altre grandi città (tra 47 a Genova e 63 a Torino). I motocicli sono invece più che triplicati dal 1995, raggiungendo le 391 mila unità (14 ogni 100 abitanti, superati in questo da Genova e Firenze) e contribuendo alla crescita del tasso complessivo di veicoli per abitante, che ha raggiunto il 94%. Considerando l'esteso territorio comunale, la densità dei

veicoli risulta a Roma pari a soli 19 unità ogni 100 km², un valore come prevedibile ben inferiore rispetto a Napoli, Torino e Milano (tra 53 e 63; vd. Fig. 3.2).

Per quanto riguarda la mobilità sostenibile⁹, Roma non sembra eccellere né per le isole pedonali (14 m² ogni 100 abitanti), né per le ZTL, né per i parcheggi (40 stalli tariffati e 7 stalli in parcheggi di scambio ogni 1.000 autoveicoli), né infine per le piste ciclabili (9 km ogni km²) (Tav. 3.5). Nel caso delle ZTL, tuttavia, l'indicatore romano riflette l'esistenza di una superficie comunale molto estesa, e di conseguenza appare riduttivo rispetto a uno sforzo amministrativo che appare consistente: basti pensare che la superficie a traffico limitato è di gran lunga la maggiore in Italia, sebbene copra solo lo 0,6% del territorio comunale.

Tuttavia negli ultimi anni le norme europee hanno reso più ecologico il parco veicoli, che a Roma nel 2008 era composto per meno del 40% da euro 0, 1 o 2, per il 21% da euro 3 e per un altro 40% da euro 4, con un tasso di autoveicoli euro 4 maggiore che nelle altre città, probabilmente a seguito delle frequenti limitazioni alla circolazione che hanno incentivato l'acquisto di vetture nuove (Fig. 3.3). Anche nel caso delle due ruote il parco veicoli è più moderno che nelle altre grandi città (Fig. 3.4).

La diffusione dei veicoli privati ha un effetto diretto e negativo sulla quantità di incidenti stradali, che in numero assoluto sono elevati ma in termini relativi appaiono in linea con la media nazionale, rispetto alla popolazione (7,1 ogni 1.000 abitanti) e ai chilometri di strade¹⁰. Tra il 2006 e il 2008 il numero degli incidenti è diminuito da 21.452 a 18.181, i feriti da 28.209 a 24.062 e i morti da 231 a 190. Nonostante il trend positivo, tuttavia, non è stato raggiunto l'obiettivo europeo di ridurre il numero di vittime del 50% tra il 2000 e il 2010.

⁴ Per approfondimenti sulle cause delle scelte modali dei romani, si rimanda all'analisi dell'Agenzia: *Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma*, luglio 2009.

⁵ Si veda AIC – Unione Borgate: *Periferie di mezzo. Condizione sociale, economica e territoriale nei quartieri ex abusivi di Roma*, sintesi della ricerca, gg. 9-12 e 30-33.

⁶ Il tram è protagonista in molte grandi città europee di cambiamenti profondi nel disegno e nello sviluppo urbano, basti pensare a Parigi e Barcellona; per approfondimenti sul ruolo del tram a Roma, nel passato e in prospettiva futura, si veda Tocci W. – Insolera I. – Morandi D.: *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli, 2008.

⁷ Dei tre passanti ferroviari originariamente previsti, sul modello della RER parigina, solo la linea Orte-Fiumicino (FR1) è attiva, mentre la Viterbo-Castelli/Frosinone (FR3 e FR4) e la Civitavecchia-Tivoli (FR2 e FR5) scontano i ritardi nel completamento dell'anello ferroviario e nell'adeguamento delle infrastrutture.

⁸ Per dati aggregati a livello nazionale, si veda Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, anni 2008-09*, cap. 2 e 5. Per un confronto nazionale, si veda anche Fondazione Cittalia: *Città mobili*, rapporto 2009; R. Brida – G. Cattani – S. Brini – L. Di Matteo: "Analisi sul parco veicolare nelle aree urbane", in Ispra: *Qualità dell'ambiente urbano*, rapporto 2009.

⁹ Per i dati sull'offerta di sosta a pagamento e di scambio a Roma, si rimanda alla Carta dei Servizi 2010 di Atac, disponibile *on-line* (www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=1051). Per un confronto nazionale, si veda anche Fondazione Cittalia: *Città mobili*, rapporto 2009; R. Brida – G. Cattani – F. Moricci – S. Brini: "La mobilità urbana sostenibile", in Ispra: *Qualità dell'ambiente urbano*, rapporto 2009.

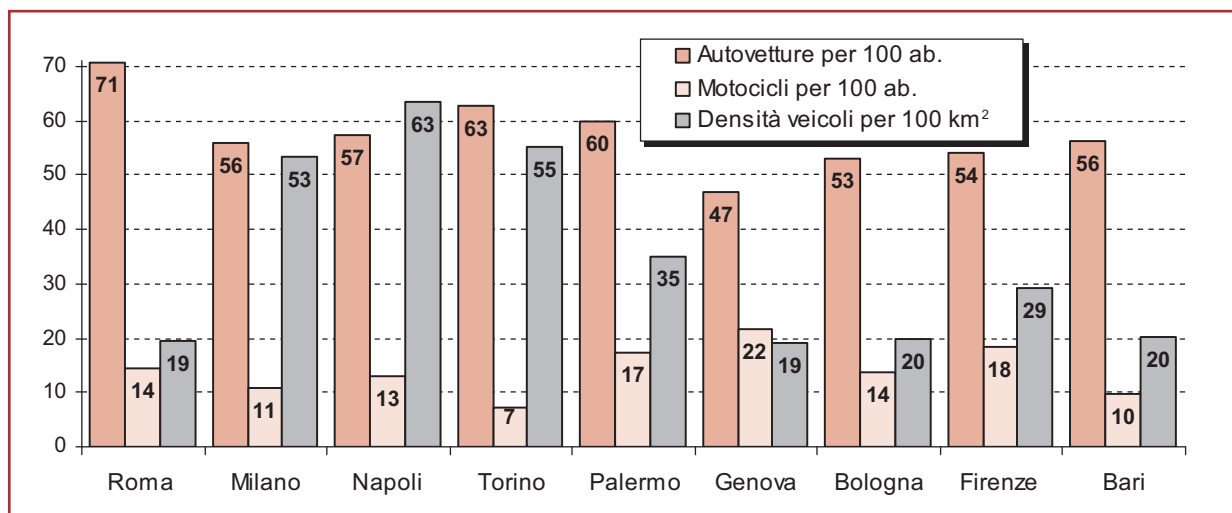
¹⁰ Ufficio statistico comunale: *Gli incidenti stradali nel Comune di Roma*, in "I numeri di Roma", n. 2, aprile/giugno 2010.

Tav. 3.4 Parco veicolare nelle grandi città (2008)

Città	Totale veicoli	Auto- vetture	Motocicli	Autocarri	Altri veicoli	Indici ogni 100 ab.		
						Veicoli	Autovett.	Motocicli
Roma	2.544.216	1.923.397	391.057	155.508	74.254	93,5	70,7	14,4
Milano	968.928	723.932	140.699	66.933	37.364	74,7	55,8	10,8
Napoli	742.655	553.572	125.601	38.693	24.789	76,7	57,2	13,0
Torino	715.567	570.968	65.231	51.537	27.831	78,8	62,8	7,2
Palermo	552.932	395.143	113.819	24.961	19.009	83,6	59,8	17,2
Genova	460.986	285.497	132.148	24.621	18.720	75,4	46,7	21,6
Bologna	279.261	197.561	50.753	18.187	12.760	74,7	52,9	13,6
Firenze	297.538	196.986	67.441	16.829	16.282	81,5	53,9	18,5
Bari	236.169	181.354	31.521	12.804	10.490	73,4	56,4	9,8

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Aci.

Fig. 3.2 Tasso di motorizzazione nelle grandi città (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

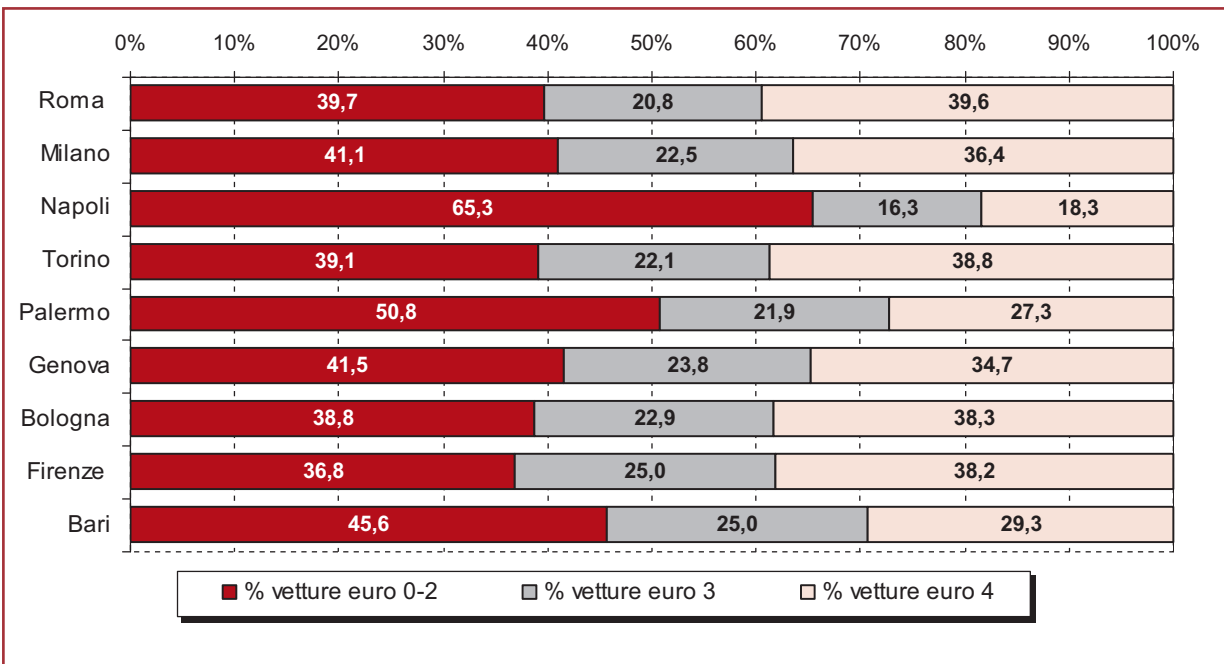
Tav. 3.5 Indicatori di mobilità sostenibile nelle grandi città (2008)

Città	ZTL ogni 10.000 ab. (km ²)	% ZTL su superficie comunale	Aree pedonali per 100 ab. (m ²)	Sosta tariffata per 1.000 autovetture	Sosta di scambio per 1.000 autovetture	Piste ciclabili (km per km ²)
Roma	2,8	0,6	14,4	40,1	6,7	8,8
Milano	0,0	0,0	27,6	39,6	19,9	41,1
Napoli	3,6	2,9	27,9	40,5	3,2	0,0
Torino	2,8	1,9	80,3	84,3	3,0	91,8
Palermo	11,6	4,8	6,6	42,3	7,0	11,7
Genova	1,1	0,3	5,1	45,5	19,2	0,0
Bologna	8,6	2,3	27,2	155,2	52,8	55,4
Firenze	10,1	3,6	82,2	162,5	14,5	64,6
Bari	1,0	0,3	16,1	18,7	11,5	6,5

Fonte: Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

Fig. 3.3

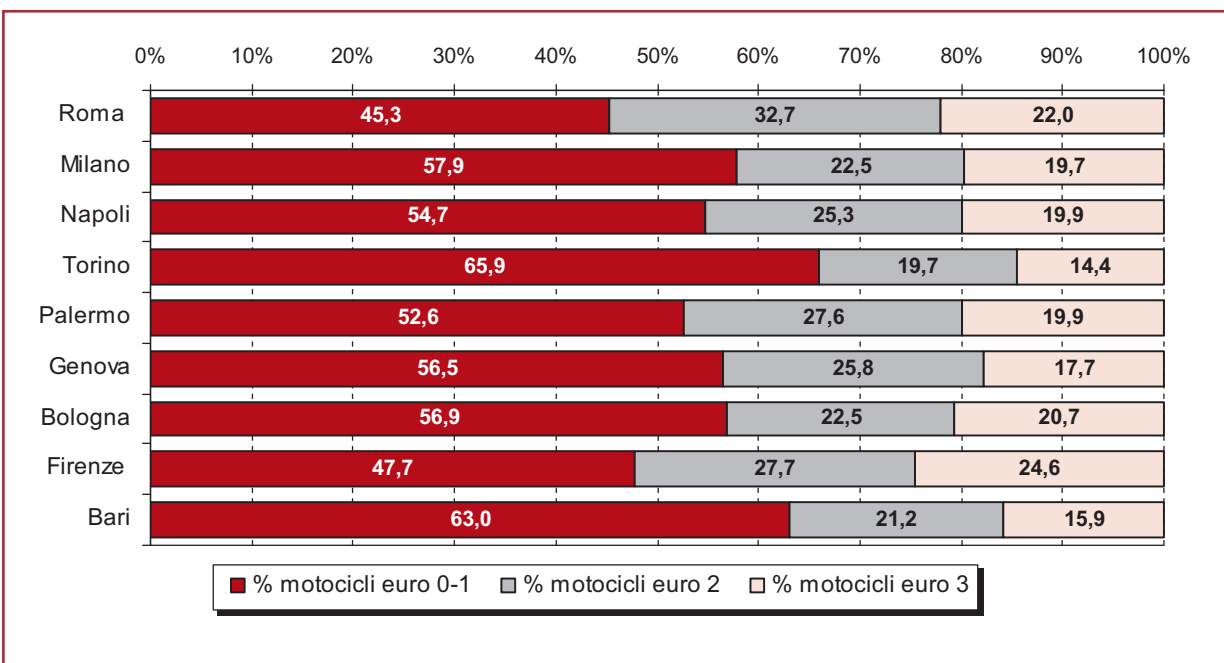
Standard di emissione delle autovetture nelle grandi città (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

Fig. 3.4

Standard di emissione dei motocicli nelle grandi città (2008)



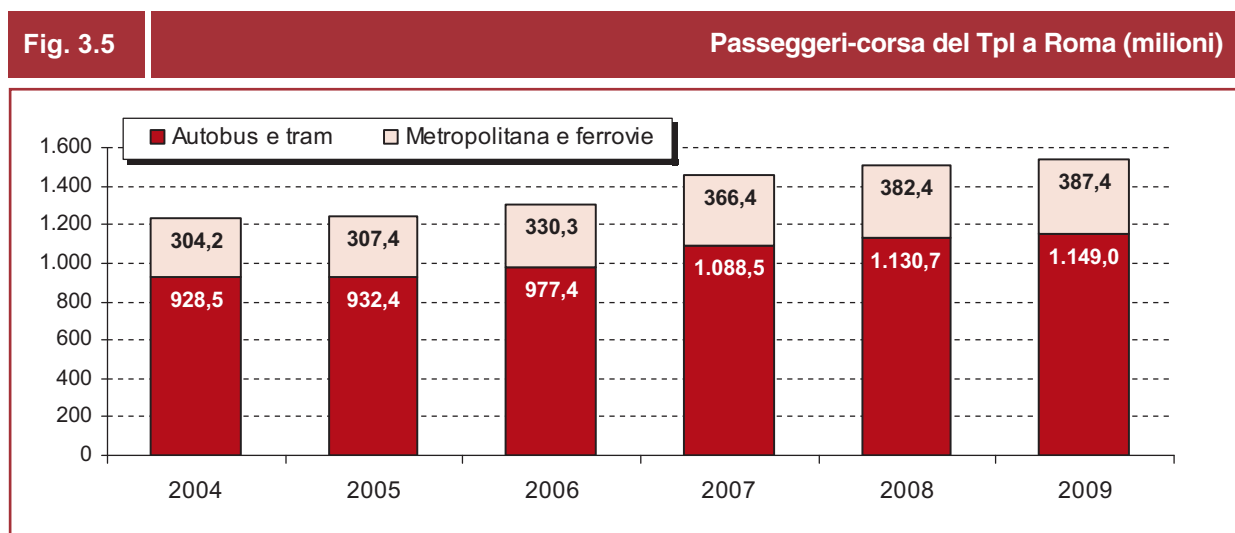
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

3.3 Trasporto pubblico locale (Tpl)

3.3.1 Dimensione del servizio

I dati Atac negli ultimi anni mostrano una continua crescita dei passeggeri-corsa, passati da 1,23 miliardi annui nel 2004 a 1,54 miliardi nel 2009 (Fig. 3.5), con un rapporto costante di tre a uno tra utiliz-

zatori della rete di superficie e della metropolitana (comprese le ferrovie concesse). Di conseguenza, il numero medio di corse per ogni romano al giorno, che era pari a 1,25 nel 2004, è aumentato fino a 1,54 nel 2009.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac.

A partire dal 2001 la dinamica nell'offerta di vettture-km (Fig. 3.6) mostra un sensibile incremento¹¹. Il miglioramento più consistente lo hanno registrato le ferrovie concesse (+27%), che beneficiano dei forti investimenti sulla Roma-Lido, nonostante negli ultimi due anni sulla Roma-Pantano il servizio si sia ridotto per la chiusura del tratto da Giardinetti al capolinea dovuta ai lavori della linea C. Lo stesso vale, su volumi di offerta maggiori, per la metropolitana (+21%), che negli ultimi tre anni è esercitata al massimo della sua capacità, con tempi di attesa molto limitati nelle ore di punta, soprattutto nel caso della linea A. Meno positivo in percentuale, ma comunque rilevante in valore assoluto, è infine l'incremento del trasporto di superficie (+7,5%), che rimane la componente largamente preponderante, scontando tuttavia nel 2009 una quota eccessiva di offerta programmata non effettivamente realizzata per cause di forza maggiore (cfr. Par. 5.2.5).

Confrontando l'offerta di Tpl a Roma con gli analoghi dati Istat per le principali città italiane (*Indicatori sui trasporti urbani per il 2008*)¹², emergono due peculiarità per la capitale.

In primo luogo, la rete romana di superficie è particolarmente complessa in termini di numero di linee e di fermate, estensione della rete e vetture utilizzate, e in parallelo è notevole sia l'offerta di servizio (15,4 miliardi di posti-km su tram e bus, oltre ai 7,6 in metropolitana) sia la domanda, con quasi il doppio dei passeggeri milanesi (Tav. 3.6).

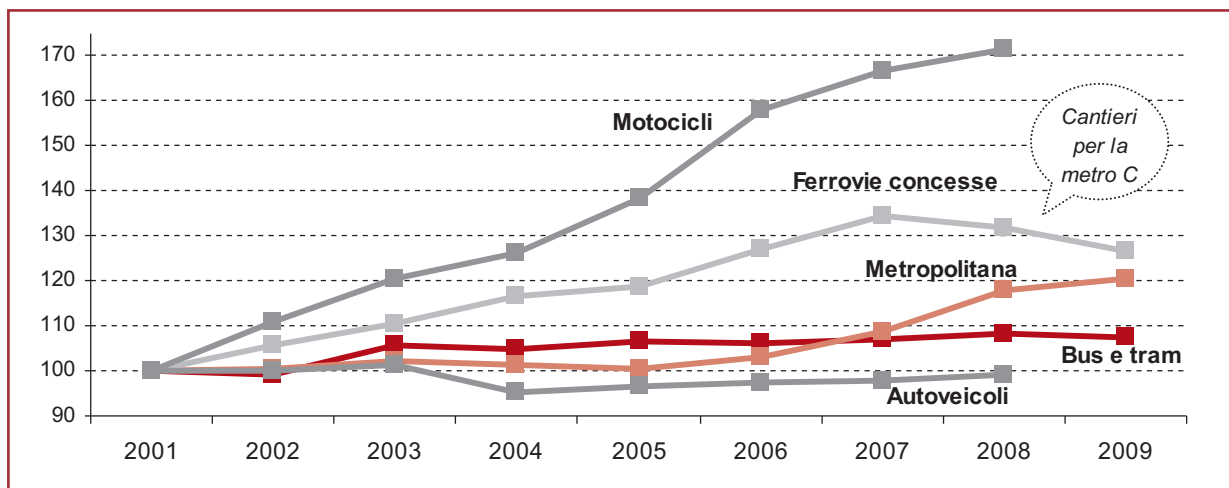
Manca però una piena integrazione con i comuni dell'*hinterland*, tipica invece di gran parte dei grandi comuni italiani, dove il servizio urbano ed extraurbano viene svolto dalla stessa azienda, come mostra il totale della popolazione residente servita nel complesso da Atac, di poco superiore a quella dell'Atm di Milano (Tav. 3.7).

¹¹ Per i dati sull'offerta di servizio a Roma in termini di parco mezzi, orari, lunghezza della rete, numero di fermate e frequenze, si rimanda alla Carta dei Servizi 2010 di Atac, disponibile *on-line* (www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=1051).

¹² Relativi ai soli comuni capoluogo, escludendo l'eventuale servizio delle aziende nel resto della provincia, come è il caso di Milano, Torino e Napoli. Per un confronto nazionale, si veda anche Fondazione Cittalia: *Città mobili*, rapporto 2009. Per i dati aggregati a livello nazionale, si veda Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *Conto nazionale delle infrastrutture e dei trasporti*, anni 2008-09, Cap. 5.

Fig. 3.6

Dinamica delle vetture-km offerte e dei veicoli privati a Roma (indice 2001=100)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Atac e Aci.

Tav. 3.6 Offerta di Tpl nelle grandi città (2008)

Città	Autobus, filobus e tram				Metropolitana				Passeggeri corsa totali (milioni)
	Lunghezza rete (km)*	Fermate	Vetture	Posti-km (milioni)	Lunghezza rete (km)	Stazioni	Vagoni	Posti-km (milioni)	
Roma	2.319	8.468	2.903	15.441	36,6	49	451	7.617	1.462
Milano	649	4.150	1.911	7.903	50,2	71	729	9.587	842
Napoli	449	2.742	1.113	2.411	15,5	18	54	1.189	249
Torino	774	3.727	1.412	5.453	9,6	14	52	920	182
Palermo	335	2.282	560	1.837	-	-	-	-	72
Genova	757	2.534	791	2.598	5,5	7	18	181	161
Bologna	305	1.433	454	1.482	-	-	-	-	95
Firenze	482	2.566	509	2.338	-	-	-	-	88
Bari	276	1.061	212	1.001	-	-	-	-	23

(*) Al lordo delle sovrapposizioni tra linee autobus, tram e filobus.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

Tav. 3.7 Struttura delle aziende del Tpl nelle grandi città (2008)

Città	Azienda	Comuni serviti	Popolazione servita	Superficie servita (kmq)	Affidamento tramite gara	Servizi effettuati		
						Urbano	Extra-urbano	Ferrovie
Roma	Atac *	1	2.721.558	1.308	no	X		X
Milano	Atm	73	2.627.284	984	solo hinterland	X	X	
Napoli	Anm	20	2.000.000	458	no	X	X	
Torino	Gtt	270	2.100.000	668	no	X	X	X
Palermo	Amat	1	661.303	159	no	X		
Genova	Amt	1	611.029	244	socio privato	X		
Bologna	Atc	60	964.065	3.700	no	X	X	
Firenze	Ataf-Linea	13	638.597	794	sì	X	X	
Bari	Amtab	1	321.594	116	no	X		

(*) Escluso il servizio extraurbano della ferrovia Roma-Nord.

Fonte: Fondazione Civicum – Ufficio studi Mediobanca: Le società controllate dai maggiori Comuni italiani: costi, qualità ed efficienza, rapporto 2009; pag. 137-141.

Per comparare le reti di metropolitana, a causa della forte eterogeneità esistente tra le diverse città (anno di avvio, lunghezza, utilizzo e conformazione urbanistica), il confronto migliore è con Milano. La città lombarda prevale per la dimensione della rete, in termini sia di estensione (+37%) sia di posti-km offerti (+26%), tanto che, diversamente da Roma, l'offerta erogata in sotterraneo supera quella della rete di superficie. Tuttavia, il numero di passeggeri trasportati in sotterranea non è molto diverso, a indicare l'elevata intensità di utilizzo (ma anche di affollamento) dell'infrastruttura romana.

3.3.2 Efficacia

Considerando insieme bus, tram e metropolitane (Fig. 3.7), a Roma l'offerta del servizio è consistente in termini di copertura dell'utenza (8,5 posti-km ogni 1.000 abitanti). È seconda solo a Milano (13,5), per la quale tuttavia dovrebbe essere considerata una popolazione di riferimento maggiore a causa della massa di pendolari che utilizzano il Tpl ma sono residenti nell'*hinterland*. Il tasso di riempimento altrettanto alto (63 passeggeri ogni 1.000 posti-km), per il quale Roma è terza dopo Napoli e Bologna, segnala l'elevata intensità nell'uso della rete, ma appare allo stesso tempo il sintomo dell'affollamento delle vetture (e quindi della scarsa qualità percepita dall'utenza), quantomeno nelle fasce orarie più problematiche.

Nel corso del decennio gli indicatori di efficacia mostrano per Roma un netto miglioramento dell'offerta (Fig. 3.8), con la capacità di soddisfazione della do-

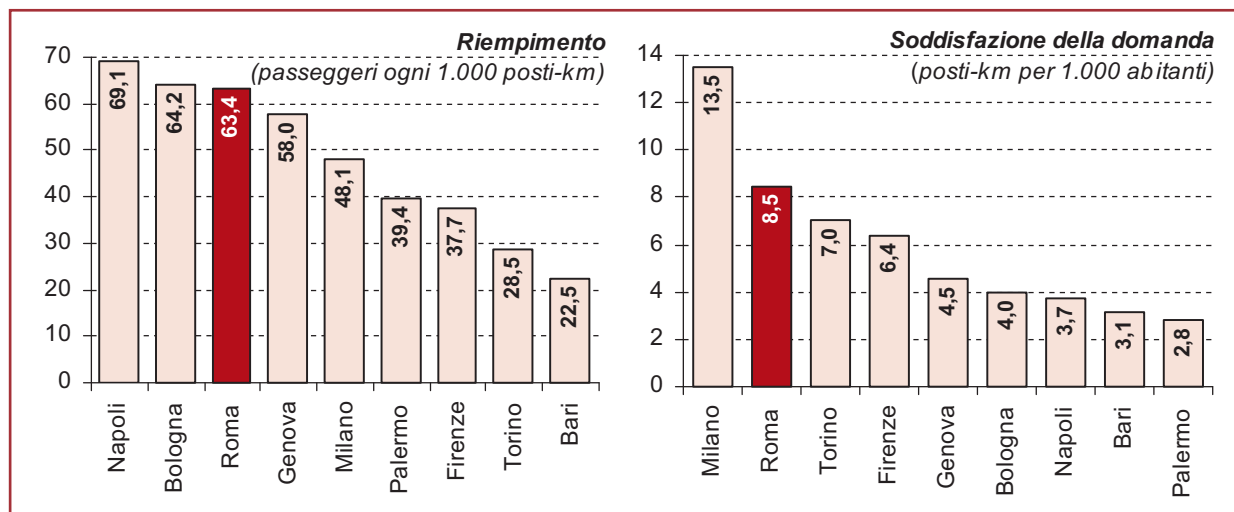
manda aumentata del 12% tra il 2000 e il 2009. A ciò corrisponde da un lato un tasso di riempimento altrettanto crescente (+16%), che è positivo solo nella misura in cui aumenta l'intensità di utilizzo dei passeggeri nelle fasce orarie in cui i mezzi circolano maggiormente vuoti, e dall'altro lato un incremento nella quota di Tpl erogata con la metropolitana (+15%), che implica minori costi a parità di offerta e una maggiore velocità commerciale media.

Distinguendo tra mezzi di superficie e metropolitana (Tav. 3.8 e Tav. 3.9), emergono inoltre per Roma alcune considerazioni interessanti:

- la copertura della popolazione è intorno ai valori medi delle grandi città, mentre è nettamente inferiore la copertura territoriale, che però risente dell'enorme estensione comunale;
- i posti-km offerti per abitante sono nella media del centro-nord per il trasporto di superficie, mentre nel caso della metropolitana risultano solo un terzo rispetto al dato di Milano, data la diversa estensione della rete;
- l'intensità di utilizzo della rete è invece maggiore della media, soprattutto per la metropolitana, nella quale Roma prevale su tutte le altre città; tuttavia, per la rete di superficie tale intensità è poco più della metà rispetto a Milano, soprattutto a causa di un disegno delle linee differente, con quelle milanesi poche ma ad elevata frequenza e quelle romane numerose ma in quartieri periferici poco densi e a bassa frequenza di passaggio.

Fig. 3.7

Tassi di riempimento del Tpl e soddisfazione della domanda nelle grandi città (2008)

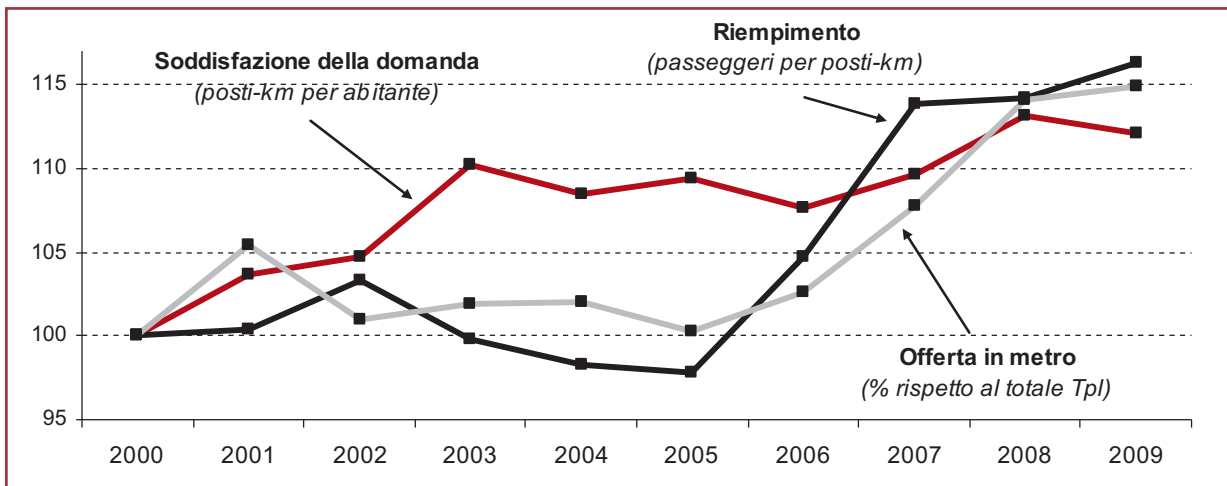


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.



Fig. 3.8

Indicatori di efficacia del Tpl a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani e Atac (per il 2009).

Tav. 3.8 Efficacia della rete di superficie nelle grandi città (2008)

Città	Copertura della popolazione (km di rete ogni 1.000 ab.)	Copertura della superficie (km di rete per kmq)	Distanza tra le fermate (m di rete per fermata)	Soddisfazione della domanda (posti-km ogni 1.000 ab.)	Intensità di utilizzo (posti-km per km di rete)
Roma	0,85	1,77	274	5,67	6,7
Milano	0,50	3,56	156	6,09	12,2
Napoli	0,46	3,83	164	2,49	5,4
Torino	0,85	5,94	208	6,00	7,0
Palermo	0,51	2,11	147	2,78	5,5
Genova	1,24	3,11	299	4,25	3,4
Bologna	0,82	2,17	213	3,97	4,9
Firenze	1,32	4,70	188	6,40	4,9
Bari	0,86	2,38	260	3,11	3,6

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

Tav. 3.9 Efficacia delle linee metropolitane nelle grandi città (2008)

Città	Copertura della popolazione (km di rete ogni 1.000 ab.)	Copertura della superficie (km di rete per kmq)	Distanza tra le fermate (m di rete per fermata)	Soddisfazione della domanda (posti-km ogni 1.000 ab.)	Intensità di utilizzo (posti-km per km di rete)
Roma	0,013	0,028	747	2,80	208,1
Milano	0,039	0,276	707	7,39	190,9
Napoli	0,016	0,132	861	1,23	76,7
Torino	0,011	0,074	686	1,01	95,8
Genova	0,009	0,023	786	0,30	32,9

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

3.3.3 Efficienza

I rilevanti benefici esterni dell'utilizzo del Tpl – anche a vantaggio del resto della cittadinanza in termini di minore congestione e migliore sostenibilità ambientale – rendono coerenti e fisiologiche le politiche pubbliche di copertura finanziaria. Da ciò deriva una scarsa significatività per i risultati economici in termini aziendali, ai fini di un'analisi di efficienza produttiva. Più opportuno è il ricorso ad analisi comparative con altre realtà urbane, sia pure tenendo conto che possono risentire delle diverse condizioni di contesto e delle diverse caratteristiche dei sistemi di Tpl, a cominciare dalla maggiore o minore estensione della rete sotterranea.

Una valutazione di efficienza riguarda il confronto tra la provenienza dei ricavi e il grado di copertura dei costi con gli incassi del servizio, in rapporto all'offerta di servizio misurata in posti-km. Va tenuto conto sia del livello minimo del 35% imposto per legge nel rapporto tra ricavi tariffari e costi, sia della compresenza di servizi per il Tpl e per la mobilità privata nella stessa azienda (Atac compresa). Purtroppo per quest'anno

il confronto non è possibile, a causa del mancato aggiornamento della consueta analisi pubblicata da Fondazione Civicum e Ufficio studi Mediobanca.

Anche la produttività del parco veicoli incide sull'efficienza economica, sia pure in combinazione con il lavoro, le forme di organizzazione industriale e le caratteristiche del contesto urbano. A Roma si utilizzano in maniera particolarmente intensa le vetture disponibili, con i maggiori valori dei posti-km per vettura per tutti i mezzi (Tav. 3.10): gli autobus (5,2 milioni), i tram (6,9 milioni, poco meno di Milano), i filobus (5,3 milioni) e la metropolitana (16,9 milioni, terza dietro Napoli e Torino). Tuttavia, in assenza di altre informazioni comparabili sulla manutenzione e sui guasti, una produttività elevata può derivare sia da una maggiore efficienza nell'utilizzo del parco veicoli, sia da uno sfruttamento eccessivo delle vetture che a sua volta si può riflettere sui costi.

A prescindere dalla qualità effettiva dei servizi, il Tpl romano sembra riuscire a organizzare un'offerta molto consistente in termini di posti-km, contenendo al tempo stesso i costi unitari di produzione.

Tav. 3.10 Efficienza produttiva dei mezzi pubblici nelle grandi città (milioni di posti-km/vettura 2008)

Città	Autobus	Tram	Filovie	Metro
Roma	5,22	6,87	5,32	16,89
Milano	2,97	7,45	3,90	13,15
Napoli	2,37	1,80	0,44	22,02
Torino	3,73	4,56	-	17,69
Palermo	3,28	-	-	-
Genova	3,35	-	1,96	10,06
Bologna	3,31	-	2,91	-
Firenze	4,59	-	-	-
Bari	4,72	-	-	-

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat – Indicatori sui trasporti urbani.

3.3.4 Equità

Nelle grandi città, la copertura dei costi del servizio pesa per circa la metà (nel 2007 a Roma era il 40%) direttamente sull'utenza attraverso il pagamento di biglietti e abbonamenti, oltre a una quota minore derivante dalle sanzioni, mentre il resto è coperto da Stato e Regioni tramite i trasferimenti ai Comuni. L'articolazione dei titoli di viaggio, quindi, insieme alla comparazione delle diverse opzioni tariffarie, permette di valutare la capacità di corrispondere adeguatamente alle differenti esigenze e condizioni della clientela.

I biglietti a tempo permettono di utilizzare i mezzi pubblici mediamente tra 60 e 90 minuti a un prezzo di circa 1 euro, con una tariffa oraria media che di conseguenza si attesta sugli 80 centesimi (Tav. 3.11 e

Fig. 3.9). La tariffa oraria di Roma è in linea con la media nazionale e con il dato di Milano; dal punto di vista degli abbonamenti, invece, sia per il mensile sia per l'annuale, nessuna città presenta costi inferiori: sia pure escludendo i valori molto elevati di Palermo, nelle altre città il mensile costa fino a 6 euro in più e l'annuale fino 105 euro in più.

Per incentivare l'acquisto di abbonamenti mensili (o annuali), rispetto ai biglietti semplici, si ricorre a un rapporto tra i prezzi dei due titoli di viaggio relativamente basso: a Roma sono sufficienti 15 giorni di viaggi di andata e ritorno per rendere conveniente l'acquisto del titolo mensile rispetto al biglietto ordinario, mentre bastano 8 mesi di utilizzo intensivo per rendere conveniente l'abbonamento annuale rispetto al mensile.

Tav. 3.11 Tariffe del Tpl nelle grandi città (€ 2010)

Città	Biglietto ordinario		Abbonamento mensile				Abbonamento annuale			
	Prezzo (1)	Validità (min)	Prezzo (2)	Rap- porto (=2/1)	Ridotto per studenti	% di ridu- zione	Prezzo (3)	Rap- porto (=3/2)	Ridotto per studenti	% di ridu- zione
Roma	1,00	75	30,00	30,0	18,00	-40,0	230,00	7,7	150,00	-34,8
Milano	1,00	75	30,00 (a)	30,0	17,00 (b)	-43,3	300,00 (a)	10,0	170,00 (b)	-43,3
Napoli	1,10	90	36,70	33,4	29,40 (b)	-19,9	251,50	6,9	154,50	-38,6
Torino	1,00	70	32,00	32,0	18,00	-43,8	290,00	9,1	170,00	-41,4
Palermo	1,20	90	48,00	40,0	17,20 (c)	-64,2	459,40	9,6	159,60 (c)	-65,3
Genova	1,20	90	36,00	30,0	21,00 (b)	-41,7	335,00	9,3	200,00	-40,3
Bologna	1,00	60	32,00 (d)	32,0	24,00	-25,0	270,00	8,4	192,00	-28,9
Firenze	1,20	90	35,00	29,2	23,00	-34,3	310,00	8,9	185,00	-40,3
Bari	0,80	75	31,00	38,8	18,10	-41,6	232,00	7,5	-	-

(a) Gli abbonamenti prevedono il pagamento di 10€ per la tessera elettronica valida 4 anni.

(b) Solo per redditi bassi.

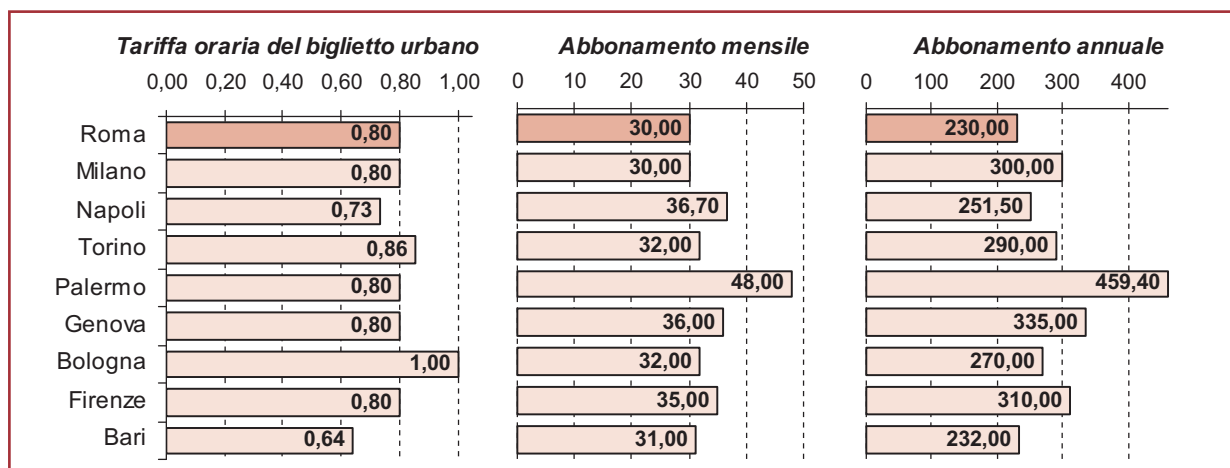
(c) Tutti gli abbonamenti ridotti sono limitati a 4 linee a scelta, oltre a 2 fisse.

(d) L'abbonamento mensile è solo impersonale.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento a luglio 2010).

Fig. 3.9

Tariffa oraria e abbonamenti del Tpl nelle grandi città (€ 2010)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento a luglio 2010).

Nelle diverse città, l'articolazione delle opzioni tariffarie è molto varia e poco omogenea, per quanto riguarda sia la gamma di biglietti ordinari, giornalieri o plurigiornalieri (Tav. 3.12), sia le riduzioni e agevolazioni sugli abbonamenti mensili e annuali (Tav. 3.13). L'unica eccezione è rappresentata dagli sconti per gli studenti, che sono previsti ovunque, sia pure in alcuni casi con limiti di reddito. L'offerta di opzioni risulta quindi più o meno ampia rispetto alle esigenze dei passeggeri e

delle categorie a cui vengono proposti abbonamenti agevolati, generalmente anziani, disoccupati, invalidi e studenti (cfr. Par. 4.3); inoltre possono esistere o meno abbonamenti impersonali, utilizzabili da più persone separatamente, oppure titoli pensati per specifiche tipologie di utenti, quali i pendolari.

In particolare, a Roma¹³ le opzioni tariffarie appaiono scarsamente adeguate a incentivare l'utilizzo del Tpl

¹³ Per la gamma tariffaria, le agevolazioni e le condizioni di trasporto valide per Metrebus Roma e per Metrebus Lazio, si rimanda alla Carta dei Servizi 2010 di Atac, disponibile on-line (www.atac.roma.it/files/doc.asp?r=1051).

per le categorie di utenti che ne fanno un uso saltuario, poiché mancano carnet convenienti per l'acquisto di più biglietti, non ci sono agevolazioni per l'uso di sera o nel fine settimana, non è possibile l'acquisto con sovrapprezzo a bordo (è però possibile acquistare il biglietto con le emettitrici automatiche presenti nel 37% delle vetture). Sugli abbonamenti esiste in-

vece un ampio ventaglio di riduzioni e agevolazioni; anzi, Roma è tra le poche città ad avere abbonamenti agevolati a costi molto bassi per i redditi bassi, per gli invalidi e per gli anziani senza limiti di reddito, ed è l'unica insieme a Firenze a prevedere uno sconto per i nuclei familiari che acquistano più di un abbonamento.

Tav. 3.12 Opzioni tariffarie del Tpl nelle grandi città (€ 2010)

Città	Carnet di biglietti		Altre tipologie di biglietto				Abbon. impersonali	
	Prezzo e n° di biglietti	Costo unitario	Venduto a bordo	Giornaliero	2 o 3 giorni	Settimanale	Mensile	Annuale
Roma	-	-	-	4,00	11,00 (3 g.)	16,00	46,00	-
Milano	9,20 con 10	0,92	-	3,00	5,50 (2 g.)	9,00	-	-
Napoli	-	-	-	3,10	-	-	-	-
Torino	13,50 con 15	0,90	-	3,50	-	9,50	35,00	330,00
Palermo	19,00 con 20	0,95	1,60	3,50	-	15,40	65,90	659,20
Genova	10,00 con 11	1,10	2,00	3,50	-	12,00	-	-
Bologna	8,50 con 10	0,85	1,50	3,00	-	-	32,00 (a)	300,00
Firenze	4,70 con 4	1,18	2,00	5,00	12,00 (3 g.)	18,00	-	-
	10,00 con 10	1,00						
	20,00 con 21	0,95						
	30,00 con 35	0,86						
Bari	-	-	1,50	1,80	-	8,30	-	-

(a) L'abbonamento mensile è solo impersonale.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento a luglio 2010).

Tav. 3.13 Agevolazioni tariffarie del Tpl nelle grandi città (2010)

Città	Abbonamento mensile ridotto										Abbonamento annuale ridotto											
	Anz	AnzR	Bamb	Inv	Lav	Ore	Redd	Stud	StuR	Univ	Anz	AnzR	Bamb	Fam	Inv	Lav	Mae	Ore	Redd	Stud	StuR	Univ
Roma	X	X	0	X			X	X		X		0	0	X					X	X		X
Milano	X		0			X			X		X		0					X				X
Napoli		X	0	X					X			X	0		X				X	X	X	
Torino	X		X	X		X		X			X		X					X	(a)	X		X
Palermo (b)		X	0		(c)			X				X	0			(c)				X		
Genova			0	X			X		X			X	0		X					X		
Bologna			0					X		X			0								X	X
Firenze			0					X		X		X	0	X	X				X	X	X	X
Bari			0		(d)	X		X		X		X	0		X	(d)	X					

Legenda: "X" indica la presenza di un'agevolazione per la categoria, con riduzioni e condizioni diverse secondo la città, mentre "0" indica la gratuità per tale categoria; le categorie sono le seguenti: ANZ = Anziani, ANZR = Anziani con reddito inferiore a una data soglia, BAMB = Bambini con meno di 10 anni, FAM = Famiglie con più di un abbonamento, INV = Invalidi, LAV = Lavoratori dipendenti, MAE = Maestri del lavoro, ORE = Abbonamento limitato a una data fascia oraria (a Milano studenti di sera, a Torino over 60 dopo le 9, a Bari nelle ore non di punta), REDD = Persone con reddito inferiore a una data soglia, STUD = Studenti, STUR = Studenti con reddito inferiore a una data soglia, UNIV = Studenti universitari.

(a) Abbonamento trimestrale per disoccupati.

(b) Tutti gli abbonamenti ridotti sono limitati a 4 linee a scelta, oltre a 2 fisse.

(c) Solo per i residenti fuori Palermo.

(d) Solo per i dipendenti comunali (mensile e annuale) e dell'università (mensile).

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet delle aziende (aggiornamento a luglio 2010).

3.4 Taxi

3.4.1 Dimensione del servizio ed efficacia

La disponibilità del servizio taxi dipende essenzialmente dal numero di licenze rilasciate e dalla struttura oraria dei turni previsti dai regolamenti comunali. Al pari delle Relazioni precedenti, si torna a sottolineare come una approfondita conoscenza dell'articolazione della domanda e del *matching* con l'offerta dovrebbe essere alla base delle decisioni sulla programmazione dell'offerta e sulla struttura tariffaria dei taxi, analogamente agli altri servizi pubblici¹⁴.

Il numero di licenze taxi a Roma, dopo essere stato ripetutamente aumentato negli anni scorsi, è ora stimabile in 7.523 unità¹⁵; l'articolazione dei turni viene invece periodicamente modificata con Ordinanza del Sindaco¹⁶.

La densità di vetture a Roma rispetto alla popolazione è pari a 2,7 ogni 1.000 abitanti, ossia 365 abitanti ogni taxi¹⁷ (Tav. 3.14 e Fig. 3.10). Per Milano la densità comunale di 3,7 è calcolata su un territorio e una popolazione molto ridotti rispetto all'area metropolitana, che rappresenta l'effettivo ambito territoriale del servizio esteso fino agli aeroporti di Malpensa e Orio al Serio (nel bacino aeroportuale la densità è 2,3), e che appare poco confrontabile con la realtà del Comune di Roma. Seguono Napoli (2,5), Torino, Bologna e Firenze (1,7-1,8), mentre rimangono molto indietro Palermo e Bari (0,5).

Dal punto di vista degli utenti, la densità per superficie comunale è meglio in grado di tener conto della dispersione sul territorio dei taxi esistenti, che risulteranno più facilmente raggiungibili laddove circolano su un territorio poco esteso, quale è ad esempio il caso di Milano rispetto a Roma, a parità del numero di licenze. Utilizzando tale indicatore, risulta che i taxi

a Milano (26,7 vetture per kmq) e Napoli (20,3), e in misura minore a Torino (11,6) sono maggiormente concentrati, e quindi più facilmente reperibili rispetto a Roma (5,8) e alle altre città. Si tenga tuttavia conto che spesso le vetture lavorano fuori dal territorio comunale, soprattutto in presenza di aeroporti localizzati in altri comuni. Inoltre, la densità a Roma diventa di 19,6 taxi per km² se si considera solo la superficie interna al Raccordo, escludendo così le aree periferiche con bassa densità di popolazione e scarsa domanda del servizio anche per gli elevati costi.

La densità costituisce tuttavia solo uno degli elementi che contribuiscono a determinare l'effettiva disponibilità del servizio e la capacità di soddisfare la domanda, sui cui incidono almeno altri quattro fattori: la durata dell'orario di servizio; il carattere obbligatorio o facoltativo dei turni; la corrispondenza tra i livelli di offerta e di domanda nel corso della giornata; la dislocazione delle vetture sul territorio. Una "cattiva" organizzazione dei turni è infatti in grado vanificare gli sforzi compiuti attraverso l'ampliamento delle licenze e il numero di vetture per abitante.

La struttura dei turni consente di elaborare alcuni indici di offerta più significativi, ma meno semplici da calcolare rispetto alla densità di vetture per abitante, anche considerate le forti disomogeneità esistenti tra i diversi contesti territoriali:

- le vetture-ora, ossia le ore di servizio obbligatorio complessivamente garantite in una giornata feriale tipo;
- la media di ore di servizio per vettura al giorno;
- il picco di offerta massima potenziale, ossia il numero di taxi che possono essere contemporaneamente in servizio nella fascia oraria di massima offerta¹⁸.

¹⁴ Tuttavia, non risulta che i provvedimenti adottati negli ultimi decenni a Roma siano mai stati basati su indagini o monitoraggi aggiornati. Per maggiori dettagli, si rimanda al documento dell'Agenzia: Il settore taxi a Roma. Ipotesi di riforma, 2004 (Cap. 4).

¹⁵ Stima dell'Agenzia sui dati dell'Ufficio taxi del Comune, incluso un piccolo quantitativo di 15-20 licenze non utilizzate per vari motivi. Vi sono inoltre 1.025 autorizzazioni per il servizio NCC con autovetture e 1.001 per NCC con autobus, insieme a 44 licenze per le "botticelle" a scopo prettamente turistico (DGC 564/2007, Allegato, pag. 9).

¹⁶ La disciplina vigente nel 2010 prevede un totale di 20 gruppi così ripartiti: 10 di mattina (circa 3.800 vetture, metà tra le ore 6 e le 13,30 e metà tra le 7 e le 14,30), 7 nel pomeriggio (circa 2.600, metà tra le ore 13,30 e le 21 e metà tra le 14,30 e le 22), 2 per il sereno (circa 750, tra le ore 17 e le 2) e 1 di notte (circa 370, tra le ore 21 e le 6).

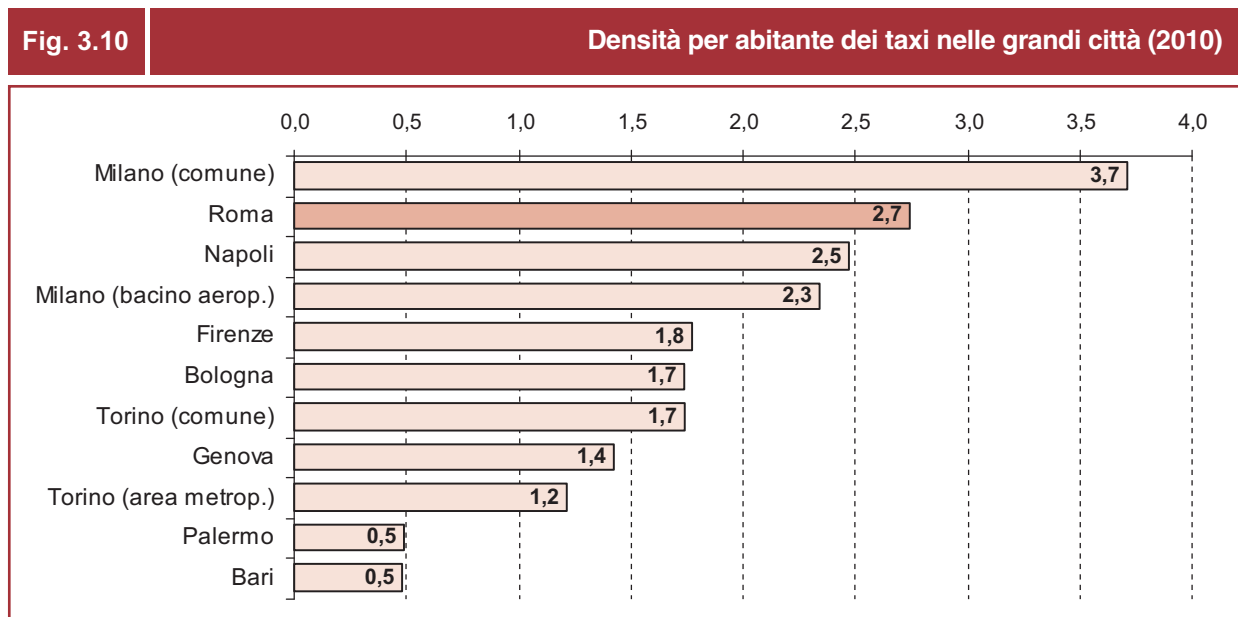
¹⁷ Un calcolo più corretto dovrebbe aggiungere ai residenti anche l'ammontare dei numerosi lavoratori non residenti, nonché dei turisti e dei visitatori per altri motivi (affari e servizi), determinando una più elevata domanda potenziale che riduce la densità dei taxi.

¹⁸ Poiché non sono intervenute modifiche rispetto allo scorso anno, per tali indicatori e la struttura dei turni si rimanda alla Relazione annuale 2009, pp. 44-46.

Tav. 3.14 Densità dei taxi nelle grandi città italiane (2010)

Città	Entità amministrativa	Licenze	Residenti (31.12.2009)	Densità (taxi ogni 1.000 ab.)	Densità (abitanti per taxi)	Densità (taxi per km ²)
Roma	Comune	7.523	2.743.796	2,7	365	5,8
Milano	Bacino aeroportuale	5.364	2.293.000	2,3	427	n.d.
	Comune	4.855	1.307.495	3,7	269	26,7
Napoli	Comune	2.376	962.940	2,5	405	20,3
Torino	Area metropolitana	1.570	1.293.500	1,2	824	n.d.
	Comune	1.505	909.538	1,7	604	11,6
Palermo	Comune	322	656.081	0,5	2.038	2,0
Genova	Comune	869	609.746	1,4	702	3,6
Bologna	Comune	657	377.220	1,7	574	4,7
Firenze	Comune	654	368.901	1,8	564	6,4
Bari	Comune	153	320.150	0,5	2.092	1,3

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).

Nei confronti internazionali (Tav. 3.15 e Fig. 3.11) la necessità di seguire efficaci criteri di confrontabilità e di omogeneità dei dati è ancora maggiore, in particolare per le aree metropolitane di regolazione del servizio (Parigi, Madrid, Barcellona, Copenaghen), oppure quando il servizio è liberalizzato (Dublino, Stoccolma e Amsterdam). Tenendo conto di ciò, una densità maggiore rispetto a Roma si registra a Dublino (9,5 taxi ogni 1.000 abitanti), New York (5,6), Barcellona (3,4), Am-

sterdam (3,2), Madrid (3,1) e Londra (2,9)¹⁹. Ogni città presenta tuttavia caratteristiche diverse, che rendono la densità così calcolata più o meno adeguata a soddisfare la domanda e che andrebbero considerate nel confronto internazionale: le esigenze di mobilità delle persone, l'offerta alternativa di Tpl, la lunghezza dei percorsi (si pensi che a New York gran parte del servizio è relativo alla sola Manhattan), la congestione del traffico, il sistema di regolazione dei turni.

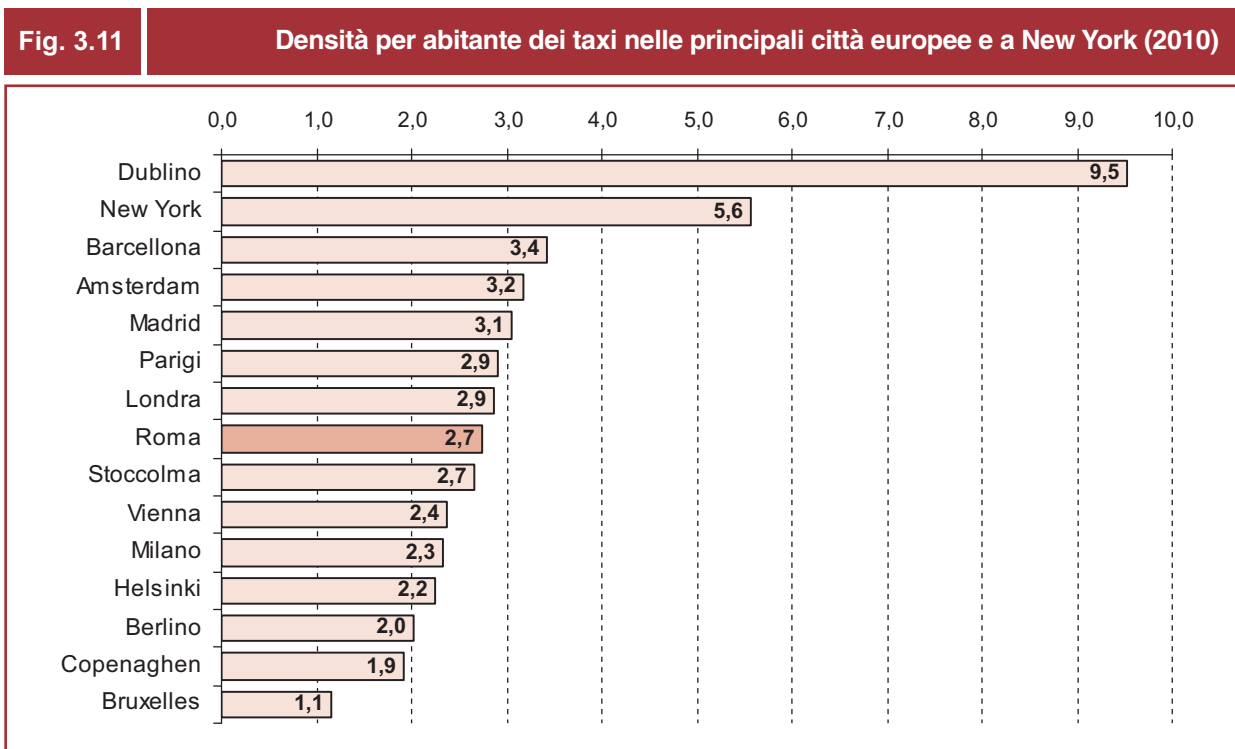
¹⁹ Gli indicatori sono calcolati tenendo conto di due criteri operativi: l'esclusione di eventuali servizi analoghi agli NCC italiani, quali i *minicab* a Londra, gli *hackney* a Dublino e le *limousine* a New York; l'utilizzo della popolazione dell'intera area metropolitana nella quale i taxi hanno piena facoltà di esercitare il servizio, un territorio generalmente più esteso e più popoloso rispetto a quello municipale. Il secondo criterio comporta effetti particolarmente significativi per città quali Londra, Parigi, Madrid e Barcellona, per le quali viene utilizzata rispettivamente la popolazione della *Greater London Authority*, del comune e della *Petite Couronne* intorno a Parigi e (per le ultime due) dell'area metropolitana (in entrambi i casi, il capoluogo e 26 comuni limitrofi).

Tav. 3.15 Densità dei taxi nelle principali città europee e a New York (2010)

Città	Entità amministrativa	Numero di taxi	Residenti (migliaia)	Densità (taxi per 1000 ab.)	Densità (abitanti per taxi)
Roma	Comune	7.523	2.744	2,7	365
Amsterdam	Comune	2.400	755	3,2	315
Barcellona	Area metropolitana	10.482	3.070	3,4	293
Berlino	Länd	6.936	3.430	2,0	495
Bruxelles	Regione	1.248	1.087	1,1	871
Copenaghen	Area metropolitana	2.233	1.168	1,9	523
Dublino (a)	Contea	11.299	1.187	9,5	105
Helsinki	Comune	1.300	578	2,2	445
Londra (a)	Greater London	21.681	7.557	2,9	349
Madrid	Area metropolitana	15.646	5.125	3,1	328
Milano	Bacino aeroportuale	5.364	2.293	2,3	427
New York (b)	New York City	46.000	8.275	5,6	180
Parigi	Comune + Petite Couronne	15.900	5.450	2,9	343
Stoccolma	Contea	5.300	1.989	2,7	375
Vienna	Länd	4.000	1.687	2,4	422

(a) Il numero di taxi esclude i *minicab* a Londra e gli *hackney* a Dublino, che svolgono una funzione simile agli NCC italiani.
 (b) Il numero di taxi, seguendo le convenzioni della Taxi and Limousine Commission, comprende *taxicab* ("medaglioni"), *car service* (radiotaxi) e *black car*, ma esclude le *limousine*.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e dei rapporti delle Autorità di regolazione.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e dei rapporti delle Autorità di regolazione.

3.4.2 Equità

Diversamente dagli altri servizi pubblici, e pur essendo soggetto agli obblighi di servizio pubblico, la spesa del servizio taxi è sostenuta esclusivamente dai clienti, eccetto alcune facilitazioni a carico degli enti locali (incentivi per il rinnovo delle vetture) o dello Stato (rimborso parziale dell'accisa sui carburanti), che tuttavia non incidono in maniera significativa sui non utilizzatori.

Come per la densità, anche la comparazione a livello del sistema tariffario, nelle sue varie componenti, dovrebbe tenere presenti le differenze di contesto che caratterizzano le diverse realtà urbane: l'estensione territoriale e le caratteristiche urbanistiche e della viabilità che incidono sulla lunghezza media, i fenomeni di congestione che influenzano la durata media, le modalità di organizzazione del servizio di chiamata. Roma, ad esempio, è il comune italiano che presenta la maggiore estensione territoriale e al tempo stesso è caratterizzato dai maggiori problemi di congestione, determinati sia dal particolare assetto storico-urbanistico, sia dallo scarso sviluppo della rete di metropolitana.

Prima del recente aumento tariffario a Roma (cfr. Par. 1.5.4 e Par. 6.4.1) – ancora non entrato in vigore al momento di andare in stampa – nel centro-nord le tariffe erano molto simili tra loro, con un costo di circa 1 euro al km e 20-25 euro l'ora (mentre le città del sud rimangono su valori inferiori) e un importo fisso alla partenza di circa 3 euro, salvo la notevole eccezione dei 5 euro a Genova (Tav. 3.16). Ora Roma si colloca invece come la città nettamente più costosa per i per-

corsi brevi entro i 5 km, poiché il costo chilometrico di 1,42 euro è del 50% maggiore rispetto alle altre grandi città, mentre rimane nella media per le corse tra 5 e 10 km (0,98 euro). Riguardo ai supplementi festivo e notturno, non toccati dalle modifiche, il primo è per i taxi romani il più basso tra le città considerate, mentre il secondo è uno dei più alti.

Peraltro la nuova tariffa progressiva in corso di introduzione a Roma, essendo basata sulla progressione chilometrica (come a Bologna, ma lì con costi inferiori), è totalmente differente dal sistema in vigore a Milano, Torino e Bari, e in forma leggermente differente a Firenze (Tav. 3.17). Esso consiste in tre tipi di scatti: un costo minore in ambito urbano, un costo maggiore quando l'importo complessivo segnato dal tassametro supera una determinata soglia (variabile tra i 6,40 euro di Firenze e i 13,52 di Milano), e infine un costo ancora maggiore quando la vettura viaggia a oltre 50 km/h per più di un minuto, eventualità che presuppone che il taxi si trovi in ambito extraurbano in modo da compensare adeguatamente il tassista per l'allontanamento dalla città. Di conseguenza, la corsa costa poco all'inizio e di più quando è lunga; al contrario a Roma costa molto all'inizio e di meno man mano che la corsa prosegue, con un andamento tariffario complesso rispetto alla semplicità delle altre città citate.

L'effetto congiunto dei costi iniziali e delle progressioni rende una corsa taxi a Roma molto costosa se limitata a 5 km (con 5 minuti ipotizzati fermi nel traffico), per un prezzo di 12 euro, e in ogni caso una tra le più costose per 10 km (ipotizzando questa volta 10 minuti fermi), con un importo di 19 euro (Fig. 3.12).

Tav. 3.16 Costo dei taxi nelle grandi città italiane (€ 2010)

Città	Importo fisso alla partenza	Tariffa chilometrica iniziale	Tariffa oraria iniziale	Supplementi		Prezzo di una corsa (a)	
				Festivo	Notturmo	5 km	10 km
Roma (b)	3,00	1,42	25,00	1,20	3,00	12,00	19,00
Milano (c)	3,00	1,00	26,18	2,10	3,10	10,10	19,00
Napoli	3,00	0,77	18,00	2,50	2,50	8,30	13,65
Torino (c)	3,50	1,05	25,71	1,50	2,50	10,80	19,20
Palermo	2,54	0,84	16,90	1,58	1,91	8,00	13,59
Genova	5,00	0,90	24,00	2,00	2,50	11,50	18,00
Bologna (b)	3,00	1,13 - 1,15	24,00	1,70	2,60	10,66	18,40
Firenze (c)	3,30	0,91	24,00	2,00	3,30	11,00	22,30
Bari (c)	3,00	0,80	20,00	2,00	2,00	9,00	16,60

(a) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna feriale urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

(b) Tariffa progressiva secondo i km percorsi.

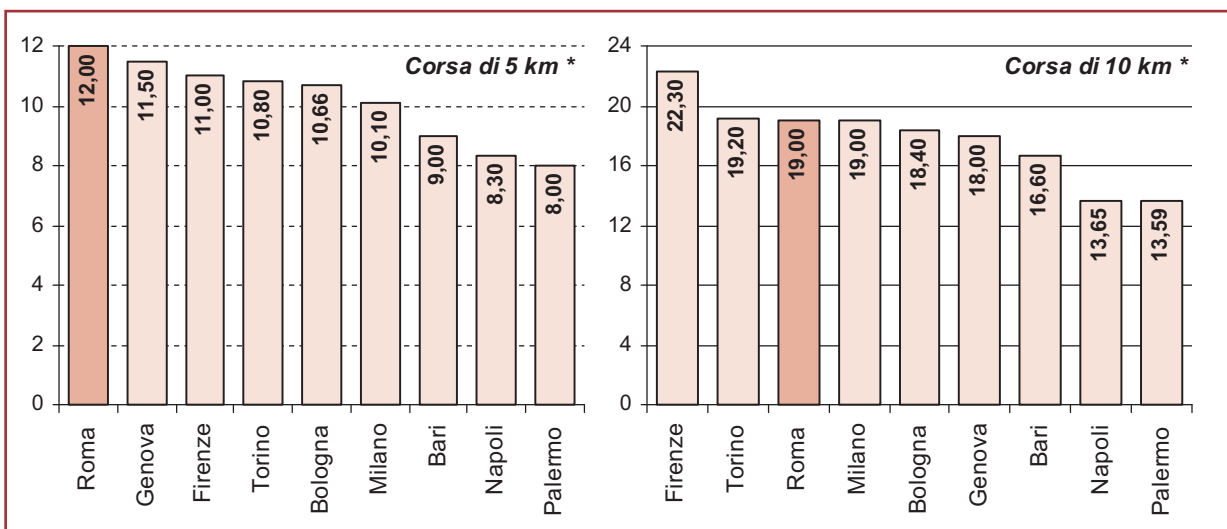
(c) Tariffa progressiva secondo l'importo segnato dal tassametro.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).

Tav. 3.17 Tariffe progressive nelle grandi città italiane (€ 2010)

Città	Applicazione	Tariffa chilometrica	Tariffa oraria	
Roma	Entro 5 km	1,42	25,00	
	Tra 5 e 10 km	0,98	25,00	
	Tra 10 e 20 km	1,25	25,00	
	Tra 20 e 35 km	Velocità < 60 km/h	1,25	25,00
		Velocità > 60 km/h	1,52	-
	Tra 35 e 45 km	0,98	25,00	
	Oltre 45 km	1,52	25,00	
Milano	Fino a 13,52 €	1,00	26,18	
	Oltre 13,52 €	1,50	39,27	
	Velocità > 50km/h	1,70	-	
Torino	Fino a 10,75 €	1,05	25,71	
	Oltre 10,75 €	1,27	25,71	
	Velocità > 50km/h	1,43	-	
Bologna	Entro 2 km	1,15	24,00	
	Tra 2 e 4 km	1,13	24,00	
	Oltre 4 km	1,05	24,00	
Firenze	Fino a 6,40 €	0,91	24,00	
	6,40 - 7,40 €	0,91	30,00	
	Oltre 7,40 €	1,64	30,00	
Bari	Fino a 7,00 €	0,80	20,00	
	Oltre 7,00 €	1,10	24,00	
	Velocità > 50km/h	1,40	-	

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).

Fig. 3.12**Prezzo di una corsa taxi di 5 km e di 10 km nelle grandi città italiane (€ 2010)**

(*) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna feriale urbana, tenendo conto delle tariffe progressive e ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e degli uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).

Entrando più nel dettaglio dell'articolazione tariffaria, oltre agli importi fissi e al costo chilometrico e orario, il prezzo di una corsa dipende anche dagli eventuali supplementi e sconti applicati, di cui esiste un'ampia gamma ad esclusione di Milano e Bari (Tav. 3.18). A Roma le ultime modifiche hanno mantenuto solo il supplemento di 1 euro ogni bagaglio (il massimo in Italia insieme a Firenze) e gli sconti per le donne sole di notte (come Bologna e Firenze), la cui concreta applicazione è tuttavia ancora da verificare, mentre per gli ospedali la riduzione vale solo per il Bambin Gesù. Alcuni regolamenti introducono eccezioni a questa struttura composita, sia nella dire-

zione di un importo minimo garantito al tassista (pari a circa 4-5 euro, come avviene a Firenze, Genova, Napoli e Palermo), sia nella direzione di stabilire percorsi dove la tariffa è fissa e onnicomprensiva (ma a Roma è soggetta al supplemento bagagli). Le tariffe predeterminate valgono quasi ovunque tra il centro città e gli aeroporti, e in alcuni casi verso i poli di attrazione extraurbani (le fiere di Roma e Milano) o ad alta frequentazione di turisti (le località intorno a Napoli) e di cittadini (es. Firenze). Si segnala in particolare, per semplicità e trasparenza, la tariffa di 5 euro per ogni corsa diurna effettuata entro il perimetro della ZTL di Torino.

Tav. 3.18 Struttura tariffaria del servizio taxi nelle grandi città italiane (2010)

Città	Supplementi (€)								Sconti			Tariffe predeterminate (€)	
	Ogni bagaglio	Animali	4-5 passegg.	Fuori città	Radiotaxi	Aeroporto	Stazione o porto	Servizio preferenziale	Donne sole di notte	Verso gli ospedali	Disabili	Stazione - Aeroporto	Altre destinazioni
Roma	1,00								-10%	(a)		35 Cia 45 Fiu	Fiumicino-Fiera 25, Cast. Magliana 30
Milano						(b)						85 Mal	Linate-Fiera 50, Malp.- Fiera 60, Malp-Lin. 95
Napoli	0,50	2,00	1,00	1,00	1,00	4,00 (c)						15,50	Varie, anche extra- urbane e turistiche
Torino	0,50	0,50			1,00 (d)							30,00	Entro la ZTL nei giorni feriali 5
Palermo	0,32			1,27	0,64	9,53					-30%		
Genova	0,50 (e)	0,50	1,00			2,50	1,50	2,00 (f)				7-8 collett.	Aeroporto-ospedale Gaslini 10-20
Bologna	0,50		1,00		1,00	(b)			-3 €				Collettiva stazione- fiera 3,50/persona
Firenze	1,00		1,00	1,00	1,96	2,70			-10%	-15%		20,00	Tra stazione, ospedali e università 10-15
Bari												23,00	Altri quartieri 18-30, staz. maritt.-centr. 12

(a) Sconto del 50% solo per chi accompagna i piccoli pazienti al Bambin Gesù da dentro il GRA.

(b) Non esiste un supplemento specifico, ma solo un importo minimo per le corse in partenza dagli aeroporti di 12 € a Milano e di 10 € a Bologna (bagaglio escluso).

(c) Supplemento di 2,60 € se la corsa è diretta all'aeroporto.

(d) Solo per appuntamenti, con tassametro acceso 3 minuti prima dell'orario stabilito.

(e) Eccetto il primo bagaglio.

(f) Corrispettivo per la richiesta di una vettura con determinate caratteristiche (numero di posti, tipo e marca del veicolo, portapacchi, portabiciclette, pagamento senza contanti) oppure di un tassista che conosca una lingua straniera, escluse le richieste per vetture attrezzate al trasporto dei disabili o di piccole dimensioni e per l'aria condizionata.

Fonte: siti internet e uffici taxi dei Comuni (aggiornamento a luglio 2010).

Il confronto tariffario con le grandi città europee e nordamericane richiede di tenere presenti le cautele precedentemente ricordate, ancora più rilevanti in ambito internazionale. Roma occupa una posizione intermedia, sia per le singole componenti tariffarie, sia per il costo complessivo delle corse di esempio, con valori

simili alla situazione di Bruxelles e Berlino (Tav. 3.19). Si noti in particolare come il sistema progressivo della capitale tedesca e di Vienna sia simile a quello romano, con un costo maggiore nei primi chilometri percorsi, sebbene con una sola soglia oltre la quale cambia il costo.

Tav. 3.19 Costo dei taxi nelle principali città europee e a New York (€ 2010)

Città (a)	Importo fisso alla partenza	Tariffa chilometrica iniziale	Tariffa oraria iniziale	Tariffa progressiva	Prezzo di una corsa (b)	
					5 km	10 km
Roma (c)	3,00	1,42	25,00	0,98 tra il km 5 e 10 1,25 tra il km 10 e 20	12,00	19,00
Amsterdam (d)	7,50	2,20	33,00	-	16,85	30,60
Barcellona	2,00	0,86	18,60	-	7,85	13,70
Berlino (c)	3,20	1,65	25,00	1,28 oltre 7 km	13,53	22,76
Bruxelles	2,40	1,35	25,00	-	11,23	20,07
Budapest (d)	1,09	0,87	13,08	-	6,54	11,99
Copenaghen	3,22	1,68	50,37	-	15,82	28,41
Dublino	4,10	1,03	21,60	-	10,02	16,97
Helsinki	4,50	1,16	33,20	-	13,07	21,63
Lisbona	2,00	0,45	13,35	-	5,25	8,61
Londra (c)	2,57	1,67	27,98	2,38 / km e 39,78 / ora oltre 13,55 €	12,77	25,57
Madrid	2,05	0,98	18,10	-	8,46	14,87
Milano (c)	3,00	1,00	26,18	1,50 / km e 39,27 / ora oltre 13,52 €	10,10	19,00
New York (e)	2,62	1,09	20,97	-	9,45	16,62
Parigi	2,20	0,91	28,67	-	9,14	16,08
Praga (d)	1,57	1,10	14,14	-	8,25	14,92
Stoccolma (d)	4,04	0,95	45,36	-	12,58	21,13
Vienna (c)	2,50	1,29	26,40	0,97 oltre 4 km	10,61	17,66

(a) Per i paesi che non adottano l'euro sono utilizzati i cambi medi di gennaio-settembre 2010.

(b) Le corse di esempio sono simulate calcolando gli scatti in 5 o 10 km di viaggio e 5 o 10 minuti di sosta nel traffico o in attesa, con un taxi su piazza e tariffa diurna ferial urbana.

(c) I prezzi delle corse tengono conto della tariffa progressiva, ipotizzando che i minuti di sosta siano metà nella parte iniziale e metà nella parte finale del tragitto.

(d) Per Amsterdam, Budapest e Praga le tariffe e il costo della corsa media sono gli importi massimi; per Stoccolma sono riferiti alla compagnia di taxi più costosa.

(e) La struttura tariffaria e i prezzi delle corse comprendono la mancia del 15%, ma escludono eventuali pedaggi per ponti e tunnel.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei siti internet e dei rapporti delle Autorità di regolazione (aggiornamento a luglio 2010).

3.5 Car sharing

3.5.1 Dimensione ed efficacia del servizio

Il *car sharing* riveste una crescente importanza nell'ambito degli interventi di incentivo alla mobilità sostenibile, allo scopo di ridurre la grande quantità di autovetture nelle aree metropolitane del paese (cfr. Par. 3.2.2). Si tratta della condivisione di autoveicoli, di proprietà di soggetti terzi (generalmente le aziende del Tpl), da parte di utenti abbonati. L'interesse collettivo risiede nel fatto che spesso i veicoli sono poco utilizzati, ma occupano ugualmente spazi sulle strade e nei parcheggi. Il beneficio per gli utenti è legato invece ai costi del servizio, che entro un certo numero di km annui di percorrenza sono competitivi rispetto al possesso di un veicolo privato e ai costi fissi che ne derivano.

Roma sconta un ritardo iniziale rispetto alle altre grandi città del Nord, solo in parte in via di recupero a 5 anni dall'avvio, grazie alla fine della lunga fase sperimentale e all'estensione dei parcheggi ad altri quartieri fuori dal centro storico (cfr. Par. 5.2.3). Gli abbonati rimangono però pochi, in termini sia assoluti (meno di 1.500 a marzo 2010) che relativi: solo 0,5 ogni 1.000 residenti, il valore più basso tra le città dove è attivo il servizio (Tav. 3.20).

Tuttavia, la copertura del servizio è buona: il parco mezzi (104 tra Cinquecento, Panda, Punto, Multipla e Doblò) e il numero di parcheggi (61) rappresentano i valori maggiori dopo Torino (rispettivamente 120 e 82). Ed è buona anche l'efficienza nell'uso dei mezzi, poiché nel 2009 sono stati 10,5 gli utilizzi per abbo-

nato (ossia poco meno di uno al mese), molto meno rispetto a Torino, ma più di tutte le altre grandi città. Infine, l'utilizzo medio in termini di lunghezza e durata è poco confrontabile per la diversa conformazione urbanistica delle città, ma Roma è intorno alla media nazionale.

I dati sulla dinamica del servizio a Roma (Tav. 3.21) mostrano un'evoluzione della corsa media che negli ultimi mesi mostra un utilizzo più breve rispetto al pas-

sato: le percorrenze sono minori in termini di distanza (34 km) e di durata (5,7 ore). Non è invece granché aumentato il numero di corse per abbonato, che tuttavia è in media pari a un utilizzo al mese nel 2008 e nel 2009. Rispetto al 2007, quando è stato avviato il potenziamento del servizio, a marzo 2010 gli abbonati sono raddoppiati, passando da 0,26 a 0,54 ogni 1.000 abitanti, mentre veicoli e parcheggi sono triplicati.

Tav. 3.20 Offerta e utilizzo del servizio di car sharing in Italia (2009)

Città	Abbonati	Veicoli	Parcheggi	Abbonati ogni 1.000 ab.	Percorrenza media per corsa (km)	Durata media per corsa (ore)	Corse per abbonato
Roma	1.365	104	61	0,5	45,6	7,2	10,5
Milano	3.209	94	61	2,5	47,7	6,9	7,2
Torino	2.350	120	82	2,6	35,7	5,5	17,7
Genova-Savona	1.933	76	54	2,9	54,2	7,2	9,8
Bologna	1.105	40	25	2,9	41,2	6,7	9,0
Firenze	972	24	22	2,6	64,1	10,2	5,5
Venezia	3.181 *	48	11	11,7 *	45,5	3,6	7,9
Parma	447	17	12	2,4	51,7	7,1	12,4
Modena	157	18	14	0,9	42,0	5,3	10,8

(*) Il numero degli utenti effettivi è inferiore agli abbonati, poiché la registrazione al servizio era gratuita fino al 2008.
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Iniziativa Car Sharing.

Tav. 3.21 Dinamica nell'offerta e nell'utilizzo del servizio di car sharing a Roma

Anno	Abbonati	Veicoli	Parcheggi	Abbonati ogni 1.000 ab.	Percorrenza media per corsa (km)	Durata media per corsa (ore)	Corse per abbonato
2005 (da marzo)	201	9	5	0,07	49,8	7,6	9,6
2006	318	9	5	0,12	60,0	10,4	9,3
2007	704	33	21	0,26	53,3	8,5	10,0
2008	817	36	22	0,30	52,7	8,1	12,7
2009	1.365	104	61	0,50	45,6	7,2	12,1
2010 (gen.-mar.)	1.474	111	61	0,54	34,0	5,7	10,5

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Iniziativa Car Sharing.

3.5.2 Equità

La struttura tariffaria del *car sharing* è binaria, in modo da incidere sia sulla mancata disponibilità del veicolo per gli altri utenti (tariffa oraria) sia sulle spese variabili (tariffa chilometrica che comprende anche i costi del carburante). Come costo fisso va aggiunto l'abbonamento annuale, che è strettamente individuale ma a cui in alcune città è possibile aggiungere ulteriori familiari, nonché – se previsti – una tassa di iscrizione o un deposito cauzionale *una tantum*. Alcune città prevedono poi tariffe particolari per le aziende, che possono mettere le vetture a disposizione dei propri dipendenti, e anche tariffe agevolate per il *weekend* o una settimana intera.

Tale struttura, analoga a quanto previsto per i taxi è dovuta a un interesse collettivo meno forte rispetto al Tpl, relativo alla sola riduzione dell'occupazione di suolo pubblico per il parcheggio. Ciò induce a considerare il *car sharing* come un servizio da incentivare da parte del Comune, ma per il quale la maggior parte dei costi amministrativi e di gestione va in ogni caso coperta mediante le tariffe a carico degli utenti. È dunque preoccupante che – a fronte di spese per carburante, assicurazione e manutenzione simili – siano previste a Roma tariffe nettamente inferiori rispetto al resto d'Italia. Emergono in effetti alcuni dubbi riguardo l'effettiva sostenibilità finanziaria del servizio nella Capitale, che rischia di ricevere introiti tariffari inferiori alle spese, richiedendo così la copertura della quota mancante tramite la fiscalità generale.

Il confronto delle tariffe (Tav. 3.22) mostra infatti come a Roma, per una Fiat Grande Punto o una Multipla, tutte le voci di costo siano inferiori rispetto a ogni altra città, con l'eccezione della tariffa notturna (ed eccetto Parma e Brescia per la categoria superiore). Invece l'abbonamento annuale è quasi ovunque pari a 80-120 euro, mentre non è sempre previsto un deposito cauzionale, come a Roma.

Di conseguenza, l'utilizzo delle vetture risulta nettamente più conveniente a Roma che in ogni altra città, eccetto Brescia per la categoria superiore (Fig. 3.13). Per l'utilizzo medio registrato nella Capitale, una Fiat Grande Punto costa meno di 27 euro, rispetto ai 51-56 euro di Genova, Torino e Firenze; analogamente una Fiat Multipla costa a Roma 36 euro a fronte dei valori compresi tra 45 e 60 euro a Milano, Genova e Torino.

Tav. 3.22 Tariffe del servizio di car sharing in Italia (€ 2010)

Città	Iscrizione o cauzione	Abbonamento annuale	1 familiare aggiuntivo	Fiat Grande Punto (a)				Fiat Multipla (b)			
				Tariffa oraria		Tariffa al km (c)		Tariffa oraria		Tariffa al km (c)	
				Giorno (d)	Notte	1 ^a fascia	2 ^a fascia	Giorno (d)	Notte	1 ^a fascia	2 ^a fascia
Roma	100,00	100,00	50,00	1,80-0,90	0,90	0,30	0,20	2,40-1,20	1,20	0,40	0,35
Milano	-	120,00	-	2,40	1,00	0,55	0,40	2,50	1,00	0,60	0,50
Torino	-	120,00	21,00	2,75	1,10	0,70	0,50	2,95	1,20	0,85	0,55
Palermo	-	100,00	50,00	2,40	0,90	0,47	0,36	-	-	-	-
Genova	-	180,00	21,00	2,75	1,10	0,70	0,48	2,85	1,10	0,78	0,52
Bologna	40,00	80,00	-	2,70-1,70	0,80	0,50	0,35	2,80-1,80	0,80	0,50	0,40
Firenze	60,00	120,00	30,00	3,00	1,10	0,75	0,50	-	-	-	-
Venezia	20,00	50,00	-	2,75	2,75	0,40	-	2,75	2,75	0,40	-
Brescia	20,00	100,00	-	2,00	1,00	0,35	-	2,00	1,00	0,35	-
Parma	-	120,00	-	2,04	0,52	0,50	0,33	2,24	0,59	0,56	0,35
Modena	-	50,00	-	2,00-1,00	1,00	0,40	0,38	-	-	-	-
Savona	-	180,00	-	2,55	1,00	0,66	0,42	2,62	1,00	0,74	0,47

(a) Per Palermo viene considerata la Volkswagen Golf.

(b) Per Venezia e Brescia viene considerato il Fiat Doblo, peraltro con la stessa tariffa delle altre tipologie di veicoli.

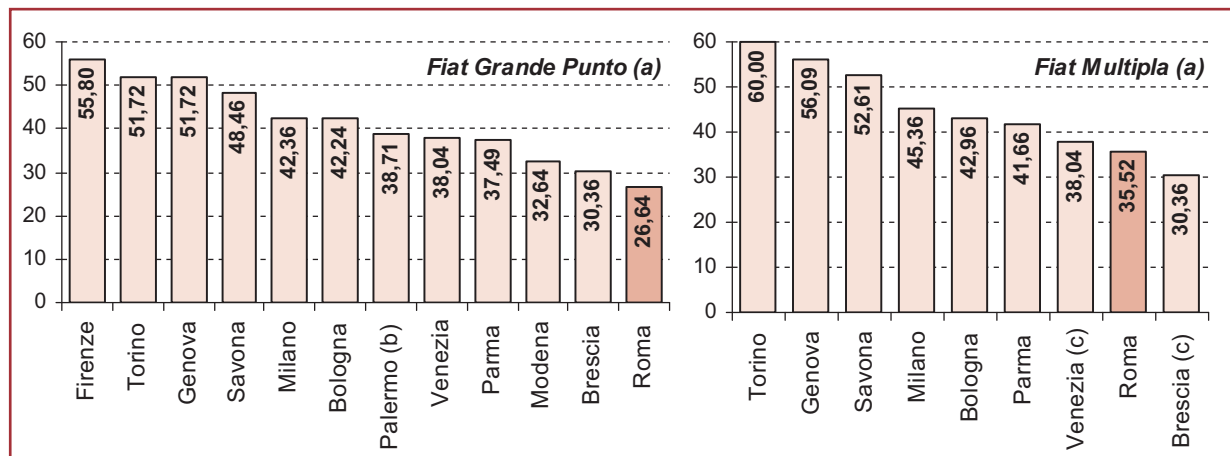
(c) Le fasce si riferiscono a percorrenze inferiori o superiori rispetto a una determinata percorrenza (70-150 km secondo le città); in tabella non è riportata la terza fascia con tariffa ancora inferiore, esistente ovunque eccetto Roma, Venezia e Brescia.

(d) Per Roma, Bologna e Modena il primo valore si riferisce ai giorni feriali e il secondo ai festivi.

Fonte: siti internet dei gestori del servizio (aggiornamento a ottobre 2010).

Fig. 3.13

Costo di un utilizzo medio del servizio di car sharing nelle grandi città (€ 2010)



(a) Calcolato per una durata di 7,2 ore e una percorrenza di 45,6 km, corrispondenti alla media di utilizzo a Roma nel 2009.

(b) Per Palermo viene considerata la Volkswagen Golf.

(c) Per Venezia e Brescia viene considerato il Fiat Doblo, peraltro con la stessa tariffa delle altre tipologie di veicoli.

Fonte: elaborazione Agenzia su dati dei siti internet dei gestori del servizio (aggiornamento a ottobre 2010).

3.6 Igiene urbana

Il servizio di igiene urbana a Roma è erogato in regime di monopolio da Ama s.p.a., società *in house* del Comune di Roma. Dal 2003, il Comune di Roma ha adottato il sistema tariffario introdotto dal decreto Ronchi, che prevede il finanziamento integrale del servizio attraverso una tariffa (TaRi) parametricamente proporzionale alla produzione di rifiuti delle singole utenze: come la vecchia Tarsu, la tariffa è commisurata alla dimensione dei locali occupati (in misura proporzionale alla produzione di rifiuti per le varie tipologie di utenza) e, per le sole utenze domestiche, anche alla numerosità del nucleo familiare.

La Tav. 3.23 descrive i vari servizi offerti da Ama in relazione all'igiene urbana, distinguendoli secondo la modalità di finanziamento. I servizi istituzionali sono quelli coperti da TaRi e comprendono la raccolta, il trasporto e la gestione dei rifiuti urbani indifferenziati e differenziati, lo spazzamento e l'igiene ordinaria del suolo, oltre all'attività di comunicazione e alla gestione della riscossione della tariffa. Oltre al servizio istituzionale, Ama eroga anche altri servizi necessari al decoro della città, che non possono essere tuttavia imputati alle singole utenze e sono finanziati direttamente dal Comune, nonché servizi strumentali a tariffa disponibili per finalità private.

Tav. 3.23 Servizi di igiene urbana erogati da Ama s.p.a.

Servizi Ama coperti da TaRi	Servizi Ama a pagamento a carico del Comune di Roma	Servizi a terzi a pagamento (anche da parte di società controllate o partecipate)
1) Gestione RSU indifferenziati Raccolta, trasporto, trattamento e smaltimento RSU indifferenziati 2) Spazzamento e lavaggio strade: - servizi di base - servizi periodici (decoro urbano, foglie, storni) - servizi mirati (banchine Tevere, piste ciclabili, mercati, siringhe) 3) Gestione raccolta differenziata 4) Attività di supporto, comunicazione, prevenzione e informazione 5) Bollettazione e riscossione tariffa	Rimozione rifiuti abbandonati Bonifica discariche abusive e siti inquinati Disinfestazione zanzara tigre Rimozione scritte vandaliche Gestione gabinetti pubblici Supporto alla protezione civile Servizi ai campi nomadi Rimozione impianti pubblicitari abusivi e defissione manifesti Servizi per manifestazioni ed eventi pubblici	Ritiro ingombranti a domicilio e derrate alimentari avariate Noleggio contenitori per rifiuti differenziati o indifferenziati Noleggio bagni mobili Smaltimento rifiuti sanitari Consulenze ambientali Spazzamento aree private, spurgo fosse settiche e servizi per manifestazioni private Bonifica amianto Raccolta inerti per utenze non domestiche (Centri Raccolta e Isole Ecologiche) Disinfezione, disinfestazione de-rattizzazione

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

L'igiene urbana a Roma è emersa negli ultimi anni come una delle aree critiche nell'ambito dei servizi locali della capitale, sotto tutti i punti di vista.

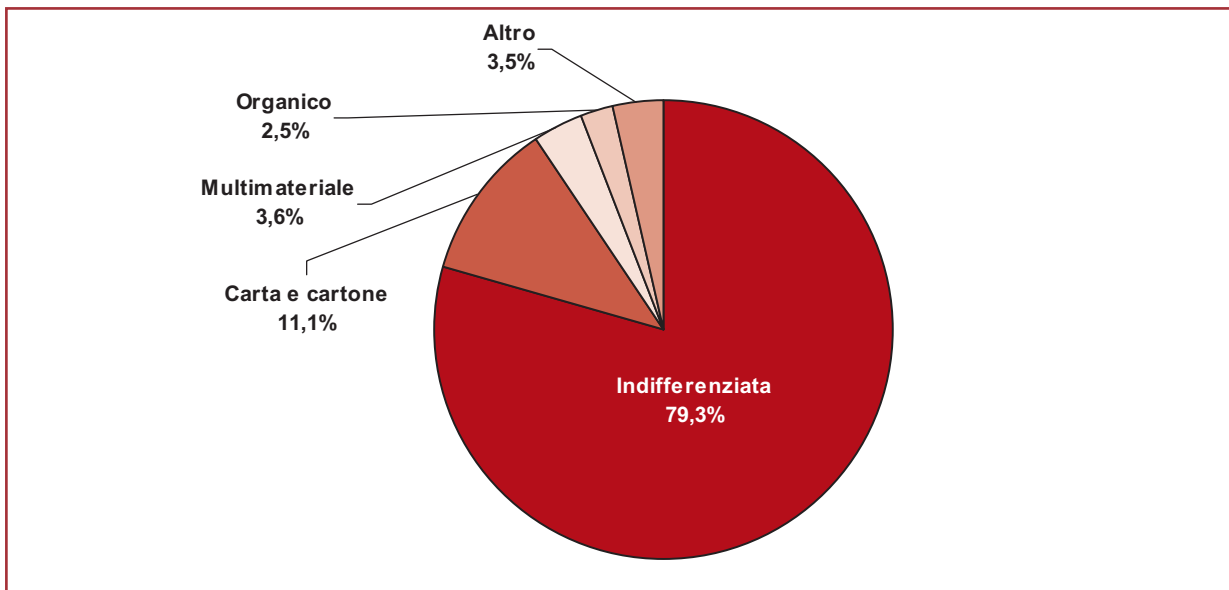
Dal lato della sostenibilità ambientale, la raccolta differenziata è largamente al di sotto degli obiettivi: nel 2009 per legge dovrebbe aver raggiunto il 50%, per contratto il 36% e secondo il Piano Finanziario 2009 il 21%, mentre il risultato effettivo è stato il 20,7% (cfr. Fig. 3.14); la discarica è quindi ancora la destinazione prevalente dei rifiuti romani (72%; cfr. Fig. 3.15).

Dal punto di vista della sostenibilità economica, d'altronde, Roma associa al ritardo ambientale una delle tariffe più alte d'Italia (cfr. Par. 4.3) e una gestione

economica difficoltosa, dovuta in parte all'evasione degli ultimi anni, inizialmente favorita dal regime privatistico associato al sistema tariffario, nell'impossibilità di sospendere il servizio in caso di mora da parte dell'utente. Nell'ultimo anno, però – malgrado resti l'evidenza della tariffa particolarmente alta – la gestione finanziaria ha consentito all'azienda di tornare in attivo; inoltre la recente svolta giurisprudenziale, che ha riconfermato la natura tributaria della tariffa rifiuti per quanto riguarda gli strumenti di riscossione coattiva (cfr. Par. 1.6.6), fa ben sperare sul futuro andamento della riscossione rispetto al fatturato (vedi oltre).

Fig. 3.14

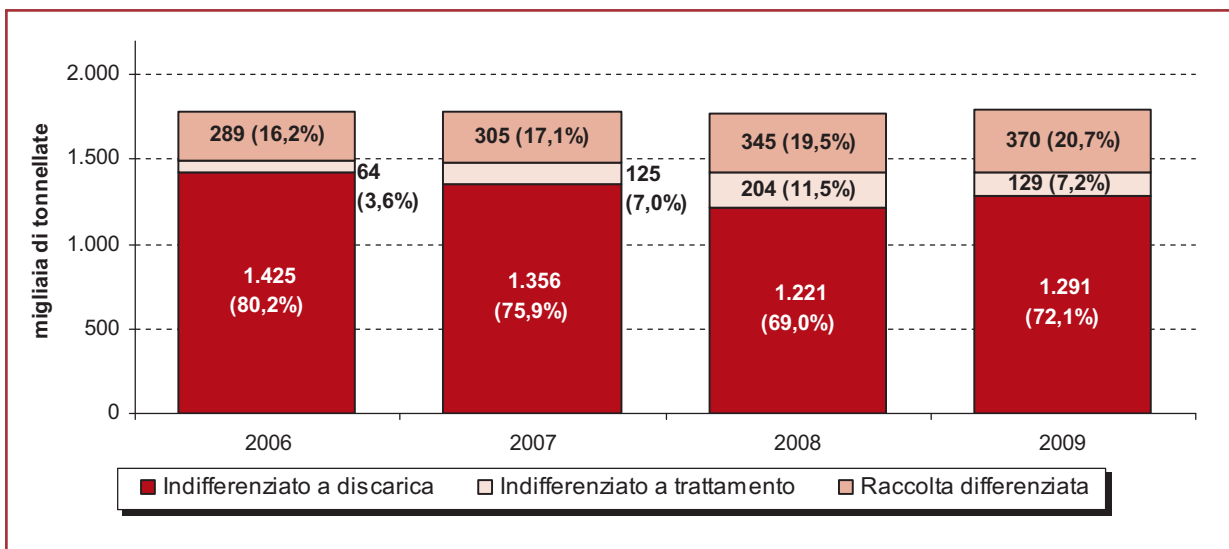
Composizione della raccolta differenziata a Roma (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama.

Fig. 3.15

Destinazione dei rifiuti a Roma (migliaia di tonnellate)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009, e su dati Ama s.p.a., Bilanci d'esercizio.

Le criticità riguardano anche il fronte della qualità sia erogata, con risultati di monitoraggio spesso al di sotto degli standard contrattuali previsti (cfr. Par. 5.3.1), che percepita (cfr. Cap. 2), ma si rileva un tendenziale miglioramento associato alle innovazioni nell'erogazione dei servizi da parte dell'azienda (vedi oltre).

Prendendo atto di tali criticità, Ama nell'ultimo biennio ha attivato una serie di azioni *ad hoc*. Per quanto riguarda gli obiettivi ambientali, è stato potenziato il progetto di raccolta porta a porta, sperimentando nel Municipio I un modello integrato duale, articolato fra porta a porta (indifferenziato e organico) e raccolta di prossimità (cassonetti stradali per carta e multimateriale).

riale); a metà del 2010 il servizio porta a porta copre circa 170mila abitanti e – secondo le previsioni dell'azienda – l'estensione del modello integrato duale dovrebbe raggiungere i 310mila abitanti entro la fine del 2010, per arrivare a 790mila entro il 2013, obiettivo cui – secondo il piano industriale Ama – dovrebbe corrispondere una raccolta differenziata del 35%.

Per quanto riguarda la minimizzazione della discarica, la struttura impiantistica di Ama è piuttosto articolata e comprende sia impianti di selezione e trattamento delle frazioni differenziate, sia impianti di trattamento dell'indifferenziato per la produzione di CDR (combustibile derivato dai rifiuti), anche se evidentemente – essendo ancora la discarica oltre il 70% – non si tratta di soluzioni risolutive. La produzione di CDR infatti è un passaggio intermedio finalizzato alla termovalorizzazione del combustibile, ma l'impiantistica disponibile per questo scopo nel 2009 è stata insufficiente (anche per il fermo dell'impianto di Colleferro a partire da marzo 2009) determinando un incremento dello smaltimento rispetto al 2008.

Si tenga presente, però, che per le fasi a valle del processo di gestione dei rifiuti (fasi post-raccolta) il Comune e l'azienda non sono completamente liberi di scegliere le tecnologie più efficaci ed economiche, in quanto la Regione pone vincoli impiantistici che possono rendere complesse o molto onerose le alternative alla discarica (come ad esempio il divieto attualmente vigente nella Regione Lazio di termovalorizzare il rifiuto tal quale, obbligando le aziende e i comuni a passare per la produzione di CDR, cosa che richiede una duplicazione degli impianti e un aumento dei costi). In questo senso, si auspica che il coordinamento fra livelli di governo si riveli efficace per rimuovere i vincoli che, aggravando la sostenibilità economica del sistema ideale, di fatto ne impediscono anche l'effettivo raggiungimento con pregiudizio della sostenibilità ambientale: ne risulta, al momento, una gestione onerosa e ancora orientata prevalentemente alla discarica.

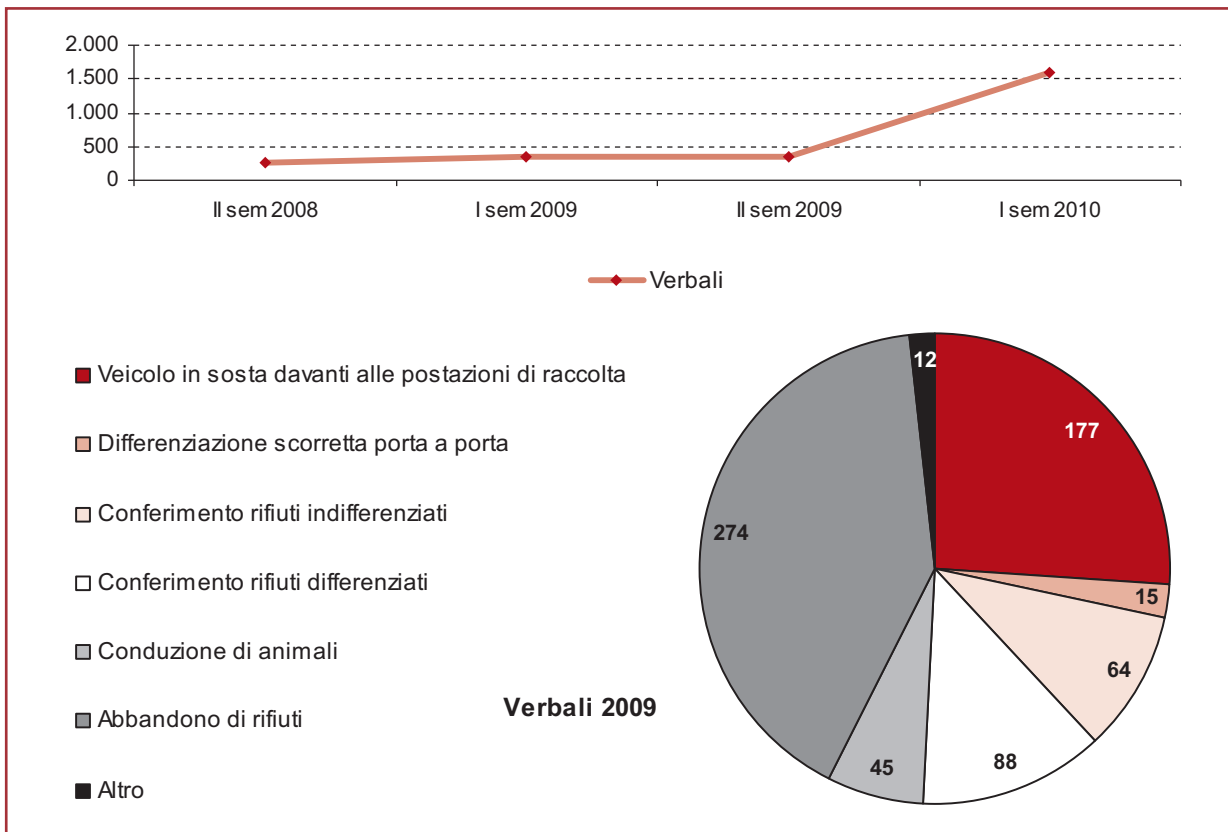
Per migliorare la qualità erogata e percepita, Ama ha adottato un nuovo modello di pulizia, con una presenza più decentrata ed articolata sul territorio, che, secondo i più recenti monitoraggi del Comitato Paritetico di vigilanza sul Contratto di servizio, ha dato già significativi risultati, specialmente evidenti dalle rile-

vazioni disaggregate per municipi (cfr. Par. 5.3.1). La nuova organizzazione divide la città in 11 distretti e 356 unità elementari con decentramento delle responsabilità; per ogni singola area elementare viene pianificata l'attività in base alle specificità territoriali, determinando il fabbisogno di risorse umane e tecniche. Il servizio di pulizia nelle aree elementari si articola fra tre tipi di intervento:

1. Servizio base: pulizia quotidiana delle strade principali di ciascuna area e dei punti critici; pulizia del tragitto di raccolta e delle aree circostanti i cassonetti; svuotamento dei cestini e rimozione dei rifiuti ingombranti; monitoraggio ed eventuale pulizia delle strade secondarie. Frequenza media di intervento: 1,5 vv/g.
2. Servizio globale: spazzamento meccanico e lavaggio di strade e marciapiedi; frequenza media di intervento 0,8 vv/g.
3. Servizio mirato: pulizia con spazzatrici automatiche su aree ad intensa frequentazione turistica o commerciale; frequenza media di intervento: 0,4 vv/g.

Questa riorganizzazione dell'erogazione del servizio viene accompagnata anche da una maggiore attenzione concertata dell'Amministrazione e dell'azienda a limitare i comportamenti scorretti da parte degli abitanti e dei fruitori della città. In seguito a una disposizione regionale del 2006 (LR Lazio 23/2006), il Comune di Roma ha potuto progressivamente autorizzare alcuni dipendenti Ama appositamente formati (che hanno superato specifici esami di idoneità) ad elevare verbali in casi di violazione del Regolamento rifiuti. Questi agenti accertatori dell'Ama si aggiungono quindi alla Polizia Municipale (circa 6.800 agenti) e agli addetti comunali del Nucleo Decoro Urbano (aumentati a 96) nell'attività di prevenzione. Gli agenti dell'Ama dedicati all'accertamento a tempo pieno al 2010 sono 100, ma se contano circa altri 240 abilitati a emettere verbali anche se contemporaneamente ricoprono altri ruoli.

Il numero di verbali emessi è quindi aumentato nel tempo, passando da 256 nel 2008 a 675 nel 2009, per arrivare a oltre 1600 nel solo primo semestre 2010 (Fig. 3.16). Nel 2009, le tipologie di violazione più frequenti sono state l'abbandono di rifiuti e la sosta vietata davanti ai cassonetti, ma anche il conferimento scorretto delle varie tipologie di rifiuto.

Fig. 3.16 Andamento e tipologia dei verbali emessi per violazioni del Regolamento rifiuti a Roma

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comune di Roma e di Ama.

Con tre Ordinanze del 3 febbraio 2010 (OS 37, 38 e 39/2010), inoltre, il Sindaco di Roma ha inasprito le sanzioni in misura ridotta per diverse tipologie di violazione e ne ha introdotte altre per violazioni precedentemente non sanzionate (Tav. 3.24), richiamando quindi esplicitamente l'attenzione della Polizia Municipale e del Nucleo Decoro Urbano al rispetto del regolamento rifiuti da parte dei cittadini.

Per quanto riguarda le difficoltà economiche e finanziarie dell'azienda, va osservato che è stata attuata un'operazione di risanamento e di ristrutturazione del credito che, associata al miglioramento dei risultati di riscossione della tariffa e a una riorganizzazione del gruppo, nel 2009 ha riportato l'azienda in leggero attivo (Tav. 3.25).

Sul fronte della riscossione, al 2009 gli incassi (523 milioni di euro) hanno superato le previsioni (520 milioni), con un aumento del 5% rispetto al 2008. Rispetto al fatturato 2009 (570 milioni) l'incasso è pari al 92% e, secondo le previsioni per il 2010, il consolidamento della banca dati delle utenze dovrebbe consentire ulteriori miglioramenti. Contemporaneamente, il credito a breve è stato trasformato a medio

e lungo termine, con un miglioramento della gestione finanziaria, in parte dovuto anche alla diminuzione dei tassi di interesse.

Nel dettaglio della gestione economica, il valore della produzione è aumentato per effetto dell'aumento della voce di entrata imputata alla tariffa (+40 milioni di euro), così come determinata in Piano Finanziario 2009. Le variazioni delle voci di costo sono sostanzialmente da imputare al processo di internalizzazione di tre società controllate (CTR, Amagest e Ama Fm), che ha determinato un aumento della spesa per materiali e personale a fronte di una diminuzione di quella per servizi. Ne risulta un aumento dei costi operativi rispetto al 2008, cui però corrisponde anche un aumento del MOL, sia in termini assoluti che in percentuale rispetto al valore della produzione (al 2009 è il 20,7% del valore della produzione). Fra le voci di costo, la variazione più significativa rispetto al 2008 è la drastica diminuzione dell'imputazione alla svalutazione crediti (-233 milioni di euro). Il risultato operativo è quindi attivo per la prima volta nel triennio (8,5% del valore della produzione), dando luogo, dopo le imposte, ad un utile di circa un milione di euro.

Tav. 3.24 Sanzioni per la tutela della pulizia della città e del decoro urbano, in vigore a Roma fino al 30 gennaio 2011

Violazione	Riferimento normativo	Sanzione (€)
Abbandono rifiuti non ingombranti, anche in prossimità dei cassonetti	DCC 105/05 art. 12.5	50,00
Conferimento dei rifiuti ingombranti nei cassonetti o in prossimità	DCC 105/05 art. 12.8	250,00
Abbandono ingombranti	DCC 105/05 artt. 20.1 e 20.4	500,00
Mancata rimozione delle deiezioni animali	DCC 105/05 art. 34	250,00
Alterazione irreversibile della superficie stradale, anche temporanea, con vernici o altro	L 94/09 art. 3.6	500,00
Mancata pulizia delle aree di uso pubblico da parte dei gestori di pubblici esercizi durante l'attività e alla chiusura	DCC 105/05 artt. 41.1 e 41.3	500,00
Scorretto smaltimento di rifiuti speciali pericolosi	DCC 105/05 art. 49	500,00
Volantinaggio scorretto (vanno consegnati solo in mano, con esplicita indicazione scritta di gettarli nei cestini o nei contenitori): committente	D.Lgs. 507/93 art. 24.2	412,00
Volantinaggio scorretto: autore materiale	DCC 105/05 art. 12.5	50,00
Graffiti e altre deturpazioni su beni archeologici, storici, culturali e luoghi di culto*	DGM 4047/46 art. 19	500,00
Graffiti e altre deturpazioni su edifici, elementi arredo urbano, mezzi di trasporto, vetrine e serrande di esercizi commerciali*	DGM 4047/46 art. 19	300,00
Vendita di bombolette spray con vernici non biodegradabili a minori di anni 18	L 94/09 art. 3.4	1.000,00

(*) Oltre alla sanzione, per questa violazione è previsto a carico del trasgressore il ripristino dello stato dei luoghi entro 15 giorni o, in mancanza, la copertura delle spese del ripristino operato dall'Amministrazione.

Fonte: elaborazioni Agenzia su Ordinanze del Sindaco di Roma n. 37, 38 e 39 del 3 febbraio 2010.

Tav. 3.25 Conto economico da bilanci d'esercizio Ama s.p.a. (€)

Voci di conto economico	2009	2008	2007	Variazione 2008-2009	Variazione 2003-2009
Ricavi da vendite e prestazioni	629.827.569	595.658.852	565.367.459	5,7%	43,7%
di cui: da Tariffa Rifiuti Urbani	571.434.233	530.634.060	485.709.518	7,7%	50,2%
da CdS Comune di Roma	11.121.272	14.302.197	25.472.995	-22,2%	-53,2%
Operativi	47.272.064	50.722.594	54.184.946	-6,8%	38,7%
Altri ricavi	58.480.694	50.267.932	68.635.183	16,3%	73,0%
TOTALE Valore della Produzione	688.308.263	645.926.784	634.002.642	6,6%	45,8%
Costi per materiali	29.462.774	19.893.371	18.765.708	48,1%	56,3%
Costi per servizi	207.962.433	243.846.502	253.964.124	-14,7%	27,6%
Costi per il personale	294.666.334	244.412.924	244.972.346	20,6%	23,1%
Svalutazione crediti	22.439.054	254.756.944	63.500.000	-91,2%	519,9%
Altri costi	75.627.099	88.786.411	58.177.135	-14,8%	80,3%
TOTALE Costi della Produzione	630.157.694	851.696.152	639.379.313	-26,0%	35,0%
MOL	142.618.038	127.443.977	106.044.386	11,9%	219,0%
RISULTATO OPERATIVO	58.150.569	-205.769.368	-5.376.671	-128,3%	997,0%
TOTALE Proventi e oneri finanziari	-22.881.039	-44.798.054	-29.468.319	-48,9%	-2152,5%
TOTALE Rettifiche finanziarie	0	-746.182	-3.247.176	-100,0%	-100,0%
TOTALE Partite straordinarie	-804.794	928.163	16.508.014	-186,7%	-122,3%
Risultato prima delle imposte	34.464.738	-250.385.441	-21.584.152	-113,8%	257,3%
Imposte	33.376.311	6.611.337	14.234.040	404,8%	290,4%
UTILE (PERDITA) DI ESERCIZIO	1.088.427	-256.996.778	-35.818.192	-100,4%	-0,7%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Ama, Bilanci d'esercizio 2007-2009.

Riguardo alla determinazione della tariffa (Tav. 3.26), al 2010 si osserva – per la prima volta dal 2004 – una lieve diminuzione della dinamica di crescita del gettito tariffario approvato (Fig. 3.17), cui corrisponde una diminuzione del fabbisogno finanziario e – sempre per la prima volta dal 2004 – dei costi di gestione dei rifiuti in-

differenziati. La diminuzione del fabbisogno è da imputarsi in parte al minor fabbisogno per investimenti programmati, che per il 2010 scende a 20 milioni di euro. Tale ridimensionamento è significativo, soprattutto se si osserva che le previsioni degli anni precedenti sono state realizzate solo in minima parte (Fig. 3.18).

Tav. 3.26 Determinazione della tariffa rifiuti e fabbisogno finanziario corrente: Piani Finanziari Ama 2003-2010 (milioni di €)

Voci di costo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Costi gestione indifferenziata (A)	274,5	263,4	288,3	294,5	345,2	375,5	391,1	385,8
Costi gestione differenziata (B)	19,9	25,2	29,8	35,0	39,1	38,2	48,0	66,9
Costi comuni (C)	53,3	59,2	53,8	61,1	59,8	71,3	74,0	93,3
Costi di gestione (D=A+B+C)	347,7	347,8	371,9	390,6	444,1	485,0	513,1	546,0
Recupero di efficienza (Xn)	6,0%	3,3%	0,0%*	0,0%*	4,2%	1,3%	0,0%*	4,0%**
Costi gestione in tariffa (E=D[1- Xn])*	326,8	336,3	371,9	390,6	444,1	478,7	513,1	546,0
Costi d'uso del capitale (F)	35,4	38,2	32,4	37,6	44,5	51,0	86,9	84,0
TOTALE GETTITO TARIFFARIO (G=E+F)	362,2	374,5	404,3	428,2	488,6	530,2	600,0	630,0
di cui da tariffa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	484,6	525,2	595,0	630,0
di cui da recupero evasione ed elusione	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,0	5,0	5,0	n.d.
Fabbisogno investimenti programmati (H)	71,8	96,6	95,6	97,8	57,0	68,8	97,9	20,0
TOTALE fabbisogno finanziario (I=E+H)	398,6	432,9	467,5	488,4	501,1	547,5	611,0	566,0

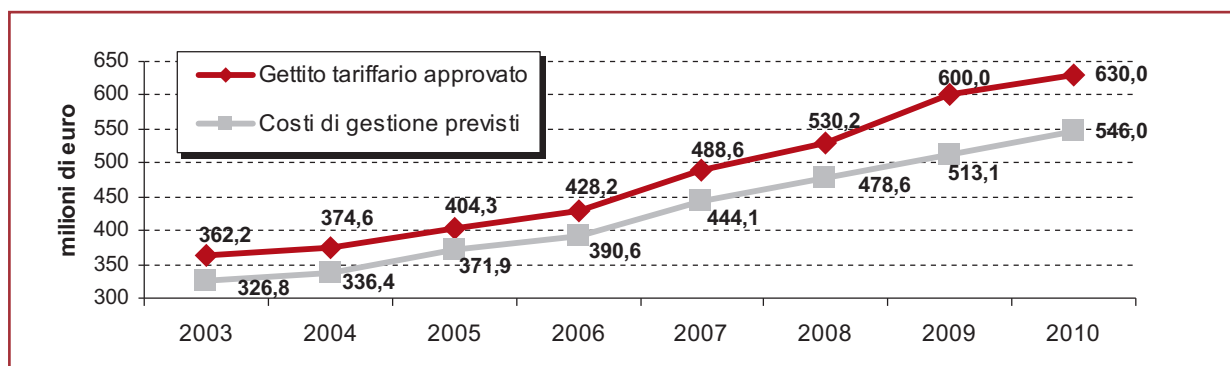
(*) Queste voci nei piani finanziari 2005, 2006 e 2009 non sono esplicitamente evidenziate, ma si desumono dal calcolo del fabbisogno totale.

(**) Questa voce nel Piano Finanziario 2010 è indicata a posteriori, in quanto l'efficientamento è già inglobato nei costi di gestione, che vengono quindi riportati direttamente in tariffa.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

Fig. 3.17

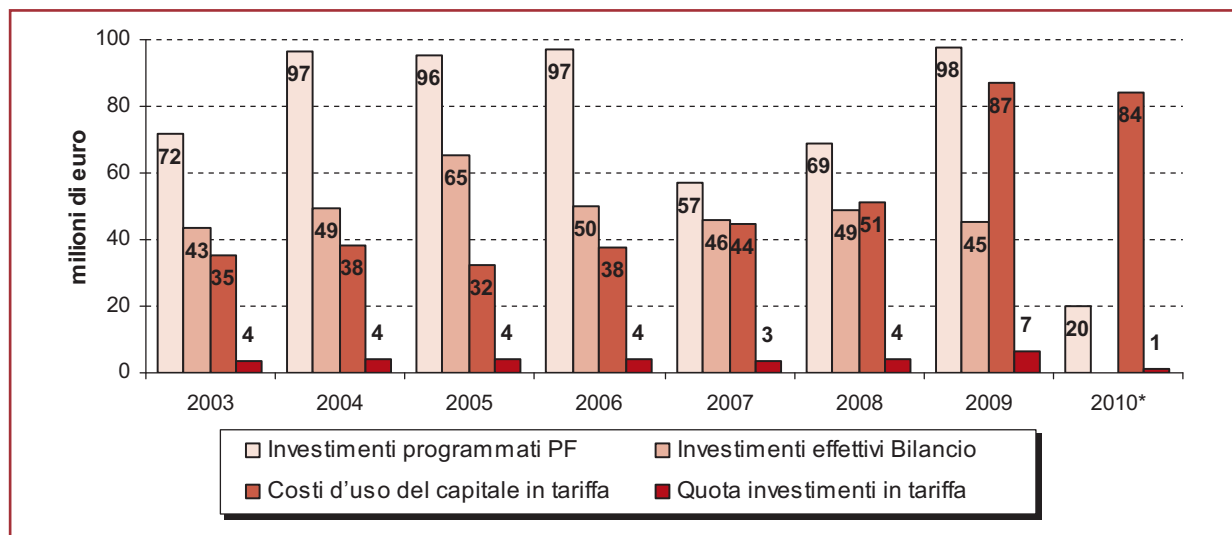
Evoluzione dei costi di gestione previsti e del gettito tariffario approvato nei Piani Finanziari Ama (milioni di €)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

Fig. 3.18

Investimenti programmati ed effettivi, costi d'uso del capitale e quota annua di investimenti finanziata da tariffa (milioni di €)



(*) Solo previsioni da Piano Finanziario 2010.

Fonte: elaborazione Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

Continua invece la forte crescita dei costi di gestione della raccolta differenziata imputati alla tariffa, anche se non bisogna dimenticare i significativi contributi versati a tal fine dalla Regione Lazio negli anni recenti.

La Tav. 3.27 mostra l'evoluzione della gestione della raccolta differenziata sia dal punto di vista della pianificazione dei costi e delle quantità, sia da quello dell'effettiva realizzazione della raccolta. La raccolta differenziata effettivamente realizzata è sempre stata significativamente inferiore alle previsioni (in base alle quali sono stati stimati i costi imputati alla tariffa) fino al 2009, quando la raccolta effettiva ha praticamente soddisfatto le attese. Da questo punto di vista, va sottolineato come la più recente gestione dell'azienda sia caratterizzata per molti aspetti da una maggiore rispondenza fra previsioni e risultati effettivamente

realizzati, cosa che sembra positiva, nonostante gli obiettivi via via meno ambiziosi assunti. Quello che emerge, comunque, è un costo previsionale della differenziata al 2010 piuttosto elevato, specialmente se si considera che il costo unitario medio nazionale secondo l'ISPRA è intorno ai 10 centesimi di euro al kg.

La Fig. 3.19 evidenzia l'evoluzione dei costi, della quantità di rifiuti effettivamente differenziati e del costo unitario, prendendo come base il 2003. Confrontando costi previsti e quantità realizzate, emerge un andamento altalenante del costo unitario, che in termini assoluti non è molto superiore al costo unitario medio nazionale; tuttavia nell'ultimo biennio tale indicatore aumenta significativamente e farebbe supporre la presenza di diseconomie di scala in relazione alla differenziazione dei rifiuti (cfr. Fig. 3.30).

Tav. 3.27 Evoluzione delle grandezze riferite alla raccolta differenziata: previsioni di costo, quantità raccolte, raccolta differenziata percentuale e costo unitario previsto ed effettivo

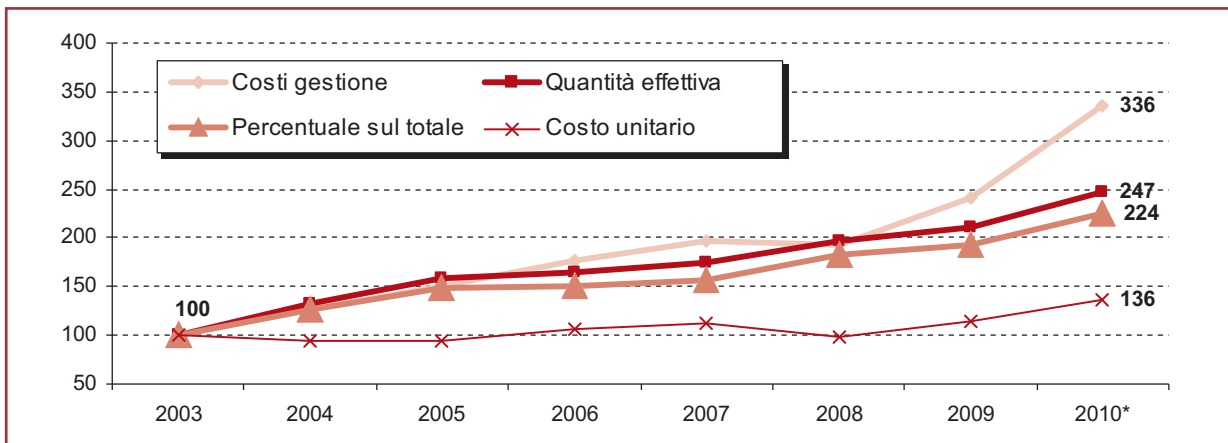
Raccolta Differenziata a Roma	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Costi gestione previsti (milioni di euro)	19,9	25,2	29,8	35,0	39,1	38,2	48,0	66,9
Quantità prevista (migliaia di tonnellate)	300,0	382,5	407,5	510,6	438,0	456,4	378,0	431,0
Quantità effettiva (migliaia di tonnellate)	174,6	232,9	278,4	288,5	305,5	343,4	370,0	431,0
Percentuale effettiva sul totale rifiuti (%)	10,7	13,5	15,9	16,2	16,8	19,5	20,7	24,0
Costo unitario previsto (euro/kg)	0,07	0,07	0,07	0,07	0,09	0,08	0,13	0,16
Costo unitario effettivo (euro/kg)	0,11	0,11	0,11	0,12	0,13	0,11	0,13	0,16

(*) Previsioni da Piano Finanziario 2010.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

Fig. 3.19

Evoluzione delle grandezze riferite alla raccolta differenziata (2003 = 100)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

A proposito dell'incidenza dell'andamento del fabbisogno sui cittadini, la Fig. 3.20 mostra un andamento crescente del fatturato per abitante, anche se questo indicatore – coerentemente con l'andamento del gettito – registra una diminuzione della dinamica (+4,4% dal 2009 al 2010, contro un aumento medio annuale nel periodo di poco meno del 9%).

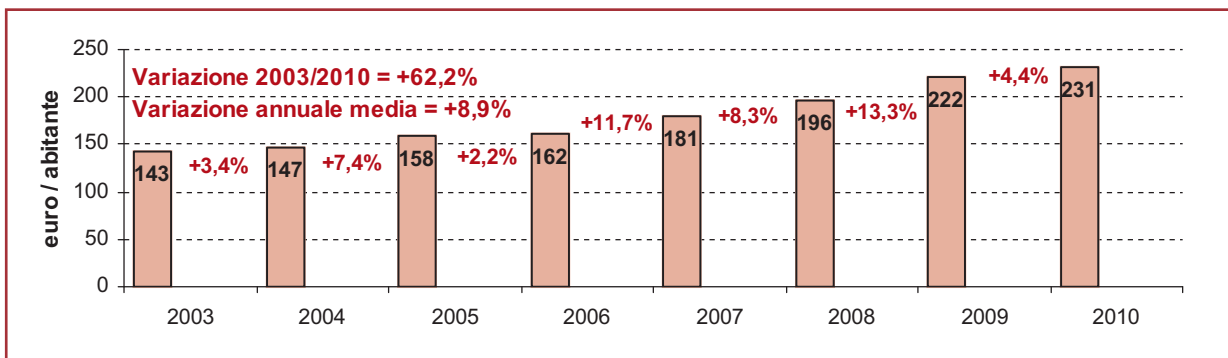
Questa osservazione si riflette in una tariffa domestica incrementata di circa il 10% rispetto al 2009, che – solo grazie all'abolizione dell'IVA al 10% – dà luogo ad una spesa domestica per i rifiuti praticamente invariata, dopo quattro anni di forti incrementi (Fig. 3.21). Al contrario, il Piano Finanziario 2010 comporta un aumento sia delle tariffe che della spesa per le utenze non domestiche (per le quali l'IVA non ha mai rappresentato un costo).

Si ricorda, per memoria, che un analogo meccanismo di incremento "occulto" della tariffa è stato utilizzato fra il 2007 e il 2008 e poi fra il 2008 e il 2009, sfruttando in tempi diversi l'ammontare complessivo della spesa derivante dalla tariffa annua, cui si sommarono le rate di conguaglio 2007 e 2008 da attribuire all'anno 2006 (Fig. 3.21): di semestre in semestre la parte di conguaglio 2006 diventava tariffa attribuita alla copertura del periodo in corso, con una spesa semestrale apparentemente invariata; ma l'aumento che doveva essere *una tantum* è stato così istituzionalizzato. Dal punto di vista strettamente tariffario, quindi, fatta pari a 100 la tariffa nel 2005, al 2010 l'incremento complessivo è di oltre il 50%.

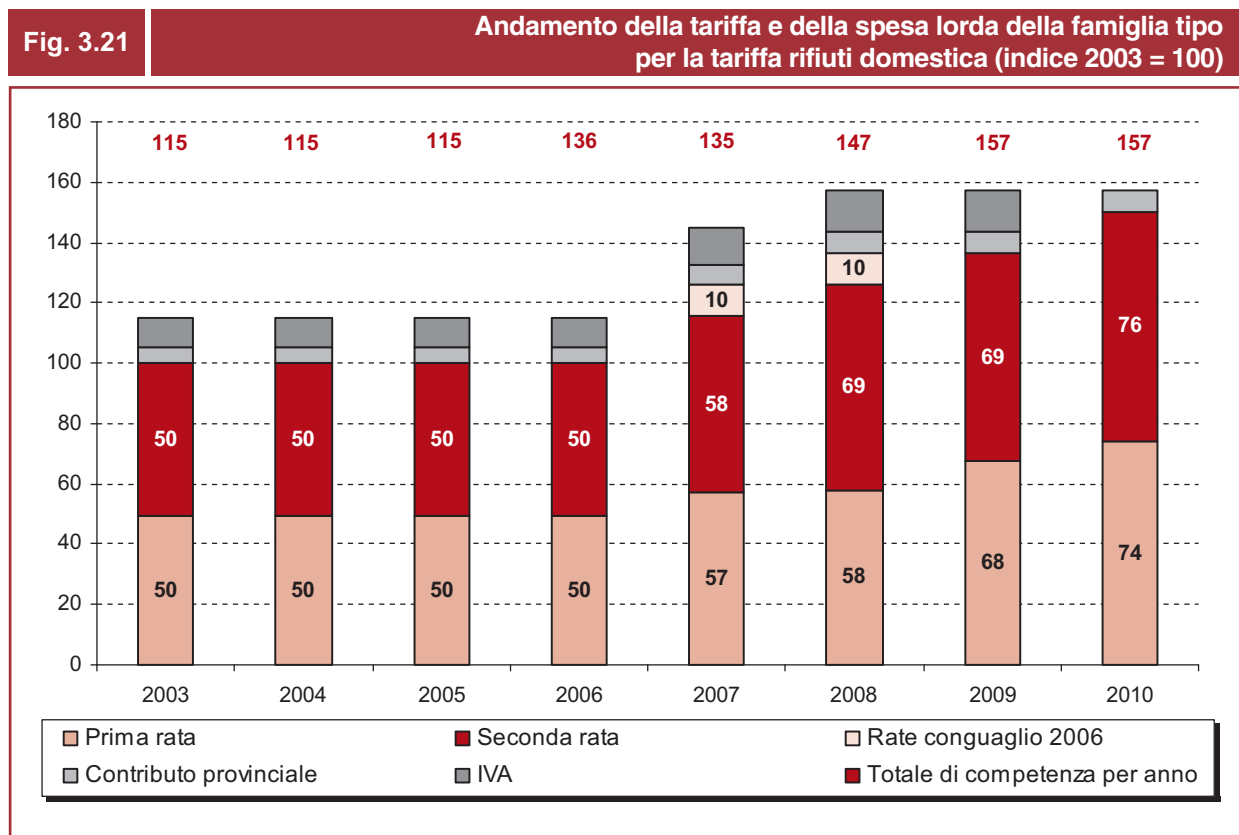
Ci si augura ormai da anni che questo andamento crescente trovi prima e poi un limite.

Fig. 3.20

Evoluzione del fatturato per abitante dall'inizio del periodo tariffario a Roma (€)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.



Nota: il contributo provinciale è pari al 5% del fatturato e l'IVA applicata dal 2003 al 2009 è pari al 10%.
 Fonte: elaborazioni Agenzia su dati tratti da Piani Finanziari Ama, anni 2003-2010.

3.6.1 Analisi di *benchmarking* in relazione al servizio di gestione dei rifiuti a Roma

Di seguito viene presentata un'analisi di *benchmarking* che evidenzia da un lato l'andamento nel tempo di alcuni indicatori riferiti al servizio a Roma, dall'altro il confronto fra il dato romano e quelli più recenti delle grandi città italiane o – in mancanza di un dettaglio così disaggregato – di altri aggregati territoriali. Le fonti dei dati su Roma sono le DCC di approvazione dei Piani Finanziari, i bilanci Ama e la documentazione prodotta dal Comitato Paritetico di controllo sul contratto di servizio. La fonte dei dati per le osservazioni fra le diverse città, province o regioni è il Rapporto Rifiuti 2009 dell'ISPRA e l'anno di riferimento è il 2008.

Verranno soprattutto evidenziati gli aspetti dimensionali e di efficacia delle politiche ambientali (per la qualità del servizio a Roma in termini di rispetto degli obiettivi contrattuali cfr. Par. 5.3.1). In merito invece all'efficienza aziendale non sono disponibili informazioni disaggregate per le altre grandi città, se non quelle presentate nella Fig. 3.30.

In generale, i confronti fra le varie città mettono in luce il ritardo di Roma nel conseguimento degli obiettivi ambientali, soprattutto riguardo alla dipendenza del

sistema romano e dell'intera regione dalla discarica. Per quanto riguarda la raccolta differenziata, l'analisi mostra come la raccolta della carta sia soddisfacente, mentre restano margini significativi per incrementare la raccolta delle altre frazioni merceologiche. Dal punto di vista della prevenzione, sebbene la produzione *pro capite* di rifiuti a Roma sia fra le più alte rispetto alle grandi città, negli ultimi anni si registra il dato positivo del rallentamento della crescita della produzione complessiva di rifiuti.

3.6.2 Dimensione

Dal punto di vista dimensionale, Roma al 2008 – con oltre 1,76 milioni di tonnellate di rifiuti urbani prodotti – gestisce una quantità complessiva di rifiuti più che doppia rispetto a Milano, seconda città italiana, cosa che accentua rispetto alle altre grandi città le difficoltà di gestione legate alla dimensione del servizio. Andando ad osservare la composizione dei rifiuti raccolti, si nota che la quantità differenziata assoluta di Roma non è molto superiore a quelle di Milano o di Torino, raggiungendo in tal modo livelli percentuali di differenziazione sensibilmente inferiori sia a quelli delle grandi città più virtuose, sia agli obiettivi nazionali (Fig. 3.22).

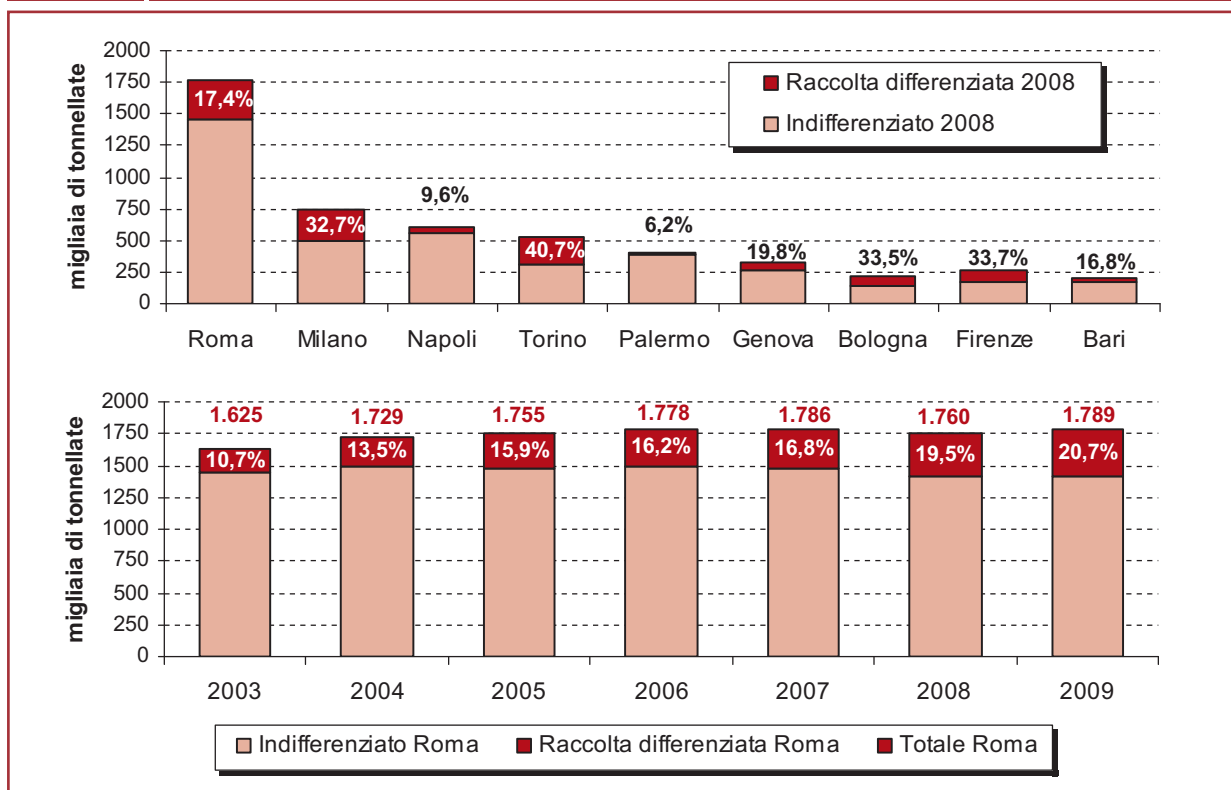
Va osservato però, che nessuna delle grandi città nel 2008 ha raggiunto il 45% di differenziata previsto dalla legge, probabile sintomo di difficoltà organizzative progressivamente più accentuate al crescere della dimensione del territorio, della popolazione servita e dei rifiuti da gestire (cfr. anche l'andamento della raccolta differenziata media per classi dimensionali dei comuni nella Fig. 3.30).

Dal punto di vista dinamico, il secondo grafico della Fig. 3.22 mostra che a partire dal 2005 la crescita

della produzione dei rifiuti a Roma è sensibilmente rallentata, oscillando intorno a una media di 1,77 milioni di tonnellate. A questo segnale positivo si associa tuttavia una lenta crescita della percentuale di raccolta differenziata che, al 2009, non raggiunge ancora il 21%.

Da notare che la percentuale 2008 di raccolta differenziata a Roma calcolata dall'ISPRA secondo una metodologia omogenea per tutte le città (17,4%) è inferiore a quella calcolata da Ama (19,5%).

Fig. 3.22 Produzione e raccolta dei rifiuti nelle grandi città (migliaia di tonnellate, 2008) e a Roma (migliaia di tonnellate, 2003-2008)



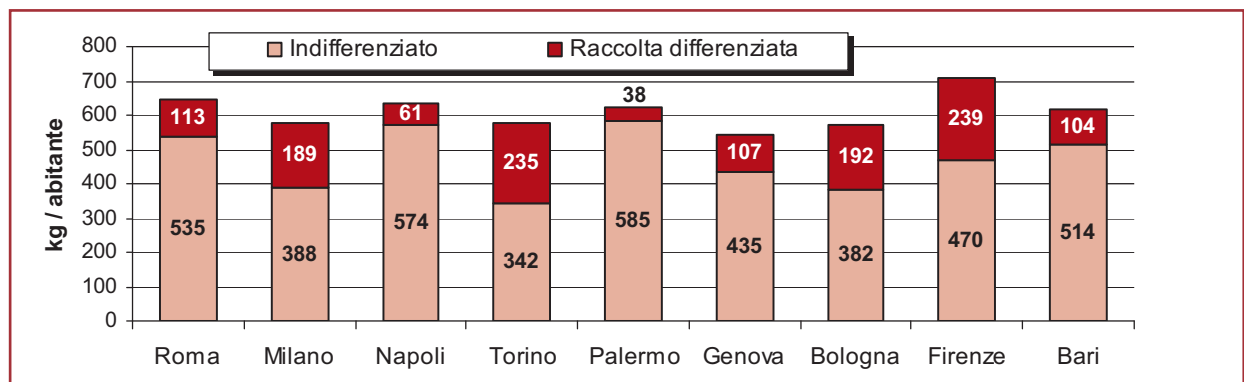
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA – Rapporto Rifiuti 2009 e su dati Ama (per Roma).

La Fig. 3.23 presenta il confronto della produzione *pro capite* 2008 di rifiuti indifferenziati e differenziati nelle principali città. Roma è seconda nella produzione totale per abitante (648 kg), subito dopo Firenze, ma scende sotto la media per quanto riguarda la differenziata per abitante (113 kg rispetto a una media di 142 kg); la presenza sopra media per produzione totale e sotto media per la differenziata è condivisa con le grandi città meridionali, mentre le città settentrionali presentano caratteristiche esattamente opposte.

Per quanto riguarda le varie frazioni merceologiche, Roma presenta una raccolta differenziata *pro capite*

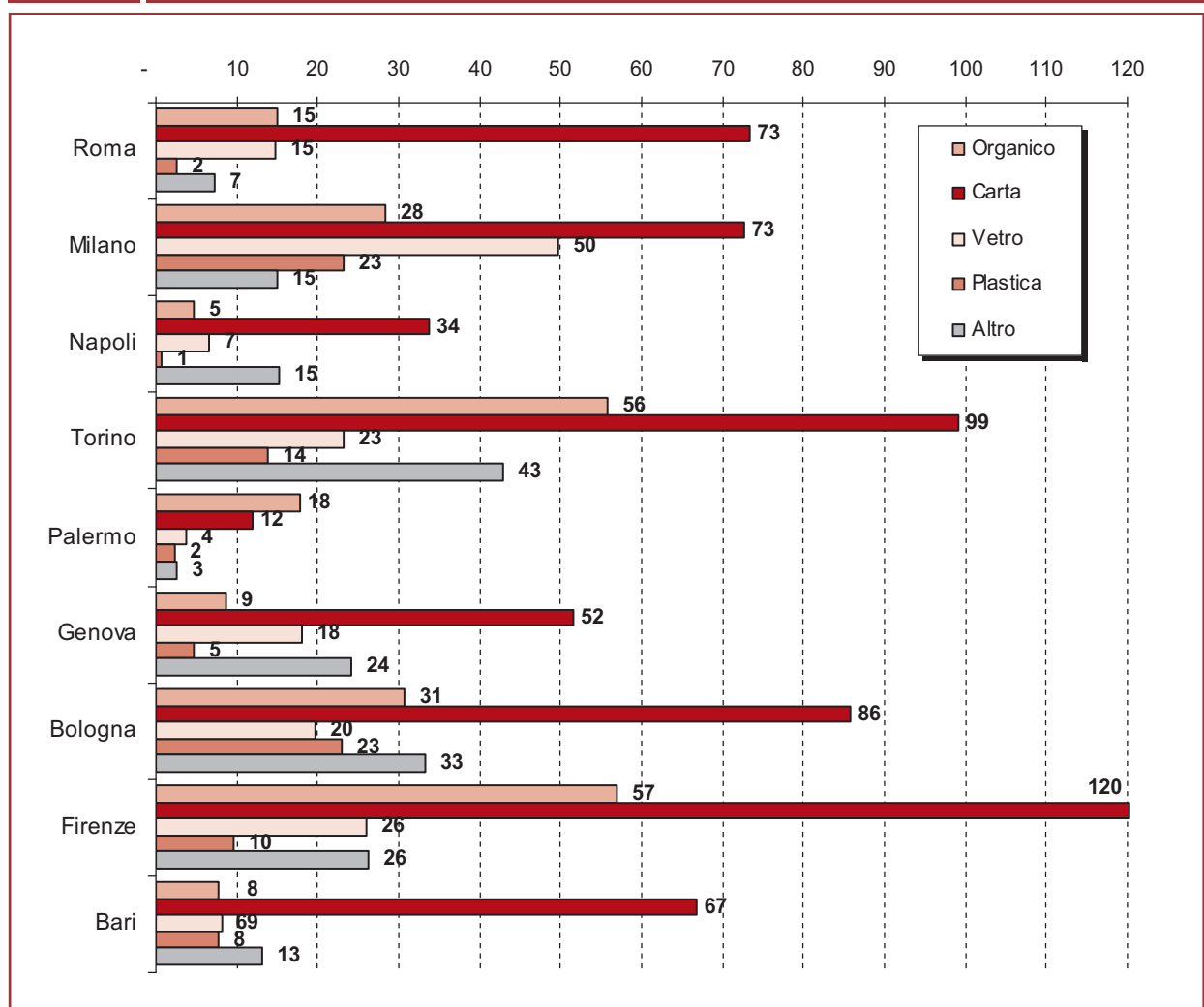
superiore alla media delle grandi città per la carta (73 kg per abitante all'anno, come Milano, ma sensibilmente al di sotto di Firenze e Torino; media 68 kg/abitante), mentre è al di sotto per tutte le altre tipologie, con un *gap* particolarmente accentuato per la plastica (-74% rispetto alla media del campione, pari a 10 kg per abitante) e per l'organico (-40%), frazione quest'ultima particolarmente importante in quanto tipicamente biodegradabile e umida (quindi, se è presente in grandi quantità nell'indifferenziato, lo rende putrescibile e ne abbassa il potere calorifico; vedi Fig. 3.24). I risultati *pro capite* romani sono sensibilmente sotto la media anche per il complesso delle raccolte minori.

Fig. 3.23 Produzione e raccolta dei rifiuti *pro capite* nelle grandi città (kg per abitante, 2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009.

Fig. 3.24 Raccolta differenziata *pro capite* delle principali frazioni merceologiche nelle grandi città (kg per abitante, 2008)

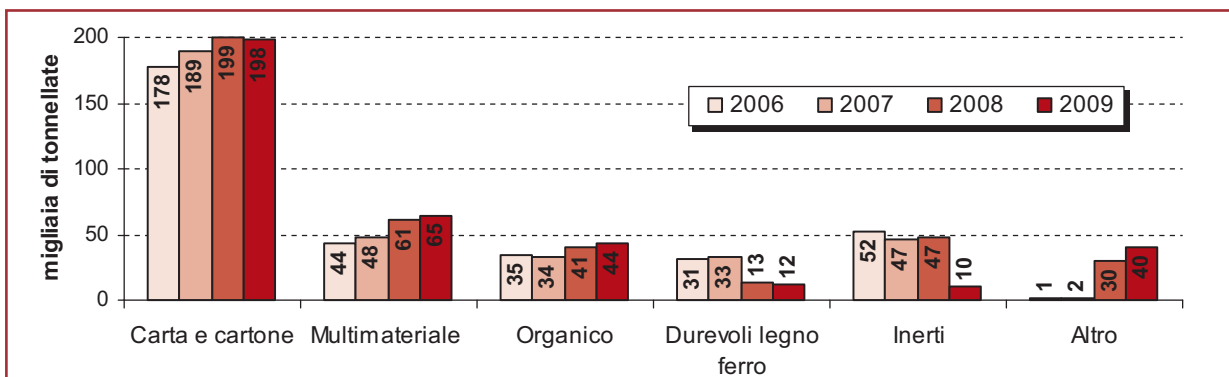


Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009

Data la composizione media dei rifiuti urbani, ci sono dunque i margini per incrementare significativamente la raccolta differenziata di tutte le frazioni. Dal punto di vista dinamico, infatti, le principali raccolte a Roma hanno registrato una spinta positiva fra il 2007 e il

2008, ma poi hanno avuto un rallentamento, particolarmente accentuato per la carta. Analogamente hanno avuto nel complesso le raccolte delle frazioni minori, mentre sono diminuiti inerti e beni durevoli (Fig. 3.25).

Fig. 3.25 Evoluzione della raccolta differenziata delle principali frazioni merceologiche a Roma (migliaia di tonnellate)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Contratto di Servizio fra Comune di Roma e Ama s.p.a.

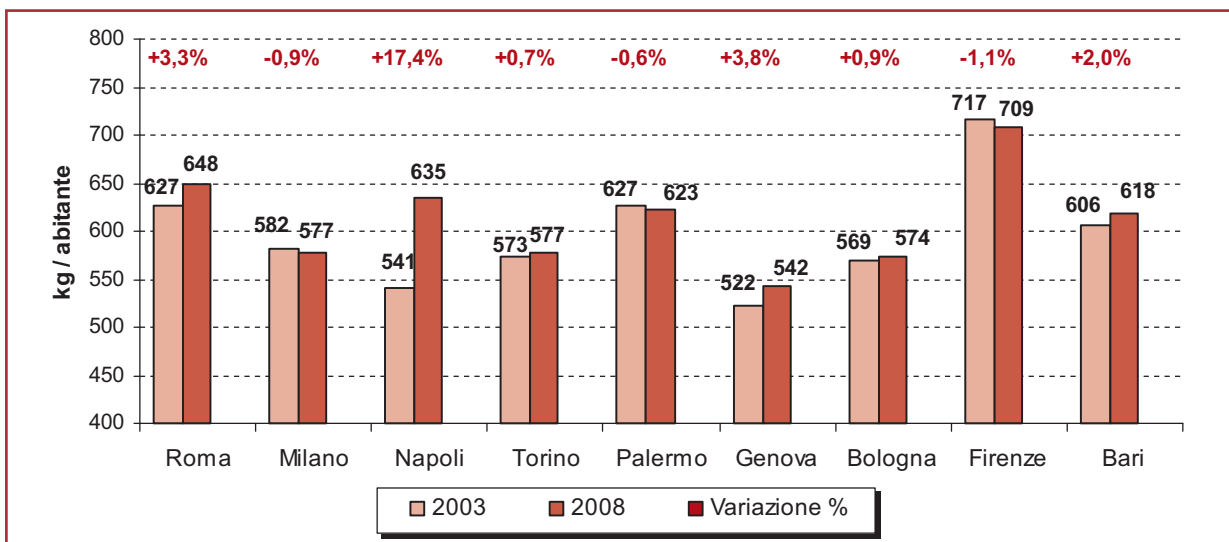
3.6.3 Efficacia

A livello di grandi città, è possibile valutare l'efficacia delle politiche ambientali in tema di prevenzione e gestione dei rifiuti esaminando la variazione di alcuni indici nell'arco di un periodo di tempo. La prevenzione (riduzione dei rifiuti all'origine) è la priorità assoluta dei paesi sviluppati, l'azione che comporta la massima efficacia e il minimo impatto ambientale. Azioni preventive per limitare la produzione dei rifiuti riguardano soprattutto le politiche fiscali e le agevolazioni per la riduzione degli imballaggi e dei beni usa e getta, ma anche l'implemen-

tazione di forme di riutilizzo dei beni in eccesso, soprattutto quelli alimentari e deperibili.

La Fig. 3.26 confronta la produzione complessiva *pro capite* del 2008 con quella del 2003, al fine di evidenziare l'efficacia delle azioni di prevenzione attuate nelle varie città. Nel periodo di riferimento, Milano e Palermo hanno ottenuto una riduzione della produzione per abitante, mentre tutte le altre città hanno visto un aumento più o meno accentuato, dallo 0,7% di Torino al 17,4% di Napoli. Roma, con un aumento del 3,3% si trova leggermente sopra la media (+2,8%).

Fig. 3.26 Efficacia delle politiche di prevenzione nelle grandi città: variazione tra il 2003 e il 2008 della produzione di RSU *pro capite*



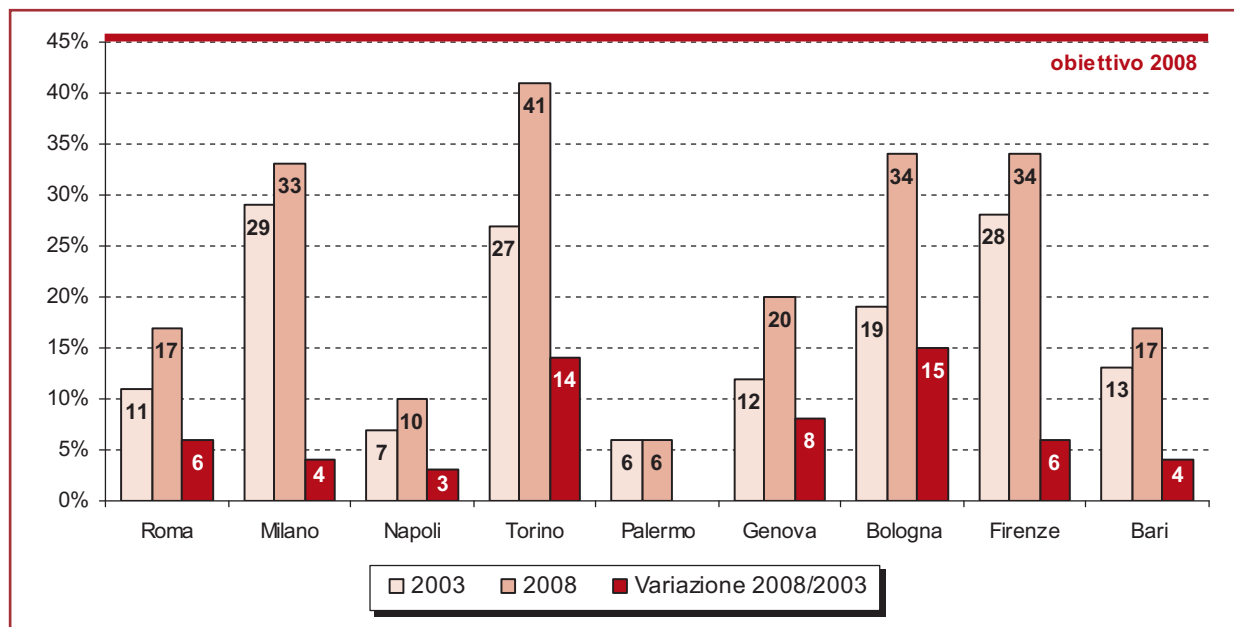
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009.

Per quanto riguarda la differenziazione, nello stesso arco di tempo, tutte le grandi città con l'eccezione di Palermo hanno ottenuto un aumento della percentuale di raccolta differenziata. Roma, con un incremento del 6% è in linea con la media (6,7%), ma

bisogna osservare che ha raggiunto livelli di differenziata paragonabile solo alle città meridionali, mentre fra le città del nord (che hanno livelli di differenziata mediamente più alti), Torino e Bologna hanno registrato incrementi del 14-15% (Fig. 3.27).

Fig. 3.27

Efficacia delle politiche di differenziazione nelle grandi città: variazione tra il 2003 e il 2008 della % di raccolta differenziata



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009.

Un aspetto fondamentale ai fini degli obiettivi di sostenibilità ambientale è la gestione a valle dei flussi di rifiuti (dopo la fase di raccolta) e quindi la loro destinazione finale. La differenziazione, infatti, ha senso per migliorare le caratteristiche delle singole frazioni di rifiuto e per renderle utilizzabili, ma ai fini ambientali è utile solo se i materiali differenziati sono effettivamente recuperati nel circuito industriale come materie prime secondarie o almeno come fonti di energia. In generale, il riutilizzo dei rifiuti differenziati e il trattamento di quelli indifferenziati è finalizzato a minimizzare il ricorso alla discarica.

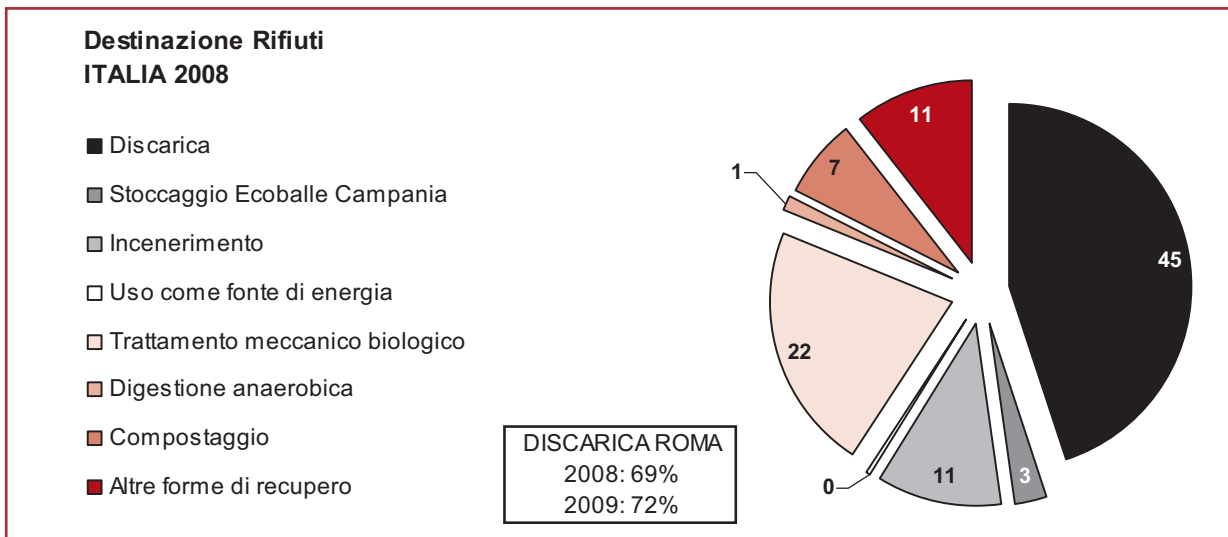
La Fig. 3.28 mostra che in Italia al 2008 la destinazione prevalente dei rifiuti è ancora la discarica (45%, cui si aggiunge il 3% di ecoballe campane di CDR non a norma e quindi da smaltire). Per il resto, il riciclaggio delle frazioni secche in Italia assorbe l'11% dei rifiuti e quello delle frazioni umide (compostaggio) un altro 7%. Altri trattamenti dell'indifferenziato coprono il 22% e l'11% viene valorizzato come fonte energetica mediante incenerimento.

A Roma, lo smaltimento in discarica è nettamente superiore alla media nazionale, assorbendo circa il 70% dei rifiuti prodotti (Fig. 3.29), ma si deve ricordare che la responsabilità della chiusura del ciclo dei rifiuti è condivisa dalle amministrazioni locali con la Regione. Dal punto di vista dell'efficacia delle politiche di minimizzazione della discarica, il Lazio – nonostante la prolungata gestione commissariale – è la terza regione in Italia per percentuale di smaltimento (86%), dopo Molise e Sicilia (rispettivamente, 90% e 89%). La riduzione della discarica è proceduta a Roma fra il 2006 e il 2008, scendendo di circa l'11%, ma ha avuto una battuta di arresto nel 2009, in parte a causa del fermo dell'impianto di incenerimento di Colleferro.

In ogni caso, il ritardo rispetto agli obiettivi ambientali e al resto del paese è preoccupante e sembrerebbe suggerire un cambiamento radicale nelle strategie della chiusura del ciclo o quantomeno una rapida accelerazione delle misure correttive previste.

Fig. 3.28

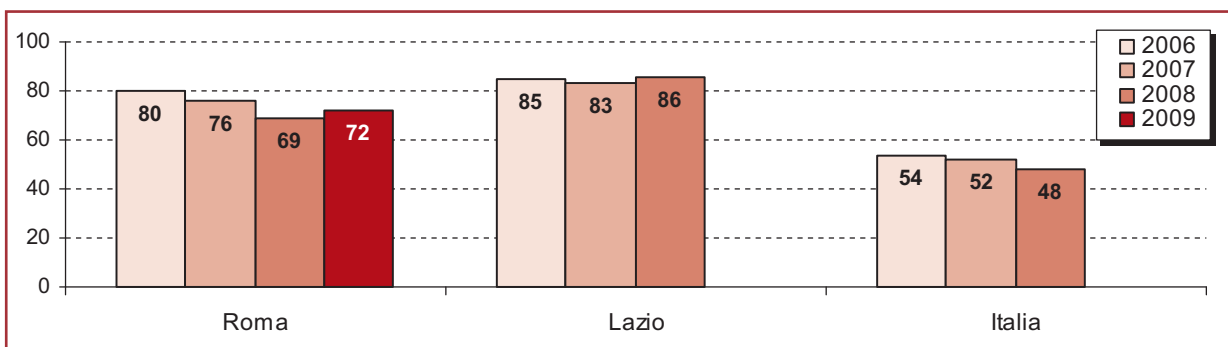
Destinazione dei rifiuti in Italia (2008) e discarica a Roma (2008-2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009, e su dati Ama s.p.a., Bilancio d'esercizio 2010.

Fig. 3.29

Efficacia delle politiche di minimizzazione della discarica a Roma, nel Lazio e in Italia: variazione della % di smaltimento



Nota: il dato nazionale della discarica comprende anche le ecoballe campane.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009.

3.6.4 Efficienza

Il Rapporto Rifiuti 2009 dell'ISPRA presenta, come di consueto, un'analisi del sistema tariffario operata sulle informazioni derivanti dai Piani Finanziari resi disponibili da una parte dei comuni che hanno adottato la tariffa. In base ai dettagli di costo e quantità indicati nei documenti di pianificazione, emergono alcune evidenze sull'andamento dei costi unitari e *pro capite* riferiti al servizio in generale e alle diverse attività operative singolarmente (Fig. 3.30). Fra i comuni campione, le uniche grandi città rappresentate sono Roma e Firenze, evidenziate in chiaro nei grafici di Fig. 3.30, insieme alle medie per categorie dimensionali dei comuni.

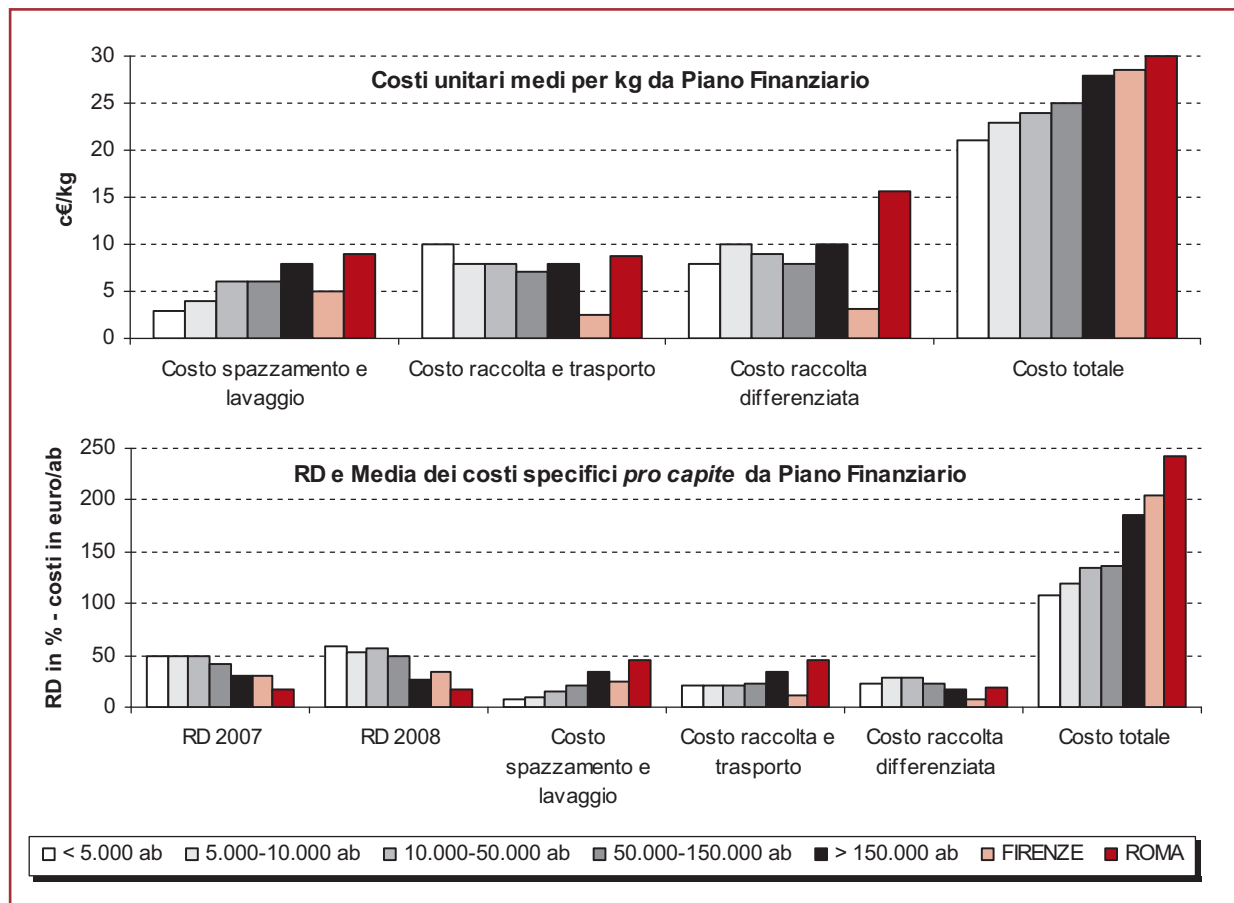
Per quanto riguarda i costi unitari medi per kg, l'andamento per le varie categorie dimensionali suggerisce la presenza di diseconomie di scala per lo spazzamento, mentre per la raccolta (differenziata e indifferenziata) e per il trasporto dei rifiuti non sembra possibile individuare un andamento univoco. In generale, però, i costi totali per kg di rifiuto crescono progressivamente al crescere del bacino servito, confermando che (a differenza di altri servizi, come ad esempio la distribuzione di energia) non si può parlare di soglie minime di efficienza, ma anzi, al contrario, ci si dovrebbe soffermare sull'esistenza e sulla causa di diseconomie di scala e sull'individuazione di soglie massime di efficienza.

Fra le informazioni più interessanti che emergono dallo studio, si legge inoltre una correlazione negativa fra dimensione dei comuni e percentuale di raccolta differenziata, evidenza però più netta nel 2007 che nel 2008. Infine, l'aumento dimensionale del bacino servito determina un aumento dei costi totali *pro capite*, cosa che - essendo per legge prevista la coper-

tura tariffaria integrale dei costi - implica tariffe mediamente più elevate nei centri di grandi dimensioni.

Da tutto ciò si deduce che - sia dal punto di vista dell'efficienza produttiva in senso stretto, sia dal punto di vista dell'efficienza allocativa - grandi dimensioni del bacino da servire comportano maggiori difficoltà organizzative e una gestione più onerosa.

Fig. 3.30 Analisi ISPRA del sistema tariffario: costi unitari e *pro capite* per classi dimensionali dei comuni a tariffa che hanno inviato il Piano Finanziario (2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati ISPRA, Rapporto Rifiuti 2009, Monitoraggio, analisi e valutazioni del sistema tariffario.

3.7 Gas

Il servizio di distribuzione del gas naturale nel Comune di Roma è stato affidato alla Società Italiana per il Gas s.p.a. (Italgas), mediante una concessione trentennale in esclusiva (DCC 13/91), in seguito modificata con un atto aggiuntivo sottoscritto dalle parti (DCC 375/05). La DCC 375/05, fra le altre cose, ha anticipato la scadenza della concessione dal 2021 al 31 dicembre 2009, rispettando in tal modo la scadenza *ex lege* per gli affidamenti di-

retti precedenti la riforma (in ultimo fissata al 31 dicembre 2010), oltre la quale il servizio deve essere affidato tramite gara e con concessione comunale della durata di 12 anni (cfr. Par. 1.7.1). Italgas, controllata al 100% da Eni, è impegnata comunque all'erogazione del servizio nel Comune di Roma (alle stesse condizioni vigenti prima della scadenza della concessione) fino all'entrata in servizio del nuovo gestore.



3.7.1 Analisi di *benchmarking* in relazione al servizio di distribuzione del gas a Roma

Il *benchmarking* che segue è basato su dati dell'Autorità per l'energia (AEEG) riferiti all'anno 2008 (quando Italgas era ancora a tutti gli effetti il concessionario del servizio a Roma) e riguarda gli aspetti dimensionali, di qualità della fornitura e di qualità commerciale dei principali distributori operanti in Italia (con un numero di clienti superiore a 300.000), con il dettaglio Italgas della rete di Roma. Gli aspetti dimensionali e della qualità commerciale sono evidenziati anche per l'attività di vendita, anche se la liberalizzazione di questa fase del servizio rende meno forte il legame fra il territorio e il soggetto venditore collegato al distributore (nel caso di Roma, si tratta di Eni).

In generale, dai confronti il gestore romano emerge come una figura dominante sia nella distribuzione nazionale, sia nella vendita, attraverso la capogruppo Eni. Dal punto di vista dell'efficacia del servizio, mo-

stra un buon andamento della qualità della fornitura (buoni indicatori di continuità), ma non rispetta tutti gli standard previsti per i controlli di sicurezza, sebbene sia molto efficiente nel pronto intervento sia sulla rete che presso le utenze. Dal punto di vista della qualità commerciale, Italgas sulla rete di Roma tende ad essere puntuale per i preventivi e per gli appuntamenti, mentre emergono delle criticità nell'esecuzione dei lavori e nelle operazioni di disattivazione e riattivazione della fornitura.

3.7.2 Dimensione

Italgas è il principale operatore della distribuzione di gas in Italia, servendo circa il 30% del mercato riferito ai grandi distributori. A Roma nel 2008 serviva oltre 1,2 milioni di clienti, che rappresentano circa un quarto del bacino complessivo di utenza della società e oltre il 7% del mercato dei grandi distributori (Tav. 3.28).

Tav. 3.28 Numero di clienti finali dei principali distributori di gas (2008)

Esercenti distribuzione	Numero clienti finali				
	fino a G6	da G10 a G25	da G40	Totale	Quota di mercato
Italgas	4.856.655	77.909	21.644	4.956.208	29,7%
Italgas Rete Roma	1.201.674	23.094	7.607	1.232.375	7,4%
Enel Rete Gas	2.032.640	38.841	8.253	2.079.734	12,5%
Hera	1.050.142	27.701	7.884	1.085.727	6,5%
A2A Reti Gas	812.797	12.234	8.439	833.470	5,0%
Napoletanagas	709.666	4.409	2.008	716.083	4,3%
Italcogim Reti	651.491	4.571	929	656.991	3,9%
Toscana Energia	639.908	12.361	2.484	654.753	3,9%
AES Torino	456.747	11.974	3.276	471.997	2,8%
Enia	375.530	8.914	2.295	386.739	2,3%
ASM Reti	373.869	6.331	1.744	381.944	2,3%
Gas Natural Distribuzione Italia	367.236	1.730	409	369.375	2,2%
Genova Reti Gas	321.975	3.524	2.561	328.060	2,0%
Ascopiave	317.463	7.072	1.612	326.147	2,0%
Altri grandi esercenti	3.369.538	62.565	15.805	3.447.908	20,7%
Totale esercenti > 100.000 clienti	16.335.657	280.136	79.343	16.695.136	100,0%

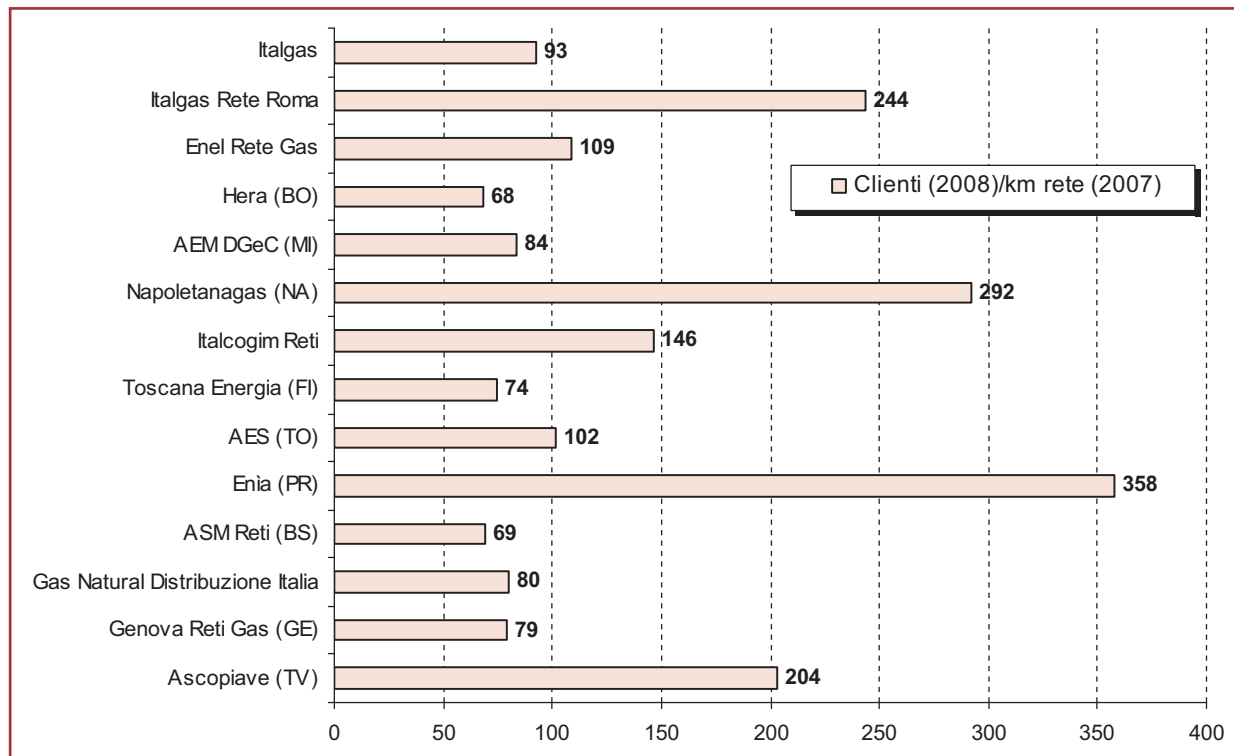
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Un indicatore dimensionale interessante è il numero di punti di riconsegna per km di rete, che dà la misura della redditività dell'impianto (Fig. 3.31). La gestione della rete comporta infatti costi fissi di manutenzione e controllo proporzionali alla lunghezza degli impianti, mentre dal numero di clienti dipendono le entrate. Per quanto riguarda le aree

metropolitane (più densamente popolate) bisogna tuttavia tenere presente che i costi di intervento possono essere più onerosi. Si vede come la rete di Roma presenti una densità di punti di riconsegna fra le più altre di quelle dei grandi distributori, comunque più che doppia rispetto a quella media Italgas.

Fig. 3.31

Punti di riconsegna per km di rete dei principali distributori di gas (clienti 2008 e estensione della rete al 31 dicembre 2007)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Italgas, attraverso Snam Rete Gas, è controllata da Eni s.p.a., società attiva nella vendita (Tav. 3.29), che fornisce gas a oltre 6 milioni di clienti sul territorio nazionale (quasi il 35% dei clienti serviti dai venditori di

grandi dimensioni). Si tratta dunque di un gruppo dominante sia nelle attività monopolistiche (gestione delle reti), sia in quelle liberalizzate (come appunto la produzione e la vendita).

Tav. 3.29 Numero di clienti finali dei principali venditori di gas (2008)

Esercenti vendita	Numero clienti finali				Quota di mercato
	fino a G6	da G10 a G25	da G40	Totale	
Eni	5.932.342	79.838	18.521	6.030.701	34,4%
Enel Energia	2.583.329	40.446	6.908	2.630.683	15,0%
Italcogim Energie	1.565.949	7.891	2.945	1.576.785	9,0%
Hera	950.653	24.432	7.559	982.644	5,6%
A2A Energia	774.292	9.455	5.944	789.691	4,5%
E.ON Energia	594.154	9.247	1.844	605.245	3,5%
Toscana Energia Clienti	591.263	3.994	927	596.184	3,4%
Enia Energia	413.649	8.962	2.368	424.979	2,4%
E.S.T.R.A.	392.062	7.060	2.568	401.690	2,3%
Gas Natural Vendita Italia	372.093	1.783	427	374.303	2,1%
Ascotrade	346.907	6.547	1.584	355.038	2,0%
Iride Mercato	297.656	3.454	2.107	303.217	1,7%
Altri grandi esercenti	2.400.330	45.786	11.804	2.457.920	14,0%
Totale esercenti > 100.000 clienti	17.214.679	248.895	65.506	17.529.080	100,0%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.7.3 Efficacia

L'efficacia del servizio di distribuzione del gas, essendo questo capillarmente diffuso nelle grandi città oggetto del campione di *benchmarking*, è descritta dalla continuità del servizio e dagli indicatori di sicurezza.

Gli indicatori che evidenziano la qualità della fornitura (ovvero la continuità del servizio) sono quelli riferiti alle interruzioni senza preavviso imputabili alla responsabilità del distributore (Tav. 3.30).

Il dettaglio del servizio Italgas a Roma mostra una nu-

merosità delle interruzioni per 1000 clienti e una percentuale di clienti coinvolti 4 volte superiori agli indicatori medi Italgas; rispetto alla media del campione, il numero di interruzioni è sensibilmente inferiore (meno di un quinto), ma la percentuale di clienti coinvolti è più alta, probabile effetto dell'elevata densità di clienti sulla rete romana.

A Roma, nel 2008, circa un'interruzione senza preavviso su tre è prolungata, ma la percentuale di clienti interrotti per interruzioni lunghe è leggermente inferiore alla media.

Tav. 3.30 Indicatori di continuità dei principali distributori di gas: interruzioni senza preavviso del servizio imputabili alla responsabilità dell'esercente (2008)

Esercente	Interruzioni per 1.000 clienti	Clienti interrotti (%)	Interruzioni lunghe (%)	Clienti interrotti per interruzioni lunghe (%)
Italgas	0,05	0,15%	35,5%	36,7%
Italgas Rete Roma	0,19	0,60%	34,9%	35,3%
Enel Rete Gas	0,07	0,03%	30,3%	78,7%
Hera	1,89	0,54%	20,1%	36,2%
A2A Reti Gas	0,02	0,01%	11,8%	3,9%
Napoletanagas	0,03	0,13%	77,3%	92,8%
Italcogim Reti	2,54	0,33%	5,7%	9,6%
Toscana Energia	0,11	0,02%	18,9%	25,0%
AES Torino	0,00	0,00%	-	-
Enia	1,87	0,38%	11,4%	35,8%
ASM Reti	0,97	0,34%	43,8%	61,8%
Gas Natural Distribuzione Italia	3,10	0,62%	24,2%	32,7%
Genova Reti Gas	0,09	0,12%	28,6%	26,7%
Ascopiave	2,15	0,32%	10,1%	20,3%
Media	0,99	0,23%	26,5%	38,4%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Anche la sicurezza è responsabilità del soggetto distributore. Data la rilevanza di questo aspetto del servizio, per gli indicatori di sicurezza l'AEEG prevede dei livelli standard da rispettare (livello base minimo e livello di riferimento obiettivo) e un sistema di regolazione incentivante (Tav. 3.31).

Per le ispezioni e le dispersioni segnalate da terzi è in vigore un meccanismo a punti per cui il punteggio del singolo distributore tiene conto di entrambi gli standard di riferimento, fermo restando che ogni porzione di rete deve essere in ogni caso ispezionata almeno una volta ogni 4 anni.

Gli obblighi riguardanti le misure di odorizzazione e la protezione catodica variano per singole aziende: le prime dipendono dalla consistenza della rete in rapporto al numero di clienti serviti; le reti in acciaio in AP

e MP devono essere interamente protette, mentre per le reti BP che al 2006 non erano ancora protette è previsto un adeguamento progressivo che deve arrivare ad una protezione minima del 95% entro il 2015. Il pronto intervento deve avvenire tassativamente entro un'ora se la perdita si verifica a valle del punto di consegna; se il guasto riguarda la rete l'ora deve essere rispettata almeno nel 90% dei casi. È stato poi aggiunto uno standard del 95% per gli interventi in seguito a chiamate telefoniche: se tale standard non viene rispettato porta al pagamento di una penale di 500 euro per ogni caso eccedente i 60 minuti.

Per quanto riguarda gli indicatori di sicurezza 2008 di Italgas sulla rete di Roma, si osserva che la percentuale di rete in alta e media pressione (AP e MP) ispezionata è inferiore allo standard minimo e anche alla

media del campione, mentre quella della rete in bassa pressione (BP) è superiore alla media e vicina al livello di riferimento. Le dispersioni sono nettamente superiori alla media, sia quelle riscontrate sulla rete ispezionata (più di una dispersione ogni 2 km di rete ispezionata), sia quelle segnalate da terzi per km di rete totale, indicatore più significativo che non dovrebbe superare il valore 0,8 e dovrebbe tendere all'obiettivo di 0,1 dispersioni per km di rete, mentre il valore Italgas romano per il 2008 è pari a 2,41.

Le misure di odorizzazione sono state 3 ogni 100 clienti finali e la rete in acciaio con protezione catodica è pari al 66%.

Gli indicatori di sicurezza più soddisfacenti sono quelli riferiti al pronto intervento. Per gli interventi sulla rete, lo standard dell'ora è rispettato nel 99% dei casi con un tempo medio inferiore ai 40 minuti; per quelli a valle del punto di consegna, il tempo medio è 40 minuti.

Tav. 3.31 Indicatori di sicurezza dei principali distributori di gas (2008)

Esercente	Rete ispezionata		Dispersioni		Odorizzazione	Protezione catodica	Pronto intervento su rete		Pronto intervento a valle del punto di consegna	
	RI (%)		per km RI	da terzi / km rete	misure / 1.000 clienti finali	% rete protetta	% rispetto	tempo effett. medio (min)	richieste per 1.000 clienti finali	tempo effett. medio (min)
	MP/AP	BP								
Aeeg Livello Base	30	20	-	0,8	*	**	90	60	-	60
Aeeg Liv. riferimento	90	70	-	0,1			95			
Italgas	44,2	39,0	0,08	0,07	0,8	97,0	99,3	36,2	0,9	37,5
Italgas Rete Roma	24,7	62,2	0,58	2,41	0,3	66,2	99,2	38,7	1,1	40,5
Enel Rete Gas	53,5	52,6	0,01	0,06	2,7	74,8	99,3	35,1	0,8	33,2
Hera	71,8	63,7	0,07	0,08	0,9	95,1	97,1	32,1	1,1	29,1
A2A Reti Gas	98,1	82,9	0,01	0,47	0,5	63,7	94,1	29,0	2,5	15,4
Napoletanagas	37,6	48,7	0,03	0,16	0,6	89,8	97,7	38,4	0,3	41,6
Italcogim Reti	48,9	50,2	0,00	0,02	3,5	100,0	99,8	31,9	1,7	30,9
Toscana Energia	43,3	34,7	0,04	0,11	0,8	89,4	98,0	38,5	0,7	38,6
AES Torino	17,7	34,1	0,08	0,15	0,5	96,7	98,7	38,0	2,5	38,0
Enia	40,7	44,8	0,01	0,04	1,9	96,2	99,1	31,2	0,4	28,7
ASM Reti	46,9	35,9	0,05	0,10	5,1	80,6	99,9	35,0	2,6	39,1
Gas Natural Distr Italia	36,5	47,5	0,00	0,03	1,2	100,0	98,2	34,2	3,6	34,1
Genova Reti Gas	34,4	33,1	1,44	0,50	0,7	18,5	95,9	34,6	0,7	33,4
Ascopiave	33,9	31,7	0,01	0,01	1,4	100,0	99,0	34,0	1,3	31,6
Media	46,7	46,1	0,14	0,14	1,6	84,8	98,2	34,5	1,5	33,2

(*) Il numero minimo di misure di odorizzazione annue che le singole aziende devono mettere in atto dipende dalla consistenza delle rispettive reti in rapporto al numero di clienti serviti, secondo una formula e alcuni coefficienti stabiliti dall'AEEG.

(**) Le reti AP e MP in acciaio devono essere interamente protette. Tale obbligo vale per tutte le aziende, mentre per le reti BP non protette al 2006 è previsto un piano di adeguamento progressivo che deve portare all'estensione della protezione al 95% delle reti BP entro il 2015.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.7.4 Qualità commerciale

L'AEEG regola la qualità commerciale stabilendo tempi standard di esecuzione delle prestazioni richieste dal cliente. Per le prestazioni più importanti, sono previsti indennizzi automatici che gli esercenti devono

accreditare in bolletta al cliente ogni volta che la prestazione supera il tempo standard previsto. Per le altre prestazioni, invece, viene stabilita una percentuale di prestazioni che devono rispettare il tempo standard, ma per il singolo adempimento fuori standard non sono previsti indennizzi. La maggior parte

delle prestazioni regolate sono di responsabilità del distributore, ma alcune riguardano anche il venditore. Nelle tavole che seguono, le *performance* di qualità commerciale dei principali distributori e dei principali venditori nel 2008 sono riferite alle richieste dei clienti domestici alimentati in BP con contatori fino a G6.

La Tav. 3.32 riporta le percentuali di adempimenti fuori standard e i tempi medi effettivi di adempimento per le prestazioni di responsabilità del distributore, soggette a indennizzo automatico.

Per quanto riguarda le *performance* di Italgas sulla rete romana, le richieste di preventivazione sono soddisfatte mediamente entro lo standard, con tempi medi inferiori sia alla media dei grandi distributori, sia all'indice generale Italgas e, soprattutto, con percentuali fuori standard molto basse; sono invece basse, ma superiori alla media, le percentuali di adempimenti fuori standard per la puntualità sugli appuntamenti personalizzati (che prevede un ritardo massimo di 2 ore) e per l'attivazione della fornitura, i cui tempi medi di esecuzione rispettano comunque lo standard.

Presentano invece ritardi più frequenti l'esecuzione di lavori semplici, la riattivazione della fornitura in seguito a sospensione per morosità e la disattivazione della fornitura. Per l'esecuzione dei lavori il tempo medio di esecuzione a Roma è di quasi 12 giorni a fronte di uno standard massimo di 10 giorni, con una percentuale di adempimenti in ritardo del 4,5%; da notare che il tempo di esecuzione medio a Roma è esattamente il doppio rispetto alla media dei grandi distributori. Per la riattivazione in caso di morosità, il tempo medio a Roma è di 6 giorni (3,4% delle prestazioni fuori standard), contro uno standard di 2 giorni e una media del campione di poco più di un giorno. La disattivazione della fornitura su richiesta del cliente dovrebbe infine essere garantita entro 5 giorni e in media i grandi distributori ci mettono quasi 3 giorni: a Roma per il 2008 invece il tempo medio di esecuzione è stato pari a più di 12 giorni, con una percentuale di fuori standard però molto bassa (il che significa un ritardo particolarmente accentuato ma limitato a pochi casi).

Tav. 3.32 Indicatori di qualità commerciale per le prestazioni soggette ad indennizzo automatico di responsabilità dei distributori di gas, riferiti ai clienti finali alimentati in BP con gruppo di misura fino a G6 (2008)

Prestazioni	Preventivaz. lavori semplici		Preventivaz. lavori complessi		Esecuzione lavori semplici		Attivazione della fornitura		Disattivazione della fornitura		Riattivazione della fornitura per morosità		Puntualità per appuntamenti personalizzati
	Standard AEEG	15 gg lav	40 gg lav	10 gg lav	10 gg lav	5 gg lav	2 gg feriali	2 ore					
Prestazioni effettive medie	FS%	gg	FS%	gg	FS%	gg	FS%	gg	FS%	gg	FS%	gg	FS%
Italgas	1,2	5,7	0,8	8,8	2,8	5,9	1,1	4,7	0,8	2,4	2,7	1,3	0,9
Italgas Rete Roma	0,4	5,0	0,0	5,8	4,5	11,8	1,0	8,7	0,6	12,3	3,4	5,9	1,5
Enel Rete Gas	1,6	6,2	4,0	23,3	3,6	10,2	1,4	3,9	1,5	2,2	0,6	0,9	0,1
Hera	7,3	9,4	0,9	9,0	21,6	13,0	1,0	5,5	5,1	4,0	1,3	1,3	0,8
A2A Reti Gas	0,9	4,2	2,6	9,4	0,8	5,4	0,1	5,3	0,0	3,3	0,0	1,7	0,2
Napoletanagas	1,4	6,6	0,0	8,9	1,7	5,3	0,6	4,5	0,3	3,3	3,7	1,4	0,5
Italcogim Reti	0,2	3,3	0,0	4,7	3,4	4,6	0,4	5,6	0,0	2,1	0,9	1,6	0,0
Toscana Energia	1,4	5,8	1,7	8,6	1,5	4,7	0,3	3,2	0,2	2,1	0,9	1,0	0,3
AES Torino	0,1	6,2	0,0	18,7	0,7	4,4	0,3	4,9	0,0	1,8	2,6	1,6	0,3
Enia	1,5	7,2	0,0	11,0	1,2	4,7	0,3	3,7	1,3	2,9	0,0	0,4	0,0
ASM Reti	0,0	2,9	0,0	6,1	1,7	4,0	0,0	3,4	0,1	3,3	0,0	0,6	0,0
Gas Natural Distr Italia	0,0	0,2	0,0	2,0	0,1	2,6	0,3	1,6	0,6	3,2	0,4	1,3	0,0
Genova Reti Gas	0,6	4,6	0,0	8,3	0,8	4,8	0,0	5,2	4,6	3,9	0,0	0,3	2,5
Ascopiave	0,5	6,0	0,0	10,5	4,3	6,6	0,6	8,1	0,2	2,2	0,2	1,0	0,0
Media	1,3	5,3	0,8	9,9	3,4	5,9	0,5	4,6	1,1	2,8	1,0	1,1	0,4

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

La Tav. 3.33 presenta un quadro sintetico degli indennizzi corrisposti dai principali distributori per mancato rispetto degli standard di qualità commerciale. Complessivamente nel 2008 Italgas ha corrisposto 574 indennizzi ai clienti domestici romani, per un importo complessivo di quasi 29mila euro. Andando ad esaminare gli indicatori costruiti sugli indennizzi, la spesa del distributore romano risulta sempre inferiore o uguale alla media, soprattutto a causa degli alti indennizzi unitari a carico di Enel, Hera, Napoletanagas e Gas Natural. Al contrario, le migliori *performance* di qualità commerciale sono riferite a Asm Reti.

L'importo medio per indennizzo dà la misura del tempo medio di accredito dell'importo sulla bolletta del cliente, in quanto esistono dei tempi entro i quali tale accredito deve venire effettuato che, se non rispettati, danno luogo a progressivi aumenti dell'importo dovuto. Ciò significa che più l'importo per indennizzo è basso, più l'azienda ha rispettato i tempi di

accredito. Per questo indicatore, Italgas a Roma (circa 50 euro) si trova in media, fra il minimo di Asm (34) e il massimo di Enel Rete Gas (75).

L'importo medio per prestazione richiesta informa sinteticamente circa l'incidenza delle prestazioni eseguite in ritardo sul totale delle richieste, comprendendo quindi anche eventuali ritardi di corresponsione degli indennizzi. In questo caso, l'indicatore di Roma è perfettamente in media, anche se escludendo le punte (Enel e Hera), la media scende significativamente.

L'ultimo indicatore, importo medio di indennizzi per cliente, non fornisce informazioni sulla qualità commerciale del distributore, bensì indirettamente sulla capacità dell'azienda di ammortizzare la spesa per indennizzi, in quanto la dimensione della clientela approssima la redditività. La spesa per cliente piuttosto bassa di Italgas a Roma in questo senso evidenzia lo scarso peso della spesa complessiva per indennizzi rispetto al bacino di utenza.

Tav. 3.33 Indennizzi automatici per mancato rispetto degli standard su prestazioni di qualità commerciale versati a clienti finali alimentati in BP, con gruppo di misura fino a G6, da parte dei principali distributori di gas: tavola sintetica (2008)

Grandi esercenti	Indennizzi totali (n.)	Importo totale (€)	€/indennizzo	€/prestazione richiesta	€cent/cliente
Italgas	3.387	147.390	43,52	0,46	3,03
Italgas Rete Roma	574	28.830	50,23	0,61	2,32
Enel Rete Gas	4.568	340.950	74,64	1,88	16,77
Hera	3.512	182.100	51,85	2,04	17,34
A2A Reti Gas	168	9.240	55,00	0,14	1,14
Napoletanagas	522	36.720	70,34	0,73	5,17
Italcogim Reti	396	16.590	41,89	0,29	2,55
Toscana Energia	322	14.370	44,63	0,32	2,25
AES Torino	90	4.470	49,67	0,16	0,98
Enia	308	13.170	42,76	0,35	3,51
ASM Reti	47	1.590	33,83	0,05	0,43
Gas Natural Distr Italia	99	7.170	72,42	0,14	1,95
Genova Reti Gas	383	19.050	49,74	0,89	5,92
Ascopiave	190	14.490	76,26	0,52	4,56
Media			54,35	0,61	5,05

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Le prestazioni di responsabilità dei distributori non soggette ad indennizzo automatico sono infine l'esecuzione di lavori complessi, la verifica del gruppo di misura e la risposta a reclami e richieste scritte per le attività connesse alla distribuzione (Tav. 3.34).

Fra queste prestazioni, a Roma nel 2008 è stata particolarmente critica la verifica dei gruppi di misura, che in media ha richiesto circa due mesi e mezzo ad intervento, contro uno standard di 10 giorni lavorativi,

per un'incidenza degli interventi in ritardo pari a circa 2 interventi su 3. L'esecuzione di lavori complessi, invece ha richiesto in media tempi significativamente superiori alla media dei grandi distributori, anche se solo di poco superiori allo standard, con una percentuale di rispetto ancora troppo bassa. Sono invece pienamente rispettati gli standard relativi alla risposta a richieste e reclami scritti, con tempi effettivi inferiori alla media e allo standard e una percentuale di rispetto superiore agli obiettivi.

Tav. 3.34 Indicatori di qualità commerciale per le prestazioni non soggette ad indennizzo automatico di responsabilità dei distributori di gas, riferiti ai clienti finali alimentati in BP con gruppo di misura fino a G6 (2008)

Prestazioni	Esecuzione lavori complessi		Verifica del gruppo di misura		Risposta a reclami e richieste scritte		
	Standard AEEG	60	85%	10	90%	20	90%
Prestazioni medie effettive degli esercenti	giorni lav.	% rispetto	giorni lav.	% rispetto	giorni lav.	% rispetto	
Italgas	26,8	89,0	10,5	79,8	7,8	96,6	
Italgas Rete Roma	60,9	71,0	72,5	32,2	8,3	96,2	
Enel Rete Gas	37,5	95,2	13,3	52,9	16,7	97,9	
Hera	10,1	98,5	9,1	81,8	3,5	96,6	
A2A Reti Gas	9,4	98,4	5,2	92,9	13,4	94,2	
Napoletanagas	17,7	96,4	18,8	48,2	14,4	98,8	
Italcogim Reti	0,0	-	0,0	-	20,4	63,5	
Toscana Energia	13,5	96,6	14,2	46,8	8,9	96,4	
AES Torino	21,0	85,7	4,8	88,0	12,0	89,4	
Enià	7,7	100,0	6,8	91,3	16,6	71,4	
ASM Reti	11,0	100,0	2,3	100,0	8,7	100,0	
Gas Natural Distribuzione Italia	18,2	100,0	0,0	0,0	11,1	90,8	
Genova Reti Gas	35,1	92,9	33,8	47,7	5,0	100,0	
Ascopiave	16,3	100,0	17,9	37,8	12,7	88,9	
Media	17,3	96,1	10,5	63,9	11,6	91,1	

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Gli indicatori di qualità commerciale riferiti alla vendita sono solo due (Tav. 3.35): le rettifiche di fatturazione sono soggette ad indennizzo automatico, mentre la risposta a richieste e reclami riguardanti la vendita non lo è.

Le rettifiche di fatturazione devono avvenire entro 3 mesi. Eni, il soggetto venditore collegato al distributore romano, ha adempiuto mediamente in un mese, con una percentuale di fuori standard non bassa (2,6%), ma inferiore alla media, influenzata negativamente da Italcogim (una rettifica su due in ritardo) e Enel Energia (una rettifica su cinque). Per la risposta a reclami e richieste, invece, Eni rispetta sia i tempi massimi previsti (20 giorni), sia la percentuale minima prevista (90%).

Il quadro sintetico degli indennizzi per la vendita si riferisce dunque solo alle rettifiche di fatturazione (Tav. 3.36). Da notare che molti dei grandi venditori non hanno mai superato i tempi previsti, non incorrendo affatto nell'onere della corresponsione di indennizzi.

Eni ha invece corrisposto indennizzi, ma gli indicatori sono abbastanza buoni. L'importo medio per indennizzo è inferiore alla media del campione e inferiore anche all'importo riferito a Italgas per la vendita (cfr. Tav. 3.33), il che significa un rispetto mediamente buono dei tempi di accredito al cliente. La spesa per prestazione richiesta, invece, è sensibilmente inferiore alla media, ma superiore a quella di Italgas, mentre l'importo medio per cliente è molto basso evidenziando uno scarso impatto della spesa per indennizzi sul giro d'affari della società.

Tav. 3.35 Indicatori di qualità commerciale di responsabilità dei venditori di gas, riferiti ai clienti finali alimentati in BP con gruppo di misura fino a G6 (2008)

Prestazioni	Rettifiche di fatturazione				Risposta a reclami e richieste scritte	
	90 gg. Solari				20	90%
Standard AEEG					gg. lav.	% rispetto
Prestazioni medie effettive dei venditori	% fuori standard	Tempo medio effettivo	Numero indennizzi automatici	Importo (€)	gg. lav.	% rispetto
Eni	2,6%	29,2	745	31.785	18,2	90,9%
Enel Energia	19,5%	63,4	485	15.210	25,0	63,7%
Italcogim Energie	50,0%	56,5	17	2.460	31,3	54,3%
Hera	0,4%	6,9	14	3.570	20,2	79,9%
A2A Energia	0,4%	6,0	3	360	22,5	86,6%
E.ON Energia	0,0%	12,4	0	0	13,4	99,1%
Toscana Energia Clienti	0,0%	47,2	0	0	19,7	67,2%
Enià Energia	1,4%	50,1	1	150	12,5	90,4%
E.S.TR.A.	0,0%	24,8	0	0	8,4	94,2%
Gas Natural Vendita Italia	2,9%	23,6	4	150	17,2	94,4%
Ascotrade	0,0%	49,9	0	0	5,5	97,9%
Iride Mercato	0,0%	47,0	0	0	17,4	100,0%
Media	6,4%	34,8	105,8	4.474	17,6	84,9%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Tav. 3.36 Indennizzi automatici per mancato rispetto degli standard su prestazioni di qualità commerciale versati a clienti finali alimentati in BP, con gruppo di misura fino a G6, da parte dei principali venditori di gas: tavola sintetica (2008)

Prestazioni medie effettive dei venditori	Indennizzi totali (n.)	Importo totale (€)	€/indennizzo	€/prestazione richiesta	€cent/cliente
Eni	745	31.785	42,66	1,11	0,54
Enel Energia	485	15.210	31,36	6,01	0,59
Italcogim Energie	17	2.460	144,71	72,35	0,16
Hera	14	3.570	255,00	0,84	0,38
A2A Energia	3	360	120,00	0,42	0,05
E.ON Energia	-	-	-	-	-
Toscana Energia Clienti	-	-	-	-	-
Enià Energia	1	150	150,00	2,14	0,04
E.S.TR.A.	-	-	-	-	-
Gas Natural Vendita Italia	4	150	37,50	1,10	0,04
Ascotrade	-	-	-	-	-
Iride Mercato	-	-	-	-	-
Media			65,10	7,00	0,15

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.8 Energia elettrica

Come noto, il sistema elettrico è diviso in attività diversamente organizzate. La produzione e la vendita sono attività liberalizzate, la trasmissione è gestita da TERNA (monopolista nazionale a controllo pubblico) e la distribuzione è gestita da imprese locali su concessione nazionale. Le attività che più direttamente incidono sulla qualità del servizio al cliente finale a livello locale sono la distribuzione (continuità e rapporti commerciali riguardanti l'infrastruttura) e la vendita (per i rapporti commerciali riguardanti il contratto; il venditore finale è inoltre l'unico referente del cliente, anche per le questioni che riguardano l'infrastruttura, di cui diventa portavoce verso il distributore).

Il soggetto distributore che opera nel Comune di Roma è Acea Distribuzione s.p.a., mentre l'azienda del gruppo Acea che si occupa della vendita ai clienti finali è AceaElectrabel Elettricità s.p.a.

L'approfondimento che segue è tuttavia più detta-

gliato per Acea Distribuzione, in quanto concessionario monopolista del servizio di distribuzione elettrica, mentre la liberalizzazione della vendita rende meno significativo il legame fra il venditore e il territorio di residenza dei clienti.

La Tav. 3.37 fornisce le principali informazioni dimensionali relative ad Acea Distribuzione. Innanzitutto, al 2008 si registra un lieve incremento dei clienti serviti rispetto al 2007 (+0,7%), più accentuato per le utenze esterne al territorio del Comune di Roma (ambiti a media e bassa concentrazione).

Fra il 2007 e il 2009, l'energia distribuita è complessivamente aumentata (+2%), ma nel 2008 aveva toccato il massimo del periodo, superando i 12mila GWh. Nel triennio, l'energia destinata alla maggior tutela è sensibilmente diminuita (-20%), mentre quella per il mercato libero è andata aumentando (+26%).

Tav. 3.37 Dimensioni di Acea Distribuzione: clienti e energia immessa in rete

Clienti (n.)	2007	2008	2009	Variatz. % 2007-08	Composizione 2008
Totale, di cui:	1.577.535	1.588.959	n.d.	0,7%	100,0%
<i>Territori Alta Concentrazione</i>	<i>1.310.265</i>	<i>1.313.618</i>	<i>n.d.</i>	<i>0,3%</i>	<i>82,7%</i>
<i>Territori Media Concentrazione</i>	<i>191.807</i>	<i>197.167</i>	<i>n.d.</i>	<i>2,8%</i>	<i>12,4%</i>
<i>Territori Bassa Concentrazione</i>	<i>72.776</i>	<i>75.419</i>	<i>n.d.</i>	<i>3,6%</i>	<i>4,7%</i>
Energia immessa in rete (GWh)	2007	2008	2009	Variatz. % 2007-09	Composizione 2009
Totale, di cui:	11.747,1	12.012,5	11.982,9	2,0%	100,0%
<i>destinata alla maggior tutela</i>	<i>6.147,1</i>	<i>5.311,3</i>	<i>4.917,9</i>	<i>-20,0%</i>	<i>41,0%</i>
<i>destinata al mercato libero</i>	<i>5.597,7</i>	<i>6.698,8</i>	<i>7.062,3</i>	<i>26,2%</i>	<i>58,9%</i>
<i>destinata a Distributori sottes*</i>	<i>2,3</i>	<i>2,4</i>	<i>2,7</i>	<i>17,8%</i>	<i>0,0%</i>

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG e dati Acea Distribuzione.

La Tav. 3.38 riporta le voci di conto economico del bilancio di esercizio 2009 di Acea Distribuzione in comparazione con il 2008. A fronte di un aumento dei ricavi da vendite e prestazioni, il valore della produzione ha registrato un lieve decremento (-0,2%); contemporaneamente i costi sono aumentati del 3,5% (tutte le voci sono aumentate esclusa quella per materiali), dando luogo a un risultato operativo ancora largamente positivo, ma in diminuzione del 13% rispetto al 2008 (Fig. 3.32).

Anche il risultato prima delle imposte e l'utile sono in

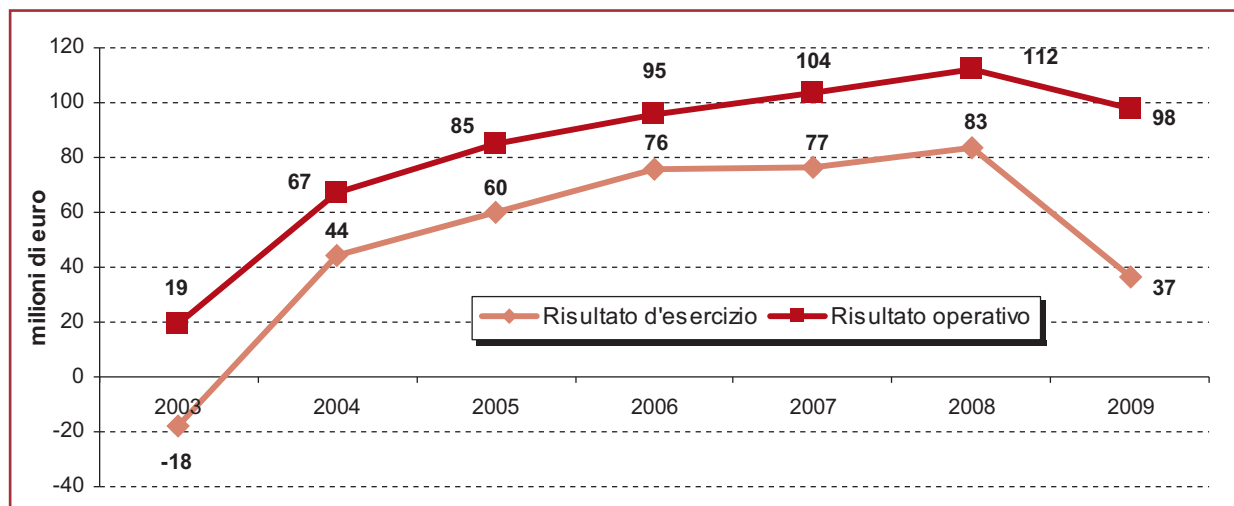
diminuzione (rispettivamente -20% e -56%). La diminuzione dell'utile, ancora però significativo, è dovuta anche all'incidenza delle imposte, mentre nel 2008 la voce imposte era negativa.

Anche per quanto riguarda gli investimenti (Tav. 3.39), si registra un andamento crescente dal 2003 (66 milioni di euro), con un massimo al 2007 (123 milioni). Dal 2008 è iniziata una lieve diminuzione che ha portato il volume complessivo di investimenti 2009 a 112 milioni di euro.

Tav. 3.38 Acea Distribuzione: conto economico (migliaia di €)

Voci di conto economico	2008	2009	Variaz. % 2008-09
<i>Ricavi da vendite e prestazioni</i>	424.128	431.516	1,7%
Valore della produzione (A)	494.528	493.501	-0,2%
<i>Costi per materiali</i>	57.600	41.458	-28,0%
<i>Costi per servizi</i>	108.855	109.263	0,4%
<i>Costi per godimento beni di terzi</i>	3.853	3.933	2,1%
<i>Costi per il personale</i>	88.132	90.181	2,3%
<i>Ammortamenti e svalutazioni</i>	107.453	112.706	4,9%
<i>Altri costi</i>	16.311	38.133	133,8%
Costi della produzione (B)	382.204	395.674	3,5%
Risultato operativo (C=A-B)	112.325	97.826	-12,9%
Proventi e oneri finanziari (D)	-31.358	-31.699	-1,1%
Rettifiche di valore di attività finanziarie (E)	0	0	0,0%
Proventi e oneri straordinari (F)	-118	-1.084	-818,6%
Risultato prima delle imposte (G=C+D+E+F)	80.849	65.043	-19,6%
Imposte (H)	-2.419	28.316	1270,6%
UTILE/(PERDITA) dell'esercizio (I=G-H)	83.268	36.727	-55,9%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

Fig. 3.32**Acea Distribuzione: evoluzione del risultato operativo e del risultato d'esercizio (milioni di €)**

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

Tav. 3.39 Investimenti di Acea Distribuzione sulla rete elettrica romana (migliaia di €)

Investimenti	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Investimenti immateriali	1.589	1.237	1.384	1.034	1.492	5.985	7.762
Investimenti materiali, di cui:	64.493	78.050	87.080	112.126	121.836	116.673	104.407
<i>terreni e fabbricati</i>	nd	1.434	1.273	1.710	2.760	2.659	4.376
<i>impianti e macchinari</i>	nd	35.212	39.202	39.230	48.735	47.198	47.706
<i>attrezzature industriali e commerciali</i>	nd	26.345	30.984	61.740	65.505	61.657	49.099
<i>altri beni</i>	nd	3.233	1.773	510	860	1.108	443
<i>immobilizzazioni in corso e acconti</i>	nd	11.826	13.848	8.936	3.976	4.141	2.783
Investimenti totali	66.082	79.287	88.464	113.160	123.328	122.658	112.169

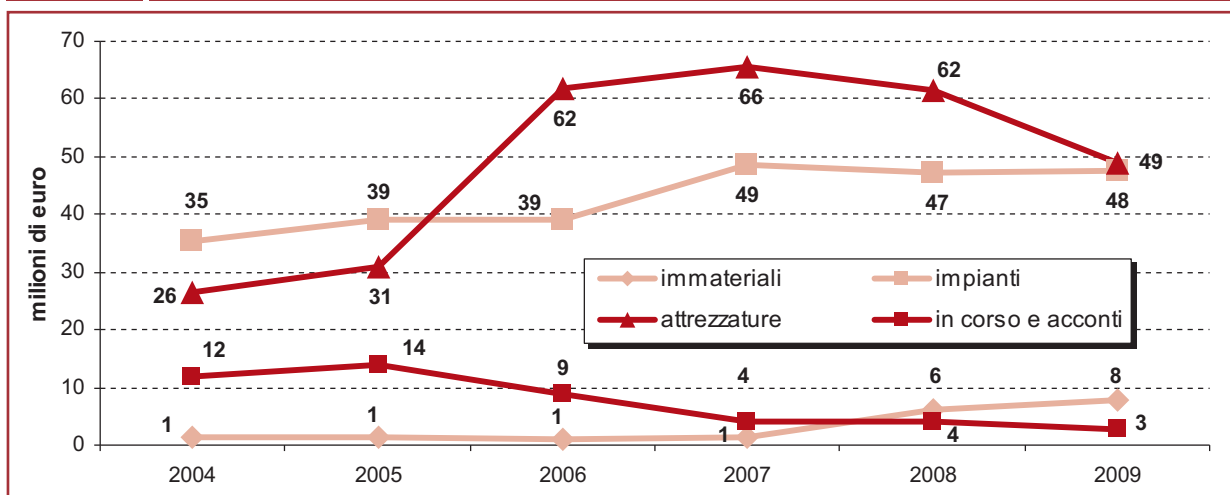
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

Dal punto di vista della composizione della spesa per investimenti, si osserva che nell'ultimo biennio è aumentata quella in beni immateriali, mentre è diminuita quella riferita ai beni materiali e specificatamente quella in attrezzature industriali e commerciali, mentre è rimasta stabile quella in impianti e macchinari. La Fig. 3.33 illustra l'andamento delle principali voci di investimento nell'intero periodo 2003/2009.

Per quanto riguarda in particolare gli investimenti per la sostituzione dei vecchi contatori con quelli di-

gitali – che consentono l'applicazione delle tariffe multiorarie, il controllo in tempo reale dei consumi da parte dei clienti e la telelettura da parte dell'azienda – la Tav. 3.40 riporta la realizzazione progressiva nel tempo del piano di installazione di Acea Distribuzione. Al 2009 sono installati oltre 1,3 milioni di contatori; il piano dovrebbe essere completato entro il 2011 con la sostituzione di altri 250 mila contatori, di cui 150 mila nel primo anno e 100 mila nel secondo.

Fig. 3.33 Investimenti di Acea Distribuzione: beni immateriali, impianti e macchinari, attrezzature industriali e commerciali, immobilizzazioni in corso e acconti (milioni di €)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

Tav. 3.40 Evoluzione del piano di installazione dei contatori digitali a Roma

Contatori digitali complessivamente installati al 2007	Installati 2008	Installati 2009	Previsione 2010	Previsione 2011	Totale
849.000	319.000	166.000	150.000	100.000	1.584.000

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

3.8.1 Analisi di benchmarking in relazione al servizio di distribuzione dell'energia elettrica a Roma

In generale, si osserva che Acea Distribuzione presenta una buona gestione economica; per quanto riguarda il benchmarking con gli altri grandi distributori, sul fronte della qualità, bisogna distinguere quella tecnica (continuità del servizio), ancora critica, da quella commerciale, per cui la società romana presenta invece ottimi risultati.

AceaElectrabel Elettricità emerge dal benchmarking meno positivamente, in quanto – a parte le perdite economiche registrate negli ultimi due anni – presenta indicatori di qualità commerciale insoddisfacenti rispetto agli standard previsti e livelli di qualità del call center in crescita, ma non ancora fra i migliori.

3.8.2 Dimensione

Dal punto di vista della dimensione assoluta del soggetto distributore, Acea Distribuzione è il secondo distributore nazionale, dopo Enel Distribuzione, e serve circa il 4,4% dei clienti finali nazionali.

Tuttavia, osservando il volume di clienti serviti nelle grandi città, indubbiamente Acea Distribuzione – con quasi 1,6 milioni di clienti totali e più di 1,3 milioni di clienti in alta concentrazione – è il distributore che serve il maggior numero di clienti nello stesso ambito urbano (Tav. 3.41).

Considerando che il totale dei clienti residenti nelle 9 città italiane con più di 300mila abitanti è nel complesso pari a quasi 8 milioni e che, di questi, 5,2 milioni sono in alta concentrazione, ne risulta che i clienti

romani di Acea Distribuzione rappresentano un quinto del bacino di utenza delle grandi città e un quarto di quelli in alta concentrazione.

La Fig. 3.34 dà un'immagine più immediata della proporzione fra clienti in alta concentrazione (situazione tipicamente metropolitana) e clienti totali. Per la definizione attribuita dall'AEEG agli ambiti ad alta concentrazione (comuni serviti con un numero di abitanti superiore a 50.000) e data la circoscrizione del campione di *benchmarking* alle grandi città, ne risulta che i clienti in alta concentrazione dei distributori osservati

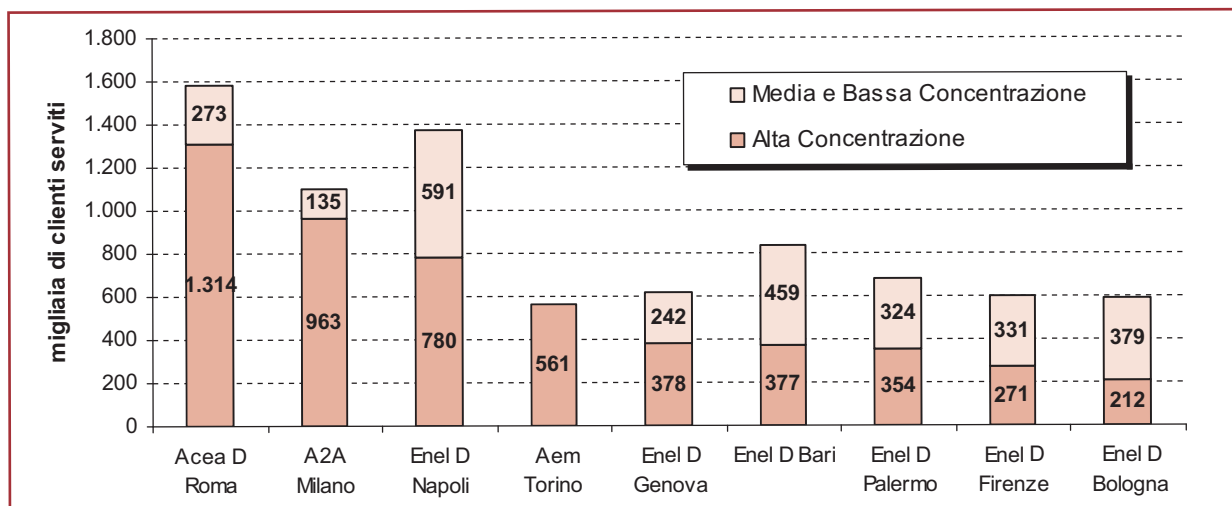
coincidono con i clienti delle città metropolitane. I clienti romani di Acea Distribuzione sono quindi quasi l'83% del totale servito dalla società. Per quanto riguarda gli altri distributori, Aem Torino si caratterizza per servire solo i clienti della città e i clienti milanesi di A2A sono quasi il 90% del totale; al contrario, in quanto ex-monopolista, Enel Distribuzione serve ancora rilevanti quote di clienti in media e bassa concentrazione nelle province delle grandi città di cui gestisce ancora la distribuzione, con un massimo a Bologna, Firenze e Bari, dove i clienti della città sono meno della metà del totale.

Tav. 3.41 Numero di clienti dei distributori operanti nelle grandi città italiane: dettaglio degli ambiti ad alta concentrazione (2008)

Distributori grandi città	Clienti Alta Concentrazione (AC)*		Clienti Totali (TOT)		Incidenza AC/TOT
	n.	%	n.	%	
Acea Roma	1.313.618	25,2%	1.586.204	20,0%	82,8%
A2A Milano	963.457	18,5%	1.098.468	13,8%	87,7%
Enel Distribuzione Napoli	779.847	15,0%	1.370.590	17,3%	56,9%
Aem Torino Distribuzione	561.123	10,8%	561.123	7,1%	100,0%
Enel Distribuzione Genova	377.935	7,3%	619.890	7,8%	61,0%
Enel Distribuzione Bari	377.066	7,2%	836.427	10,5%	45,1%
Enel Distribuzione Palermo	353.628	6,8%	678.054	8,5%	52,2%
Enel Distribuzione Firenze	270.525	5,2%	601.449	7,6%	45,0%
Enel Distribuzione Bologna	212.172	4,1%	590.787	7,4%	35,9%
Totale grandi città	5.209.371	100,0%	7.942.992	100,0%	65,6%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Fig. 3.34 Numero di clienti dei distributori operanti nelle grandi città italiane: dettaglio degli ambiti ad alta concentrazione (2008)



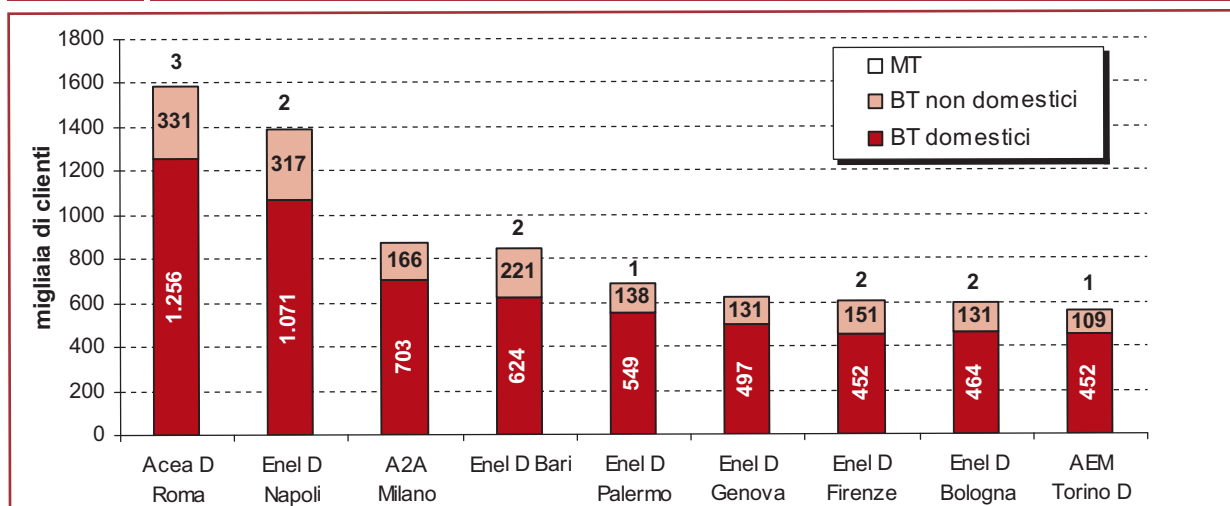
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

La Fig. 3.35, invece illustra la composizione dei clienti nelle grandi città dal punto di vista della tensione di alimentazione (media o bassa tensione, MT o BT) e anche la distinzione fra utenze domestiche e non domestiche nell'ambito di quelle BT. A parte l'esiguo numero di utenze in alimentate in MT (in

tutti i casi inferiori all'1% come numero), si nota che in tutte le città i clienti domestici sono largamente preponderanti, con un'incidenza percentuale che va dal 74% (Bari) all'81% (Milano). A Roma, i clienti domestici sono 1,26 milioni, pari al 79% del totale servito.

Fig. 3.35

Numero di clienti dei distributori operanti nelle grandi città italiane: dettaglio degli ambiti ad alta concentrazione (2008)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.8.3 Efficacia

Come per il gas, a maggior ragione per l'energia elettrica la copertura del servizio nelle grandi città è così capillare da essere ormai irrilevante come indicatore di efficacia.

Molto più significativi sono invece gli indicatori di continuità del servizio, specificamente regolati con un meccanismo incentivante dall'AEEG. Il meccanismo prevede uno standard nazionale obiettivo e, per ogni distributore, un percorso di avvicinamento tendenziale secondo dei livelli obiettivo da rispettare. I livelli tendenziali delle singole società di distribuzione sono stabiliti tenendo conto dello stato della rete e del livello di partenza di continuità del servizio. In base alla media biennale dei livelli di continuità ottenuti e al confronto con i livelli tendenziali, alle aziende vengono assegnate penali (se i risultati sono inferiori alle attese) o incentivi (per livelli di continuità migliori del livello tendenziale).

L'indicatore principale per la regolazione incentivante è la durata media delle interruzioni per cliente/anno, nel caso delle interruzioni lunghe senza preavviso per

cause imputabili alla responsabilità dell'esercente (Tav. 3.42). A questo indicatore si aggiunge il numero medio di interruzioni, cui tuttavia solo dal 2009 viene applicato il regime di incentivi e penali, mentre i dati ad oggi disponibili riguardano il 2008. Il *benchmarking* che segue prende in considerazione i soli ambiti cittadini ad alta concentrazione.

Per il 2008, Acea Distribuzione presenta una durata media delle interruzioni più che doppia rispetto allo standard AEEG di riferimento e comunque fra le più alte delle grandi città (seconda solo a Napoli), con un sensibile peggioramento rispetto al 2007 (55 minuti di interruzione per cliente, +12%).

Rispetto all'inizio della regolazione della continuità, le interruzioni di Acea Distribuzione sono diminuite di circa il 25%, ma occorre notare che anche questo miglioramento è inferiore a quello medio registrato nelle altre grandi città. In un decennio la qualità media della fornitura è infatti sensibilmente migliorata: in media nelle grandi città i tempi delle interruzioni senza preavviso di responsabilità dell'esercente sono diminuiti di quasi il 50%.

Nel complesso, solo Napoli ha registrato una durata media delle interruzioni per cliente maggiore rispetto a Roma (65 minuti, dieci in più che a Roma; in entrambi i casi la durata è più che doppia rispetto allo standard nazionale); la media delle grandi città nel 2008 si assesta invece a 36,5 minuti, con un miglioramento dell'1% rispetto al 2007, ma ancora al di sopra dell'obiettivo nazionale fissato dall'AEEG (25 minuti). Tale obiettivo è stato rispettato per il 2008 solo a Bologna, Torino e Firenze.

A proposito del bilancio incentivi/penali, il bilancio

2009 di Acea s.p.a., registra per la prima volta entrate per incentivi dovuti alla continuità del servizio (oltre 7 milioni di euro), in luogo delle penali versate degli ultimi due anni.

In realtà, la necessità di ricalcolare i livelli di partenza e quelli tendenziali che rappresentano gli obiettivi dei singoli distributori ai fini del calcolo degli incentivi e delle penali, ha determinato lo slittamento dell'approvazione del provvedimento di definizione degli importi da parte dell'AEEG.

Tav. 3.42 Durata media delle interruzioni per cliente all'anno e variazione percentuale nel caso di interruzioni lunghe senza preavviso imputabili alla responsabilità dell'esercente, negli ambiti ad alta concentrazione

Distributori grandi città	2008 (minuti per cliente)	2007 (minuti per cliente)	Variazione 2008/07	Variazione 2008/1998
Enel Distribuzione - Napoli	65,4	61,6	6%	-65%
Acea Distribuzione Roma	55,1	49,1	12%	-25%
Enel Distribuzione - Palermo	53,1	68,8	-23%	-58%
Enel Distribuzione - Genova	41,6	30,3	37%	-28%
Media grandi città	36,5	38,0	-1%	-48%
Enel Distribuzione - Bari	29,0	37,1	-22%	-79%
A2A Milano	27,0	27,9	-3%	-31%
<i>Obiettivo AEEG</i>	25,00		-	-
Enel Distribuzione - Firenze	23,2	32,0	-28%	-75%
Aem Torino Distribuzione	20,1	24,5	-18%	-22%
Enel Distribuzione - Bologna	13,7	10,9	26%	-51%
Media Italia (tutte le imprese)	36,3	35,9	1%	-58%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Anche per quanto riguarda il numero di interruzioni (Tav. 3.43), Acea Distribuzione presenta un valore dell'indicatore eccedente l'obiettivo nazionale e comunque sopra media, ma il miglioramento sul decennio (35%) si avvicina di più a quello della media del campione (38%). Anche questo indicatore a partire dal 2009 sarà assoggettato al regime di incentivi e penali, con un obiettivo nazionale standard pari a un'interruzione media per cliente all'anno. Lo standard, in questo caso, è rispettato nel 2008 a Bologna, Milano, Torino e Firenze. La media è leggermente superiore (1,1), con Genova in linea e le altre città del

centro-sud (fra cui Roma) dove l'indicatore è ancora troppo elevato. Il peggiore risultato è ancora quello di Napoli, con un numero medio di interruzioni per cliente quasi doppio rispetto allo standard.

La Tav. 3.44 mostra il confronto dei risultati di continuità di Acea Distribuzione per il 2007 e il 2008 in confronto agli standard AEEG e alla media nazionale. In generale, il peggioramento dell'indicatore di durata condiziona negativamente il confronto, mentre il numero di interruzioni è rimasto sostanzialmente invariato.

Tav. 3.43 Numero medio di interruzioni per cliente all'anno e variazione percentuale nel caso di interruzioni lunghe senza preavviso imputabili alla responsabilità dell' esercente, negli ambiti ad alta concentrazione

Distributori grandi città	2008 (interruzioni per cliente)	2007 (interruzioni per cliente)	Variazione 2008/07	Variazione 2008/1998
Enel Distribuzione - Napoli	1,9	2,4	-19%	-32%
Enel Distribuzione - Palermo	1,8	2,0	-8%	-39%
Acea Distribuzione Roma	1,3	1,3	0%	-35%
Enel Distribuzione - Bari	1,3	1,7	-27%	-59%
Enel Distribuzione - Genova	1,1	0,9	30%	4%
Media campione	1,1	1,3	-8%	-38%
<i>Obiettivo AEEG</i>	<i>1,0</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
Enel Distribuzione - Firenze	0,9	0,9	-9%	-62%
Aem Torino Distribuzione	0,8	0,8	5%	-14%
A2A Milano	0,8	0,9	-11%	-36%
Enel Distribuzione - Bologna	0,4	0,5	-29%	-64%
Media Italia (tutte le imprese)	1,1	1,2	-10%	-38%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Tav. 3.44 Indicatori di continuità di Acea Distribuzione per gli ambiti ad alta concentrazione: confronti con gli standard e con la media nazionale

Indicatori	Durata media per cliente (minuti)	Numero medio per cliente
Acea Distribuzione 2008	55,1	1,3
Standard AEEG	25,00	1,00
Media Italia	36,3	1,1
Scarto Acea/Standard AEEG	2008	120,4%
	2007	96,6%
Scarto Acea/Media Italia	2008	51,8%
	2007	36,8%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.8.4 Qualità commerciale

L'AEEG regola anche la qualità commerciale del servizio, prevedendo tempi standard nazionali per l'adempimento di varie prestazioni richieste dai clienti. Per le prestazioni più importanti, in caso di mancato rispetto degli standard da parte dell' esercente, è inoltre previsto un indennizzo da corrispondere automaticamente ai clienti mediante accredito in bolletta. Questi indicatori devono essere rilevati distintamente per le utenze domestiche e non domestiche e per l'alimentazione in BT/MT. Nel tempo, sono aumentate sempre di più le prestazioni assoggettate al regime di indennizzo automatico, così che allo stato attuale solo l'esecuzione di lavori complessi e la risposta a reclami e richieste scritte ne sono escluse.

La Tav. 3.45 mostra come la qualità commerciale di Acea Distribuzione sia di buon livello, con percentuali di prestazioni fuori standard spesso vicine allo zero e tempi medi ampiamente negli standard.

Il confronto con le altre città non mostra significativi svantaggi, anzi, rispetto ad alcune città (soprattutto quelle meridionali e dove l' esercente è Enel) la situazione romana può essere considerata nel complesso decisamente più soddisfacente.

Per quanto riguarda il pagamento di indennizzi automatici, la Tav. 3.46 conferma la validità del servizio svolto da Acea Distribuzione, che vanta indicatori sensibilmente migliori della media del campione. In particolare l'importo per cliente servito è fra i più bassi (insieme a Firenze e Bologna), come anche quello per prestazione richiesta (metà della media), che fornisce una misura economica della percentuale complessiva di adempimenti fuori standard. Infine, la spesa media per indennizzo (che esprime il rispetto dei tempi previsti per l'accredito degli indennizzi in bolletta, in quanto se tali tempi non vengono rispettati, l'importo dovuto progressivamente aumenta), l'indicatore di Acea Distribuzione è il migliore del campione, non arrivando ai 2/3 della media del campione.

Tav. 3.45 Indicatori di qualità commerciale per le prestazioni soggette ad indennizzo automatico di responsabilità dei distributori di energia elettrica, riferiti ai clienti finali alimentati in BT (2008)

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
Preventivazione lavori BT	9,3	9,3	10,9	7,7	10,8	9,3	9,1	7,4	7,6
Standard 20 gg lav - FS (%)	0,2	2,8	3,5	1,0	1,1	2,2	0,7	0,1	1,0
Esecuzione lavori semplici	5,8	8,0	10,2	4,2	9,2	10,0	6,1	6,4	4,4
Standard 15 gg lav - FS (%)	0,1	0,1	2,9	0,7	2,5	2,1	0,5	0,3	0,1
Attivaz. fornitura (standard 5 gg lav)	2,4	3,4	1,2	2,7	1,1	1,3	0,9	1,0	0,8
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,0	0,1	0,5	1,9	0,3	0,2	0,2	0,0	0,1
Disattivazione fornitura	3,2	3,3	1,1	3,6	1,0	1,4	0,9	1,0	0,7
Standard 5 gg lav - FS (%)	0,2	0,1	0,5	7,8	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1
Riattivazione per morosità	0,4	0,3	0,1	0,7	0,3	0,3	0,1	0,5	0,1
Standard 1 g feriale - FS (%)	0,1	0,6	0,6	0,9	0,8	0,9	0,2	0,3	0,6
Verifica gruppo di misura	6,8	5,5	7,7	5,3	6,5	5,5	6,9	6,5	5,2
Standard 15 gg lav - FS (%)	0,1	0,0	4,5	0,0	8,2	1,7	2,7	0,0	3,7
Verifica tensione	10,0	4,9	34,6	15,0	14,3	15,0	17,0	16,1	19,8
Standard 30 gg lav - FS (%)	2,0	0,0	19,3	0,0	9,3	12,5	0,0	13,3	13,9
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: gg lav h 8-18	2,4	2,3	1,7	1,8	1,5	1,7	1,4	1,5	1,2
Standard 3 ore - FS (%)	2,8	16,1	1,3	6,8	0,5	3,7	0,0	0,3	0,1
Ripristino fornitura in seguito a guasto del gruppo di misura per richieste pervenute: h 8-18 e gg non lav	2,2	2,1	1,9	1,4	1,5	1,8	1,4	1,5	1,2
Standard 4 ore - FS (%)	1,6	4,1	0,9	0,2	0,6	0,7	0,0	0,0	0,4
Puntualità per appuntamenti personalizzati (standard 3 ore) - FS (%)	2,5	0,3	3,5	0,9	0,2	0,9	0,8	0,0	1,8

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Tav. 3.46 Indennizzi automatici per mancato rispetto degli standard su prestazioni di qualità commerciale versati a clienti finali alimentati in BT da parte dei principali distributori di energia elettrica: tavola sintetica (2008)

Distributori	Indennizzi totali (n.)	Importo totale (€)	€/indennizzo	€/prestazione richiesta	€/cliente
Acea D - Roma	676	30.270	44,78	0,21	0,02
A2A Milano	504	23.700	47,02	0,42	0,03
Enel D - Napoli	1933	184.560	95,48	0,78	0,13
Aem Torino D	462	24.090	52,14	0,84	0,04
Enel D Palermo	712	50.610	71,08	0,45	0,07
Enel D Genova	432	32.580	75,42	0,51	0,05
Enel D - Bologna	184	13.500	73,37	0,19	0,02
Enel D - Firenze	113	6.960	61,59	0,10	0,01
Enel D - Bari	357	31.140	87,23	0,28	0,04
Media			67,57	0,42	0,05

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Le prestazioni di competenza dei distributori non soggette ad indennizzo automatico sono riportate nella Tav. 3.47. Anche in questo caso i risultati di Acea Distribuzione sono lusinghieri, soprattutto per quanto riguarda l'esecuzione di lavori complessi, per cui i

tempi medi sono i più brevi e la percentuale di rispetto dello standard è la più alta del campione. Per gli altri due indicatori, i tempi effettivi medi sono circa $\frac{3}{4}$ dello standard previsto e le percentuali di rispetto decisamente superiori al minimo richiesto.

Tav. 3.47 Indicatori di qualità commerciale per le prestazioni non soggette ad indennizzo automatico di responsabilità dei distributori di energia elettrica, riferiti ai clienti finali alimentati in BT (2008)

Prestazioni medie effettive	Esecuzione lavori complessi		Risposta a reclami e richieste scritte: distribuzione		Risposta a reclami e richieste scritte: misura	
	60 gg	85%	20 gg	90%	20 gg	90%
Standard AEEG						
Acea Distribuzione Roma	13,3	99,5	15,5	99,9	14,5	92,9
A2A Milano	13,6	99,0	16,8	86,6		
Enel Distribuzione - Napoli	46,2	87,2	33,8	92,1	46,7	90,0
Aem Torino Distribuzione	21,2	98,7	12,1	85,5	11,9	83,4
Enel Distribuzione - Palermo	48,2	85,8	29,1	88,8	27,0	88,9
Enel Distribuzione - Genova	48,2	84,9	12,7	97,7	17,6	93,1
Enel Distribuzione - Bologna	29,1	98,9	8,2	97,6	10,6	100,0
Enel Distribuzione - Firenze	44,4	95,9	5,8	99,8	6,5	100,0
Enel Distribuzione - Bari	16,7	99,3	5,7	99,7	25,5	93,9
Media	31,2	94,3	15,5	94,2	20,0	92,8

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

Gli indicatori di qualità commerciale riferiti invece ai venditori sono solo due: rettifiche di fatturazione (assoggettato a indennizzo automatico) e risposta a reclami e richieste scritte per l'attività di vendita.

Per il 2008, purtroppo non sono ancora stati pubblicati sul sito dell'AEEG gli indicatori riferiti ai venditori, per cui non è possibile procedere al *benchmarking*.

Di seguito si riportano quindi le considerazioni già esposte in precedenza riguardo ai risultati 2008 di AceaElectrabel Elettricità, che si sono significativamente avvicinati agli standard previsti dall'AEEG, in forte miglioramento rispetto agli ultimi anni. La Tav. 3.48 evidenzia il margine di recupero rispetto al 2007. Per quanto riguarda le rettifiche di fatturazione agli utenti domestici (standard specifico che comporta il

pagamento al cliente di un indennizzo automatico da parte dell'azienda se la rettifica supera i 90 giorni), il tempo medio è passato da 124 a 96 giorni e gli adempimenti fuori standard sono diminuiti di oltre la metà in percentuale. Anche per quanto riguarda la risposta a reclami e richieste scritte si è avuto un miglioramento, con un tempo medio rientrato nello standard e con percentuali di rispetto significativamente aumentate e vicine allo standard. Il miglioramento è invece meno evidente per le utenze non domestiche.

In sintesi, anche se gli standard non sono ancora pienamente rispettati, si è potuta comunque osservare una positiva inversione di tendenza rispetto al passato che lascia auspicare un ulteriore miglioramento per il 2009.

Tav. 3.48 Indicatori di qualità commerciale di AceaElectrabel Elettricità per le utenze in BT: confronto 2008/2007

Prestazioni	Rettifiche di fatturazione		Risposta a reclami e richieste scritte	
	90 gg Solari		20	90%
Standard AEEG				
Prestazioni medie effettive di AceaElectrabel Elettricità	gg lav	%FS	gg lav	% rispetto
2007 (unificato)	123,9	51,5	22,8	65,1
2008 domestici	95,9	25,0	18,2	88,3
2008 non domestici	105,8	25,7	20,7	87,0

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AceaElectrabel Elettricità.

3.8.5 Qualità dei call center

Dal 2008, i call center dei venditori di energia devono rispettare gli obblighi minimi e gli standard di qualità definiti dall'AEEG, che 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'offerta di contatto telefonico di AceaElectrabel Eletticità (Acea EE nelle figure) è gestita dalla società Acea8cento (controllata da Acea s.p.a.), che fornisce il servizio di call center a tutto il gruppo e che rispetta i requisiti minimi dell'AEEG.

L'AEEG ha anche fissato livelli standard per il tempo medio di attesa, per la percentuale di chiamate andate 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:

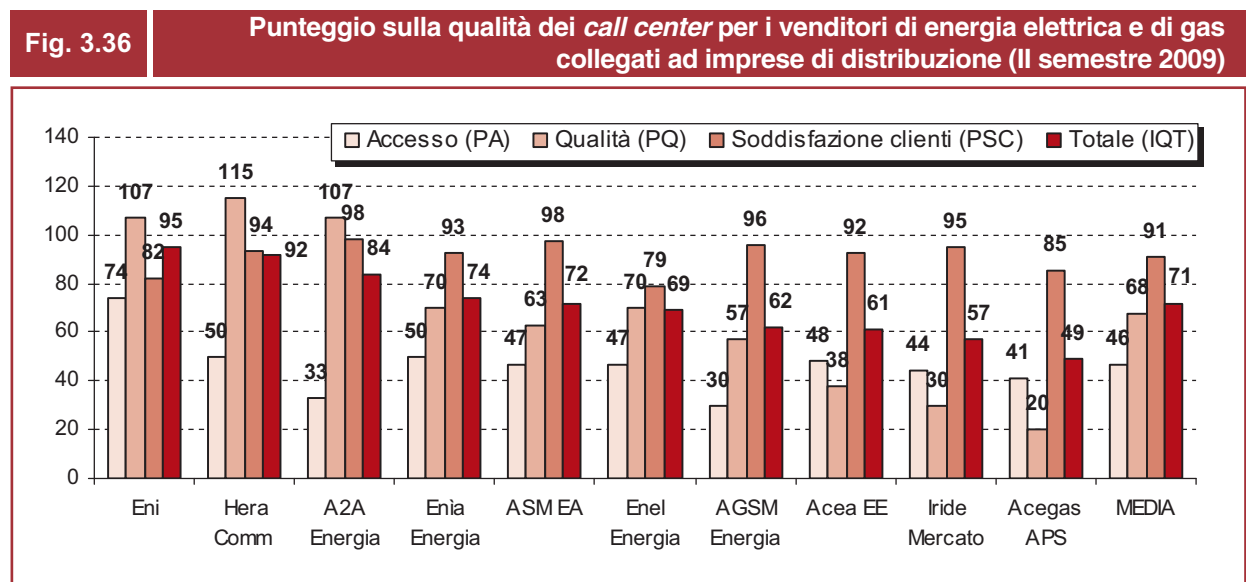
- *accesso (PA)*: disponibilità delle linee telefoniche, accessibilità (orari e giorni di apertura dei call center) e gratuità delle chiamate anche dalla rete mobile;
- *qualità (PQ)*: tempi medi di attesa prima di riuscire a parlare con un operatore, percentuale di chia-

mate 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 di 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 mercato. 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.

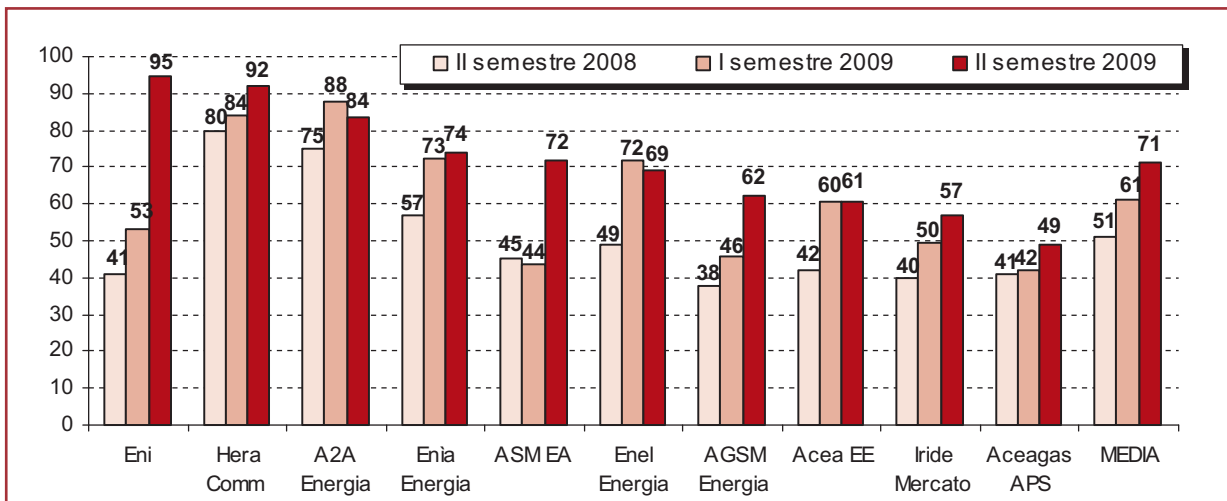
La graduatoria che ne deriva viene pubblicata semestralmente. Quella riferita al secondo semestre 2009 è la terza graduatoria pubblicata; nella Fig. 3.36 è riportato il punteggio conseguito da dieci dei principali venditori nel terzo periodo di rilevazione, mentre la Fig. 3.37 evidenzia la variazione del punteggio totale fra il primo e l'ultimo periodo di rilevazione. Le imprese selezionate sono tutte quelle collegate ad esercenti della distribuzione.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.



Fig. 3.37 **Punteggio totale (IQT) nei primi tre periodi di rilevazione sulla qualità dei *call center* per i venditori di energia elettrica e di gas collegati ad imprese di distribuzione**



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

AceaElectrabel Elettricità in questo contesto presenta un punteggio relativamente basso (passa dalla quinta all'ottava posizione) e al di sotto della media del campione selezionato delle grandi imprese (71 punti), con un punteggio complessivo pari a 61 (era 60 nel primo semestre 2009). Questo risultato, comparativamente meno buono di quello precedente, non dipende da un peggioramento della qualità dei servizi di contatto Acea, ma piuttosto dal fatto che al lieve miglioramento di Acea si sono contrapposti miglioramenti significativi da parte di molte altre aziende collegate a distributori locali. La media di questo sottocampione è infatti aumentata da 61 a 71 punti. Acea aveva peraltro correttamente previsto che il miglioramento di punteggio sarebbe stato contenuto, mentre invece dovrebbe essere significativo nel 2010 grazie ad alcune nuove soluzioni organizzative introdotte (i cui frutti dovrebbero quindi essere percepiti a partire dal primo semestre 2010 e pubblicati dall'AEEG nel novembre 2010). Entrando nel dettaglio, AceaElectrabel Elettricità ha mantenuto un punteggio superiore alla media per le caratteristiche di accessibilità (PA, 48 punti) e per la *customer satisfaction* (PSC, 92 punti), con un riscontro particolarmente positivo da parte dei clienti in relazione alla capacità degli operatori di risolvere i problemi. Viceversa è sotto media, nonostante l'au-

mento di 3 punti, la qualità (PQ, 38 punti).

La Fig. 3.37 evidenzia l'andamento dei punteggi totali nei primi tre periodi di rilevazione. Si nota immediatamente che la media dei venditori collegati alla distribuzione prosegue una crescita costante. Fra le aziende in miglioramento nell'ultimo periodo spiccano Eni, salita in prima posizione, e ASM EA. Al contrario, AceaElectrabel Elettricità dopo un primo miglioramento significativo ha rallentato. In diminuzione, invece, il punteggio di A2A (che resta comunque fra le prime della classifica) e Enel Energia.

La Tav. 3.49, infine, riporta il dettaglio dei punteggi di tutte le aziende soggette al controllo di qualità sui *call center* (e non solo di quelle collegate ai distributori), evidenziando il confronto fra gli ultimi due periodi di rilevazione. Risulta evidente come il peggioramento di AceaElectrabel Elettricità nella graduatoria delle 29 imprese che hanno fornito la documentazione richiesta sia ancora più marcato: l'azienda romana è infatti scesa dalla quindicesima alla ventiduesima posizione. La media del campione completo è tuttavia aumentata meno di quella dei venditori collegati alla distribuzione, passando dai 64 punti del primo semestre ai 70 del secondo semestre 2009.

Tav. 3.49 Dettaglio dei punteggi sulla qualità dei *call center* per i venditori di energia elettrica e di gas (I e II semestre 2009)

Venditore	Accesso (PA)		Qualità (PQ)		Soddisfazione clienti (PSC)		Totale (IQT)		
	I sem 2009	II sem 2009	I sem 2009	II sem 2009	I sem 2009	II sem 2009	I sem 2009	II sem 2009	Differenza
Linea Più	53	53	118	122	100	95	100	96	-4
Eni	68	74	0	107	85	82	53	95	41
Hera Comm	44	50	92	115	94	94	84	92	8
Edison Energia	114	95	55	70	83	86	94	90	-4
A2A Energia	33	33	109	107	99	98	88	84	-4
Trenta	42	44	87	87	100	99	83	80	-3
E.On Energia	55	57	86	83	88	87	84	80	-4
SGR Servizi	44	44	44	86	100	100	66	80	14
Gas Natural Vendita Italia	45	45	73	85	94	95	83	79	-4
Enel Servizio Elettrico	57	57	57	76	84	89	55	78	23
Enia Energia	34	50	76	70	92	93	73	74	2
Erogasmet Vendita Vivigas	33	37	67	77	97	94	70	72	2
Italcogim Energie	39	59	0	57	91	90	43	72	29
ASM EA	37	47	0	63	95	98	44	72	28
E.S.TR.A	34	34	59	71	97	98	67	70	3
Enel Energia	38	47	82	70	76	79	72	69	-3
Gelsia Energia		35		63		100		68	
AMG Gas	44	39	31	62	98	91	60	66	6
Ascotrade	34	34	0	53	95	97	43	63	20
AGSM Energia	28	30	26	57	80	96	46	62	16
Toscana Energia Clienti	48	51	26	41	88	87	57	62	5
Acea Electrabel Elettricità	48	48	35	38	88	92	60	61	1
Iride Mercato	36	44	16	30	94	95	50	57	8
Sorgenia*	44	44	55	40	79	80	64	57	-8
AMGA Energia e Servizi*	33	33	40	34	100	99	60	56	-4
ACAM Clienti		30		34		96		54	
Eastenergy	41	41	0	30	89	84	43	53	9
Prometeo	42	42	13	17	99	97	53	52	-1
Aceagas APS	41	41		20	84	85	42	49	7
Media	45	46	48	64	91	92	64	70	7

Nota: in grassetto sono evidenziati i venditori collegati ad imprese di distribuzione.

(*) Amga Energia e Servizi e Sorgenia nel II semestre 2008 non erano coinvolte nell'indagine sui *call center*.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati AEEG.

3.9 Illuminazione pubblica

Il servizio di illuminazione pubblica è erogato su tutto il territorio del Comune di Roma da Acea s.p.a. in forza di una concessione in esclusiva (DCC 29/1997), cui ha fatto seguito una concessione d'uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (DGC 897/1999, con decorrenza dal 1 gennaio 1998). Nell'aprile 2005, Acea ha trasferito il ramo d'azienda Illuminazione Pubblica alla controllata Acea Distribuzione, cui ha affidato in appalto la gestione del servizio.

Acea Distribuzione, quindi, attraverso la gestione degli impianti affidati dall'Amministrazione comunale in concessione ad Acea, ha il compito di assolvere gli impegni assunti dalla società capogruppo con il Comune di Roma.

La Tav. 3.50 descrive le caratteristiche dimensionali ed energetiche del servizio a Roma nel triennio 2007/2009.

Nel 2009 si registra un aumento dei nuovi punti luce complessivamente installati (+3%), sia per l'illuminazione ordinaria che per quella artistica, con un aumento della densità di punti luce per km di rete (+2%).

Invece, l'aumento dichiarato delle strade servite (+14%) è tale da far diminuire la densità media di punti luce per km di strada.

Per quanto riguarda il bilancio energetico, nel 2009 aumenta l'energia impiegata, ma aumenta più che proporzionalmente il flusso luminoso prodotto, con un aumento di efficienza energetica del 2% (flusso luminoso per MWh impiegato; l'aumento di questo indicatore nel triennio è del 15%). Ciò si riflette ovviamente sul flusso luminoso medio del singolo punto luce, in aumento del 5% rispetto al 2008 e del 7% rispetto al 2007.

In sintesi, grazie agli investimenti effettuati da Acea Distribuzione e finanziati dal Comune di Roma, si è ottenuto un miglioramento dell'efficienza energetica degli impianti, oltre all'aumento del numero e della luminosità dei punti luce. Si tenga presente però che il beneficio dell'efficienza energetica per il Comune e la collettività è limitato al minor impatto ambientale e alla migliore illuminazione, mentre sul fronte dei costi avvantaggia l'azienda, in quanto la spesa per l'energia è inclusa nel corrispettivo forfetario stabilito nel contratto di servizio.

Tav. 3.50 Dimensione e struttura del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma

Indicatore	2007	2008	2009	Variaz. % 2008-09
Dimensione del servizio e delle infrastrutture				
Lunghezza strade servite (km)	4.850	4.960	5.657	14,1%
Lunghezza rete (km)	7.122	7.209	7.281	1,0%
Caratteristiche delle lampade e dei punti luce				
Totale lampade (n.)	180.539	188.731	194.211	2,9%
Punti luce da CdS (n.), di cui:	159.588	165.218	169.841	2,8%
<i>Punti luce di illuminazione artistica da CdS (n.)</i>	10.608	10.724	10.897	1,6%
Nuovi punti luce (n.), di cui:	2.198	2.630	4.623	75,8%
<i>Nuovi punti luce di illuminazione artistica (n.)</i>	45	116	173	49,1%
Punti luce CdS/km rete	22,41	22,92	23,33	1,8%
Punti luce CdS/km strade	32,90	33,31	30,02	-9,9%
Punti luce artistica/totale punti luce (%)	6,6%	6,5%	6,4%	-1,2%
Caratteristiche energetiche				
Flusso luminoso totale (klumen)	2.427.000	2.573.000	2.766.000	7,5%
Energia annua per illuminazione pubblica (MWh)	152.850	143.218	150.847	5,3%
Potenza assorbita (MW)	n.d.	34,7	n.d.	n.d.
Flusso luminoso/MWh (klumen/MWh)	15,88	17,97	18,34	2,1%
Flusso luminoso/punto luce (klumen/pl)	15,21	15,57	16,29	4,6%
Energia/punto luce (MWh/pl)	0,96	0,87	0,89	2,5%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

La Fig. 3.38 mostra l'andamento del numero totale di punti luce installati e le nuove realizzazioni da contratto; il numero delle nuove realizzazioni tuttavia non è sempre uguale alla differenza fra il totale dell'anno corrente e quello dell'anno precedente, in quanto alcuni punti luce vengono presi in carico da Acea Distribuzione rilevando tratti di rete precedentemente realizzati e gestiti da privati.

In ogni caso, la figura evidenzia l'incremento di nuove installazioni a cominciare dal 2008, in seguito al Patto per la sicurezza (DGC 21/2008), con cui l'Amministrazione ha richiesto e finanziato il potenziamento del servizio nelle principali zone a rischio sicurezza della capitale, fra cui soprattutto capolinea e stazioni della metropolitana e delle ferrovie urbane.

Alla fine del 2009, inoltre, su richiesta del Comune Acea Distribuzione ha prodotto uno studio che ha individuato la consistenza delle strade non illuminate di Roma (circa 1.800 km, 3.800 strade), evidenziando le situazioni più critiche, al fine di progettare interventi di estensione del servizio, pianificando a breve le realizzazioni prioritarie (Piano Luce; cfr. Par. 1.8.2). Per il 2010, al piano di investimenti iniziale sono stati aggiunti ulteriori 2.100 punti luce, per un totale di quasi 5.000 nuove realizzazioni previste nell'anno.

La Tav. 3.51 riassume gli investimenti realizzati nel quinquennio 2005/2009 da Acea Distribuzione sul sistema di illuminazione pubblica, in forza del contratto di servizio vigente.

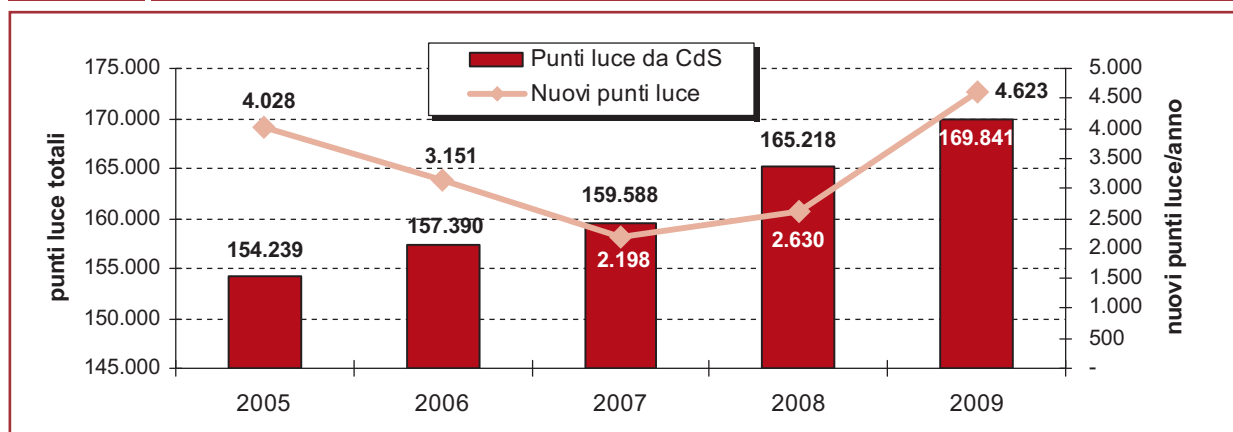
La bonifica degli impianti nell'intero periodo ha interessato quasi 57mila punti luce; la dismissione degli impianti in MT ha riguardato quasi 14mila punti luce e il rifacimento degli impianti in classe II oltre 10mila. Sono state sostituite più di 300mila lampade (in media circa 60mila lampade l'anno) oltre a 7mila sostegni. I nuovi punti luce nel quinquennio hanno superato i 20mila.

Per quanto riguarda la gestione dei guasti (Fig. 3.39), nel 2009 si osserva una significativa diminuzione delle segnalazioni rispetto al 2008, dovuta soprattutto al minor numero di guasti alle lampade singole (-17%; sono invece in lieve aumento le segnalazioni per strade, +7%; e tratti, +5%). Le interruzioni del servizio su interi quartieri nel 2009 hanno toccato il punto più basso dal 2007, anno in cui è cambiato il sistema di rendicontazione delle segnalazioni.

Ma il miglioramento più sensibile riguarda i tempi medi effettivi di soluzione dei guasti e di ripristino del servizio, come evidenziato chiaramente nel secondo grafico della Fig. 3.39. Dal 2005 al 2007, l'azienda ha conseguito una forte riduzione dei tempi di intervento, riduzione che però è proseguita, sebbene più lentamente, nel biennio successivo. A parte il caso dell'intero quartiere (che si risolve comunque entro il giorno solare), al 2009 le altre categorie di guasto vengono risolte comunque in media fra i 2 e i 7 giorni, mentre nel 2005 il ripristino del servizio avveniva mediamente dai 7 ai 21 giorni.

Fig. 3.38

Numero di punti luce e nuove installazioni a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

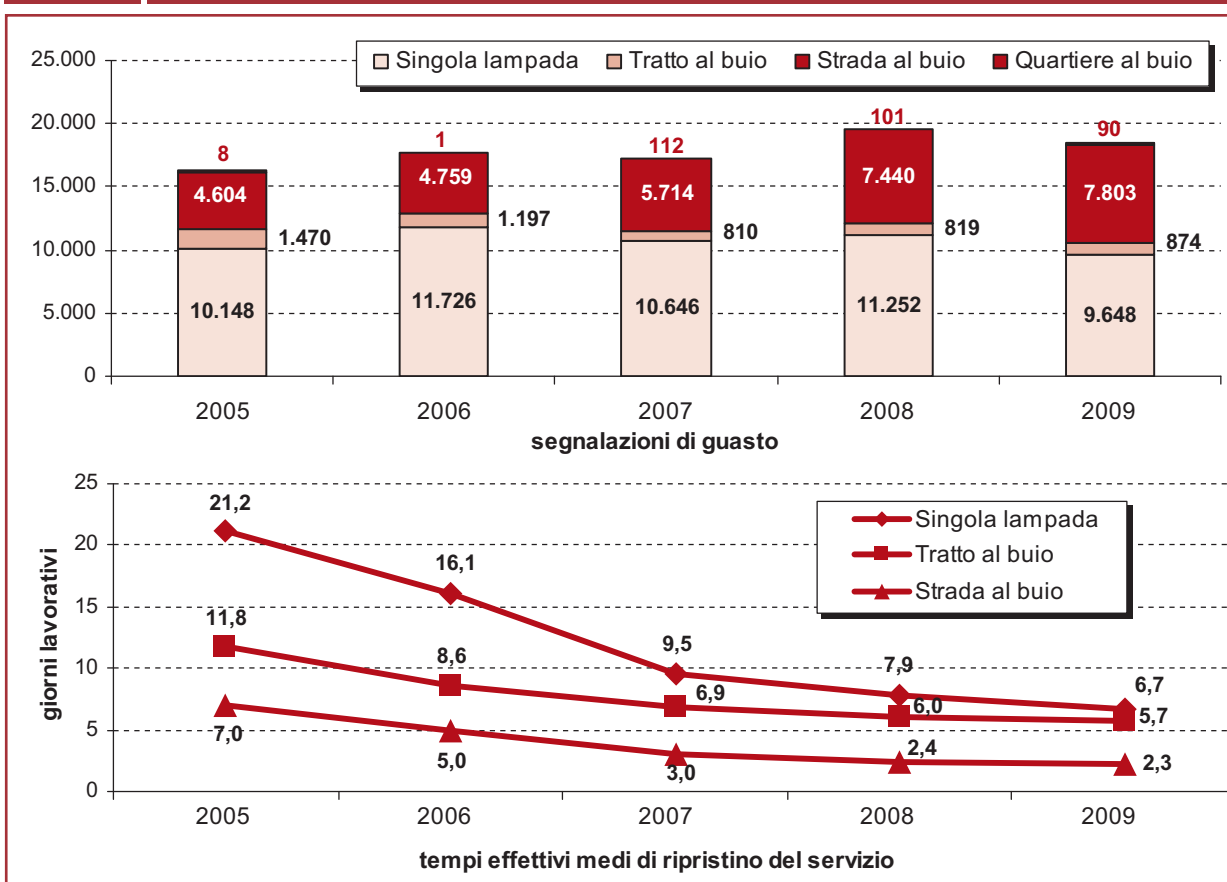
Tav. 3.51 Investimenti eseguiti da Acea Distribuzione per l'illuminazione pubblica a Roma

Intervento	Descrizione	Punti luce interessati						
		2005	2006	2007	2008	2009	Media	Totale
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	11.378	56.889
Superamento circuiti 2,7 kV	Dismissione di impianti in serie per circuiti MT a 2,7 kV e passaggio ai circuiti BT a 380 V	1.758	4.215	3.072	2.733	2.051	2.766	13.829
Ammodernamento rete	Rifacimento in classe II degli impianti antecedenti al 1988 – Centro storico e altri Municipi	1.873	1.520	2.722	1.972	2.477	2.113	10.564
Manutenzione programmata impianti	Sostituzione lampade	36.000	70.044	67.239	66.346	64.921	60.910	304.550
	Manutenzione sostegni	2.600	1.448	615	1.430	963	1.411	7.056
Nuove realizzazioni	Nuovi punti luce	4.738	4.342	3.748	3.469	4.399	4.139	20.696

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

Fig. 3.39

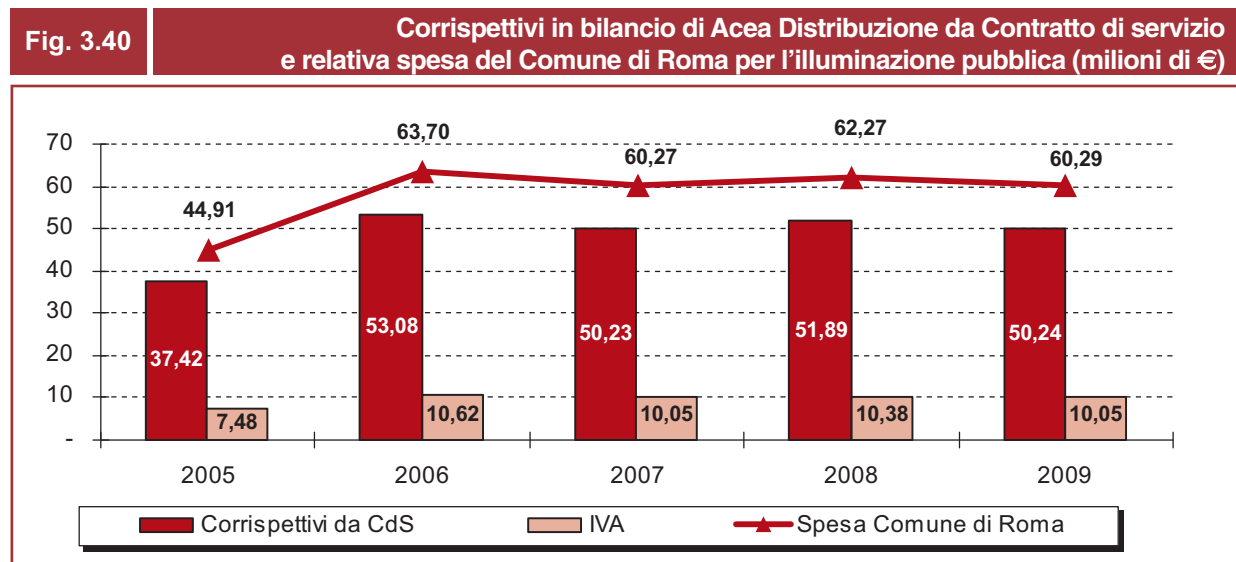
Segnalazioni di guasto e tempi effettivi medi di ripristino del servizio a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione.

Per quanto riguarda il costo del servizio, la Fig. 3.40 evidenzia i corrispettivi fatturati da Acea Distribuzione – come compenso per lo svolgimento del servizio e copertura delle spese di investimento – e la spesa corrispondente del Comune al lordo dell'IVA. Dal gra-

fico risulta un incremento significativo fra il 2005 e il 2006; in seguito il corrispettivo si è stabilizzato leggermente al di sopra dei 50 milioni di euro all'anno, comportando una spesa annua per l'Amministrazione superiore a 60 milioni.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Distribuzione, bilanci d'esercizio.

3.9.1 Analisi di benchmarking in relazione al servizio di illuminazione pubblica a Roma

Non essendo disponibili fonti di dati ufficiali in merito al servizio di illuminazione pubblica, anche per quest'anno il benchmarking viene effettuato in base a un questionario inviato dall'Agenzia ai gestori del servizio nelle grandi città italiane e grazie alla collaborazione dei gestori stessi.

Le città che hanno aderito al confronto sono, oltre a Roma, Milano (A2A), Bologna (Hera) e Firenze (Silfi). Sebbene il confronto sia più limitato rispetto allo scorso anno, si vuole tuttavia segnalare la buona attendibilità dei dati ottenuti.

Per l'illuminazione pubblica, Roma presenta una spesa relativamente alta, ma anche una gestione dei guasti paragonabile alle altre città più piccole e comunque in miglioramento (cfr. anche Fig. 3.39). Per il resto, presenta una densità dei punti luce e indicatori di flusso luminoso e di efficienza energetica peg-

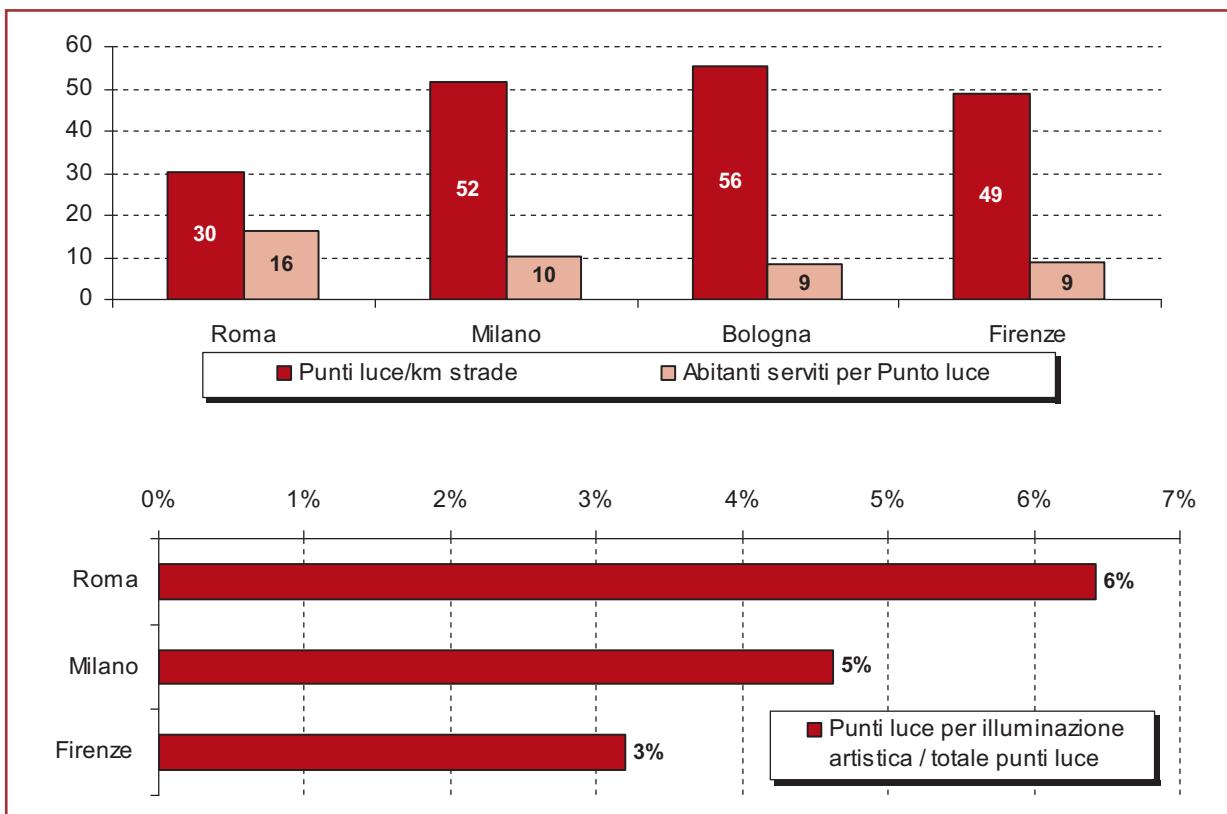
giori delle altre città, ma dedica più attenzione all'illuminazione artistica.

3.9.2 Dimensione

Dal punto di vista dimensionale (Fig. 3.41), Roma presenta una minore densità di punti luce per km di strade e un maggior numero di abitanti serviti per punto luce. Si osservi però che le città con gli indicatori di densità più alti (Bologna e Milano) sono città centro settentrionali caratterizzate da un clima invernale che, per pioggia o per nebbia, dà luogo a maggiori problemi di visibilità notturna nelle strade. Il benchmarking dello scorso anno, che contava tutte le città grandi, comprese le meridionali, aveva infatti evidenziato una correlazione fra fattore geografico-climatico e densità dei punti luce.

Roma invece emerge come la città con la massima percentuale di punti luce dedicati all'illuminazione artistica (6%), cosa di grande importanza data la naturale vocazione turistica e culturale della città.

Fig. 3.41

**Indicatori dimensionali del servizio di illuminazione pubblica
in alcune città italiane (2009)**


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

3.9.3 Efficienza energetica

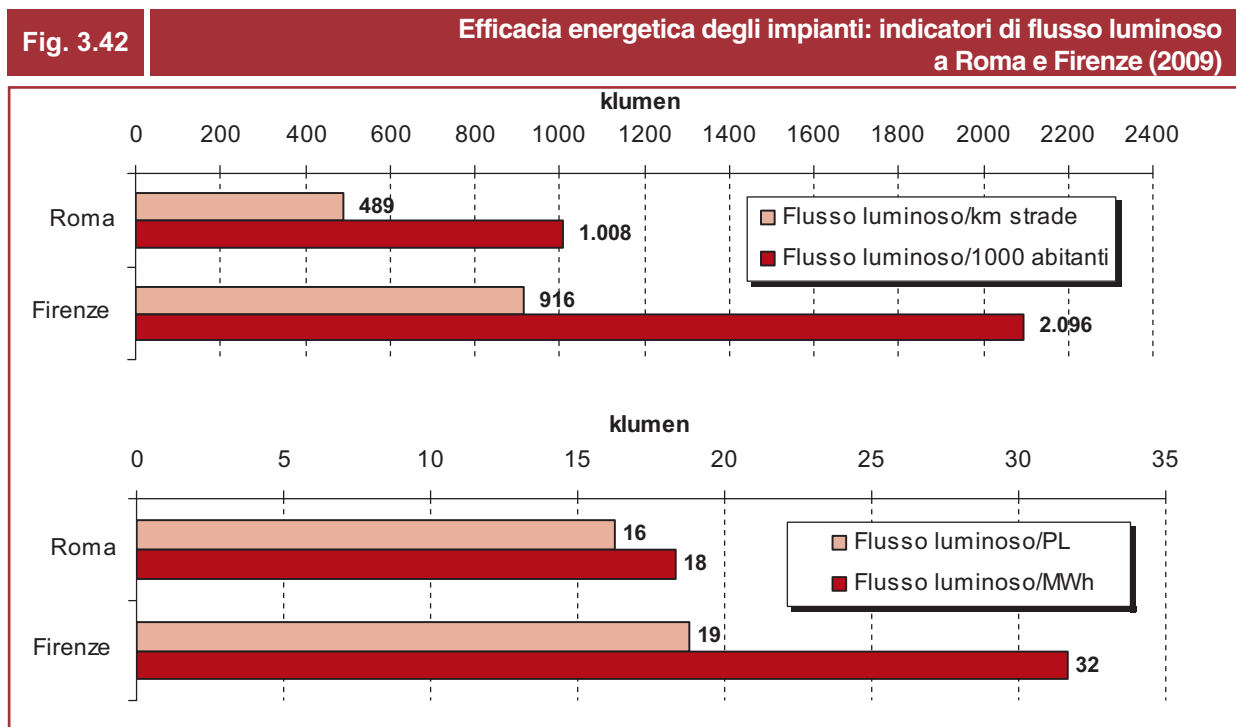
L'efficacia del servizio di illuminazione pubblica si misura essenzialmente con il grado di luminosità erogato.

La Fig. 3.42 mostra gli indicatori di flusso luminoso per Roma e Firenze (Milano e Bologna non hanno inviato la misura del flusso luminoso totale).

Nel primo grafico, l'indicatore più rilevante è quello del flusso luminoso per km di strade servite, che dà la misura della luminosità notturna media della città. Roma da questo punto di vista presenta un indice di luminosità significativamente più basso rispetto a Fi-

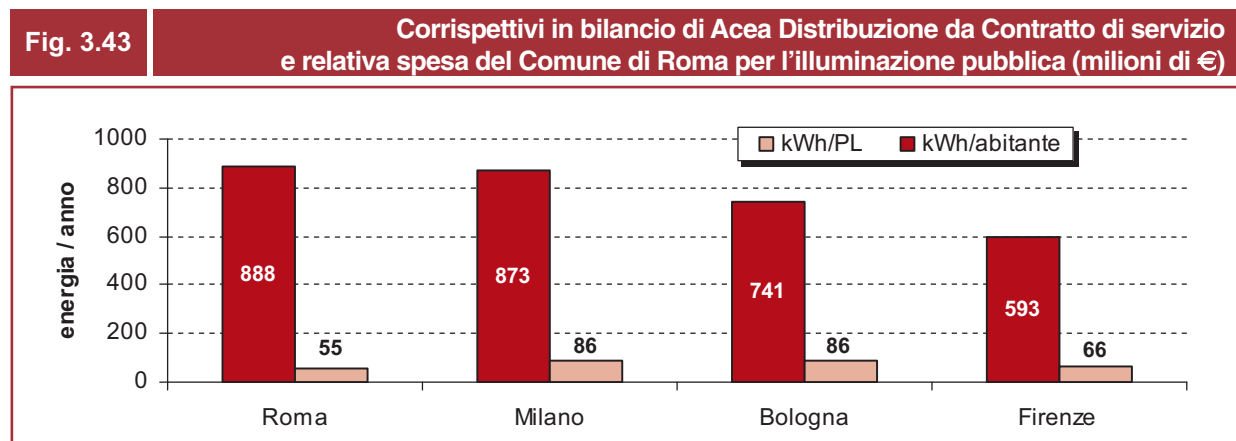
renze, conseguenza della maggiore densità di punti luce, ma anche della maggiore luminosità dei singoli punti luce (che risulta dal secondo grafico).

A parte il flusso per abitante (che nelle città densamente popolate è funzione del numero di punti luce e che quindi è anch'esso più alto per Firenze), significativo in sé è invece l'indicatore del flusso luminoso per MWh impiegato, che informa sull'efficienza energetica degli impianti (quantità di luce prodotta per unità energetica) e che sembrerebbe suggerire che, anche dal punto di vista delle tecnologie impiegate, il servizio a Firenze sia più efficace che a Roma.



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

Anche gli indicatori di efficienza tecnica evidenziano che il consumo energetico per punto luce a Roma è superiore a quello degli altri gestori, mentre è più basso in relazione al numero di abitanti serviti (Fig. 3.43).



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

3.9.4 Equità

In questa sezione vengono esaminati gli indicatori di spesa comunale per il servizio (Fig. 3.44). Innanzi tutto, va evidenziato il fatto fondamentale che mentre la spesa a Roma e a Bologna è forfetaria (in quanto comprende la spesa energetica), nelle altre due città

il costo dell'energia impiegata va aggiunto a parte, ma il dettaglio non è disponibile.

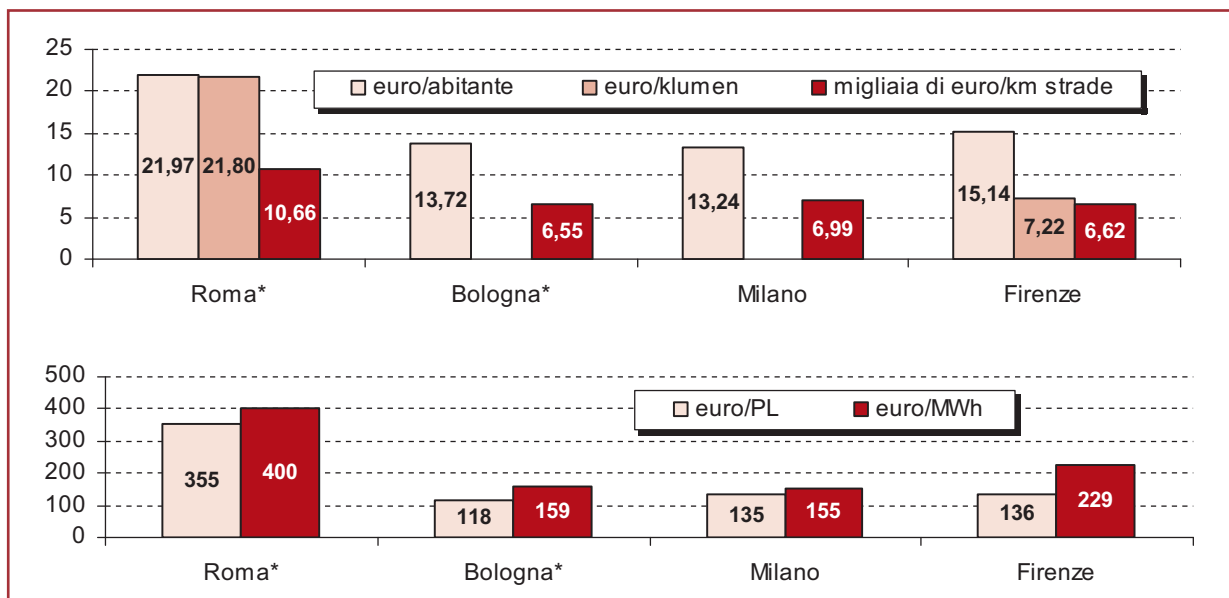
Roma presenta comunque indicatori più alti che Bologna. La spesa per km di strade e quella per abitante sono entrambe più alte che a Bologna di oltre il 60%; la spesa per punto luce è il triplo e quella per MWh impiegato è pari a 2,5 volte quella di Bologna.

Però va sottolineato che Bologna presenta livelli di spesa veramente bassi: infatti, specialmente per alcuni indicatori (spesa in rapporto alla lunghezza delle strade servite e al numero di punti luce), Bologna è la migliore del campione, anche rispetto a Milano e

Firenze che non includono l'energia.

Fra queste, Firenze presenta il costo più basso per km di strade servite, mentre Milano è migliore nella spesa per punto luce, per MWh e per abitante.

Fig. 3.44 Indicatori di spesa per il servizio di illuminazione pubblica in alcune città italiane (2009)



(*) A Roma e Bologna la spesa include il costo dell'energia impiegata, mentre a Milano e a Firenze gli indicatori di spesa riguardano solo la gestione e la spesa energetica è a parte, ma il dettaglio non è disponibile.

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

3.9.5 Efficacia

L'efficacia del servizio si riferisce ai tempi di ripristino del servizio nell'eventualità di guasto degli impianti. I contratti di servizio prevedono infatti dei tempi massimi di intervento e, in alcuni casi, anche delle penali per il mancato rispetto degli standard.

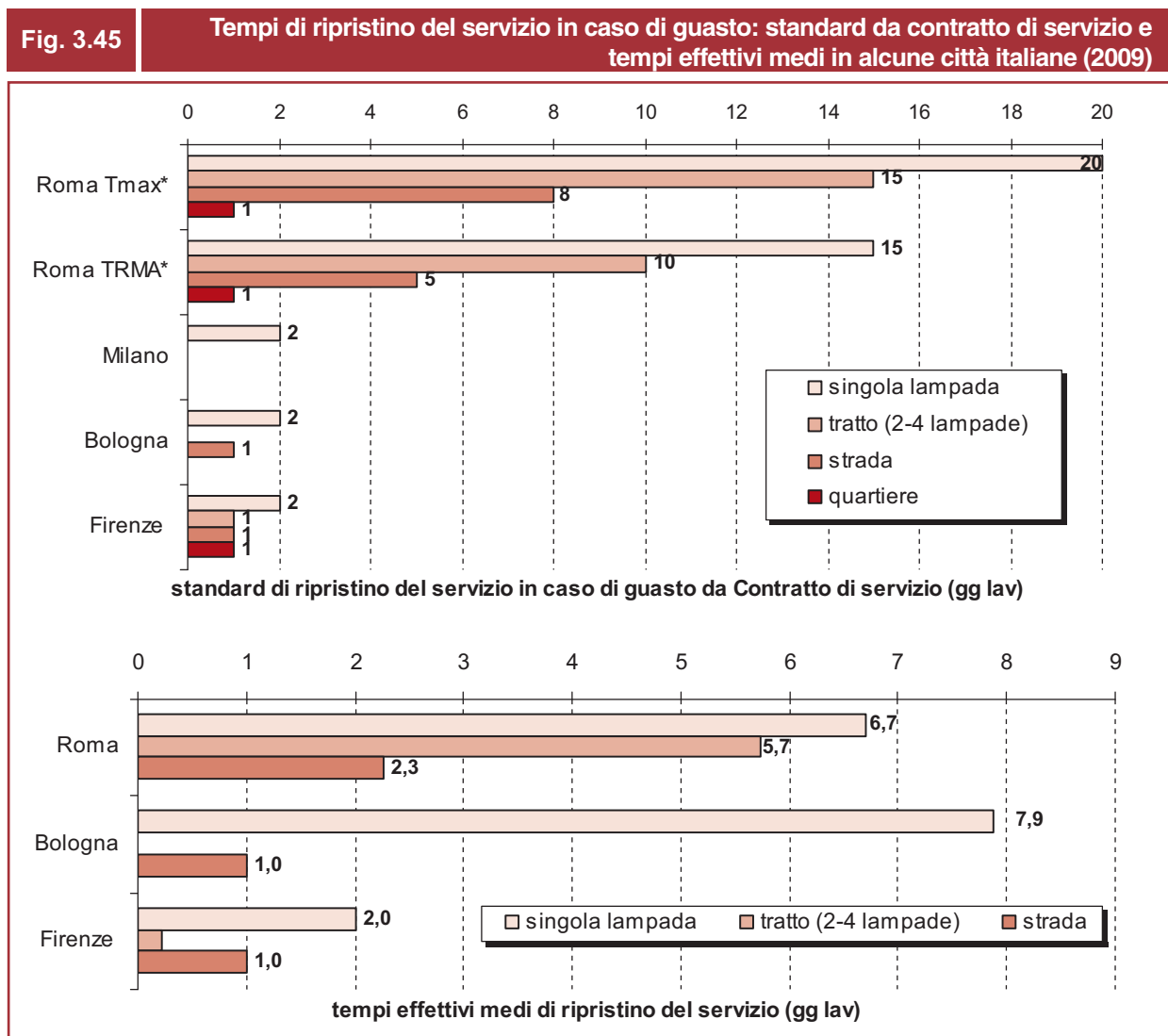
Il primo grafico della Fig. 3.45 evidenzia i tempi standard di riparazione dei guasti previsti nei contratti delle città osservate. A parte l'evidenza che i tempi standard per Milano, Bologna e Firenze sono molto più bassi che a Roma, nella capitale il sistema di regolazione delle penali per il ritardo della riparazione dei guasti è anche molto più complesso. Per tutte le altre città, il tempo massimo di riparazione dei guasti a singole lampade deve essere al massimo 2 giorni; a Milano questo tempo vale per tutti i casi di guasto, mentre a Firenze e Bologna i guasti che coinvolgono più di una lampada devono essere riparati entro un giorno dalla segnalazione.

A Roma, invece, la singola lampada deve essere riparata entro 20 giorni dalla segnalazione; se il guasto coinvolge fino a 4 lampade, entro 15 giorni e, se ri-

guarda un'intera strada, 8 giorni. Solo il guasto all'intero quartiere va riparato entro un giorno dalla segnalazione.

Questi tempi standard a Roma sono riferiti alle singole prestazioni (TMAX); tuttavia, se superati, non danno luogo automaticamente alle penali: la penale, infatti, scatta per ogni riparazione fuori standard solo se in media i tempi di riparazione superano quelli del TRMA (tempo di ripristino medio ammesso), ovvero, 15 giorni per le lampade singole, 10 per il tratto di lampade e 5 per la strada.

Il secondo grafico mostra come, nel 2009, a Roma i tempi medi effettivi di riparazione dei guasti hanno rispettato il TMRA, essendo meno di 7 giorni per le lampade, meno di 6 per il tratto e meno di 3 per la strada. Pertanto, Acea Distribuzione per il 2009 non dovrebbe aver pagato penali. Da notare che, mentre Firenze dichiara tempi medi di riparazione comunque bassi (minori o uguali allo standard), a Bologna il tempo medio di ripristino del servizio per le lampade singole è stato superiore a quello romano, mentre gli interventi sulle strade sono stati più tempestivi, rispettando anche lo standard.



(*) per Roma l'indicatore di confronto con le altre città è il Tmax, relativo alle singole prestazioni, mentre il TMRA è il tempo medio di ripristino ammesso.

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

La Fig. 3.46 riporta gli indicatori di guasto delle città campione. A Roma, nel 2009, sono state spente in media ogni giorno 177 lampade, 14 tratti da 2-4 lampade e 49 strade. A Bologna, 28 lampade e 5 strade e, a Firenze, 20 lampade e 2 tratti (perciò comunque al di sotto di 28 lampade complessive al giorno); il dato di Milano, invece, non si può calcolare perché non è disponibile l'informazione sul tempo medio di riparazione. Naturalmente, cambiando l'estensione del servizio questi numeri di per sé non sono confron-

tabili e significativi al fine di valutare la qualità comparata del servizio nelle diverse città.

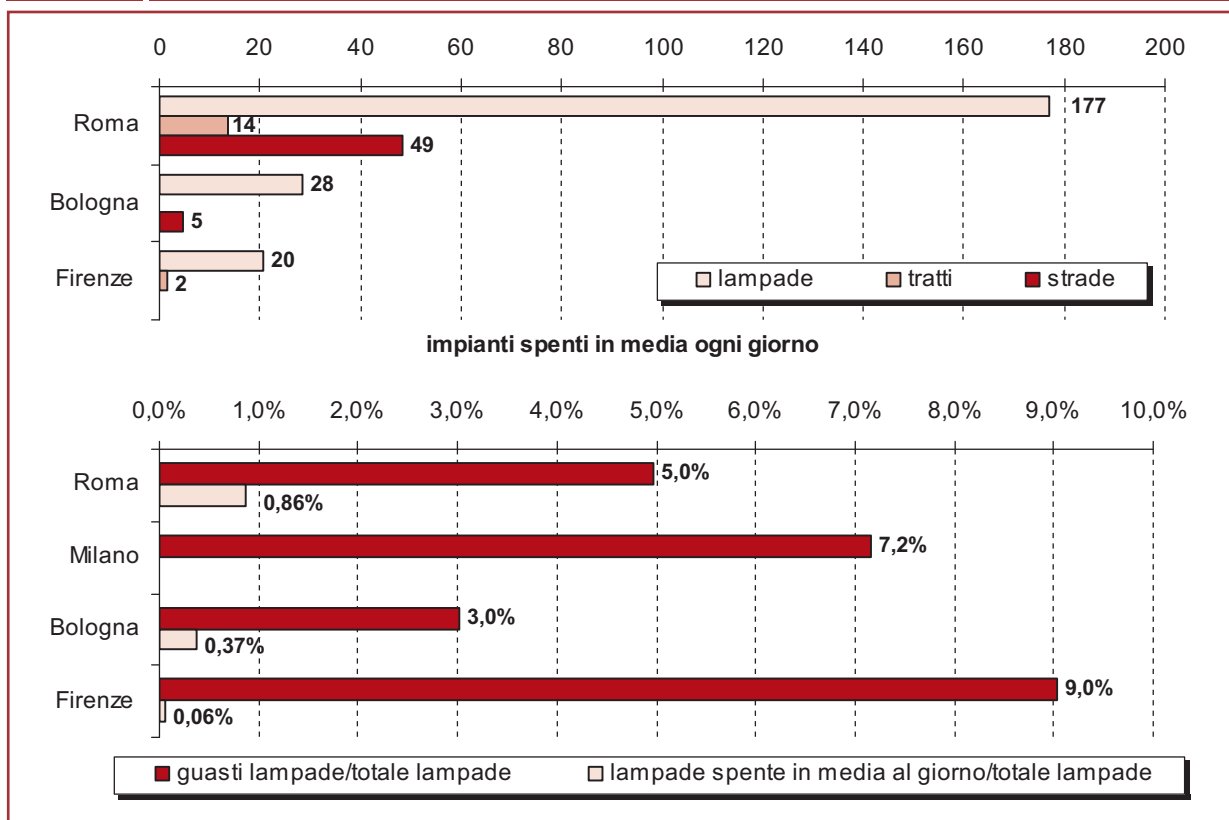
Il numero di guasti consente tuttavia di calcolare due utili indicatori di guasto giornaliero (vedi secondo grafico di Fig. 3.46): il numero di guasti rispetto al numero totale di lampade e la percentuale di lampade spente in media al giorno sul totale. La percentuale di lampade guaste a Roma è pari al 5%, seconda solo a Bologna (3%), mentre a Milano e Firenze è più alta. Tenendo presente invece i tempi di riparazione dei

guasti, si ottiene la percentuale di lampade spente in media al giorno: in questo caso Firenze ha la percentuale migliore, seguita da Bologna e da Roma che ar-

riva comunque all'ottimo risultato di meno dell'1% di impianti spenti al giorno.

Fig. 3.46

Indicatori di guasto in alcune città italiane (2009)



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

3.10 Servizio idrico integrato

Il settore idrico è caratterizzato dall'assenza di un sistema di rendicontazione che fornisca, in modo esauriente e con continuità, informazioni sulle condizioni di offerta e sulle prestazioni dei vari soggetti gestori da utilizzare per effettuare analisi e confronti. Tale carenza dovrebbe essere sanata entro il prossimo anno dall'implementazione del Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIViRI), approvato dalla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche, con la delibera n. 17 del 16 dicembre 2009. Il SIViRI, che verrà gestito in collaborazione con ISPRA, permetterà di raccogliere, elaborare e fornire dati sullo stato delle infrastrutture, sull'organizzazione e funzionamento dei servizi idrici, sui livelli

delle tariffe, degli investimenti, e sul funzionamento delle AATO.

Il SIViRI dovrebbe facilitare il confronto delle prestazioni dei vari gestori, servendosi di indicatori gestionali, tecnici ed economico-finanziari, e offrire informazioni su:

- articolazioni tariffarie, volumi e scaglioni di consumo relativi a valori medi, massimi e minimi, indici di dispersione, spesa media annua, sostenibilità;
- investimenti programmati e realizzati dalle società di gestione, investimenti per abitante, investimenti ripartiti per servizio e tipologia di opera, forme di finanziamento;

- caratteristiche dimensionali degli AATO, ricognizioni, Piani d'Ambito, revisioni, affidamenti, anagrafica delle società di gestione.

In attesa di avere disponibilità di tali dati, il lavoro dell'Agenzia, oltre ad aggiornare il quadro conoscitivo sull'offerta di servizio nella città di Roma e sui rapporti intercorrenti tra il soggetto gestore e il Comune di Roma, ha analizzato, tenendo conto dell'alto gradimento riscontrato tra i cittadini romani per il servizio di acqua potabile (cfr. Par. 2.2.2), alcuni aspetti critici del SII che qualificano il rapporto tra il soggetto erogatore e l'utenza.

Acea Ato 2 ha ottenuto l'affidamento della gestione del SII per l'ATO 2 sulla base di una Convenzione di gestione di durata trentennale a partire dall'1 gennaio 2003. L'avvio del servizio si è avuto gradualmente e prevede un'acquisizione progressiva degli utenti dei comuni facenti parte dell'ATO 2 che si concluderà con l'erogazione dei servizi ad un bacino d'utenza di circa 4.000.000 di persone. Nel 2010, il totale dei comuni la cui gestione dei servizi idrici è stata trasferita ad Acea Ato 2 risulta pari a 76, anche se per alcuni di

essi l'acquisizione è in via di completamento. L'intero servizio di distribuzione di acqua potabile, dalla captazione, all'adduzione, alla distribuzione al dettaglio e all'ingrosso, è gestito interamente da Acea Ato 2 sfruttando, in base a concessioni a durata pluriennale, dieci fonti di approvvigionamento.

Inoltre, ad Acea Ato 2 è stata affidata nel Comune di Roma, ai sensi dell'articolo 57 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, la gestione dei servizi idrici accessori (impianti di innaffiamento, fontanelle, pozzuoli e idranti antincendio) e quello delle acque delle fontane artistiche e monumentali, strettamente connesse al servizio idrico potabile. Infine, Acea Ato 2 ha in essere un Contratto di Servizio con il Comune di Roma per il risanamento igienico delle borgate (cosiddetto Contratto di Servizio R.I.B.), approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 2050 del 30 maggio 1997.

La Tav. 3.52 descrive l'entità dei rapporti economici intercorsi tra Acea Ato 2 e il Comune di Roma nel biennio 2008-2009.

Tav. 3.52 Rapporti economici tra Comune di Roma e Acea Ato 2 (migliaia di €)

Voci di bilancio	2009	2008
Ricavi Acea Ato 2, di cui:	26.815	30.778
<i>fornitura di acqua</i>	24.667	23.836
<i>Contratto di Servizio manutenzione idrica</i>	899	881
<i>Contratto di Servizio fontane monumentali</i>	899	881
<i>risanamento borgate romane</i>	350	5.180
Costi Acea Ato 2, di cui:	19.047	19.530
<i>canone di concessione</i>	19.047	19.530

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Acea Ato 2 Bilancio di esercizio, 2009.

Per quanto riguarda l'offerta dei SII, nel 2010 l'Istat ha reso disponibili, oltre ai dati ambientali nelle città (dati 2009), i risultati della rilevazione censuaria sui servizi idrici con dati aggiornati al 2008; i principali aspetti esaminati riguardano i prelievi di acqua per uso potabile, i relativi volumi sottoposti a trattamenti di potabilizzazione, l'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale e l'acqua erogata ai cittadini.

Come indicato in Fig. 3.47, nel 2009, per la città di Roma, la percentuale di popolazione residente servita da impianti di depurazione delle acque reflue urbane

è rimasta ferma al 97% (lo stesso valore si aveva per il 2008) ma rimane comunque superiore rispetto al 90% della media negli altri grandi comuni.

Oltre al livello di copertura del servizio di depurazione, è possibile, utilizzando i dati Istat riferiti al 2008, valutare in chiave comparativa anche il grado di efficienza e di utilizzo delle infrastrutture di depurazione a servizio della capitale (Tav. 3.53).

Il bacino di Roma serve il maggior numero di abitanti equivalenti (AE)²⁰, pari a 4,4 milioni, che tengono conto, oltre che dei 2,7 milioni di residenti, del numero di pendolari in entrata e dell'afflusso turi-

²⁰ È l'unità di misura con cui si esprime convenzionalmente il carico inquinante organico biodegradabile in arrivo all'impianto di depurazione, secondo l'equivalenza: 1 abitante equivalente (AE) = 60 grammi/giorno di BOD



stico. Ciò nonostante, la potenza progettuale dei depuratori romani è pari a 3,5 milioni di AE, di molto superiore a quella delle altre grandi città, e il loro utilizzo effettivo è pari 3 milioni di AE.

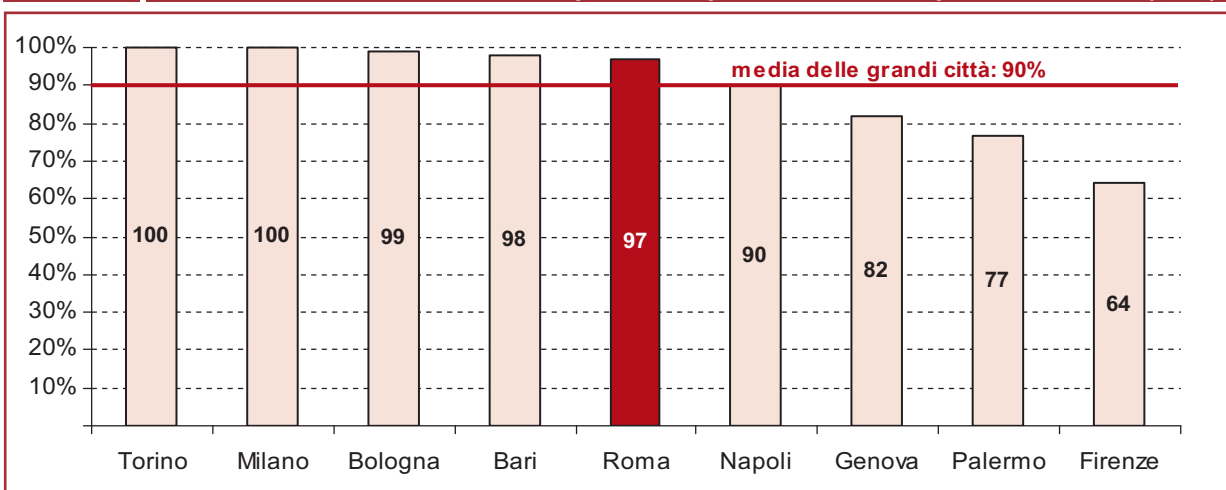
Rispetto alla capitale, le altre grandi città servono bacini di utenza molto inferiori e solamente Napoli possiede un bacino d'utenza e una capacità degli impianti realizzati di poco inferiore. Inoltre, a differenza di Roma, che ha una capacità impiantistica pari al 79,8% del totale da trattare, i comuni di Napoli, Bologna, Genova, Bari, Milano e Torino hanno tutti ca-

pacità depurative intorno al 90% e solo Palermo e Firenze si attestano rispettivamente al 54,2% e al 61,4%.

Con riferimento all'effettiva capacità depurativa, Genova e Bologna presentano quote effettive superiori all'80%, seguite da Bari, Milano, e Torino (tra il 70% e l'80%). Roma presenta il 68,8% di reflui effettivamente depurati, mentre Firenze non arriva neppure al 50%. In ultima posizione si trova Palermo con il 26,8%.

Fig. 3.47

Percentuale della popolazione residente nelle grandi città servita da impianti di depurazione delle acque reflue urbane (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

Tav. 3.53 Capacità necessaria realizzata ed effettivamente utilizzata degli impianti di depurazione delle acque reflue domestiche nelle grandi città (2008)

Città	Capacità necessaria (milioni di AE)	Capacità degli impianti realizzati (milioni di AE)	Capacità utilizzata media annua (milioni di AE)	Capacità degli impianti sul totale da trattare (%)	Capacità utilizzata sul totale da trattare (%)
Roma	4,4	3,5	3,0	79,4	68,8
Milano	2,8	2,5	2,1	90,5	74,4
Napoli	3,6	3,4	2,5	94,3	68,3
Torino	1,9	1,7	1,4	89,0	70,7
Palermo	1,1	0,6	0,3	54,2	26,8
Genova	1,0	0,9	0,8	91,7	81,3
Bologna	0,9	0,8	0,7	92,5	80,1
Firenze	1,5	0,9	0,7	61,4	48,0
Bari	0,8	0,8	0,7	90,8	77,5

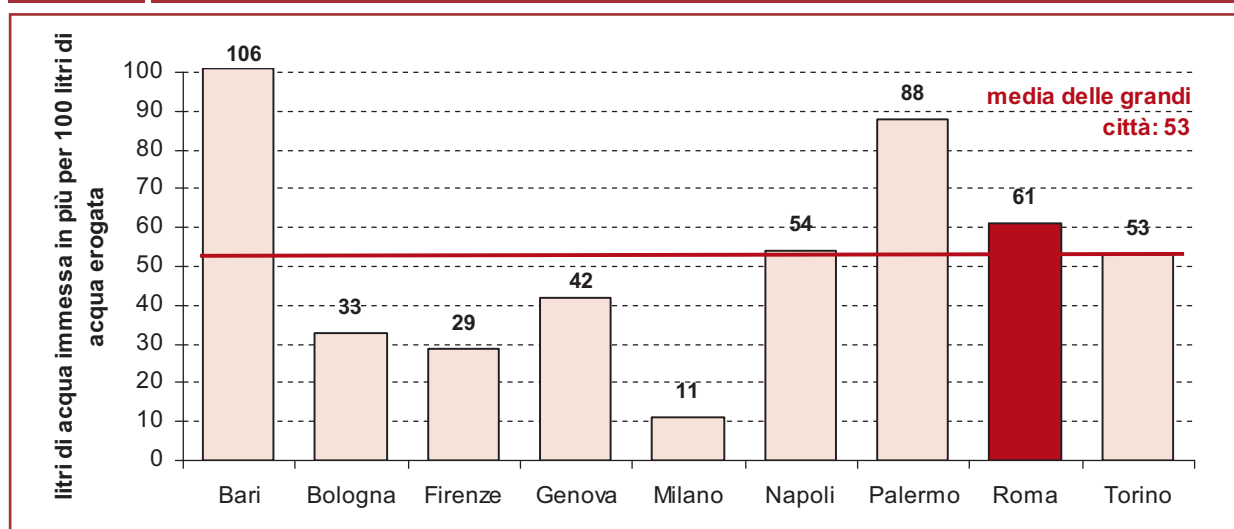
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Rilevazione sui servizi idrici 2008.

Nel Comune di Roma, il servizio di fognatura e depurazione è garantito da Acea Ato 2 con 35 impianti di depurazione, 158 impianti di sollevamento fognari e circa 4.040 km di rete. Nel corso del 2009 i principali impianti di depurazione hanno trattato un volume di acqua pari a 527 milioni di metri cubi, con un incremento di circa il 6,8% rispetto all'anno precedente. Nel 2008, in Italia, sono stati immessi in rete 136 metri cubi di acqua per abitante (dato ISTAT), un valore che risulta invariato rispetto sia al 2005 che al 1999 (anni

delle precedenti rilevazioni sui servizi idrici). Le regioni che immettono nelle reti comunali più acqua potabile per abitante risultano la Valle d'Aosta e il Lazio, rispettivamente 182 e 172 metri cubi per abitante. Rispetto ad una media di 92 metri cubi di acqua per abitante (cresciuta del 1,2% rispetto al 2005 e del 1% rispetto al 1999), nel Lazio sono stati erogati 111 metri cubi per abitante con un scarto tra acqua immessa e acqua erogata che determina una percentuale di dispersione del 35%.

Fig. 3.48

Dispersioni di rete nelle grandi città (2008)



Fonte: Istat, Rilevazione sui servizi idrici, anno 2008.

Tra i comuni con più di 300mila abitanti, Bari presenta la maggiore dispersione di acqua immessa rispetto a quella erogata (106 litri in più per 100 litri erogati); seguono Palermo con un eccesso di 88 litri, Roma (61) e Napoli (54). A Milano, Firenze e Bologna le dispersioni sono invece inferiori al 35% (Fig. 3.48).

Per quanto riguarda la distribuzione di acqua potabile, nell'anno 2009, il volume complessivo immesso nella rete storica di Roma e Fiumicino è stato pari a 474,2 milioni di mc rispetto ai 482,9 milioni di mc del 2008 (Tav. 3.4). Il dato sulla dispersione per l'intera rete storica, misurata come scarto tra volumi immessi e volumi erogati, è stato nel quinquennio 2004-2008 pari a circa il 35-36% determinando un rapporto tra erogato e immesso pari a 65-64%. Tale valore appare leggermente meno elevato rispetto a quello rilevato dall'Istat per la sola città di Roma (con una disper-

sione del 35% occorre infatti immettere in rete circa 156 litri per poterne erogare 100) probabilmente a causa di una non perfetta omogeneità nella definizione degli aggregati.

Come evidenziato in Tav. 3.54, nella rete storica di Roma e Fiumicino, nell'ultimo periodo è andato leggermente a ridursi il volume immesso mentre l'andamento dei volumi erogati appare più stabile e in lievissima diminuzione tra il 2007 e il 2008 (ultimo anno per il quale sia ha disponibilità del dato comunicato dal gestore).

Il consumo di acqua per uso domestico dei cittadini romani rimane elevato (86 m³ per abitante) rispetto a quello medio (68 m³) registrato nelle altre grandi città nel 2009 (Fig. 3.49) pur continuando a diminuire da quasi un decennio (Fig. 3.50).

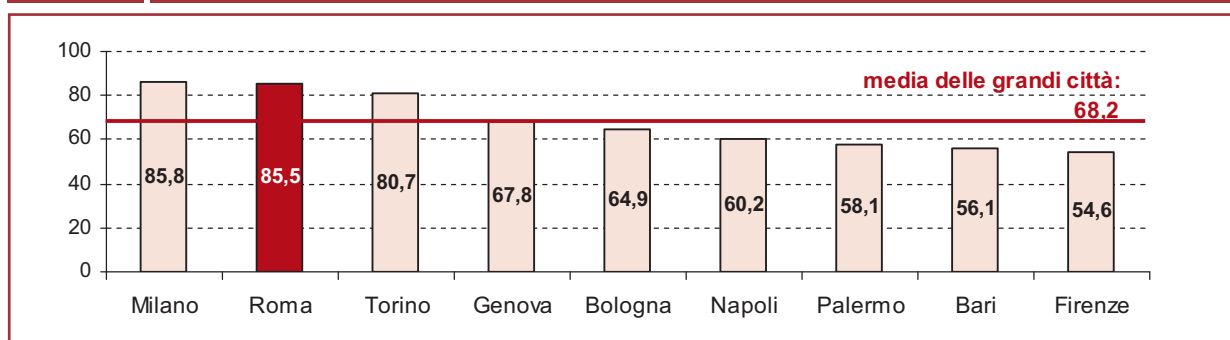
Tav. 3.54 Volumi e indici di servizio nella rete storica di Roma e Fiumicino

Indicatore	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Popolazione residente	2.751.308	2.748.716	2.764.976	2.779.913	2.787.970	2.810.306
Volumi immessi (mln m ³ annui)	477,5	478,1	479,8	482,7	482,9	474,2
Volume immesso per abitante (m ³)	173,6	173,9	173,5	173,6	173,2	168,7
Volumi erogati (mln m ³ annui)	312,0	309,0	310,0	312,0	309,4	n.d.
Volume erogato per abitante (m ³)	113,4	112,4	112,1	112,2	111,0	n.d.
Volumi erogati / immessi	65%	65%	65%	65%	64%	n.d.

Nota: gli indici sono stati ricalcolati per adeguarli ai dati di popolazione residente diffusi dall'Istat nel 2010.

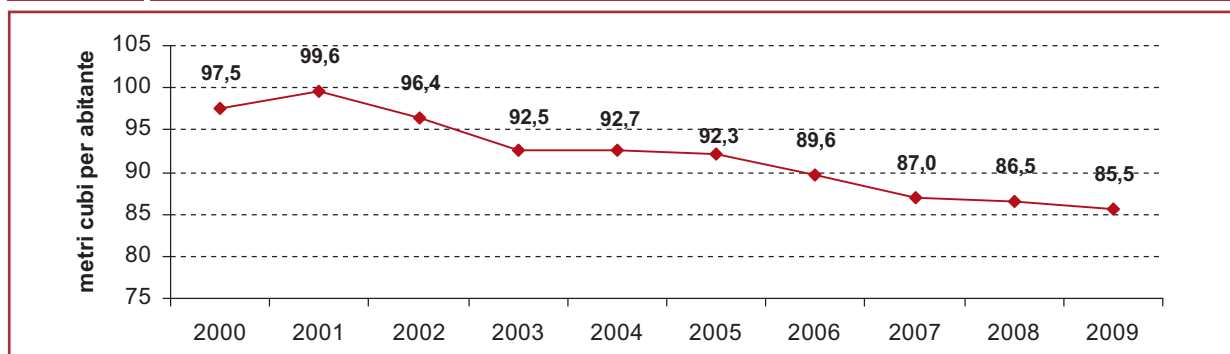
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati da Bilancio di sostenibilità Acea s.p.a. e Bilancio di esercizio 2009 di Acea Ato 2.

Fig. 3.49

Consumo di acqua per uso domestico nelle grandi città (m³ per abitante, 2009)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

Fig. 3.50

Consumo di acqua per uso domestico a Roma (m³ per abitante)

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, Dati ambientali nelle città, 2009.

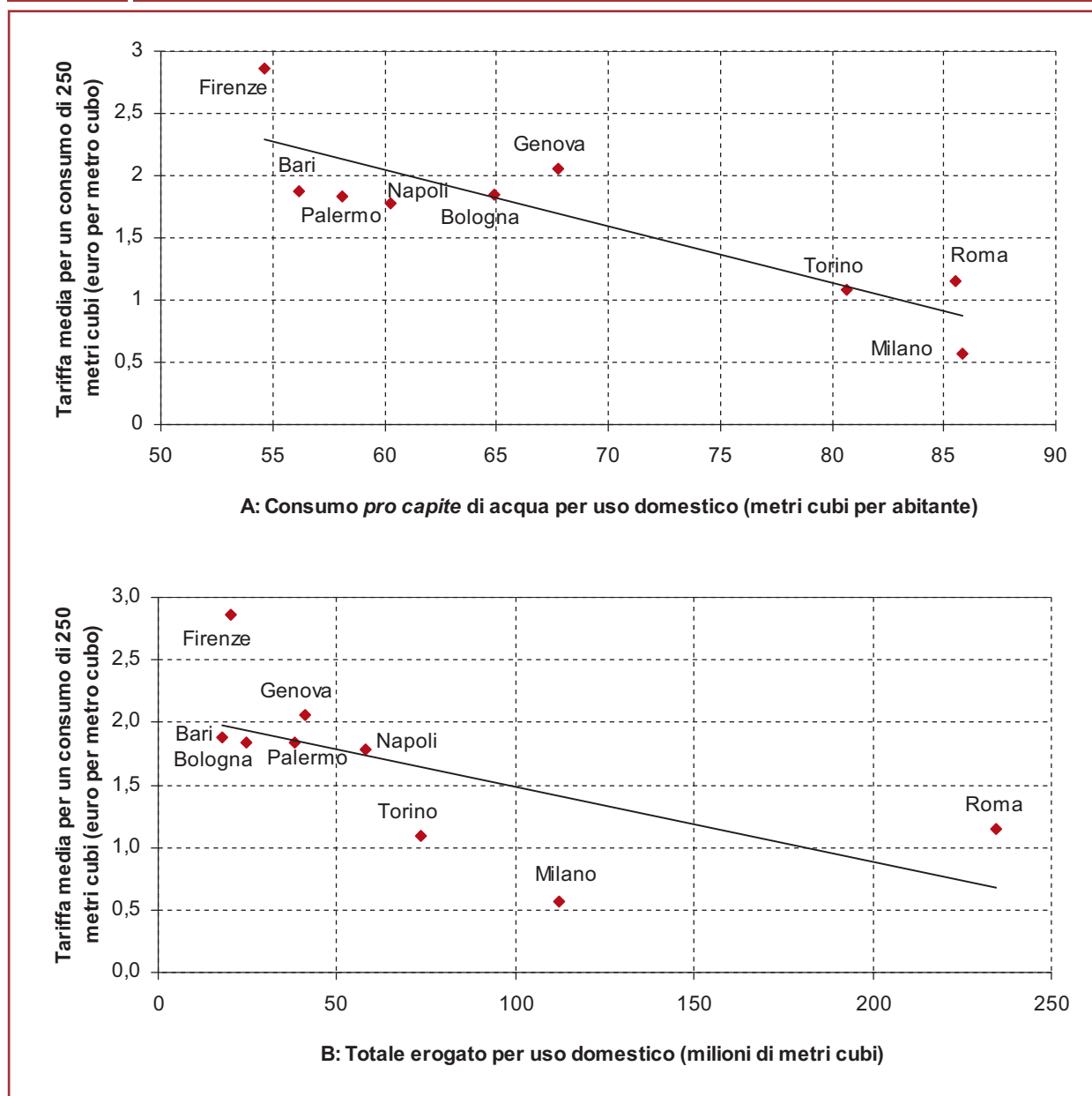
Esiste una correlazione negativa tra l'entità delle tariffe e i consumi *pro capite*. In particolare, considerando la tariffa unitaria media calcolata sul consumo medio di 250 m³, si nota chiaramente come nelle varie città si trovino associate tariffe elevate e bassi consumi e viceversa (Fig. 3.51, grafico A).

A Milano, città che vanta la tariffa al mc più bassa, il consumo *pro capite* raggiunge il valore massimo del campione con 85,8 m³ annui, mentre a Firenze, dove il consumo medio è di soli 54,6 m³, la tariffa media al metro cubo per un consumo di 250 m³ è la più elevata.

Tale dinamica potrebbe suggerire che la domanda di acqua presenti un certo grado di elasticità alla tariffa. Si consideri, tuttavia, che la regolazione del settore idrico prevede la copertura tariffaria integrale dei costi di esercizio e investimento; la tariffa media è quindi calcolata in base alle previsioni dei volumi erogati (che necessariamente tengono conto dell'andamento storico dei consumi negli ATO di riferimento). Anche il grafico B della Fig.

3.51 mostra infatti una correlazione negativa fra volume erogato e tariffa media, che assorbe gran parte della correlazione negativa del grafico A, con la conseguenza che la relazione inversa fra consumi e tariffe può essere anche letta al contrario: dato che il costo marginale dell'acqua erogata è praticamente irrilevante, un maggiore volume erogato consente di coprire costi e investimenti con una tariffa più bassa.

Fig. 3.51 Correlazione fra tariffe medie e: A) consumi medi e B) volumi erogati nelle grandi città (2009)



Note: il totale dei volumi erogati per uso domestico è stato stimato come prodotto tra il consumo medio *pro capite* e il totale della popolazione residente al 2009 nelle rispettive città.
 Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Istat, *Dati ambientali nelle città, 2009*.

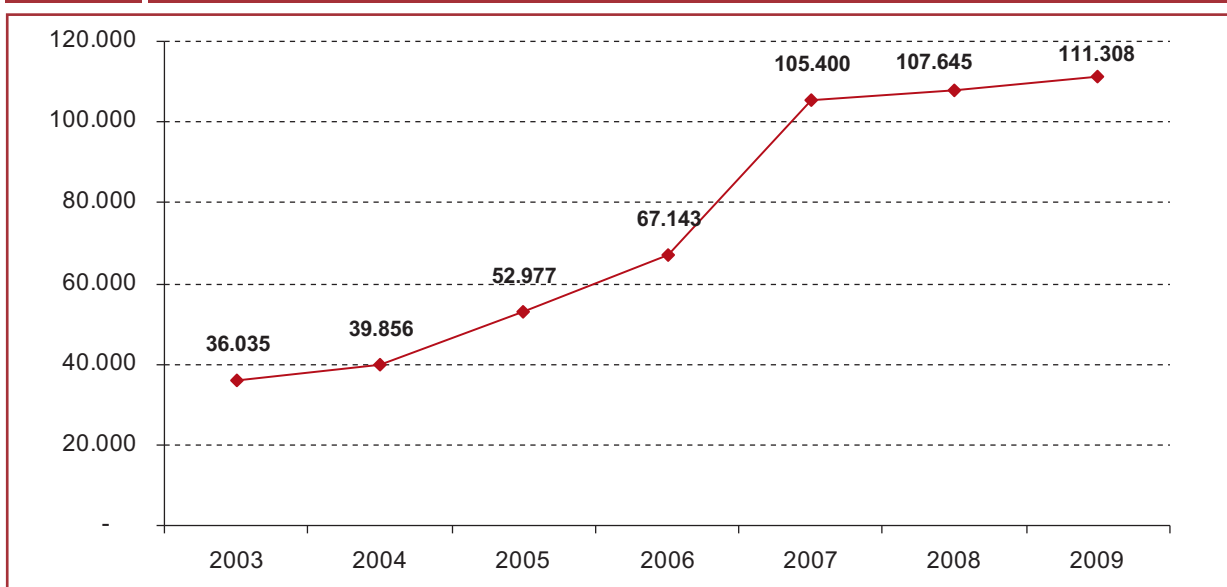


Nel rapporto con i cittadini, le tariffe costituiscono un punto delicato soprattutto perché è difficile per il singolo utente apprezzare il rapporto tra aumenti tariffari e miglioramento dei servizi, dato che i tempi di ritorno dei benefici connessi agli investimenti, materiali e immateriali, che giustificano gli aumenti, sono necessariamente non brevi. In molti ATO, in sede di revisione della pianificazione d'ambito, operazione necessaria per adeguare i contenuti del Piano d'Ambito di prima

attivazione ai dati riscontrati durante la gestione, sono state riviste al rialzo le stime relative all'entità dei costi operativi e al ribasso le stime relative ai volumi erogati a fronte di una lieve diminuzione degli investimenti previsti. Per quanto riguarda l'ATO 2, alla tendenziale stabilità dei volumi erogati si è associata una crescente esigenza di investimenti, dovuta alle maggiori difficoltà incontrate, rispetto a quanto preventivato, nel processo di acquisizione (Fig. 3.52).

Fig. 3.52

Totale investimenti realizzati nell'ATO 2 (migliaia di €)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

Le difficoltà sono per lo più dovute all'esistenza di scarichi di fognature pubbliche senza depurazione, a un insufficiente numero di depuratori, alla presenza di acque non a norma rispetto agli standard richiesti all'acqua per il consumo umano e ad insufficienti disponibilità idriche in alcuni comuni dell'ATO 2; a ciò bisogna aggiungere una generale anzianità delle opere che richiedono un continuo ricorso ad interventi di manutenzione straordinaria.

La Tav. 3.55 riporta il consuntivo degli investimenti effettuati dal gestore nel 2009; gli investimenti sono suddivisi per competenza geografica (investimenti

che interessano il Comune di Roma e/o tutti gli altri Comuni dell'ATO 2) e per tipologia di investimento.

Guardando alla destinazione geografica degli investimenti, in ogni caso il 48,4% è stato rivolto unicamente alla rete storica di Roma e il 35,3% ai comuni acquisiti, mentre solo il 16,3% è stato impiegato in interventi sovracomunali per la realizzazione di beni comuni. Suddividendo gli investimenti per rami di attività emerge come la spesa maggiore sia assorbita dal comparto idrico (49,6%) seguito dalla depurazione (22,8%) e poi dalla fognatura (22,3%).

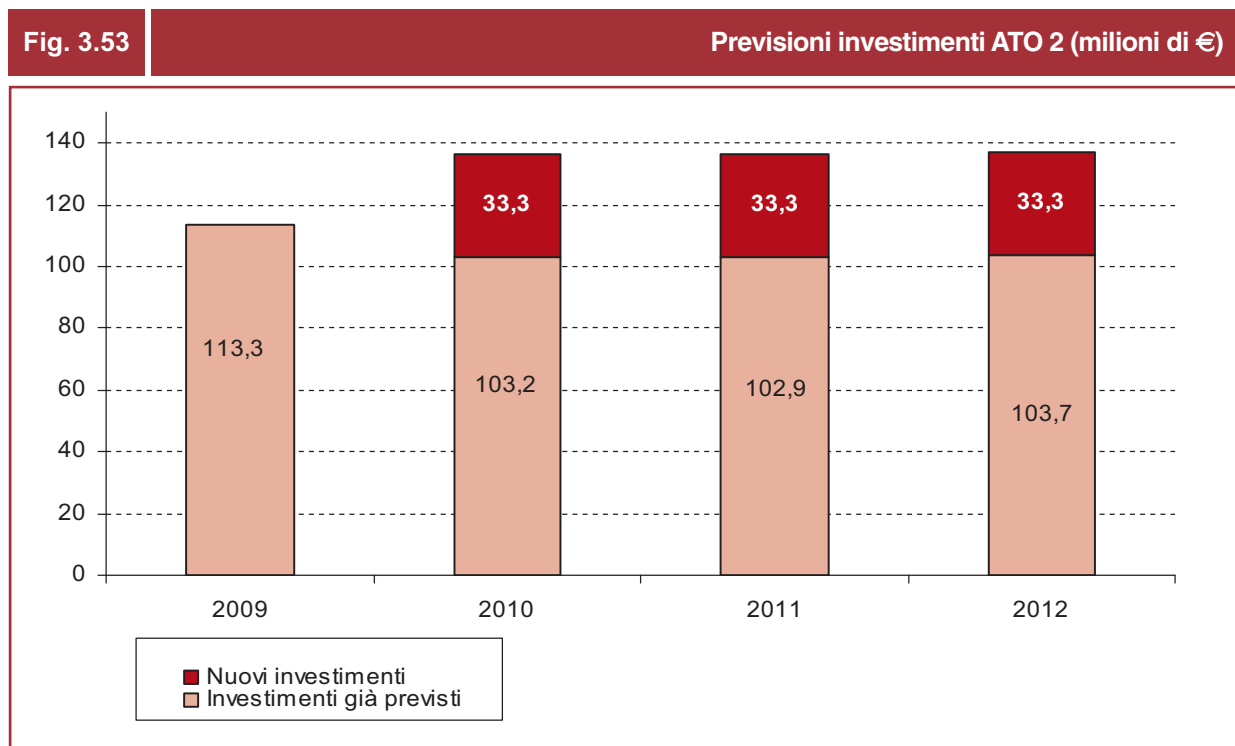
Tav. 3.55 Investimenti realizzati nell'ATO 2 Lazio per tipologia e competenza geografica (€ 2009)

Tipologia di investimento	Sovra-comunali	Comune di Roma	Comuni ATO 2 senza Comune di Roma	Totale
Opere, di cui:	12.283.643	53.831.010	39.288.515	105.403.168
alimentatrici, adduttrici e centri idrici	10.841.523	14.981.879	6.944.481	32.767.883
reti idriche	508.254	4.472.194	6.275.794	11.256.242
reti e collettori fognari	125.173	10.848.783	13.835.366	24.809.322
depurazione	808.693	16.320.938	8.292.333	25.421.965
nuovi allacci idrici		5.118.983	2.020.215	7.139.198
bonifica allacci idrici		2.088.232	1.920.326	4.008.559
Sistema informativo territoriale e studi	3.909.096			3.909.096
Varie (hard/software, mezzi strumentali, ecc.)	1.995.735			1.995.735
Totale	18.188.474	53.831.010	39.288.515	111.307.999

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

Poiché nel settore idrico il metodo normalizzato (DM 1 agosto 1996) richiede una determinazione triennale della tariffa per permettere che i ricavi garantiti al gestore tramite la tariffa media consentano allo stesso di ricoprire parte dei costi sostenuti (costi operativi, canoni di concessione, ammortamenti e remunerazione del capitale investito), la Conferenza dei Sindaci, con deliberazione del 7 ottobre

2009, ha approvato un nuovo piano degli investimenti e, per far fronte al maggiore impegno di risorse finanziarie, ha provveduto a modificare la tariffa media per l'anno 2010 ed i successivi come indicato in Fig. 3.53. Si precisa che gli incrementi tariffari sulle singole voci delle articolazioni tariffarie non interessarono la tariffa base e agevolata delle utenze domestiche.



Nota: gli investimenti già previsti si riferiscono a quelli individuati dalla delibera della Conferenza dei Sindaci del 5 dicembre 2008; i nuovi investimenti sono stati invece approvati con delibera della Conferenza dei Sindaci del 7 ottobre 2009.

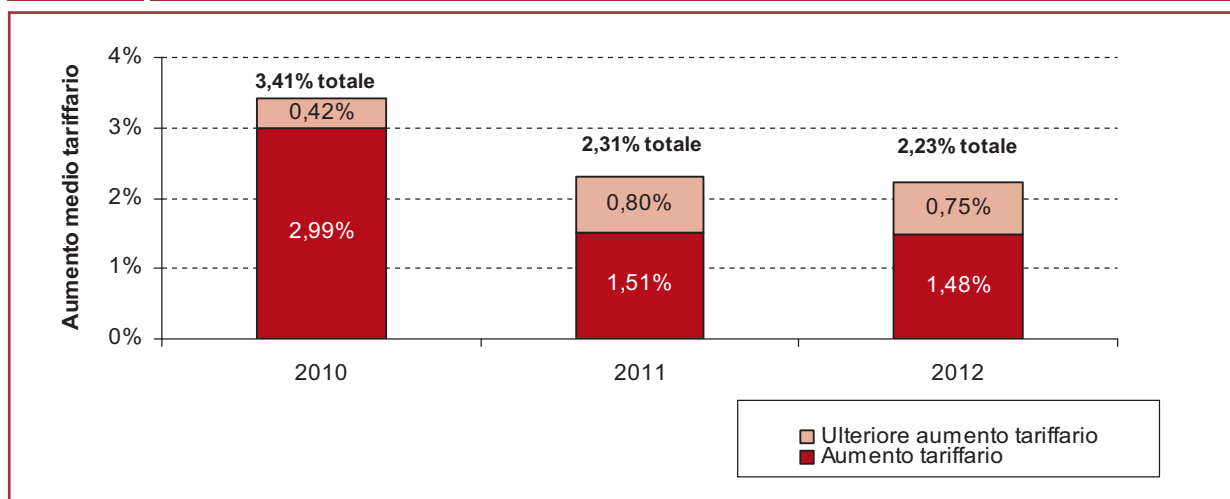
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

Inoltre, è in corso di valutazione da parte della Conferenza dei Sindaci la possibilità di rendere effettiva, entro il prossimo anno, l'articolazione tariffaria unica con eliminazione del minimo impegnato e l'introduzione di agevolazioni tariffarie per i meno abbienti.

Nello specifico, tale modifica comporterà l'eliminazione del minimo impegnato con contestuale aumento della quota fissa per le sole utenze domestiche e l'adozione in tutto l'ATO 2 dell'articolazione tariffaria del Comune di Roma.

Fig. 3.54

Aumenti della tariffa media



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati STO ATO 2.

Recentemente "Utilitatis, pro acqua, energia e ambiente", istituto di ricerca fondato da FederUtility, in collaborazione con Anea (Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito) ha presentato, all'interno della sua consueta pubblicazione annuale, una ricognizione comparativa delle Carte dei Servizi (di seguito, CS) di 17 gestori al fine di verificare la rispondenza dei documenti ai requisiti di struttura e contenuto fissati nello schema generale di riferimento previsto a livello nazionale.

Dall'analisi è emerso un sostanziale rispetto dei requisiti, ma risultano assai carenti le informazioni sulle modalità di verifica degli standard e sulle strutture interne e/o esterne incaricate del monitoraggio dei livelli prestazionali. In base allo schema generale di riferimento, sono stati poi analizzati i valori specifici assegnati agli indicatori, suddividendoli secondo i vari aspetti del SII che richiedono la predisposizione di standard: avvio del rapporto contrattuale, accessibilità al servizio; gestione del rapporto contrattuale e continuità del servizio.

In termini di contenuti, la CS di Acea Ato 2, per quanto ormai risalente al 2002 e forse bisognosa di revisione,

è risultata in linea con i contenuti minimi richiesti dalla normativa. Tuttavia, generalmente, gli standard garantiti dalla società romana sono meno elevati rispetto a quelli offerti dai gestori del campione che servono bacini di utenza con più di 300.000 abitanti.

Al fine di valutare il posizionamento di Acea Ato 2 rispetto agli altri gestori delle grandi città, è stato attribuito un punteggio relativo al valore di ogni standard garantito, esprimibile in termini numerici, secondo un'ottica che premia la velocità di esecuzione delle prestazioni o la maggiore frequenza delle stesse (ad esempio nel caso del numero di fatturazioni annue). Sulla base del punteggio ottenuto sui soli 17 standard considerati (e attribuendo un punteggio pari a zero in assenza di indicazioni sul valore standard), è stata poi costruita una classifica finale su base 100 per i quattro profili del servizio: avvio del rapporto contrattuale, accessibilità al servizio, gestione del rapporto contrattuale e continuità del servizio.

L'analisi, necessariamente limitata a causa dell'impegno a fini comparativi di un numero di indicatori inferiore a quello normalmente presente nelle CS (ma

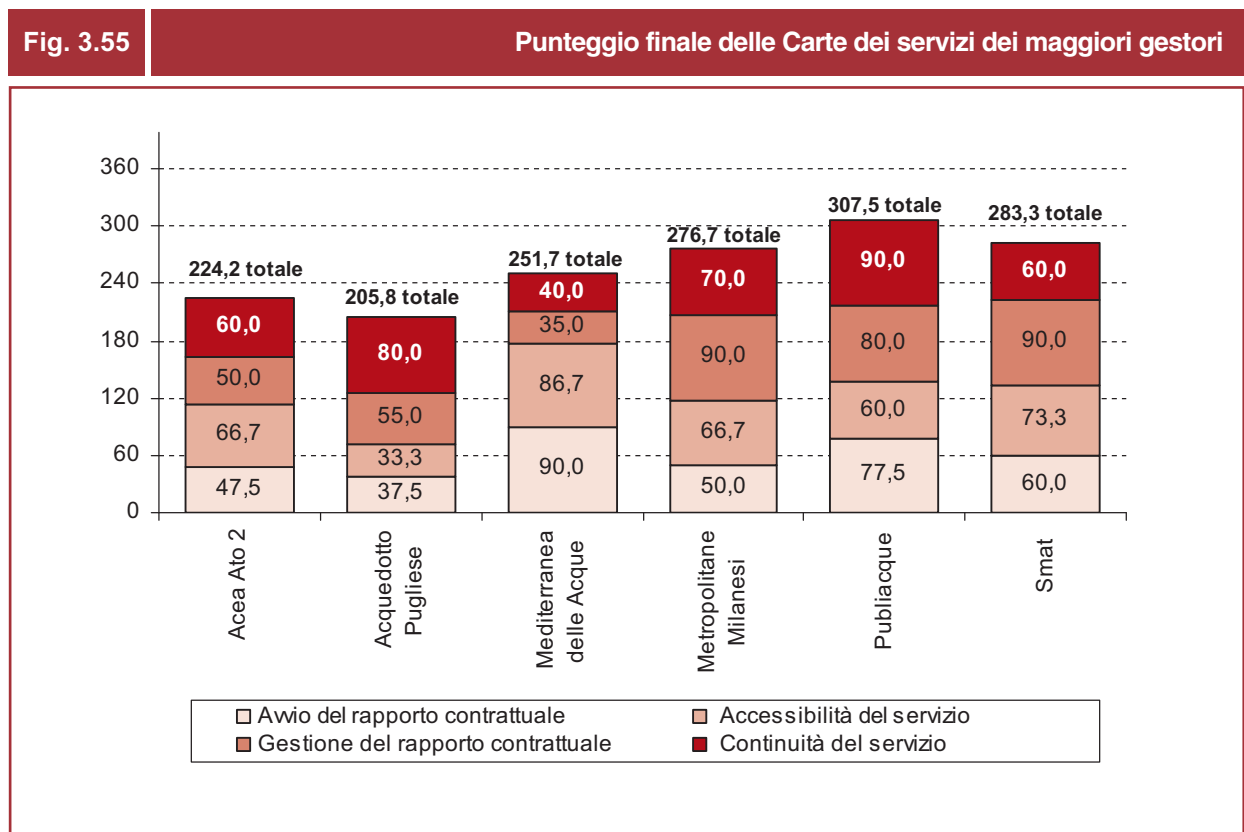
²¹ Utilitatis e Anea, Blue Book, *I dati sul servizio idrico in Italia*, Rapporto 2010.

per i quali fosse possibile attuare una comparazione su dati numerici), ha posizionato Acea Ato 2 in penultima posizione rilevando una maggior distanza rispetto agli standard proposti dagli altri gestori nei servizi di avvio del rapporto contrattuale e nella gestione dello stesso, mentre più simili appaiono le garanzie in tema di accessibilità del servizio e continuità (Fig. 3.55). Tale risultato, pur nei suoi limiti, conferma come, generalmente, gli standard garantiti dal gestore capitolino presentino un valore peggiore a quello offerto dalle altre società del campione. Pur tuttavia, la CS dell'azienda romana è stata l'unica a presentare valori di riferimento per tutti gli standard utilizzati, dimostrando quindi una superiore completezza nei contenuti.

Un'analisi critica di tale risultato necessita di una riflessione sull'efficacia delle CS quale strumento con cui il gestore definisce, in termini di livelli prestazionali, quali siano i diritti dell'utenza riguardo ad alcune delle attività svolte impegnandosi, al contempo, al loro rispetto. Di certo, solo qualora la rappresentazione dei livelli di servizio sia seguita da un preciso impegno da parte del gestore alla misurazione della propria capacità di rispetto può effettivamente realizzarsi l'obiettivo di miglioramento della qualità del SII; definire livelli di

standard prudenziali, in linea con le tempistiche e modalità di erogazione dei servizi effettuate precedentemente, non consente assolutamente di dare impulso al miglioramento delle prestazioni che invece è alla base del processo richiesto dall'introduzione delle CS. Lo stesso risultato si ottiene dichiarando prestazioni con standard troppo elevati difficili da garantire o, forse anche peggio, omettendo qualsiasi forma di rilevazione e monitoraggio del numero e dell'andamento degli eventi.

Sotto questo profilo, Acea Ato 2 monitora annualmente, anche se con alcune carenze di rilevazione, il numero degli eventi e le percentuali di rispetto, che, nel 2009, sono state per tutti gli standard rilevati sempre superiori al 60% e in molti casi comprese tra il 90 e il 100%. Infine, la definizione dei livelli prestazionali e il conseguente monitoraggio rappresenta solo il primo passo per il miglioramento del servizio; alla definizione iniziale dei livelli dovrà poi seguire, in base all'analisi dei risultati conseguiti, una fase di revisione e aggiornamento dei contenuti. Purtroppo a oggi si rileva la diffusa mancanza di tali obblighi nelle CS con la conseguenza che le stesse, come nel caso del gestore romano, non sono oggetto né di verifica né di revisione.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Utilitatis – Blue Book 2010.



3.11 Musei ed esposizioni

Il settore culturale capitolino rappresenta una risorsa strategica, non solo per il proprio valore e la capacità di generare ricchezza, ma anche per le sue positive ricadute sull'economia del territorio in termini di attivazione di flussi turistici aggiuntivi e, ancor di più, per le sue importanti esternalità positive in termini di identità culturale, di integrazione sociale, di rafforzamento del capitale umano e, più in generale, di costruzione del "capitale culturale".

L'offerta di servizi culturali nella capitale è particolarmente ampia e variegata, sia dal punto di vista della tipologia, sia dal punto di vista degli enti erogatori pubblici e privati coinvolti. In questa sede ci si limiterà pertanto ad un'analisi delle più significative realtà culturali che costituiscono l'offerta cittadina, aggregandole per macro tipologie e indipendentemente dai singoli soggetti erogatori coinvolti. Per fini semplificativi il sistema dell'offerta direttamente o indirettamente riconducibile alle politiche del Comune di Roma può essere quindi suddiviso in due principali componenti: da un lato il sistema museale, archeologico ed espositivo (oggetto del presente paragrafo), e dall'altro lato le manifestazioni culturali e di spettacolo, gli eventi e i Festival (cfr. Par. 3.12).

3.11.1 Dimensione ed efficacia del servizio

La gestione e valorizzazione del patrimonio museale ed espositivo romano è affidata a Zètema Progetto Cultura che gestisce la maggior parte dei musei e degli spazi espositivi, e all'Azienda Palaexpò che gestisce il Palazzo delle Esposizioni e le Scuderie del Quirinale. Data la numerosità dei luoghi d'offerta, si può parlare di sistema museale diffuso, organizzato in molteplici sedi e siti archeologici²². In dettaglio, l'offerta può essere suddivisa in tre categorie (Box 3.1): monumenti (circa 47% del totale), musei (30%) e aree archeologiche (23%). Tale differenziazione non si limita solamente a una classificazione tipologica, ma riflette la specificità delle strutture per quello che attiene alla distribuzione spaziale nel territorio comunale, allo stato di conservazione e, di conseguenza, al grado di fruibilità da parte del pubblico.

Negli ultimi anni, l'intero settore è stato oggetto di interventi che ne hanno modificato profondamente mo-

dalità di gestione e contenuti favorendo l'adozione di strategie di programmazione più strutturata e a lungo termine: in questi anni si sono offerti al pubblico eventi e mostre a livello europeo, si è ripensata l'offerta sia incrementandone i servizi (libreria, audioguide, didattica, caffetteria, ecc) sia interpretando modernamente l'idea di museo (es. Centrale Montemartini, MACRO).

Si tratta di una visione strategica della cultura che ne valorizza il suo utilizzo non solo al fine di accrescere l'attrattività territoriale e i flussi turistici ma, specialmente, per la sua capacità propria di generare risorse economiche. La forza di questa strategia dipende dal fatto che la politica culturale è stata definita a partire da una visione nuova e complessiva della città: *"Visione che – assumendo come dato di fatto la maggiore competitività tra le città dovuta ai processi di globalizzazione – ha ridisegnato il ruolo della città riposizionandola in un contesto più ampio e concorrenziale"*.

Un'idea dell'effettiva capacità di attrazione dei servizi culturali può essere opportunamente colta attraverso le informazioni sull'utenza in termini di visitatori (paganti e non): nel 2009 i soli musei e sedi espositive hanno registrato 2.026.832 ingressi suddivisi tra 1.447.922 del Sistema Musei Civici e 578.910 di Palazzo delle Esposizioni e Scuderie.

Un'analisi in chiave comparativa di questo settore deve necessariamente tener conto della specificità di Roma, per la quale l'offerta d'arte non solo è suddivisa tra diverse gestioni (statali, private, estere) ma custodisce al suo interno veri e propri patrimoni dell'umanità (ad esempio il Colosseo e i Musei Vaticani di proprietà non comunale) che già da soli assorbono la gran parte della domanda. Pur con le limitazioni appena accennate, il circuito museale appartenente al Comune di Roma è stato confrontato con i musei civici di alcune città italiane (Bari, Firenze, Genova, Napoli, Torino, Venezia) ed europee (Barcellona, Berlino, Dublino, Londra, Parigi e Praga). Data la mancanza di banche dati dei musei di proprietà comunale, la raccolta di dati e informazioni è stata effettuata grazie alla compilazione di una scheda informativa richiesta agli enti gestori (Comuni, Fondazioni, Società; Box 3.2).

²² L'aggettivo "diffuso" viene coniugato al termine "museo" per la prima volta da Andrea Emiliani, tra i cui contributi sul tema ricordiamo: *Dal museo al territorio*, Bologna 1974; *Per una politica dei beni culturali*, Torino 1974; *Il museo laboratorio della storia*, in *Capire e conoscere l'Italia*. I Musei, Milano 1980; *Il museo alla sua terza età. Dal territorio al museo*, Bologna 1985.

²³ Valentino P.A.: *Articolazione della struttura di un Piano Strategico per Zètema*, 2008.

Box. 3.1

Offerta museale ed espositiva del Comune di Roma

Musei aperti al pubblico

Musei Capitolini, Centrale Montemartini, Mercati di Traiano e Museo dei Fori, Museo dell'Ara Pacis, Museo Barracco, Museo delle Mura, Villa di Massenzio, Museo di Roma (Palazzo Braschi), Museo Napoleonico, MACRO, Museo Carlo Bilotti, Museo Pietro Canonica, Museo di Roma in Trastevere, Musei di Villa Torlonia (ne fanno parte: Casino delle Civette, Casino Nobile e Casino dei Principi), Museo Civico di Zoologia, Museo della Civiltà Romana, Planetario e Museo Astronomico, Parco Museo Atac, Museo Archeologico e Villa Romana dell'Auditorium.

Musei visitabili su prenotazione

Museo della Matematica, Museo Storico del Teatro Argentina, Museo di Casal de' Pazzi (Deposito Pleistocenico), Casa Museo di Alberto Moravia, Museo dell'Arte Sanitaria.

Musei chiusi

Galleria Comunale d'Arte Moderna e Contemporanea (GCAMC), Antiquarium del Celio, Museo di Villa Doria Pamphilj, Museo Storico Garibaldino.

Siti espositivi

Palazzo delle Esposizioni, Scuderie del Quirinale, Sala Polifunzionale S. Rita, MACRO Future e La Pelanda.

Siti archeologici, monumentali e del patrimonio

Area Sacra di Largo Argentina, Auditorium di Mecenate, Circo Massimo, Area sacra di S. Omobono, Cisterna delle Sette sale, Excubitorium della settima coorte dei Vigili, Insula Romana presso l'Ara Coeli, Insula Romana sotto Palazzo Specchi, Latrina di Via Garibaldi, Ludus Magnus, Mitreo dell'Ara Massima di Ercole, Monte Testaccio, Ninfeo di Via degli Annibaldi, Ninfeo delle Terme di Traiano, Porta Asinara, Sepolcri e acquedotti romani di Via Statilia, Stadio di Domiziano, Teatro di Marcello e Portico d'Ottavia, Tempio di Via delle Botteghe Oscure, Terme di Traiano, Trofei di Mario e Porta Magica, Mura Repubblicane in Piazza Manfredo Fanti, Casa dei Cavalieri di Rodi, Colombario Pomponio Hylas, Foro di Cesare e Fori Imperiali, Ipogeo di Via Livenza, Mausoleo Il Torrione a Via Prenestina, Mausoleo Monte del Grano, Mausoleo di Lucilio Peto, Capanna protostorica di Fidene, Necropoli Ostiense, Porta Tiburtina, Acquedotto Marcio, Mura Aureliane, Villa di Plinio, Villa Gordiani, Colombario di Olevano Romano, Mausoleo di Augusto, Sepolcro degli Scipioni, Mausoleo Ossario Garibaldino, Torre delle Milizie, Villa Lais, Villa De Sanctis, Villa Glori, Cimiteri Monumentali, Casina del Cardinal Bessarione.

Fonte: www.060608.it, DGC 399/2009, DGC 10/2008.

Tav. 3.56 Estensione delle sedi museali ed espositive comunali e numero di visitatori in alcune città italiane ed europee

Città	Estensione di sale aperte al pubblico (mq)			Visitatori		
	2004	2007	2008	2004	2007	2008
Roma	29.205	40.952	42.223	921.419	1.865.577	1.723.173
Bari	-	1.581	1.581	-	30.000	35.000
Firenze	6.566	6.566	-	582.149	570.839	-
Genova	-	31.934	-	-	461.368	-
Napoli	1.400	1.400	1.400	125.889	100.276	89.639
Torino	9.300	11.900	13.313	372.971	499.884	435.699
Venezia	24.662	25.767	-	1.911.630	2.101.151	-
Barcellona	-	-	-	1.654.087*	1.530.770	-
Berlino	-	-	-	1.121.319	1.396.937	-
Dublino	-	-	-	-	186.037	-
Londra	-	-	-	449.690	378.868	316.992
Parigi	56.285	56.285	-	1.386.574	2.235.194	-
Praga	-	-	-	47.518	96.635	-

(*) Il dato si riferisce al 2005.

Fonte: Zètema Srl, Azienda Speciale Palaexpo, Dipartimento Cultura del Comune di Roma, Sovrintendenza Comunale di Roma, Comune di Bari, Comune di Firenze, Comune di Genova, Comune di Napoli, Fondazione Torino Musei, Comune di Venezia, Fondazione Musei Civici di Venezia, Mairie de Paris, direzioni dei musei delle città.

Dal punto di vista dimensionale si osserva (Tav. 3.56) come nella capitale italiana l'estensione delle sale aperte al pubblico sia aumentata nel quadriennio 2004-2008 del 45% mentre il numero di visitatori è quasi raddoppiato; tuttavia un legame diretto tra i due fenomeni non è sostenibile. L'attrattiva ovviamente non dipende dalla superficie espositiva ma da un'efficiente gestione degli spazi e dalle politiche di valorizzazione attuate

dagli amministratori pubblici sulla base di programmi sempre più attenti al marketing territoriale: a Parigi, dove nel triennio 2004-2007 il numero di visitatori è aumentato del 61%, la metratura degli spazi aperti al pubblico è rimasta invariata, mentre, nello stesso periodo, i musei civici a Torino, pur aumentando l'offerta di sale aperte al pubblico del 28% hanno visto crescere il numero di visitatori solo del 17%.

Box. 3.2

Musei e siti espositivi oggetto di *benchmarking* nelle città Italiane ed europee

Roma

Musei Capitolini, Centrale Montemartini, Mercati di Traiano e Museo dei Fori, Museo dell'Ara Pacis, Museo Barracco, Museo delle Mura, Villa di Massenzio, Museo di Roma, Museo Napoleonico, MACRO e MACRO Future, Museo Carlo Bilotti, Museo Pietro Canonica, Museo di Roma in Trastevere, Musei di Villa Torlonia (ne fanno parte: Casino delle Civette, Casino Nobile e Casino dei Principi), Museo Civico di Zoologia, Museo della Civiltà Romana, Planetario e Museo Astronomico, Palazzo delle Esposizioni, Scuderie del Quirinale, Villa di Massenzio.

Bari

Sala Murat, Fortino Sant'Antonio, Museo Civico.

Firenze

Palazzo Vecchio, Cappella Brancacci, Santa Maria Novella, Santo Spirito, Firenze Com'era.

Genova

Museo di Strada Nuova, Museo Chiossone, S. Agostino, Museo del Risorgimento, Museo di Storia Naturale, Museo di Arte Contemporanea, Raccolte Frugone, Villa Luxoro, Museo di Archeologia Ligure, Museo Navale, Galleria Arte Moderna, Museo Wolfsoniano, Museo di Storia e Cultura Contadina, Museo del Mare e della Navigazione, Museo Archeologico Storico Comunale, Centro Documentazione.

Napoli

Castel Nuovo, Castel dell'Ovo.

Torino

Galleria d'Arte Moderna, Museo d'Arte Antica, Borgo Medievale, Museo d'Arte Orientale.

Venezia

Palazzo Ducale, Museo Correr, Ca' Pesaro, Ca' Rezzonico, Casa Goldoni, Palazzo Mocenigo, Museo del Vetro, Museo del Merletto, Museo di Storia Naturale, Torre dell'Orologio, Museo Fortuny.

Barcellona

Museu Picasso, Museu d'Història de la Ciutat, Museu d'Arts Aplicades, Museu de Ciències Naturals de la Ciutat, Museu d'Etnologia, Museu Frederic Marès, Museu Barbier Müeller, Arxiu Historic, Jardí Botànic.

Berlino

Brücke Museum, Stiftung Bröhan-Museum, Stiftung Deutsches Technikmuseum, Stiftung Stadtmuseum Berlin.

Dublino

City Gallery Hugh Lane, Dublin City Hall.

Londra

Museum of London, Museum of Docklands.

Parigi

Musée d'Art Moderne, Maison de Balzac, Musée Bourdelle, Musée Carnavalet, Musée d'Histoire de Parigi, Catacombes de Parigi, Crypte archéologique du Parvis de Notre-Dame, Musée Cernuschi, Musée des arts de l'Asie, Musée Cognacq-Jay, Musée du XVIIIème, Musée Galliera, Musée de la Mode, Mémorial du Maréchal Leclerc et de la Libération de Parigi - Musée Jean Moulin, Petit Palais, Musée des Beaux-Arts, Maison de Victor Hugo, Musée de la Vie romantique, Musée Zadkine.

Praga

City of Prague Museum.

Fonte: cfr. Tav. 3.56.

D'altronde, l'assenza di una relazione diretta tra l'estensione delle sale e l'attrattiva del museo è palese nel caso di Firenze: il capoluogo toscano può contare una superficie espositiva decisamente minore rispetto a Genova (poco più di un quinto) e Torino (circa la metà) ma attira rispettivamente il 19% e il 12% in più di visitatori. Venezia offre il 63% della metratura di Roma ma accoglie l'11% in più di visitatori e ciò è determinato certamente dalla minore offerta museale non comunale. Analoga conclusione si raggiunge dal confronto tra il numero di visitatori di Roma e Barcellona: la città spagnola con soli 9 musei civici contro i 17 della nostra città, ha attirato un numero di visitatori pari all'82% di quelli della capitale.

A Roma il potenziale attrattivo dei musei e delle sedi espositive comunali è inevitabilmente ridimensionato dalla concomitante presenza di un'offerta museale di proprietà dello Stato ampia e di pregio indubitabile; ciò nonostante, la crescita del numero di visitatori nell'arco dei tre anni in cui è stato creato il Sistema dei Musei Civici e ristrutturato il Palazzo delle Esposizioni rappresenta una positiva conferma del buon

esito delle strategie gestionali e dell'impegno finanziario sostenuto dall'amministrazione capitolina.

Il *trend* di crescita della domanda ha comunque un carattere generalizzato: il numero di visitatori dei musei comunali è addirittura raddoppiato a Praga e cresciuto a Parigi (+61%), Torino (+34%), Berlino (+25%), Venezia (+10%), mentre è diminuito solo a Firenze e Barcellona e più significativamente a Napoli (-20%).

Nonostante il territorio del Comune di Roma sia molto esteso (quasi 3 volte quello di Venezia e Praga, il 44% più grande di Berlino, il 20% più piccolo di Londra e tra 5 e 12 volte il territorio delle altre città) il numero di musei e sedi espositive per 100 chilometri quadrati è prossimo a 2 (precisamente 1,9) e simile al valore di Napoli e Dublino, che però sono città con caratteristiche, a livello di estensione territoriale e numero di residenti, diverse. Se a Parigi si considerasse l'estensione della Grand Paris, il numero di musei per 100 chilometri quadrati di questa città calerebbe da 13,3 a 0,1, raggiungendo il valore di Londra, città molto estesa e con pochi musei civici (Tav. 3.57).

Tav. 3.57 Indicatori dimensionali e affluenza dei musei e siti espositivi comunali (2010)

Città	Musei e sedi espositive	Residenti	Superficie (km ²)	Musei per 100 km ²	Musei ogni 100.000 residenti	Visitatori per m ² di sala aperta al pubblico
Roma	25	2.724.347	1.285	1,9	0,9	46
Bari	3	320.677	116	2,6	0,9	19
Firenze	5	365.659	102	4,9	1,4	87
Genova	16	611.171	244	6,6	2,6	14
Napoli	2	963.661	117	1,7	0,2	72
Torino	4	908.825	130	3,1	0,4	42
Venezia	11	270.516	415	2,7	4,1	82
Barcellona	9	1.615.908	101	8,9	0,6	n.d.
Berlino	4	3.429.870	892	0,4	0,1	n.d.
Dublino	2	506.211	115	1,7	0,4	n.d.
Londra	2	7.556.900	1.579	0,1	0,03	n.d.
Parigi	14	2.203.817	105	13,3	0,6	40
Praga	1	1.372.975	496	0,2	0,1	n.d.

Fonte: elaborazioni Agenzia sulle fonti della Tav. 3.56.

Così come il numero di musei per 100 km², anche il numero degli stessi ogni 100.000 abitanti è assai variabile e porta, per esempio, Roma e Bari, città molto diverse, ad avere lo stesso valore (0,9), che tra le altre cose è più alto di grandi città come Parigi, Barcellona, Napoli e Torino, ma sensibilmente più basso di Venezia, Genova e Firenze. Tale indicatore eviden-

zia ancora una volta come l'Italia offra al visitatore una quantità di musei ed opere artistiche superiore a quella di molte altre importanti realtà europee.

Affrontando l'efficacia dal punto di vista della qualità della visita nel museo, si può ipotizzare che un minor numero di visitatori per metro quadrato garantisca una migliore visita; sotto questo aspetto i valori in as-

soluto più bassi (riferiti al 2007) sono quelli dei musei civici di Genova (14) e Bari (19), seguiti da un gruppo mediano formato da Roma (46), Torino (42) e Parigi (40), mentre il terzo gruppo, formato dalle altre città d'arte italiane (Firenze, Napoli, Venezia), si posiziona su valori pressoché doppi rispetto a Roma, oscillando da 72 a 87 visitatori per metro quadro di sale aperte al pubblico.

3.11.2 Efficienza

Nel quadriennio analizzato, i costi di gestione totali a Roma sono più che triplicati, per effetto dell'apertura di nuovi musei e nuove sedi espositive (tra le mag-

giori novità si ricorda la riapertura del Palazzo delle Esposizioni dopo una ristrutturazione, l'apertura del Macro Testaccio e la creazione del Sistema Musei Civici). Nello stesso periodo, un aumento del 34% del numero di lavoratori ha fatto crescere di due volte e mezzo il costo del lavoro; l'aumento, più che proporzionale, è da attribuire, in primo luogo, all'esito delle operazioni di stabilizzazione dei lavoratori resesi necessarie a seguito dell'acquisto da parte del Comune di Roma della totalità della quota societaria di Zètema e all'applicazione dei contratti collettivi di lavoro (così come richiesto dal Contratto di Servizio stipulato tra l'azienda e l'Amministrazione Comunale) (Tav. 3.58).

Tav. 3.58 Costi totali di gestione, costi del personale e numero di lavoratori

Città	Costi di gestione totali			Costo del lavoro			Numero di lavoratori		
	2004	2007	2008	2004	2007	2008	2004	2007	2008
Roma (a)	12.216.108	24.533.376	39.155.166	6.755.898	14.459.593	16.340.700	677	900	908
Bari (b)	-	-	-	-	111.211	118.223	-	5	5
Firenze	3.907.112	2.787.874	-	2.321.905	2.787.874	-	34	43	-
Genova	-	9.011.400	-	-	7.380.000	-	-	321	-
Napoli (b)	-	-	-	-	1.111.787	1.085.399	28	29	28
Torino	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezia	14.779.227	20.180.749	-	-	-	-	560	541	-
Barcellona (c)	17.807.130	14.702.013	-	8.487.121	8.717.219	-	228	236	-
Berlino	24.693.933	23.203.998	-	17.888.607	14.957.077	-	445	408	-
Dublino	-	4.251.412	-	-	1.683.118	-	-	42	-
Londra	18.124.000	21.577.000	26.538.000	-	-	-	-	-	-
Parigi	34.523.743	35.056.909	-	26.873.486	30.605.560	-	868	1.123	-
Praga	1.376.545	1.397.803	-	-	-	-	-	-	-

(a) Il dato 2004 dei lavoratori a Roma è del 2005.

(b) I musei civici di Bari e Napoli sono gestiti in economia dal Comune, per cui non è possibile scorporare i costi dal bilancio comunale.

(c) I dati 2004 di Barcellona sono del 2005.

Fonte: elaborazioni Agenzia sulle fonti della Tav. 3.56.

L'incidenza del costo del lavoro sui costi di gestione è molto variabile: a Dublino nel 2007 rappresentava il 40% dei costi totali mentre a Parigi la percentuale era più che doppia (87%), mentre risultava elevata anche a Genova e soprattutto a Firenze (rispettivamente al 82% e al 100%); Barcellona, Roma e Berlino hanno invece sostenuto costi del lavoro attorno al 60%.

Il valore relativamente elevato di Parigi, Genova e Firenze può tuttavia trovare giustificazione in una diversa scelta di allocazione dei costi: probabilmente in tali città il costo del lavoro viene direttamente attribuito al centro di costo dei musei, mentre molte altre spese di gestione (soprattutto laddove i musei civici sono gestiti in economia) rientrano invece in diverse poste del bilancio dell'amministrazione cittadina.

Tale interpretazione trova supporto nel confronto degli indicatori di costo (Tav. 3.59). I costi di gestione totali per visitatore variano significativamente tra città e città passando dai 5 euro di Firenze (seppure con le ipotesi appena formulate) ai 57 di Londra, con un valore medio pari a 18 euro. Dublino e Genova hanno un costo medio attorno ai 20 euro con un valore doppio rispetto a quello di Barcellona e Venezia; Roma, Parigi e Praga con 13-16 euro a visitatore si collocano poco al di sotto della media.

I costi totali per addetto fotografano invece una situazione differente: in questo caso a Firenze sono attribuiti costi medi tra i più elevati (circa 64mila euro) mentre Genova – che aveva costi per visitatore quattro volte Firenze – sostiene costi inferiori di più della metà ri-

spetto al capoluogo toscano. In questo tipo di confronto è Roma ad avere un costo totale per lavoratore minore (27mila euro circa), mentre altre città, ad esempio Berlino e Barcellona, presentano valori doppi. Infine l'indice di costo per metro quadro di sale

aperte al pubblico, pur non determinabile per la maggior parte delle città esaminate, posiziona Roma allo stesso livello di Parigi (rispettivamente 600 e 623 euro/mq), con valori doppi relativamente a Genova (282 euro/mq).

Tav. 3.59 Indici di costo per lavoratore, per visitatore e per metri quadri (€ 2007)

Città	Costi di gestione totali			Costo del lavoro		
	Per lavoratore	Per visitatore	Per m ² di sale aperte al pubblico	Per lavoratore	Per visitatore	Per m ² di sale aperte al pubblico
Roma	27.259	13	599	16.066	8	353
Firenze	64.834	5	425	64.834	5	425
Genova	28.073	20	282	22.991	16	231
Venezia	37.303	10	783	-	-	-
Barcellona	62.297	10	-	36.937	6	-
Berlino	56.873	17	-	36.660	11	-
Dublino	101.224	23	-	40.074	9	-
Parigi	31.226	16	623	27.261	14	544

Fonte: elaborazioni Agenzia sulle fonti della Tav. 3.56.

3.11.3 Equità

Le entrate previste come tariffe dei servizi per musei e mostre a Roma coprono, di anno in anno, percentuali delle spese previste che variano da quasi il 2% (2010) a poco più del 19% (2005) (Tav. 3.60). Salvo nel 2004, quando la spesa prevista era di quasi 11,5 milioni di euro, nei 5 anni successivi questo valore ha

oscillato tra poco più di 3 a poco più di 4 milioni di euro, per balzare a 43 milioni nel 2010. Le previsioni di entrata mostrano anch'esse un andamento altalenante: nel 2004 sono state poco più di 1,8 milioni di euro, diminuendo fino a circa 230mila euro nel 2006, per poi continuare con un'oscillazione annuale fino ad arrivare ai circa 837mila euro del 2010.

Tav. 3.60 Previsione di entrate e spese e tasso di copertura per servizi museali e mostre a Roma (€)

Anno	Entrate totali previste	Spese totali previste	% di copertura
2004	1.839.577	11.486.481	16,0%
2005	643.108	3.372.941	19,1%
2006	227.578	3.847.145	5,9%
2007	412.850	3.592.404	11,5%
2008	335.250	3.748.756	8,9%
2009	726.748	4.163.066	17,5%
2010	837.050	43.189.696	1,9%

Nota: i valori riportati sono dati dalle somme dei valori previsti ogni anno sia per "Musei e mostre" sia per "Museo civico di zoologia".

Fonte: delibere concernenti la determinazione delle tariffe e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale dal 2004 al 2010 (DCC 260/2003, DCC 11/2005, DCC 329/2005, DCC 11/2007, DCC 286/2007, DCC 32/2009, DCC 68/2010).

La bassa percentuale di copertura dei costi con le entrate da biglietteria trova parziale riscontro nella politica tariffaria applicata. I prezzi dei biglietti dei musei romani (Tav. 3.61) sono in alcuni casi piuttosto contenuti (i musei meno conosciuti e meno interessanti artisticamente) ma in altri casi, invece, piuttosto alti,

paragonabili a quelli dei musei nelle capitali europee (anche se il nostro paese sconta redditi medi più bassi). È interessante notare come in alcuni musei, per incentivare la visita, venga proposto un secondo ingresso (ad una diversa struttura) con un piccolo sovrapprezzo rispetto al primo, anche se il sistema di

tariffazione mostra qualche difetto di coordinamento²⁴; ad esempio chi visita prima i Musei Capitolini e poi la Centrale Montemartini paga 13 euro mentre seguendo il percorso inverso solo 8,5 euro; il Cano-

nica offre la possibilità di accesso serale con aperitivo a 10 euro; infine l'accesso congiunto al Palazzo delle Esposizioni e alle Scuderie del Quirinale gode di un biglietto da 18 euro.

Tav. 3.61 Tariffe d'ingresso nei musei e sedi espositive del Comune di Roma (€ 2010)

Musei	Intero	Ridotto	Musei	Intero	Ridotto
Macro	4,5	3,0	Canonica	4,5	3,0
Capitolini	11,0	9,0	in Trastevere	5,5	4,0
Montemartini	4,5	2,5	Torlonia	9,0	5,5
Traiano	8,0	6,0	Planetario e Astr.	6,5	4,5
Ara Pacis	6,5	4,5	Zoologia	6,0	3,5
Civiltà Romana	6,5	4,5	Massenzio	3,0	1,4
Mura	3,0	1,5	Esposizioni	12,5	10,0
di Roma	8,0	6,0	Quirinale	10,0	7,5
Napoleonico	3,0	1,5	Media SMC	5,8	3,9
Barracco	3,0	1,5	Media Az. Spec.	11,3	8,8
Bilotti	6,0	4,0	Media totale	6,4	4,4

Fonte: www.060608.it e www.palaexpo.it

Tra le politiche attuate per fidelizzare, incentivare ed estendere la domanda – oltre che per cercare di intercettare il prevalente flusso dei visitatori nella “L” immaginaria che collega il Colosseo, Piazza Venezia e i Musei Vaticani – si può citare l'introduzione di una card turistica, il Romapass, e l'applicazione di una tariffa ridotta ai possessori della Bibliocard.

Il Romapass, al costo di 25 euro, offre per 3 giorni l'uso gratuito del trasporto pubblico, l'ingresso gratis a 2 musei a scelta tra i 43 convenzionati (sia comunali, sia statali) e l'accesso a tariffa ridotta per gli ingressi successivi. La Bibliocard, il cui costo è di 5 euro, oltre a permettere il prestito librario e interbibliotecario nelle biblioteche romane gestite dall'Istituzione Biblioteche del Comune di Roma, offre alcuni sconti per la fruizione di determinati servizi culturali (tra cui quelli museali).

Secondo i *report* di Zètema nel 2007 sono state vendute 210.000 Romapass, 301.684 nel 2008, 401.391 nel 2009 e, dato il *trend* di crescita, ci si aspetta che nel 2010 il numero di vendite aumenti ulteriormente; il tasso d'utilizzo (compresi i biglietti cumulativi) medio nel 2007 è stato di 2,37 ingressi per card venduta, valore che sale a 2,42 nel 2008 e poco oltre 2,47 nel 2009. A una prima analisi il tasso d'utilizzo sembra relativamente basso, ma si deve tener conto che il soggiorno medio a Roma supera di poco i 2,3 giorni a turista.

Il Romapass ha portato ad alcuni benefici in termini di differenziazione della domanda (da sempre concentrata sui Musei Capitolini, che attraggono tra il 25% e il 35% dei visitatori del Sistema dei musei civici) anche sui musei meno conosciuti. Infatti, dopo il lancio del Romapass – e grazie alle nuove aperture – i musei che hanno registrato l'aumento maggiore della domanda sono quelli meno visitati, come il Napoleonico (+334%), il Museo di Roma (+114%), i Musei di Villa Torlonia (+110%), i Mercati di Traiano (+102%), Roma in Trastevere (+82%), MACRO e MACRO Future (+76%), Planetario/Astronomico/Civiltà Romana (+61%) e la Centrale Montemartini (+55%), mentre i visitatori dei Capitolini sono aumentati solo del 35%²⁵.

Rispetto al 2004, nel 2007 e 2008 gli incassi da biglietteria a Roma sono aumentati rispettivamente del 151% e del 176% mentre gli incassi da servizi aggiuntivi, sponsor e liberalità del 42% e dell'84% (Tav. 3.62). Analoga tendenza all'aumento dei ricavi da vendita di biglietti si osservano per Berlino, Parigi e soprattutto Venezia. Firenze e Napoli, invece, mostrano cali rispettivamente del 21% e 3%. I dati incompleti non permettono un'analisi comparativa della dinamica degli incassi da servizi aggiuntivi, ma si osserva un deciso aumento laddove essi sono consistenti (es. un raddoppio per Roma e Parigi).

²⁴ Questa opzione è possibile tra Musei Capitolini e Centrale Montemartini e tra Planetario e Civiltà Romana.

²⁵ Atti del convegno “Una nuova governance della cultura: il sistema museale romano”, Università La Sapienza di Roma, maggio 2008, a cura di N. Boccella e V. Feliziani.

I servizi aggiuntivi rivestono un ruolo rilevante per aumentare la qualità della visita e gli incassi che ne derivano e, insieme ai ricavi dagli sponsor e le liberalità, rappresentano un'entrata strategica per il funzionamento dei servizi museali in termini di autofinanziamento (Tav. 3.63). Quest'ultimo presenta percentuali assai modeste rispetto ai costi totali a Dublino (2%) e Genova (3%), ma diventa significativo a Parigi, Barcellona e Roma (rispettivamente con il 30%, 39% e 52%) a Firenze (82%) e Venezia (93%) raggiunge poi una copertura quasi completa.

Analizzando l'autofinanziamento per biglietto venduto si osserva, ad esempio, come il servizio museale ed espositivo romano incassi da ogni ingresso circa 7 euro a fronte di 13 euro di spesa, evidenziando la ben nota necessità dell'intervento pubblico a sostegno del bene culturale. Nelle altre città la situazione non è dissimile: Barcellona introita circa 4 euro a visitatore a fronte di una spesa pari a 10 euro; Genova, Berlino e Parigi incassano somme per lo più modeste e comprese tra 0,5 e 4,7 euro ma sostengono costi assai più elevati (circa 16-20 euro).

Tav. 3.62 Incassi da bigliettazione e da servizi aggiuntivi, sponsor e liberalità (€)

Città	Incassi dalla bigliettazione			Incassi da servizi aggiuntivi, sponsor e liberalità		
	2004	2007	2008	2004	2007	2008
Roma	2.717.302	6.829.921	7.509.648	4.183.275	5.957.218	7.689.679
Firenze	2.270.497	2.204.546	-	395.861	78.223	-
Genova	-	194.992	-	-	55.000	-
Napoli	218.827	171.821	148.382	2.479	7.592	6.353
Venezia	14.235.173	18.042.329	-	446.628	698.966	-
Barcellona (a)	4.503.474	5.129.109	-	1.464.810	545.379	-
Berlino	1.924.743	2.042.307	-	3.110.025	1.278.957	-
Dublino	-	9.221	-	-	70.625	-
Londra	-	-	-	1.618.000	-	2.496.000
Parigi	2.505.496	3.843.857	-	3.010.386	6.751.450	-

(a) I dati 2004 di Barcellona sono del 2005.

Fonte: elaborazioni Agenzia sulle fonti della Tav. 3.56.

Tav. 3.63 Incassi per lavoratore, per visitatore, per metri quadri e autofinanziamento (€ 2007)

Città	Incassi dalla bigliettazione			Incassi da servizi aggiuntivi, sponsor e liberalità			Autofinanziamento sui costi totali (%)
	Per lavoratore	Per visitatore	Per m ²	Per lavoratore	Per visitatore	Per m ²	
Roma	7.589	3,7	167	6.619	3,2	145	52%
Firenze	51.269	3,9	336	1.819	0,1	12	82%
Genova	607	0,4	6	171	0,1	2	3%
Napoli	5.925	1,7	123	262	0,1	5	-
Venezia	33.350	8,6	700	1.292	0,3	27	93%
Barcellona	21.734	3,4	-	2.311	0,4	-	39%
Berlino	5.006	1,5	-	3.135	0,9	-	14%
Dublino	220	0,05	-	1.682	0,4	-	2%
Parigi	3.424	1,7	68	6.014	3,0	120	30%

Fonte: elaborazioni Agenzia sulle fonti della Tav. 3.56.

3.12 Musica e rappresentazioni

La politica dell'Amministrazione comunale per gli eventi culturali si è orientata verso la diversificazione dell'offerta, raggiungendo in alcuni casi eccellenze a livello internazionale.

Ad esempio, l'Auditorium Parco della Musica viene visitato ogni anno da circa un milione di persone. La struttura si articola in tre sale per una disponibilità totale di 4.548 posti: la Sala Santa Cecilia (2.742 posti) destinata ai concerti sinfonici per grande orchestra; la sala Sinopoli (1.133 posti) caratterizzata da una maggiore flessibilità acustica e la sala Petrassi (673 posti) destinata ad ospitare la musica moderna e contemporanea, le rappresentazioni teatrali e le proiezioni cinematografiche. Ulteriori spazi sono riservati alla biblioteca, all'audioteca e alle attività di carattere commerciale quali il *bookshop*, il bar e il ristorante. Nel complesso dell'Auditorium vengono poi organizzate conferenze, dibattiti, incontri con compositori ed esecutori e realizzate attività didattiche (laboratori di vocalità e di ricerca musicale e multimediale).

Per ciò che concerne gli spettacoli teatrali si menziona l'Associazione Teatro di Roma, di cui il Comune di Roma è socio fondatore congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, che gestisce (in base alla DGC 376/2009), con un numero di spettatori annui pari a circa 120.000-150.000, lo storico e centralissimo Teatro Argentina e una serie di "teatri di cintura", quali il Teatro India, il Teatro Biblioteca Quarticciolo, il Teatro di Tor Bella Monaca e il Teatro del Lido.

Il Teatro Palladium, la cui gestione è di competenza della Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura, di cui

il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore (DGC 47/2002), offre un cartellone con proposte innovative, internazionali e di ricerca che negli ultimi anni hanno attirato circa 40.000 spettatori. Per quanto concerne gli eventi musicali si menziona la Casa del Jazz (Palaeexpo) e il Teatro dell'Opera gestito dall'omonima Fondazione che attira ogni anno circa 180mila spettatori.

Nonostante la crisi economica degli ultimi anni, un pubblico di più di 1,2 milioni di persone ha assistito nel 2009 a rappresentazioni in campo musicale ed artistico riconducibili all'iniziativa del Comune di Roma (Tav. 3.64). La maggior parte degli spettatori (oltre 850.000 persone) ha preso parte agli spettacoli presso l'Auditorium, ma l'affluenza è stata elevata anche presso la Casa del Jazz (24.505 spettatori), il Teatro Palladium (31.325), il Teatro India (27.816), il Teatro di Tor Bella Monaca (14.617) e il Teatro Biblioteca Quarticciolo (10.054), che servono zone popolari della città in cui storicamente manca l'offerta di spettacoli di qualità.

Queste strutture, pur gestite da *staff* e con *budget* contenuti, propongono spettacoli di qualità e portano spesso nella capitale i migliori artisti stranieri, com'è nel caso della Fondazione Romaeuropa che organizza ogni anno, da settembre a dicembre, il Festival Romaeuropa, nell'ambito del quale, nel 2009, sono stati messi in scena circa 120 spettacoli nei maggiori teatri cittadini per un pubblico di oltre 40.000 spettatori (dati 2009).

Tav. 3.64 Dimensione degli spettacoli dal vivo del Comune di Roma (2009)

Indicatore	Teatro di Roma	Musica per Roma	Santa Cecilia (a)	Palladium	Casa del Jazz	Teatro Opera (a)	Totale
Spettatori totali	147.479	453.666	397.886	31.325	24.505	174.887	1.229.748
Lavoratori totali	85	71		26	10	695 (b)	192
Posti a sedere disponibili	1.504	4.868 (c)	4.548 (c)	460	1.144	1.411	13.955
Numero di produzioni totali	98	557	244		188	28	1.115
Serate di spettacolo	599	436	244	133	188	194	1.794

(a) Dati 2007.

(b) Il numero di lavoratori include anche gli artisti, mentre negli altri casi solo lo "staff".

(c) Santa Cecilia all'Auditorium può presentare spettacoli presso le sale Santa Cecilia (2742 posti), Sinopoli (1133 posti) e Petrassi (673 posti); Musica per Roma, oltre alle sale utilizzabili da Santa Cecilia, può usare anche il Teatro Studio (320 posti).

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera.

Nonostante il bacino d'utenza degli spettacoli proposti sia potenzialmente più ampio dei residenti del Comune di Roma, il rapporto tra il numero degli spettatori e gli abitanti residenti può essere un indice interessante per valutare il livello di attrattività raggiunta dall'offerta. I valori di tale rapporto, che ovviamente risente della diversità dei contenuti offerti e della maggiore o minore *appeal* degli stessi, appaiono per l'Auditorium, il Santa Cecilia e il Teatro di Roma in costante crescita, almeno fino al 2008, mentre il Palladium e la Casa del Jazz presentano valori più contenuti e un andamento meno stabile (Tav. 3.65).

Il rapporto tra i costi di gestione totali e il numero di spettatori (Tav. 3.66) evidenzia come il Teatro dell'Opera, con circa 355 euro/spettatore, rappresenti senza dubbio una realtà molto costosa rispetto all'utenza coinvolta. Le altre strutture presentano valori notevolmente più bassi con il Teatro di Roma e il Santa Cecilia che si assestano nella fascia attorno ai 90 euro per spettatore (rispettivamente 88 e 87 euro), mentre Musica per Roma, e ancor più la Casa del Jazz e il Palladium mostrano un valore significativamente minore (rispettivamente 63, 51 e 29 euro per spettatore). Tale differenza di costi di gestione tra il Teatro dell'Opera e le altre strutture trova conferma

anche nell'analisi del rapporto tra costi di gestione e posti disponibili (calcolati come il numero di sere di spettacolo moltiplicate per la capienza delle sale).

Il valore inferiore assunto da questi ultimi rispetto al costo per spettatore (ad esempio per il Teatro dell'Opera si passa da 355 euro/spettatore a 227 euro/posto disponibile) suggerisce un differente grado di utilizzo delle sale: al crescere di tale scostamento aumenta la differenza tra il numero di spettatori potenziali e quelli che realmente hanno assistito agli spettacoli. Peraltro, in un'ipotesi di massima efficienza (ovvero il tutto esaurito in ogni serata di programmazione), gli indicatori di costo del Teatro dell'Opera rimangono comunque eccessivamente elevati mentre nelle altre strutture, il costo per posto disponibile tende effettivamente ad approssimarsi al costo medio del biglietto (ad esempio, nel caso del teatro di Roma, si passa da 88 a 14 euro). Tale condizione, qualora raggiunta, permetterebbe la quasi totale copertura dei costi di gestione tramite i ricavi stessi del servizio offerto.

In ogni caso, i costi per lavoratore possono offrire solo un'indicazione di massima a causa delle differenti politiche del personale che portano ad esempio Santa Cecilia e soprattutto il Teatro dell'Opera ad assumere in pianta stabile anche gli artisti.

Tav. 3.65 Spettatori ogni 10.000 residenti nei teatri di Roma

Teatri	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Teatro di Roma	285	281	339	374	495	541
Musica per Roma	916	1.124	1.554	1.658	1.878	1.665
S. Cecilia	1.450	1.536	1.597	1.460	1.670	-
Palladium	-	-	-	104	147	115
Casa del Jazz	-	57	164	152	104	90
Teatro Opera	-	-	-	642	-	-

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera.

Tav. 3.66 Indicatori di costo degli spettacoli dal vivo del Comune di Roma (€ 2009)

Teatri	Costi di gestione totali			Costo del lavoro		
	Per lavoratore	Per spettatore	Per posto disponibile	Per lavoratore	Per spettatore	Per posto disponibile
Teatro di Roma	152.496	88	14	58.387	34	6
Musica per Roma	400.933	63	13	60.596	9	2
S. Cecilia*	-	87	31	-	52	19
Palladium	34.364	29	15	9.135	8	4
Casa del Jazz	123.904	51	6	53.603	22	2
Teatro Opera*	89.227	355	227	61.706	245	157

(*) Per Santa Cecilia e Teatro dell'Opera i dati sono al 2007; Teatro dell'Opera indica 695 lavoratori che includono anche gli artisti, mentre le altre organizzazioni hanno indicato solo il personale di *staff*.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera.

Mettendo a confronto gli incassi (non di provenienza pubblica) e il numero di spettatori (Tav. 3.67), si osserva come Santa Cecilia con 45 euro per spettatore sia la struttura con il più alto rapporto, seguita da Musica per Roma (41 euro). Leggermente più basso è il risultato per il Teatro dell'Opera (33 euro), cui segue il Teatro di Roma (24 euro) e la Casa del Jazz (19 euro), mentre decisamente più basso è il valore del Palladium (9 euro).

Si osserva, inoltre, che gli incassi per spettatore derivanti dai servizi aggiuntivi, sponsor e liberalità sono superiori rispetto agli incassi da bigliettazione per Musica per Roma, S. Cecilia e Casa del Jazz, suggerendo una più efficiente gestione in termini imprenditoriali (*fund raising*) della struttura. Decisa-

mente più basso è invece l'incasso per il Teatro dell'Opera e il Teatro di Roma (3 euro a spettatore). Nonostante gli introiti da bigliettazione e dai servizi aggiuntivi rappresentino la maggiore fonte di finanziamento, nel caso dei servizi culturali l'apporto derivante dai contributi pubblici rimane una componente fondamentale. In questo senso è interessante analizzare la capacità di autofinanziamento delle singole strutture (Tav. 3.68). Musica per Roma con il 65% di risorse reperite sul mercato rappresenta un buon risultato in linea con quello realizzato da analoghe strutture a livello europeo e mondiale. Più dipendenti da contributi di natura pubblica appaiono il Teatro di Roma (27%), il Palladium (28%) ma soprattutto il Teatro dell'Opera in quanto su 100 euro di ricavi ben 91 provengono dal finanziamento pubblico.

Tav. 3.67 Indici di redditività del servizio di spettacolo dal vivo del Comune di Roma (€ 2009)

Teatri	Incassi dalla bigliettazione		Incassi da servizi aggiuntivi, sponsor, liberalità	
	Per spettatore	Per posto disponibile	Per spettatore	Per posto disponibile
Teatro di Roma	21	3	3	0,5
Musica per Roma	10	2	31	6,7
S. Cecilia*	20	7	25	8,9
Palladium	3	1	6	2,8
Casa del Jazz	3	-	16	1,8
Teatro dell'Opera*	30	19	3	1,6

(*) Per Santa Cecilia e Teatro dell'Opera i dati sono al 2007.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera.

Tav. 3.68 Contributi pubblici e tasso di autofinanziamento (€ 2009)

Teatri	Contributi pubblici		Autofinanziamento sui costi totali (%)
	Per spettatore	Per posto disponibile	
Teatro di Roma	61	10	27%
Musica per Roma	22	5	65%
S. Cecilia*	44	16	51%
Palladium	20	10	28%
Casa del Jazz	-	-	39%
Teatro dell'Opera*	254	162	9%

(*) Per Santa Cecilia e Teatro dell'Opera i dati sono al 2007.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati di Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera.

3.13 Asili nido

3.13.1 Dimensione del servizio

Gli asili nido comunali rivestono sempre di più un ruolo rilevante nell'ambito del sistema sociale poiché contribuiscono a conciliare in modo rilevante vita familiare e lavorativa facilitando, ad esempio, una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro e di conseguenza un migliore benessere economico, grazie all'ingresso nella famiglia del secondo reddito. La disponibilità di servizi per l'infanzia può fornire una risposta importante anche ai tassi di natalità decrescenti, abbassando il costo della gravidanza in termini di mancate prospettive di carriera sul mercato del lavoro e delle spese che si devono sostenere a seguito della nascita di un figlio. Di recente, inoltre, si sono moltiplicati gli sforzi volti a leggere i servizi per la prima infanzia secondo una prospettiva pedagogica e sociale, in base alla quale essi non rappresentano più solo una soluzione per la custodia e la cura del bambino, ma piuttosto un contributo al suo sviluppo e alla sua integrazione socio-economica.

Il nido è un servizio educativo e sociale che il Comune di Roma rivolge ai bambini fino ai tre anni e alle loro famiglie. Data la carenza di posti disponibili negli asili nido comunali, nonché in quelli privati già accreditati e/o convenzionati, il Comune di Roma ha attivato una serie di convenzioni con associazioni o enti privati per l'offerta di servizi integrativi in strutture alternative (micronido, Spazio Be.Bi., Spazio gioco).

L'impiego dell'istituto dell'accreditamento e convenzionamento, che è stato esteso con DGC 1019/2004 anche ai nidi e micronidi realizzati nei luoghi di lavoro, ha determinato un significativo aumento dell'offerta complessiva. L'analisi dei dati presenti nei Piani Esecutivi di Gestione (PEG) permette di evidenziare e quantificare questa tendenza. Il numero degli iscritti al 31 dicembre nell'ultimo quinquennio è cresciuto, infatti, passando dalle 12.093 unità del 2005 alle 17.318 unità del 2009²⁶ con un aumento percentuale

pari al 43% (Fig. 3.56). La maggior parte dei bambini iscritti proviene dagli asili nido comunali, il cui numero si è mantenuto però pressoché costante negli ultimi cinque anni, passando dai 10.524 iscritti nel 2005 agli 11.215 del 2009, con un aumento percentuale pari al 7%. Da ciò ne deriva che l'aumento dell'offerta è derivato sostanzialmente dal sistema integrato ossia dai gestori privati attraverso l'istituto dell'accreditamento. Il peso relativo di queste strutture nel quinquennio di riferimento è, pertanto, più che raddoppiato passando dal 13% del 2005 al 35% del 2009.

Le liste di attesa, che rappresentano il numero di domande insoddisfatte per l'accesso al servizio della prima infanzia, mostrano una tendenza decrescente negli ultimi cinque anni passando da 9.120 unità del 2005 alle 5.291 del 2009 (Fig. 3.57). Tuttavia tale andamento riflette anche la presenza nei PEG, solo a partire dall'anno 2007 in poi, del dato relativo agli inserimenti nelle strutture di bambini precedentemente in lista di attesa. Limitando l'osservazione all'ultimo triennio è possibile evidenziare tuttavia un sensibile decremento pari a 2.798 unità (circa il 35%).

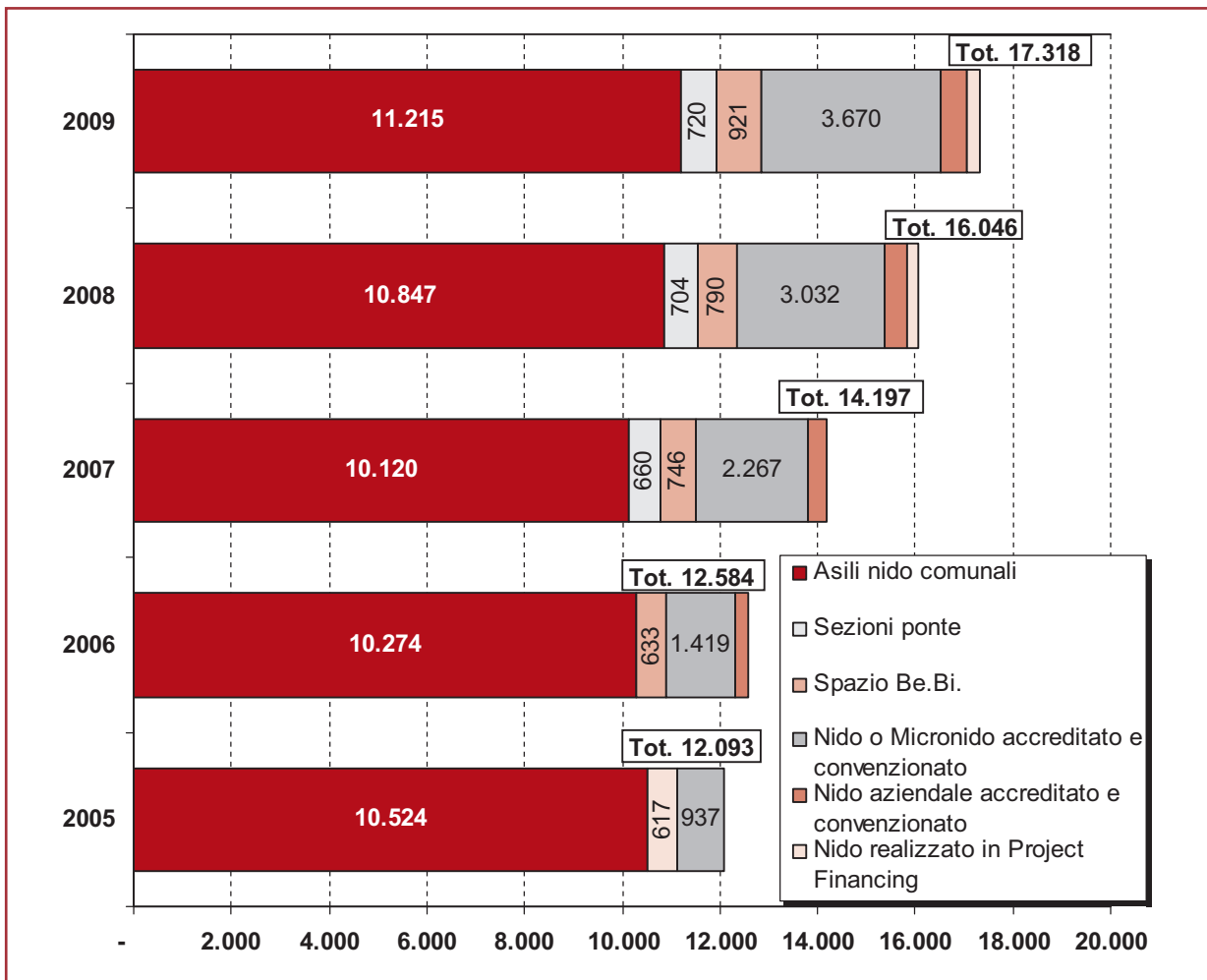
L'importanza di fornire adeguati servizi per l'infanzia tra l'altro è stata riconosciuta a livello europeo con l'Agenda di Lisbona²⁷, che ha definito alcuni obiettivi espliciti riguardo alla loro fornitura. Confermando l'obiettivo della piena occupazione, il Consiglio d'Europa ha stabilito in quella sede la necessità, per tutti gli Stati membri, di rimuovere i disincentivi alla partecipazione femminile al mercato del lavoro e lo sforzo di fornire servizi per l'infanzia in misura tale da coprire, entro il 2010, almeno il 90% dei bambini fra 3 e 6 anni e almeno il 33% dei bambini sotto i 3 anni. L'importanza di questi obiettivi è stata ribadita dal Consiglio nelle linee guida per l'occupazione (2008-10). Il rapporto tra i posti offerti negli asili (indifferentemente dalla proprietà o gestione) e la popolazione da 0 a 3 anni permette di calcolare il tasso potenziale di copertura del servizio.

²⁶ I dati relativi al 2009 sono di natura previsionale.

²⁷ La Strategia di Lisbona, nota anche come Agenda o Processo di Lisbona, è stata un'azione e piano di sviluppo per l'Unione europea tra il 2000 e il 2010. Il suo scopo era quello di fare dell'Unione "la più competitiva e dinamica economia basata sulla conoscenza più in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con più e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale", entro il 2010. A questo fine sono stati fissati numerosi obiettivi che tutti i paesi membri avrebbero dovuto raggiungere entro la fine del 2010.

Fig. 3.56

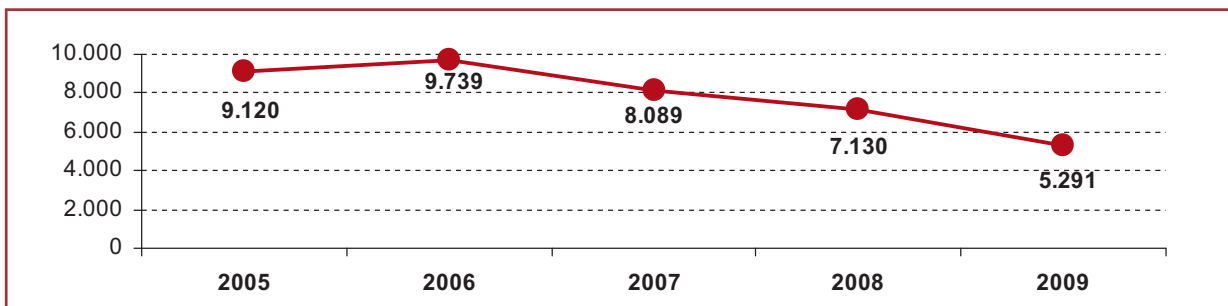
Numero di iscritti agli asili nido a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei Piani Esecutivi di Gestione anni 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012.

Fig. 3.57

Liste di attesa per gli asili nido a Roma



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei Piani Esecutivi di Gestione anni 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012.

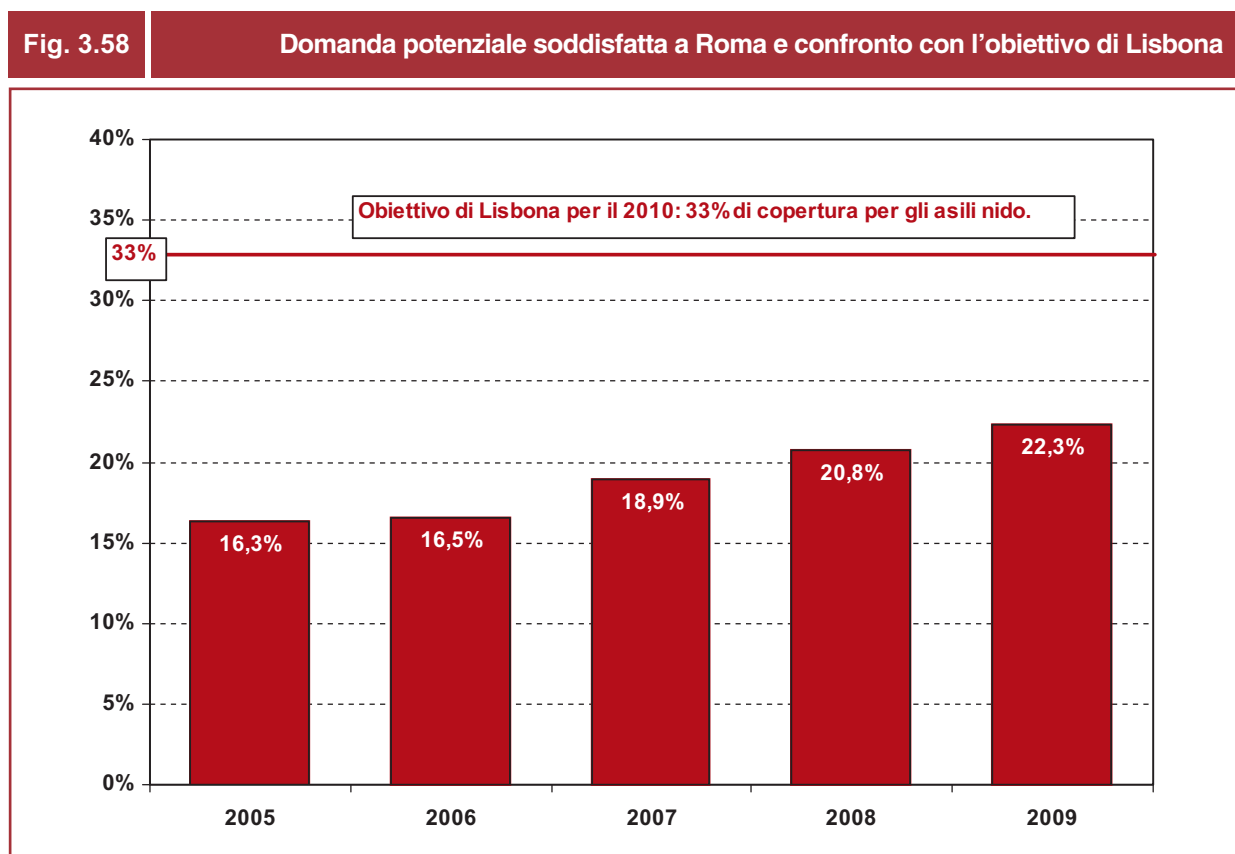
Per ciò che concerne la realtà romana si osserva un aumento della domanda potenziale soddisfatta che passa dal 16,3% del 2005 al 22,3% del 2009 (Tav. 3.69). Una crescita della possibilità di accesso a servizi per la prima infanzia è di per sé un dato positivo anche se l'obiettivo di Lisbona del 33% entro il 2010 non appare ragionevolmente raggiungibile (Fig. 3.58). Occorre però evidenziare che il numero relativo alla domanda (qui rappresentato dal totale dei bambini iscritti) si riferisce esclusivamente agli utenti delle strutture comunali e private accreditate e convenzio-

nate, mentre non sono inclusi gli utenti degli asili nido privati *tout court*, che dovrebbero invece concorrere all'obiettivo indicato dal Consiglio europeo. È comunque importante notare che qualsiasi investimento del settore pubblico in questa direzione non può che diventare un fattore di innegabile sviluppo sia della qualità della vita sia dell'economia cittadina, poiché permetterebbe a un maggior numero di coppie di non dover scegliere tra famiglia e carriera professionale, senza trovarsi nella condizione di ricorrere all'offerta privata, con costi assai più onerosi.

Tav. 3.69 Iscritti agli asili nido, domanda potenziale e copertura del servizio a Roma

Indicatore	2005	2006	2007	2008	2009
Iscritti totali	12.093	12.584	14.197	16.046	17.318
Popolazione 0-3 iscritta all'anagrafe	73.991	76.236	74.931	77.253	77.642
Domanda potenziale soddisfatta	16,3%	16,5%	18,9%	20,8%	22,3%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei Piani Esecutivi di Gestione anni 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012, del sito web del Comune di Roma, Dipartimento risorse tecnologiche - servizi delegati - statistica.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dei Piani Esecutivi di Gestione anni 2008-2010, 2009-2011, 2010-2012, del sito web del Comune di Roma, Dipartimento risorse tecnologiche - servizi delegati - statistica.

3.13.2 Efficacia

Il servizio di asili nido comunali nelle maggiori città italiane (ovvero quelle con un numero di abitanti superiore a 300.000) è molto variabile sia in termini di copertura della domanda potenziale che nella numerosità delle liste di attesa. Il Dossier Asili nido comunali di Cittadinanzattiva – pubblicato nel 2010, con dati relativi al 2007 – evidenzia l'enorme differenza territoriale in termini di numerosità delle strutture (Tav. 3.70) che passano dalle 4 di Bari alle 181 di Roma, con le città del sud Italia (Bari, Palermo, Napoli) in coda alla clas-

sifica. L'aspetto dimensionale assume connotati ancora più critici se confrontato con la domanda. Infatti, pur in presenza di un numero di utenti potenziali simile, Bari ha 4 asili nido a fronte di 10.912 residenti di età compresa tra 0 e 3 anni, mentre Firenze con un numero di potenziali utenti pari a 12.014 unità offre ben 74 strutture per l'infanzia. Un altro esempio è rappresentato da Napoli in cui sono presenti 27 asili nido; tale valore è di poco inferiore a quello di Genova (33), ma i potenziali utenti di quest'ultima rappresentano solo il 46% di quelli del capoluogo partenopeo.

Tav. 3.70 Indicatori di efficacia degli asili nido comunali nelle grandi città (2007)

Indicatori	Roma	Bari	Bologna	Firenze	Genova	Milano	Napoli	Palermo	Torino
Asili comunali	181*	4	71	74	33	170	27	24	58
Posti disponibili	11.159*	371	3.070	2.487	1.436	6.268	1.188	1.010	4.076
Domande presentate	17.806	645	3.593	2.826	1.370	6.633	2.232	2.107	5.403
Residenti 0-3 anni	74.931	8.497	8.628	8.737	13.700	36.073	30.072	21.029	23.450
Copertura rispetto all'utenza potenziale (residenti 0-3 anni)	14,9%	4,4%	35,6%	28,5%	10,5%	17,4%	4,0%	4,8%	17,4%
Liste di attesa	37,0%	42,0%	15,0%	12,0%	0,0%	6,0%	47,0%	52,0%	25,0%

(*) Lo studio di Cittadinanzattiva prende in considerazione esclusivamente gli asili nido di proprietà comunale; sono pertanto escluse dal computo tutte le strutture private accreditate e convenzionate, e di conseguenza il dato sulla copertura rispetto all'utenza potenziale risulta, almeno per quanto riguarda la città di Roma, sottostimato.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Cittadinanzattiva – Dossier 2010 asili nido comunali.

Le valutazioni appena riportate sul numero di asili nido sono valide anche nei confronti delle altre variabili. Ad esempio, Milano ha un'utenza potenziale pari al 45% di quella di Roma contro un'offerta di strutture sostanzialmente simile (rispettivamente 170 e 181); ciò si ripercuote direttamente sulle liste d'attesa che nel capoluogo lombardo sono pari al 6% delle domande presentate, mentre nella capitale questo valore è pari al 37%.

L'efficacia del servizio di asilo nido, sia sotto l'aspetto del tasso di copertura nei confronti dell'utenza potenziale sia della percentuale di utenti che, per mancanza di posti disponibili, sono in lista d'attesa, rispecchia il *gap* negativo tra nord e sud del Paese:

- Genova e Milano hanno liste d'attesa inferiori al 10% e tramite l'offerta comunale soddisfano rispettivamente il 10,5% e il 17,4% della domanda potenziale;
- Firenze, Bologna e Torino hanno liste d'attesa comprese tra il 10% ed il 30% (rispettivamente 12%, 15%, 25%), ma un tasso di copertura che è maggiore rispetto agli altri capoluoghi per Bologna

(35,6%) e Firenze (28,5%), mentre è più modesto quello di Torino (17,4%). Si osserva che solo Bologna raggiungerebbe l'obiettivo del 33% di copertura della potenziale utenza fissato per il 2010 dal Consiglio d'Europa;

- Roma, Bari, Napoli e Palermo hanno liste d'attesa ben superiori al 30% (oscillanti dal 37% di Roma al 52% di Palermo) e tassi di copertura molto bassi – attorno al 4-5% per le città del sud – e pari al 14,9% per Roma.

3.13.3 Efficienza

Il costo dell'erogazione del servizio sostenuto dall'Amministrazione comunale è fissato tramite DCC che determina le tariffe e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale per l'anno in corso (D.Lgs. 267/2000, art. 172, lett. e).

Osservando la Tav. 3.71 si evince come i costi sostenuti dal Comune di Roma siano aumentati dell'11% dal 2007 al 2010 (passando da 91.751.884 euro a 102.087.408 euro) mentre le entrate tariffarie programmate sono aumentate nello stesso periodo del 38% (crescendo da 13.545.053 euro a 18.724.257

euro), con l'effetto di aumentare dal 14,8% al 18,3% la percentuale di copertura dei costi del servizio tramite le tariffe pagate dagli utenti. Ciò è evidente anche confrontando il costo per residente, che aumenta da 33 euro del 2007 ai 37 euro del 2010, con un aumento nel triennio pari a circa il 12%. Il costo riferito invece ai potenziali utenti (ovvero i residenti da 0-3 anni) passa dai 1.253 euro del 2007 ai 1.395 euro del 2010, con un aumento dell'11%.

Dal 2007 al 2010, il numero di asili gestiti direttamente dal Comune di Roma è aumentato, passando da 181 a 230, e ciò spiegherebbe in gran parte l'aumento di costi nel periodo. C'è però da ricordare che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, riguardante gli "Interventi urgenti in materia di finanza pubblica", le spese per gli asili nido sono escluse per il 50% dal computo di copertura dei

servizi pubblici a domanda individuale, per cui i costi effettivamente sostenuti e le relative percentuali di copertura tramite tariffa sono, nella realtà, duplicati per quanto concerne i costi e dimezzati per quanto concerne la percentuale di copertura.

Ogni comune ha l'obbligo di deliberare annualmente la determinazione delle tariffe e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale. Un confronto a livello nazionale di questi due indicatori è stato compiuto attraverso i siti *web* istituzionali delle città interessate dallo studio di Cittadinanzattiva che ha permesso tuttavia di reperire dati solo per Bari e Bologna. Confrontando i valori relativi al 2010 si osserva che Bari copre con le tariffe il 17,9% dei costi, Roma il 18,3% e Bologna il 21,9%.

Tav. 3.71 Efficienza, entrate tariffarie e costi programmati dal Comune di Roma (€)

Anno	Entrate tariffarie programmate	Costi programmati	Copertura tariffaria dei costi (%)	Spesa indiretta per residente	Spesa media per utente
2007	13.545.053	91.751.884	14,8%	29	954
2008	16.408.462	98.298.363	16,7%	30	1.023
2009	16.534.594	92.897.291	17,8%	28	955
2010	18.724.257	102.087.408	18,3%	30	949

Fonte: elaborazioni Agenzia su DCC 68/2010.

3.13.4 Equità

Il costo sostenuto dalle famiglie per la fruizione del servizio di asilo nido varia sensibilmente da città a città. Per poter effettuare un confronto, e tenendo in considerazione che le variabili in gioco sono essenzialmente legate al reddito, sono state effettuate due ipotesi (Fig. 3.59) che prevedono entrambe la presenza di una famiglia di tre persone (due genitori e un figlio di età compresa tra 0 e 3 anni) ma con un reddito ISEE differente: 19.900 euro per la prima ipotesi (utilizzata nel citato dossier di Cittadinanzattiva) e 24.554 euro (pari a un imponibile Irpef di 55.000 euro) per la seconda ipotesi che è quella impiegata dall'Agenzia nel successivo capitolo relativo alla spesa delle famiglie (cfr. Par. 4.3).

In tutti i comuni interessati dal *benchmarking* l'ammontare della retta mensile del nido si basa sul reddito ISEE; a Roma il differenziale nella retta pagata dalla famiglia con maggior reddito rispetto a quella con minor reddito è la maggiore tra le città oggetto di studio (197 euro), cui seguono Firenze (104 euro), Bologna (62 euro), Torino e Bari (rispettivamente 49 euro e 41 euro); Genova e Milano hanno per le due

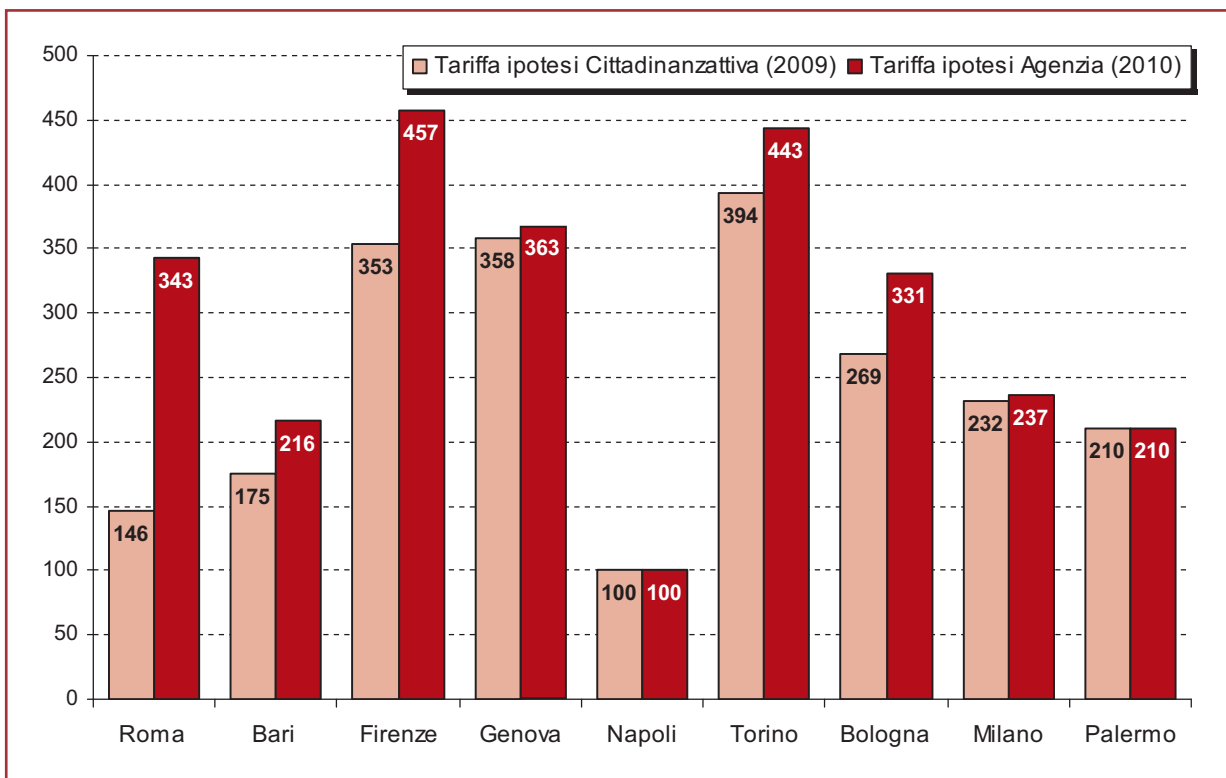
famiglie tipo tariffe quasi uguali (5 euro di differenza) mentre a Napoli e Palermo le due tariffe sono uguali.

La spesa per l'asilo nido è quindi molto variabile: infatti, se Roma con 146 euro mensili è la seconda città meno cara per una famiglia con reddito ISEE pari a 19.900 euro (ipotesi Cittadinanzattiva) con un livello di spesa che è inferiore a più della metà rispetto a città come Firenze (353 euro), Genova (358 euro) e Torino (394 euro), si posiziona invece tra le più costose per una famiglia con un reddito ISEE di 24.554 euro (ipotesi Agenzia). In questo caso la retta, pari a 343 euro, è inferiore solo a quella di Firenze (457 euro) e Torino (443 euro) e di poco superiore a Genova (315 euro).

Da questo confronto emerge come la tariffa mensile cresca più che proporzionalmente rispetto al reddito con immediate ricadute sul bilancio familiare. Infatti, data la minore offerta rispetto alla domanda (cfr. Tav. 3.70), i nuclei appartenenti a fasce di reddito più elevate non riusciranno probabilmente ad accedere al nido comunale o convenzionato e dovranno perciò rivolgersi all'offerta privata, caratterizzata da costi nettamente superiori.

Fig. 3.59

Tariffe mensili degli asili nido nelle grandi città (€)



Fonte: Elaborazioni Agenzia su dati Cittadinanzattiva – Dossier 2010 asili nido comunali.

3.14 Canali web delle aziende di servizio pubblico

La terza indagine sui canali *web* delle aziende capitoline che erogano servizi pubblici, è stata condotta dall'Agenzia nel primo trimestre del 2010 analizzando il livello di offerta dei servizi *on-line* e, in special modo, il grado di interattività e la facilità di dialogo per via telematica con le imprese del Comune di Roma²⁸ (cfr. Par. 6.3.1). In questa sede è interessante riassumere i risultati del *benchmarking* condotto tra le aziende che gestiscono servizi pubblici delle città metropolitane italiane (Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Cagliari, Messina, Palermo, Catania) e delle grandi capitali europee (Berlino, Dublino, Londra, Madrid e Parigi). Il confronto è stato compiuto esclusivamente avendo a riferimento la tipologia di servizi e informazioni erogati *on-line* (cui corrisponde il set di indicatori appartenenti alla macroarea della "Qualità e Interattività dei Servizi di Rete").

I risultati del confronto nazionale mostrano l'eccellenza raggiunta dalle aziende capitoline in termini di

offerta di servizi transattivi sul *web*. La prima indagine, datata 2005, evidenziava per Roma l'esistenza di una forte componente della domanda di servizi pubblici caratterizzata da un alto grado di alfabetizzazione tecnologica e dalla cognizione delle potenzialità che derivava dalle esperienze di navigazione *on-line*. Ciò rappresentò per le aziende erogatrici di servizi di pubblica utilità l'inizio, in un certo senso, di nuovo corso digitale incentrato sulla diffusione di servizi sempre più interattivi, anche al fine di colmare il *gap* rispetto a ciò che potevano offrire aziende di altre realtà territoriali, che lo studio effettuato cinque anni fa evidenziò in tutta chiarezza. Il secondo lavoro (2007) rilevava, per contro, l'ampliamento della gamma di servizi transattivi erogati, mostrando un consolidamento dell'attenzione delle *public utility* romane verso questo aspetto. L'attuale rilevazione evidenzia infine un importante risultato raggiunto dalle aziende nell'ambito dei servizi interattivi: un'attenzione particolare è stata

²⁸ Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di pubblico servizio della città di Roma, maggio 2010.

spesa, infatti, proprio laddove l'offerta risultava più carente, con interventi che hanno colmato i deficit permettendo ai siti *web* di raggiungere o avvicinarsi di molto ai migliori standard nazionali ed internazionali.

In definitiva, il *benchmarking* evidenzia per Roma come i servizi *on-line* si caratterizzano per un livello di sostanziale adeguatezza se si considera il quadro dell'offerta italiana. La capitale è, infatti, la città che raggiunge nel complesso i punteggi più elevati (dati dalla somma dei punteggi dei siti *web* nei vari settori) distaccando in maniera significativa realtà come Milano, Torino e Bologna.

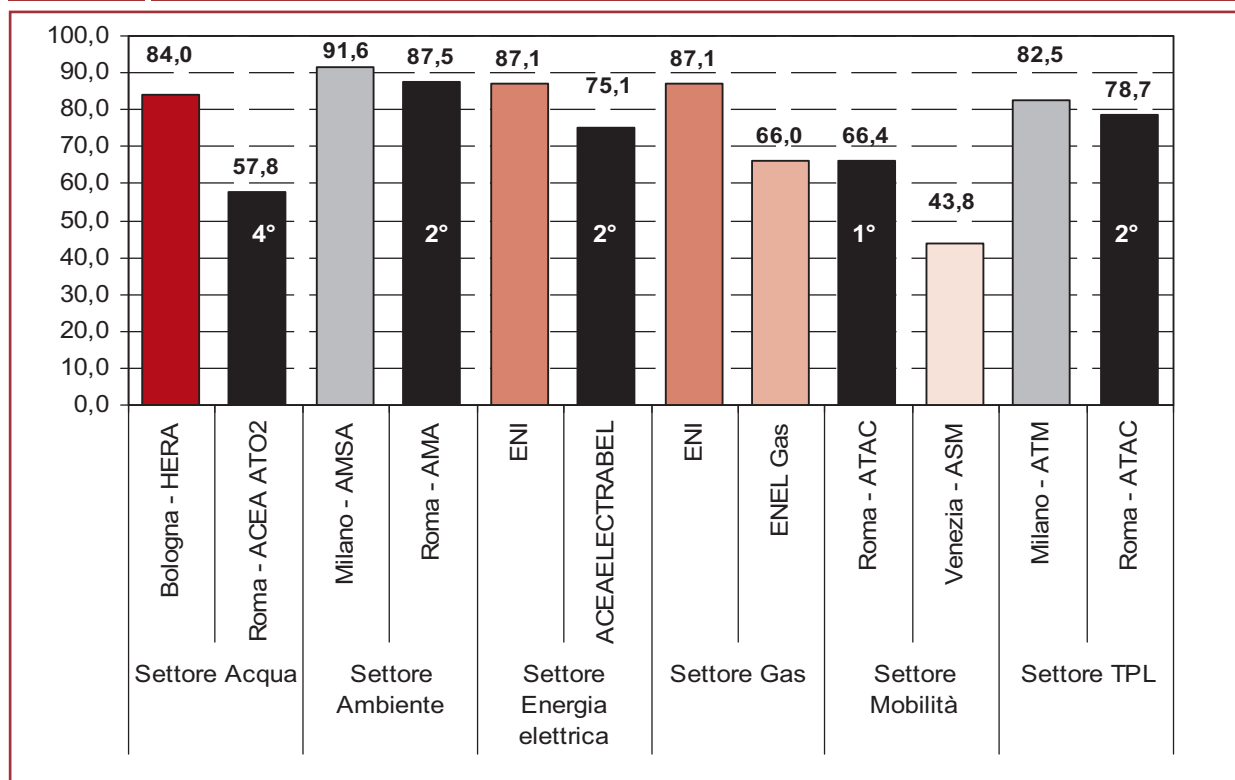
L'Atac conferma la sua *leadership* posizionandosi al primo posto nell'offerta di servizi interattivi dedicati alla mobilità, distanziando di parecchi punti Venezia e Genova (Fig. 3.60). Per il trasporto pubblico locale, invece, è preceduta dall'azienda milanese che offre, in più, solamente la possibilità di acquistare *on-line* gli abbonamenti.

Il sito *web* dell'Ama, con risultati molto soddisfacenti, si colloca a ridosso dell'omologo milanese che si distingue unicamente per la possibilità di prenotare *on-*

line il ritiro dei rifiuti ingombranti. Il punteggio raggiunto dall'Ama è comunque sottostimato in quanto, successivamente all'analisi, il relativo sito è stato aggiornato con un ampliamento della gamma di servizi *on-line* offerti (ad esempio la verifica delle frequenze di pulizia nelle strade).

La classifica degli sportelli *web* delle aziende elettriche mostra chiaramente il buon risultato di Acea rispetto all'offerta di servizi *on-line* di tipo più interattivo. L'azienda capitolina beneficia, nel confronto tra le concorrenti che offrono servizi di vendita di energia elettrica nel territorio romano, di un'ampia funzionalità di rete del proprio sito negli aspetti relativi alla gestione dei rapporti con la clientela. Il sito Internet romano si colloca, infatti, al secondo posto subito dopo l'Eni e tutti gli indici di secondo livello che descrivono la macroarea dell'interattività attestano la qualità e la completezza dello sforzo di ampliamento dell'offerta di servizi interattivi realizzato dall'azienda capitolina. Nel settore idrico AceaAto2 si posiziona al quarto posto dopo Bologna, Bari e Palermo migliorando comunque il risultato raggiunto nel 2007 (ottava posizione).

Fig. 3.60 Confronto a livello nazionale per la macroarea "Qualità e Interattività dei Servizi di Rete" (2010)



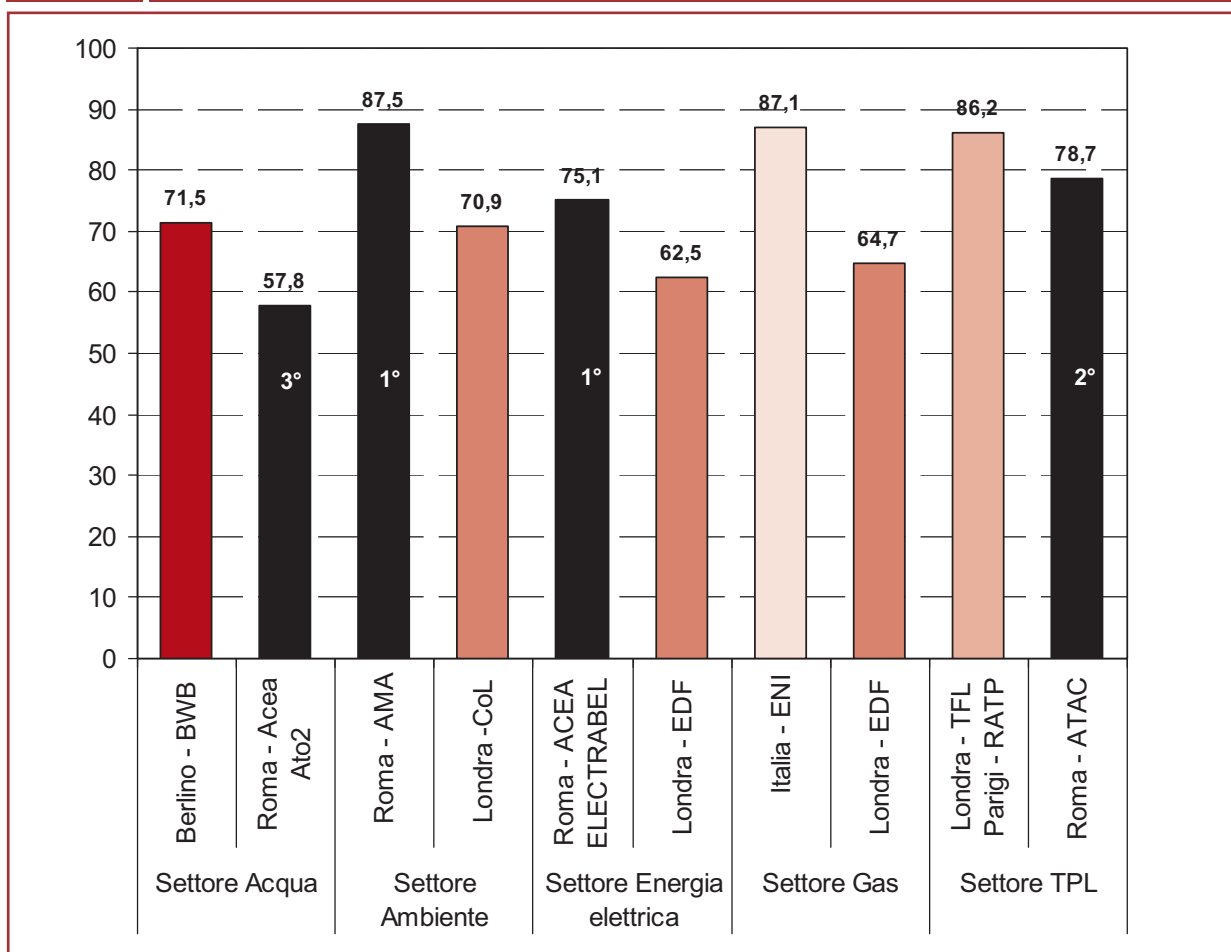
Fonte: monitoraggio dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Il confronto a livello di capitali europee conferma gli importanti progressi raggiunti nell'ambito del macro indicatore della "Qualità e interattività dei servizi": colmato il divario, evidenziato nelle precedenti analisi, delle *utility* romane con le imprese di pubblico servizio europee, Roma raggiunge il primo posto nel settore energia elettrica ed igiene urbana mentre per il trasporto pubblico si avvicina ai livelli di offerta di Londra e Parigi (prime con pari punteggio), piazzandosi al secondo posto (Fig. 3.61).

Nel settore idrico il sito di AceaAto2 si colloca al terzo posto dopo la BWB di Berlino e la Compagnie des Eaux de Paris dalla quale è separata solamente da una frazione di punto.

In generale il quadro europeo di offerta di servizi *on-line* mostra un sistema di aziende attrezzate nell'erogazione di servizi sempre più transattivi e di informazioni sempre più complete. Le aziende romane sembrano essere riuscite in questo triennio ad attuare dinamiche di crescita dell'infrastruttura *on-line* con nuovi modelli di servizio, in grado di dare ottima efficacia ai processi interattivi di rete: il prossimo passaggio, come già detto, dovrà essere quello di alimentare la fiducia verso questo strumento al fine di ottenere l'utilizzo dei servizi erogati via *web* da parte di un bacino sempre più grande di cittadini.

Fig. 3.61 Confronto a livello europeo per la macroarea "Qualità e Interattività dei Servizi di Rete" (2010)



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

4. La spesa delle famiglie

4.1 Introduzione

La Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, presentata in primavera dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mostra che la dinamica dei prezzi al consumo di beni e servizi destinati alle famiglie registra una crescita dello 0,8% per il 2009, ma è variata in modo differenziato per tipologie di beni (Fig. 4.1).

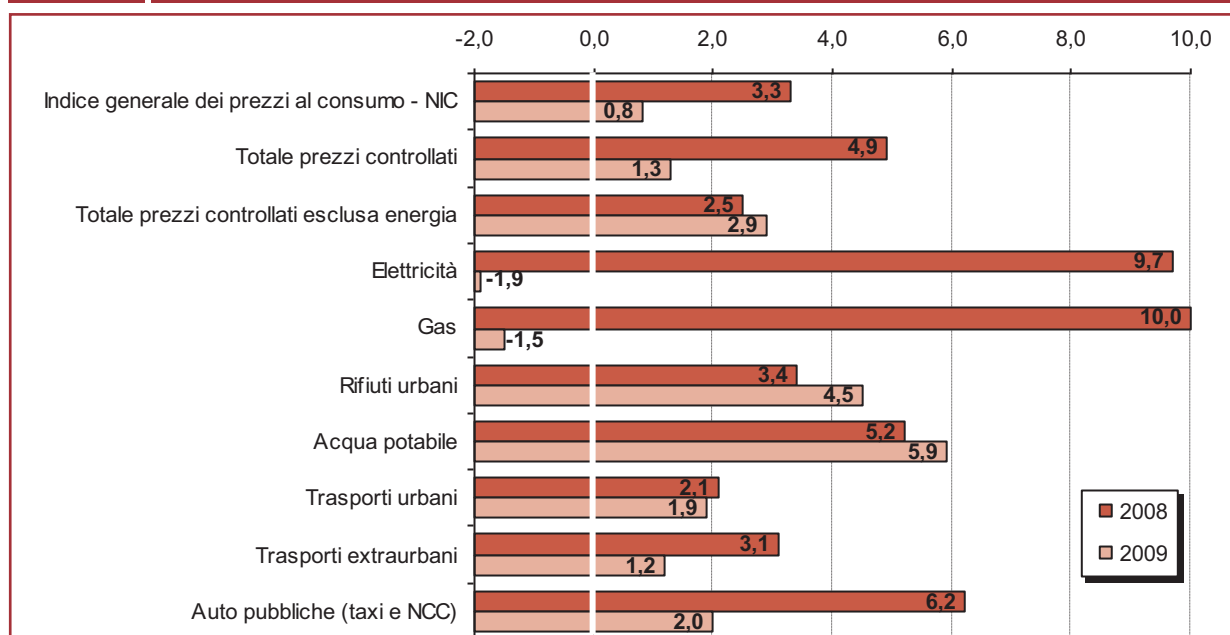
Gli indici di prezzo - sia quello generale (NIC), sia quello dei prezzi regolamentati - hanno registrato una diminuzione della crescita molto significativa fra il 2008 e il 2009. In particolare, però, la diminuzione riferita ai prezzi controllati dipende unica-

mente dall'andamento dei prodotti energetici al consumo mentre, escludendo l'energia, l'inflazione rispetto al 2008 è in aumento dello 0,4% (arrivando al 2,9% nel 2009).

Grazie alla regolazione delle tariffe da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito, AEEG), i prezzi di vendita di elettricità e gas per consumi finali hanno reagito con ritardo alla caduta dei prezzi internazionali dei prodotti energetici del 2008, concentrando le forti riduzioni nel 2009. Rifiuti e acqua potabile (regolati a livello locale) hanno visto invece un forte aumento dell'inflazione nel

Fig. 4.1

Prezzi al consumo
(variazioni percentuali annue)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

2009 (arrivata rispettivamente a 4,5% e 5,9%). In generale, si può osservare che i prezzi di tutti i principali servizi pubblici locali (regolati dai Comuni direttamente o indirettamente a livello di ATO) hanno registrato nel 2009 una dinamica decisamente superiore a quella media dei prezzi al consumo.

La domanda dei servizi pubblici di base è in massima parte rigida rispetto ai prezzi: gli aumenti tariffari non inducono perciò una riduzione significativa dei consumi e quindi si traducono in aumenti di spesa quasi proporzionali. L'aumento di questi prezzi, quindi, incide sulla domanda delle famiglie per gli altri beni di consumo, inducendo una contrazione dei consumi finali che finisce per aggravare l'attuale stato crisi (il deflatore della spesa delle famiglie per il 2009 è stato negativo e pari a -0,2%).

È inoltre opportuno riflettere sugli effetti redistributivi di questo andamento delle tariffe per i servizi pubblici locali. Da un lato, infatti, si può ragionevolmente supporre che i recenti incrementi delle tariffe per i servizi locali siano il risultato della contrazione delle entrate proprie degli Enti locali (non dimentichiamo - fra le altre cose - l'abolizione dell'ICI sulla prima casa), per cui i margini per le politiche sociali vengono erosi ed è gioco forza aumentare il contri-

buto diretto dei cittadini al finanziamento dei servizi. Dall'altro lato, bisogna tenere conto dell'effetto regressivo degli incrementi tariffari e delle reali difficoltà che questo andamento crea proprio alle famiglie più disagiate, che maggiormente dipendono dai servizi pubblici.

In quest'ottica, va enfatizzata la necessità di garantire servizi gestiti con la massima efficienza possibile e contemporaneamente un sistema di agevolazioni che riduca gli effetti redistributivi.

L'Agenzia ha ritenuto utile stimare la spesa delle famiglie per i principali servizi pubblici nelle grandi città italiane al 2010, allo scopo di quantificare la spesa complessiva annua nelle diverse città e la variabilità della spesa per i diversi servizi, tenendo conto anche delle principali forme di agevolazione riservate alle categorie socialmente più deboli. Dall'analisi emerge che Roma presenta livelli di spesa stabilmente più bassi della media delle grandi città per il trasporto pubblico locale e per il servizio idrico, mentre sono superiori per l'asilo nido, il taxi (soprattutto le corse extraurbane per l'aeroporto) e l'igiene urbana, anche se l'esenzione dalla spesa rifiuti per le famiglie a basso reddito (finanziata dal Comune di Roma) evidenzia l'attenzione dell'Amministrazione per le fasce deboli della popolazione.

4.2 Nota metodologica

Per stimare la spesa complessiva e disaggregata delle famiglie per i principali servizi è stata operata una simulazione sulla spesa di alcune specifiche tipologie di famiglia nelle 9 maggiori città italiane.

Dopo aver ipotizzato 4 tipologie familiari tipiche, sono state analizzate le strutture tariffarie e le forme di agevolazione/esenzione presenti nelle varie città per i diversi servizi; quindi le tariffe sono state applicate alle caratteristiche familiari e/o ai consumi definiti in ipotesi, definendo la spesa per i singoli servizi; per somma sono stati infine costruiti due indicatori sintetici: uno riguardante la spesa complessiva per servizi, l'altro la spesa al netto dei servizi energetici. La decisione di evidenziare l'informazione con e senza servizi energetici dipende dal fatto che si tratta di servizi non soggetti a regolamentazione locale (se non in misura marginale) e quindi le due somme rendono conto, rispettivamente, della spesa che le famiglie devono sostenere per i principali servizi in generale e della componente di questa spesa che l'ente locale può influenzare sia attraverso la gestione dei servizi, sia mediante la regolazione delle politiche sociali.

Questa scelta consente perciò di ottenere diverse informazioni interessanti, riguardo al diverso trattamento sociale dei vari servizi; ma, soprattutto, riguardo alla spesa complessiva delle famiglie per i servizi di base - informazione rilevante soprattutto nell'attuale momento di crisi. D'altra parte, è bene tenere presente che questa analisi vale per le tipologie familiari trattate e non riguarda gli aspetti del costo complessivo reale, della qualità e della disponibilità dei servizi: ci si riferisce infatti specificamente alla parte del costo dei servizi sostenuto direttamente dalle famiglie. A livello sperimentale è stata tuttavia messa in relazione la spesa di igiene urbana e quella per il trasporto pubblico con i rispettivi indicatori di efficacia, giungendo a conclusioni organizzative e politiche significative.

Il lavoro, ispirato a una precedente analisi dell'Agenzia (cfr. Relazione Annuale 2005, Cap.11), si avvicina anche al concetto di costo di cittadinanza recentemente elaborato dal Ministero dello Sviluppo Economico (Rapporto sul costo di cittadinanza; maggio 2009). Se ne distingue, tuttavia, soprattutto per la scelta e la differenziazione delle tipologie familiari,

non legata a situazioni mediane, bensì orientata a costruire situazioni-tipo definite, con caratteristiche sociali, strutturali e di consumo finalizzate a farne emergere soggettivamente il profilo di spesa; altra so-

stanziale differenza è la mancata considerazione della spesa sanitaria e dell'ICI, giustificata dalla natura regionale per la prima e dall'abolizione dell'imposta sulla prima casa per la seconda.

Tav. 4.1 Profili familiari e ipotesi di consumo annui dei principali servizi pubblici (2010)

Composizione nucleo familiare	Famiglia A	Famiglia B	Famiglia C	Famiglia D
	anziano pensionato	coppia giovane, lavoro precario o disoccupazione	coppia giovane con un figlio di età inferiore a 3 anni	coppia con 2 figli di età compresa fra 3 e 18 anni
Caratteristiche familiari	accede alle riduzioni per anzianità/pensione	accedono alle riduzioni per disoccupazione o reddito	coppia non sposata il figlio frequenta il nido comunale a tempo pieno	coppia senza limiti di reddito e figli in età di materna o scolare
Reddito familiare	superiore ai minimi pensionistici	minimo	55.000 euro lordi	senza limiti di reddito
Appartamento	60 mq	80 mq	100 mq	150 mq
Energia elettrica	3 kW - 2200 kWh	3 kW - 2500 kWh	3 kW - 2700 kWh	4,5 kW - 3600 kWh
Gas (MI-TO-BO)	1085 Sm3	1465 Sm3	1880 Sm3	2760 Sm3
Gas (RM-GE-FI)	785 Sm3	1055 Sm3	1370 Sm3	2000 Sm3
Gas (NA-BA)	535 Sm3	725 Sm3	950 Sm3	1370 Sm3
Gas (PA)	355 Sm3	485 Sm3	650 Sm3	920 Sm3
Acqua	90 mc	170 mc	250 mc	330 mc
Rifiuti	1 residente anziano - 60 mq	2 residenti - 80 mq	3 residenti - 100 mq	4 residenti - 150 mq
TPL	1 abbonamento annuale	1 abbonamento annuale	2 abbonamenti annuali	1 abbonamento annuale, 1 abbonamento studente e 100 biglietti singoli
Taxi	4 corse urbane medie	no	8 corse urbane medie e 4 corse aeroporto	12 corse urbane medie e 4 corse aeroporto
Asilo nido comunale o accreditato	no	no	si	no

Nota: vedi Appendice.

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

4.2.1 Città campione e profili familiari

Dal punto di vista del campione di riferimento, le città selezionate sono quelle con un numero di abitanti superiore a 300.000: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze e Bari.

Sono stati costruiti 4 profili familiari (Tav. 4.1), evidenziando le principali caratteristiche anagrafiche, socio-economiche e lavorative che consentono di valutare l'applicabilità delle eventuali agevolazioni, oltre a tutte le voci che definiscono i consumi dei vari servizi o i parametri di calcolo delle tariffe.

Le tipologie familiari sono le seguenti:

- A) un singolo anziano, pensionato, che accede principalmente alle agevolazioni per età e occupa un appartamento di 60 mq;
- B) una coppia giovane con situazione lavorativa precaria o di disoccupazione, che accede alle eventuali agevolazioni per disoccupazione/reddito/disagio economico ed occupa un appartamento di 80 mq (edilizia popolare in area periferica);
- C) una coppia convivente non sposata con un figlio di età inferiore a 3 anni, che frequenta un nido comunale o accreditato; hanno un reddito familiare lordo di 55.000 euro e abitano in un appartamento di proprietà di 100 mq;
- D) una coppia senza limiti di reddito, con due figli minori conviventi a carico, di età superiore ai 3 anni, i quali godono delle eventuali agevolazioni per studenti; l'appartamento è di 150 mq.

4.2.2 Il paniere di servizi

La spesa viene calcolata per le utenze energetiche e idriche, oltre che per i principali servizi locali come l'igiene urbana, il trasporto pubblico, i taxi e l'asilo nido. Sono stati esclusi tutti i servizi di telecomuni-

cazione in quanto regolati a livello nazionale ed erogati in regime effettivamente concorrenziale da gestori capillarmente presenti con offerte commerciali omogenee non solo nelle grandi città, ma su tutto il territorio nazionale.

Come si vedrà più avanti, a livello di grandi città anche la spesa elettrica è risultata analoga per singole tipologie di consumo: il numero di offerte sul libero mercato valide nelle grandi città varia infatti fra 15 e 17, ma l'offerta più conveniente a luglio 2010 era la stessa per tutte le città. Si è tuttavia deciso di mantenere l'energia elettrica all'interno del paniere di servizi selezionati sia in ragione della relativamente recente liberalizzazione della vendita (e quindi della scarsa familiarità dei clienti con i meccanismi del mercato), sia per il fatto che invece la spesa per il gas (l'altro servizio energetico rilevante) varia significativamente secondo le città a causa della differenziazione territoriale delle tariffe di distribuzione e della variabilità dei consumi stimati per fasce climatiche.

I criteri di stima dei consumi e di calcolo della spesa, nonché le fonti di riferimento, sono riportati nell'Appendice, alla fine del capitolo.

4.3 Simulazione di spesa delle famiglie

4.3.1 Famiglia A: anziano pensionato

La spesa per servizi dell'anziano pensionato singolo che vive in un appartamento di 60 mq a Roma è pari a 1.235 euro, leggermente inferiore alla media delle grandi città (1.264 euro). La spesa è inferiore alla media anche nelle altre città del centro/sud, più elevata per quelle settentrionali (Fig. 4.2).

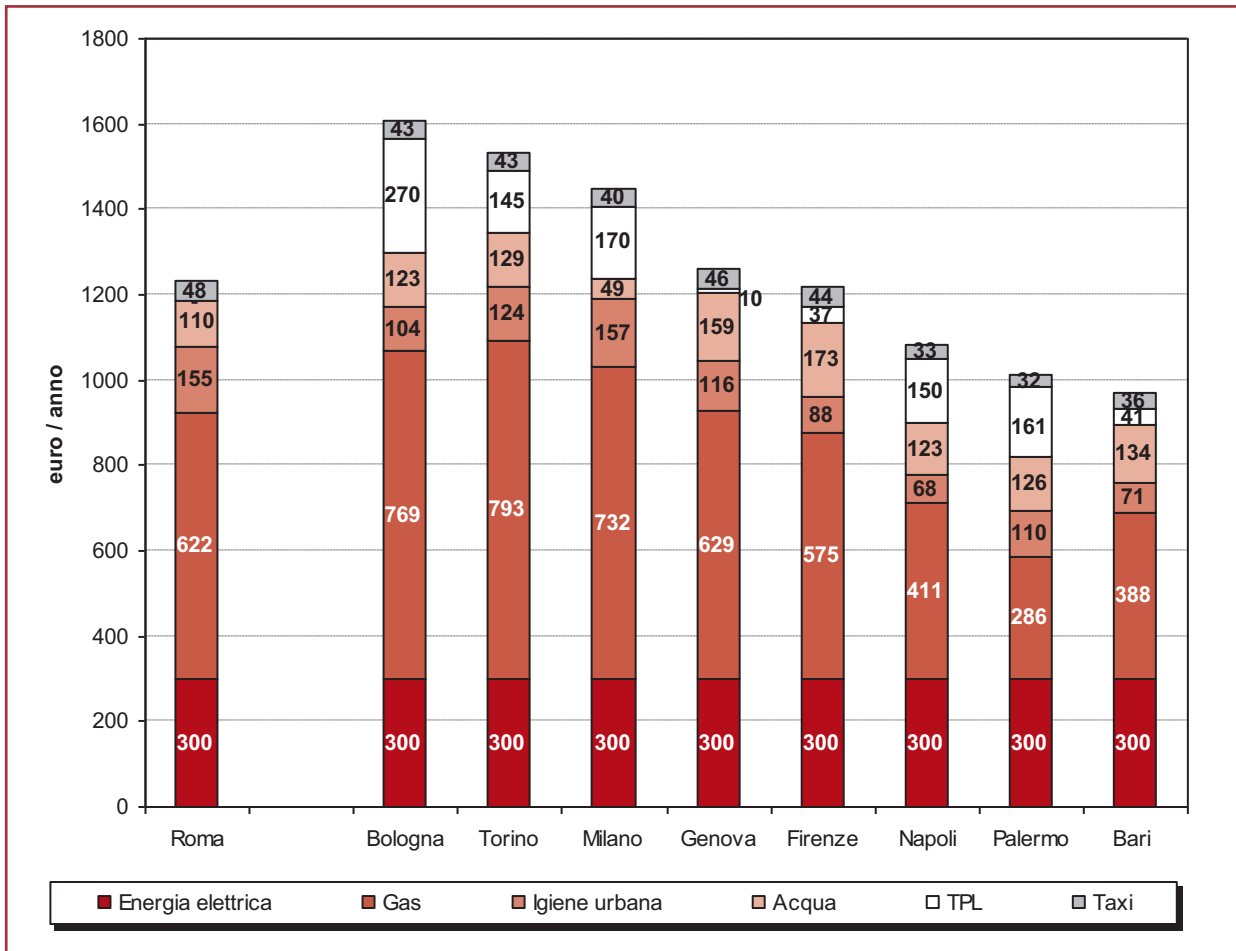
Nel dettaglio dei singoli servizi, la spesa elettrica - come anticipato - è identica per tutte le città, mentre la massima variabilità è legata alla spesa del gas, che infatti nelle tre città settentrionali a clima continentale è particolarmente alta. A Roma (con 622 euro) il pensionato spende leggermente sopra la media delle città considerate. È tuttavia interessante notare che, rapportando la spesa lorda ai consumi, il costo unitario medio varia diversamente, tanto che proprio le città più fredde sono fra quelle dove la spesa per il gas al mc è inferiore rispetto alla media del campione (0,74 euro/mc), mentre a Roma il costo unitario è fra i più elevati (0,79 euro/mc).

La spesa per l'igiene urbana dell'anziano romano

(155 euro) è seconda solo a quella di Milano (157 euro). A Roma non sono previste specifiche agevolazioni per anziani, ma la tariffa è differenziata secondo la numerosità del nucleo familiare e rispetto ad un nucleo di due abitanti residente in un appartamento analogo, la spesa del singolo romano è circa il 20% più bassa, indipendentemente dall'età. Fra le città più economiche per questa tipologia familiare si trovano Napoli (dove l'anziano solo gode di uno sgravio del 75% sulla tariffa base), Bari (il singolo residente paga metà tariffa indipendentemente dall'età) e Firenze (senza agevolazioni, ma con tariffa variabile secondo la numerosità del nucleo: stesso criterio di Roma, ma con livelli tariffari sensibilmente più bassi). Si noti che la spesa a Milano (dove non sono previste riduzioni né per i singoli, né per età) e a Roma è più che doppia rispetto a quella di Napoli e Bari. La proporzionalità della spesa alla numerosità del nucleo, indipendentemente dall'età si applica oltre a Roma e Firenze - anche a Genova, Bologna e Bari per il solo nucleo monocomponente; la riduzione è prevista specificamente per

Fig. 4.2

Spesa per i principali servizi pubblici della famiglia A nelle grandi città (2010)



Famiglia A: monocomponente, anziano pensionato, accede a eventuali agevolazioni per età. Per le caratteristiche di consumo cfr. Tav. 4.1.

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

gli anziani soli a Napoli e Torino (senza limiti di reddito) e a Palermo per gli anziani anche in coppia ma con un limite di reddito pari al doppio della fascia esente ai fini della dichiarazione dei redditi.

Per il servizio idrico, le città selezionate non prevedono agevolazioni per età. Alle tariffe 2010, Roma - con una spesa idrica di 110 euro - è la città più economica dopo Milano (49 euro), che presenta tariffe nettamente al di sotto della media (125 euro).

L'abbonamento per il trasporto pubblico locale per gli anziani varia dall'esenzione totale disponibile a Roma per gli ultrasettantenni con reddito inferiore a 15mila euro, al prezzo pieno di Bologna, unica città dove non sono previste riduzioni né per reddito, né per età. Le riduzioni per anziani sono condizionate ai bassi redditi anche a Genova, Firenze e Bari, Napoli e Palermo; ma mentre le prime tre com-

portano una spesa molto contenuta, nel caso di Napoli e Palermo, nonostante gli stringenti limiti di reddito per accedervi (Tav. 4.2), il costo dell'abbonamento ridotto è comunque elevato (a Palermo - città che sul trasporto presenta evidentemente problematiche del tutto particolari - non copre nemmeno l'intera rete). Milano e Torino offrono invece una riduzione per l'intera rete a tutti gli anziani senza limiti di reddito.

La stima della spesa taxi per 4 corse urbane medie vede Roma come la città più cara (48 euro, circa 12 euro a corsa). A parte la punta massima della capitale, le tariffe urbane denotano una certa correlazione con il fattore geografico: al di sopra della media si trovano infatti tutte le città centro-settentrionali, al di sotto tutte le meridionali. Per questo tipo di servizio le città osservate non prevedono riduzioni per anziani.

Tav. 4.2 Note su agevolazioni e consumi per la famiglia A

NOTE	Gas		Igiene urbana		Abbonamento annuale TPL
	Consumo familiare (mc)	€/mc	Requisiti	Sgravio	Requisiti riduzione
Roma	785	0,79	Tariffa variabile per numerosità nucleo familiare		over70 - reddito <15000
Milano	1.085	0,67	nessuna riduzione		uomini over65 e donne over60
Napoli	535	0,77	Anziano solo	75%	over65 - isee <10000
Torino	1.085	0,73	Anziano solo	20%	over60
Palermo	355	0,81	Anziani - reddito entro doppio fascia esente	30%	reddito <4131,65 - abb. 4 linee a scelta + 2 Comuni
Genova	785	0,80	Famiglia monocomponente	30%	pensione sociale <7565,51
Bologna	1.085	0,71	Famiglia monocomponente	30%	nessuna riduzione né per reddito né per età
Firenze	785	0,73	Tariffa variabile per numerosità nucleo familiare		reddito <8006,83
Bari	535	0,72	Famiglia monocomponente	50%	varie combinazioni età/reddito, es. over60 con reddito <5987,11

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

4.3.2 Famiglia B: giovane coppia a basso reddito

La seconda famiglia di cui ci si occupa è una coppia di giovani in età lavorativa (che quindi non ha accesso alle agevolazioni per età/pensione, né a quelle per studenti) in situazione di disagio economico (redditi minimi e/o disoccupazione), che abita in una casa popolare in zona periferica. La spesa a Roma (1.345 euro) è al di sotto della media delle grandi città (1.515 euro), soprattutto grazie all'esenzione totale per l'igiene urbana prevista dal Comune per le famiglie a basso reddito. Al di sotto della media si trovano ancora una volta le città meridionali. La Fig. 4.3 descrive la spesa per servizi nelle varie città e la Tav. 4.3 evidenzia eventuali note in merito alle agevolazioni previste.

Anche in questo caso, la spesa elettrica è omogenea in quanto la tariffa più conveniente a luglio 2010 era attiva in tutte le città osservate, ma è al netto del bonus sociale per famiglie in stato di disagio economico (ISEE inferiore a 7.500 euro); anche il bonus è indifferenziato su tutto il territorio nazionale e per una famiglia di due componenti è pari a 56 euro/anno.

La spesa per il gas continua a variare sia in funzione dei consumi che delle diverse componenti di prezzo locali. Per quanto riguarda il prezzo unitario, considerando il bonus per redditi bassi, il valore medio diminuisce da 0,74 euro/mc a 0,64 euro/mc; e diminuisce anche la variabilità rispetto alla media, dal valore massimo di Roma e Genova (0,69 euro/mc) a quello minimo di Milano (0,58). Il bonus sociale per il gas presuppone gli stessi limiti di reddito di quello elettrico; quello del gas è però differenziato per tipologia d'uso (con o senza acqua calda e riscaldamento) e per fascia climatica, essendo la riduzione più cospicua per le zone fredde che hanno bisogno di consumi più elevati per riscaldamento (si ricorda che i consumi relativi alle varie città sono evidenziati nella Tav. 4.1).

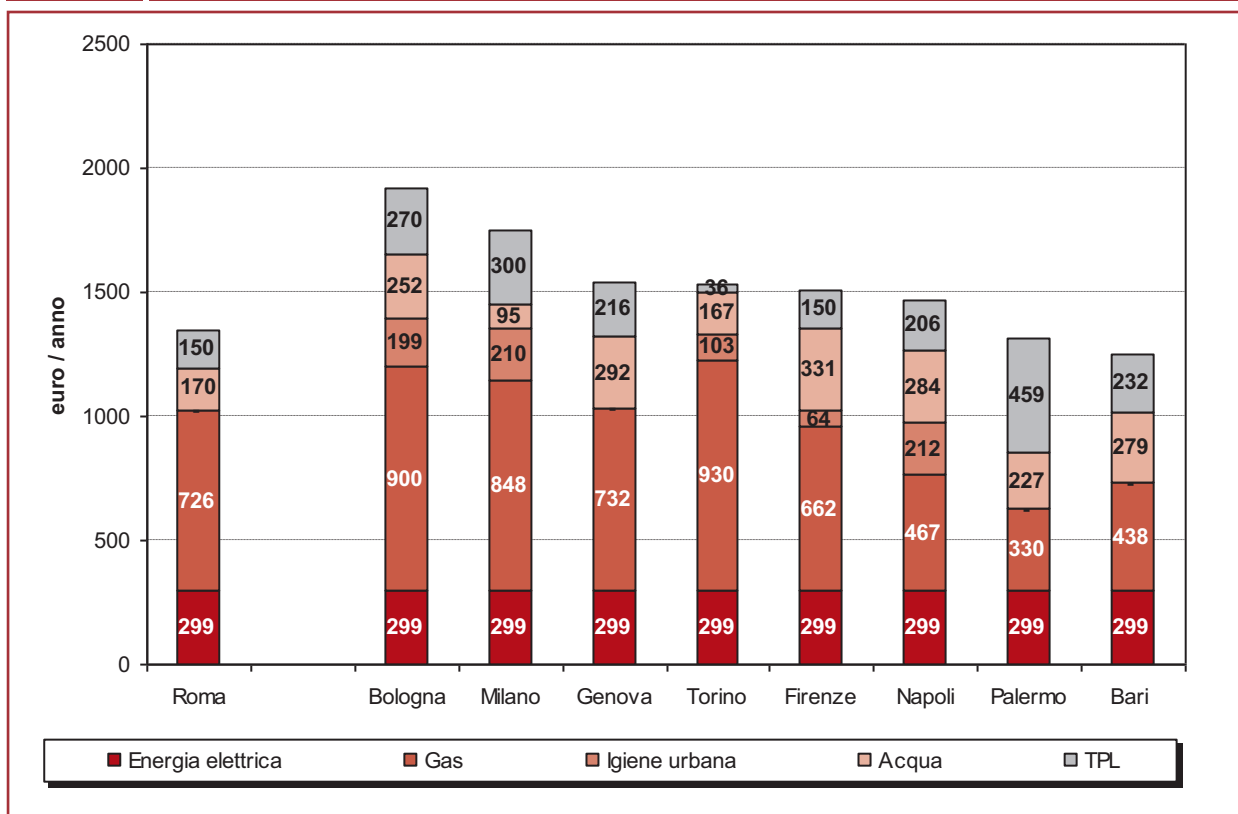
Per la spesa relativa al servizio rifiuti, che ricordiamo essere obbligatorio e irrinunciabile, tutte le città eccetto Milano prevedono forme di agevolazione per le famiglie in stato di disagio economico. A Torino (agevolazione 50%), Roma e Bari (esenzione totale) sono previsti limiti di reddito familiare per accedere all'agevolazione, ma a Roma uno dei componenti deve anche essere disoccupato; Firenze prevede una riduzione del 50% per le fami-

glie monoreddito il cui unico percettore sia disoccupato; a Napoli vige una riduzione di 150 euro per le famiglie che abitano in case popolari accatastate A5; a Palermo e Genova sono esenti le famiglie in comprovato grave disagio socio-economico e/o quelle assistite continuativamente dal Comune; a Bologna, infine, sono esenti i nullatenenti (in que-

sto caso però la riduzione non è stata applicata perché incompatibile con l'appartamento di proprietà occupato dalla coppia). La spesa media del campione che risulta è quindi bassa (88 euro) in forza del fatto che in 4 città (Roma, Palermo, Genova e Bari) viene applicata l'esenzione totale dalla spesa.

Fig. 4.3

Spesa per i principali servizi pubblici della famiglia B nelle grandi città (2010)



Famiglia B: coppia giovane, accede a eventuali agevolazioni per reddito. Per le caratteristiche di consumo cfr. Tav. 4.1.
Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Per il servizio idrico, Roma, con una spesa di 170 euro, è la terza città più economica per l'acqua dopo Milano e Torino. Solo 4 città prevedono agevolazioni legate al disagio economico, in forma di rimborsi: si tratta di Bologna (ISEE 10.000 euro, 20 euro di rimborso), Firenze (soglia ISEE 9.300 euro, per 43 euro), Torino e Palermo (ISEE 9.000 euro, rimborso pari rispettivamente a 20 e 28 euro). La spesa più bassa resta quella di Milano (95 euro) che, anche senza rimborsi, applica una delle tariffe più basse d'Italia.

Per quanto riguarda l'abbonamento annuale al trasporto pubblico per le famiglie in stato di disagio economico, Roma e Firenze (150 euro) sono le città più convenienti dopo Torino, dove per i disoccupati è disponibile un abbonamento trimestrale da 9 euro (per un totale di 36 euro/anno). Milano, Palermo, Bologna e Bari non prevedono alcuna riduzione per reddito.

Tav. 4.3 Note su agevolazioni e consumi per la famiglia B

NOTE	Elettricità	Gas	Igiene urbana		Servizio idrico		Abbonamento annuale TPL
	Bonus ISEE <7500		Requisiti	Sgravio	Limiti ISEE	Sgravio	Requisiti riduzione
Roma	56,00	103,00	Reddito familiare <12250 almeno un disoccupato	100%	nessuna riduzione		Reddito familiare <12250
Milano	56,00	129,00	nessuna riduzione		nessuna riduzione		nessuna riduzione
Napoli	56,00	78,00	Case popolari A5	150€	nessuna riduzione		ISEE <12500
Torino	56,00	129,00	Reddito familiare <13000	50%	9000	20€	trimestrale occupati 9€
Palermo	56,00	62,00	Interventi continuativi assistenza Comune	100%	9000	28€	nessuna riduzione
Genova	56,00	103,00	Grave disagio economico - verifiche di volta in volta	100%	nessuna riduzione		reddito personale <7500 e familiare <26000
Bologna	56,00	129,00	Nullatenenti	100%	10000	20€	nessuna riduzione
Firenze	56,00	103,00	Unico percettore di reddito in disoccupazione prolungata	50%	9300	43,20	ISEE <10000
Bari	56,00	78,00	Reddito familiare <9900	fino a 100%	nessuna riduzione		nessuna riduzione

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

4.3.3 Famiglia C: giovane coppia con un figlio minore di 3 anni e reddito familiare lordo pari a 55.000 euro

La caratteristica di questa famiglia è di essere quella più vicina alla situazione media, per numero di componenti, per consumi e per reddito, appositamente calcolato sulla base del reddito medio *pro capite* della Regione Lazio (Fig. 4.4). La presenza di un figlio al di sotto dei tre anni consente di inserire nel calcolo della spesa per servizi quella per l'asilo nido comunale o accreditato, che in ragione dell'entità diventa la componente principale della spesa complessiva.

La spesa media complessiva è infatti pari a 6.121 euro, ma se si esclude la spesa per il nido la media scende a 2.880 euro (il nido incide quindi in media per il 51% sulla spesa per servizi di questa tipologia familiare).

A Roma (dove il nido incide per il 57%), la spesa è superiore alla media se si include il nido (6.586 euro/anno), inferiore in caso contrario (2.812 euro). La

spesa totale minima si registra a Napoli (3.730 euro) e la massima a Firenze (8.010 euro); escludendo il nido, invece, la città più economica è Bari (2.355 euro) e quella più cara è Bologna (3.125 euro).

La spesa per l'asilo nido è quindi molto variabile, aumentando così anche la dispersione dei valori della spesa complessiva che, escludendo il nido, è invece più omogenea fra le varie città.

Per quanto riguarda la spesa energetica, quella elettrica è costante, di poco inferiore ai 400 euro: si ricorda che questa famiglia presenta un consumo di energia elettrica pari a quello medio nazionale e quindi questa spesa rappresenta la minima spesa annua possibile in base alle offerte sul mercato libero del luglio 2010 per la situazione media. Anche il consumo medio di gas che emerge dal campione (1.370 mc) è vicino a quello medio nazionale riferito all'uso per cucina, acqua calda e riscaldamento, anche se - come nei casi precedenti - i consumi sono differenziati in base alla fascia climatica di appartenenza delle diverse città (vedi Tav. 4.1).

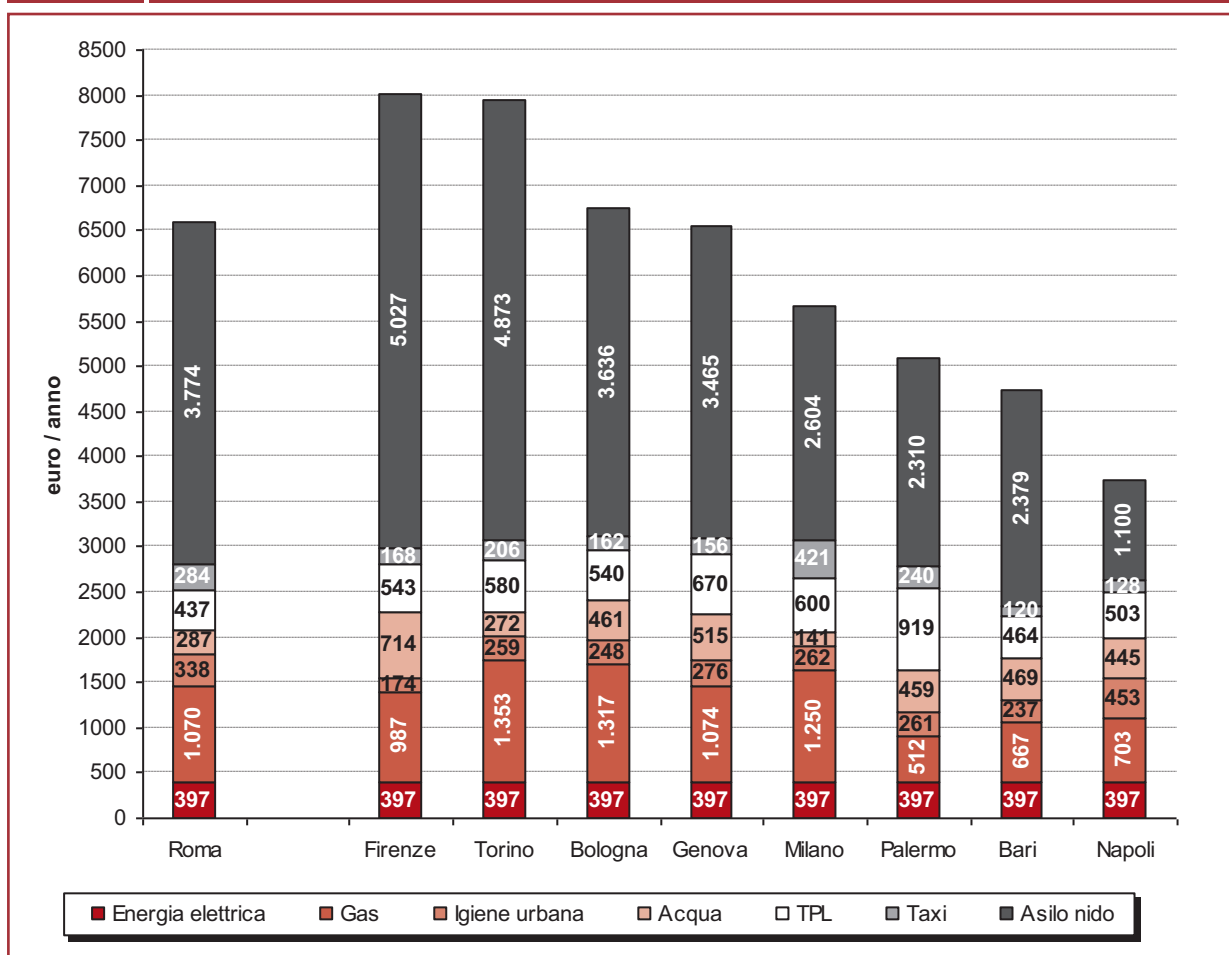
La spesa per il gas è ancora una volta minima per le città del sud massima per le continentali del nord, mentre Roma con una spesa di 1.070 euro si posiziona subito al di sopra della media (993 euro), nonostante il prezzo unitario relativamente alto (0,78 euro).

La spesa per l'igiene urbana della famiglia C a

Roma (338) è seconda solo a quella di Napoli: il costo del servizio sostenuto dalla famiglia romana per questo servizio è pari al 75% di quella di Napoli, ma è quasi il doppio di quello sostenuto dalla famiglia di Firenze, la città più economica. Le altre città si posizionano in un intorno ristretto sotto la media (pari a 279 euro).

Fig. 4.4

Spesa per i principali servizi pubblici della famiglia C nelle grandi città (2010)



Famiglia C: coppia con un figlio in età da asilo nido (<3 anni) e reddito familiare lordo pari a 55.000 euro. Per le caratteristiche di consumo cfr. Tav. 4.1.

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

Anche in questo caso, la spesa idrica a Roma (287 euro) è sensibilmente inferiore alla media (418 euro). Per il livello di consumo associato a questa famiglia, a Firenze (la città più cara, dove la tariffa oltre ad essere alta tende a penalizzare in proporzione gli alti consumi) l'acqua costa circa 5 volte più che a Milano (la più economica).

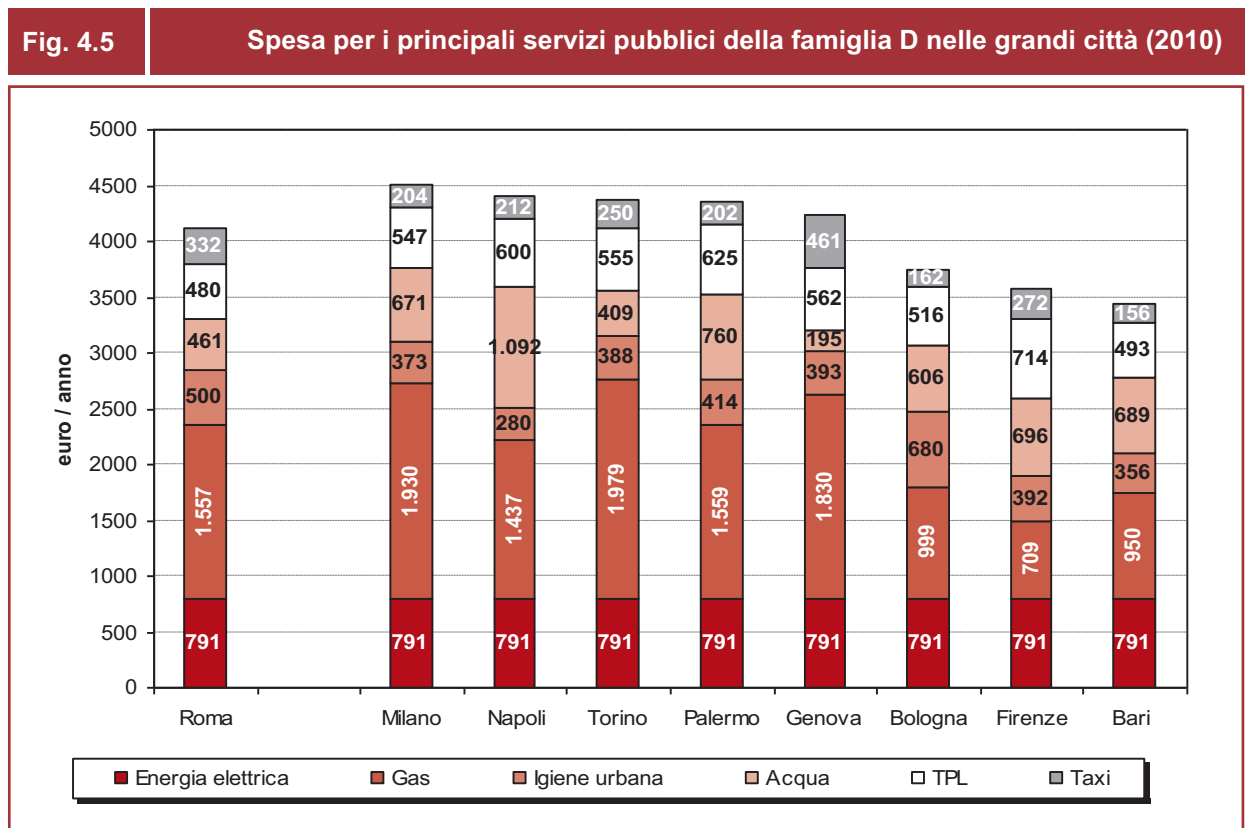
Per quanto riguarda il trasporto pubblico, la famiglia C acquista 2 abbonamenti annuali. In questo caso solo Roma e Firenze prevedono riduzioni sul secondo abbonamento, mentre le altre città applicano il prezzo pieno: a Roma la riduzione è del 10% e a Firenze del 25%, ma partendo da un prezzo pieno più basso, la spesa totale a Roma è più

bassa, addirittura la più bassa di tutto il campione (437 euro). La spesa media è infatti molto più alta (584 euro, 150 euro più che a Roma), condizionata dalla spesa eccezionalmente alta di Palermo che, senza agevolazioni di sorta, arriva a 919 euro, confermando quindi la politica anomala di questa città in relazione al servizio pubblico di trasporto.

Questa famiglia utilizza anche il taxi, sia per corse urbane (otto corse medie), sia fra la città e l'aeroporto principale (4 corse). Rispetto alle tariffe urbane (abbastanza omogenee), i prezzi delle corse per l'aeroporto sono molto variabili, dipendendo in gran parte dalla distanza dell'aeroporto dal centro; al di là delle giustificazioni rimane tuttavia la notevole variabilità del costo sostenuto dai cittadini per raggiungere l'aeroporto, che incide sensibilmente sul costo complessivo degli spostamenti aerei. A parte Palermo, Genova e Bologna, le città osservate hanno adottato per le corse all'aeroporto una tariffa predeterminata, cosa che migliora la trasparenza dei prezzi del servizio e consente agli utenti di programmare le

spese di viaggio. Il prezzo di una corsa dal centro di Roma all'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino (recentemente aumentato da 40 a 45 euro) è secondo solo a quello di Milano per Malpensa (85 euro). Le tariffe a tassametro per l'aeroporto sono piuttosto favorevoli a Genova e Bologna, mentre a Palermo raggiungono quasi il prezzo romano. Questo tipo di corse condiziona decisamente la spesa complessiva per il servizio: con 284 euro, Roma è infatti la seconda città più cara dopo Milano.

Come si è detto, le rette dell'asilo nido sono calcolate in base a un reddito familiare lordo di 55.000 euro e tenendo presente una frequenza a tempo pieno per 5 giorni a settimana e 11 mesi l'anno. Roma, con una spesa di 343 euro/mese, si posiziona nella fascia di costo medio/alta, superiore alla media (3.241 euro, pari a 295 euro/mese). L'importo varia notevolmente da città a città: dai 100 euro al mese di Napoli (la spesa nido incide su quella complessiva per meno del 30%) ai 457 euro/mese di Firenze (con un'incidenza del 54%).



Famiglia D: coppia con 2 figli minori in età di scuola materna o dell'obbligo, senza limiti di reddito. Per le caratteristiche di consumo cfr. Tav. 5.1.

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



4.3.4 Famiglia D: coppia senza limiti di reddito con due figli studenti

La famiglia D si caratterizza per non accedere ad altre agevolazioni se non quelle per la giovane età dei figli e/o per studenti. Per la natura dei servizi trattati, tali agevolazioni si applicano solo al trasporto pubblico di linea, con un figlio minore di 10 anni che viaggia gratuitamente e uno maggiore di 10 anni che sfrutta le tariffe riservate agli studenti (Fig. 4.5).

La famiglia di Roma spende 4.121 euro, leggermente sopra la media (4.085 euro), ma si tratta della spesa più bassa dopo quella delle città meridionali; tutte le altre città sono più care.

La spesa elettrica è anche in questo caso invariata fra le varie città, ma si può osservare che è più del doppio rispetto a quella sostenuta dalla famiglia C, effetto sia della maggiore potenza impegnata (4,5 kW) che dei maggiori consumi (3.600 kWh). Quella per il gas varia, sempre in funzione delle zone climatiche, con Roma in posizione intermedia (con una spesa di 1.557 euro è la più economica sopra la media, pari a 1.439 euro).

La spesa media per l'igiene urbana è pari a 419 euro, con Roma (500 euro) seconda città più cara dopo Napoli. Firenze, la più economica, presenta una spesa di 280 euro.

Per il servizio idrico integrato la spesa media è pari a 620 euro. Roma (461 euro) è fra le città meno care, dopo Milano e Torino.

La spesa per il trasporto pubblico di linea della famiglia D comprende un abbonamento annuale, un abbonamento studenti e 100 biglietti singoli. La spesa media in questo caso è pari a 566 euro, minima a Roma (480 euro) e massima a Palermo.

Per il taxi valgono le stesse considerazioni fatte per la famiglia C: la spesa varia soprattutto in funzione delle corse fra città e aeroporto, quindi aumentando in proporzione il numero delle corse urbane la variabilità della spesa fra le città diminuisce leggermente. Emerge ancora Milano come città più cara, seguita da Roma (332 euro) e da Palermo.

4.3.5 Trasporto pubblico locale e igiene urbana: relazione fra spesa della famiglia media (C) ed efficacia del servizio nelle grandi città italiane

Anche se l'analisi della spesa delle famiglie non consente di trarre conclusioni complessive riguardo all'efficienza dei servizi considerati (nel caso del trasporto pubblico, ad esempio, la copertura tariffaria dei costi - parziale e variabile da città a città - non

può essere interpretata come indice di costo), in questo paragrafo si vuole mettere in relazione - a livello sperimentale - la spesa della famiglia media con l'efficacia di alcuni specifici servizi. L'analisi si riferisce ai due servizi pubblici locali che emergono come i più critici nella percezione dei cittadini romani (cfr. Cap. 2, Qualità della vita e servizi pubblici locali nella città di Roma): il trasporto locale e l'igiene urbana. Si tenga presente, a questo proposito, che per l'igiene urbana la spesa sostenuta dagli utenti copre tutti i costi del servizio (copertura tariffaria integrale dei costi), mentre il contributo diretto degli utenti del trasporto pubblico locale non copre neppure la metà dei costi.

Per quanto riguarda l'igiene urbana, la Fig. 4.6 mette in relazione la spesa della famiglia di tre persone in un appartamento di 100 mq con l'efficacia del servizio, espressa in termini di percentuale di raccolta differenziata. In questo caso, data la copertura tariffaria integrale dei costi del servizio in tutte le principali città, la figura dà anche una misura approssimata del rapporto fra efficienza ed efficacia della gestione del servizio nelle varie città.

Risulta evidente come esistano tre 'zone' nettamente diversificate:

- A) la zona virtuosa (quadrante in basso a destra), dove si trovano le città che associano tariffe relativamente basse ad alte percentuali di raccolta differenziata;
- B) la zona intermedia con tariffe medio-basse e raccolta differenziata bassa;
- C) la zona critica (quadrante in alto a sinistra), dove le tariffe sono relativamente alte per basse percentuali di differenziata.

Da notare che non si trova nessuna città nel quadrante caratterizzato da alte tariffe e alta raccolta differenziata.

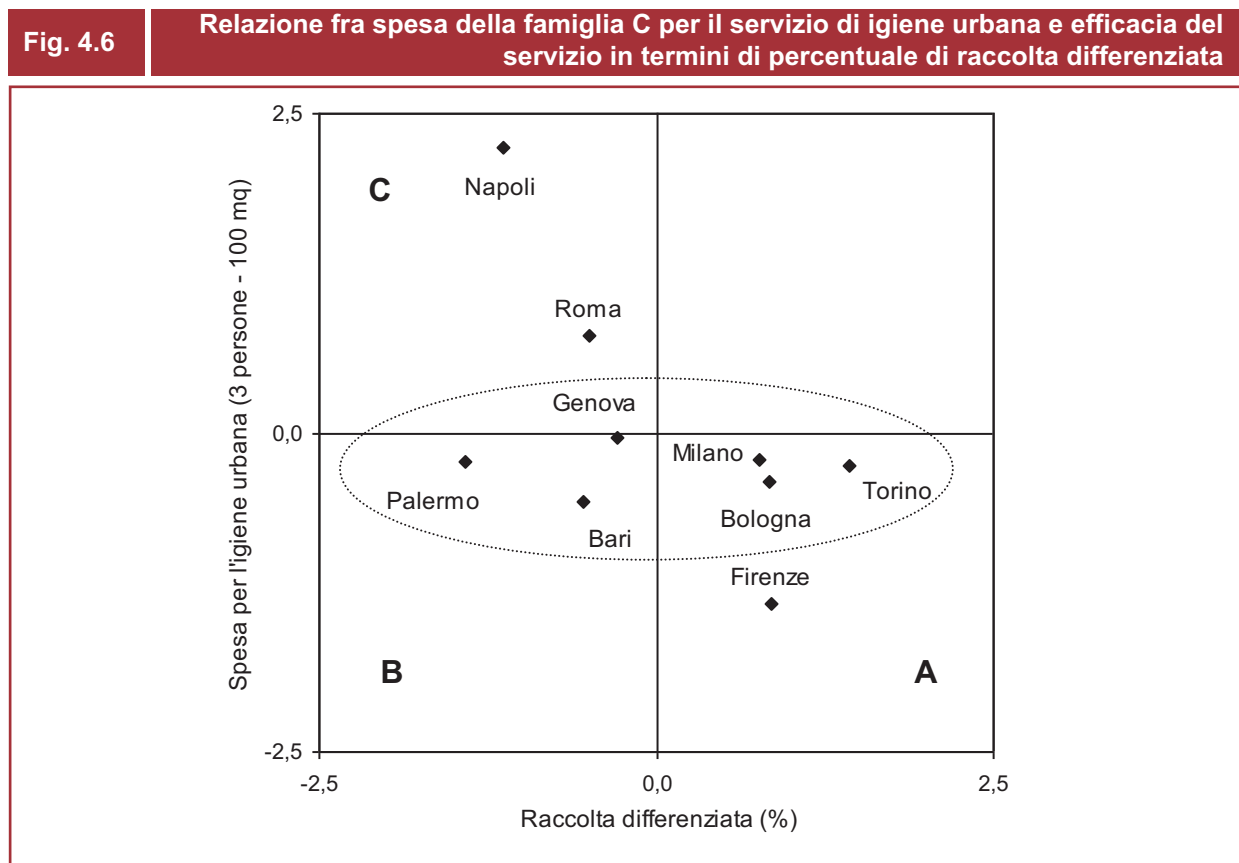
Roma purtroppo si trova nella zona critica, con livelli di differenziazione analoghi a Genova e Bari, ma tariffe decisamente più alte. Napoli, in questo senso, è la città dove le criticità sono più estreme, associando la tariffa più alta in assoluto al livello di differenziata più basso dopo quello di Palermo.

Al contrario, le città centro-settentrionali continentali si trovano tutte nel quadrante virtuoso. In questo caso, si può vedere come - a parità di efficacia - Firenze associa una spesa più bassa sia rispetto a Bologna che a Milano. Torino, invece, a parità di spesa rispetto a Bologna e Milano, eccelle nella differenziata. Si può dunque affermare che Firenze e Torino presentano le gestioni più efficienti del servizio, Torino privilegiando però la qualità, mentre Fi-

renze ha più attenzione al contenimento della spesa. Si tenga presente che il servizio è gestito in regime tariffario a Firenze (analogamente a Roma), mentre a Torino vige ancora la Tarsu.

Al di là dei casi estremi, ciò che è più interessante osservare è che - per un livello di spesa assolutamente paragonabile - la maggioranza delle città

raggiunge percentuali di raccolta differenziata fortemente diversificati (vedi l'ovale nella Fig. 4.6). Ciò significa che, adottando sistemi organizzativi efficienti, alti livelli di raccolta differenziata possono essere raggiunti senza incrementi significativi della spesa per le famiglie.



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

Per il trasporto pubblico locale, invece, non c'è copertura tariffaria integrale dei costi del servizio e non è possibile neppure ipotizzare una proporzionalità standard fra il prezzo degli abbonamenti annuali e i costi. Non si può quindi trarre alcuna conclusione circa l'efficienza aziendale della gestione del servizio, essendo il prezzo degli abbonamenti determinato da scelte politiche di orientamento fortemente sociale.

Quello che emerge dalla Fig. 4.7 è dunque solo il quadro dell'efficacia del servizio (l'offerta in termini di posti-km per 1.000 abitanti) su cui può contare la famiglia che utilizza regolarmente i mezzi pubblici, rapportata a quanto la famiglia stessa spende per

utilizzarli, nel quadro delle politiche locali per la mobilità.

In questo caso, la figura non è perciò divisa in aree più o meno critiche, ma rappresenta una varietà di diverse scelte politiche.

Da questo punto di vista, Roma emerge come la città dove le politiche di incentivazione dell'uso intenso del mezzo pubblico (come sostituto del mezzo privato) sono più estreme, con la massima offerta di servizio e i prezzi politici più bassi in assoluto per l'abbonamento annuale. Questo risultato rafforza la percezione che il livello di soddisfazione del servizio pubblico relativamente basso sia determinato più

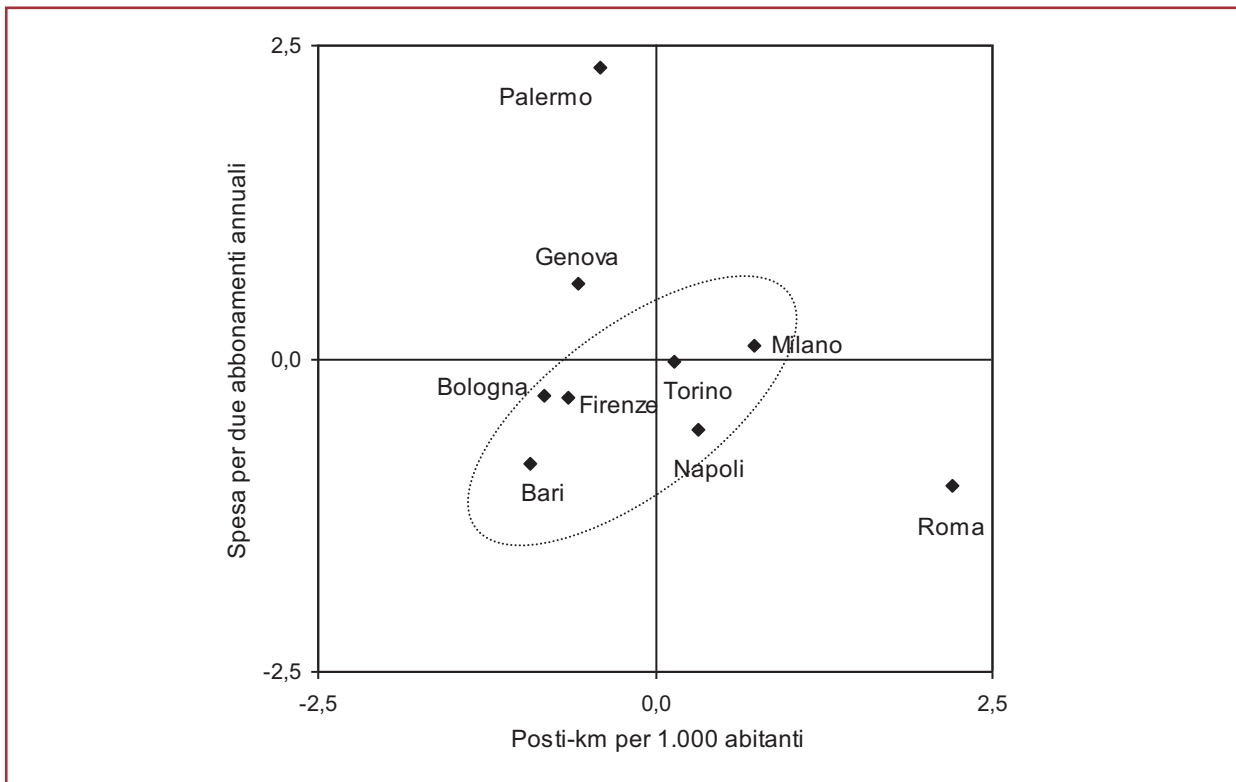
dalle condizioni della mobilità cittadina (e in particolare del traffico intenso) che da specifiche carenze della qualità e della quantità del servizio. Tale affermazione trova supporto anche nei risultati di qualità percepita meno negativi riferiti alla metropolitana rispetto ai mezzi di superficie. In quest'ottica, le politiche strutturali di incremento delle linee della metropolitana da parte del Comune di Roma affrontano la principale criticità del servizio, rappresentata

dalla scarsa copertura del territorio (rispetto alle altre capitali europee o anche a Milano).

Un orientamento politico opposto si rileva a Genova, ma soprattutto a Palermo, dove il prezzo sia degli abbonamenti, sia dei biglietti ordinari è particolarmente alto. Per le altre città, si nota infine una leggera correlazione positiva fra efficacia dell'offerta e prezzo dell'abbonamento annuale.

Fig. 4.7

Relazione fra spesa della famiglia C per due abbonamenti annuali e efficacia del servizio di trasporto pubblico locale in termini di posti-km per 1.000 abitanti



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

4.4 Considerazioni

4.4.1 Graduatorie di spesa

Una volta esaminato il dettaglio della spesa per i vari servizi nelle diverse città, riferita alle quattro famiglie osservate, può essere interessante visualizzare nel complesso le classifiche di spesa. La Tav. 4.4 e la Tav. 4.5 riportano rispettivamente le classifiche della spesa totale e quelle della spesa per i soli servizi locali (al netto di quella energetica).

Dalle classifiche della spesa complessiva emerge che le città più economiche sono in tutti i casi quelle meridionali, indubbiamente favorite dalle caratteristiche climatiche per quanto riguarda la spesa del gas. Roma presenta livelli di spesa sotto la media per le due famiglie socialmente più deboli, ossia il pensionato solo e la coppia con problemi economici; la spesa è invece relativamente alta per la famiglia con un bambino piccolo, in ragione delle rette

del nido comparativamente alte, che si sommano a una tariffa rifiuti molto elevata, in assenza di agevolazioni (in questo caso, ad esempio, Napoli - che ha una tariffa rifiuti ancora più elevata - è però avanzata da rette bassissime per il nido, che vanno

in compensazione abbassando la spesa complessiva al minimo del campione); Nel caso della famiglia di quattro persone, Roma torna a presentare la spesa più bassa dopo quella delle città del sud, appena sopra la media.

Tav. 4.4 Classifiche della spesa totale delle 4 famiglie tipo per i principali servizi pubblici nelle grandi città (2010)

A - pensionato		B - coppia		C - coppia con 1 figlio		D - coppia con 2 figli	
Bologna	1.609,42	Bologna	1.919,80	Firenze	8.010,31	Bologna	4.516,38
Torino	1.534,57	Milano	1.752,32	Torino	7.939,55	Firenze	4.410,91
Milano	1.448,77	Genova	1.538,82	Bologna	6.760,60	Torino	4.371,49
Media	1.263,82	Torino	1.535,50	Roma	6.586,00	Genova	4.351,30
Genova	1.260,09	Media	1.517,98	Genova	6.553,23	Milano	4.232,02
Roma	1.234,93	Firenze	1.506,62	Media	6.120,80	Roma	4.120,92
Firenze	1.217,17	Napoli	1.468,31	Milano	5.674,73	Media	4.084,85
Napoli	1.085,07	Roma	1.345,13	Palermo	5.098,57	Napoli	3.753,16
Palermo	1.014,26	Palermo	1.315,74	Bari	4.734,21	Palermo	3.573,28
Bari	970,07	Bari	1.248,42	Napoli	3.729,99	Bari	3.434,22

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

Sia per le due famiglie deboli, che per quella di quattro persone, la città più cara è Bologna, mentre per la famiglia C è Firenze. Una particolarità è

che Milano è fra le città più care per le famiglie deboli, mentre scende nelle classifiche di spesa per le famiglie più numerose e con figli.

Tav. 4.5 Classifiche della spesa totale delle 4 famiglie tipo per i principali servizi pubblici esclusa energia nelle grandi città (2010)

A - pensionato		B - coppia		C - coppia con 1 figlio		D - coppia con 2 figli	
Bologna	1.609,42	Bologna	1.919,80	Firenze	8.010,31	Bologna	4.516,38
Torino	1.534,57	Milano	1.752,32	Torino	7.939,55	Firenze	4.410,91
Milano	1.448,77	Genova	1.538,82	Bologna	6.760,60	Torino	4.371,49
Media	1.263,82	Torino	1.535,50	Roma	6.586,00	Genova	4.351,30
Genova	1.260,09	Media	1.517,98	Genova	6.553,23	Milano	4.232,02
Roma	1.234,93	Firenze	1.506,62	Media	6.120,80	Roma	4.120,92
Firenze	1.217,17	Napoli	1.468,31	Milano	5.674,73	Media	4.084,85
Napoli	1.085,07	Roma	1.345,13	Palermo	5.098,57	Napoli	3.753,16
Palermo	1.014,26	Palermo	1.315,74	Bari	4.734,21	Palermo	3.573,28
Bari	970,07	Bari	1.248,42	Napoli	3.729,99	Bari	3.434,22

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

Eliminando la componente energia, emerge con maggiore evidenza l'indirizzo della regolazione locale e soprattutto si libera la spesa dalla variabilità dei consumi per riscaldamento. Nella Tav. 4.5, si osserva innanzi tutto che il fattore geografico non è più così rilevante: mentre Bari presenta in tutti i casi una spesa fra le più basse (soprattutto per l'anziano e per le coppie con figli), Palermo arriva nella parte

alta delle classifiche, scendendo sotto la spesa media solo nel caso della famiglia che utilizza l'asilo nido; Napoli invece si avvicina alla media nei casi dell'anziano e della famiglia numerosa, si trova ai livelli di spesa più alti per la coppia con problemi di reddito e solo nel caso dell'asilo nido resta la città più economica. In questo quadro, Roma presenta una spesa molto bassa per le famiglie A e B, grazie

alle politiche comunali di agevolazione per gli anziani e per le famiglie a basso reddito; la spesa romana è sotto la media anche per la famiglia numerosa con figli studenti, mentre invece arriva ad essere la terza più cara nel caso della coppia con un figlio all'asilo nido.

Come si è detto, l'asilo nido incide fortemente sulla spesa per questa tipologia familiare e quindi la correlazione della classifica della famiglia C con le rette del nido è ancora più evidente una volta tolta la componente energia.

Anche al netto della spesa energetica, Bologna resta la città più cara per il pensionato e per la coppia a basso reddito, mentre per le coppie con figli la spesa è massima a Firenze. Torino presenta livelli di spesa quasi massimi per il pensionato e per il caso dell'asilo nido, ma registra la spesa minima del campione per la coppia economicamente disagiata e per la famiglia numerosa. A Milano, invece, viene confermata la politica locale a favore delle famiglie numerose, mentre nei casi A e B la spesa è sopra la media. Genova si caratterizza infine per non raggiungere mai posizioni limite, con una spesa leggermente sotto la media per le famiglie 'deboli' (di uno e due componenti) e leggermente sopra la media per quelle numerose.

4.4.2 Politiche sociali

Per quanto riguarda gli orientamenti delle politiche sociali portate avanti dalle amministrazioni locali nei confronti dei casi osservati, può essere utile riepilogare città per città i provvedimenti di volta in volta adottati in merito ai principali servizi.

Per gli anziani quasi tutte le città prevedono agevolazioni sul trasporto pubblico locale (eccetto Bologna) e, nel caso di anziani soli, anche sulla spesa per l'igiene urbana (eccetto Milano). Per il tpl, le agevolazioni vanno dall'esenzione totale di Roma per gli anziani a basso reddito (unica città dove il servizio è del tutto gratuito), alla spesa simbolica di Genova, Firenze e Bari, fino alle riduzioni più limitate di Torino, Napoli, Palermo e Milano (con una spesa fra 145 e 170 euro/anno). Per la spesa di igiene urbana, invece, solo alcune amministrazioni adottano riduzioni esplicitamente dedicate agli anziani soli (tutte le città meridionali e Torino), mentre Genova e Bologna applicano una riduzione per i nuclei monocomponente indipendentemente dall'età. A questo proposito, si tenga presente che dove vige la tariffa proporzionale al numero di componenti il nucleo familiare (Roma, Genova e Firenze) la riduzione per i singoli è incorporata nella struttura tariffaria in base al criterio della proporzionalità alla produzione dei rifiuti e quindi non si tratta di un'agevolazione pagata dal Comune, ma di un criterio

di ripartizione dei costi del servizio sui cittadini/utenti. Lo stesso non accade nel caso della Tarsu, proporzionale solo alla superficie dell'abitazione; fra le città che mantengono la Tarsu, Milano è l'unica che non prevede riduzioni, né per il singolo, né per gli anziani.

Nel caso della coppia a basso reddito con problemi lavorativi, i settori dove in alcune città sono previste agevolazioni sono quelli energetici (a livello nazionale) e il trasporto pubblico, l'igiene urbana e il servizio idrico (a livello locale). La misura del bonus elettrico è fissa per tutto il territorio nazionale e dipende dal numero di componenti il nucleo familiare; il bonus sul gas, come già detto, è differenziato anche per fasce climatiche, ma è comunque attivo in tutte le città. Per il trasporto sono previste riduzioni per reddito solo a Roma, Napoli, Torino, Genova e Firenze; per l'igiene urbana, invece, tutte le città eccetto Milano prevedono agevolazioni per reddito, che vanno dall'esenzione totale a carico del Comune (Roma, Palermo, Genova e Bari per redditi bassi, Bologna per nullatenenti), alla riduzione del 50% prevista a Torino e Firenze, mentre a Napoli è previsto un rimborso di 150 euro per i residenti delle case popolari. Per il servizio idrico, solo Torino, Bologna, Palermo e Firenze prevedono un rimborso per famiglie a basso reddito (per il livello di consumi della coppia, il rimborso varia fra i 20 euro di Torino e Bologna e i 43 di Firenze).

Nel caso della famiglia C non sono previste specifiche agevolazioni in nessun settore, anche se le rette dell'asilo nido incorporano (in base alla proporzionalità al reddito) la politica locale a favore delle famiglie con figli piccoli. In questo caso, a parità di reddito, Napoli presenta la retta decisamente più bassa e Firenze quella più alta.

Per la famiglia di quattro persone, l'unica agevolazione esplicita - adottata da tutte le città - è quella dell'abbonamento studenti per il trasporto pubblico. Il costo dell'abbonamento ridotto è piuttosto omogeneo, variando fra il minimo di Roma (150 euro) e il massimo di 200 euro a Genova.

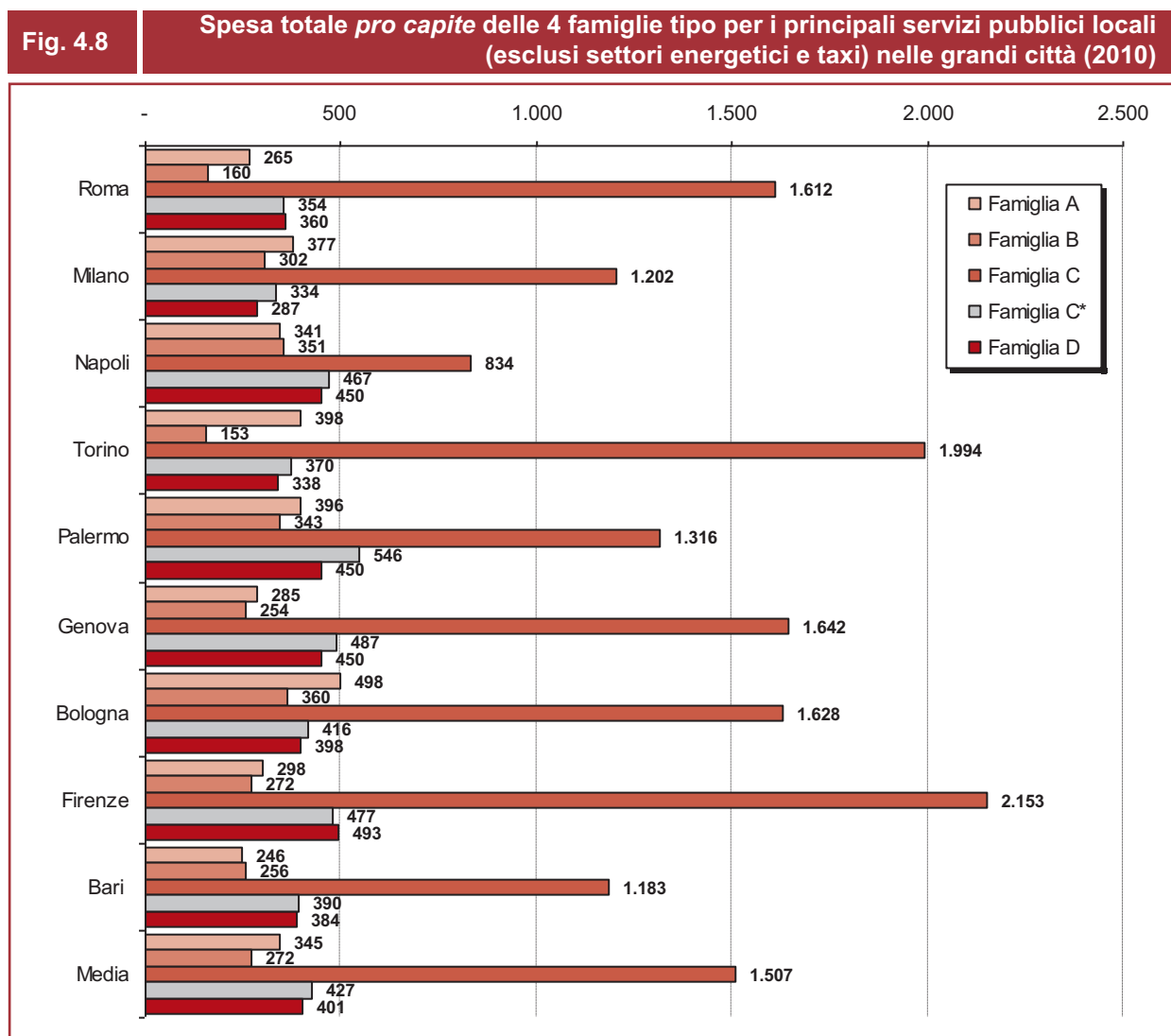
4.4.3 La spesa pro capite

Altre informazioni interessanti sulle politiche tariffarie delle amministrazioni locali possono inoltre derivare dal paragonare la spesa *pro capite* per i servizi locali a maggiore impatto sociale delle varie famiglie (al netto dell'energia e del taxi; cfr. Fig. 4.8). Il confronto della spesa *pro capite* fornisce infatti indizi sulle scelte di politica sociale all'interno delle singole amministrazioni e contemporaneamente dà la misura dell'efficacia comparata delle politiche adottate dai Comuni: può darsi infatti che un'ammi-

nistrazione non adotti esplicitamente una forma di agevolazione diretta, ma che preveda un'articolazione tariffaria che di fatto garantisce una spesa più bassa per alcune categorie di cittadini o di famiglie ovvero che tende ad agevolare un dato servizio per tutte le famiglie (come succede per la tariffa idrica di Milano e per quella di gestione dei rifiuti a Firenze); al contrario, ad alcuni servizi possono es-

sere applicate forti riduzioni, ma se le tariffe di partenza sono molto elevate la spesa comparata può rivelarsi comunque maggiore che nelle altre città (è il caso di Napoli per l'igiene urbana).

La Fig. 4.8 riporta anche la spesa della famiglia C per i principali servizi locali al netto del nido: questa spesa rappresenta la spesa della famiglia media, senza un profilo sociale marcato, per un paniere di



(*) Spesa della Famiglia C al netto della spesa energetica, taxi e di quella per l'asilo nido.
 Fonte: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

servizi confrontabili con le altre famiglie scelte e viene quindi utilizzata come termine di paragone per valutare gli effetti delle politiche sociali negli altri casi tipo: anziani soli, disoccupazione e/o disagio economico, famiglie con bambini piccoli, famiglie numerose senza rilevanti problemi economici. Innanzi tutto, all'interno del campione si riscontrano due orientamenti diversi nei riguardi - da un lato

- delle famiglie 'deboli' (anziano solo e coppia con difficoltà economiche) e - dall'altro - delle famiglie più numerose e comunque con figli. Mentre la maggior parte delle città tende infatti a favorire maggiormente quelle socialmente ed economicamente deboli, Milano, Torino e Bologna, denotano un'attenzione spiccata anche per le famiglie numerose, che in tutti e tre i casi presentano una spesa *pro ca-*

pite (escluso nido) inferiore a quella dell'anziano solo; nel caso di Milano, la famiglia di quattro persone senza problemi economici presenta addirittura la spesa per persona più bassa rispetto a tutte le tipologie familiari osservate, inferiore anche a quella della famiglia con gravi problemi economici, che è mediamente la più protetta.

Per quanto riguarda le famiglie 'deboli', si osserva che la spesa *pro capite* della famiglia a basso reddito è infatti nella maggior parte dei casi inferiore rispetto a quella dell'anziano solo; la città dove questo vantaggio è più accentuato è Torino, dove la spesa per ogni componente della famiglia economicamente svantaggiata non arriva neppure al 40% di quella del pensionato solo (Torino è infatti la città con la più bassa spesa della famiglia B e la seconda più alta per la famiglia A). Le uniche eccezioni, in questo senso, sono Napoli e Bari, dove gli anziani soli sono privilegiati rispetto a tutte le altre tipologie familiari: a Bari, in particolare, l'anziano solo sopporta la spesa più bassa del campione; in entrambi i casi, comunque, la spesa a persona della coppia con disagio economico è leggermente maggiore di quella dell'anziano nella stessa città.

Nell'ambito delle famiglie numerose, escludendo la spesa per l'asilo nido, la spesa *pro capite* è in media leggermente inferiore per il nucleo di quattro persone; il vantaggio è più evidente a Palermo e Milano (dove il singolo componente della famiglia D spende rispettivamente l'82% e l'86% di quello della famiglia C), mentre la situazione si inverte per Roma e Firenze, dove la spesa pro capite della famiglia C è lievemente inferiore a quella della famiglia D.

In sintesi, si può affermare che nelle grandi città le politiche locali dei servizi pubblici tendono a favorire principalmente i casi di grave disagio economico, quindi gli anziani soli a basso reddito e infine le famiglie numerose. Tale andamento vale anche per Roma, con la precisazione però che, contrariamente alla maggior parte dei casi, la famiglia ro-

mana numerosa (quattro persone) spende a testa leggermente più di quella media (tre persone), al netto del nido. Il vantaggio comparato delle varie tipologie di famiglia romane, fatta pari a 100 la spesa pro capite della famiglia media (3 persone escluso il nido) è quantificabile come segue: basso reddito 45, anziano solo 75 e famiglia numerosa 102.

4.4.4 La spesa a Roma rispetto alla media delle grandi città

La Fig. 4.9, infine, visualizza lo scarto rispetto alla media del campione della spesa per i singoli servizi delle quattro famiglie romane (l'energia elettrica è esclusa in quanto la spesa è uguale per tutte le città).

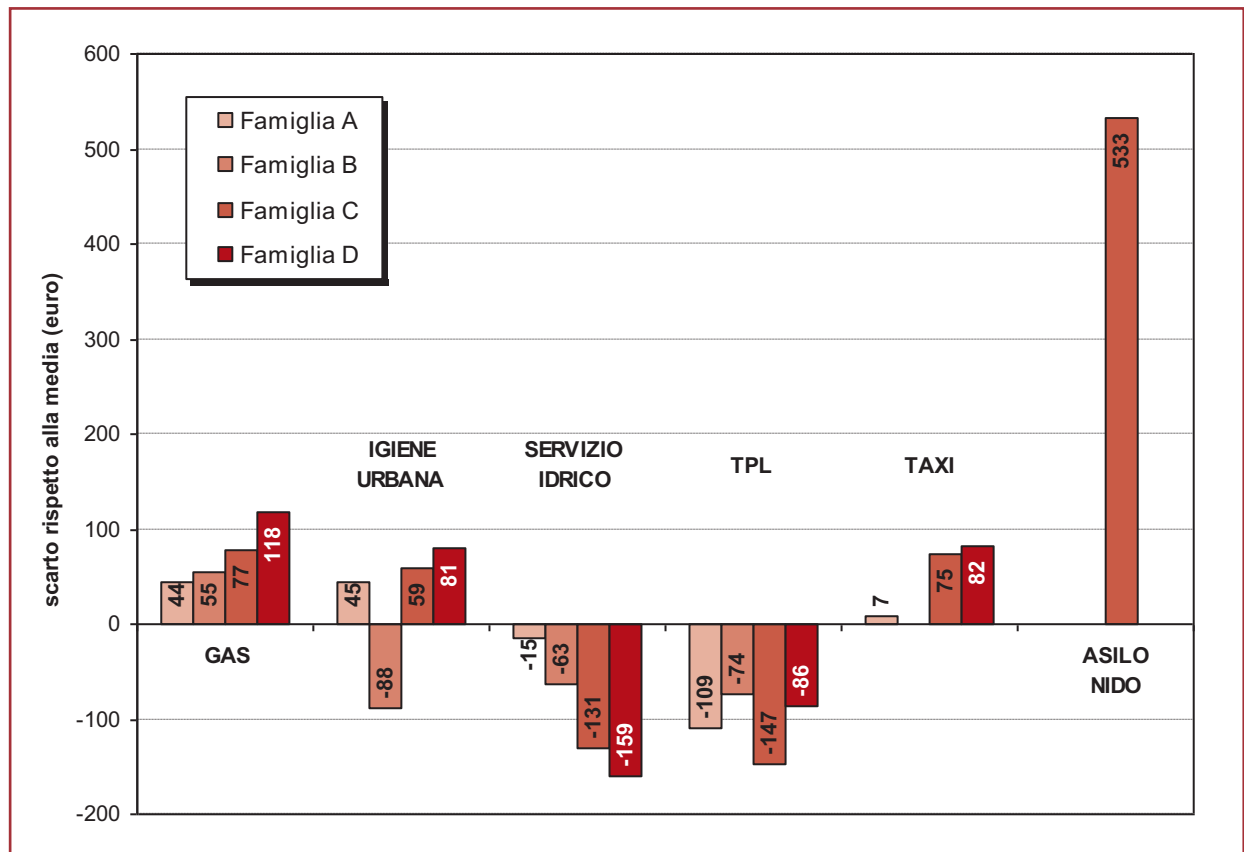
Mentre nel caso del gas (regolato a livello nazionale) la spesa a Roma è sempre superiore alla media delle grandi città (in misura costante dell'8%), il contrario accade per il servizio idrico e per il trasporto pubblico locale.

Il vantaggio rispetto alla media del campione per l'acqua aumenta solo in proporzione ai consumi, mentre per il trasporto evidenzia un'attenzione spiccata per le problematiche degli anziani in difficoltà economica (-100% rispetto alla media), delle famiglie a basso reddito (-33%) e anche per gli studenti (-25%).

Il taxi (ma soprattutto le corse per l'aeroporto) e l'asilo nido offrono prezzi superiori alla media (rispettivamente +30% e +16%).

Un caso a parte è quello dell'igiene urbana, la cui tariffa è per tutti i casi superiore alla media (anche se in misura particolarmente accentuata per l'anziano solo: +40%), ma l'esenzione totale finanziata dal Comune per le famiglie in stato di disagio economico comporta una posizione della famiglia romana per i rifiuti significativamente migliore della media delle altre città, evidenziando una politica fortemente orientata a sostenere le famiglie a basso reddito e con incertezza lavorativa.

Fig. 4.9 Scarto della spesa delle famiglie romane rispetto alla media delle grandi città per i principali servizi pubblici esclusa energia elettrica (2010)



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

4.5 Appendice: stima dei consumi, calcolo della spesa e fonti di riferimento

Per la stima dei consumi e della spesa si è dovuto scegliere fra due possibili criteri:

1. differenziare i consumi delle famiglie tipo fra le diverse città in base ai consumi medi effettivamente rilevati nelle città stesse e applicare le tariffe vigenti;
2. ipotizzare consumi-tipo standard per ogni servizio e applicarli alla stessa tipologia familiare per tutte le città, differenziando la spesa in base alle tariffe vigenti.

Il primo criterio informa sulla spesa effettiva della famiglia media delle varie città, ma presenta diversi inconvenienti. Innanzi tutto, aggiungendo la variabilità dei consumi a quella tariffaria si introduce una variabile di troppo, con il risultato che diventa impossibile trarre conclusioni univoche e sintetiche su quanto spenderebbe la stessa famiglia in città diverse e, quindi, sulle politiche tariffarie locali. In

secondo luogo, il consumo medio può essere applicato solo alla famiglia media locale e questo - oltre a introdurre una terza variabile, riducendo ulteriormente la significatività del confronto - impedisce di differenziare le tipologie familiari per cogliere gli aspetti sociali delle politiche tariffarie dei comuni, analisi che dal punto di vista dei cittadini è molto significativa.

Al contrario, il criterio 2 - scelto dall’Agenzia ed utilizzato anche dal Ministero per lo Sviluppo Economico per il calcolo del Costo di Cittadinanza - consente di centrare l’analisi su Roma, ipotizzando diverse famiglie tipo significative nella vita della capitale e caratterizzate da diversi livelli di consumo, evidenziando gli effetti sociali delle politiche tariffarie locali, nonché mettendo in luce l’aspetto tariffario, e quindi la misura in cui una stessa quantità di servizio pesa diversamente sulle famiglie nelle varie città in termini di spesa diretta.

In questa analisi, quindi, per ogni famiglia e per ogni servizio viene ipotizzato un consumo-tipo cui vengono applicate le tariffe correnti nelle varie città e le eventuali agevolazioni. L'unico caso in cui il consumo varia fra le diverse città è quello del gas. Questa scelta è conseguente al criterio adottato per la determinazione dei consumi: le famiglie tipo conducono lo stesso tenore di vita nelle diverse città e quindi, per quanto riguarda il riscaldamento a gas, per mantenere la stessa temperatura in casa consumano di più nelle zone più fredde e viceversa. Per gli altri servizi, i consumi di ogni tipo di famiglia sono omogenei nelle varie città: la superficie dell'appartamento occupato è analoga, viene utilizzata la stessa quantità di energia elettrica e di acqua, vengono acquistati gli stessi biglietti e/o abbonamenti annuali per il trasporto pubblico e vengono effettuate lo stesso numero di corse in taxi; la famiglia con un figlio piccolo utilizza in tutte le città il nido comunale a tempo pieno.

La stima di spesa che ne deriva fornisce informazioni riguardo alla spesa complessiva delle famiglie per i servizi di base, ma anche riguardo alle politiche sociali operate nelle diverse città e al diverso trattamento sociale dei vari servizi. D'altra parte, come in tutte le analisi, è bene tenere presente i limiti derivanti dalle ipotesi: le conclusioni tratte valgono per le tipologie familiari indicate e per i livelli di consumo che sono stati loro associati; inoltre, trattandosi della spesa delle famiglie, non riguarda gli aspetti del costo complessivo reale, della qualità e della disponibilità dei servizi, argomenti più approfonditamente trattati nel Cap. 3 di questa Relazione Annuale (Benchmarking).

4.5.1 Igiene urbana

Per l'igiene urbana, oltre ai livelli di consumo, va specificata la superficie della casa di residenza, necessaria per quantificare la spesa annua della famiglia. La dimensione e la tipologia dell'appartamento occupato dai diversi nuclei osservati è stata stabilita tenendo conto dei coefficienti di densità abitativa presentati nello studio ISTAT "Reddito e condizioni di vita" delle famiglie italiane nel 2007, pubblicato sul sito ISTAT il 13 novembre 2009. Nei Comuni che hanno già adottato la tariffa (TaRi o Tia: Roma, Genova, Firenze), la spesa rifiuti varia anche in funzione del numero di componenti del nucleo familiare. Esistono vari tipi di agevolazioni: quasi tutte le città prevedono una spesa significativamente contenuta per i nuclei monocomponente, o per struttura tariffaria o sotto forma di agevolazione; le agevolazioni per disagio socio/economico vanno dalle riduzioni alle esenzioni e sono condizionate

alla dimostrazione di rispettare i limiti di reddito previsti o al fatto che il nucleo familiare sia assistito continuativamente dal Comune. Le misure della Tarsu (tassa) e i regolamenti che prevedono le agevolazioni sono pubblicate nei siti web dei Comuni, mentre dove è attiva la TaRi la documentazione si trova sui siti web dei gestori, che spesso dispongono di motori che calcolano la spesa lorda in base al numero di occupanti e ai metri quadrati dell'appartamento. In generale, in assenza di agevolazioni, Roma e soprattutto Napoli presentano le tariffe più alte del campione, mentre Firenze quelle decisamente più basse.

4.5.2 Energia

Per quanto riguarda i consumi energetici, per l'elettricità si è deciso di associare la potenza impegnata più diffusa fra le utenze domestiche (3 kW: 80% dei clienti domestici) ai primi tre profili, variando però i consumi in funzione del numero di componenti il nucleo familiare: il consumo medio nazionale (2700 kWh) è stato associato alla famiglia 3 (coppia con figlio piccolo), che si avvicina di più al nucleo familiare medio nazionale; la coppia e il singolo consumano invece rispettivamente 2500 e 2200 kWh/anno. La famiglia più numerosa, senza restrizioni economiche particolari, invece ha un contratto da 4,5 kW di potenza e consumi pari a 3600 kWh. I consumi del gas sono stati fissati tenendo conto dell'uso sia per riscaldamento che per usi di cucina. Come anticipato, in questo caso il criterio scelto non è stato quello di associare un consumo univoco ad ogni profilo familiare, ma di differenziarlo per tenere conto dei consumi medi nelle diverse zone del paese, che variano in base alle temperature invernali più o meno rigide: questa scelta dipende dall'esigenza di riprodurre condizioni di vita analoghe nelle varie città e anche quindi la temperatura dell'appartamento. Grazie a un apposito motore di calcolo dell'AEEG (che utilizza come parametri le tipologie d'uso del gas, la fascia climatica/territoriale di residenza, la dimensione dell'appartamento e il numero di componenti il nucleo familiare) sono state individuate quattro fasce di consumo per ogni profilo familiare (in base alla localizzazione della città di appartenenza) in modo da mantenere l'abitazione a un livello omogeneo di temperatura durante l'inverno. Milano, Torino e Bologna sono naturalmente associate ai consumi più elevati, Genova, Firenze e Roma rientrano nella fascia medio/alta, Napoli e Bari in quella medio/bassa e Palermo in quella più bassa.

Anche per la simulazione della spesa energetica, la fonte di riferimento è il sito web dell'AEEG, che mette

a disposizione un motore di ricerca e di calcolo che, in base ai profili di consumo e alle caratteristiche dell'utenza, evidenzia le offerte commerciali disponibili nella città di residenza per energia elettrica e gas e ne stima la spesa annua complessiva. Il criterio di selezione delle offerte è stato quello della minore spesa possibile, tenendo conto di tutti gli sconti di tipo permanente. Come già detto la spesa elettrica risulta differenziata solo in base ai profili di consumo, ma analoga per tutte le città. Quella del gas, invece, come anticipato, è molto più variabile a livello territoriale. In ogni caso, la somma dell'offerta più conveniente per l'elettricità e di quella per il gas è risultata inferiore alle offerte congiunte di elettricità e gas (cosiddette offerte *dual fuel*). Per la famiglia in stato di disagio economico (famiglia B), sono stati applicati i bonus previsti dalla regolazione nazionale in caso di ISEE inferiore a 7.500 euro: quello elettrico è omogeneo su tutto il territorio nazionale e per le famiglie fino a due componenti prevede una riduzione di 56 euro/anno; quello del gas invece varia in base alla tipologia d'uso, al numero di componenti e alla fascia climatica di riferimento, per cui per due persone nella fascia fredda (Milano, Torino e Bologna) è pari a 129 euro, a Roma, Genova e Firenze è 103 euro, a Napoli e Bari è 78 euro e a Palermo è 62 euro.

4.5.3 Servizio idrico integrato

I consumi idrici sono stati stimati in base al consumo domestico *pro capite* (circa 85 mc/anno): il consumo medio nazionale è stato associato alla famiglia media (coppia con un figlio), moltiplicando per tre il valore pro capite (250 mc). Per il nucleo monocomponente è stato stimato un consumo leggermente superiore alla media, tenendo conto di una quota di consumi fissi di base irrinunciabili, non proporzionali al numero di componenti la famiglia; per le altre famiglie si è considerato un consumo addizionale di 80 mc/anno per ogni componente aggiuntivo. Per questi consumi è stata quindi stimata la spesa, in base alle tariffe e alle imposte vigenti, reperite presso i gestori del servizio o le segreterie delle Autorità d'Ambito. In generale, le tariffe di Milano sono particolarmente basse per tutte le tipologie familiari, mentre quelle di Firenze sono molto elevate; le tariffe di Roma producono invece una spesa superiore a quella milanese, ma inferiore rispetto alla media delle grandi città. Nel caso della famiglia in stato di disagio economico (famiglia B), laddove esistenti, sono state applicate le riduzioni in tariffa o in quota fissa previste per motivi di reddito. In alcuni dei Comuni analizzati sono previste

riduzioni anche per famiglie numerose o in presenza di disabili o pensionati oltre determinati limiti di età. Sono inoltre in corso di implementazione (e quindi non ancora applicate) le agevolazioni per utenze deboli approvate dal Comune di Napoli e dall'assemblea dell'ATO Puglia per l'intera regione e per la città di Bari.

4.5.4 Trasporto pubblico locale

Per quanto riguarda i trasporti, non avendo a disposizione medie sull'acquisto di biglietti e abbonamenti per tipologia familiare, sono stati ipotizzate alcune modalità di utilizzo dei mezzi pubblici coerenti con le famiglie prese ad esempio. L'anziano solo (famiglia A) rientra quasi ovunque nelle riduzioni previste sugli abbonamenti annuali per età o reddito, sia pure con una spesa molto diversa, che va dalla card over 70 gratis a Roma per gli anziani ultra 70enni con reddito fino a 15.000 euro e dai 10 euro pagati a Genova con pensioni sociali, fino ai 170 euro di Milano senza limiti di reddito, passando per i circa 40 euro di Firenze e Bari; solo a Bologna non vi sono riduzioni per gli anziani, neanche a basso reddito. Anche per la famiglia B è stato considerato un abbonamento annuale, con le eventuali riduzioni previste per i redditi bassi che sono però presenti in poche città: a parte il caso limite di Torino, con il trimestrale per disoccupati a soli 9 euro, il costo varia tra il minimo di 150 euro a Roma (reddito inferiore a 12.250 euro) e Firenze (ISEE minore di 10.000) e il massimo di 216 euro a Genova (reddito personale minore di 7.500 euro e familiare inferiore a 26.000 euro). La coppia della famiglia C (preso atto che i bambini piccoli non pagano) ha invece bisogno di 2 abbonamenti: le differenze sono marcate, tra la spesa di Roma (437 euro), che si avvantaggia della riduzione del 10% sul secondo abbonamento, e il forte costo di Palermo (919 euro), che non applica alcuna agevolazione. La famiglia D - con l'abbonamento annuale di un genitore, il ridotto studenti per uno dei figli e 100 biglietti a tempo per gli spostamenti degli altri componenti - presenta invece una variazione minore nelle diverse città, in quanto dipende soprattutto dal costo dell'abbonamento annuale che, come si è accennato, è difformemente alto solo a Palermo (459,40 euro). Per il resto, la riduzione per gli studenti si applica ovunque (sebbene a Milano solo per redditi inferiori a 7.790 euro) e i biglietti hanno un peso meno rilevante, anche se va notato come in numerose città (escluse Roma, Napoli e Bari), vi siano convenienti offerte acquistando insieme 10 o più biglietti.

4.5.5 Taxi

Ai costi del trasporto pubblico sono state aggiunte anche alcune corse in taxi: per la famiglia A, sono stati ipotizzati 4 percorsi di 5 km l'uno; nessuno per la famiglia B; per la famiglia C, 8 percorsi sempre di 5 km insieme a 4 corse a tariffa fissa (quando vigente) da o per l'aeroporto principale; per la famiglia D, infine, 12 percorsi standard e sempre 4 corse tra la città e l'aeroporto. La variabilità delle tariffe urbane è più contenuta, mentre differenze notevoli fra le città emergono in relazione alle corse extraurbane da e per l'aeroporto. In generale, Milano presenta le tariffe più alte, seguita da Roma; le tariffe urbane sono più basse al sud, mentre per le extraurbane Palermo presenta livelli di spesa analoghi a quelli di Roma.

4.5.6 Asilo nido comunale

Il servizio di asilo nido è rilevante solo per la famiglia C. In questo caso, si è ipotizzato un reddito medio calcolato in base a quello della famiglia media del Lazio (circa 55.000 euro lordi/anno, cui corrisponde un ISEE di 24.554 euro), la cui quantificazione è necessaria per stabilire la classe tariffaria associata. È stata ipotizzata una frequenza a tempo pieno: 5 giorni a settimana e 11 mesi l'anno. Va sottolineato che la spesa per l'asilo nido è molto rilevante rispetto al totale della spesa dei servizi con-

siderati, determinando di fatto la classifica di spesa per questo profilo familiare: le città più care sono risultate infatti quelle con il nido più oneroso e viceversa. A parte Napoli, dove incide per il 29%, nelle altre città la spesa per il nido va dal 46% di Milano fino al 63% di Torino e Firenze. Il calcolo della spesa è stato effettuato ipotizzando che l'accesso all'asilo nido comunale non sia limitato ovvero che, in mancanza di posti, quello privato accreditato presenti la medesima retta. Le informazioni sulle rette provengono prevalentemente dai siti web o dai *call center* dei Comuni interessati (eccetto il caso di Palermo, il cui dato è preso dall'edizione 2009 del report *Civicum FOCUS - Servizi all'infanzia: asili nido*), mentre il calcolo dell'ISEE tiene conto di una famiglia di 3 persone, proprietaria dell'appartamento in cui vive, per il quale non paga né mutui né ICI e che non possiede altri immobili o patrimoni mobiliari. Oltre al reddito familiare (parametro adottato da tutti i Comuni osservati), la quantificazione della spesa può tenere conto anche delle condizioni di salute dei bambini (Napoli, Bologna e Firenze) o di eventuali situazioni di disagio sociale (Roma, Torino, Bologna e Firenze). Per il nido, Napoli spicca con una retta minima (100 euro al mese), mentre Firenze (457 euro/mese) è la città più cara, seguita da Torino (443); Roma con 343 euro al mese si trova in posizione intermedia.

5. Contratti di servizio e strumenti di controllo

5.1 Premessa

Il Consiglio Comunale, con DCC 20/07, ha approvato gli indirizzi per la predisposizione e l'approvazione dei Contratti di Servizio da stipularsi con i soggetti erogatori dei servizi pubblici, disciplinando tra l'altro i contenuti fondamentali dei contratti stessi. In particolare, tra gli strumenti di controllo che disciplinano la regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore, è stata prevista l'istituzione di un organo paritetico (di seguito, Comitato o Commissione), con funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione del contratto e sul rispetto degli impegni assunti dalle parti, anche se il controllo sulla regolare esecuzione degli impegni contrattuali e la conseguente liquidazione dei corrispettivi resta comunque responsabilità dei competenti uffici comunali.

La recente adozione del nuovo modello organizzativo della macrostruttura comunale e le conseguenti modifiche e integrazioni al Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi dell'Amministrazione (da ultima, DGC 184/2010), ha infatti sostanzialmente mantenuto inalterata la responsabilità dei Dipartimenti in ordine al controllo e vigilanza sui Contratti di Servizio¹.

La stessa DCC 20/07 stabilisce che *“per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il contratto prevede l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale di Roma”*.

Il Consiglio Comunale, con DCC 212/07, ha inoltre apportato alcune modifiche ed integrazioni dell'atto istitutivo dell'Agenzia. In particolare all'art. 4, comma 1, lett. a), è stato specificato che l'Agenzia, nell'ambito dei suoi poteri di accesso e di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, possa acquisire e valutare *“le analisi effettuate dai Comitati paritetici di vigilanza previsti in ciascun contratto”*.

Un primo monitoraggio sulla composizione e modalità di funzionamento dei suddetti Comitati è stato già presentato al Consiglio Comunale dall'Agenzia (cfr. Relazione Annuale 2007-08 par. 1.2), dal quale si evincono numerose criticità e carenze in merito alla istituzione degli stessi ed alla predisposizione e diffusione di adeguata reportistica.

Nell'ottobre 2008 è stato richiesto a tutti gli Assessori preposti di inviare all'Agenzia la più recente determinazione dirigenziale di nomina dei membri dei Comitati relativi ai contratti di propria pertinenza, copia dell'eventuale rapporto riepilogativo sulle attività svolte dai Comitati, il numero complessivo di sedute effettuate nel 2007, nonché qualsiasi altro elemento ritenuto utile per le finalità istituzionali dell'Agenzia.

Non essendo pervenuto all'Agenzia alcun documento né dagli Assessorati, né dalle strutture Dipartimentali competenti, la richiesta è stata rinnovata nel febbraio 2009, facilitando la raccolta dei dati e delle informazioni richieste mediante una “scheda di sintesi” per ciascun Contratto di Servizio.

In assenza di concreti riscontri alla scadenza fissata del 31 marzo 2009 per la consegna della documentazione, nell'aprile 2009 l'Agenzia ha rappresentato

¹ Artt.16 comma 2, 18 comma 1 e 25 lettera j) del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma – DGC 621/02 e ss.mm.ii.

al Sindaco l'evidente stato di imbarazzo istituzionale che si è venuto a creare; anche dopo l'interessamento del Capo di Gabinetto, la situazione non si è sostanzialmente modificata (cfr. Relazione Annuale 2009 par. 1.3.4).

Al fine di poter comunque adempiere alle finalità istituzionali attribuite dal Consiglio Comunale, nel gennaio 2010 l'Agenzia ha infine promosso un incontro con ciascuno dei Direttori di Dipartimento interessati, alla presenza dei rispettivi Presidenti dei Comitati, per l'acquisizione diretta delle analisi e delle rilevazioni sulla qualità relative agli anni 2008 e 2009.

A valle degli incontri, avvenuti tutti nel corso del mese di marzo 2010, è stato fornito ai suddetti Direttori un

riepilogo puntuale di tutta la documentazione richiesta e sollecitata la relativa trasmissione entro il 10 maggio 2010.

Nei paragrafi che seguono si darà conto, per ciascun Dipartimento responsabile, della documentazione ottenuta (in numerosi casi, con notevole ritardo rispetto alla scadenza fissata e dopo svariati solleciti formali), dell'attività di analisi e valutazione eventualmente svolta di Comitati e dei dati di qualità erogata e percepita prodotti, relativamente agli anni 2008 e 2009.

Tale ricognizione assume particolare importanza in relazione ai nuovi e più puntuali compiti di vigilanza in tema di Contratti di Servizio che la Giunta Comunale avrebbe intenzione di affidare all'Agenzia (cfr. Par. 1.3.3).

5.2 Dipartimento Mobilità e trasporti

Il nuovo modello organizzativo della macrostruttura comunale ha confermato nella nuova Struttura centrale di linea ridenominata "7. Dipartimento Mobilità e trasporti" le competenze, tra le altre, in materia di in-

dirizzo e vigilanza sulle funzioni dei gestori dei servizi pubblici nel settore del trasporto pubblico locale e della mobilità privata (Tav. 5.1).

Tav. 1.3 Contratti di Servizio del Dipartimento Mobilità e trasporti

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità		
	DGC	scad.		emiss.	anno 2008		anno 2009		erogata	percep.
					Rapp.	n. sed.	Rapp.	n. sed.		
Atac s.p.a.										
Tpl ^(a)	477/05	31/12/11	2010	no	12	n.d.	n.d.	si	si	
Mobilità privata ^(b)	81/07	31/12/11	2008	no	8	n.d.	n.d.	no	si	
Car sharing ^(b)	440/08	31/12/13	no ^(c)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	
Bike sharing ^(b)	112/09	31/12/10	no ^(c)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	
Metro s.p.a.										
Tpl metropolitane ^(a)	474/05	31/12/11	^(d)	no	12	si	8	si	si	
Trambus s.p.a.										
Tpl di superficie ^(a)	475/05	31/12/11	^(d)	no	12	n.d.	n.d.	si	si	

(a) Dal 1 gennaio 2010 i servizi di trasporto pubblico sono stati affidati interamente ad Atac, ma il CdS non è stato ancora approvato.

(b) Dal 1 gennaio 2010 è stato stipulato un nuovo contratto con la società Roma Servizi per la Mobilità (DGC 84/2010).

(c) Il servizio è brevemente illustrato nella CS mobilità privata.

(d) Fino al 2009, la CS relativa al Tpl è redatta da Atac anche per Metro e Trambus.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

Come già illustrato nel Cap. 1, il riassetto societario tra Atac, Metro e Trambus ha visto l'attribuzione ad Atac di tutti i compiti gestionali inerenti l'intero sistema di trasporto pubblico locale, mentre alla nuova Roma Servizi per la Mobilità sono stati assegnate le funzioni strumentali di vera e propria agenzia per la mobilità romana, anche se il concomitante affidamento di servizi al pubblico quali il *car sharing* e il *bike sharing* lascia ancora qualche dubbio a livello normativo.

Una annotazione va fatta sulla necessità emersa tra la fine del 2008 e i primi mesi del 2009 di dover procedere, a causa dell'avvicendamento avvenuto successivamente al rinnovo degli organi istituzionali, alla nomina di nuovi Presidenti dei diversi Comitati inerenti la mobilità e trasporti; ciò ha comportato una interruzione dell'attività svolta e la mancata produzione di una relazione riepilogativa relativa all'anno 2008.

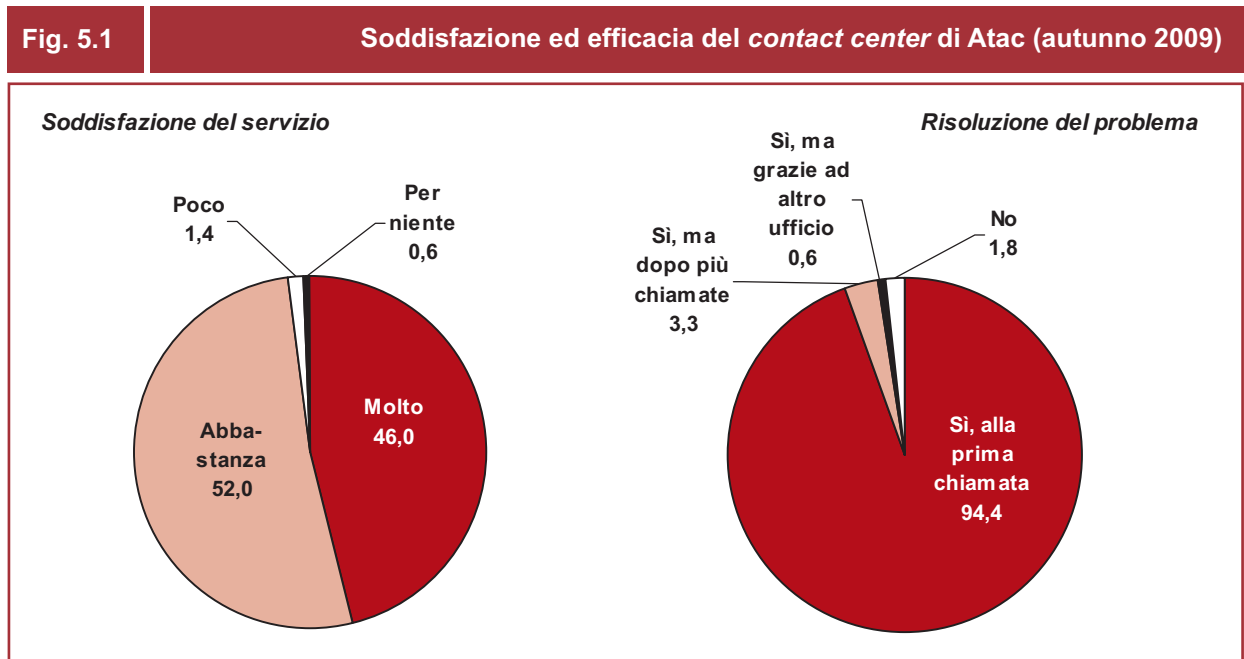
Poiché la riorganizzazione del sistema del Tpl romano ha assunto la sua fisionomia definitiva solo da gennaio 2010 (cfr. Par. 1.5.1), i dati disponibili fino al 2009 fanno riferimento alle vecchie gestioni di Trambus e Met.Ro. Per la qualità erogata nel 2010 e il confronto con gli anni precedenti vengono invece esaminati i dati presenti nella Carta dei Servizi emessa da Atac, che riguarda gli obiettivi quantitativi e qualitativi assegnati alla società sia per il Tpl sia per le attività relative alla mobilità privata di sua competenza, e di cui è stata pubblicata nel mese di luglio l'edizione più recente.

5.2.1 Atac - Tpl

Ad aprile 2009 è stato nominato il nuovo Presidente del Comitato relativo al Contratto di Servizio sul Tpl con Atac: ciò ha comportato che per il 2008 siano disponibili, oltre i dati di qualità del servizio, i soli verbali delle riunioni e non anche un rapporto del Comitato. Per l'anno 2009, nonostante gli impegni assunti dal Dipartimento, ad oggi sono state trasmesse le sole rilevazioni sulla qualità mentre il rapporto del Comitato e/o i verbali non sono stati ancora prodotti.

Tra i dati disponibili, l'interesse maggiore risiede nelle indagini effettuate tra settembre e ottobre 2009 per conto di Atac sulla *customer satisfaction* da parte degli utenti, con modalità differenti secondo l'oggetto di indagine. Da esse derivano gli indicatori di qualità percepita rilevanti ai fini di bonus e penalità previsti nel Contratto di Servizio stipulato con il Comune. Si dà qui conto dei soli indicatori relativi alle relazioni con il pubblico – peraltro dal 2010 passati in gestione a Roma Servizi per la Mobilità – rimandando ai paragrafi successivi per quanto riguarda la mobilità privata, la metropolitana e la rete di superficie.

Per il *contact center* telefonico di Atac sono stati intervistati telefonicamente coloro che in precedenza avevano contattato il numero unico, attivo per tutte le modalità di trasporto in città (Fig. 5.1).



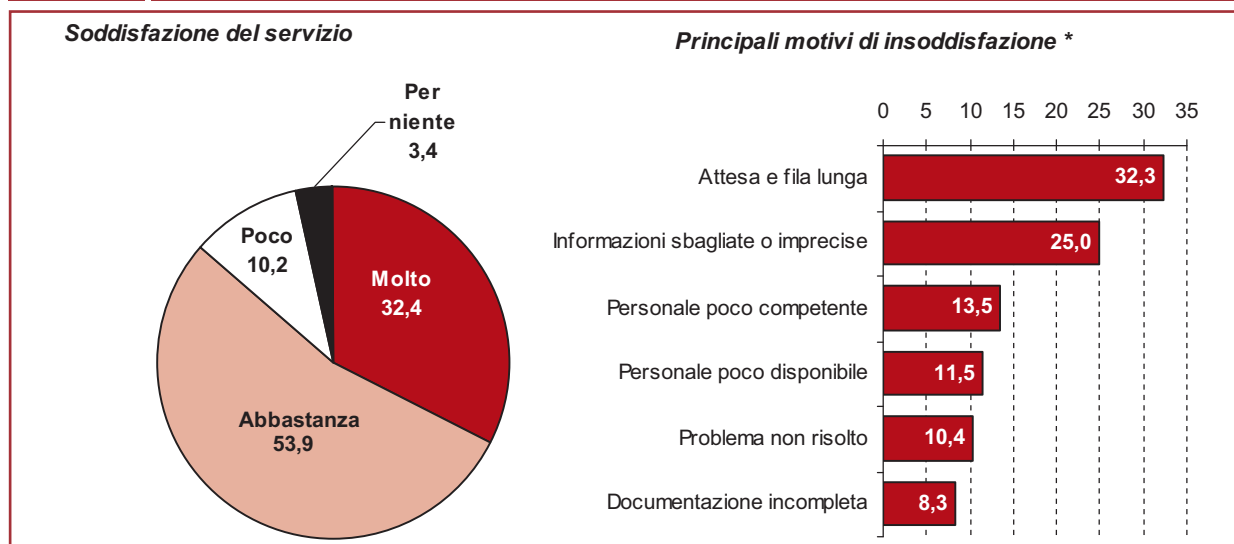
Fonte: Atac - Indagine utenti Contact Center 2009.

Quasi la metà (46%) è molto soddisfatto, a cui si aggiunge il 52% che si dichiara abbastanza soddisfatto, mentre gli insoddisfatti sono nel complesso solo il 2% del totale. Comunque, nel 94,4% dei casi è stata sufficiente la prima chiamata per risolvere il problema, mentre il 3,3% degli intervistati ha riferito di aver dovuto chiamare più volte.

È invece più articolato il giudizio sullo sportello al pubblico di Atac nelle interviste "faccia a faccia" (Fig. 5.2),

a causa di una maggiore insoddisfazione: il 10,2% degli intervistati è poco soddisfatto e il 3,4% non lo è per niente. I fattori di criticità riguardano in primo luogo le lunghe file e le conseguenti attese prima del proprio turno (32,3%), ma anche le informazioni poco chiare, incomplete o addirittura sbagliate (25%), nonché le carenze del personale (poco competente e preparato per il 13,5%, poco educato e disponibile per l'11,5%). Nel 10,4% dei casi il problema non è stato risolto, e per l'8,3% serviva ulteriore documentazione.

Fig. 5.2 Soddisfazione e criticità dello sportello al pubblico di Atac (autunno 2009)



(*) Risposte multiple.

Fonte: Atac - Indagine utenti Sportello al Pubblico 2009.

Infine, un accenno ai servizi di commercializzazione e verifica dei titoli di viaggio, di competenza di Atac secondo il vecchio schema organizzativo del Tpl, riportati nella Carta dei Servizi (Tav. 5.2). Evidenziamo attraverso la grafica se i risultati riportati nelle ultime quattro edizioni della Carta abbiano raggiunto o meno

il valore assunto come impegno. In effetti, non sono stati completamente rispettati gli impegni relativi alla rete di vendita e alle emettitrici automatiche a bordo, mentre l'attività di verifica dei titoli di viaggio raggiunge l'obiettivo solo perché meno ambizioso rispetto agli anni passati.

Tav. 5.2 Carta dei Servizi Atac - Titoli di viaggio

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*
Rete di vendita e verifica del titolo di viaggio				
Numero di punti vendita ogni 1.000 abitanti	1,29	1,23	1,34	1,44
Numero di mezzi con emettitrici automatiche a bordo	924	910	956	1.083
Migliaia di ore/anno del personale di verifica a bordo e in stazione	n.d.	199,4	209,8	196,7
Legenda - Raggiungimento dell'impegno				
	Impegno rispettato = 100% o più			
	Impegno parzialmente rispettato > 90%			
	Impegno non adeguatamente rispettato < 90%			

(*) Per gli anni 2008 e 2009, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).
Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2010.

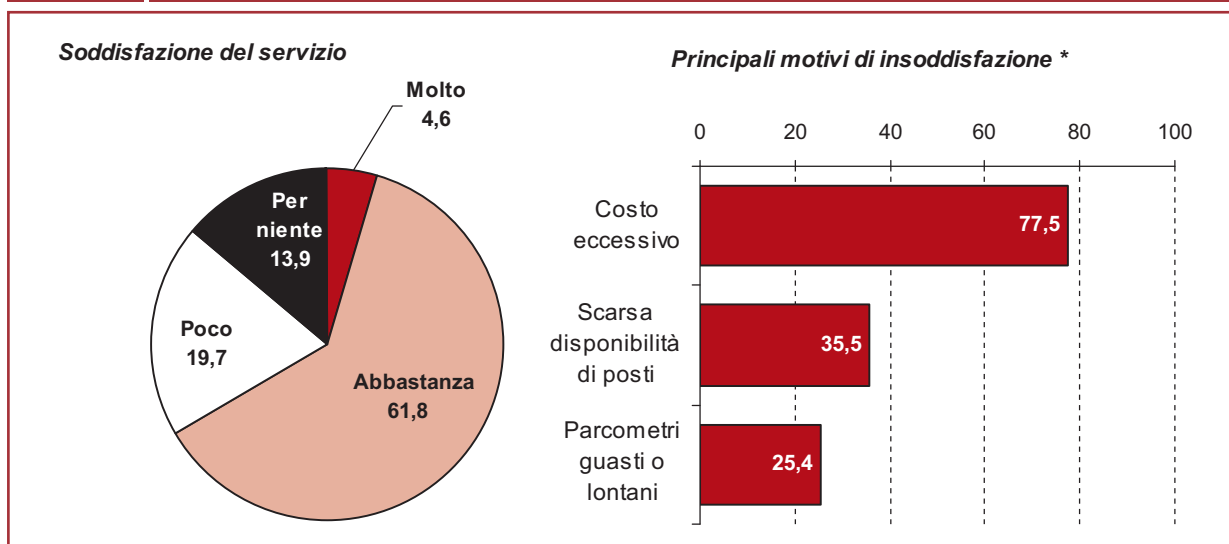
5.2.2 Atac - Mobilità privata

A seguito delle dimissioni avvenute ad ottobre 2008, ad aprile 2009 è stato nominato il nuovo Presidente del Comitato relativo al Contratto di Servizio sulla mobilità privata. Ciò ha comportato che per il 2008 siano disponibili, oltre i dati relativi alla qualità del servizio, i soli verbali delle riunioni e non anche un rapporto del Comitato. Per l'anno 2009, nonostante gli impegni assunti dal Dipartimento, ad oggi sono state trasmesse le sole rilevazioni sulla qualità percepita, mentre il rapporto del Comitato e i dati di qualità erogata (anche del 2008) non sono stati ancora prodotti.

Nelle indagini 2009 sulla *customer satisfaction*, è stato rilevato con interviste "faccia a faccia" agli utenti il giudizio nei confronti della sosta tariffata e dei parcheggi di scambio. Per le strisce blu solo il 4,6% di utenti è molto soddisfatto, mentre il 61,8% si dichiara abbastanza soddisfatto e un terzo lo è poco o per niente (Fig. 5.3). Per questi ultimi il principale motivo di criticità riguarda il costo eccessivo (77,5%), a cui vanno aggiunti coloro che richiedono la sostituzione delle strisce blu con strisce bianche o agevolazioni tariffarie per lavoratori e studenti. Tra gli altri motivi, vi sono la mancanza di posti (35,5%) e i parcometri lontani, non visibili o non funzionanti (25,4%).

Fig. 5.3

Soddisfazione e criticità della sosta tariffata (autunno 2009)



(*) Risposte multiple.

Fonte: Atac - Indagine sosta tariffata su strada 2009.

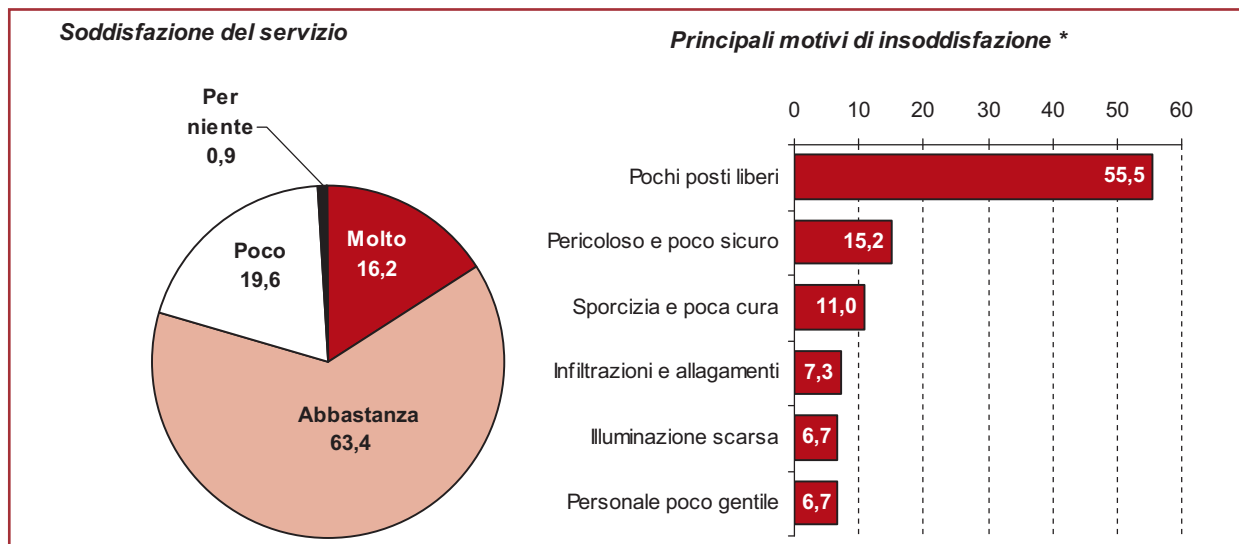
La sosta tariffata è stata approfondita grazie a una indagine "faccia a faccia" del maggio 2009 relativa alle valutazioni dei romani a seguito della nuova disciplina introdotta. Il 54% è soddisfatto del nuovo sistema, e la percentuale sale tra gli utenti abituali; gli insoddisfatti lamentano la perdurante difficoltà di trovare parcheggio e il costo rimasto eccessivo. I giudizi espressi sulle novità introdotte sono alti, con valori medi di soddisfazione sempre positivi e punte massime (8-8,3 su 10) per le principali possibilità di non pagare per niente la sosta.

I parcheggi di scambio appaiono invece avere una valutazione maggiormente positiva, in quanto il 16,2% degli utenti è molto soddisfatto e il 63,4% lo è abbastanza, mentre il 20,5% lo è poco o per niente (Fig. 5.4). Gli utenti sono insoddisfatti soprattutto a

causa della scarsità di posti a disposizione (55,5%), che li costringe a lunghe ricerche di un posto libero, e a volte a parcheggiare in modo irregolare e scomodo. Non vanno trascurate le motivazioni relative alla sensazione di scarsa sicurezza (15,2%) e alla sporcizia (11%).

L'esame degli indicatori della Carta dei Servizi, riguardo ai servizi per la mobilità privata, si deve limitare alle uniche due edizioni dove sono stati riportati, ossia il 2007 e il 2009. Al riguardo, è interessante in particolare osservare la crescita – sia pure lenta – delle misure a favore dell'accessibilità dei disabili: il numero di posti loro riservati nella sosta tariffata è cresciuto dal 4,2 al 5%, mentre gli impianti semaforici con segnalatori acustici sono aumentati dal 18,9 al 20%.

Fig. 5.4 Soddissfazione e criticità dei parcheggi di scambio (autunno 2009)



(*) Risposte multiple.
 Fonte: Atac - Indagine utenti parcheggi di scambio 2009.

5.2.3 Atac - Car e Bike Sharing

Come già osservato da questa Agenzia², sollevano alcune perplessità gli affidamenti diretti ad Atac (ora in capo a Roma Servizi per la Mobilità) della gestione del *car sharing* (DGC 440/2008) e, in via sperimentale, del *bike sharing* (DGC 112/2009).

Nel primo caso, ai sensi dell'art. 23-bis della Legge 133/2008, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha emanato un parere non vincolante (AS603 del 7 agosto 2009) secondo il quale la documentazione prodotta dal Comune "non risulta idonea a dimostrare la mancanza di utilità ed efficacia del ricorso al mercato e la conseguente necessità dell'affidamento in-house". Inoltre, diversamente dagli altri Contratti di Servizio in essere, gli utenti del *car sharing* non dispongono di alcuna norma che regoli i loro rapporti con il gestore, in particolare forme di garanzia e di tutela (ivi compresa la Carta dei Servizi), nonché obblighi di informazione. Peraltro, gli standard di servizio devono essere quanto meno pari a quanto previsto dal circuito nazionale Iniziativa Car Sharing (ICS), avendo il Comune di Roma aderito ad esso.

Analogamente, per il servizio sperimentale di *bike sharing*, la delibera assegna ad Atac il servizio, senza tuttavia esplicitare né la struttura tariffaria (viene solo previsto un costo orario di 1 euro) né la regolamentazione dei rapporti con l'utenza.

5.2.4 Metro - Tpl metropolitane

Ad aprile 2009 è stato nominato il nuovo Presidente del Comitato relativo al Contratto di Servizio sul Tpl in metropolitana con Met.Ro. Ciò ha comportato che per il 2008 siano disponibili, oltre i dati di qualità del servizio, i soli verbali delle riunioni e non anche un rapporto del Comitato. Per l'anno 2009, invece, è stato prodotto tutto il materiale richiesto.

Anche per la metropolitana l'interesse maggiore risiede nelle indagini effettuate tra settembre e ottobre 2009 per conto di Atac sulla *customer satisfaction* da parte degli utenti. I romani intervistati "faccia a faccia" nelle linee A e B sono in gran parte utenti quotidiani (60,7%) e da molto tempo (il 54,3% da più di cinque anni), per motivi principalmente di lavoro (56,8%) o di studio (22,6%). Quasi la metà usa l'abbonamento mensile (44,9%), mentre il 26,8% timbra il biglietto ordinario BIT e il 16,7% possiede l'abbonamento annuale.

La valutazione è fortemente differenziata tra le due linee (Fig. 5.5): le vetture recenti, confortevoli e climatizzate della A rendono i suoi passeggeri molto o abbastanza soddisfatti nell'85,8% dei casi, mentre la linea B sconta le vetture più vecchie e poco confortevoli (nonostante le stazioni siano più nuove e spaziose rispetto alla A), tanto che il 9,5% dei suoi passeggeri si dichiara per niente soddisfatto e ben il

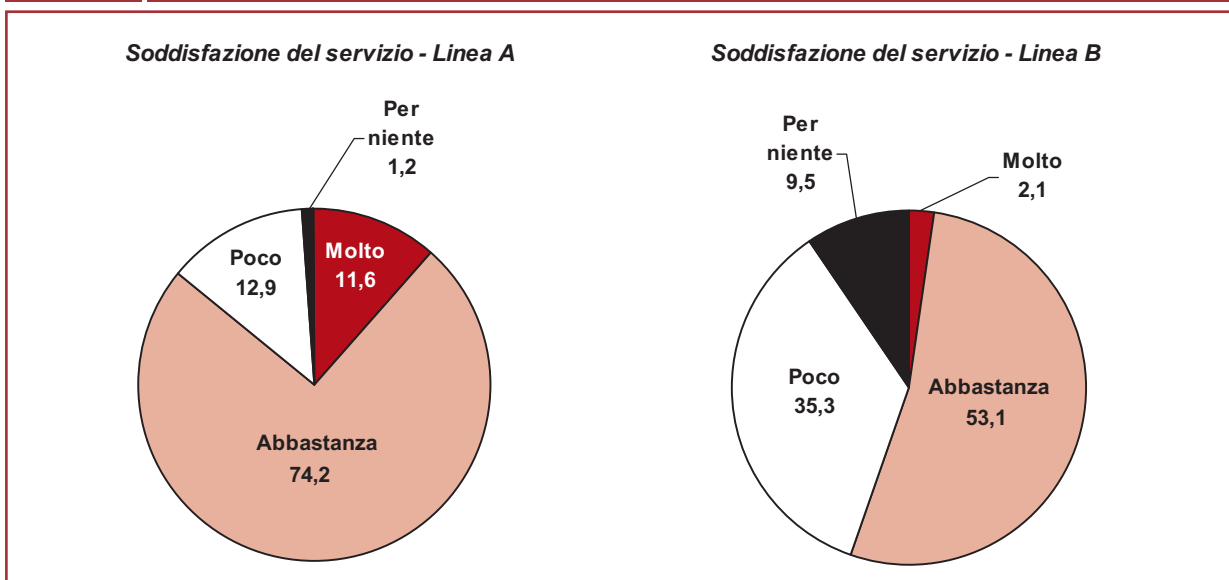
² Relazione annuale 2009 (Par. 1.3 e 2.3.2) e Segnalazione dell'Agenzia sull'affidamento del servizio Roma Car Sharing ad Atac, SG 02/09, febbraio 2009.

35,3% lo è poco. È infatti la linea B a presentare come fattori di insoddisfazione estremamente rilevanti (Fig. 5.6) prima la sporcizia e il cattivo odore (65,3%) e subito dopo la mancanza di aria condizionata (61,4%); tra le motivazioni di secondo piano, vi sono

sia la scarsa frequenza delle corse che il rumore eccessivo. Per la linea A sporcizia e cattivo odore sono ancora il primo problema (ma "solo" per il 46,8%), mentre l'affollamento eccessivo è il secondo (43,9%) e tutte le altre motivazioni risultano poco rilevanti.

Fig. 5.5

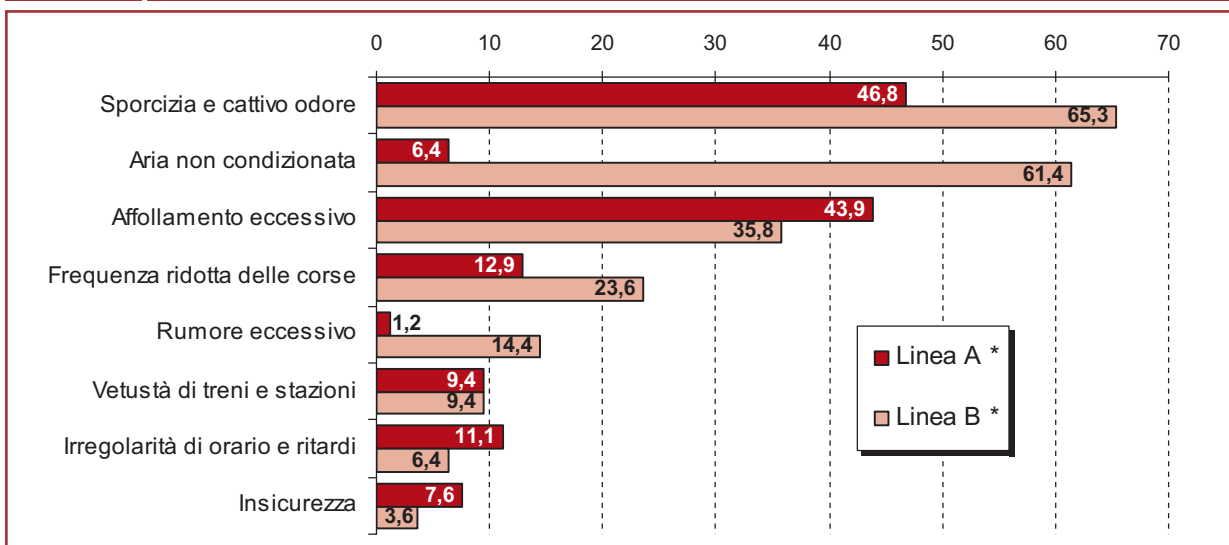
Soddisfazione della metropolitana (autunno 2009)



Fonte: Atac - Indagine utenti metropolitana 2009.

Fig. 5.6

Principali motivi di insoddisfazione per la metropolitana (autunno 2009)



(*) Risposte multiple.

Fonte: Atac - Indagine utenti metropolitana 2009.

L'indagine di Atac è volta anche a calcolare gli indici di soddisfazione degli utenti per tutti i vari fattori di qualità del servizio, di competenza sia di Atac sia di Met.Ro. I risultati della linea A sono sempre migliori rispetto a quelli ottenuti dalla B (eccetto il numero di punti vendita dei titoli di viaggio), con differenze molto profonde a vantaggio della linea A per alcuni aspetti rilevanti delle infrastrutture e del parco mezzi: la pulizia interna ed esterna dei treni, la temperatura e la silenziosità dei treni, il comfort degli interni, la facilità di salita e discesa, i posti a sedere, lo spazio disponibile

sulle banchine, la pulizia delle stazioni, la frequenza e la regolarità delle corse.

Esaminando gli indicatori della metropolitana presenti nella Carta dei Servizi di Atac (Tav. 5.3), la situazione sembrerebbe essere pressoché perfetta, con quasi tutti gli impegni completamente rispettati, in particolare per la pulizia di treni e stazioni. Le uniche eccezioni, comunque in miglioramento rispetto al 2006, riguardano la climatizzazione e gli avvisatori acustici sulle vetture, le informazioni sulle banchine e sui treni, e l'accessibilità per i disabili (Par. 6.2.2).

Tav. 5.3 Carta dei Servizi Atac - Metropolitana

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*
Produzione e parco mezzi				
Corse effettuate su corse programmate	94,1%	99,0%	99,0%	99,0%
Età media dei treni (anni)	9,9	11,3	12,3	14,7
Comfort e sicurezza				
Treni climatizzati	39,8%	48,7%	47,9%	46,5%
Treni con avvisatore acustico di chiusura porte	69,8%	80,0%	80,0%	94,1%
Stazioni con sistema di videosorveglianza	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Stazioni con presidio di vigilanza armata	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Informazione e comunicazione				
Banchine con indicazione tempo di attesa del treno successivo	33,0%	69,3%	76,0%	95,0%
Numero di vagoni con video informativi a bordo	178	216	216	233
Accessibilità per le persone con disabilità				
Treni con pianale a livello banchina e area per carrozzelle	82,7%	91,9%	91,9%	94,1%
Stazioni con percorsi e mappe tattili	59,2%	67,3%	66,5%	65,3%
Pulizia di treni e stazioni				
Treni trattati con pulizia ordinaria giornaliera	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Treni trattati a fondo mensilmente con lavaggio e disinfezione	90,0%	98,0%	100,0%	100,0%
Treni puliti dai graffiti interni	n.d.	n.d.	n.d.	100,0%
Stazioni trattate con pulizia ordinaria giornaliera (pavimenti, scale)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Raccolta rifiuti (n° di interventi giornalieri per stazione)	4	4	4	4
Lavaggio dei pavimenti e ceratura (a settimana)	n.d.	n.d.	n.d.	1
Disinfestazioni, derattizzazioni, manutenzione luci (al trimestre)	n.d.	n.d.	n.d.	1
Stazioni con presidio dei servizi igienici automatizzati	n.d.	n.d.	n.d.	56,0%
Legenda - Raggiungimento dell'impegno				
	Impegno rispettato = 100% o più			
	Impegno parzialmente rispettato > 90%			
	Impegno non adeguatamente rispettato < 90%			

(*) Per gli anni 2008 e 2009, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2010.

Per un dettaglio sulla regolarità delle corse, il report annuale sulla produzione del servizio registra un percentuale di corse e di vetture-km effettuate, rispetto a quelle programmate, superiore al 100% (Tav. 5.4). Ciò si spiega con l'erogazione di una certa quantità

di servizio aggiuntivo richiesto dal Comune – al di fuori delle normali esigenze previste dal Contratto di Servizio (es. per la finale di Champions League) – che ha più che superato le corse perse per problemi gestionali di Met.Ro. o per cause di forza maggiore.

Tav. 5.4 Regolarità delle corse della metropolitana (2009)

Servizio	Vetture-km effettuate migliaia	Vetture-km programmate migliaia	Effettuate su programmate (%)	Corse effettuate migliaia	Corse programmate migliaia	Regolarità delle corse (%)
Metro A	22.402	22.231	100,8	203	201	100,9
Metro B	15.377	15.291	100,6	141	140	100,6
Totale	37.779	37.523	100,7	344	342	100,8

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Roma Servizi per la Mobilità – Andamento del servizio al 31 dicembre 2009.

5.2.5 Trambus - Tpl di superficie

Ad aprile 2009 è stato nominato il nuovo Presidente del Comitato relativo al Contratto di Servizio sul Tpl di superficie con Trambus. Ciò ha comportato che per il 2008 siano disponibili, oltre i dati di qualità del servizio, i soli verbali delle riunioni e non anche un rapporto del Comitato. Per l'anno 2009, ad oggi sono state trasmesse le rilevazioni sulla qualità e i verbali del Comitato, mentre il rapporto non è stato ancora prodotto.

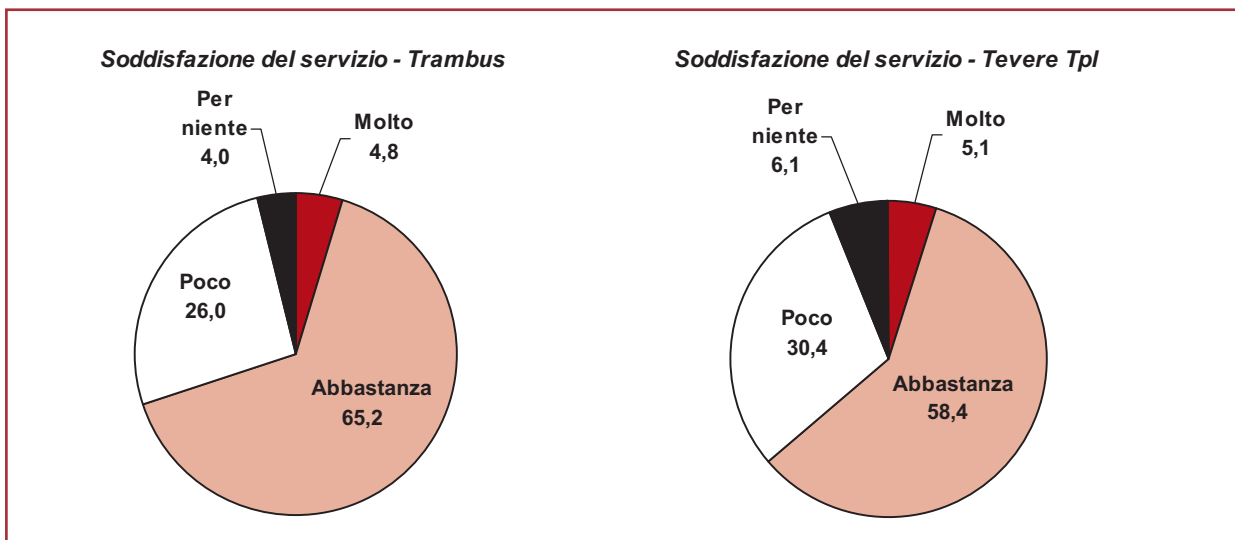
Le indagini "faccia a faccia" di *customer satisfaction* degli utenti effettuate nell'autunno 2009 per conto di Atac mostrano come gli intervistati siano generalmente utenti abituali di bus (gestiti sia da Trambus sia da Tevere Tpl) e tram, ma in misura minore rispetto a

quanto detto per la metropolitana. Infatti, il 55,8% viaggia sul Tpl di superficie tutti i giorni, e il 50,3% lo fa da oltre 5 anni, per motivi principalmente di lavoro nel 49,6% dei casi e di studio per il 18,3%. I titoli di viaggio più diffusi sono l'abbonamento mensile (41,6%) e il BIT (20,5%), seguiti dall'abbonamento annuale (10,6%) e dalla carta settimanale (7,2%).

I passeggeri di Trambus risultano maggiormente soddisfatti rispetto alle linee di Tevere Tpl (Fig. 5.7), ma si tenga presente che i lotti esternalizzati sono tutti periferici, e quindi risentono delle difficoltà di gestire una rete di bus efficace per i bisogni della clientela in territori poco densi dove i punti di partenza e di arrivo del viaggio sono lontani. In ogni caso, almeno per Trambus, il 70% degli intervistati è abbastanza o molto soddisfatto, e solo il 4% non lo è per niente.

Fig. 5.7

Soddisfazione del Tpl di superficie (autunno 2009)



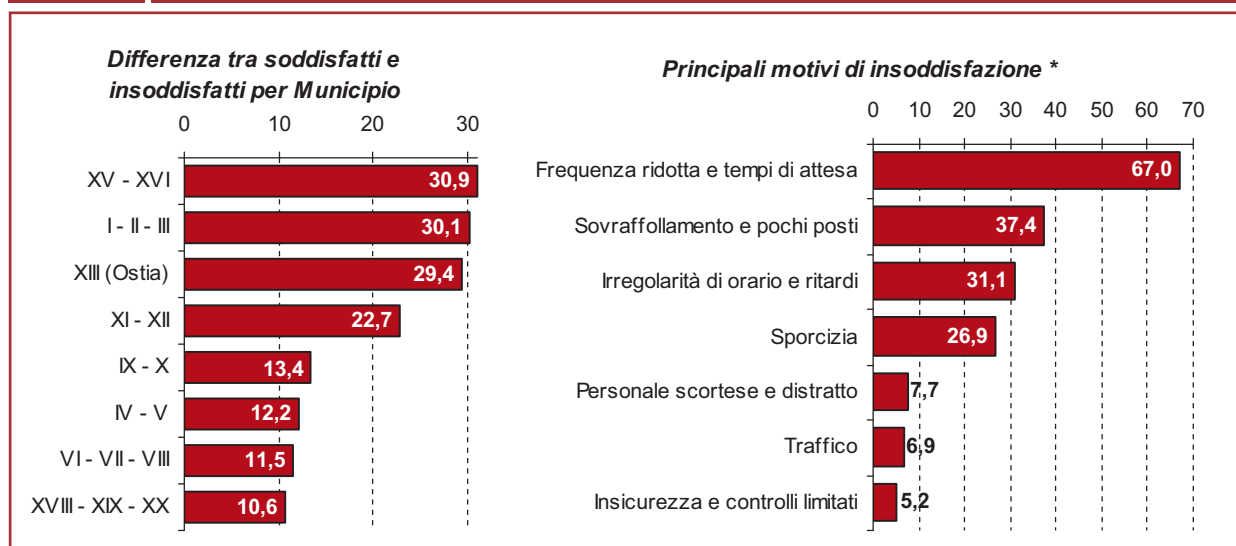
Fonte: Atac - Indagine utenti linee di superficie 2009.

Disaggregando i dati per zona territoriale, emerge come la soddisfazione sia sensibilmente più elevata tra i residenti dei Municipi centrali, di Ostia e di sud ovest, mentre appaiono meno contenti gli abitanti dei Municipi est e nord ovest (Fig. 5.8). Gli insoddisfatti lamentano soprattutto la limitata frequenza delle corse e le conseguenti lunghe attese (67%), e in secondo luogo il sovraffollamento e la mancanza di posti a sedere liberi (37,4%), i ritardi e le corse saltate (31,1%) e la sporcizia a bordo dei mezzi (26,9%). I dati disaggregati per gestore mostrano un maggiore

peso delle criticità connesse ai ritardi e alla sporcizia per Tevere Tpl, e una maggiore rilevanza della frequenza insufficiente per Trambus.

Per tutti i fattori di qualità del servizio di cui sono responsabili i gestori, Trambus mostra risultati migliori rispetto a Tevere Tpl, eccetto lo stile di guida degli autisti, con differenze rilevanti a vantaggio di Trambus per la leggibilità della direzione e del numero della linea, la pulizia interna dei mezzi e la gestione delle emergenze.

Fig. 5.8 Soddisfazione per Municipio di residenza e criticità del Tpl di superficie (autunno)



(*) Risposte multiple.

Fonte: Atac - Indagine utenti linee di superficie 2009.

Nella Carta dei Servizi di Atac (Tav. 5.5), per quanto riguarda la qualità delle rete di superficie, si nota in primo luogo che le corse effettuate continuano a rimanere di poco inferiori a quelle programmate, con risultati che in quattro anni non hanno mai raggiunto o superato gli impegni assunti sia pure sempre sopra il 96%. Si osservi poi come tra il 2008 e il 2009 la fissazione di impegni maggiormente onerosi abbia ridotto il numero di indicatori raggiunti al 100%, nonostante il miglioramento della performance, e sebbene la maggioranza dei valori sia superiore al 90% e alcune volte prossima al 99%. Ciò che vale ad esempio per l'età media dei bus, la quota di vetture a basso impatto ambientale e il numero di vetture con video informativi a bordo. Permangono infine limitate

carenze in relazione all'accessibilità dei disabili sui bus e alla pulizia ordinaria delle vetture.

È utile esaminare più in profondità le tipologie di servizio che più hanno contribuito all'insufficiente tasso di regolarità nelle corse programmate (Tav. 5.6). Appare evidente come la responsabilità ricada essenzialmente sulla produzione Trambus, e in particolare sulle linee elettriche (77,9%, soprattutto a causa dell'incendio nella rimessa Trastevere dove è bruciata gran parte delle vetture adibite al servizio), nonché sul filobus (74,1%), di cui però non conosciamo le motivazioni, e sul servizio notturno (88,8%). Risultano invece quasi totalmente regolari le corse gestite da Tevere Tpl (99%).

Tav. 5.5 Carta dei Servizi Atac - Bus e tram

Indicatore	2006	2007	2008*	2009*
Produzione e parco mezzi				
Corse effettuate su corse programmate	96,5%	96,6%	96,3%	96,5%
Velocità commerciale media (km/h)	13,7	14,7	14,8	14,8
Età media di autobus e filobus (anni)	5,2	5,1	6,0	6,5
Età media dei tram (anni)	23,1	23,8	24,9	25,9
Comfort, impatto ambientale e sicurezza				
Vetture climatizzate	70,8%	80,5%	81,7%	81,1%
Vetture a basso impatto ambientale	65,7%	72,7%	73,3%	74,1%
di cui a metano	6,6%	12,5%	13,7%	13,3%
di cui elettrici (bus, tram, filobus)	8,1%	8,4%	8,4%	8,0%
di cui euro 3	49,9%	49,6%	51,4%	51,3%
Fermate con pensiline	10,0%	12,0%	12,0%	12,0%
Sinistri passivi con responsabilità diretta dell'azienda	51,9%	51,4%	51,4%	51,0%
Informazione e comunicazione				
Numero di vetture con video informativi a bordo	570	734	771	843
Fermate di superficie con indicazione degli orari	12,4%	12,4%	12,5%	24,6%
di cui orari affissi sulle paline	8,8%	8,9%	9,0%	20,8%
di cui paline elettroniche	3,7%	3,5%	3,5%	3,8%
Accessibilità per le persone con disabilità				
Bus con pedana per salita carrozzelle e area attrezzata	61,4%	67,1%	67,8%	68,3%
Tram con pianale a livello banchina e area per carrozzelle	67,6%	68,5%	68,3%	68,3%
Pulizia delle vetture				
Vetture trattate con pulizia ordinaria giornaliera	87,1%	87,2%	86,9%	76,8%
Vetture trattate a fondo mensilmente con lavaggio e disinfezione	98,0%	100,0%	100,0%	98,0%
Vetture con sedili imbottiti in stoffa	n.d.	n.d.	4,9%	7,2%
Legenda - Raggiungimento dell'impegno				
	Impegno rispettato = 100% o più			
	Impegno parzialmente rispettato > 90%			
	Impegno non adeguatamente rispettato < 90%			

(*) Per gli anni 2008 e 2009, quando l'impegno è rispettato, il valore indicato è pari all'impegno assunto (e non al risultato effettivo).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Carte dei Servizi Atac 2007-2010.

Tav. 5.6 Regolarità delle corse dei bus (2009)

Servizio	Vetture-km effettuate (mgl.)	Vetture-km programmate (mgl.)	Effettuate su programmate (%)	Corse effettuate (mgl.)	Corse programmate (mgl.)	Regolarità delle corse (%)
Autobus Trambus	101.352	106.976	94,7	11.098	11.672	95,1
Elettrici	994	1.276	77,9			
Filobus	1.114	1.503	74,1			
Notturmi	3.251	3.661	88,8	2.667	2.694	99,0
Autobus TevereTpi	28.200	28.396	99,3			
Totale	134.911	141.812	95,1	13.766	14.366	95,8

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Roma Servizi per la Mobilità – Andamento del servizio al 31 dicembre 2009.

5.3 Dipartimento Tutela ambientale e del verde - Protezione civile

Le competenze in materia di indirizzo e vigilanza sulle funzioni dei gestori dei servizi pubblici nei settori dell'igiene urbana (affidamento *in house* ad Ama) e della gestione del Giardino Zoologico di Roma (attribuita alla Fondazione Bioparco) (Tav. 5.7) sono state confermate nella struttura centrale di linea adesso denominata "10. Dipartimento Tutela ambientale e del verde – Protezione civile".

Anche per il Contratto di Servizio relativo all'igiene urbana, al pari di quelli sul trasporto pubblico, è emersa la necessità di dover procedere alla nomina di un

nuovo Presidente della Commissione, mentre permane la criticità relativa alla mancanza di un Contratto di Servizio con la Fondazione Bioparco.

In tema di Carta di qualità dei servizi, nonostante le previsioni contrattuali, Ama ha provveduto ad una prima emissione nel 2004 senza poi procedere ai successivi necessari aggiornamenti in ordine alla offerta di servizio e ai risultati conseguiti, mentre Bioparco non ha mai ritenuto necessaria, né tantomeno obbligatoria, la sua stesura.

Tav. 5.7 Contratti di Servizio/Concessioni del Dipartimento Tutela ambientale e del verde Protezione civile

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
				anno 2008		anno 2009			
	DGC	scad.	emiss.	Rapp.	n. sed.	Rapp.	n. sed.	erogata	percep.
Ama s.p.a.									
Igiene urbana	33/04	31/12/10	2004	si	n.d.	si	n.d.	si	si
Fondazione Bioparco									
Giardino zoologico	265/03 ^(a)	n.a.	no	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.

(a) Con la trasformazione in Fondazione, il vecchio contratto è decaduto ma il nuovo non è mai stato emesso.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.3.1 Ama - Igiene urbana

A marzo 2009 è stato nominato, a causa delle dimissioni avvenute a luglio 2008, il nuovo Presidente della Commissione relativa al Contratto di Servizio sull'igiene urbana con Ama. Il materiale prodotto dal Comitato di vigilanza è dettagliato per il 2009, in quanto comprende anche i report trimestrali di Ama (schede di servizio erogato) e di Pragma (monitoraggio esterno degli indicatori obiettivo da Contratto di Servizio), mentre per il 2008 sui documenti Ama e Pragma è disponibile solo il rapporto consuntivo di analisi.

Per quanto riguarda i monitoraggi Pragma, le Figg. da 5.9 a 5.11 evidenziano i risultati per gli indicatori riferiti all'igiene del suolo, alla fruibilità dei contenitori per i vari tipi di rifiuti e al decoro e alla funzionalità dei cassonetti. Le percentuali indicate riguardano le rilevazioni trimestrali risultate almeno sufficienti, su una scala che va da pessimo, a insufficiente, sufficiente, buono e ottimo, secondo caratteristiche specificatamente definite e verificabili, evidenziandone la tendenza con una retta tratteggiata di regressione

lineare. L'area grigia sui diagrammi rappresenta l'obiettivo previsto dal Contratto di Servizio vigente per i singoli indicatori.

In generale, le rilevazioni mostrano un periodo di forte criticità per l'anno solare che va dalla metà del 2008 alla metà del 2009, criticità evidenti sia in merito alla pulizia della città che al decoro e alla funzionalità dei cassonetti.

Per quanto riguarda l'igiene del suolo (Fig. 5.9), il monitoraggio esamina la pulizia delle aree circostanti i cassonetti e delle strade prese a campione: nell'intero periodo osservato, il primo indicatore presenta un miglioramento tendenziale, mentre il secondo è ancora negativamente influenzato dal periodo 'buio' con la retta di regressione in lieve peggioramento.

Per la pulizia intorno ai cassonetti, il Contratto di Servizio prevede che almeno l'85% dei casi risulti almeno sufficiente. Nel triennio 2007/2009 però i risultati dei monitoraggi sono partiti da un livello appena inferiore (84,8% nel primo trimestre 2007) e sono andati peggiorando fino al terzo semestre del 2008, quando la

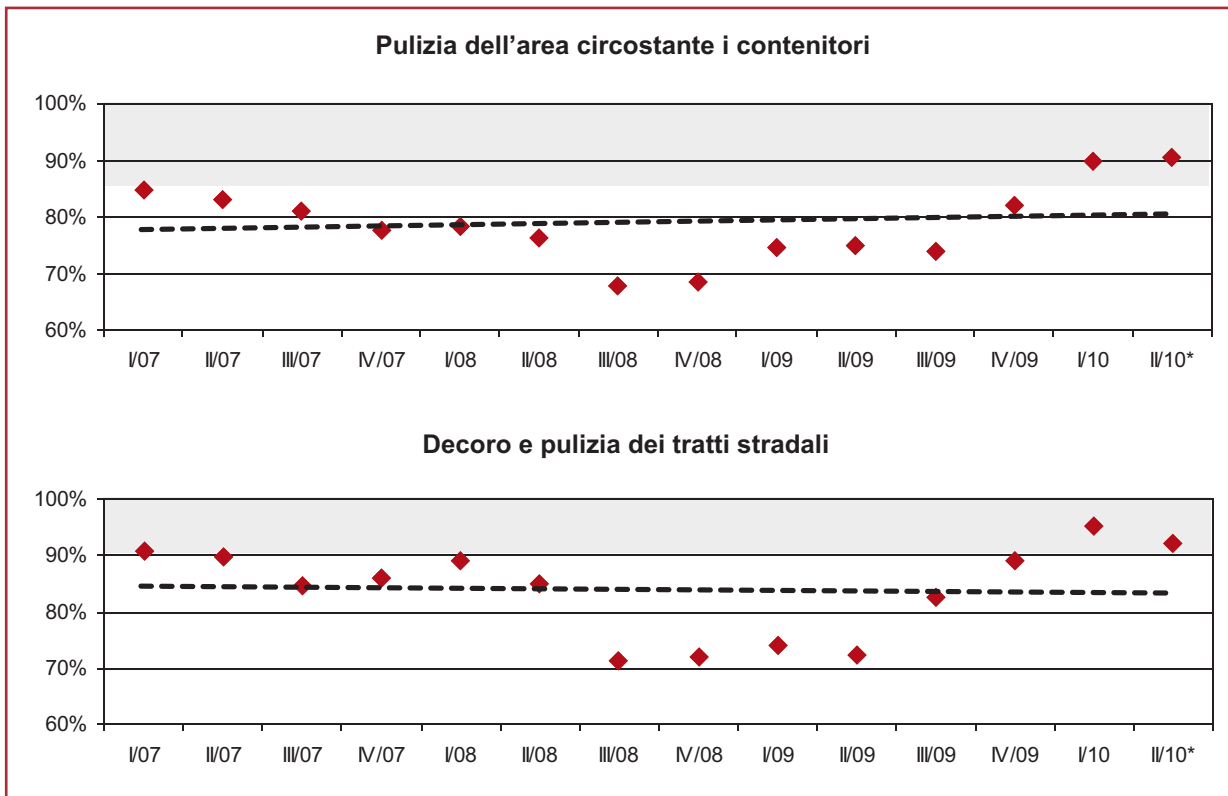
sufficienza è stata raggiunta da meno del 70% delle rilevazioni. A partire dal 2009 tuttavia è iniziata una significativa inversione di tendenza, che nel 2010 ha consentito di soddisfare pienamente l'obiettivo contrattuale.

Per la pulizia delle strade, si osserva un andamento

analogo e - malgrado l'obiettivo contrattuale sia più elevato (90% di osservazioni sufficienti) - lo standard è stato rispettato nel primo semestre 2007, avvicinato ancora nel primo trimestre 2008 e - dopo la caduta del 2008/2009 - la ripresa è stata tale da raggiungere addirittura il 95% nel primo trimestre 2010.

Fig. 5.9

Igiene del suolo (2007-2010)



(*) Il dato del II trimestre 2010 a settembre 2010 è provvisorio, in quanto non ancora approvato ufficialmente dal Comitato. Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma (monitoraggi Pragma).

Per quanto riguarda la fruibilità dei contenitori (Fig. 5.10), il rispetto degli obiettivi da Contratto di Servizio varia secondo la tipologia, anche se per tutti resta un lieve peggioramento tendenziale, sempre legato alla criticità del secondo semestre 2008. In generale, la fruibilità è soddisfacente per i cassonetti verdi dei rifiuti indifferenziati, mentre negli ultimi due anni è scesa leggermente sotto lo standard quella dei cassonetti delle raccolte differenziate.

La tipologia di contenitori meno soddisfacente dal punto di vista della fruibilità è sicuramente quella dei cestini. Per i cestini, infatti, l'obiettivo contrattuale del 92% di rilevazioni almeno sufficienti viene raggiunto

solo nel terzo trimestre 2009, mentre nel resto del periodo osservato i risultati sono sensibilmente al di sotto. Questo risultato va messo in relazione con il numero di cestini effettivamente disponibili a Roma, che supera di poco la metà di quanto previsto nel Contratto di Servizio (vedi oltre, Tav. 5.9).

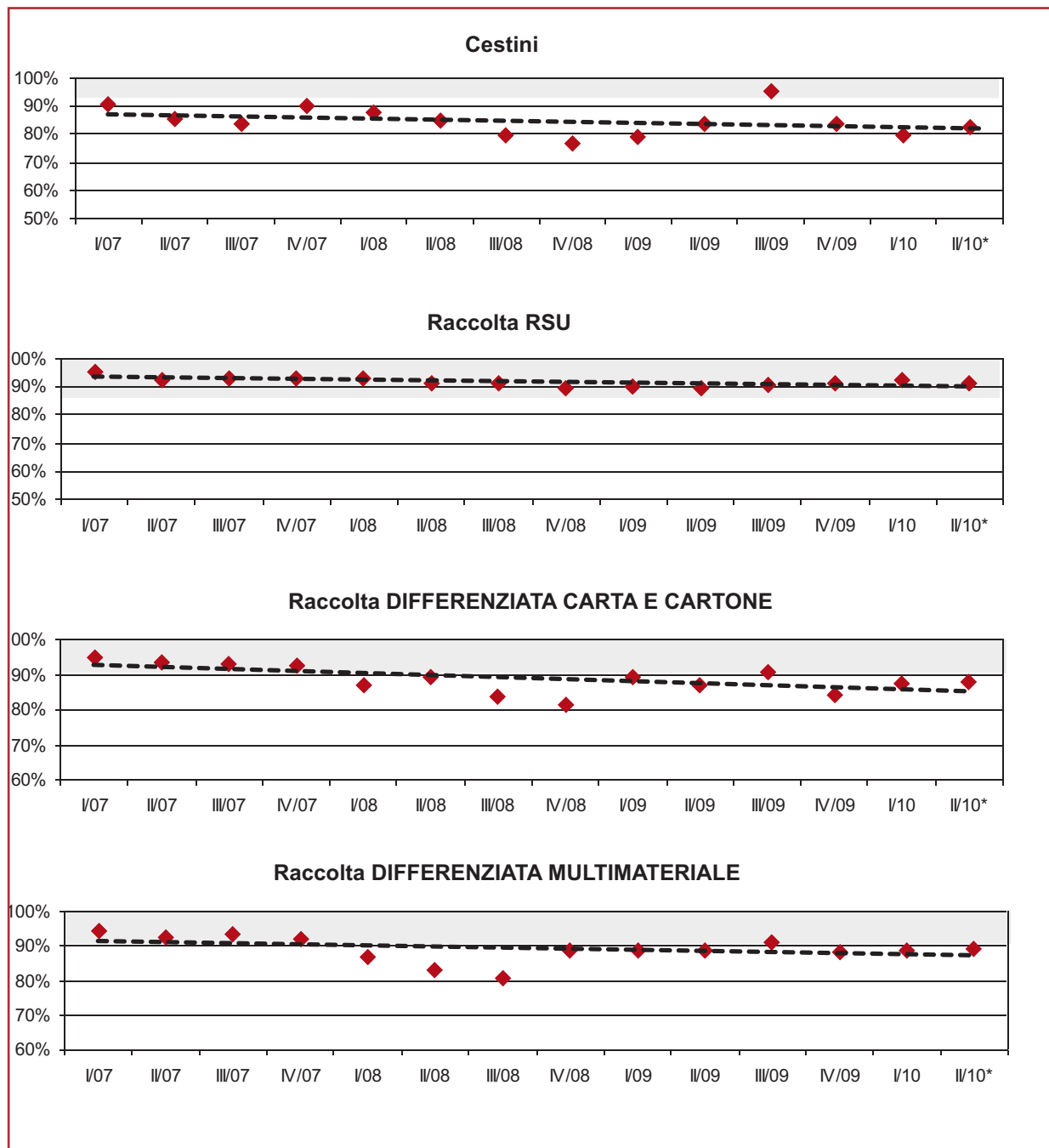
La fruibilità dei contenitori per i rifiuti indifferenziati, al contrario, supera addirittura l'obiettivo del 85%, anche se il massimo (97%) è riferito al primo semestre 2007, dopo di che si osserva un graduale peggioramento. Questo indicatore rimane comunque quello più soddisfacente in assoluto, mai al di sotto dello standard in tutto il periodo.

L'obiettivo di fruibilità per le raccolte differenziate è pari al 90% e l'andamento delle rilevazioni nel periodo è analogo per carta e multimateriale: per tutto il 2007 l'obiettivo contrattuale è risultato pienamente soddi-

sfatto, ma poi negli anni successivi i risultati sono scesi sotto lo standard, con una temporanea ripresa nel terzo trimestre 2009 (91%), subito seguita da un nuovo peggioramento che ha riportato le rilevazioni sottostandard.

Fig. 5.10

Fruibilità dei contenitori per le varie tipologie di raccolta (2007-2010)



(*) Il dato del II trimestre 2010 a settembre 2010 è ancora provvisorio, in quanto non ancora approvato ufficialmente dal Comitato.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma (monitoraggi Pragma).

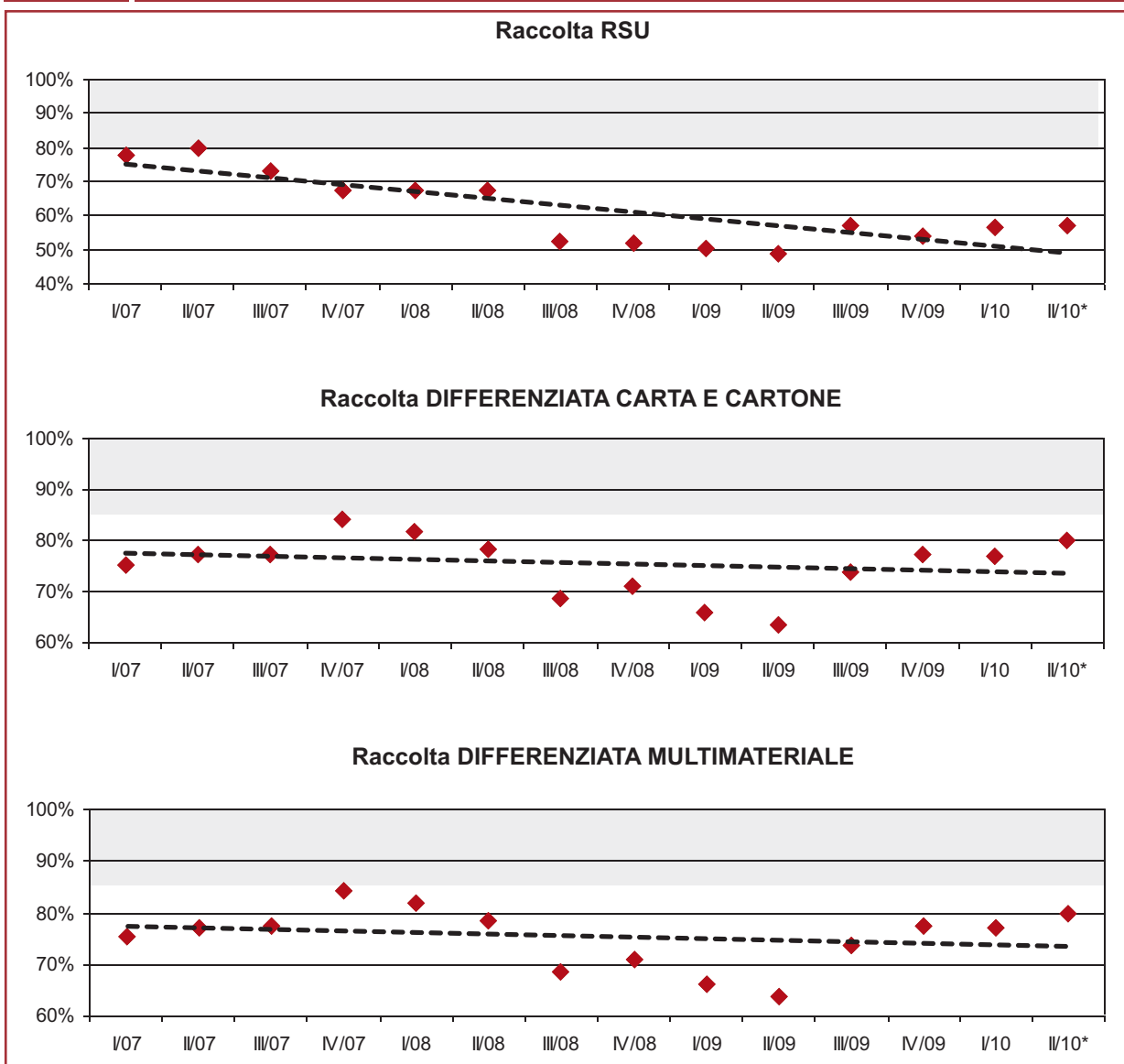


Il decoro e la funzionalità dei cassonetti sono gli aspetti decisamente più problematici della qualità del servizio (Fig. 5.11). Anche in questo caso l'andamento nel tempo evidenzia un peggioramento tendenziale (soprattutto per gli indifferenziati), ma la gravità della situazione è evidente osservando il forte *gap* delle rilevazioni rispetto agli obiettivi contrattuali (85% di rilevazioni almeno sufficienti per tutti i tipi di cassonetto).

Per i cassonetti indifferenziati, lo standard è stato rispettato nel primo semestre 2007, ma in seguito il

giudizio è drasticamente e rapidamente peggiorato, fino a raggiungere percentuali di sufficienza addirittura inferiori alla metà delle osservazioni nel secondo trimestre 2009 e - malgrado la ripresa - le rilevazioni successive non hanno mai raggiunto il 60% di osservazioni sufficienti. Per i contenitori delle differenziate, anche questo indicatore segue un andamento analogo nei periodi di rilevazione, non raggiungendo mai lo standard contrattuale (il massimo viene raggiunto nel quarto trimestre 2007, 84%), ma senza neppure scendere al di sotto del 60% di rilevazioni almeno sufficienti.

Fig. 5.11 Decoro e funzionalità dei contenitori per le varie tipologie di raccolta (2007-2010)



(*) Il dato del II trimestre 2010 a settembre 2010 è provvisorio, in quanto non ancora approvato ufficialmente dal Comitato. Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma (monitoraggi Pragma).

Nel 2009 Ama ha cominciato gradualmente ad applicare un nuovo modello di servizio, dedicando particolare attenzione alla pulizia delle aree circostanti i cassonetti e dei percorsi di raccolta. La Tav. 5.8 evidenzia la variazione delle rilevazioni medie per municipio di questi indicatori fra il periodo precedente l'adozione del nuovo modello e quello successivo. In grassetto sono evidenziate le rilevazioni inferiori allo standard contrattuale e le variazioni negative.

Risulta subito evidente che con la nuova organizzazione il numero di municipi dove gli obiettivi contrattuali non sono rispettati è diminuito drasticamente e che, comunque, solo in tre casi su trentotto la variazione non è stata positiva. L'unico caso di variazione negativa riferito alla pulizia delle strade riguarda l'XI Municipio, dove comunque lo standard è pienamente rispettato, sia prima che dopo l'implementazione del nuovo modello. Nel caso delle aree intorno ai cassonetti, invece, i due casi di peggioramento sono riferiti a municipi che dopo l'attivazione del nuovo modello sono leggermente al di sotto dell'obiettivo, evidenziando la necessità di migliorare ulteriormente gli interventi.

Per tutte le altre osservazioni si rileva un miglioramento, in alcuni casi molto significativo, come ad esempio nell'VIII e nel X Municipio, che hanno visto incrementi delle rilevazioni sufficienti nella pulizia pari rispettivamente al 46% e al 37% e nelle aree intorno ai cassonetti al 31% e al 29%; con il miglioramento conseguito i due municipi hanno raggiunto l'obiettivo contrattuale per uno degli indicatori e si sono avvicinati sensibilmente all'altro.

Per quanto riguarda la pulizia delle strade, i municipi che non raggiungevano lo standard erano 15 su 19 e l'VIII Municipio era il peggiore con il 49% delle rilevazioni sufficienti; con il nuovo servizio solo 6 municipi sono al di sotto del 90% e il peggiore dei municipi ha il 74% di rilevazioni sufficienti.

Per le aree circostanti i cassonetti, prima dell'adozione del nuovo modello solo 3 municipi rispettavano lo standard e il peggiore era ancora l'VIII con il 54% di rilevazioni sufficienti; in seguito, solo 7 municipi sono ancora sotto standard e il peggiore raggiunge il 78% di rilevazioni sufficienti.

Tav. 5.8 Indicatori medi relativi all'igiene del suolo per municipio prima e dopo l'attivazione del nuovo modello di servizio (anni 2008/2010)

Municipio	Data di attivazione del nuovo modello di servizio	Pulizia e decoro delle strade (obiettivo 90%)			Pulizia dell'area circostante i cassonetti (obiettivo 85%)		
		Media periodo precedente	Media periodo successivo	Differenza	Media periodo precedente	Media periodo successivo	Differenza
I	feb-10	73,1	84,0	10,9	85,0	84,4	-0,7
II	giu-09	74,5	91,9	17,3	80,9	90,2	9,3
III	gen-10	96,3	99,3	3,0	81,8	99,3	17,5
IV	giu-09	88,5	90,5	1,9	60,6	83,9	23,3
V	gen-10	91,5	95,3	3,8	66,6	93,9	27,3
VI	apr-09	94,6	98,1	3,5	82,1	94,5	12,5
VII	gen-10	77,1	91,6	14,4	84,2	83,2	-1,0
VIII	feb-10	48,5	94,1	45,6	53,6	84,3	30,7
IX	apr-09	57,3	79,8	22,5	76,2	88,8	12,7
X	feb-10	52,7	89,9	37,2	56,0	85,3	29,3
XI	dic-09	98,5	91,5	-7,1	87,7	92,3	4,6
XII	dic-09	81,9	94,9	13,0	79,2	93,0	13,8
XIII	mag-09	61,0	74,2	13,2	67,6	77,5	10,0
XV	set-09	89,0	98,1	9,2	81,4	88,7	7,4
XVI	set-09	83,3	96,9	13,7	81,9	91,6	9,7
XVII	mar-09	80,6	91,8	11,2	91,1	96,9	5,8
XVIII	mar-09	75,3	87,9	12,6	80,4	84,9	4,5
XIX	ott-09	88,4	93,6	5,2	78,1	83,5	5,4
XX	ott-09	66,4	85,4	19,0	66,3	87,2	20,9

Nota: in grassetto le rilevazioni medie inferiori allo standard contrattuale e i delta negativi.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma (monitoraggi Pragma).

In generale, quindi, il modello sembra funzionare bene, anche se ancora restano indietro alcuni municipi, sotto standard per entrambi gli indicatori: si tratta soprattutto del XIII (74% e 78%), ma anche del I (entrambi 84%), mentre per il XVIII il mancato raggiungimento degli obiettivi è praticamente insignificante.

Per quanto riguarda ciò che emerge dai report trimestrali di Ama, la Tav. 5.9 riporta alcuni indicatori del

servizio erogato nel triennio 2007/2009 paragonandoli agli obiettivi previsti da Contratto di Servizio; la stessa tavola descrive anche i principali indicatori della gestione dei rifiuti in relazione alle previsioni del Piano Finanziario 2009 e l'andamento dei reclami pervenuti circa la mancata pulizia delle strade e il mancato svuotamento dei cassonetti della raccolta differenziata della carta (bianchi) e del multimateriale (blu).

Tav. 5.9 Indicatori di qualità da Contratto di Servizio (CdS), previsioni da Piano Finanziario 2009 (PF 2009) e reclami pervenuti (2007/2009)

Indicatori standard CdS	2007	2008	2009	Obiettivo CdS
Spazzamento (h/anno)	2.183.624	2.258.947	2.636.185	1.900.000
Interventi spazzamento/kmq (n. medio)	1,87	1,92	2,24	1,67
Cestini (n.)	20.384	19.774	13.200	25.000
Contenitori (n.)	53.515	53.686	54.039	55.680
Capacità contenitori (l/g)	101.193.120	102.847.420	102.638.320	90.000.000
Contenitori bianchi (n.)	13.232	10.973	14.322	10.955
Contenitori blu (n.)	13.115	11.879	14.231	11.241
Abitanti serviti per contenitore bianco	239	289	221	274
Abitanti serviti per contenitore blu	242	267	223	267
Capacità procapite bianchi (l/ab/g)	2,67	2,59	2,66	2,33
Capacità procapite blu (l/ab/g)	1,89	1,83	1,88	1,45
Soluzione ai problemi fuori standard	2007	2008	2009	Standard CdS
Verdi danneggiati	70%	78%	78%	10 gg
Bianchi danneggiati	42%	46%	64%	10 gg
Blu danneggiati	56%	74%	54%	10 gg
Bianchi troppo pieni	41%	45%	43%	24h
Blu troppo pieni	37%	50%	49%	24h
Call center: risposte entro 120 sec.	82%	70%	69%	90%
Reclami	2007	2008	2009	Variazione % 2009/07
Reclami lavaggio strade	11.545	10.989	10.472	-9%
Reclami svuotamento cassonetti bianchi	5.237	12.991	6.931	32%
Reclami svuotamento cassonetti blu	7.388	24.074	7.793	5%
Destinazione dei rifiuti	2007	2008	2009	PF 2009
Rifiuti a discarica	1.356.021	1.221.686	1.290.571	712.000
Rifiuti differenziati	17%	20%	21%	21%

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma (Report trimestrali Ama).

Innanzitutto, bisogna osservare che gli indicatori riferiti all'erogazione del servizio di spazzamento strade superano ampiamente gli obiettivi minimi approvati nel contratto (che si ricorda essere tuttavia 'datato', in quanto riferito al triennio 2005/2007 e in seguito prorogato, ma mai rinnovato).

Viceversa, la quantità di cestini e contenitori è - soprattutto nel primo caso - inferiore agli obiettivi. Mal-

grado l'azienda indichi la maggiore capacità dei contenitori per la raccolta stradale (decisamente superiore all'obiettivo in termini di litri/giorno) quale alternativa al numero delle postazioni, si vuole in questa sede evidenziare come un numero minore di contenitori significhi maggiori spostamenti per i cittadini che vogliono gettare correttamente i rifiuti. Inoltre, la tesi dell'azienda secondo cui la riduzione del numero

di cestini sarebbe finalizzata ad incentivare l'uso dei contenitori e quindi una più spinta differenziazione sembra piuttosto miope, soprattutto in una città dove è pubblicamente riconosciuta e denunciata la scarsa attenzione dei cittadini e dei turisti alla pulizia delle strade. Quando un cittadino o un turista non trova cestini a portata di mano è improbabile che si incammini per cercare un cassonetto. Inoltre, a parte il possibile incentivo di comportamenti scorretti dovuto alla distanza dei contenitori, richiedere maggiori spostamenti può creare problemi alla popolazione più anziana o ai disabili. In ogni caso, si tratta di scelte che sembrerebbero esulare dall'autonomia decisionale dell'azienda, in quanto appositamente regolati nel Contratto di Servizio.

Per quanto riguarda il rispetto dei tempi standard previsti nel Contratto di Servizio per la soluzione dei principali problemi (cassonetti danneggiati e contenitori per la raccolta differenziata troppo pieni), la tavola evidenzia come le percentuali di interventi fuori standard siano mediamente molto alte, soprattutto in relazione alla riparazione o sostituzione dei contenitori danneggiati, che dovrebbe avvenire entro 10 giorni dalla segnalazione. Per gli indifferenziati (verdi) e per i cassonetti bianchi di raccolta della carta la situazione è andata peggiorando costantemente nel triennio: per i verdi, ogni 10 segnalazioni le soluzioni tardive sono passate da 7 a 8; per i bianchi sono passate da circa 4 a più di 6. La sostituzione di cassonetti blu vede invece un miglioramento al 2009, dopo il picco negativo del 2008: ma comunque la metà delle segnalazioni vengono risolte in ritardo.

Lo svuotamento su richiesta dei cassonetti della raccolta differenziata troppo pieni dovrebbe avvenire per contratto entro 24 ore dalla segnalazione; i ritardi per questa tipologia di disservizi sono intorno al 43% per la carta e al 50% per il multimateriale.

Il contratto prevede inoltre che il 90% delle chiamate trovi risposta entro 120 secondi. Anche in questo caso, l'obiettivo contrattuale è disatteso e si osserva un costante peggioramento nel triennio, scendendo dall'82% di risposte entro lo standard del 2007 a meno del 70% nel 2009. In relazione ai reclami, si nota una diminuzione tendenziale di quelli riferiti alla pulizia stradale (-9%, coerente con il maggiore impegno aziendale sullo spazzamento e con il nuovo modello di pulizia; cfr. oltre) e un aumento nel periodo di

quelli indirizzati all'insufficiente svuotamento dei cassonetti per la raccolta differenziata (bianchi e blu, rispettivamente +32% e +5%).

Infine, in relazione agli obiettivi dichiarati nei piani finanziari, si osserva un preoccupante andamento del flusso di rifiuti a discarica, addirittura aumentato dal 2008 al 2009, cosa che evidenzia un problema con i trattamenti dei rifiuti alternativi allo smaltimento; l'obiettivo percentuale di raccolta differenziata per il 2009 è invece stato sostanzialmente rispettato, ma non si può ignorare che l'obiettivo indicato dall'azienda nel Piano finanziario 2009 è particolarmente basso rispetto agli obiettivi di legge (45% per il 2008 e 50% per il 2009).

Una riflessione importante va dedicata alla Fig. 5.12, che mostra la previsione di investimento approvata nel Piano Finanziario 2009 (circa 98 milioni di euro) e gli investimenti effettivamente realizzati nell'anno (45 milioni di euro).

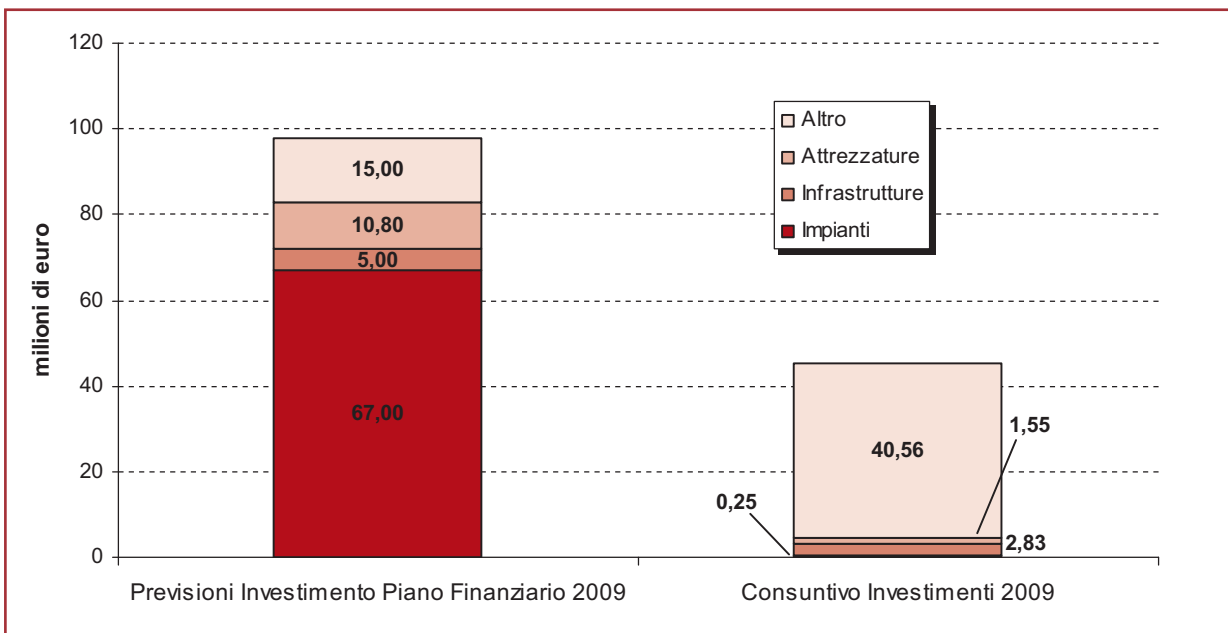
La sproporzione fra la pianificazione e la realizzazione (meno della metà) è tanto più grave se si considerano tre fattori importanti:

- 1) la voce che è stata ridimensionata maggiormente è quella riferita agli impianti e, come evidenziato in relazione alla Tav. 5.9, le carenze di trattamento dei rifiuti alternativo alla discarica per Roma sono pesanti, richiedendo effettivamente un potenziamento dell'impiantistica;
- 2) gli investimenti approvati nel Piano Finanziario contribuiscono all'aumento dei costi previsti e finanziati mediante la tariffa in ragione del tasso di remunerazione del capitale, determinando quindi un maggior fabbisogno che i cittadini devono coprire;
- 3) previsioni di investimento fortemente superiori a quanto poi realizzato sono una costante di tutto il periodo tariffario a partire dal 2003 e fino al 2009 compreso (Fig. 5.13).

Bisogna tuttavia segnalare che il Piano Finanziario 2010 ha significativamente ridimensionato le previsioni di investimento da finanziare mediante tariffa (20 milioni di euro previsti; cfr. il Cap. 3 sul benchmarking riferito all'igiene urbana), confermando la tendenza della nuova gestione Ama a darsi obiettivi più realistici anche se meno ambiziosi. Resta però il dubbio circa l'efficacia dell'impiantistica disponibile, vista la preoccupante portata del ricorso alla discarica.

Fig. 5.12

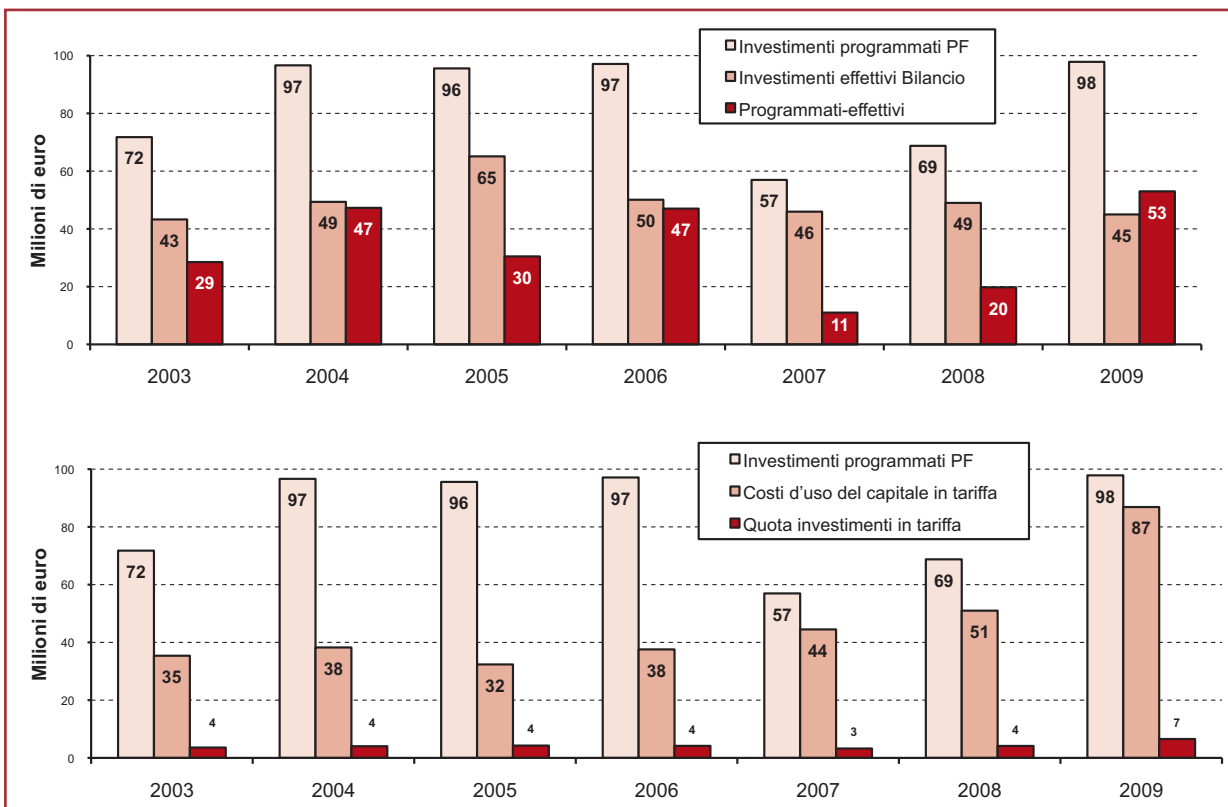
Stato di realizzazione degli investimenti previsti in Piano finanziario e finanziati mediante Ta.Ri. (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma.

Fig. 5.13

Stato di realizzazione degli investimenti previsti in Piano finanziario e finanziati mediante Ta.Ri. (anni 2003/2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Igiene urbana nel Comune di Roma.

5.3.2 Fondazione Bioparco - Giardino zoologico

Per quanto riguarda l'affidamento alla Fondazione Bioparco dei servizi di gestione dell'ex-giardino zoologico, pur essendo stato risolto automaticamente il Contratto di Servizio all'atto della trasformazione della società per azioni in Fondazione (cfr. Relazione Annuale 2009, Par. 1.3.1), lo stesso prevedeva comunque alcuni strumenti di monitoraggio e la nomina di un Commissione di Controllo e Coordinamento desti-

nataria, tra l'altro, di una serie di informazioni e di reportistica da parte della società.

Non avendo ricevuto alcun riscontro alle nostre richieste, non è stato possibile accertare se il Dipartimento riceva attualmente dalla Fondazione Bioparco rapporti periodici sull'andamento e la qualità del servizio reso, né se tali informazioni siano eventualmente contenute nella reportistica che, da Statuto, deve essere trasmessa ai soci fondatori.

5.4 Dipartimento Servizi educativi e scolastici

La struttura centrale di linea ora denominata "11. Dipartimento servizi educativi e scolastici", ha mantenuto le competenze sul servizio di trasporto riservato scolastico gestito fino al 2009/2010 da Trambus e il cui affidamento, al momento in regime di proroga per tutto l'anno scolastico 2010/2011, è stato trasferito alla nuova Atac (Tav. 5.10) che, per il 2010, ha prov-

veduto ad inserire anche questo servizio nella sua Carta di qualità.

A seguito della nuova organizzazione conseguente alla macrostruttura comunale, sono state invece trasferite al Dipartimento le competenze relative alla gestione dell'addendum al contratto con Zètema relativamente al Servizio Informagiovani.

Tav. 5.10 Contratti di Servizio del Dipartimento Servizi educativi e scolastici

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
	DGC	scad.		emiss.	anno 2008		anno 2009		erogata
			Rapp.		n. sed.	Rapp.	n. sed.		
Trambus s.p.a.									
Trasp. ris. scolastico	198/07 ^(a)	30/06/10	2010 ^(b)	gest.	n.a.	si	6	si	parz.
Zètema Progetto Cultura s.r.l.									
Informagiovani	172/09 ^(c)	31/12/11	no	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	si (2009)

(a) Il CdS, inizialmente stipulato con Trambus per il triennio 2007/2010, è stato prorogato per un anno con Atac (DGC 240/2010).

(b) Dal 2010, la CS è redatta da Atac.

(c) Addendum al CdS Settore cultura (DGC 10/2008).

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.4.1 Trambus - Trasporto riservato scolastico

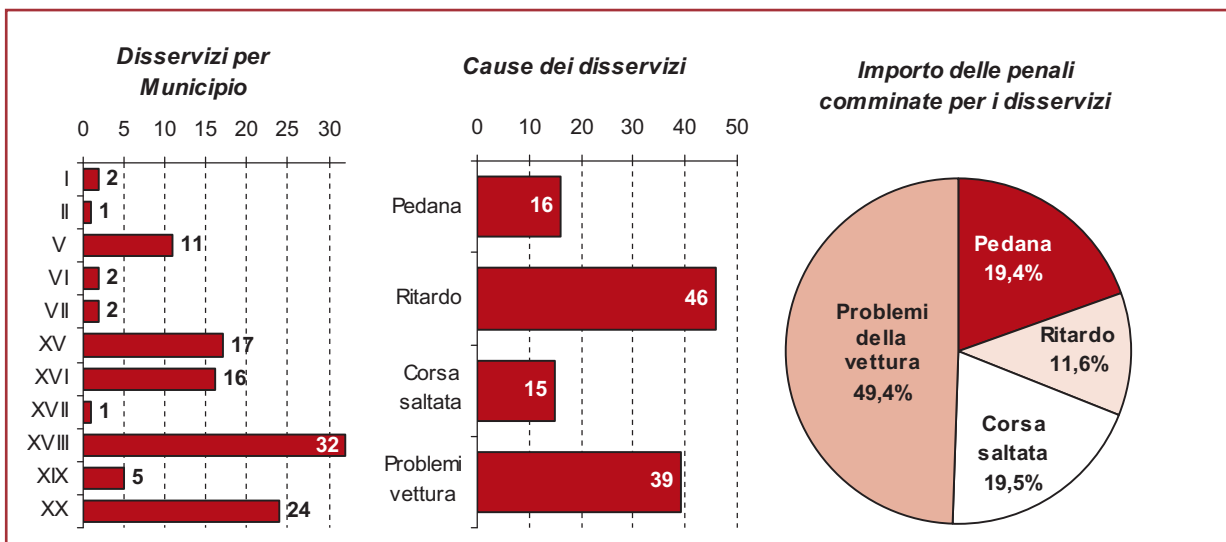
La Commissione di vigilanza è stata istituita per la prima volta solo nel gennaio 2009, per cui i dati, peraltro in alcuni casi non esaustivi, sono disponibili solo da tale data. Nel corso delle riunioni sono stati comunque esaminati l'andamento del servizio, lo stato delle vetture, i controlli effettuati, la programmazione del piano di trasporto, la predisposizione della Carta dei Servizi, i risultati dei questionari distribuiti ai genitori e l'eventuale erogazione del premio previsto dal Contratto di Servizio.

Il servizio di trasporto scolastico riguarda sia gli alunni della scuola dell'obbligo (compresi quelli appartenenti alle comunità nomadi) sia gli alunni disabili anche per le superiori, con mezzi e accompagnamento adeguati (DGC 198/2007). Tuttavia, i disservizi e le penali del trasporto per alunni "normodotati" sono di competenza dei Municipi, mentre il controllo del servizio per i disabili è in capo al Dipartimento Servizi educativi e scolastici. Le penali vengono comminate alle imprese affidatarie che erogano materialmente il servizio, soggette al coordinamento, vigilanza e monitoraggio da parte di Trambus prima e di Atac dopo.

I quasi 9.000 controlli effettuati nel corso dell'anno scolastico 2008-09 hanno consentito di erogare il premio previsto in caso di risultati positivi, sia pure applicando penali per oltre 21mila euro. Nell'anno 2009-10, solo per il trasporto degli alunni disabili, le penali sono invece salite a un totale di 41.265 euro, in particolare per problemi rilevati nei Municipi V, XV,

XVI, XVIII e XX (Fig. 5.14). I disservizi riguardano i ritardi nelle corse (46 volte, pari al 12% sul totale delle penali), la carenza di manutenzione delle vetture (39 volte, 49% delle penali), il mancato funzionamento delle pedane per l'accesso dei disabili (16 volte, 19% delle penali) e le corse saltate (15 volte, 20% delle penali).

Fig. 5.14 Disservizi e penali del trasporto riservato scolastico per alunni disabili (anno 2009-10)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'ex Dipartimento Politiche educative e scolastiche.

Anche la soddisfazione percepita appare elevata, come mostrano i risultati del questionario compilato, ai sensi del Contratto di Servizio, da quasi 6.500 famiglie, che nel 94,7% dei casi hanno espresso un giudizio positivo. Le domande riguardavano anche l'iter amministrativo, la rilevanza e l'evoluzione del servizio e alcuni elementi specifici delle vetture e dell'assistenza a bordo. Tuttavia, non è stata fatta dal Dipartimento Politiche educative e scolastiche una successiva elaborazione delle risposte pervenute, sia per carenza di risorse umane sia per le poche criticità segnalate, ma solo valutato il gradimento complessivo. Il motivo più ricorrente di insoddisfazione non è peraltro riconducibile al servizio in sé, ma alla difficoltà di accesso, in particolare nei Municipi V e X.

5.4.2 Zètema - Informagiovani

Il servizio Informagiovani, definito come "servizio informativo integrato giovani nei campi della cultura, tempo libero e servizi della città" è stato affidato a Zètema fino al 31 dicembre 2011 con DGC 172/2009 (addendum al CdS principale di cui alla DGC 10/2008), per una spesa complessiva annua di 1.819.080 euro.

Il CdS, che riguarda la gestione di 10 sportelli informativi dislocati sul territorio comunale (Flaiano, Rodari, Morante, Cornelia, Casa del Parco, Guglielmo Marconi, La Sapienza, Tor Vergata, Roma Tre e Largo Corrado Ricci), prevede i seguenti obiettivi:

- adeguamento costante agli standard definiti dal Coordinamento Nazionale;
- ampliamento dell'offerta culturale mediante la gestione integrata di spazi culturali e l'organizzazione di eventi;
- sviluppo del servizio;
- miglioramento della strategia delle pratiche comunicative al fine di garantire una maggiore informazione ai giovani su cultura, tempo libero e servizi della città.

Gli obiettivi dovranno essere raggiunti garantendo uno standard minimo per ogni servizio, misurato tramite indagini di *customer satisfaction*, con voto medio pari o superiore a 1,8 (scala: molto soddisfatto = 3, abbastanza soddisfatto = 2, poco soddisfatto = 1, per niente soddisfatto = 0), che dovrà migliorare costantemente raggiungendo la media di 2,1 a fine contratto.

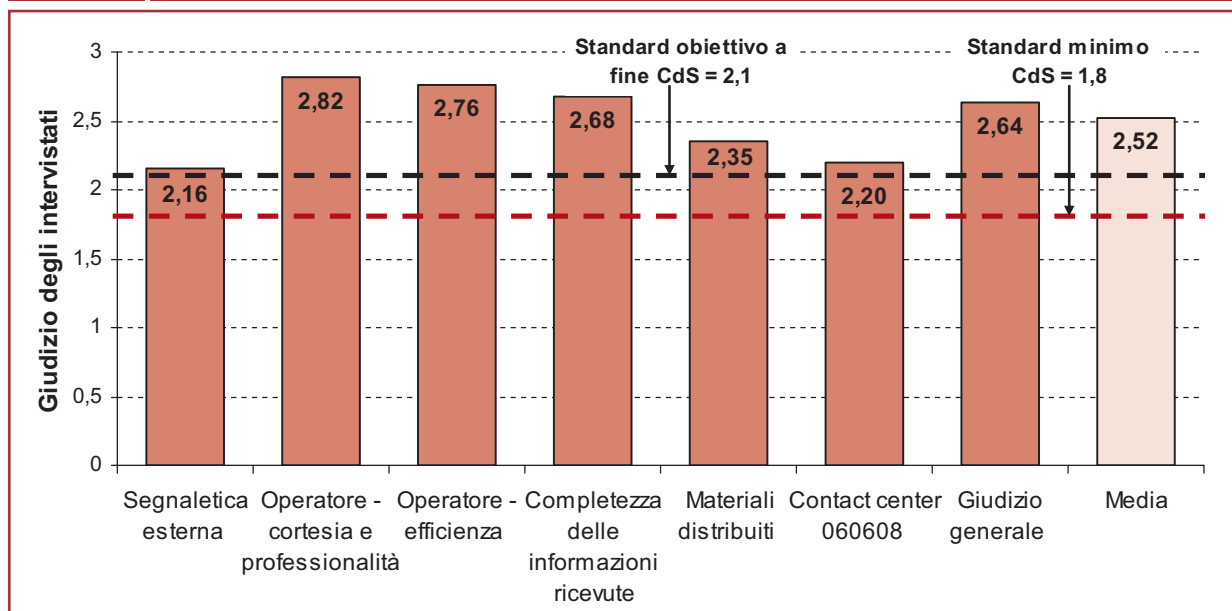
A tal fine Zètema ha svolto, dal 4 al 15 maggio 2009, una indagine di *customer satisfaction* su 446 fruitori dei *Punti Going del Servizio Informagiovani*: dai risultati (Fig. 5.15) si evince che il gestore già eroga un servizio in larga parte ben superiore agli obiettivi finali del CdS (operatori cortesi, professionali ed efficienti, come complete sono le informazioni fornite, mentre

ad un livello leggermente inferiore si collocano la segnaletica esterna e la qualità dei materiali distribuiti).

Sebbene il giudizio sul call center 060608 sia tra i più bassi di questa indagine (2,20), esso non assume particolare valore quantitativo in quanto il 73% degli intervistati non ha espresso giudizi, non essendone utente.

Fig. 5.15

Risultati della *customer satisfaction* sui *Punti Going Informagiovani* (2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Zètema.

I computer a disposizione presso gli sportelli e l'aspetto e pulizia del luogo, che sono servizi erogati dalla struttura che ospita i *Punti Going* (Biblioteche Comunali o Università pubbliche) ricevono rispettivamente giudizi medi pari a 2,33 e a 2.53.

Si osserva d'altronde che nel 37% dei casi le informazioni richieste sono inerenti la *fruizione culturale* (cultura ed eventi, tempo libero, creatività, carta giovani), nel 39% dei casi l'*accesso al sapere* (convegni e seminari, scuola e università, formazione e stage, utilizzo computer e internet) e il 24% l'*accesso al lavoro* (concorsi e opportunità U.E., opportunità sul territorio, volontariato, servizio civile, opportunità di lavoro).

A parere dell'Agenzia, una gestione più efficiente potrebbe essere perseguita attraverso una integrazione di alcuni centri *Going* con alcuni PIT (*Punti Informativi Turistici*), coprendo così maggiormente il territorio e potendo raggiungere un maggior numero di utenti, siano essi romani o turisti. Questa unione potrebbe anche ovviare al modesto uso dei *Punti Going*, infatti nella indagine di Zètema è stato richiesto agli intervistati con quale frequenza utilizzassero il Servizio Informagiovani: il 41% del campione risponde "1-2 volte all'anno", il 31% dichiara di farne uso "da 3 a 10 volte all'anno", mentre il 28% lo utilizza "spesso, più di 10 volte all'anno".

5.5 Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana

Anche la nuova Struttura centrale di linea ridenominata "12. Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana" ha mantenuto le competenze, tra le altre, in materia di indirizzo e vigilanza sulle funzioni dei gestori dei servizi pubblici nei settori

dell'illuminazione pubblica (Acea) e della distribuzione del gas (Italgas) (Tav. 5.11). Per entrambi i servizi, l'attività dei Comitati non ha dovuto subire interruzioni stante la conferma dei Presidenti già precedentemente nominati.

Tav. 5.11 Contratti di Servizio del Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
	DGC	scad.		anno 2008		anno 2009		erogata	percep.
			Rapp.	n. sed.	Rapp.	n. sed.			
Acea s.p.a.									
Illumin. pubblica	3/07	31/05/15	no	verbali	4	verbali	5	parz.	no
Italgas s.p.a.									
Distribuz. gas	375/05 ^(a)	31/12/09	no	si	n.d.	n.d.	n.d.	parz.	n.a.

(a) Deliberazione del Consiglio Comunale, affidamento in regime di concessione onerosa.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.5.1 Acea - Illuminazione pubblica

Ai sensi dell'art. 16 del Contratto di Servizio di illuminazione pubblica è istituito un Comitato paritetico composto di tre membri nominati dal Comune di Roma, tre membri nominati da Acea e uno, scelto di comune accordo fra le parti, con funzioni di Presidente. Il Comitato si riunisce almeno trimestralmente

e sono disponibili i verbali di tutte le riunioni tenute nel 2008 e nel 2009.

Per quanto riguarda il controllo della qualità, è stata presentata la documentazione 2008 relativa alle segnalazioni di guasto, ai tempi di ripristino del servizio e alle eventuali penali (Tav. 5.12), mentre per il 2009 è disponibile solo il dettaglio dei tempi medi di ripristino.

Tav. 5.12 Gestione delle segnalazioni di guasto per l'illuminazione pubblica, ripristino del servizio e penali (2008)

Classe di guasto	Segnalazioni di guasto				Penali			Tempi medi di ripristino
	Totali	Soggette a computo penali	Risolte oltre il TMAX	Oltre TMAX (%)	Giorni di ritardo	Penale per giorno lavorat.	Importo totale	
Quartieri	101	-	-	0,0%	-	50,00	-	-
Strada	7.440	4.572	26	0,6%	129	50,00	6.450,00	2,41
Tratti di strada	816	697	10	1,4%	34	50,00	1.700,00	6,03
Lampada, di cui:	11.255	8.940	164	1,8%	1.919	25,00	47.975,00	8,13
Singola lampada	10.005	8.301	58	0,7%	760	25,00	19.000,00	-
Montanti	629	499	71	14,2%	830	25,00	20.750,00	-
Sostegno	621	140	35	25,0%	329	25,00	8.225,00	-
Altro	2.310	-	-	0,0%	-	-	-	11,44
Totale	21.922	14.209	200	1,4%	2.082		56.125,00	

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Illuminazione Pubblica nel Comune di Roma.

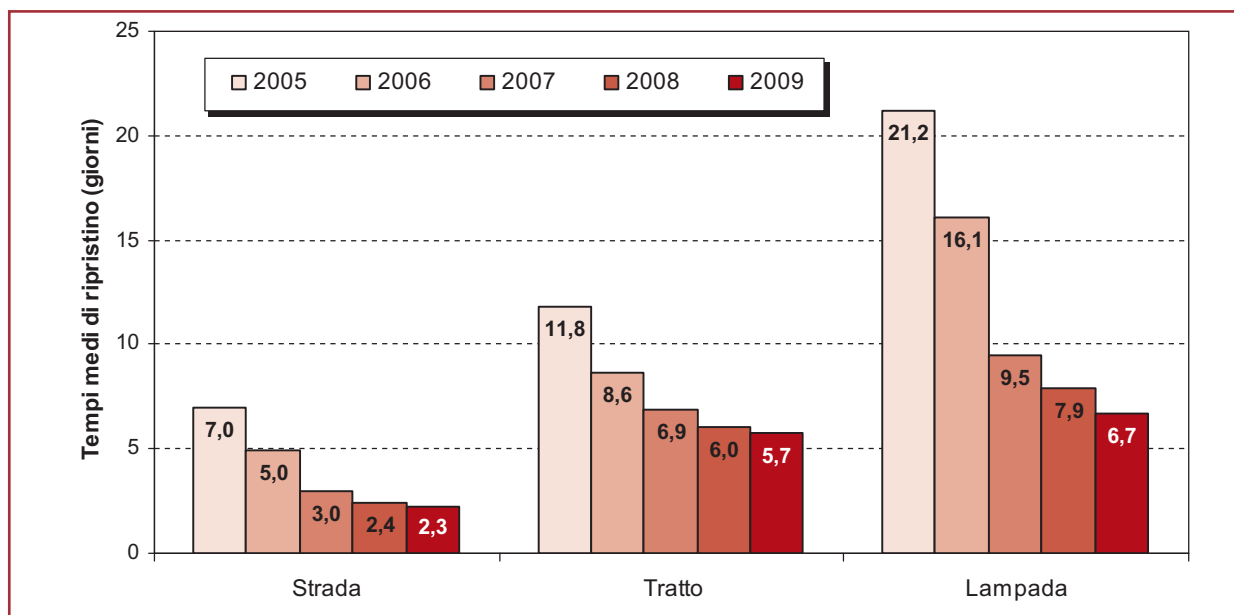
La percentuale di guasti riparati oltre il tempo standard che dà luogo all'applicazione di penali è in realtà molto bassa, toccando un massimo per la classe "lampada", pari all'1,8%. Entrando nel dettaglio delle lampade, si osserva come la riparazione dei sostegni sia il tipo di guasto che determina più frequentemente ritardi (un sostegno su quattro viene riparato oltre lo standard), ma in realtà è un evento che si presenta con frequenza abbastanza limitata (a Roma nel 2008 i guasti ai sostegni cui era eventualmente applicabile il regime delle penali sono stati 140, meno di uno ogni due giorni, e quelli effettivamente risolti in ritardo sono solo 35).

Nell'ambito dei casi di ritardo che hanno dato luogo

all'applicazione di penali, il tempo medio di ritardo è massimo per il caso delle lampade singole (13 giorni), per i montanti (quasi 12 giorni) e per i sostegni (9 giorni), mentre per i guasti più importanti i rari casi di ritardo sono comunque limitati a pochi giorni (in media 5 giorni di ritardo per le strade e 3 per i tratti di strada).

La Fig. 5.16, invece, evidenzia l'andamento nel tempo dei tempi medi di ripristino del servizio per le più frequenti tipologie di guasto (esclusi i guasti di rete estesi ai quartieri, per cui comunque i tempi di riparazione non superano mai un giorno). È evidente come la qualità del servizio, da questo punto di vista, negli ultimi 5 anni sia migliorata costantemente.

Fig. 5.16 Tempi medi di ripristino del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma per tipologia di guasto (anni 2005/2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Illuminazione pubblica nel Comune di Roma.

Tale risultato trova in parte riscontro anche nell'andamento del numero di lettere di reclamo inviate ai quotidiani, drasticamente diminuite a partire dal 2007 (Fig. 5.17).

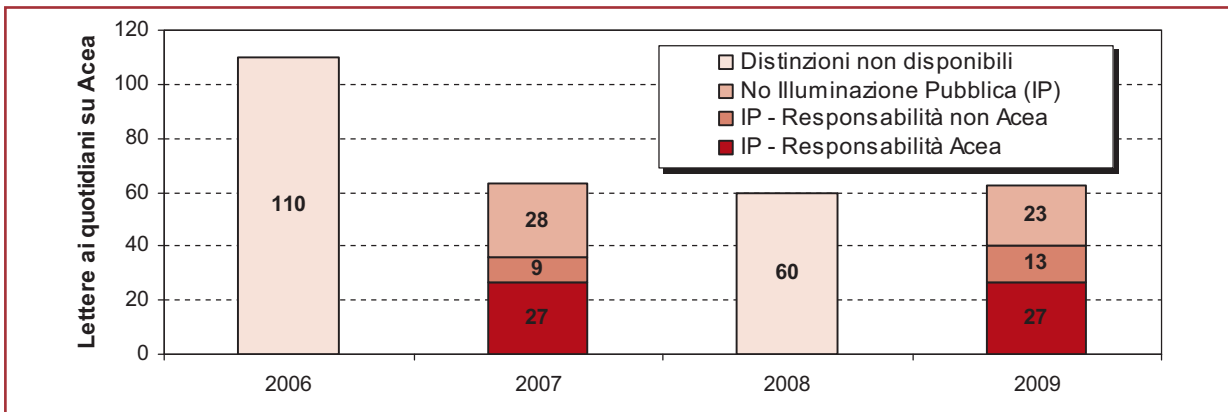
Altro segnale della migliorata percezione del servizio da parte dei cittadini è la riduzione delle lettere di reclamo indirizzate direttamente ad Acea (Fig. 5.18), passate da 2.330 nel 2005 a un minimo di 1.141 nel 2007 (ridotte quindi a poco più della metà) e comun-

que arrivate a poco più di 1.400 nel 2009 (con una riduzione del 40% rispetto al 2005).

Migliora inoltre sensibilmente la tempistica delle risposte ai reclami da parte dell'azienda. Nel 2005, infatti, solo il 70% delle lettere avevano risposta entro un mese, mentre negli anni successivi tale percentuale è arrivata nettamente sopra al 90%; anche se nel 2009 si nota un'inversione di tendenza, la percentuale di risposte entro il mese è comunque pari all'85%.

Fig. 5.17

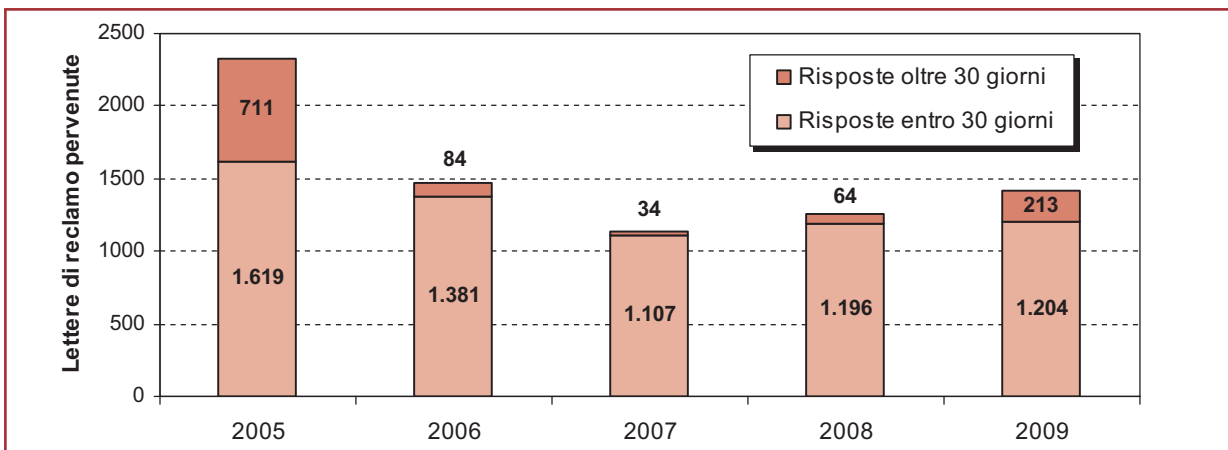
Report su lettere ai quotidiani (anni 2006/2009)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Illuminazione pubblica nel Comune di Roma.

Fig. 5.18

Lettere di reclamo per il servizio di illuminazione pubblica: risposte entro e oltre 30 giorni (anni 2005/2009)



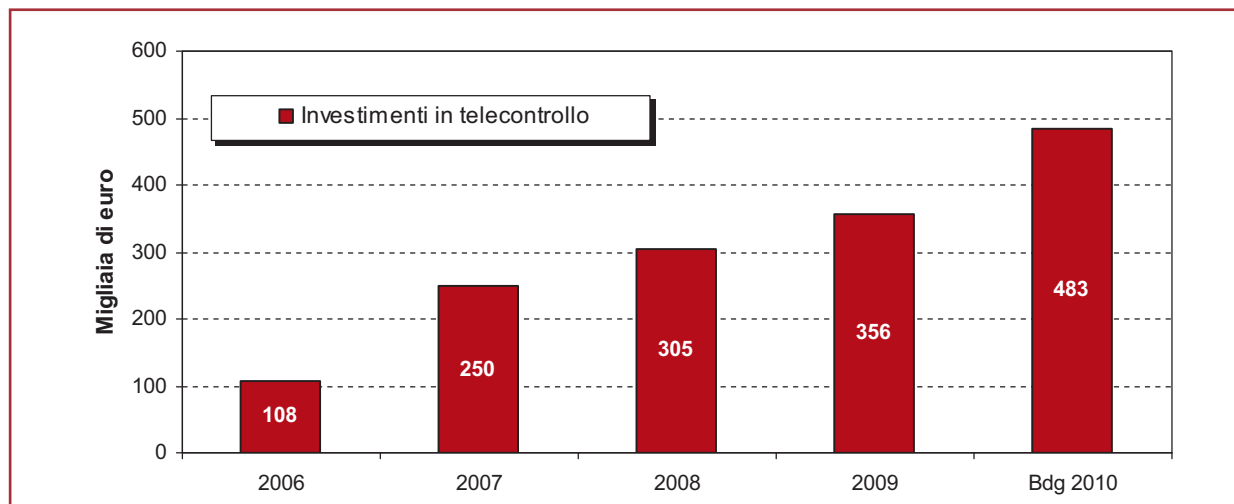
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Illuminazione pubblica nel Comune di Roma.

I risultati positivi in termini di riduzione costante dei tempi di riparazione dei guasti possono essere in parte imputati all'implementazione progressiva in via sperimentale del telecontrollo della rete di illuminazione pubblica. Dal materiale prodotto nelle riunioni del Comitato paritetico risulta che la sperimentazione degli anni 2006/2007 e gli investimenti proseguiti nel periodo 2008/2009 avrebbero portato al telecontrollo di oltre 70.000 lampade, pari al 36% della consistenza dedicata all'illuminazione pubblica (Fig. 5.19).

Infine, dal punto di vista della qualità erogata, va segnalato l'impegno dell'azienda sulla tecnologia LED, che consente un significativo risparmio energetico. I benefici dal punto di vista dei cittadini e dell'Ammini-

strazione sono tuttavia assolutamente indiretti (si ricorda che il costo del servizio per il Comune è a *forfait* e include il costo dell'energia, per cui i benefici economici del risparmio energetico sono tutti a vantaggio dell'azienda) e riguardano soprattutto l'impatto ambientale del servizio, in quanto la tecnologia LED consente di ridurre i consumi energetici aumentando il flusso luminoso, non utilizza componenti inquinanti (come il mercurio) e consente di realizzare impianti di dimensioni ridotte con una più bassa domanda di smaltimento. Dal punto di vista dell'efficienza produttiva, tale tecnologia consentirebbe all'azienda di ridurre sia il costo energetico che quello di manutenzione e di smaltimento.

Fig. 5.19

Investimenti dedicati al telecontrollo della rete di illuminazione pubblica (anni 2006/2009) e *budget* 2010

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio di Illuminazione pubblica nel Comune di Roma.

5.5.2 Italgas - Distribuzione gas

Il Comitato paritetico per il servizio Gas svolge un'attività di carattere consultivo nei confronti della gestione del servizio e ha lo scopo di consentire un maggior coinvolgimento del Comune nelle principali scelte della società concessionaria. Il comitato esprime pareri contenenti indicazioni relative alla politica tariffaria per incentivare la scelta del gas per gli usi domestici (nei limiti delle regole stabilite dell'AEEG), alla priorità degli investimenti di estensione del servizio alle zone di nuova urbanizzazione e alla determinazione dei contributi e dei noli. I pareri espressi dal Comitato paritetico - anche se unanimi - non sono vincolanti per le parti, che sono tuttavia impegnate alla loro attenta valutazione. La concessione non stabilisce una tempistica predefinita per le riunioni del comitato.

Dietro richiesta dell'Agenzia, il Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana ha prodotto l'attività del Comitato riferita all'anno 2008, ma non quella riferita al 2009 (Tav. 5.11).

Il Comitato si è riunito il 26 febbraio 2009 per fare il punto a consuntivo sugli investimenti di sostituzione della rete in ghisa del 2008 e sul programma 2009, per verificare ed approvare l'aggiornamento della consistenza dei beni a tutto il 2007 e per l'aggiornamento dei contributi per il 2009.

Secondo gli impegni presi con il Comune di Roma, Italgas deve procedere a sostituire tutta la vecchia rete in ghisa e piombo con nuove tubazioni in acciaio

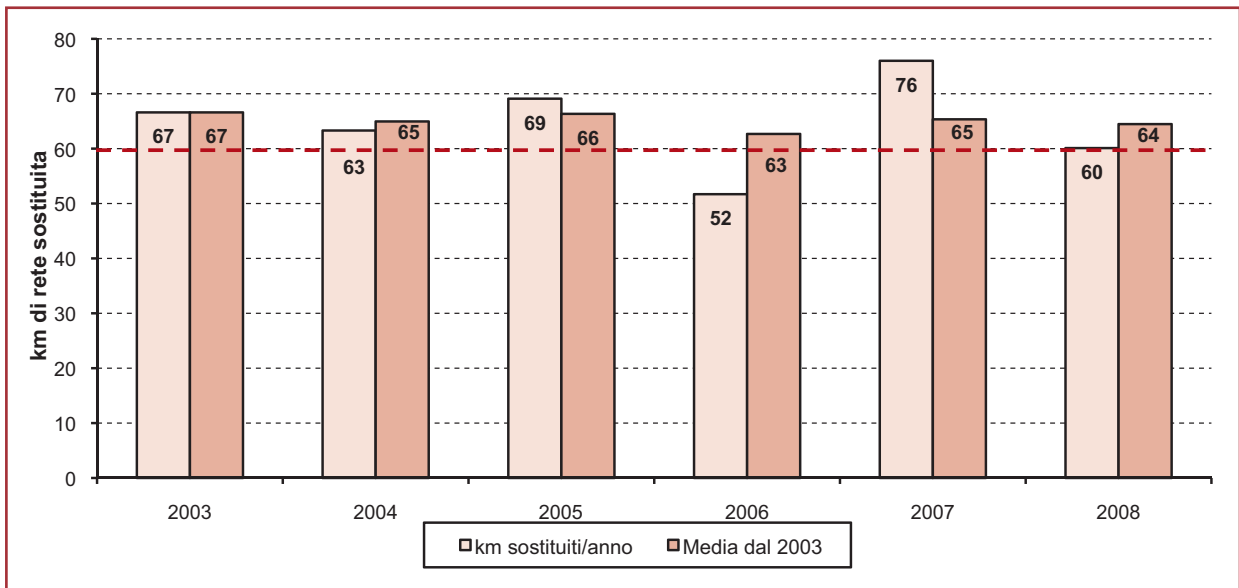
e polietilene, seguendo un programma di sostituzione di 60 km di tubazione l'anno in media. A partire dal 2003 (data di rinnovo dell'impegno) e fino al 2008 tale programma è stato rispettato, per una consistenza complessiva di circa 387 km di rete rinnovata nel periodo (Fig. 5.20): nel 2008 sono stati sostituiti 60,1 km di tubi; contestualmente il Comitato ha preso visione del piano di sostituzione riferito al primo semestre 2009 (42 km già presentati al Dipartimento, mentre il dettaglio dei rimanenti 18 km da sostituire nel secondo semestre non era ancora definito).

La consistenza dei beni è stata aggiornata al 31 dicembre 2007, con determinazione degli impianti da devolvere gratuitamente al Comune di Roma all'atto della cessazione del rapporto convenzionale, che risulta pari in valore al 9,28%. Una Commissione tecnica ha verificato la corrispondenza fra le schede tecniche e lavori effettuati, riscontrando in alcuni impianti anomalie, in seguito eliminate da parte di Italgas.

È stato inoltre approvato dal Comitato l'adeguamento del tariffario, incrementato secondo la variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, che per il 2008 è pari a +3,8%. In una nota, è precisato che i ripristini ed eventuali ponteggi sono addebitati all'utente secondo il costo effettivamente sostenuto, che l'eventuale impiego di scala montante o di autogrù con braccio elevatore è addebitato in base alla tariffa giornaliera indicata per il 2009 e che per interventi complessi al di fuori degli standard il contributo va calcolato di volta in volta in base alla valorizzazione analitica delle opere da eseguire.

Fig. 5.20

Tempistica della sostituzione della rete di distribuzione del gas in ghisa/piombo con tubazioni in acciaio/polietilene da parte di Italgas (km)



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comitato Paritetico per il Servizio Gas nel Comune di Roma.

In sede di Comitato paritetico sono state anche avanzate alcune richieste, che i rispettivi rappresentanti si impegnano a sottoporre all'attenzione delle parti: da parte del Dipartimento viene chiesta a Italgas una particolare attenzione alla fase di ripristino stradale in seguito ai lavori di scavo e viene chiesto di far rientrare nell'ambito della disciplina della realizzazione delle condutture stradali (art. 8 del contratto di concessione) anche le modifiche agli allacciamenti; da parte di Italgas viene chiesto al Dipartimento di modificare la disposizione del Regolamento scavi che

obbliga l'azienda a rispettare una distanza di quattro metri rispetto alle alberature grandi (si parla degli alberi di qualunque genere e specie, con diametro del tronco compreso fra 70 cm e 150 cm), cosa di cui - con le nuove tubazioni in acciaio e polietilene - verrebbe secondo il parere di Italgas a mancare il presupposto.

Quest'ultima richiesta da parte di Italgas, tuttavia, non sembra essere stata recepita nella DCC 105/2009 che ha modificato e integrato il Regolamento scavi.

5.6 Dipartimento Promozione dei servizi sociali e della salute

Il nuovo modello organizzativo della macrostruttura comunale ha confermato nella nuova Struttura centrale di linea ora denominata "14. Promozione dei servizi sociali e della salute" le competenze, tra le altre, in materia di indirizzo e vigilanza sulle funzioni dei gestori dei servizi pubblici nei settori dell'illuminazione votiva cimiteriale (concessione ad Acea), dei servizi funebri e cimiteriali (affidamento ad Ama) e della ge-

stione delle farmacie comunali e di altri servizi di prevenzione socio-sanitaria, attribuiti da Statuto a Farmacap (Tav. 5.13).

In questo settore la situazione di "disordine" amministrativo risulta alquanto critica, sia per la carenza di idonei strumenti di natura contrattuale (Acea e Farmacap), sia per la ritardata attivazione delle attività di controllo demandate al Comitato (Ama).

Tav. 5.13 Contratti di Servizio/Concessioni del Dipartimento Promozione dei servizi sociali e della salute

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
	DGC	scad.		emiss.	anno 2008		anno 2009		erogata
			Rapp.		n. sed.	Rapp.	n. sed.		
Acea s.p.a.									
Illum. votiva cimit.	2264/43 ^(a)	a revoca	no	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.
Ama s.p.a.									
Serv. fun. e cimit.	74/07	31/05/13	2004	n.a.	n.a.	gest.	n.d.	n.d.	n.d.
Azienda Speciale Farmacap									
Farmacie comun.	453/00	5 anni	no	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.
Teleassist. Telesocc.	^(b)	mensile	no	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	no	no

(a) Deliberazione del Governatorato.

(b) Affidato con Determinazione Dirigenziale, nelle more della stipula del CdS.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.6.1 Acea - Illuminazione votiva cimiteriale

Per quanto riguarda il servizio di illuminazione votiva nei cimiteri del Verano, di Prima Porta e di altri minori, la vecchia concessione, risalente al 1943 e confermata in sede di trasformazione di Acea da azienda speciale in società per azioni, non prevede un disciplinare tecnico né tanto meno la nomina di un Comitato; nonostante le numerose richieste formulate, non risulta inoltre che venga svolta una attività di controllo diretta sulla qualità del servizio resa agli utenti da parte degli uffici del Dipartimento.

5.6.2 Ama - Servizi funebri e cimiteriali

La Commissione è stata istituita per la prima volta nel luglio 2008 ed ha iniziato le sue attività a dicembre dello stesso anno; ad oggi è stato possibile disporre dei rapporti trimestrali di Ama sulle attività svolta e sul rendiconto economico, nonché della relazione Ama sulla gestione 2009, mentre la relazione della Commissione per il 2009 non è stata ancora emessa e i dati sulla qualità erogata e percepita previsti da contratto non sono mai stati prodotti.

5.6.3 Farmacap - Farmacie comunali

Per quanto riguarda l'affidamento a Farmacap dei servizi farmaceutici comunali, nonostante le previsioni normative e regolamentari, dall'anno 2006 non è stato più stipulato un nuovo Contratto di Servizio; anche in questo caso, non risulta che venga svolta una attività di controllo diretta sulla qualità del servizio resa agli utenti da parte degli uffici del Dipartimento.

5.6.4 Farmacap - Prevenzione socio - sanitaria

Nell'ambito del progetto "Non più soli", dal 2002 sono stati affidati a Farmacap i due servizi di teleassistenza (contatti telefonici con gli anziani) e di telesoccorso (segnalazione di allarme manuale o automatica). Anche in questo caso, la mancata approvazione di un nuovo Contratto di Servizio ha comportato che l'affidamento, che fino ad agosto 2008 aveva durata bimestrale ed ora solo mensile, sia stato formalizzato sulla base di determinazioni dirigenziali e relative lettere di affidamento.

Il servizio di teleassistenza offre contatti telefonici programmati da parte di una centrale operativa al domicilio dell'anziano per verificarne lo stato di salute. Il servizio di telesoccorso garantisce invece l'installazione di una centralina che collega l'abitazione dell'anziano a una centrale operativa.

Secondo quanto riferito dal Dipartimento, i costi del servizio, che dal 1 gennaio 2008 sono totalmente a carico del Comune di Roma mentre prima erano ripartiti tra questo e Farmacap, hanno subito un notevole aumento nel biennio 2008-2009 e nei primi 9 mesi del 2010; non sono stati forniti tuttavia sufficienti dati quantitativi al riguardo.

Negli anni 2008 e 2009 il numero di utenti è rimasto invariato ed è stato pari a 4.131 utenti per la teleassistenza e 3.338 per il telesoccorso (buona parte degli assistiti usufruisce di entrambi i servizi).

La rendicontazione di Farmacap al Dipartimento, disponibile per i mesi di maggio e luglio 2010 per il te-

lesoccorso e giugno 2010 per la teleassistenza, prevede sia elenchi mensili degli utenti in ordine alfabetico, per Municipio di appartenenza e per data di installazione delle apparecchiature di telesoccorso,

sia una relazione mensile sul servizio. Ad oggi non sono stati ancora predisposti indicatori e sistemi di rilevazione e misurazione della qualità erogata e percepita, relativi al servizio.

5.7 Dipartimento Cultura

Le competenze in materia di indirizzo e vigilanza sulle funzioni dei gestori dei servizi pubblici nei settori della gestione degli spazi espositivi Scuderie del Quirinale e Palazzo delle Esposizioni (affidamento all'Azienda Speciale Palaexpò), della gestione dell'auditorium Parco della Musica (attribuita alla Fondazione Musica per Roma) e della convezione con l'Accademia nazionale di Santa Cecilia (Tav. 5.14), sono state confermate nella nuova struttura centrale di linea adesso denominata "15. Dipartimento Cultura".

L'approvazione in fase terminale dell'anno di riferi-

mento dei contratti relativi a Palaexpò e Musica per Roma, determinata sostanzialmente dal ritardo dell'iscrizione in bilancio delle somme necessarie alla copertura dei costi di servizio, ha reso – ad avviso del Dipartimento – inopportuna ed inefficace la nomina dei due Comitati che, per definizione, devono operare il monitoraggio dell'attività nel corso della gestione stessa. Il Dipartimento ha pertanto effettuato i necessari controlli di ufficio sull'attività svolta e documentata dai consuntivi presentati dai gestori a chiusura di ciascun esercizio, mentre non è stato possibile procedere ai sopralluoghi previsti da contratto.

Tav. 5.14 Contratti di Servizio del Dipartimento Cultura

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
	DGC	scad.		anno 2008		anno 2009		erogata	percep.
			Rapp.	n. sed.	Rapp.	n. sed.			
Azienda Speciale Palaexpo									
Palazzo Esposizioni	399/09	31/12/09	2008	n.a.	n.a.	gest.	n.a.	no	si (2009)
Fondazione Musica per Roma									
Parco della Musica	368/09	31/12/09	2009	gest.	n.a.	gest.	n.a.	parz.	no
Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia									
Parco della Musica	56/08 ^(a)	31/12/10	no	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.d.	si (2009)

(a) Convenzione approvata con deliberazione adottata dal Commissario straordinario, con i poteri del Consiglio Comunale.
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.7.1 Palaexpò - Palazzo delle Esposizioni

Oltre alla relazione del gestore sull'andamento dei costi e ricavi per l'anno 2009, l'unico documento trasmesso all'Agenzia riguarda una *customer satisfaction* effettuata su un campione di 908 individui di età apparente oltre i 15 anni, che hanno compilato il questionario a fine visita in maniera autonoma presso il Palazzo delle Esposizioni tra novembre 2008 e gennaio 2009 (in occasione delle mostre *Etruschi, Bill Viola e Praga*).

L'indagine prima definisce il profilo del campione dei visitatori e successivamente indaga sulla percezione della qualità dei servizi e delle mostre visitate. Di seguito elenchiamo le maggiori evidenze:

- come spesso accade (tra l'altro nelle stesse indagini dell'Agenzia e di Zètema) le donne sono maggioritarie (57%) rispetto agli uomini nelle visite, mentre la fascia d'età maggiormente rappresentata, con poco più del 43%, è tra 25-44 anni;
- il 93% dei visitatori del Palazzo delle Esposizioni (di seguito, PdE) ha dichiarato essere italiano (per

il Sistema Musei Civici, Zètema stima i visitatori italiani in circa il 48% (vedi oltre) e l'Agenzia³ circa il 52%).

- la fruizione, come di consueto, è prevalentemente legata all'istruzione elevata (62% di laureati e 32% di diplomati).

La *customer satisfaction* non prevede il calcolo di una media dei voti espressi (come invece avviene per Zètema), ma solo la percentuale per ciascuna classe di risposta. Alla richiesta di dare un giudizio complessivo alla visita, il 38% è molto soddisfatto, il 49% abbastanza soddisfatto, il 9% poco soddisfatto e il 4% per niente soddisfatto.

Provando ad ipotizzare una valorizzazione dei giudizi qualitativi, assegnando 0 a "per niente soddisfatto", 1 a "poco soddisfatto", 2 a "abbastanza soddisfatto" e 3 a "molto soddisfatto", il giudizio complessivo medio che i visitatori intervistati assegnano al Palazzo delle Esposizioni è 2,32 che risulterebbe quindi essere ampiamente positivo, sebbene inferiore al giudizio sull'esperienza generale assegnato alla maggioranza dei musei del Sistema Musei Civici (vedi oltre Fig. 5.21).

5.7.2 Musica per Roma - Parco della Musica

I rendiconti consuntivi sul rispetto del Contratto di Servizio di Musica per Roma (anni 2008 e 2009) prevedono il raggiungimento di standard (definiti come risultati attesi) per i seguenti servizi: accesso al pubblico, accoglienza, antincendio, vigilanza, soccorso medico, pulizia, biglietteria, web e comunicazione, culturale e commerciale, mostre e visite guidate, visitatori e spettatori, informazione, merchandising, assistenza agli eventi, ricavi affittanze, capacità di autofinanziamento e ricavi.

Nel 2008 tutti i risultati attesi sono stati raggiunti, tranne che per:

- occupazione degli spazi strategici per eventi commerciali (obiettivo atteso tra il 10% e il 15%, risultato conseguito pari all'8%);
- apertura dell'Auditorium Arte (obiettivo atteso di 180 giorni, risultato conseguito pari a 142 giorni);
- visitatori dell'Auditorium Arte (obiettivo atteso di 25.000, risultato conseguito pari a 11.300);
- media spettatori della Sala Santa Cecilia (obiettivo atteso di 1.600, risultato conseguito pari a 1.541);
- media spettatori della Sala Petrucci (obiettivo atteso di 400, risultato conseguito pari a 395).

D'altro canto, sempre nel 2008, i risultati raggiunti

spesso superano di molto il risultato atteso, come nel caso di:

- visitatori giornalieri sito web (obiettivo atteso di minimo 1.500, risultato conseguito pari a 2.860);
- eventi commerciali e culturali (obiettivo atteso di minimo 750, risultato conseguito pari a 1.175);
- citazioni su stampa (obiettivo di 375 al mese, risultato 542);
- ricavi da affittanze (obiettivo di 700.000 euro, risultato 961.964 euro);
- autofinanziamento (obiettivo del 48%, risultato 65%).

Passando al *report* 2009, emerge subito sia che il servizio guardaroba non è più presente, sia che l'orario di apertura degli sportelli informativi e di accoglienza (previsto dal Contratto di Servizio a partire dalle ore 10 del mattino) è garantito invece a partire dalle ore 11. La vigilanza armata negli orari di chiusura invece che da 5 persone (come da CdS) è garantita da 4 persone.

I punti di forza permangono:

- i visitatori giornalieri del sito web, che passano da 2.860 (2008) a 3.256 (2009);
- gli eventi commerciali e culturali diminuiscono leggermente rispetto al 2008 (da 1.175 a 1.102) ma restano nettamente superiori all'obiettivo del CdS di 705;
- l'obiettivo di 375 citazioni su stampa al mese viene ampiamente raggiunto, anche se il risultato del 2009 passa da 437 citazione, a fronte delle 542 del 2008;
- l'obiettivo di 700.000 euro di ricavi da affittanze viene abbondantemente raggiunto, anche se il risultato 961.964 euro del 2008 cala sino ai 920.110 del 2009;
- l'autofinanziamento (obiettivo del CdS del 48%), passa da un risultato del 65% nel 2008 al 66% nel 2009.

Il report sui "*Risultati attività e reclami 2009*" evidenzia inoltre che:

- il numero di visitatori dell'Auditorium Arte, anche se migliora rispetto al 2008 (passando da 11.300 a 13.500), non raggiunge comunque l'obiettivo che nel 2009 era stato fissato non in 25.000 visitatori come nel 2008, bensì in 15.000.
- il numero di eventi totali è calato in un anno del 6% (da 1.175 a 1.102);
- il tasso di occupazione medio delle sale è calato del 10%, dal 87% a 77%;
- gli spettatori totali sono calati del 16% da 1.177.024 a 993.092;

³ Relazione annuale 2007-08, Indagine sulle caratteristiche dei fruitori dei teatri e dei visitatori museali, Fig. 8.19.

- i partecipanti a congressi e convegni sono scesi di quasi il 20%, da 81.450 a 65.280;
- i ricavi del 2009 sono stati di 29.239.585 euro (di cui 10.058.333 di contributi pubblici) e sono diminuiti del 5% rispetto al 2008; contestualmente anche i costi sono diminuiti (da 30.383.310 a 28.685.165 euro) garantendo così il 66% di autofinanziamento nel 2009, con un incremento dell'1% rispetto al 2008.

5.7.3 Santa Cecilia - Parco della Musica

Nell'ambito della nuova convenzione stipulata tra Comune di Roma, Fondazione Musica per Roma e Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia, valevole per le stagioni 2008-2009, 2009-2010 e 2010-2011, è stata prevista la costituzione di una Cabina di Regia che, oltre a occuparsi delle questioni attinenti il miglior andamento e sviluppo del Parco della Musica (politiche della mobilità, servizi di accoglienza al pubblico), ha il compito di monitorare l'attuazione generale della Convenzione.

Il bilancio di missione di Santa Cecilia ha l'obiettivo di superare i limiti informativi della mera rendicontazione contabile e di accrescere il grado di coinvolgimento degli *stakeholders*. Il documento sintetizza le attività e i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio 2009, evidenziando sia il valore economico, sia quello culturale e sociale delle iniziative realizzate.

Sul piano economico l'Accademia di Santa Cecilia presenta alcuni indici di performance (dati del 2008) confrontati con la media delle 13 fondazioni lirico - sinfoniche italiane; le principali evidenze indicano che:

- l'incidenza media dei contributi pubblici sul totale delle entrate è del 54% (64% per la media delle 13 fondazioni lirico - sinfoniche);
- l'incidenza media dell'apporto dei soci privati sulle entrate totali è del 18% (media 8,5%);
- l'incidenza media delle entrate proprie sulle entrate totali è del 28% (media 20%).

Nel 2009, come si evince dalla Tav. 5.15, è stata rag-

giunta la parità nelle fonti di finanziamento tra pubbliche (FUS e altri contributi pubblici) e private (soci privati, ricavi da biglietteria e altri ricavi); percentualmente in crescita i contributi del FUS e degli altri ricavi, mentre calano - rispetto al 2008 - gli altri contributi pubblici. L'Accademia ha inoltre aumentato sia le sponsorizzazioni, passando dal 16% (2008) al 25% (2009), sia i contributi da privati, che in un anno sono aumentati dal 4% al 5%; nello stesso periodo i contributi pubblici sono diminuiti dall'80% al 70%.

Le politiche dei prezzi sono volte ad attrarre un pubblico giovane (abbonamento al 50% del prezzo per gli under 30) e a fidelizzare gli appassionati (limitatissimi aumenti negli ultimi 7 anni), arrivando così a un riempimento medio delle sale prossimo all'80%. Interessanti anche le iniziative volte a creare:

- un'offerta integrata con l'abbonamento trasversale *Dal Vivo* che prevede 5 concerti a Santa Cecilia, 5 spettacoli al Teatro Eliseo e 5 entrate al Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale;
- un'offerta innovativa, ad esempio, con *I salotti del Venerdì* che coniugano le spiegazioni di un musicologo e di un enologo per la degustazione di un vino durante il concerto;
- un'offerta intelligente, con il *Babysitting musicale* fruibile durante alcuni concerti.

La *customer satisfaction* realizzata sui soli abbonati alla stagione 2008-2009, ha interessato la qualità del cartellone, delle rappresentazioni e dei programmi in sala, il costo dell'abbonamento e i servizi di biglietteria, accoglienza, di sala, guardaroba, disabili, prenotazione taxi e bar. Gli intervistati molto/abbastanza soddisfatti variano tra il 61,5% (costo abbonamento) e il 96,3% (qualità rappresentazioni). Tra gli aspetti critici emergono il bar, il servizio di prenotazione taxi, il costo dell'abbonamento e la mobilità interna apprezzate comunque da circa il 60% degli abbonati intervistati, mentre le eccellenze, oltre a quelle già indicate, sono sia il servizio di accoglienza sia la qualità del cartellone.

Tav. 5.15 Fonti di finanziamento dell'Accademia Nazionale di Santa Cecilia

Variabili	2006	2007	2008	2009
Fondo Unico dello Spettacolo (FUS)	30%	29%	31%	33%
Altri contributi pubblici	22%	20%	23%	17%
Soci privati	12%	16%	18%	17%
Ricavi biglietteria	20%	17%	17%	16%
Altri ricavi	16%	19%	11%	17%
Totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: Bilancio di missione 2009 dell'Accademia Nazionale di Santa Cecilia.

5.8 Sovrintendenza Comunale, Dip. Cultura e Dip. Turismo

La società Zètema Progetto Cultura s.r.l. ha avuto dall'Amministrazione comunale l'affidamento diretto della gestione e valorizzazione del Sistema Musei Civici, dei siti archeologici, monumentali e del patrimonio storico-artistico di pertinenza della Sovrintendenza Comunale, la gestione degli spazi culturali di pertinenza del Dipartimento "15. Cultura", la valorizzazione

e la riqualificazione delle Ville Storiche e del patrimonio ambientale di pertinenza dell'Amministrazione Comunale, oltre all'organizzazione e gestione di eventi ed infine la gestione del Sistema di Informazione Turistico Culturale (SIT), di competenza del Dipartimento "16. Turismo" (Tav. 5.8).

Tav. 5.16 Contratti di Servizio della Sovrintendenza Comunale, insieme al Dip. Cultura e al Dip. Turismo

Azienda e Contratto di servizio	Contratto di servizio		Carta dei Servizi	Comitato paritetico di vigilanza				Rilevazioni qualità	
	DGC	scad.		emiss.	anno 2008		anno 2009		erogata
			Rapp.		n. sed.	Rapp.	n. sed.		
Zètema Progetto Cultura s.r.l.									
Settore cultura	10/08	31/12/11	2010 ^(a)	si	11	si	11	si	si

(a) In fase di pubblicazione (cfr. Par. 6.4.2).

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati dell'Amministrazione Comunale.

5.8.1 Zètema - Settore cultura

La documentazione relativa alle attività svolte dalla Commissione per il 2008 e 2009 (report annuali, verbali, dati di qualità erogata e percepita) è stata resa disponibile all'Agenzia in maniera completa e senza alcuna difficoltà.

Le Relazioni di Zètema per le annualità 2008 e 2009 descrivono le attività svolte dal gestore in ottemperanza al CdS, i monitoraggi sulla qualità, le indagini di *customer satisfaction* e le azioni messe in opera per ovviare o superare le criticità. I dati che vengono utilizzati e commentati in tali relazioni, traggono tra l'altro origine da alcune indagini di qualità effettuate da Zètema in relazione ai servizi gestiti.

Rispetto alla qualità percepita, il Contratto di Servizio prevede che ciascuna delle variabili (aspetti del servizio) indagata dalla *customer satisfaction* raggiunga un valore minimo pari a 1,8 (in una scala da 0 = pessimo e 3 = ottimo) e un valore obiettivo - a fine contratto - di 2,1; ma non si specifica quali aspetti (ossia quali servizi) debbano essere indagati nelle indagini stesse.

Le variabili scelte dal gestore per le customer sono: segnaletica esterna, orari di apertura, personale della

biglietteria, accoglienza, guardaroba, personale in sala, segnaletica interna, audioguide, supporti informativi, supporti digitali, pulizia, pulizia servizi igienici, scelta libri, scelta oggettistica, caffetteria, esperienza generale.

La media dei voti delle diverse variabili per ogni museo, ottenuta nelle indagini di *customer satisfaction del Sistema Musei Civici 2008 e 2009* (Fig. 5.21), permette una visione d'insieme, dalla quale si evince che benché la percezione della qualità da parte dei visitatori sia diminuita nel 2009 (con la sola eccezione dell'Ara Pacis, di Massenzio, del Museo in Trastevere e del Casino delle Civette), i valori riscontrati permangono comunque superiori sia al valore minimo fissato dal Contratto di Servizio (1,8) sia al valore obiettivo da raggiungere entro fine gestione e pari a 2,1⁴.

I risultati relativi ai singoli fattori evidenziano come siano quasi sempre stati raggiunti sia gli obiettivi minimi del CdS, sia gli obiettivi dopo un biennio di gestione; i problemi (comunque limitati) si evidenziano nella segnaletica esterna, negli orari di apertura, nei supporti informativi, nella scelta di libri e oggettistica e, in lieve misura, nella segnaletica interna.

Le variabili più critiche sono:

- la segnaletica esterna che diminuisce per il Museo

⁴ Il Contratto di Servizio richiede che ogni variabile risulti maggiore o uguale ai valori obiettivo indicati e non solo il valore medio per ogni museo.

della Civiltà Romana (passando da un voto 1,88 a 1,73), il Museo delle Mura (da 2,22 a 1,91), il Planetario (da 1,98 a 1,65), mentre il Casino Nobile e il Casino delle Civette migliorano ma i valori restano bassi (rispettivamente da 1,95 a 2,17 e da 0,53 a 1,98);

- gli orari di apertura, il cui giudizio cala ovunque meno che al Museo dell'Ara Pacis e al Museo delle Mura (significativa la diminuzione al Museo della Civiltà Romana, dove passa da 1,90 a 1,75 e al Casino delle Civette, da 2,94 a 2,00);
- la segnaletica interna, soprattutto ai Musei Capitolini (da 2,10 a 1,81) e alla Villa di Massenzio che nel 2009 ha un giudizio pari a 1,21 (il dato del 2008 non è disponibile);
- la scelta dei libri nel bookshop, il cui giudizio cala al Museo della Civiltà Romana passando da 2,66 a 2,07, mentre il valore del Macro Future nel 2009 è pari a 1,64 (il dato del 2008 non è disponibile);
- la scelta dell'oggettistica nei negozi (rilevata solo nel 2009) che è pari a 2,09 al Museo della Civiltà Romana, 2,06 al Museo Bilotti e 1,63 al Macro Future.

D'altro canto al Museo di Roma in Trastevere il giudizio sul guardaroba passa da 1,41 nel 2008 a 3,00 nel 2009 (anche se negli altri musei diminuisce, seppure di poco), così come le audio guide, il cui valore diminuisce ai Musei Traianei e al Museo Barracco (restando però sempre sopra 2,1), ma migliora leggermente al Museo dell'Ara Pacis e ai Musei Capitolini (da 2,05 a 2,13) mentre migliora nettamente al Casino Nobile e al Casino delle Civette (rispettivamente da 1,69 a 2,33 e da 1,56 a 2,89).

Se la media dei voti è volta a valutare la qualità del servizio "attorno" alle opere del museo, la valorizzazione dell'esperienza generale valuta il museo come un tutt'uno.

L'esperienza generale della visita (Fig. 5.21) risulta sempre superiore alla media dei voti (ad eccezione del Museo delle Mura e, per il solo 2009, il Bilotti e Museo Civico di Zoologica), benché anch'essa sia in quasi sempre in diminuzione nel 2009 rispetto al 2008 (eccezioni, Ara Pacis, Museo delle Mura e Museo in Trastevere); in alcuni casi la diminuzione 2009-2008 è stata anche piuttosto consistente (Bilotti, Museo Civico di Zoologia, Casino Nobile).

Oltre che sul Sistema Musei Civici, Zètema effettua indagini di *customer satisfaction* delle manifestazioni

e degli altri spazi culturali che è chiamata a gestire, i cui risultati sono così sintetizzabili:

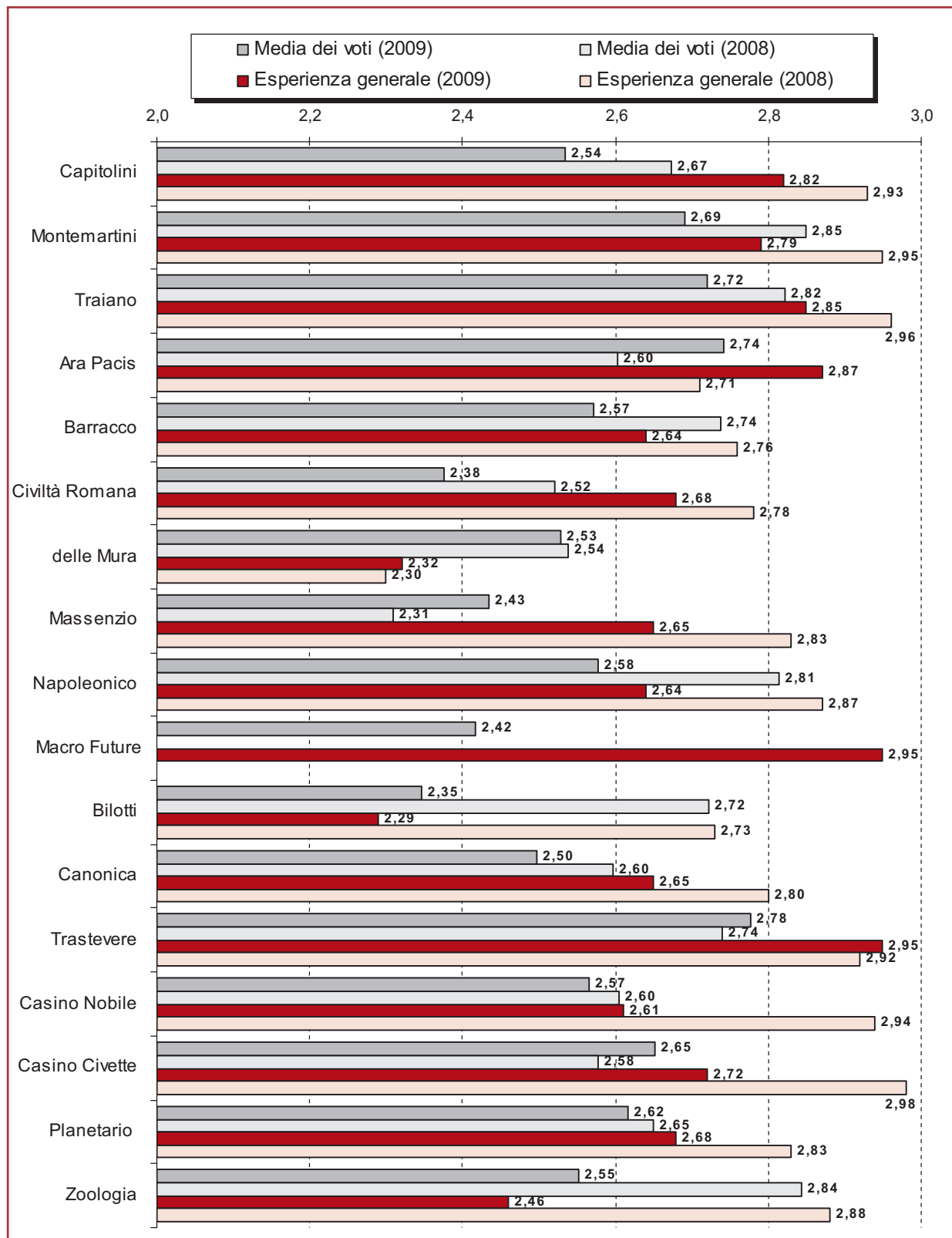
- *Festival delle letterature*: media dei voti 2,33, esperienza generale 2,49, il 52% degli intervistati è molto soddisfatto, il 68% reputa che la presenza degli autori dei libri e opere presentate sia il fattore di maggiore attrazione, l'81% è romano, oltre la metà dei fruitori ha tra 40 e 65 anni e nessuno meno di 18;
- *Silvano Toti Globe Theatre*: media dei voti 2,12, esperienza generale 2,56, il 53% degli intervistati è molto soddisfatto, il 38% è la prima volta che va in quel teatro, nessuno spettatore sotto i 20 anni, circa il 75% tra 20 e 40 anni;
- *Casa dei Teatri*: media dei voti 2,34, esperienza generale 2,48, il 53% degli intervistati è molto soddisfatto, il 49% ha il diploma, il 47% almeno la laurea, la fascia d'età tra 19 e 34 anni rappresenta il 58% dell'utenza;
- *Casa della memoria e della storia*: media dei voti 2,52, esperienza generale 2,75, il 75% degli intervistati è molto soddisfatto, il 24% ha il diploma, il 71% almeno la laurea, la fascia d'età oltre 45 anni rappresenta il 64% dell'utenza;
- *Casa delle letterature*: media dei voti 2,29, esperienza generale 2,52, il 54% degli intervistati è molto soddisfatto, il 55% ha il diploma, il 44% almeno la laurea, la fascia d'età tra 19 e 34 anni rappresenta il 77% dell'utenza e il 60% sono studenti.

Tutte le indagini relative alle "Case" sono state effettuate nell'arco di una settimana nei mesi di novembre-dicembre, su un campione di visitatori pari a circa il 40% dei fruitori totali nel periodo (circa 100-140 interviste). Il periodo di rilevazione per il *Festival delle letterature ed il Globe Theatre* è stato invece più ampio, ma ha interessato percentualmente un minor numero di spettatori.

Nel 2008 Zètema ha inoltre pubblicato i risultati della *customer satisfaction sul contact center 060608* effettuata con tecnica CATI dal 28 maggio al 3 giugno dello stesso anno. Gli intervistati sono utenti del *contact center* cui è stata somministrata l'intervista al termine del contatto telefonico con lo 060608. I risultati indicano un giudizio di eccellenza per questo servizio, anche per tipologie di utenti (alto reddito, alta istruzione) per i quali è ravvisabile una maggiore aspettativa nella qualità del servizio; il 43% degli intervistati dichiara di usare assiduamente il *contact center*.

Fig. 5.21

Indagini di customer satisfaction svolte da Zètema sul Sistema Musei Civici



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Zètema.



Il Profilo dei visitatori dei musei e delle mostre del Sistema Musei Civici (2005-2009) di Zètema può essere messo a confronto con l'indagine dell'Agenzia⁵ sulle caratteristiche dei visitatori museali (benché quest'ultima indagine si basi su un numero di interviste minore e possa risultare meno rappresentativa):

- la suddivisione nella provenienza dei visitatori tra italiani e stranieri è leggermente diversa (Zètema stima il 43% di italiani mentre l'Agenzia aveva stimato il 48%);
- nelle due indagini le femmine risultano essere maggioritarie, con il 56-57% delle visite;
- l'occupazione dei visitatori mostra valori diversi per quasi tutte le categorie ad eccezione delle casalinghe (4%) e dei disoccupati (1%), mentre diversi sono sia gli occupati dipendenti (33% per Zètema, 42% per l'Agenzia), sia gli occupati indipendenti (10% contro 18%), sia gli studenti (31% contro 21%), sia i pensionati (19% contro 14%).

Il *Report 2009 dei reclami ricevuti* è suddiviso tra Sistema Musei Civici (712 moduli, di cui 482 reclami, 100 segnalazioni, 84 suggerimenti e 40 elogi), Servizio di Informazione Turistica (105 reclami) e *contact center* (105 tra reclami e segnalazioni, di cui però solo 60 relative ad attività svolte da Zètema) e solo 20 per gli spazi del Dipartimento Cultura (tra cui Sala Santa Rita e Globe Theatre).

I reclami per i musei sono diminuiti del 21% in un anno, per i PIT sono diminuiti del 32% e per il *contact center* sono aumentati del 91% (ma solo del 5% per i servizi di Zètema). Plausibilmente con la crescita della fruizione dello 060608, sono anche sensibilmente aumentati i reclami.

Rispetto all'obiettivo di risposta ai reclami, indicato della Carta dei Servizi in 30 giorni, essa avviene mediamente in 12 giorni per i musei, 19 per i PIT e 2 per il *contact center*.

Interessante notare che mentre nei musei il 71% di coloro che hanno formulato reclamo è romano, il 15% italiano e il 14% straniero, nei PIT 16% è romano, 22% italiano e 62% straniero e per lo 060608 il 34% è romano, il 24% italiano e il 47% straniero.

Sulla base delle indagini sopra illustrate, dei dati forniti dal gestore e delle verifiche dirette, la Commissione produce una relazione di fine anno dettagliando le sue conclusioni in merito al rispetto del CdS.

Le due *Relazioni annuali della commissione interdipartimentale di monitoraggio e controllo* sia dell'anno 2008, sia 2009, approvano di fatto le risultanze delle

relazioni di Zètema (tra cui anche le azioni messe in campo a seguito di criticità rilevate nelle *customer* degli anni passati) e stimola il gestore con una serie di consigli volti al miglioramento nell'erogazione del servizio.

Limitatamente agli aspetti connessi al rispetto degli obblighi contrattuali, per l'anno 2008 tutti gli indicatori della Carta dei Servizi raggiungono o superano l'obiettivo prefissato, ad eccezione del "monitoraggio e manutenzione ordinaria dei servizi di supporto alla Sovraintendenza" (standard 100%, risultato 90%), "formazione risorse umane del Sistema Musei Civici" (obiettivo 5.000 ore, risultato 4.300 ore, pari all'85%), "tempi di risposta a reclami e segnalazioni del Sistema Musei Civici" (obiettivo 100% entro 30 giorni, risultato 96%) e dei "tempi di risposta a reclami e segnalazioni dei PIT" (obiettivo 100% entro 30 giorni, risultato 90%).

Da evidenziare il dato della *customer* sulle "visite didattiche del Sistema Musei Civici", con un giudizio pari a 1,9 da parte degli studenti (di poco superiore allo standard di 1,8 ma inferiore al valore obiettivo di 2,1 da raggiungere a fine contratto), mentre lo stesso indicatore raggiunge il valore di 2,8 per i professori accompagnatori.

Per l'anno 2009, la relazione della Commissione evidenzia il pressoché completo rispetto degli standard contrattuali per tutti gli indicatori considerati, pur permanendo la leggera criticità dei "tempi di risposta a reclami e segnalazioni dei PIT" (obiettivo 100% entro 30 giorni, risultato 87%).

Relativamente alle analisi e proposte formulate dalla Commissione, partendo dalla constatazione che il Sistema Musei Civici dipende fortemente dai flussi turistici, essa raccomanda di incrementare le azioni di collegamento con il territorio, in quanto una maggiore sinergia con scuole, biblioteche, spazi culturali e soggetti locali può stimolare la prima visita al museo e una successiva fidelizzazione. Viene sottolineato anche il positivo sforzo del gestore nel settore della comunicazione (riconoscibilità del logo Sistema Musei Civici, presenza del gestore alle fiere turistiche per contattare gli operatori del settore, ecc). La Commissione inoltre consiglia un *benchmarking* internazionale per adeguare i nostri standard alle migliori best practice rilevate, benché passi avanti importanti si siano già fatti, per esempio istituendo un unico referente (Zètema) nella gestione dell'informazione al cittadino e al turista (tramite il sito e il *contact center* 060608, i PIT e il resto dei servizi intergrati nel Si-

⁵ Relazione annuale 2009, Indagine sulle caratteristiche dei fruitori dei teatri e dei visitatori museali, Par. 8.4.2.

stema informativo turistico), realizzando un miglioramento in efficacia ed in efficienza.

Nel 2009 è inoltre emersa la necessità di rimodulare il servizio di custodia in alcune sedi museali, scarsamente frequentate i determinati orari / periodi dell'anno. Le due ipotesi formulate potrebbero portare o

alla introduzione della visita di gruppo accompagnata, anche su prenotazione, oppure, sulla base di una più attenta analisi dei flussi di visitatori per fascia oraria, alla introduzione di orari di apertura ridotti, mantenendo l'attuale modello di custodia su postazioni fisse.

6. L'attività svolta

6.1 Premessa

Le funzioni ed i compiti che il Consiglio Comunale ha assegnato all'Agenzia sono essenzialmente contenuti nella deliberazione n. 39/2002, così come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 212/2007 (di seguito, delibera istitutiva), e dalla deliberazione n. 20/2007 (di seguito, DCC 20/2007) sulle Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma ed i soggetti erogatori di servizi pubblici. Anche il Regolamento del Consiglio Comunale¹ (di seguito, Regolamento) disciplina l'attività dell'Agenzia dedicandole uno specifico articolo, il n. 111, nel quale viene tra l'altro prevista una relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta da inviare al Consiglio Comunale. Lo stesso articolo prevede inoltre la possibilità per il Presidente del Consiglio Comunale di disporre l'audizione dell'Agenzia ovvero di richiederle l'esame di particolari aspetti legati alla organizzazione, alla gestione e all'erogazione dei servizi pubblici locali. Analoga facoltà di richiedere l'audizione dell'Agenzia è altresì riconosciuta, ai sensi dell'art. 95, comma 3 del citato Regolamento, alle Commissioni Consiliari Permanenti.

Il ruolo assegnato all'Agenzia è quello contenuto nell'art. 1 della delibera istitutiva: svolgere funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali, nonché di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale. Per svolgere adeguatamente questo suo compito di supporto, l'Agenzia studia anche l'evoluzione dei singoli servizi e verifica periodicamente il positivo riscontro degli utenti mediante indagini e sondaggi di mercato.

Di particolare rilevanza è inoltre il ruolo che la DCC 20/2007 attribuisce all'Agenzia in tema di Contratti

di servizio e relative linee guida. In entrambi i casi l'Agenzia è infatti chiamata ad esprimere un proprio preventivo parere, obbligatorio ma non vincolante, analogamente a quanto avviene per i Consigli Municipali, oltre a quello delle competenti Commissioni Consiliari previsto dall'art.51 del Regolamento.

Per quanto concerne, in particolare, il parere reso in occasione dell'approvazione del Contratto di servizio, occorre evidenziare come, trattandosi di un provvedimento di competenza della Giunta, il Consiglio Comunale non può di fatto esprimersi su di esso se non indirettamente attraverso il parere dell'Agenzia. È anche per questo motivo che è indispensabile per l'Agenzia avere un rapporto continuo e collaborativo con il Consiglio Comunale in modo da svolgere nella maniera più proficua il ruolo di supporto che le è stato assegnato.

Nei paragrafi che seguono verrà illustrata l'attività che l'Agenzia ha svolto nel periodo da novembre 2009 (presentazione della precedente Relazione) a settembre 2010, organizzata a seconda del tipo di pubblicazione: monitoraggi, studi e analisi, pareri e segnalazioni. Inoltre si presenterà brevemente l'attività di comunicazione, istituzionale e non, che l'Agenzia ha curato per offrire uno strumento informativo ai cittadini ed uno strumento tecnico-operativo per gli addetti ai lavori e per gli amministratori locali.

In conclusione si accennerà al processo partecipativo avviato con le Associazioni degli utenti e dei consumatori. Il progetto ha condotto a condividere alcuni importanti documenti che sono stati successivamente presentati all'Amministrazione comunale o ai soggetti gestori dei servizi.

¹ Deliberazione n.100/2002 e ss.mm.ii.

6.2 Monitoraggi

Uno dei compiti che il Consiglio Comunale ha attribuito all'Agenzia con la delibera istitutiva è quello di analizzare le modalità di erogazione dei servizi anche al fine di procedere alla verifica della corrispondenza fra i livelli dei parametri di servizio ed il livello effettivamente erogato (art. 4). In aderenza a questa previsione, l'Agenzia ha realizzato le attività di seguito indicate:

6.2.1 Qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea nel Comune di Roma (marzo 2010)

A marzo 2010 è stato elaborato il primo monitoraggio periodico sulla qualità del servizio elettrico a Roma, riguardante le schede di proprietà e redditività delle due società che erogano il servizio elettrico ai clienti romani (Acea Distribuzione e AceaElectrabel Elettricità), la descrizione della nuova struttura *call center* di AceaElectrabel Elettricità, il *benchmarking* sulla qualità dei *call center* dei venditori di energia riferito al primo semestre 2009 e l'aggiornamento degli indicatori di qualità commerciale 2008/07 per Acea Distribuzione e AceaElectrabel Elettricità.

Complessivamente, AceaElectrabel Elettricità ha migliorato la sua posizione nella graduatoria di qualità dei *call center*, avvicinandosi alla media delle grandi imprese, registrando una buona soddisfazione dei clienti riguardo alla capacità di risolvere i problemi e rispettando i tempi standard di attesa. Anche sul fronte della qualità commerciale, l'azienda romana ha registrato sensibili miglioramenti (soprattutto riguardo all'utenza domestica), anche se ancora non vengono rispettati gli standard nazionali stabiliti dall'Autorità per l'energia.

Tutti ampiamente rispettati, invece, gli standard di qualità commerciale di responsabilità di Acea Distribuzione.

6.2.2 Monitoraggio dei servizi pubblici locali e utenti disabili: la metropolitana di Roma (marzo 2010)

Sulla base della normativa vigente, e della crescente attenzione verso l'accessibilità dei servizi pubblici, ormai da qualche anno l'Amministrazione comunale e le aziende che gestiscono il trasporto pubblico a Roma hanno avviato un graduale pro-

cesso di riduzione delle barriere architettoniche sui mezzi pubblici, con l'obiettivo di favorire una mobilità sicura e almeno in parziale autonomia ai disabili motori e sensoriali. In particolare, l'accessibilità attuale della metropolitana è il risultato di progressivi interventi per l'adeguamento di parcheggi, stazioni e vetture volti a recuperare le carenze strutturali per i disabili motori e sensoriali.

In questo quadro, il monitoraggio dell'Agenzia ha riguardato le condizioni di accessibilità sulle sole stazioni delle linee A e B della metropolitana dichiarate dal gestore accessibili alle diverse categorie di disabilità, nonché su un campione di vetture, da parte delle persone a ridotta capacità motoria, visiva e uditiva. L'analisi e l'insieme dei giudizi forniti in ogni ambito di indagine hanno contribuito alla definizione della valutazione finale delle stazioni, espressa in una scala di valori che va dall'insufficienza (nel caso di inaccessibilità) a una valutazione ottima nel caso di assenza di elementi che impediscono l'accesso ai disabili.

Nelle stazioni della linea A la vetustà rende difficile apportare modifiche che ne permettano l'utilizzo a pieno a un utente disabile, soprattutto per le stazioni centrali (escluse dal monitoraggio perché non dichiarate accessibili da Atac, insieme al capolinea di Anagnina). Per i disabili motori, nessuna stazione della linea A ha comunque raggiunto il livello di giudizio "ottimo" per l'assenza di servizi igienici o di parcheggi, o per i percorsi inadeguati; la valutazione migliore riguarda il tratto più recente da Cipro a Battistini, oltre a Furio Camillo (Fig. 6.1). Nota a parte va fatta per Manzoni, stazione completamente rinnovata ma non ancora completamente agibile per la mancata messa in funzione dell'ascensore, e quindi dichiarata inaccessibile. La mobilità autonoma di ciechi e ipovedenti è invece solo mediocre, con l'unica eccezione di Manzoni, nonostante gli interventi a loro beneficio siano molto meno invasivi rispetto ai disabili motori, e molto più facili da realizzare; spicca in particolare l'insufficienza di Valle Aurelia, dovuta alla persistente mancanza di mappa tattile nonostante la stazione sia dichiarata accessibile da Atac.

La linea B beneficia di una realizzazione o ristrutturazione più recente rispetto alla A, e per questo rispetta in maniera più esaustiva le normative che conducono ad una completa accessibilità e fruibilità dei servizi (Fig. 6.2). Per la disabilità motoria, 7 stazioni hanno valuta-

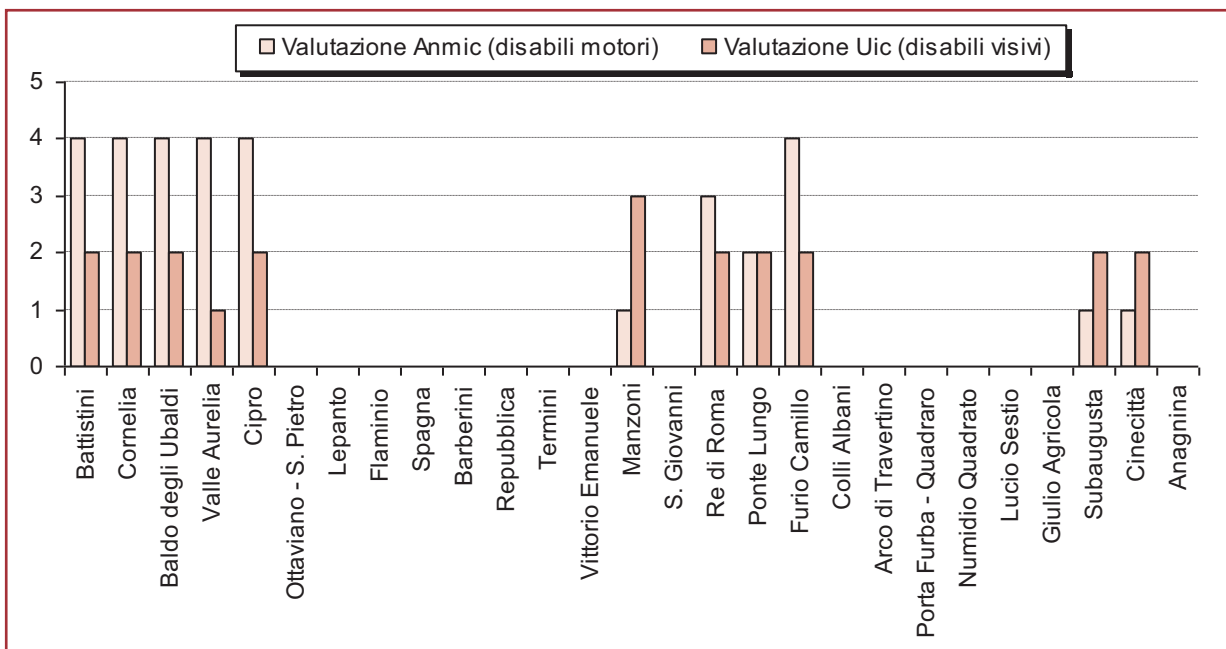
² Per la realizzazione dell'attività l'Agenzia si è avvalsa della collaborazione di alcune organizzazioni operanti nel settore, grazie alla stipula di specifici protocolli di intesa con ANMIC per i disabili motori e UIC per i disabili visivi, mentre sulla disabilità uditiva l'ENS per problemi tecnici non ha portato a termine il lavoro come previsto.

zione "ottima", cioè sono completamente accessibili; tra le restanti 8 hanno valutazione "buona", a dimostrazione della qualità medio alta del servizio offerto, mentre 5 hanno valutazione "mediocre", dovuta a servizi

igienici assenti o impossibili da utilizzare o all'assenza di parcheggi per disabili che ne limitano l'utilizzo; solamente una stazione risulta "insufficiente" (Eur Palasport), causa lavori e in un'unica direzione.

Fig. 6.1

Valutazione complessiva sull'accessibilità delle stazioni della linea A

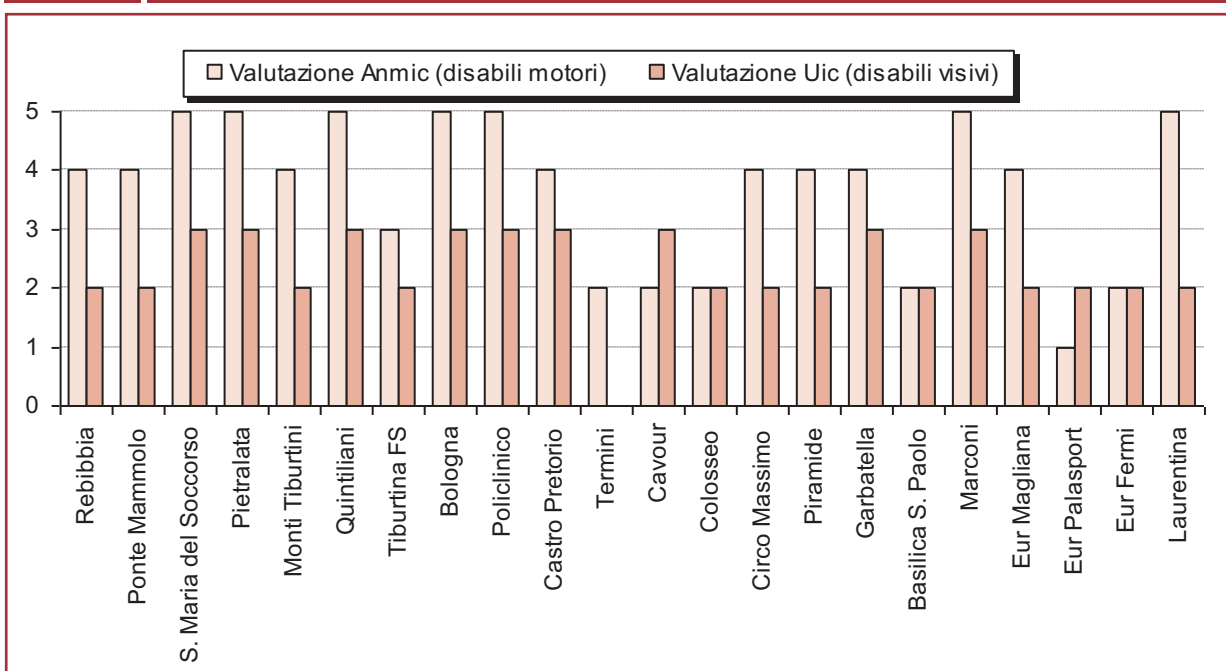


Legenda: 0 = non accessibile, 1 = insufficiente, 2 = mediocre, 3 = sufficiente, 4 = buono, 5 = ottimo.

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

Fig. 6.2

Valutazione complessiva sull'accessibilità delle stazioni della linea B



Legenda: 0 = non accessibile, 1 = insufficiente, 2 = mediocre, 3 = sufficiente, 4 = buono, 5 = ottimo.

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

La valutazione finale evidenzia una situazione più che sufficiente per la tratta più nuova in direzione Rebibbia e peggiore per la tratta più vecchia ma ammodernata in direzione Laurentina. Anche per i disabili visivi l'accessibilità è nel complesso migliore sulla tratta verso Rebibbia, ma sono poche (solo 9) le stazioni che raggiungono la sufficienza, mentre le restanti 12 risultano mediocri a causa di numerosi elementi mancanti, tra cui i percorsi tattili sui marciapiedi, un'adeguata individuabilità degli ingressi e la coerenza tra la mappa tattile e i luoghi rappresentati.

A seguito della pubblicazione del lavoro e grazie all'interesse suscitato, la società Roma Metropolitane, incaricata tra l'altro della ristrutturazione del nodo di Termini, e il Dipartimento Mobilità e Trasporti hanno consultato l'Agenzia e le associazioni coinvolte nel monitoraggio. La collaborazione ha riguardato in particolare gli utenti ciechi e ipovedenti, allo scopo di valutare e migliorare gli accorgimenti già previsti nel progetto e in corso di realizzazione come ausilio alla loro mobilità.

6.2.3 Monitoraggio sulla qualità del servizio elettrico offerto dal gruppo Acea nel Comune di Roma (giugno 2010)

A giugno 2010, l'Agenzia ha pubblicato il secondo monitoraggio annuale sulla qualità del servizio elettrico offerto a Roma dalle società del gruppo Acea (Acea Distribuzione e AceaElectrabel Elettricità).

Il lavoro, che comprende anche due schede di aggiornamento sull'assetto proprietario e una tavola con i principali indici di bilancio 2009 delle due società, ha presentato i *benchmarking* per i principali indicatori disponibili di qualità della comunicazione, commerciale e di continuità del servizio.

In particolare, per quanto riguarda AceaElectrabel Elettricità, sono stati presentati:

- l'aggiornamento a tutto il 2009 del confronto di qualità dei *call center* dei principali operatori presenti nella vendita di energia;
- il confronto 2008/07 degli indicatori di qualità commerciale dell'azienda;
- il *benchmarking* di spesa annuale per un'utenza media (potenza impegnata 3 kW e consumo 2700 kWh) sulla base delle offerte monorarie attive sul libero mercato di Roma alla fine di giugno 2010.

In sintesi, la posizione relativa di AceaElectrabel Elettricità nelle graduatorie *call center* è peggiorata come effetto combinato di un lieve aumento di punteggio di AceaElectrabel Elettricità (sopra la media per l'accessibilità e la *customer satisfaction*), ma di un miglioramento più accentuato del punteggio delle grandi

imprese in generale; tale andamento, previsto dall'azienda, dovrebbe peraltro essere recuperato nelle analisi 2010, grazie alle novità introdotte nel sistema di contatto aziendale. La situazione della qualità commerciale è in miglioramento, anche se ancora non sono rispettati gli standard nazionali dell'AEEG, e fra le offerte monorarie di prezzo attive sul mercato libero di Roma a giugno 2010 quella Acea riferita all'utenza media (3 kW di potenza e 2700 kWh di consumo) porta ad una spesa annua stimata di livello medio/alto.

Per Acea Distribuzione, il *benchmarking* ha riguardato:

- l'aggiornamento 2008 e il confronto 2007 dei dati di continuità del servizio (durata e numero delle interruzioni lunghe senza preavviso di responsabilità dell'esercente) relativi ai distributori operanti nelle 9 principali città italiane (con più di 300.000 abitanti);
- il confronto dei risultati di qualità commerciale 2008 fra i distributori operanti nelle grandi città, per tutte le prestazioni (soggette ad indennizzo automatico e non) oltre a una tavola riassuntiva degli indennizzi.

Per Acea Distribuzione gli indicatori di continuità sono stati fra i meno soddisfacenti in confronto alle altre grandi città italiane (solo Napoli presenta una durata media delle interruzioni per cliente superiore a Roma); tuttavia nel calcolo biennale del rispetto degli obiettivi tendenziali l'azienda ha affermato che per il biennio 2008/09 non dovrebbe incorrere in penali. Coerentemente con la recente tendenza, invece sono proseguiti gli ottimi risultati di Acea Distribuzione sulla qualità commerciale, sia in termini assoluti, sia in comparazione con le altre aziende operanti nelle grandi città.

Tutte le tavole e le figure relative ai *benchmarking* in questione sono riportate nel Cap. 3 di questa *Relazione*.

6.2.4 Monitoraggio sulla qualità del servizio idrico integrato di Acea Ato2 a Roma: la Carta dei servizi (luglio 2010)

Il monitoraggio sulla qualità del Servizi Idrico Integrato (di seguito, SII), effettuato la prima volta da questa Agenzia nel 2006 e aggiornato per gli anni 2007 e 2008, si è basato su dati ottenuti da Acea Ato 2 ed ha esaminato i risultati relativi agli standard di qualità del SII nell'ATO 2 - Lazio Centrale 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:

- per il servizio di acquedotto: continuità e regolarità nell'erogazione, tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto, servizio di assistenza per le prime indicazioni comportamentali, rapidità nei tempi di allacciamento e correttezza nella misura dei consumi;
- per il servizio di fognatura e depurazione: rapidità nei tempi di autorizzazione, continuità e regolarità del servizio, tempestività nel ripristino del servizio in caso di guasto, tempo massimo per avvio interventi di pulizia e spurgo a seguito di esondazioni e rigurgiti.

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. I dati, laddove disponibili, sono relativi alla rete storica di Roma per gli anni 2006, 2007 e 2008.

Dall'analisi dei risultati, limitata ai soli parametri sufficientemente documentati nel triennio considerato, è emerso come le maggiori criticità riguardino proprio la completezza e accuratezza del quadro informativo disponibile: nel caso del servizio di fognatura e depurazione, le carenze di dati riguardano la quasi totalità dei parametri di rispetto degli standard, con la sola eccezione del dato relativo al servizio di pronto intervento, e, nell'ultimo biennio, è stata omessa la rilevazione anche per buona parte dei parametri del servizio di acquedotto.

I miglioramenti hanno interessato principalmente gli standard relativi all'attivazione dell'utenza idrica, in caso di voltura o riattivazione, e il pronto intervento per ripristino del servizio, per i quali, nel 2008, la quasi totalità dei casi è rientrata nello standard. Ulteriori miglioramenti si sono avuti nel rapporto con gli utenti, in particolare nel rispetto del tempo di attesa medio agli sportelli e nella corrispondenza.

È peggiorato, invece, il rispetto dello standard relativo alle richieste di verifica del contatore in contraddittorio e sono risultati carenti i dati 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.

Inoltre, sono state evidenziate probabili criticità di gestione per quanto riguarda le operazioni di cessazione della fornitura e di riattivazione in seguito a morosità, per le quali il numero di richieste è cresciuto notevolmente nell'ultimo triennio considerato.

Inoltre, alla luce del nuovo schema di Carta dei Servizi proposta dal Garante Regionale del Lazio, e approvata definitivamente dalla Giunta Regionale nel 2009, sono stati definiti gli interventi di modifica al valore

degli standard che si renderebbero necessari qualora Acea Ato 2 provvedesse ad adottare il nuovo schema di Carta dei Servizi.

Gli interventi di revisione dei valori degli standard, sostanzialmente volti a ridimensionare le tempistiche di esecuzione delle prestazioni, dovrebbero determinare, qualora accolti nella nuova CS di Acea Ato 2, un miglioramento nel rispetto degli impegni assunti da parte del gestore ed una maggiore attenzione verso i cittadini utenti.

6.2.5 Monitoraggio delle aree da gioco nei parchi e giardini del Comune di Roma (settembre 2010)

Questo rapporto, dedicato alle aree da gioco per bambini presenti nei parchi e giardini del Comune di Roma, comprende una descrizione sia della normativa comunale sia della normativa tecnica in materia, seguita da una ricognizione delle aree verdi e dei soggetti gestori delle aree da gioco, per passare poi all'analisi dell'audit svolto su un campione di aree da gioco gestite da soggetti diversi dall'Ufficio Giardini del Comune di Roma.

Il Comune di Roma non si è dotato di una regolamentazione specifica inerente l'istallazione, la manutenzione e soprattutto l'uso delle aree da gioco nei parchi pubblici, anche se si trova riferimento alla materia in alcune sue delibere e regolamenti (Regolamento di Polizia Urbana, Regolamento del Servizio Veterinario e Regolamento del decentramento amministrativo).

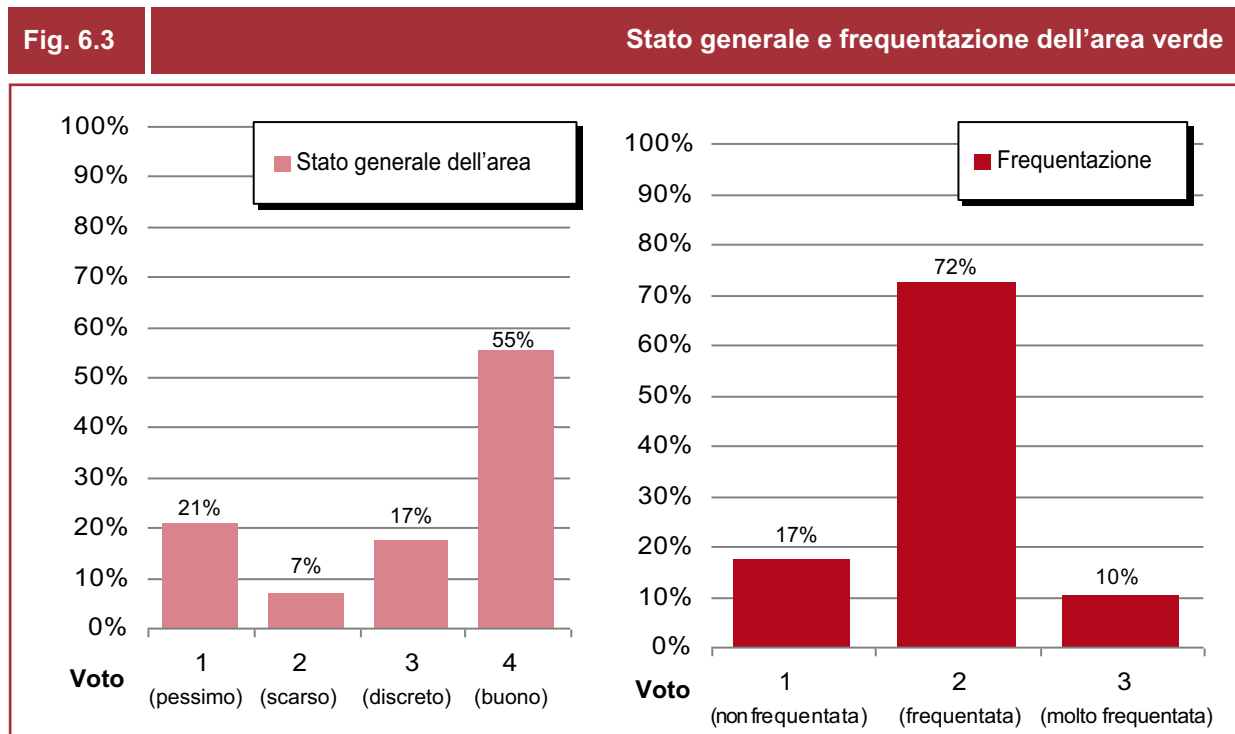
Le norme UNI di riferimento in materia sono tre: UNI EN 11123/2004 Guida alla progettazione dei parchi e delle aree da gioco all'aperto; UNI EN 1176-1, -2, -3, -4, -5, -6, -7 Attrezzature per aree da gioco e UNI EN 1177/2008 Rivestimenti di superfici di aree da gioco ad assorbimento di impatti.

Roma ha la fortuna di avere un cospicuo patrimonio verde che, tra l'altro, comprende ville storiche di pregio e parchi urbani molto estesi, oltre ai parchi e giardini di quartiere, di dimensioni più ridotte. In molti di questi sono presenti aree ludiche per i bambini.

L'estensione di verde urbano fruibile (somma di verde attrezzato, parchi urbani e verde storico) è di 12,32 mq per abitante, mentre la superficie di tutte le aree verdi (somma di verde urbano, aree di arredo urbano, aree speciali, aree protette e riserve naturali) sul totale della superficie del territorio comunale è di 3.639 mq per ettaro. Il modello di gestione del verde pubblico adottato dall'Amministrazione Comunale è di tipo misto, e prevede una gestione in economia (su circa il 76% del verde totale) affiancata all'esternalizzazione a soggetti terzi (Roma Multiservizi s.p.a., Cooperative sociali, altri Dipartimenti e Municipi, concessioni/convenzioni a costo zero).

Il Servizio Giardini del Comune di Roma assicura la gestione in economia di oltre 38 milioni di mq, distribuiti su un totale di circa 1.500 aree verdi e 380 aree gioco, che coprono un'area totale di poco inferiore ai 66.000 mq, e insistono sui 19 Municipi. A questa offerta vanno ad aggiungersi le aree verdi e i parchi gioco gestiti da altre entità.

Le 29 aree da gioco monitorate nell'audit sono state scelte, tra quelle non gestite dal Servizio Giardini, con metodologia casuale, non statistica e non rappresentativa dell'offerta nel territorio del Comune di Roma. Le maggiori evidenze nel monitoraggio sia delle aree verdi sia delle aree gioco sono descritte in Fig. 6.3 Tav. 6.1



Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

Tav. 6.1 Numerosità e problemi dei giochi monitorati

Tipologia		Problemi struttura		Problemi manutenzione		Giudizi complessivi negativi (1 e 2)		Media del giudizio complessivo (varia da 1 a 4)
Num.	Gioco	Num.	% sul totale per tipologia di gioco	Num.	% sul totale per tipologia di gioco	Num.	% sul totale per tipologia di gioco	
44	Altalene	14	32%	25	57%	17	39%	2,29
24	Scivoli	6	25%	16	67%	8	33%	2,37
3	Giostre	1	33%	2	67%	2	67%	2,00
14	Dondoli a bilico	0	0%	4	29%	4	29%	2,44
71	Oscillanti a molla	4	6%	29	41%	17	24%	2,50
28	Giochi composti	2	7%	16	57%	5	18%	2,56
1	Giochi statici	0	0%	0	0%	0	0%	4,00
4	Arrampicata	0	0%	3	75%	1	25%	2,75
4	Sviluppo sensi e motricità	2	50%	2	50%	2	50%	2,25
193	Totale	29		97		56		2,57
	% con problemi	15%		50%		29%		

Fonte: attività di monitoraggio dell'Agenzia.

Onde migliorare la qualità dell'offerta, equiparandola ai livelli richiesti dalle norme UNI, si è auspicata la necessità dell'approvazione, come stabilito nel programma di mandato del Sindaco, di un Regolamento del Verde che superi l'attuale frammentazione legislativa integrandola in un unico codice, e di un Regolamento delle Aree da Gioco, che integri il precedente, offrendo indicazioni chiare da seguire sia nella fase di costruzione dell'area che di installazione dei giochi, sia di ispezione che di manutenzione delle aree ludiche.

Oltre al riordino amministrativo, è sembrato opportuno suggerire un censimento esaustivo delle aree

gioco presenti sul territorio comunale, individuando le proprietà, i gestori, i giochi installati e tutte le caratteristiche necessarie alla creazione di una Centrale unica per la gestione, in modo da poter monitorare la qualità del servizio erogato ed intervenire ove necessario.

A seguito della pubblicazione del lavoro, l'Amministrazione Comunale, nel giudicare interessanti alcuni dei suggerimenti proposti dall'Agenzia, ha comunque assicurato che, a breve, il Regolamento del verde e delle aree da gioco sarà presentato in Giunta per l'approvazione.

6.3 Studi e analisi

Per svolgere al meglio la sua funzione di supporto tecnico-conoscitivo, e per promuovere iniziative volte a migliorare le modalità di erogazione dei servizi pubblici ed a definire gli standard di qualità, l'Agenzia ha effettuato anche una attività di studio e di analisi dei singoli servizi pubblici.

Le attività svolte nel periodo hanno riguardato una analisi dei pareri ex art 23 bis resi dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, AGCM), la verifica del grado di soddisfazione degli utenti riguardo il servizio di igiene urbana e l'analisi dei livelli dell'offerta di servizio, l'accessibilità ed i rapporti con il cittadino-utente per i canali di comunicazione sul *web*. I risultati di questa attività sono, di seguito, brevemente riassunti.

6.3.1 Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma (maggio 2010)

A distanza di circa tre anni dalla seconda indagine sui canali *web* delle aziende capitoline che erogano servizi pubblici, l'Agenzia ha condotto una nuova analisi con l'obiettivo non solo di misurare il grado di interattività e la facilità con la quale i cittadini-consumatori possono dialogare per via telematica con le imprese operanti nel comune di Roma, ma anche per confrontare i risultati raggiunti con quelli di analoghe realtà a livello nazionale ed europeo.

A tal fine, l'analisi è stata condotta attraverso l'utilizzo di 117 indicatori raggruppati in cinque grandi famiglie: "Trasparenza e accesso", "Qualità ed interattività dei servizi in rete", "Usabilità e accessibilità", "Comunicazione, partecipazione, relazionalità", "Sviluppo tecnologico". Lo studio si è concentrato

sui siti delle imprese di pubblica utilità della città di Roma più significative in termini di impatto sulla vita dei cittadini (per il trasporto pubblico locale e per la mobilità il sito dell'Atac – Agenzia per la mobilità; per l'energia elettrica il sito di Acea Electrabel; per il settore idrico il sito di Acea Ato2; per l'igiene urbana il sito di Ama; per il gas il sito dell'Eni). Successivamente è stato effettuato un *benchmarking* – limitatamente alla macroarea della "Qualità e Interattività dei Servizi di Rete" – con le *performance* delle aziende che gestiscono servizi pubblici delle città metropolitane italiane (Torino, Milano, Venezia, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Cagliari, Messina, Palermo, Catania) e delle grandi capitali europee (Berlino, Londra, Madrid, Parigi e Dublino).

Il quadro generale che si presenta ai cittadini della capitale che utilizzano i siti internet per interagire con le aziende del comune di Roma è complessivamente positivo.

Per quanto riguarda la macroarea "Trasparenza e Accesso", il risultato migliore è raggiunto dal sito Internet di Acea Ato2 grazie alla qualità e completezza delle informazioni fornite sulla struttura e l'organizzazione aziendale, alla pubblicazione del Bilancio, delle normative e delibere aziendali, così come per le indicazioni sull'accesso agli sportelli fisici. Con riferimento alle funzionalità relative ai bandi ed alle gare pubbliche, si osserva come tutti i siti delle aziende capitoline offrano la possibilità ai potenziali fornitori di compiere transazioni on-line. Il sito *web* dell'Ama, pur posizionandosi al di sopra della sufficienza, è quello che presenta i maggiori margini di miglioramento.

Nella dimensione “Qualità e Interattività dei Servizi in Rete”, il punteggio più alto è raggiunto dai siti web dell’Ama e dell’Eni che offrono in modalità interattiva la maggior parte dei servizi necessari alla gestione del contratto e delle relative bollette. Analoghe considerazioni possono essere fatte per il sito di Acea Electrabel i cui livelli di servizio si avvicinano e in qualche caso raggiungono i massimi livelli di transattività, in particolare rispetto agli indicatori relativi alla “gestione del contratto”. Buoni i risultati del sito dell’Atac per il settore del trasporto pubblico locale mentre sono sufficienti quelli relativi alle informazioni sulla mobilità romana. In quest’ultimo caso è, tuttavia, degna di nota l’ottima sezione “Atacmobile”. Quasi sufficiente il sito Acea Ato2, la cui impostazione appare ancora legata al semplice servizio di informazione. Margini di miglioramento si individuano non tanto nell’aumento dei servizi potenzialmente erogabili, quanto nell’implementazione sui siti *web* di elementi di supporto alla fruizione da parte dell’utente.

Per quanto concerne la macroarea “Usabilità e Accessibilità” è il sito dell’Eni quello che raggiunge quasi l’eccellenza, distanziando di parecchi punti i siti Internet delle altre aziende che mostrano, tuttavia, performance oltre la sufficienza. Margini di miglioramento per gli altri siti *web* sono da individuare nella possibilità di poter navigare tramite tastiera, nell’offrire una mappa del sito e un *help* contestuale, aspetti che andrebbero in alcuni casi inseriti, in altri potenziati.

A fronte di un evidente miglioramento e potenziamento dei servizi fruibili direttamente on-line, va segnalata tuttavia, nella macroarea “Comunicazione, Partecipazione e Relazionalità”, una minore attenzione alla dimensione partecipativa e relazionale, soprattutto in riferimento alle attuali tendenze di Internet (*Web 2.0*). I punteggi raggiunti si collocano attorno alla sufficienza, tranne che per Acea Ato2 le cui *performance* sono al di sotto di tale soglia. Infatti, con riguardo alla dimensione “Partecipazione”, le aziende sembrano mancare di interesse nel proporre forum, sondaggi *on-line* e questionari di *customer satisfaction*, mentre la possibilità di inviare consigli e segnalazioni è presente in tutti i siti (ad eccezione di quello di Acea Ato2). Per ciò che riguarda i reclami, se l’aspetto informativo è presente in tutte le realtà, la sua gestione *on-line* è pienamente possibile solo per l’Atac (TPL e mobilità) mentre per l’Ama e per l’Eni, pur essendo possibile l’inoltro via *web*, sono assenti alcune indicazioni (come i tempi di lavorazione della pratica) che non permettono di raggiungere una piena adeguatezza. La procedura di conciliazione è presente in due casi: con un servizio interamente fruibile *on-line* sul sito dell’Eni e con la possibilità di scaricare un mo-

dulo da inviare poi con raccomandata sul sito Acea Electrabel e Acea Ato2.

Infine riguardo la macroarea dello “Sviluppo Tecnologico”, nonostante un ottimo risultato raggiunto dai due siti di Acea, evidenzia una quasi sufficienza per le restanti aziende capitoline, mostrando l’esistenza di ulteriori margini per migliorare gli aspetti strettamente tecnici della programmazione dei siti.

Per ciò che concerne il *benchmarking*, i cui risultati sono discussi in dettaglio nel capitolo 3, il confronto nazionale ed europeo evidenzia l’eccellenza raggiunta dalle aziende capitoline in termini di offerta di servizi transattivi sul *web*. Un’attenzione particolare è stata spesa, infatti, proprio laddove l’offerta risultava più carente, con interventi che hanno colmato i deficit permettendo ai siti *web* di raggiungere o avvicinarsi di molto ai migliori standard nazionali ed internazionali. In definitiva, i siti capitolini si caratterizzano per un livello di sostanziale adeguatezza. A livello nazionale la capitale è, infatti, la città che raggiunge nel complesso i punteggi più elevati (dati dalla somma dei punteggi dei siti *web* nei vari settori) distaccando in maniera significativa realtà come Milano, Torino e Bologna. A livello europeo, Roma raggiunge il primo posto nel settore energia elettrica ed igiene urbana mentre per il trasporto pubblico si avvicina ai livelli di offerta di Londra e Parigi, piazzandosi al secondo posto.

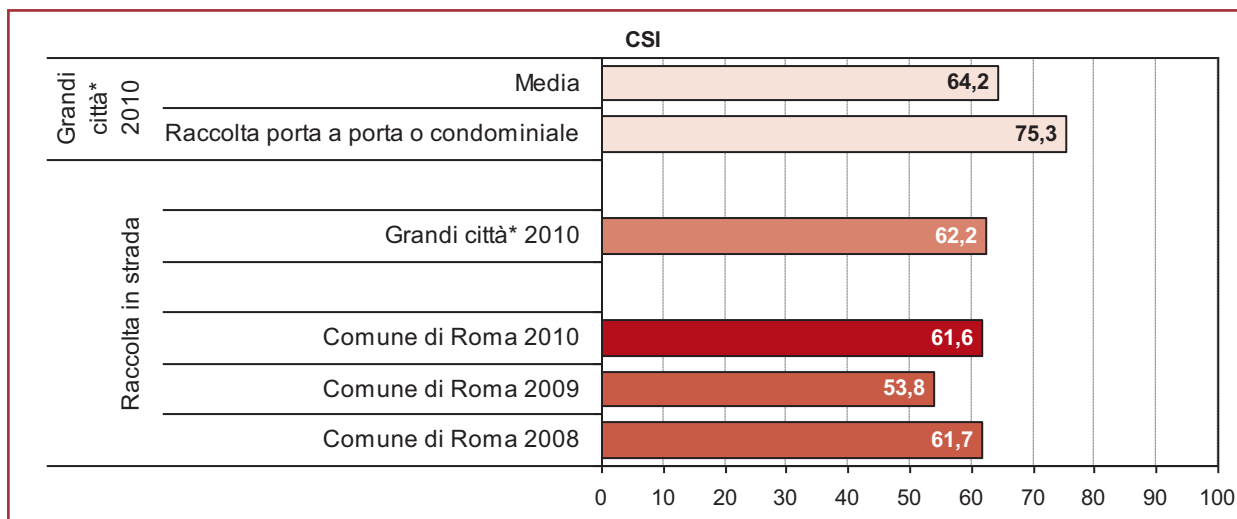
6.3.2 Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma (luglio 2010)

Per il terzo anno consecutivo l’Agenzia ha realizzato l’indagine di qualità percepita sul servizio di igiene urbana a Roma.

I risultati di questa indagine non riguardano la qualità del servizio erogato in termini oggettivi, ma evidenziano il punto di vista soggettivo dei cittadini, consentendo così di valutare la capacità dei servizi di corrispondere ai bisogni e alle aspettative della comunità.

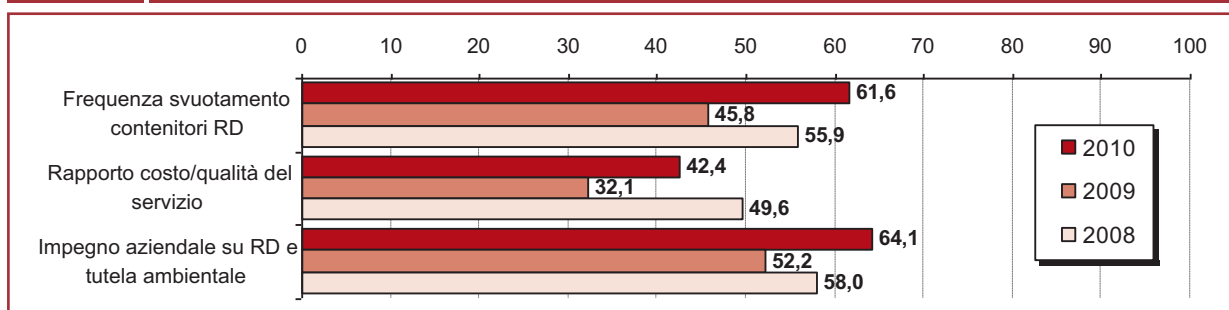
Dal punto di vista dinamico dopo il calo del 2009 la soddisfazione dei cittadini per il servizio è sensibilmente migliorata nel 2010, riavvicinandosi ai livelli del 2008, con punte di miglioramento assoluto fino a livelli massimi su diversi specifici aspetti (Fig. 6.4).

Rispetto ai singoli fattori (Fig. 6.5 e Fig. 6.6), è stato possibile mettere in relazione i miglioramenti più significativi con alcune importanti novità nell’organizzazione del servizio adottate da Ama. Il miglioramento più rilevante ha riguardato la frequenza di svuotamento dei contenitori per la differenziata (+16% soddisfatti, -16% gravemente insoddisfatti), recentemente aumentata a due interventi settimanali.

Fig. 6.4 Customer Satisfaction Index (CSI) complessivo a Roma e nelle grandi città (scala 0-100)

(*) Città con un numero di abitanti superiore a 250mila.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement.

Fig. 6.5 Percentuali di cittadini soddisfatti e molto soddisfatti (aspetti con variazioni 2009/2010 statisticamente significative)

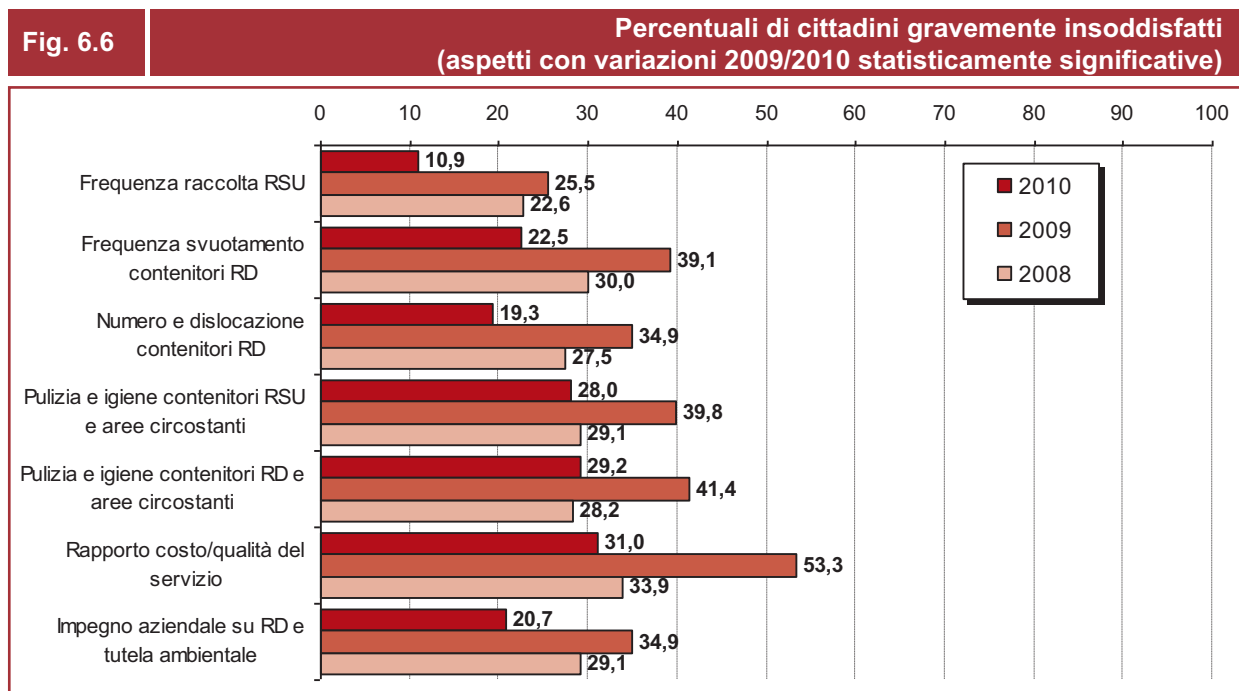
Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement.

Altro fattore premiato è stato quello dell'impegno aziendale sulla differenziata (+12% soddisfatti, -14% gravemente insoddisfatti): le azioni messe in atto da Ama a questo proposito vanno dall'apertura di due nuovi centri di conferimento (Acilia e Corviale) alla progressiva estensione della raccolta porta a porta (170mila abitanti) cui entro il 2010 dovrebbe aggiungersi un nuovo modello sperimentale di raccolta, con punti di raccolta stradali per la differenziazione dell'organico, esteso a circa 250mila abitanti. Analogamente, la numerosità dei cassonetti differenziati, aumentati fino a 28,5mila unità al 2009, è stata riconosciuta con un aumento dei soddisfatti (+9%) e una significativa diminuzione dei gravemente insoddisfatti (-16%).

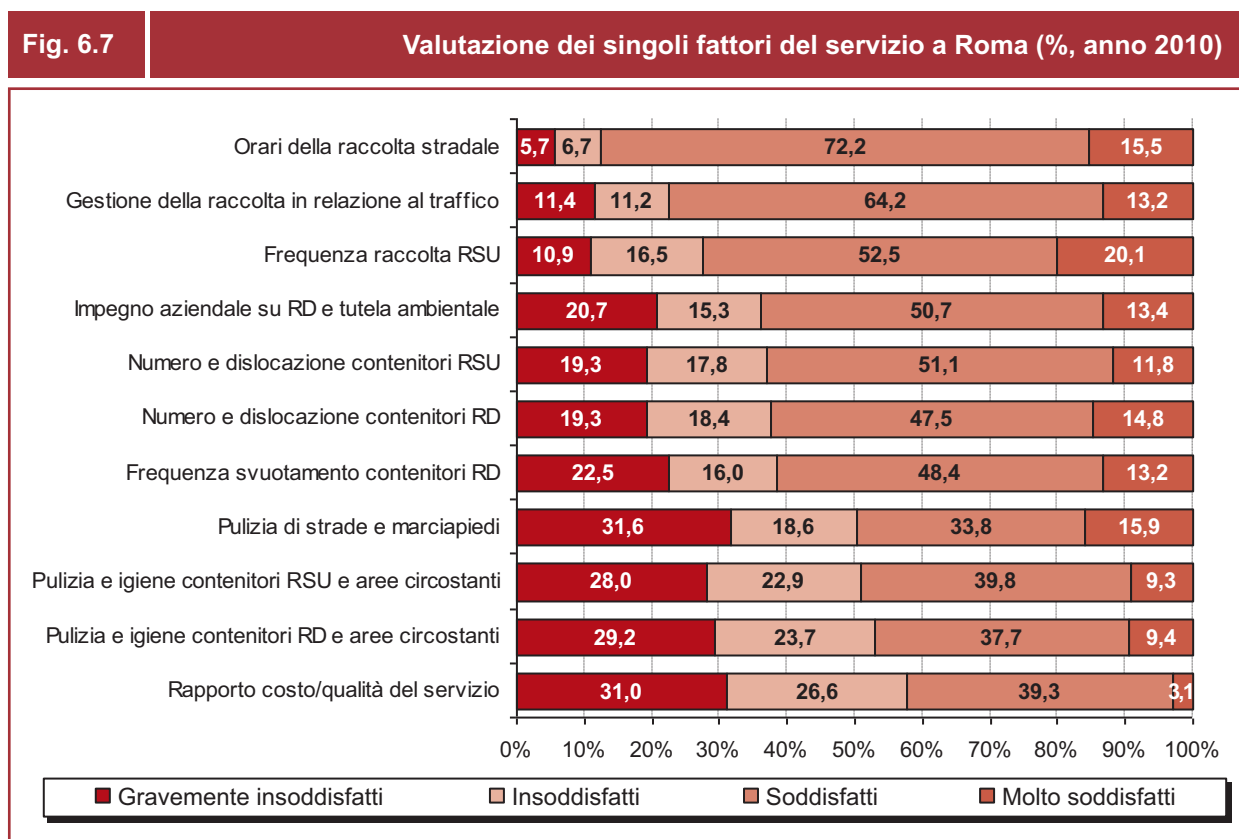
La frequenza di raccolta degli indifferenziati è aumentata su alcuni itinerari particolari con l'introdu-

zione di un passaggio domenicale (soddisfatti +8%, gravemente insoddisfatti -14%). Più in generale, si rileva un aumento significativo della soddisfazione per il rapporto costo qualità del servizio, che - dati gli aumenti tariffari degli ultimi anni - implica un più che proporzionale aumento della qualità percepita (+10% soddisfatti, -22% gravemente insoddisfatti).

Nonostante il recente miglioramento, alla domanda diretta sulla qualità complessivamente attribuita al servizio, il dato romano evidenzia un *gap* negativo del 9% rispetto alla media delle grandi città; questa percezione negativa però si attenua passando al giudizio sui singoli aspetti del servizio e, quindi, anche all'indice sintetico che viene calcolato a partire dai diversi fattori (Customer Satisfaction Index - CSI).



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement.



Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Customer Asset Improvement.

Gli aspetti considerati più positivi sono gli orari di raccolta (88% di cittadini complessivamente soddisfatti), la gestione della raccolta rispetto al traffico (77%) e la frequenza della raccolta degli indifferenziati (73%). Resta tuttavia una percezione di criticità per alcuni aspetti, fra cui il rapporto costo/qualità del servizio e gli aspetti di pulizia della città e delle aree circostanti i cassonetti (vedi Fig. 6.7).

La situazione nelle grandi città è tuttavia simile: l'unico aspetto che a Roma viene percepito in modo significativamente più negativo della media è la pulizia delle aree circostanti i cassonetti dei rifiuti indifferenziati. Al contrario, le aree intorno ai cassonetti della differenziata a Roma presentano una percentuale significativamente minore di cittadini gravemente insoddisfatti.

Una considerazione conclusiva interessante è che, contrariamente a quanto accade in generale nelle grandi città, nel caso di Roma si evidenzia una percezione del giudizio complessivo sul servizio più negativa di quanto emerge dalla considerazione dei singoli aspetti. Questa peculiarità romana può avere due spiegazioni:

- gli aspetti considerati dall'indagine possono non esaurire del tutto i fattori di valutazione del servizio per la città di Roma, per cui la qualità percepita generale viene influenzata anche da fattori che non rientrano nel calcolo dell'indice sintetico (per esempio, la pulizia può risultare scadente perché, nonostante il servizio, la città viene sporcata molto frequentemente);
- può esistere una sorta di pregiudizio nei confronti del servizio in generale, che tende però a cadere passando all'esame puntuale degli aspetti considerati.

6.4 Pareri

Particolarmente significativa sotto il profilo istituzionale è l'attività consultiva che l'Agenzia è chiamata a svolgere sia ai sensi della delibera istitutiva che della DCC 20/07. In particolare il parere previsto da quest'ultima deliberazione, pur essendo non vincolante, costituisce però un passaggio obbligatorio nel procedimento di formazione delle linee guida per l'approvazione dei Contratti di servizio e, soprattutto, dei singoli contratti che vengono attualmente approvati con provvedimento della Giunta. La esiguità del numero dei pareri espressi dall'Agenzia nel periodo esaminato testimonia la situazione di sostanziale

6.3.3 Analisi dei pareri resi dall'AGCM in materia di affidamento in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (settembre 2010)

Lo studio ha riguardato l'esame dei pareri resi dall'AGCM a tutto luglio 2010, in merito ad affidamenti in house da parte di enti locali territoriali di servizi pubblici locali a rilevanza economica ai sensi dell'art. 23 bis della L. 133/08 e successive modificazioni.

I suddetti pareri sono stati analizzati, secondo determinati criteri di classificazione, e commentati, avendo soprattutto riguardo alle motivazioni apportate dall'Autorità nella formulazione dei pareri stessi.

In valore relativo, la maggioranza dei pareri (36 su 132) è stata richiesta per servizi successivamente ritenuti dall'AGCM non rientranti nella categoria dei SPL a rilevanza economica ai sensi del 23 bis. Tra i Spl a rilevanza economica, ben 29 pareri hanno riguardato il servizio di igiene urbana e attività ad esso complementari, e 10 i servizi funebri e cimiteriali.

Per quanto riguarda le motivazioni, le ragioni maggiormente rappresentate in percentuale sul totale dei pareri negativi (92%), nonché anche sul totale dei pareri emanati (70%), risultano essere la non sussistenza di elementi di peculiarità ex art. 23-bis come giustificazione da parte dell'ente affidante del ricorso all'in house, ovvero la mancata o non sufficiente consultazione del mercato al fine di verificare se vi fossero altri operatori in grado di offrire i servizi richiesti, per quindi eventualmente espletare una ordinaria procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio.

La finalità dello studio è stato quello di trarre alcune prime considerazioni circa l'attività consultiva dell'AGCM all'indomani della nuova conferma di tale compito, posta in essere dall'art.15 della L. 66/09 di conversione del D.L. 135/09 e dal relativo Regolamento di attuazione.

stallo nella adozione di nuovi Contratti di servizio, forse anche dovuta al continuo mutamento della normativa in materia di servizi pubblici locali.

Sempre nell'ambito dell'attività consultiva si colloca, infine, l'espressione del parere di competenza sulle Carte dei servizi. Infatti, ai sensi dell'art. 4 lettera c) ultimo periodo della delibera istitutiva, all'Agenzia spetta anche la funzione di valutare la conformità delle Carte dei servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei servizi pubblici locali, agli impegni assunti dall'esercente nel Contratto di servizio ed alla normativa vigente.

Di seguito vengono illustrati i pareri resi dell’Agenzia.

6.4.1 Audizione sulla modifica del Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea (maggio 2010)

Nell’ambito della discussione sulle modifiche al Regolamento comunale taxi, le Commissioni consiliari III (Mobilità) e X (Personale e Statuto) hanno convocato l’Agenzia a un’audizione nella quale sono state presentate osservazioni e proposte sulla Decisione di Giunta Comunale n. 16 del 10 marzo 2010. Oggetto dell’audizione sono stati gli aumenti tariffari proposti, le modifiche al sistema sanzionatorio e i temi lasciati irrisolti dalla proposta di delibera. A tale scopo, le problematiche del servizio taxi a Roma sono state oggetto di una consultazione preventiva con le associazioni dei consumatori da parte dell’Agenzia.

Per quanto riguarda il nuovo sistema tariffario progressivo – proposto in sostituzione dell’inserimento manuale della tariffa urbana ed extraurbana – l’Agenzia ha messo in evidenza come esso rappresenti un unicum in Italia, con la parziale eccezione di Bologna. In effetti, è basato sui km percorsi e non sull’importo segnato dal tassametro come a Milano o Torino (con scatto più costoso al superare una data soglia, cfr. Par. 3.4.2), peraltro con un costo chilometrico che aumenta e diminuisce secondo i km percorsi in maniera incoerente e poco comprensibile dai clienti di corse lunghe. Alcune simulazioni, qui calcolate con le modifiche effettivamente introdotte, mostrano come effetto:

- aumenti in percentuale molto rilevanti per le corse brevi, fino a +28% per le corse di 5 km;
- aumenti elevati per le corse sui 10 km (20-25%);
- aumenti contenuti per le corse con lunghi tratti fuori dal Gra (di solito da Fiumicino);
- riduzioni solo per le corse interamente fuori dal Gra (es. da Fiumicino alla Nuova fiera -13%)³.

Pur mantenendo questa impostazione, la Delibera approvata (DCC n. 58 del 14 luglio 2010, cfr. Par. 1.5.4) ha accolto alcune osservazioni dell’Agenzia in merito alla necessità di specificare che:

- le tariffe fisse valgono non solo “per” gli aeroporti e Civitavecchia, ma anche “da” tali località;
- le stesse tariffe fisse valgono per partenze e arrivi

- entro le “Mura Aureliane”, confini compresi;
- la riduzione del 50% verso l’ospedale pediatrico Bambino Gesù non si applica sulle tariffe fisse;
- al fine di migliorare la trasparenza nei confronti dei clienti, siano emesse “ricevute automatiche complete di numero di licenza, giorno e ora del viaggio, durata in chilometri e minuti, tariffe applicate e riferimenti per eventuali reclami”.

Inoltre l’Agenzia ha proposto, riguardo alla possibilità di “*allineare le tariffe del servizio taxi al tasso di inflazione reale*”, l’introduzione di un preciso criterio di valutazione dei costi di produzione, come ad esempio si fa annualmente a Londra, ma che a Roma non sono mai stati monitorati⁴. Non è al momento chiaro se tale verifica sia compito della nuova Commissione di congruità tecnica cui è subordinata la validità delle modifiche tariffarie.

Nel sistema sanzionatorio, l’art. 33-bis introduce una nuova fattispecie, ossia la sospensione temporanea della licenza taxi o NCC per temporanea inidoneità psicofisica, avvio di procedimenti penali e condanna in primo grado. L’Agenzia ha rilevato come ciò comporti alcuni problemi:

- non infligge una reale penalità economica (poiché basta utilizzare un sostituto alla guida nel periodo in cui si è sospesi);
- è preventiva rispetto alla cancellazione dal ruolo degli abilitati;
- non è chiaro cosa succede se è il sostituto a commettere un reato o un’infrazione, come viene a sapere il Comune dell’avvio di procedimenti penali, e se la condanna in primo grado riguarda qualsiasi reato;
- serve una denuncia penale, non basta un reclamo alla Commissione di garanzia;
- manca una disciplina transitoria per le situazioni in corso;
- la Commissione competente per il parere non è quella di garanzia, ma la consultiva, composta da 27 membri, di cui 21 tassisti e noleggiatori.

Appare anzi poco ragionevole il fatto che a tale Commissione consultiva sia stata anche attribuita “*la competenza relativa all’applicazione di eventuali sanzioni per le violazioni del codice di comportamento di cui all’art. 33*”, precedentemente in capo alla Commissione di garanzia.

³ Si noti come la nuova tariffa fissa dall’aeroporto di Fiumicino alla Fiera di Roma, pari a 25 euro, in condizioni di traffico normali rischia di essere più costosa rispetto alla corsa con il tassametro, che beneficerebbe invece dell’eliminazione della tariffa extraurbana.

⁴ L’art. 117 del TUEL prevede che le tariffe debbano coprire costi di gestione, investimenti e remunerazione del capitale. Il DM 20/4/1993 individua per gli NCC le seguenti voci di costo: carburante, lubrificante, pneumatici, manutenzione, riparazioni, pulizia, rimessaggio, costo del lavoro, ammortamento del taxi, interessi sui capitali, assicurazione, tasse.

Infine, tra i problemi lasciati insoluti vi sono:

- la mancata regolazione sovra comunale presso l'aeroporto Leonardo da Vinci, con difformità di condizioni e di tariffe tra taxi di Roma (fissa 45 euro) e di Fiumicino (fissa 60 euro), dovute al fatto che i tassisti di Fiumicino, una volta giunti a destinazione a Roma, non possono prelevare un nuovo cliente in città e devono dunque tornare vuoti;
- l'assenza di un diritto fisso di chiamata al radiotaxi e alle colonnine dei posteggi, in modo da migliorare la trasparenza nelle corse attivate al telefono, per le quali i massimali all'arrivo (da 2 a 6 euro) non sono automatici e quindi il meccanismo deve essere noto al cliente e applicato dal tassista (se l'importo del tassametro supera i valori massimi, la differenza deve essere decurtata dal costo finale).

6.4.2 Parere sulle Carte della qualità dei servizi 2010 relative a: Sistema Musei Civici di Roma, Servizio di Informazione Turistica del Comune di Roma, Gestione integrata spazi culturali (luglio 2010)

Tra le funzioni assegnate all'Agenzia dalla delibera istitutiva rientra anche, come già accennato in precedenza, la valutazione della conformità delle Carte dei Servizi predisposte dai singoli soggetti erogatori dei servizi pubblici locali agli impegni assunti dall'esercente nel contratto di servizio ed alla normativa vigente (art. 4 lettera c).

A tal proposito, nel mese di novembre 2009 Zètema trasmetteva all'Agenzia, per la prevista valutazione, le bozze delle Carte della qualità dei Servizi 2010 relative a: *Sistema Musei Civici di Roma, Servizio di Informazione Turistica del Comune di Roma e Gestione Integrata Spazi Culturali*, aggiornate rispetto ai nuovi servizi attivati successivamente all'approvazione del Contratto di Servizio (DGC n. 10 del 16 gennaio 2008).

L'Agenzia, in considerazione di quanto previsto dalla Finanziaria 2008 (L. 244/07, art. 2, comma 461 lettera b) in materia di consultazione delle Associazioni, e in relazione al Protocollo di Intesa sottoscritto il 20 dicembre 2007 con le stesse, ha raccolto, nel corso di un apposito incontro, le osservazioni e le proposte presentate dalle Associazioni mediante parere scritto.

Il processo di revisione delle Carte di qualità dei Servizi è proseguito con l'analisi da parte di Zètema dei rilievi posti dall'Agenzia e dalle Associazioni che ha portato alla stesura definitiva delle stesse con alcune modifiche accolte da parte di Zètema. Tali modifiche sono state oggetto di ulteriore discussione

in due riunioni distinte che hanno portato alla conclusione dell'iter di consultazione delle Associazioni.

A conclusione del procedimento, l'Agenzia ha esaminato le citate Carte di qualità dei Servizi 2010 predisposte da Zètema e le ha valutate conformi rispetto alla normativa vigente ed agli impegni assunti dall'esercente nel Contratto di Servizio.

L'Agenzia, pur esprimendo parere favorevole, ha tuttavia rilevato la mancanza di procedure conciliative così come previsto dalla Legge 244/07, art. 2, comma 461 lettera b) nonché dalla Legge 69/2009 art. 30 la quale prescrive anche per i servizi pubblici locali uno schema-tipo di procedura conciliativa, così come previsto dall'art. 11 dell'emanando D.P.R. recante il regolamento di attuazione dell'art. 23 bis del D.L. n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla Legge n. 133 del 2008 e successive modificazioni, in materia di servizi pubblici di rilevanza economica.

6.4.3 Parere su nuove linee guida Contratti di servizio (agosto 2010)

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale ha attribuito all'Agenzia con la delibera istitutiva, è stata esaminata la proposta di deliberazione n. 75/2010 avente per oggetto: "Linee guida per a) la disciplina tramite contratto di servizio dei rapporti tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi pubblici mediante affidamenti diretti o in house e b) la disciplina del rapporto tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi strumentali mediante affidamenti diretti o in house (Dec. G.C. n. 59 del 07 luglio 2010).

Si tratta di un provvedimento, proposto dalla Giunta, di revisione e semplificazione delle procedure previste dalla DCC 20/2007 per l'approvazione delle Linee guida e dei singoli contratti di servizio, limitatamente ai servizi pubblici ed ai servizi strumentali affidati direttamente o in house.

Nel suo parere l'Agenzia ha evidenziato come il ruolo del Consiglio Comunale, secondo la nuova procedura, risulti considerevolmente ridotto rispetto alle previsioni normative contenute nell'art. 42 del T.U.E.L. comma 2, lett. e) ed f) e nell'art. 16 dello Statuto del Comune di Roma comma 1 e comma 8, lettera f). Rispetto alla precedente previsione contenuta nella DCC 20/07, infatti, sono state eliminate le linee guida per ciascun contratto di servizio (o almeno per settori omogenei di servizi, come avvenuto invece nel comune di Torino dove con deliberazione del Consiglio Comunale del 12 luglio 2010 sono stati adottati gli indirizzi particolari dei

Contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale, risorse idriche ed igiene ambientale) impedendo, di fatto, al Consiglio Comunale di fornire indirizzi determinati, specifici a seconda del servizio che si intendeva regolamentare. Peraltro, secondo la proposta esaminata, al Consiglio Comunale viene a mancare pure l'informativa, anche se successiva e indiretta, circa i singoli Contratti di servizio approvati dalla Giunta. In precedenza, infatti, tali contratti venivano inviati alle competenti Commissioni Consiliari, ora invece questa forma di comunicazione è stata cancellata.

Il parere ha inoltre riguardato la predisposizione dei contratti di affidamento tra il Comune di Roma ed i

soggetti gestori di attività strumentali in house. A tale proposito, l'Agenzia ha raccomandato che anche per le società strumentali che hanno un rapporto con l'utenza (e che quindi sono tenute ad adottare una Carta dei servizi) siano previste le medesime prescrizioni presenti nelle Linee guida per i soggetti gestori di servizi pubblici.

Infine, in considerazione dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri in data 22 luglio 2010 del Regolamento di attuazione dell'art. 23 bis del decreto legge 112/2008 convertito in legge n.133/2008, l'Agenzia ha suggerito un complessivo riesame del provvedimento al fine di adeguarlo, ove necessario, alle nuove prescrizioni normative.

6.5 Segnalazioni

Ai sensi dell'art. 5 della delibera istitutiva, l'Agenzia formula al Consiglio Comunale, al Sindaco ed alla Giunta osservazioni e proposte, anche relativamente a singoli provvedimenti in corso di approvazione o già approvati. Di seguito si elencano le segnalazioni pubblicate.

6.5.1 Segnalazione sull'affidamento della gestione dei rifiuti urbani e dei servizi di igiene urbana a Roma - SG01/10 (aprile 2010)

In questa segnalazione l'Agenzia ha sottolineato l'urgenza di una riflessione in merito alla imminente scadenza dell'affidamento del servizio di igiene urbana a Roma (al più tardi 31/12/2011). A tale proposito, è stata presentata una sintesi del quadro normativo nazionale e comunitario sugli affidamenti dei servizi pubblici, dal quale emerge che in mancanza del verificarsi di particolari circostanze che impediscano il ricorso al mercato, il successivo affidamento dovrà prevedere una procedura di gara per la selezione del soggetto gestore o del socio privato. Qualora, inoltre, il ricorso al mercato fosse impraticabile, la gestione *in house* dovrebbe rispettare i requisiti comunitari. Con riferimento a questi fatti, la situazione della gestione del servizio a Roma rispetta sotto molti aspetti importanti dette condizioni, ma l'autonomia gestionale dell'azienda, come anche le partecipazioni in attività che esulano dall'oggetto sociale e si configurano come 'di mercato', potrebbero in futuro ostare ad un'eventuale affidamento *in house*.

L'Agenzia segnalava inoltre la scadenza imminente della proroga di validità del Contratto di servizio

(successivamente ulteriormente prorogata alla fine dell'anno in corso) e la necessaria approvazione delle linee guida per il contratto di igiene urbana, suggerendo di contestualizzarla a quella del Piano finanziario 2010 di Ama.

6.5.2 Segnalazione sul Contratto di servizio di igiene urbana, sul Piano finanziario Ama e sull'applicazione del regime tributario per il finanziamento del servizio - SG02/10 (maggio 2010)

Con questo atto, l'Agenzia ha evidenziato le problematiche che riguardano la regolamentazione del servizio di igiene urbana dal punto di vista contrattuale, finanziario e tributario, anche in vista dell'imminente scadenza dell'affidamento e dell'incertezza sulla figura del futuro gestore del servizio.

Le attuali criticità - legate al regime di reiterata proroga del Contratto di servizio, al forte e progressivo recente incremento del costo del servizio (e quindi anche della tariffa) a partire dal 2003, anno del passaggio alla Ta.Ri., alla scarsa qualità ambientale della chiusura del ciclo dei rifiuti - rischiano di diventare insostenibili in caso di affidamento del servizio ad un soggetto terzo, ma anche in caso di subentro di un socio privato con una presenza proprietaria forte. In questo caso, infatti, l'elasticità di interpretazione del contratto di servizio verrebbe a cadere, rischiando di compromettere la già precaria sostenibilità economico/ambientale del ciclo dei rifiuti di Roma.

L'Agenzia ha suggerito, quindi, ancora una volta l'urgenza dell'adozione delle linee guida e del rin-

novo del Contratto di servizio, che potrebbe essere strutturato a livello sperimentale per verificarne l'idoneità in caso di gestore terzo rispetto all'Amministrazione. Fra le altre cose, è importante definire chiaramente gli obblighi informativi in capo all'azienda e la buona funzionalità degli organi e degli strumenti di controllo. A tale proposito, l'Agenzia ha indicato come valido il sistema dei controlli approvato dalla Giunta Comunale in occasione della modifica della convenzione di riscossione della tariffa con Ama (DGC 103/2010).

Con successivi provvedimenti il Consiglio Comunale ha quindi approvato il nuovo Regolamento per l'applicazione sperimentale della Ta.Ri. (DCC 56/2010) e il piano finanziario per la determinazione della Ta.Ri. 2010 (DCC 57/2010), mentre la Giunta Comunale ha deliberato la ulteriore proroga (DGC 197/2010) fino al 31 dicembre 2010 del Contratto di servizio con Ama (scaduto nel 2005), senza tener conto delle osservazioni e proposte formulate dall'Agenzia.

6.6 Comunicazione

Al fine di assicurare la più ampia pubblicità delle condizioni di erogazione dei servizi pubblici e di offrire agli amministratori locali uno strumento per orientare le proprie decisioni, l'Agenzia ha curato particolarmente la propria comunicazione istituzionale e l'aggiornamento del proprio sito internet.

È stata infatti attivata la posta elettronica certificata (PEC) con la quale l'Agenzia provvede ad inviare al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed a tutti gli altri vertici dell'Amministrazione comunale e delle società del Gruppo Comune di Roma, copia delle pubblicazioni realizzate che, contemporaneamente vengono inserite sul sito www.agenzia.roma.it. Una cura particolare è stata dedicata al *restyling* del sito internet che è stato totalmente riorganizzato e che prevede ora, tra l'altro, quattro sezioni che sintetizzano tutta l'attività dell'Agenzia: pubblicazioni, settori, aziende, cittadino.

Nella sezione "pubblicazioni" sono descritti tutti i lavori realizzati dall'Agenzia, articolati per singola tipologia (Relazione annuale, monitoraggi, studi e analisi, pareri e segnalazioni), mentre nella sezione "settori" vengono illustrati i principali servizi pubblici erogati nella città di Roma (aggregati per settori omogenei) con la possibilità di conoscere il soggetto gestore e le pubblicazioni dell'Agenzia su quel servizio specifico. Attraverso la sezione "aziende", è invece possibile accedere alle schede delle singole società nelle quali, oltre ad una breve descrizione della compagine societaria, è possibile consultare l'ultimo bilancio, lo Statuto, i Contratti di

servizio e le Carte dei servizi. In alternativa, all'interno della stessa sezione ed attraverso un apposito motore di ricerca si può accedere direttamente ai Contratti e alle Carte dei servizi di interesse.

Nella sezione "cittadino", infine, sono elencate le Associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini, degli utenti e dei consumatori che hanno sottoscritto il protocollo d'intesa con l'Agenzia al fine di collaborare attivamente per garantire i diritti del cittadino. È inoltre presente uno spazio all'interno del quale vengono riportate le principali notizie pubblicate sui siti delle citate Associazioni.

Nel sito è presente, inoltre, una sezione "Uno sguardo su" in cui vengono pubblicati gli approfondimenti su tematiche attinenti i servizi pubblici, ed una sezione "Dalla città di Roma" che contiene le principali notizie apparse sulla stampa, sempre con esclusivo riferimento ai servizi pubblici, con un archivio indicizzato che ha ormai superato i mille articoli.

Queste ultime sezioni vengono aggiornate quotidianamente, mentre le altre con cadenza legata al tipo di documento (i bilanci annualmente, i contratti in caso di nuovo affidamento o di proroga, ecc.).

Per consentire a tutti gli iscritti alla *mailing list* di essere costantemente informati sui lavori dell'Agenzia, è stata anche attivata una *newsletter* che periodicamente elenca le principali novità che sono state pubblicate, con la possibilità di aprire direttamente il documento o di collegarsi al sito dell'Agenzia.

6.7 Collaborazioni con le Associazioni di utenti e consumatori

L'Agenzia e le Associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini, degli utenti e dei consumatori hanno sottoscritto il 20 dicembre 2007 un protocollo d'intesa con il quale si sono impegnate a collaborare in maniera attiva al fine di garantire ai cittadini la difesa dei propri diritti e interessi e di ampliare questi diritti in termini di correttezza, trasparenza e facilità di accesso.

La collaborazione è continuata anche in quest'ultimo periodo ed ha riguardato sia argomenti collegati direttamente alla erogazione dei servizi pubblici nei diversi settori sia aspetti relativi alla vita quotidiana dei cittadini.

In particolare, in osservanza alle prescrizioni contenute nell'art. 2, comma 461 della L. 244/07 (Finanziaria 2008) in materia di consultazione delle Associazioni e, in relazione al Protocollo di intesa sottoscritto, l'Agenzia nel corso di appositi incontri, ha raccolto le osservazioni e le proposte presentate da parte delle Associazioni in merito ai provvedimenti di volta in volta esaminati.

Sicuramente interessante ed innovativo è stato il processo partecipativo realizzato in occasione della valutazione delle bozze delle Carte della qualità dei Servizi 2010 predisposte da Zètema e relative al Si-

stema dei Musei Civici, al Servizio di Informazione Turistica ed alla Gestione Integrata degli Spazi Culturali. In tale occasione, nel corso degli incontri del 18 dicembre 2009 e del 27 aprile 2010 sono state raccolte in un unico documento le osservazioni e le proposte avanzate dalle Associazioni. Il documento è stato quindi inviato a Zètema con la richiesta di modifica e integrazione delle citate Carte. Il processo si è quindi concluso con l'incontro del 1° luglio durante il quale la società ha comunicato la sua disponibilità a modificare il testo delle Carte nel senso indicato dall'Agenzia e dalle Associazioni.

Altro importante momento di condivisione e partecipazione è stato quello della presentazione alle Associazioni di utenti e consumatori delle osservazioni e proposte dell'Agenzia sulla Decisione della G.C. n. 16 del 10 marzo 2010 relativa alla "Modifica del Regolamento Comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea". Nel corso dell'incontro, avvenuto il 27 aprile 2010, le Associazioni hanno sostanzialmente condiviso le posizioni dell'Agenzia attribuendo così un valore ed un significato sicuramente più rilevante al documento che è stato successivamente presentato dall'Agenzia alle Commissioni Consiliari III – Mobilità e X Personale e Statuto (5 maggio 2010).