

Gli effetti delle politiche di bilancio del Comune di Roma negli anni 2016-2021

a cura di



21 Settembre 2021

INDICE

Introduzione

1. L'evoluzione del quadro generale della finanza locale negli ultimi 5 anni

2. Il bilancio del Comune di Roma: uno sguardo d'insieme

2.1 LE ENTRATE

Le imposte e le tasse

Compartecipazione ai contributi

Fondi perequativi da amministrazioni centrali

Fondi perequativi dalla Regione

Entrate in conto capitale (in particolare per vendita di beni pubblici)

2.2. LE USCITE

2.2.1. Servizi e politiche sociali

2.2.2. Il diritto all'abitare

2.2.3 Investimenti e infrastrutture

2.2.4 Politiche ambientali e del territorio

2.2.5. I trasporti e il diritto alla mobilità

3. Roma e la qualità della vita

4. Conclusioni

Hanno collaborato alla redazione del rapporto:

Antonio Lavorato, Giulio Marcon, Grazia Naletto, Leo Nascia, Silvano Palocco, Silvia Paoluzzi

Introduzione

Questo Rapporto vuole contribuire a fornire maggiori elementi di conoscenza sull'operato e i risultati raggiunti dalla giunta comunale guidata dalla Sindaca Virginia Raggi negli ultimi cinque anni. Abbiamo scelto alcuni temi (le entrate, gli investimenti, le politiche sociali, le politiche del territorio e ambientali, la casa, i trasporti) per analizzare in profondità le scelte fatte negli ultimi cinque anni, le misure varate e i loro effetti.

Abbiamo anche voluto offrire elementi di confronto con le altre città ed in particolare Milano e Napoli, le altre città metropolitane e le cosiddette "grandi città". In questa cornice abbiamo utilizzato gli indicatori del Benessere Equo e Sostenibile (BES) per offrire un quadro più ampio e qualitativo della vita e dello sviluppo in una città come Roma.

Questo Rapporto è frutto del lavoro di ricercatori ed esperti del più importante sindacato nazionale e romano – la CGIL – e della campagna Sbilanciamoci!, che dal 1999 raccoglie quasi 50 organizzazioni della società civile che si occupano di spesa pubblica, di politiche di bilancio, di politiche fiscali, analizzando ogni anno i principali provvedimenti e misure pubbliche che hanno impatto sulle città e le regioni.

Ci sono alcune considerazioni da fare per facilitare la lettura di questo lavoro.

La prima è che i dati e le informazioni utilizzati sono limitati a causa della scarsa capacità del Comune di Roma di offrire dati comprensivi, disaggregati, aggiornati e trasparenti. Si tratta di un importante limite che riguarda vaste aree delle politiche di spesa dell'amministrazione, come ad esempio il caso dell'utilizzo dei fondi europei. C'è un difetto di trasparenza che incide poi nell'analisi e nell'approfondimento dei dati.

La seconda considerazione è che alcuni strumenti di politica di spesa – come il DUP (Documento Unico di Programmazione) – hanno un grado di rigidità e di bassa fungibilità che rendono sostanzialmente inutili le sedi di consultazione e di confronto con le forze sociali ed i corpi intermedi: il confronto con l'amministrazione pubblica si risolve in un'attività di pura comunicazione, senza la possibilità di intervenire e di modificare le scelte.

La terza considerazione riguarda il contesto nazionale e dell'ultimo decennio delle politiche di austerità: Roma, come le altre città, è stata sottoposta ai vincoli di spesa e ai tagli ai trasferimenti pubblici che hanno limitato i margini di azione, la possibilità di un maggiore intervento nelle politiche di risanamento e di miglioramento della qualità della vita nella città. Non si può analizzare i risultati dei cinque anni di azione amministrativa nella città, senza tenere conto dei vincoli esistenti, del contesto nazionale di riduzione dei trasferimenti, dell'andamento della finanza locale e, nello specifico, dell'eredità ricevuta dalle amministrazioni pubbliche precedenti, con la maturazione di un debito che ha rappresentato un importante fardello per la città.

A tutto ciò va aggiunta la specificità di Roma, con le sue peculiarità di capitale dello Stato, di cui non si è tenuto sufficientemente conto nelle scelte politiche e istituzionali del paese, trascurando la doppia natura di Roma, città dei cittadini romani, ma anche capitale nazionale per tutti gli italiani. L'eredità del passato ha avuto, da questo punto di vista, un suo peso importante.

Va ricordato, inoltre, che la pandemia, l'emergenza Covid-19 ha fatto emergere, in alcuni casi aggravato, le fragilità della città, cui l'azione amministrativa degli ultimi cinque anni non ha saputo offrire una prospettiva adeguata di protezione sociale e di ripensamento del suo tessuto economico e imprenditoriale: la crisi del turismo e dei servizi ha rappresentato un importante colpo alla città nell'ultimo anno e mezzo.

Ora, questo rapporto vuole rappresentare uno strumento (seppur parziale,) di comprensione maggiore delle politiche di spesa seguite, delle scelte amministrative fatte, dei risultati ottenuti, delle strategie messe in campo. E' un'analisi svolta sulla base delle fonti disponibili, delle informazioni raccolte, dei numeri a disposizione. Si è trattato di un lavoro particolarmente complesso, che ci auguriamo possa avere un seguito in futuro. Ovviamente, le analisi e le considerazioni svolte nel testo vogliono offrire uno stimolo a rendere maggiormente trasparente e organico il quadro delle entrate e delle uscite della capitale del nostro paese.

Si tratta di un contributo volto ad allargare e ad approfondire la conoscenza delle scelte economiche, delle politiche pubbliche di Roma e speriamo che la prossima consiliatura ne possa fare tesoro nel modo migliore.

1. Il sistema di bilancio negli enti locali

L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge delega n. 42//2009. Sulla base di questa legge delega, per gli enti territoriali, è stato adottato il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", successivamente integrato dal decreto legislativo 126/2014.

Con il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici ci si è posti l'obiettivo di rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di favorire il coordinamento della finanza pubblica, di quantificare in modo efficace il debito pubblico del paese e di favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

La riforma, che ha interessato il sistema degli enti locali si delinea, attraverso l'applicazione dei principi generali della contabilità e dei principi applicati riferiti alla fase della programmazione, alla fase della gestione e alla fase della rendicontazione. Le tre fasi caratterizzano il sistema di bilancio degli enti locali.

La fase di programmazione

La fase di programmazione si caratterizza per l'analisi e le valutazioni delle condizioni sociali ed economiche del territorio amministrato, nonché delle condizioni organizzative e delle risorse a disposizione dell'ente.

I contenuti della programmazione devono essere declinati in coerenza con:

1. il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate (il cosiddetto "gruppo amministrazione pubblica");
2. gli indirizzi di finanza pubblica definiti in ambito comunitario e nazionale.

Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da poter verificare il loro grado di raggiungimento e gli eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi.

Gli strumenti della programmazione

Gli strumenti della programmazione, per gli enti locali sono il *Documento Unico di Programmazione* (DUP), il *bilancio di previsione* e il *piano esecutivo di gestione* (PEG).

I primi due documenti sono di competenza dell'organo di indirizzo politico, il consiglio comunale. Il PEG lo licenzia la giunta comunale che, in attuazione dell'indirizzo approvato in consiglio, attribuisce gli obiettivi e le risorse finanziarie, strumentali e umane ai dirigenti che poi vengono valutati sulla base dei medesimi obiettivi raggiunti.

Il DUP

Presentato dalla giunta al consiglio comunale entro il 31 luglio di ogni anno, il DUP rappresenta il documento fondamentale della programmazione dell'ente e il presupposto necessario di tutti gli altri documenti della programmazione. Può essere sottoposto ad

aggiornamento entro il 15 novembre qualora esigenze dettate da novità normative lo richiedano.

È attraverso il DUP che si delinea l'attività di guida strategica e operativa degli enti locali consentendo di fronteggiare in modo permanente, sistemico e unitario le discontinuità ambientali e organizzative.

Il DUP si compone di due sezioni: la Sezione Strategica (SeS) e la Sezione Operativa (SeO). La Sezione Strategica sviluppa e concretizza le linee programmatiche di mandato e individua, in coerenza con il quadro normativo di riferimento, gli indirizzi strategici dell'ente.

La Sezione Operativa ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella SeS del DUP. In particolare, la SeO contiene la programmazione operativa dell'ente su base sia annuale che pluriennale.

Gli elementi fondanti sia della sezione strategica che della sezione operativa del DUP sono da un lato l'analisi del contesto di riferimento e del quadro macroeconomico all'interno del quale delineare le scelte strategiche e operative; dall'altro la valutazione veritiera delle risorse a disposizione in termini finanziari, strumentali e umani.

Il bilancio di previsione finanziario

È il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei documenti di programmazione dell'ente, attraverso il quale gli organi di governo di un ente, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione.

Il bilancio di previsione è almeno triennale e viene approvato rispettando il principio generale dell'equilibrio finanziario secondo il quale tutte le previsioni in entrata sono uguali alle previsioni di spesa.

Entro il 15 novembre di ogni anno la giunta approva lo schema della delibera del bilancio di previsione finanziario relativa almeno al triennio successivo, da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale. In caso di variazioni del quadro normativo di riferimento la giunta aggiorna lo schema di delibera di bilancio di previsione in corso di approvazione, unitamente al Documento di programmazione. Entro il 31 dicembre di ciascun anno, salvo proroghe, il consiglio approva il bilancio di previsione riguardante le previsioni di entrata e di spesa per il triennio successivo.

Il bilancio comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi. Espone separatamente l'andamento delle entrate e delle spese riferite a un orizzonte temporale di almeno un triennio, definito in base alla legislazione statale e regionale vigente e al documento di programmazione dell'ente. Le entrate del bilancio di previsione sono classificate in titoli e tipologie. Le spese del bilancio di previsione sono classificate in missioni e programmi.

Allegato importante al bilancio di previsione è la *nota integrativa* che racchiude informazioni fondamentali nella predisposizione delle previsioni e rappresenta un essenziale strumento di riferimento durante la gestione.

Il piano esecutivo di gestione (PEG)

È il documento che permette di declinare in maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita Sezione del DUP. Il PEG viene deliberato dalla giunta comunale subito dopo l'approvazione del bilancio ed è modificabile fino al 15 dicembre di ogni anno. Il PEG guida la relazione tra organo esecutivo e responsabili dei servizi finalizzata alla definizione degli obiettivi di gestione, alla assegnazione delle risorse necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione.

Il PEG facilita la valutazione della fattibilità tecnica degli obiettivi definiti a livello politico orientando e guidando la gestione, grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo, e responsabilizza sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati.

La fase della gestione

La gestione è caratterizzata dal rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata che consente le operazioni finanziarie in entrata e in uscita, sulla base dei limiti alla spesa dettati dalla disponibilità delle risorse stanziata a bilancio. Il periodo di riferimento della fase della gestione è l'esercizio finanziario che coincide con l'anno solare. Il principio della competenza finanziaria prescrive che le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento.

Durante la gestione – quindi dopo l'approvazione del bilancio di previsione – è possibile operare variazioni al bilancio al fine di consentire il sostegno di spese che all'inizio dell'esercizio non era possibile prevedere. È possibile operare le variazioni al bilancio soltanto se si rispettano le regole sugli equilibri finanziari che prima sono stati sottolineati: a maggiori stanziamenti sulla spesa devono corrispondere altrettante maggiori previsioni nelle entrate o altrettanti minori spese correnti oppure, ancora, entrambe. Un aumento delle entrate deve essere supportato da una valutazione veritiera e attendibile sull'entrata. Contrariamente, il rischio è quello di creare buchi di bilancio alimentati da una spesa che innesca debiti senza trovare copertura finanziaria.

Le fasi temporali della gestione sono caratterizzate da scadenze di legge ben precise. Entro il 31 luglio di ogni anno occorre approvare in consiglio comunale la salvaguardia degli equilibri di bilancio e l'assestamento finale. Questo passaggio è molto importante, perché è il momento principe del monitoraggio dei conti dell'ente durante l'anno.

La verifica è volta a garantire la sussistenza degli equilibri finanziari totali e parziali per ciò che riguarda la gestione di competenza dell'esercizio, ma anche la gestione dei residui attivi e passivi con cui si verificano, rispettivamente, i crediti e i debiti dell'ente.

In questa fase si verificano anche l'andamento della spesa per investimento, il rispetto dei programmi sulle opere pubbliche e la corretta costituzione di tutti gli accantonamenti che la legge obbliga a effettuare.

Infine, ma molto importante ai fini della capacità di sostenere la tempestività dei pagamenti, si effettua un controllo sulla gestione di cassa. In particolare, si analizza l'andamento dei flussi in entrata e in uscita per ciò che riguarda le riscossioni e i pagamenti e la consistenza della cassa vincolata, cioè delle risorse che devono essere utilizzate solo per specifici e vincolanti programmi di spesa.

La fase della gestione finanziaria del bilancio si conclude con l'appuntamento del 30 novembre. Entro tale data si possono effettuare le ultime variazioni al bilancio per poter far fronte alle esigenze prima della chiusura dell'esercizio. Tuttavia, il decreto legislativo 267/2000 riserva delle deroghe ben precise sulla possibilità di intervenire sul bilancio anche nell'ultimo mese dell'anno, cioè a dicembre.

La fase di rendicontazione

La rendicontazione è la fase del sistema di bilancio corrispondente al risultato di gestione relativo all'esercizio di riferimento. Il rendiconto viene deliberato in consiglio comunale entro il 30 aprile dell'anno successivo alla chiusura dell'esercizio di riferimento.

Il risultato di amministrazione, alla fine dell'esercizio, è costituito dal fondo di cassa esistente al 31 dicembre dell'anno, maggiorato dei residui attivi (crediti) e diminuito dei residui passivi (debiti), al netto del fondo pluriennale vincolato (FPV).

L'FPV, è una delle più importanti novità della riforma contabile introdotta con il decreto legislativo 118/2011. Attraverso questo strumento è possibile una programmazione precisa delle spese che hanno una proiezione pluriennale, quindi soprattutto delle spese per investimento.

Programmare una spesa per investimento significa predisporre un cronoprogramma dei lavori e un conseguente cronoprogramma della spesa. L'importo, che attraverso il cronoprogramma viene attribuito alle fasi che saranno realizzate negli esercizi successivi, viene vincolato nel fondo pluriennale vincolato. Tale importo vincolato, alla fine dell'esercizio, rappresenta esattamente la copertura finanziaria della spesa per gli esercizi successivi e viene inserito nel bilancio successivo prima delle entrate con tale finalità. Proprio per questa sua funzione non rientra tra le poste conteggiate per ottenere il risultato di amministrazione a rendiconto.

In pratica, a consuntivo dell'esercizio, si effettua la ricognizione complessiva dei crediti e dei debiti al fine di conservare soltanto crediti e debiti giuridicamente perfezionati, divenuti esigibili e che devono trasformarsi, rispettivamente, in flussi di cassa in entrata e flussi di cassa in uscita.

Questo momento è di fondamentale importanza per le politiche future dell'ente. Effettuare un'analisi rigorosa e puntuale sugli obiettivi mancati oppure sugli scostamenti, significa porre basi solide per predisporre una futura programmazione più ancorata a elementi di sostenibilità della spesa, quanto di veridicità sulle previsioni delle entrate.

Gli scostamenti dagli obiettivi vengono motivati nella relazione al rendiconto che la giunta comunale presenta al consiglio insieme a tutto il rendiconto.

Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, vincolati, accantonati e destinati.

Un risultato di amministrazione che presenta valori positivi costituisce fonte di finanziamento per voci di spesa obbligatorie per legge o per vincoli derivanti da decisioni dell'ente e fonte di finanziamento per ulteriori voci di spesa come, per esempio, il finanziamento di investimenti.

Al contrario, un risultato di amministrazione che presenta valori negativi (disavanzo di amministrazione), richiede l'immediato stanziamento nella spesa dell'importo pari al disavanzo al fine di assicurarne la sua copertura finanziaria.

Chiudere il rendiconto in disavanzo significa accertare una situazione finanziaria (e di cassa) negativa che determina una strutturale incapacità dell'ente a far fronte ai vincoli di bilancio. Per vincoli, si intendono i debiti, ma anche tutte le poste che occorre accantonare e destinare per fronteggiare spese obbligatorie.

Un eccessivo peso della situazione debitoria, insostenibile sul piano finanziario e della cassa, produce un disequilibrio che è causa di situazioni di predissesto e di successivo dissesto finanziario.

2. Il Bilancio del Comune di Roma. Uno sguardo d'insieme

2.1. LE ENTRATE

Premessa

L'analisi delle entrate dell'Ente, fatta in termini di competenza finanziaria, è stata effettuata prendendo in esame i dati dei bilanci di previsione dall'esercizio 2017 (bilancio 2017/2019) all'esercizio 2021 (bilancio 2021/2023) e i rendiconti dall'esercizio 2017 all'esercizio 2020.

Con riferimento alle previsioni, l'analisi è stata effettuata sulle entrate proprie di parte corrente (titolo I e titolo III delle entrate) e sulle entrate del Titolo IV (in c/capitale), con particolare riferimento alle entrate da alienazioni dei beni materiali e immateriali. Il bilancio di previsione è redatto in termini di cassa e competenza per il primo dei tre esercizi, mentre è redatto solo in termini di competenza per gli altri due esercizi. Questo ci permette di comprendere meglio la costruzione delle previsioni di competenza, mettendole a confronto con il dato assestato riferito all'esercizio immediatamente precedente a quello di previsione. I dati a rendiconto fanno sempre riferimento alle entrate correnti e in c/capitale uguali a quelle delle previsioni. La lettura, per colonna, consente di capire l'evoluzione delle stesse entrate previste di competenza, per ogni esercizio, attraverso la sequenza data dalle previsioni definitive (esito di tutte le variazioni di bilancio durante l'esercizio), gli accertamenti (dati dall'attestazione del perfezionamento giuridico del credito), dalle riscossioni (il materiale flusso di cassa in entrata dopo l'attestazione del credito) e i residui attivi (il credito rimanente, dato dagli accertamenti non riscossi). In questo senso è interessante l'analisi della colonna in cui viene messo in evidenza il dato finale sugli accertamenti, per ogni esercizio.

Il dato sulla competenza finanziaria, quindi sull'andamento delle entrate relative allo specifico esercizio finanziario di riferimento, unitamente all'analisi delle cosiddette entrate proprie dell'ente, consentono di capire la strategia adottata dall'amministrazione comunale sulle entrate di natura tributaria e patrimoniale e, conseguentemente, le scelte di medio periodo volte a garantire il gettito necessario a sostegno di gran parte della politica della spesa per servizi.

PREVISIONI

BILANCIO DI PREVISIONE 2017/2019				
ENTRATE	ASSESTATO 2016	2017	2018	2019
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.616.720.695,35	2.578.109.499,58	2.587.524.499,58	2.582.524.499,58
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	168.434.709,23	165.927.838,23	180.991.548,55	182.790.300,23
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TITOLO I	2.785.155.404,58	2.744.037.337,81	2.768.516.048,13	2.765.314.799,81
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	955.041.218,54	912.214.117,48	744.006.700,24	760.838.837,85
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	516.941.163,59	276.556.268,50	144.635.139,59	80.533.519,66
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	16.313.868,04	0,00	0,00	0,00

BILANCIO DI PREVISIONE 2018/2020				
ENTRATE	ASSESTATO 2017	2018	2019	2020
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.638.026.176,30	2.578.459.442,08	2.567.559.442,08	2.567.403.942,08
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	182.790.300,23	182.790.300,23	182.790.300,23	182.790.300,23
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TITOLO I	2.820.816.476,53	2.761.249.742,31	2.750.349.742,31	2.750.194.242,31
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	986.846.505,06	876.424.711,05	844.550.293,34	839.103.183,60
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	368.994.595,75	269.905.628,52	114.764.880,20	69.334.831,29
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	3.222.860,70	52.024.152,95	0,00	0,00

BILANCIO DI PREVISIONE 2019/2021				
ENTRATE	ASSESTATO 2018	2019	2020	2021
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.667.913.727,66	2.679.798.117,56	2.684.536.999,16	2.676.468.688,89
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	176.518.174,80	176.619.287,23	176.619.287,23	176.619.287,23
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TITOLO I	2.844.431.902,46	2.856.417.404,79	2.861.156.286,39	2.853.087.976,12
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	925.626.687,13	976.281.970,43	930.001.739,33	931.049.171,65
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	547.046.616,65	505.602.886,93	144.116.953,49	124.409.828,54
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	35.489.861,51	33.223.579,91	25.000.000,00	25.000.000,00

BILANCIO DI PREVISIONE 2020/2022				
ENTRATE	ASSESTATO 2019	2020	2021	2022
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.729.847.645,99	2.775.645.030,52	2.796.349.386,57	2.788.966.956,73
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	176.619.287,23	176.619.287,23	176.619.287,23	176.619.287,23
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TITOLO I	2.906.466.933,22	2.952.264.317,75	2.972.968.673,80	2.965.586.243,96
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	1.127.263.844,61	1.061.646.409,92	1.060.794.000,33	1.063.836.542,67
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	316.061.054,00	282.207.752,00	210.105.682,14	97.440.138,00
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	825.622,64	4.465.838,00	4.465.838,00	4.465.838,00

BILANCIO DI PREVISIONE 2021/2023				
ENTRATE	ASSESTATO 2020	2021	2022	2023
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.491.280.134,18	2.750.083.825,85	2.861.390.077,11	2.861.390.077,11
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	194.796.625,73	200.205.536,82	205.614.447,91	207.237.121,24
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE TITOLO I	2.686.076.759,91	2.950.289.362,67	3.067.004.525,02	3.068.627.198,35
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	923.731.169,86	1.017.195.536,87	1.047.423.886,12	1.064.423.979,35
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	575.794.841,39	574.274.426,47	369.681.278,13	199.328.579,00
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	8.324.840,25	4.917.640,00	8.346.721,50	6.146.721,50

RENDICONTI

RENDICONTO 2017

ENTRATE	PREVISIONI DEF. 2016	MIN./MAGG. ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI COMPETENZA	% RESIDUI SU COMPETENZA
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.638.026.176,30	-24.638.353,19	2.613.387.823,11	1.868.499.871,75	744.887.951,36	
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	182.790.300,23	0,00	182.790.300,23	176.944.606,90	5.845.693,33	
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTALE TITOLO I	2.820.816.476,53	-24.638.353,19	2.796.178.123,34	2.045.444.478,65	750.733.644,69	27%
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	986.846.505,06	255.770.102,27	1.242.616.607,33	524.553.150,22	718.063.457,11	57,79%
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	368.994.595,75	-23.084.806,74	345.909.789,01	203.973.618,00	141.936.171,01	41,03%
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	3.222.860,70	9.980.537,46	13.203.398,16	13.153.811,96	49.586,20	

RENDICONTO 2018

ENTRATE	PREVISIONI DEF. 2017	MIN./MAGG. ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI COMPETENZA	% RESIDUI SU COMPETENZA
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.667.913.727,66	102.660.795,94	2.770.574.523,60	1.665.317.283,01	1.105.257.240,59	
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	176.518.174,80	1.809,44	176.519.984,24	176.519.984,24	0,00	
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTALE TITOLO I	2.844.431.902,46	102.662.605,38	2.947.094.507,84	1.841.837.267,25	1.105.257.240,59	37,50%
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	925.626.687,13	18.623.960,77	944.250.647,90	505.521.387,29	438.729.260,61	46,46%
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	547.046.616,65	-343.918.312,44	203.128.304,21	182.969.067,09	20.159.237,12	9,92%
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	35.489.861,51	-4.281.273,02	31.208.588,49	30.439.754,26	768.834,23	

RENDICONTO 2019

ENTRATE	PREVISIONI DEF. 2018	MIN./MAGG. ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI COMPETENZA	% RESIDUI SU COMPETENZA
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.729.847.645,99	73.337.177,62	2.803.184.823,61	1.594.781.735,80	1.208.403.087,81	
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	176.619.287,23	-98.515,44	176.520.771,79	176.520.771,79	0,00	
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTALE TITOLO I	2.906.466.933,22	73.238.662,18	2.979.705.595,40	1.771.302.507,59	1.208.403.087,81	40,55%
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	1.127.263.844,61	-58.699.225,54	1.068.564.619,07	497.312.534,72	571.252.084,35	53,46%
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	316.061.054,00	-51.037.794,62	265.023.259,38	215.829.008,79	49.194.250,59	18,56%
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	825.622,64	7.680.054,86	8.505.677,50	8.412.918,04	92.759,46	

RENDICONTO 2020

ENTRATE	PREVISIONI DEF. 2019	MIN./MAGG. ACCERTAMENTI	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI	RESIDUI COMPETENZA	% RESIDUI SU COMPETENZA
2.1.1. Le imposte e le tasse	2.491.280.134,18	99.469.592,75	2.590.749.726,93	1.625.511.251,36	965.238.475,57	
2.1.2. Compartecipazione ai contributi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
2.1.3. Fondi perequativi da amministrazioni centrali	194.796.625,73	-7.889.038,99	186.907.586,74	186.907.586,74	0,00	
2.1.4. Fondi perequativi dalla Regione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
TOTALE TITOLO I	2.686.076.759,91	91.580.553,76	2.777.657.313,67	1.812.418.838,10	965.238.475,57	34,75%
TIT. III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	923.731.169,86	-171.168.317,08	752.562.852,78	381.129.921,01	371.432.931,77	49,35%
TIT. IV ENTRATE IN C/CAPITALE	575.794.841,39	-382.483.717,15	193.311.124,24	138.778.491,67	54.532.632,57	28,21%
Entrate da alienazioni beni materiali e immateriali	8.324.840,25	4.697.192,43	13.022.032,68	12.924.592,68	97.440,00	

ENTRATE CORRENTI – TITOLO I

Bilancio di Previsione: l'analisi sui cinque anni consente di mettere in evidenza che il gettito ha un andamento alquanto variabile. Infatti, dai primi due esercizi delle previsioni 2017 e 2018 (colonna C) si nota che, le medesime, sono state previste per importi inferiori rispetto a quanto definitivamente accertato l'anno immediatamente precedente quello delle previsioni (colonna B). Mentre per i tre esercizi successivi, 2019 – 2020 – 2021, le stesse previsioni, hanno un valore maggiore rispetto ai rispettivi primi esercizi finanziari immediatamente precedenti. In particolare, il totale del titolo I è determinato in modo abbastanza deciso dalle previsioni per le imposte e tasse. Tale costruzione delle previsioni lascia intendere una sostanziale incoerenza con l'andamento delle entrate che rappresentano crediti certi, liquidi ed esigibili.

Rendiconto: l'analisi sui quattro anni consente di mettere in evidenza che la media del non riscosso, per ogni anno di competenza, è del 35%. Questo significa una incongruenza con l'andamento delle previsioni, che per gli ultimi esercizi aumentano, con la effettiva disponibilità di cassa per sostenere la spesa. La rilevazione di una percentuale rilevante di non riscosso denota una criticità dell'ente nell'adottare le misure concrete volte a colpire l'evasione da tributi locali. Ciò è evidente per il fatto che la percentuale dipende quasi esclusivamente dall'andamento delle imposte e tasse. In questo senso, rileva anche il fatto che si è provveduto ad aumentare gli accertamenti, ad eccezione del primo esercizio rendiconto 2017. Significa che aumentano i crediti, ma con essi aumenta la sofferenza di cassa.

ENTRATE CORRENTI – TITOLO III

Bilancio di Previsione: anche per il titolo III, relativo alle entrate extra-tributarie, si evidenzia un andamento previsionale alquanto variabile rispetto agli importi che risultano definitivamente accertati nell'esercizio immediatamente precedente. Bisogna tenere in considerazione che la natura delle entrate correnti, appartenenti a tale titolo, è quella patrimoniale e diritti vari. Quindi, con un margine di previsione più certo rispetto al principio di attendibilità che occorre rispettare quando si effettuano le previsioni. Per questo motivo una previsione così altalenante è un segnale alquanto critico sulle capacità programmatiche poggianti su questo tipo di risorse. Tanto più, perché si nota che le stesse previsioni variano non solo rispetto all'ultimo esercizio accertato, ma anche tra gli esercizi che fanno parte della programmazione.

Rendiconto: il dato che immediatamente risalta agli occhi è la estrema criticità del livello delle riscossioni rispetto a tale titolo delle entrate correnti. La media dei quattro anni presi in considerazione, mettendo a confronto la percentuale del non riscosso rispetto ai crediti giuridicamente perfezionati, è del 51,77%. Un dato, questo, che denota una debolezza di fondo nelle strategie volte a garantire flussi di cassa adeguati a sostenere la spesa. Si consideri che, tali entrate, sono tra quelle che devono sostenere la prestazione dei servizi essenziali alla collettività. Cioè si sta parlando di una media del non riscosso per € 2.074.938.870,21 in valore assoluto. E la cosa molto grave è che l'andamento del non riscosso rimane sostanzialmente inalterato nei diversi esercizi, mostrando l'assenza di una sia pur minima strategia volta a portare a soluzione tale criticità.

ENTRATE IN C/CAPITALE – TIT. IV – E ENTRATE DA ALIENAZIONE BENI MATERIALI E IMMATERIALI

Bilancio di previsione: il titolo IV è costituito da entrate che hanno caratteristiche profondamente diverse tra loro perché può contenere contributi da enti esterni che finanziano la spesa per investimenti, entrate proprie dell'Ente, di natura patrimoniale o diritti, come per esempio gli oneri di urbanizzazione, le alienazioni dei beni materiali e immateriali o anche i diritti pluridecennali cimiteriali. L'analisi mette in evidenza un

aspetto molto delicato nelle politiche programmatiche degli EE.LL.: le alienazioni dei beni materiali e immateriali come scelta ben precisa rispetto alla valorizzazione del Patrimonio complessivo dell'Ente. Da questo punto di vista, il dato che emerge è una profonda differenza nelle scelte da un esercizio finanziario all'altro.

Rendiconto: l'andamento dei flussi di cassa delle entrate in c/capitale è alquanto sinusoidale. Perché da un 41,03% di non riscosso per l'esercizio 2017, si passa ad una incidenza del 9,92 per l'esercizio 2018 con una tendenziale e costante crescita, di circa il 10%, sia per il 2019 sia per il 2020. Per quel che riguarda le entrate da alienazioni di beni materiali e immateriali, il dato piuttosto significativo è la scelta di voler procedere con la collocazione sul mercato di parte del patrimonio. Infatti, analizzando questa voce di entrata per ogni esercizio, risulta evidente che, escluso l'esercizio 2018 dove si registra una diminuzione degli accertamenti che attesta la riduzione di crediti certi, liquidi ed esigibili, tutti gli altri esercizi contengono aumenti di tali crediti, con conseguenti maggiori accertamenti. Ed è significativo il volume degli aumenti registrati rispetto all'esercizio precedente che per l'esercizio 2017 sono pari al triplo, per l'esercizio 2019 sono pari a circa nove volte quanto accertato nell'esercizio precedente e per l'esercizio 2020 sono pari a circa il 50% del volume degli accertamenti dell'esercizio precedente.

Una considerazione a parte meritano i dati relativi ai trasferimenti correnti provenienti dall'Unione Europea. I dati a consuntivo evidenziano che nel quinquennio gli accertamenti hanno registrato una flessione, conoscendo un vero e proprio crollo nel 2019. Ciò sembra segnalare una scarsa capacità dell'amministrazione capitolina nell'utilizzo dei fondi europei disponibili e una scarsa capacità di progettazione.

ENTRATE. Trasferimenti correnti da Unione Europea e resto del mondo. Accertamenti. Dati a consuntivo. Anni 2016-2020.					
Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'Unione europea e dal Resto del Mondo					
	2016	2017	2018	2019	2020
Accertamenti	989.640,61	965.175,70	613.893,86	344.445,27	641.356,75
Riscossioni in competenza	228.434,84	444.086,70	391.470,65	294.493,50	456.115,30

In sintesi

L'analisi sulle entrate proprie, e su quelle proprie di parte capitale, mette in evidenza **rilevanti criticità dell'ente nella sua capacità di riscossione**. Ciò ha evidenti effetti su tutta la programmazione, appesantendo il bilancio con riferimento alla garanzia dei servizi essenziali, per lo più i servizi sociali e quelli legati al trasporto pubblico e alla gestione dei rifiuti. È chiaro che tali dati dimostrano una incapacità politica nel saper programmare una strategia efficace di contrasto all'evasione e di consolidamento del gettito fiscale comunale. Se questi cinque anni dovevano essere gli anni del cambiamento, sicuramente per quel che riguarda le entrate comunali si sono confermati come anni di splendida continuazione, se non di peggioramento, delle condizioni di base che determinano un andamento dei conti pubblici comunali precario e privo di prospettiva.

2.2 LE USCITE

Servizi e politiche sociali

Premessa

In questa sezione del rapporto proponiamo un'analisi della spesa sociale comunale ricompresa nella Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia del Bilancio Comunale.

In premessa è opportuno svolgere alcune considerazioni contestuali. La pandemia a Roma, come nel resto del paese, è andata ad aggravare una situazione sociale già critica, che aveva visto peggiorare negli ultimi anni tutti i principali indicatori che consentono di misurare il benessere sociale di una comunità. Se le politiche di austerità seguite a livello nazionale e comunitario hanno sicuramente avuto un impatto anche sulle politiche locali,¹ le politiche sociali della Capitale sono state contraddistinte da elementi di criticità peculiari, legati alla complessità e all'ampiezza della configurazione territoriale del Comune, alla crisi di legittimità che ha investito l'amministrazione capitolina in generale e il dipartimento delle politiche sociali nello specifico, in relazione alle vicende legate a Mafia capitale, ma anche alla mancanza di una vera e propria visione politica del modello di welfare cittadino.² Alcuni problemi sociali strutturali restano a tutt'oggi non affrontati. La garanzia del diritto all'abitare, la crescita delle diseguglianze e della povertà, l'inadeguatezza e la distribuzione ineguale dei servizi per la prima infanzia e per l'assistenza agli anziani sul territorio cittadino,³ la permanenza di un modello di segregazione delle comunità Rom,⁴ un modello di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati distribuito in modo disomogeneo nei diversi municipi, ancora troppo fondato su strutture di grandi dimensioni e poco capace di costruire effettivi percorsi di autonomia e di inserimento sociale delle persone ospitate, sono solo alcune delle grandi questioni che nella capitale restano ancora oggi irrisolte. E, certo, la rinuncia da parte dell'attuale amministrazione comunale a un'interlocuzione strutturata e permanente con i corpi intermedi, il disconoscimento delle molte esperienze informali di solidarietà e di mutualismo che molto hanno contribuito e contribuiscono al sistema di welfare cittadino e la gestione prevalentemente emergenziale degli interventi, non hanno contribuito a risolverli.

I dati disponibili evidenziano una distribuzione dei servizi sociali territoriali disomogenea tra i vari municipi e la concentrazione delle risorse su un numero limitato di prestazioni. A ciò ha certo contribuito la perdurante incapacità da parte delle amministrazioni capitoline che si sono succedute nel tempo di strutturare un sistema efficiente di programmazione, di

¹ Si vedano i Rapporti annuali di Sbilanciamoci! dedicati all'analisi della legge finanziaria, Anni 2000-2020 disponibili qui: <https://sbilanciamoci.info/pubblicazioni/>.

² Roma Ricerca Roma (a cura di), *Welfare, sanità e politiche sociali a Roma. Rilanciare gli investimenti e liberare il potenziale di innovazione delle reti sociali*, 2021.

³ Leone L., Trasmondi S., *Monitoraggio della spesa sociale: una sperimentazione di Roma capitale*, 17 Gennaio 2020, pag. 36

⁴ Si vedano: Berenice, Compare, Lunaria, Osservazione (a cura di), *Segregare costa. La spesa per i 'campi nomadi' a Napoli, Roma e Milano*, 2013; Associazione 21luglio, *Superare i campi rom? si può fare!*, 2021.

monitoraggio e di valutazione dei servizi e degli interventi.⁵ A mero titolo di esempio, è utile ricordare che il nuovo Piano Regolatore Sociale Cittadino per gli anni 2019-2021, il cui percorso è stato inaugurato nel 2017, è stato approvato dalla Giunta Comunale nella sua versione aggiornata solo il 19 febbraio 2021, a distanza di ben 17 anni dal varo del Primo Piano Cittadino varato nel 2004.

Alcuni dati di contesto

Il Reddito medio complessivo Irpef a Roma ha raggiunto nel 2018 i 27.766 euro pro-capite e risulta più alto rispetto alla media nazionale (21.660 euro) e alla media degli alti grandi comuni pari a 25.197 euro annui.⁶ Ma in un territorio così ampio come quello del Comune capitolino, questo dato nasconde profonde diseguaglianze esistenti a livello sub-comunale. Emergono infatti forti diseguaglianze reddituali tra i Municipi più ricchi del centro e quelli più poveri delle periferie: il reddito medio del Municipio più ricco (II) pari a 41.743 euro è più del doppio di quello più povero (VI), pari a 17.460 euro. Va inoltre considerato che è pari al 40,1% la parte di contribuenti romani che hanno un reddito inferiore ai 15mila euro, mentre è pari al 2,4% la quota di residenti che ha un reddito superiore ai 100mila euro⁷.

La quota di popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale a Roma nel 2018 era stimata pari al 27,2%: significa che un residente su quattro viveva con un reddito insufficiente per poter soddisfare bisogni essenziali.⁸

La polarizzazione tra il centro e le periferie a ridosso del Grande Raccordo Anulare emerge per altro anche dall'analisi di altri indicatori. Sono le periferie a registrare un indicatore più alto di disagio sociale composto dalla misurazione del tasso di disoccupazione, di occupazione, di concentrazione giovanile e di scolarizzazione.⁹ L'indicatore registra valori più elevati nell'area est del territorio capitolino nei municipi VI, V e IV. Valori leggermente più elevati della media di Roma caratterizzano anche la periferia ovest del territorio cittadino, in corrispondenza dei municipi X, XI, XIII e XIV. I municipi con valori di "disagio sociale" minori sono invece l'I, il II, l'VIII ed il IX. Ulteriori differenziazioni sono rintracciabili all'interno dei singoli Municipi.

Non stupisce dunque che siano 54.902 le domande di reddito di cittadinanza accolte nel solo territorio comunale all'agosto 2020 (considerando le famiglie, hanno coinvolto circa 123mila beneficiari).¹⁰ Sarebbero invece 6.629 le persone destinatarie delle pensioni di cittadinanza all'aprile 2020 con un valore medio di 251 euro.¹¹ Ancora una volta le aree con maggiore incidenza delle domande accolte sono quelle periferiche, dove si concentrano gli insediamenti di edilizia popolare, che registrano in media 3 domande ogni 100 abitanti.

⁵ L'analisi effettuata da Leone L., Trasmondi S., cit. con riferimento ai dati di bilancio riguarda solo l'anno 2018.

⁶ Roma Capitale Ufficio di Statistica, *Il Benessere Equo e Sostenibile a Roma*. 3°Rapporto 2020, pag. 166.

⁷ Villani C., "Il rischio di povertà a Roma Capitale. Analisi degli indicatori", in Ferrigni N. (a cura di), *Le nuove povertà nel territorio di Roma capitale*, Aracne, Roma, giugno 2021, pag. 99.

⁸ Sabatino D., "Tra vecchie e nuove povertà a Roma. I soggetti a rischio e i fattori di vulnerabilità", in Ferrigni cit., pag. 115.

⁹ Si vedano Roma Capitale, Ragioneria Generale I Direzione Sistemi informativi di pianificazione e controllo finanziario U.O. Statistica, *Gli indici di disagio sociale ed edilizio a Roma. Analisi per municipio e zona urbanistica Censimento 2011* e Salvatore Monni, Keti Lelo, Federico Tomassi, *Roma, periferie ed esclusione sociale* - 9 Ottobre 2018.

¹⁰ Romagnoli C., "Roma Capitale e le sue "nuove povertà. L'analisi statistico-demografica dei dati del Dipartimento Politiche Sociali", in Ferrigni cit., pag. 150.

¹¹ Si veda #mapparoma31 – *Il reddito di cittadinanza nei quartieri di Roma durante l'emergenza Covid-19*, 2 luglio 2020, www.mapparoma.info

I dati di bilancio relativi alla Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

L'analisi che qui proponiamo mette a confronto i dati relativi alla Missione 12 contenuti nei Bilanci di previsione e nei Bilanci consuntivi del Comune di Roma considerando gli impegni di spesa corrente per il periodo 2016-2021. Per gli anni 2016-2018 la fonte utilizzata è la banca dati sugli enti locali del Ministero dell'Interno che si ferma purtroppo al 2018.¹²

Per gli anni 2019-2021 si è fatto invece riferimento ai Bilanci preventivi e consuntivi pubblicati sul sito del Comune di Roma.¹³

I dati a consuntivo 2020 sono desunti dal Rendiconto di gestione.

Comune di Roma - Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Spese correnti. Impegni. Confronto tra dati previsionali e dati a consuntivo.						
Anni 2016-2021						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni	674.049.310,29	685.522.251,01	701.951.943,87	716.710.322,87	711.242.449,34	724.704.471,04
Consuntivi	637.490.523,92	637.856.808,99	676.731.185,22	683.892.360,12	699.815.965,70	nd
Diff. V.a. Prev. Cons.	36.558.786,37	47.665.442,02	25.220.758,65	32.817.962,75	11.426.483,64	nd
Diff. % Prev. Cons	5,42	6,95	3,59	4,58	1,61	nd

Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Il confronto tra i dati di preventivo e a consuntivo offre un indicatore utile a monitorare la maggiore o minore capacità di programmazione dell'ente locale.

Tale confronto mostra in tutti gli anni considerati uno scarto permanente tra le previsioni effettuate in fase di programmazione e gli impegni a consuntivo. Tale scarto assume sempre segno negativo, ma tende a ridursi nel tempo, passando da un'incidenza massima del 6,95% nel 2017 a un'incidenza minima dell'1,61% nel 2020.

La tavola seguente si sofferma sull'analisi dei dati a preventivo, misurando le variazioni previste nella fase di programmazione delle politiche rispetto all'anno precedente. Nonostante negli anni 2018-2020 le previsioni abbiano previsto stanziamenti sempre superiori ai 700mila euro, i dati a consuntivo non raggiungono mai questo ammontare.

L'andamento degli stanziamenti programmati a preventivo nel periodo considerato è crescente ad eccezione dell'anno 2020 in cui si prevedeva una diminuzione degli impegni rispetto all'anno precedente pari a circa 5,4 milioni di euro. Tale previsione è stata corretta in fase di consuntivo e le risorse originariamente previste hanno registrato in realtà un incremento del 2,3% rispetto al 2019. Sugli esiti finali di bilancio del 2020 possono per altro

¹² Si veda: <https://finanzalocale.interno.gov.it/banchedati.html>

¹³ Si vedano <https://www.comune.roma.it/web/it/amministrazione-trasparente-bilanci-di-previsione.page> e https://sso.comune.roma.it/oamssso-bin/loginSPID.pl?contextType=external&username=string&OverrideRetryLimit=0&password=secure_string&challenge_url=https%3A%2F%2Fsso.comune.roma.it%2Foamssso-bin%2FloginSPID.pl&DCCcTxCookieMaxLength=8192&creds=userid+password&request_id=2453884417226334075&authn_try_count=0&locale=it_IT&resource_url=https%253A%252F%252Fwww.comune.roma.it%252Fpccr%252Fit%252Ffrag_gen_rend.page

aver inciso la situazione straordinaria provocata dalla diffusione della pandemia e i maggiori contributi statali stanziati per far fronte all'emergenza sociale a questa connessa. Per l'anno 2021 si osserva invece un nuovo aumento dei dati di previsione pari a circa 13,4 milioni di euro rispetto alle previsioni del 2020.

Comune di Roma - Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Spese correnti. Impegni.						
Dati previsionali e variazioni su anno precedente.						
Anni: 2016-2021						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni	674.049.310,29	685.522.251,01	701.951.943,87	716.710.322,87	711.242.449,34	724.704.471,04
	2017	2018	2019	2020	2021	
Diff. V.a.	11.472.940,72	16.429.692,86	14.758.379,00	-5.467.873,53	13.462.021,70	
Diff. %	1,70	2,40	2,10	-0,76	1,89	

Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Comune di Roma - Missione 12 Spese correnti. Impegni. Variazioni dati previsionali e dati a consuntivo su anno precedente. Anni: 2017-2021					
	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni	11.472.940,72	16.429.692,86	14.758.379,00	-5.467.873,53	13.462.021,70
Consuntivi	366.285,07	38.874.376,23	7.161.174,90	15.923.605,58	nd
%					
Previsioni	1,70	2,40	2,10	-0,76	1,89
Consuntivi	0,06	6,09	1,06	2,33	nd

Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Considerando i dati finali a consuntivo 2016-2020, la spesa sociale corrente media annuale afferente alla Missione 12 risulta nel quinquennio pari a 667.157.368 di euro e registra un aumento costante, ma contenuto, nel corso del tempo.

La spesa sociale media pro-capite passa da 226,9 euro nel 2016 a 249,2 euro nel 2020. Considerando l'intero quinquennio, risulta pari a 236,4 euro.¹⁴

Comune di Roma Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Bilanci Consuntivi. Spesa sociale media pro capite. Anni 2016-2020.						
	2016	2017	2018	2019	2020	Media 5 anni
Spesa media pro capite	226,9	226,5	236,9	242,5	249,2	236,4

La tavola e i grafici che seguono consentono di analizzare in dettaglio le spese correnti della missione 12, disaggregate per i singoli centri di costo che la compongono.

¹⁴ Il calcolo è stato effettuato rapportando i dati di consuntivo alla popolazione residente per ciascun anno considerato (dati disponibili su <http://demo.istat.it/>).

Comune di Roma Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Bilanci Consuntivi. Spese correnti. Anni 2016-2020.					
	2016	2017	2018	2019	2020
Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	283.947.744,00	301.586.383,03	309.350.804,77	304.699.273,36	263.597.238,09
Interventi per la disabilità	83.935.882,53	67.941.513,34	78.006.579,87	94.332.493,16	95.208.197,54
Interventi per gli anziani	48.861.105,80	50.435.455,06	52.712.349,27	52.663.616,21	50.694.747,86
Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	169.389.439,10	165.928.511,63	172.891.531,18	170.485.076,20	190.539.341,39
Interventi per le famiglie	794,06	561.295,70	564.381,26	475.102,10	276.895,67
Interventi per il diritto alla casa	40.658.642,40	40.706.734,20	40.620.084,51	31.884.077,36	70.176.187,76
Servizio necroscopico e cimiteriale	10.696.916,03	10.696.916,03	22.585.454,36	29.352.721,73	29.323.357,39
TOTALE MISSIONE 12	637.490.523,92	637.856.808,99	676.731.185,22	683.892.360,12	699.817.965,70
Valori %					
	2016	2017	2018	2019	2020
Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	44,5	47,3	45,7	44,6	37,7
Interventi per la disabilità	13,2	10,7	11,5	13,8	13,6
Interventi per gli anziani	7,7	7,9	7,8	7,7	7,2
Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	26,6	26,0	25,5	24,9	27,2
Interventi per le famiglie	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Interventi per il diritto alla casa	6,4	6,4	6,0	4,7	10,0
Servizio necroscopico e cimiteriale	1,7	1,7	3,3	4,3	4,2
TOTALE MISSIONE 12	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; 2019-2020, Comune di Roma

Come è possibile osservare, la spesa afferente alla missione 12 tende a concentrarsi in gran parte in due ambiti: gli interventi per l'infanzia e i minori e per gli asili nido e quelli previsti per i soggetti a rischio di esclusione sociale. Insieme, questi due centri di costo assorbono più del 70% della spesa negli anni 2016-2018, il 69,5% nel 2019 e il 64,9% nel 2020.

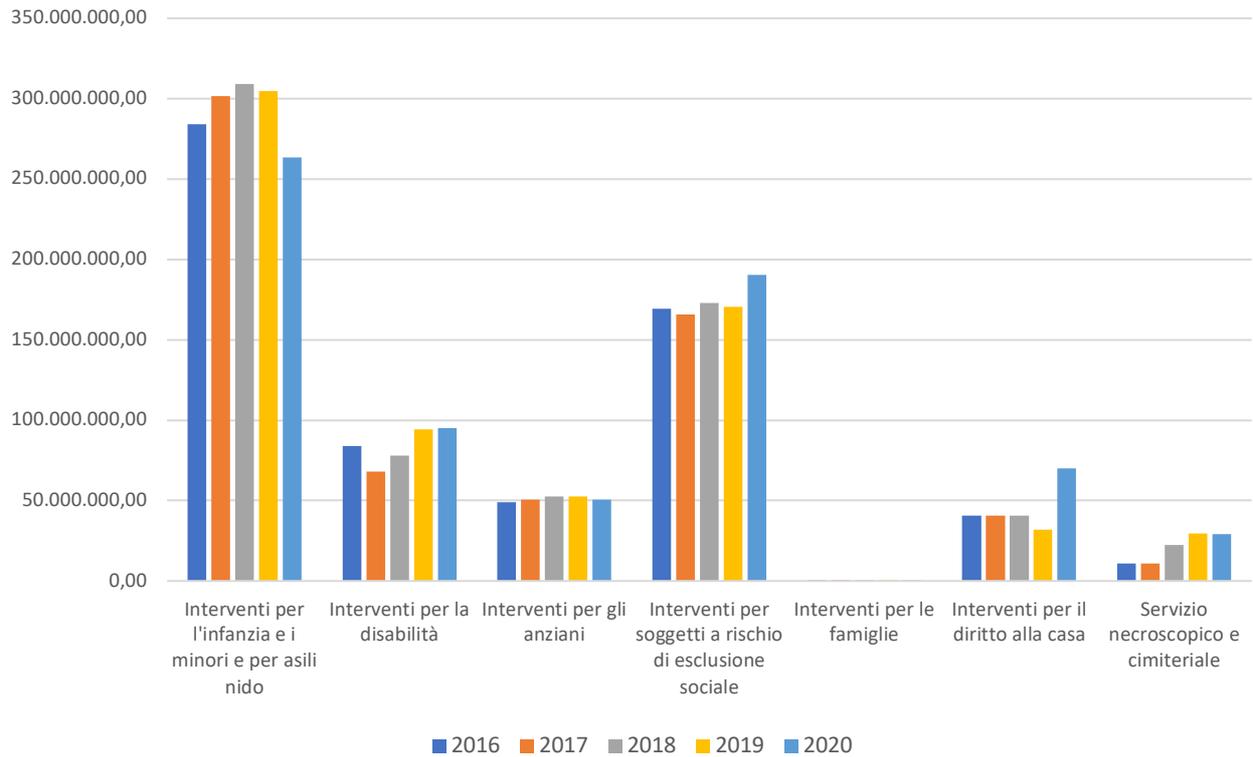
Il terzo centro di costo più significativo è quello relativo agli interventi per la disabilità che rappresenta a inizio e a fine quinquennio circa il 13% della spesa sostenuta in questa missione. In questo caso si osserva negli anni 2017 e 2018 una variazione negativa dell'incidenza, poi recuperata a partire dal 2019.

Gli interventi per gli anziani assorbono in media nel quinquennio il 7,6% della spesa di questa missione, registrando un calo di circa lo 0,5% nel 2020.

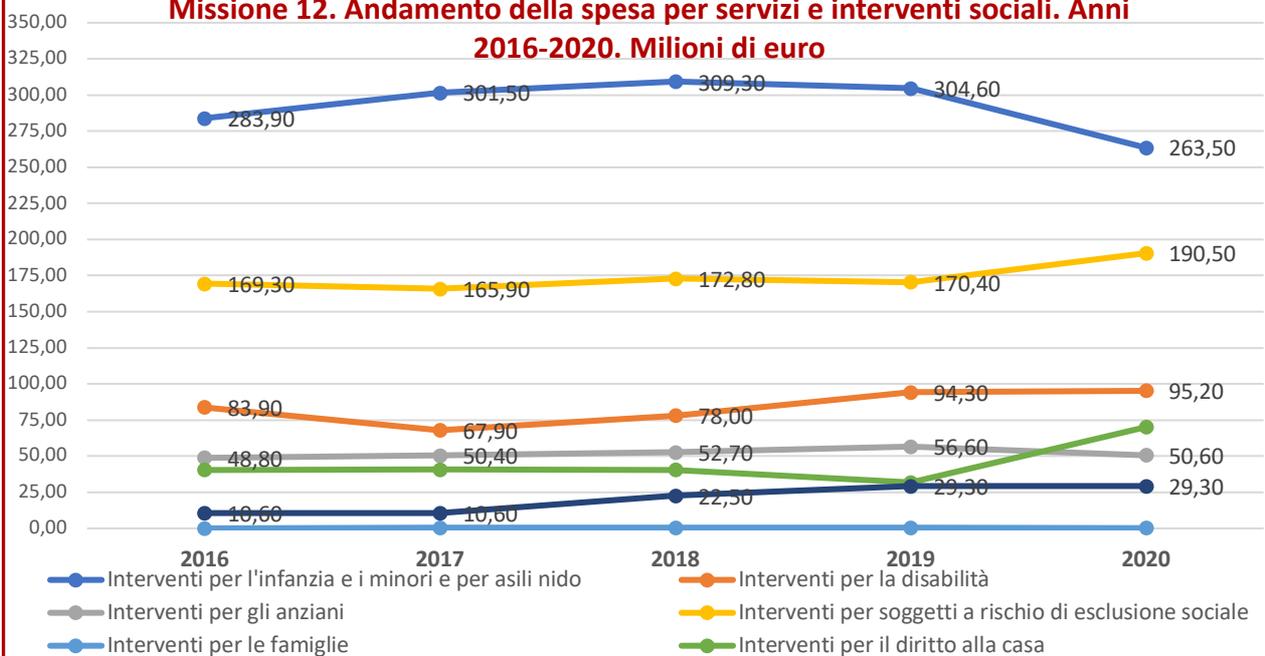
Un andamento opposto conoscono invece gli interventi per il diritto alla casa: la loro incidenza si è attestata intorno al 6% negli anni 2016-2018, è scesa al 4,7% nel 2019 e poi è balzata al 10% nel 2020.

Risultano del tutto irrisorie le risorse afferenti al centro di costo denominato "Interventi per le famiglie", mentre per l'ultimo centro di costo, relativo al Servizio necroscopico e cimiteriale, è da rilevare una spesa quasi triplicata nel corso del quinquennio.

Missione 12. Spesa per interventi e servizi sociali. Anni 2016-2020.



Missione 12. Andamento della spesa per servizi e interventi sociali. Anni 2016-2020. Milioni di euro



Un confronto con Milano e Napoli

Il confronto dei dati di bilancio del Comune di Roma con quelli di altre due grandi città, Milano e Napoli, offre ulteriori elementi di valutazione delle politiche adottate in ambito sociale nella capitale. Per effettuare tale confronto sono stati considerati i dati di bilancio consuntivo certificati relativi alla Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, disponibili presso la banca dati sulla finanza locale del Ministero dell'interno e i dati relativi ai bilanci demografici prodotti dall'ISTAT.

Gli anni considerati sono il 2016 (anno di inizio dell'attuale consiliatura) e l'anno 2018 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati certificati presso la Banca dati del Ministero dell'Interno).

La spesa finale afferente alla Missione 12 del Bilancio comunale cresce in valori assoluti nei due anni considerati a Roma (passando da 637,4 a 676,7 milioni di euro) e in misura meno pronunciata a Milano (variando da 409,4 a 413,6 milioni di euro), mentre varia in negativo a Napoli (passando da 88,4 a 78,3 milioni di euro). In valori assoluti Roma registra la spesa maggiore, seguita da Milano e, a grande distanza, da Napoli. Ciò naturalmente è dovuto anche alla grande differenza di popolazione dei Comuni considerati e alla nota minore capacità fiscale che caratterizza i Comuni del sud del nostro paese.

Spesa corrente comunale Missione 12. Impegni a consuntivo. Roma, Milano, Napoli. Anni 2016-2018		
	2016	2018
ROMA		
TOTALE MISSIONE 12	637.490.523,92	676.731.185,22
Bilancio demografico al 31 dicembre	2.810.118,00	2.820.219,00
Pro capite	226,86	239,96
MILANO		
TOTALE MISSIONE 12	409.485.711,71	413.671.789,40
Bilancio demografico al 31 dicembre	1.363.683,00	1.395.980,00
Pro capite	300,28	296,33
NAPOLI		
TOTALE MISSIONE 12	88.493.345,72	78.375.117,14
Bilancio demografico al 31 dicembre	959.433,00	954.318
Pro capite	92,24	82,13
<i>Fonti: Finanzalocale.interno.gov.it; demo.istat.it</i>		

Rapportando i valori della spesa alla popolazione residente e calcolando la spesa media pro capite, è possibile osservare che il rapporto tra Roma e Milano si inverte: è Milano a

registrare la spesa media pro-capite più alta, sia pure leggermente diminuita tra il 2016 e il 2018 (da 300,2 e 296,3 euro). Roma, pur registrando un lieve incremento nei due anni da 226,8 a 239,2 euro, registra una spesa media pro capite molto più bassa rispetto a quella di Milano.

Napoli si colloca a grande distanza dalle altre due città, sia in valori assoluti sia con riferimento alla spesa media pro capite, che per altro scende nei due anni considerati da 92,2 a 82,1 euro.

Le due tavole sottostanti consentono di confrontare in dettaglio la distribuzione della spesa della Missione 12 per i singoli centri di costo, in valori assoluti e percentuali, nelle tre città.

Certificati consuntivi. Missione 12. Spese correnti. Impegni. Comuni di Roma, Milano, Napoli. Anni 2016 e 2018						
V.a.						
	Roma		Milano		Napoli	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	283.947.744,00	309.350.804,77	165.451.994,30	177.737.478,05	28.560.217,22	28.563.555,52
Interventi per la disabilità	83.935.882,53	78.006.579,87	70.694.399,77	70.851.495,46	17.924.387,62	6.921.345,91
Interventi per gli anziani	48.861.105,80	52.712.349,27	84.456.412,96	78.647.856,53	2.239.988,33	1.849.965,18
Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	169.389.439,10	172.891.531,18	48.549.060,06	47.143.070,94	21.168.291,11	21.797.351,63
Interventi per le famiglie	794,06	564.381,26	0	0	122.272,00	134.480,00
Interventi per il diritto alla casa	40.658.642,40	40.620.084,51	2.653.353,71	132.080,00	0	0
Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali	0	0	14.293.817,30	15.120.898,64	8.578.395,05	9.493.963,51
Cooperazione e associazionismo	0	0	1.021.388,00	1.587.734,71	0	0
Servizio necroscopico e cimiteriale	10.696.916,03	22.585.454,36	22.365.285,61	22.451.175,07	9.899.794,39	9.614.455,39
TOTALE MISSIONE 12	637.490.523,92	676.731.185,22	409.485.711,71	413.671.789,40	88.493.345,72	78.375.117,14
<i>Fonte: Finanzalocale.interno.gov.it</i>						

Nei due anni considerati, i dati mettono in evidenza una sostanziale continuità delle scelte di allocazione delle risorse tra i diversi centri di costo nei casi di Roma e di Milano e maggiori discontinuità nel caso di Napoli. A Roma e a Milano l'incidenza dei singoli centri di costo sulla spesa totale registrata nella Missione 12 resta sostanzialmente invariata nei due anni di riferimento.

Al contrario, a Napoli nel 2018 la distribuzione delle risorse disponibili (inferiori di 10,1 milioni di euro rispetto al 2016) subisce un significativo mutamento rispetto a due anni prima: l'incidenza della spesa per interventi per l'infanzia, minori e asili nido cresce dal 2016 al 2018 (+4,2%); l'incidenza della spesa per gli interventi sulla disabilità subisce una brusca diminuzione passando dal 20,3% all'8,8%; sale invece l'incidenza della spesa per gli interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale (+3,9%) e per la programmazione dei servizi sociali (+2,4%).

Certificati consuntivi. Missione 12. Spese correnti. Impegni. Comuni di Roma, Milano, Napoli. Anni 2016 e 2018						
%						
	Roma		Milano		Napoli	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido	44,5	45,7	40,4	43,0	32,3	36,4
Interventi per la disabilità	13,2	11,5	17,3	17,1	20,3	8,8
Interventi per gli anziani	7,7	7,8	20,6	19,0	2,5	2,4
Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale	26,6	25,5	11,9	11,4	23,9	27,8
Interventi per le famiglie	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Interventi per il diritto alla casa	6,4	6,0	0,6	0,0	0,0	0,0
Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali	0,0	0,0	3,5	3,7	9,7	12,1
Cooperazione e associazionismo	0,0	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0
Servizio necroscopico e cimiteriale	1,7	3,3	5,5	5,4	11,2	12,3
TOTALE MISSIONE 12	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0
<i>Fonte: Finanzalocale.interno.gov.it</i>						

Il confronto della distribuzione delle risorse compiuta dalle tre amministrazioni all'interno dei singoli centri di costo della Missione 12, evidenzia che in tutte e tre le città, la quota maggiore di risorse è destinata agli interventi per l'infanzia, i minori e per asili nido, che attrae più del 40% delle risorse disponibili a Roma e Milano e circa un terzo di quelle di Napoli. Il resto delle risorse è invece distribuito in modo abbastanza differenziato.

A Roma la seconda voce di spesa è costituita dagli interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale (il 26,6% nel 2016 e il 25,5% nel 2018) seguita dalla spesa per interventi per la disabilità (13,2% nel 2016 e 11,5% nel 2018). Le prime tre voci di spesa insieme concentrano più dell'80% delle risorse disponibili (84,3 nel 2016 e 82,8% nel 2018).

A Milano la seconda voce di spesa è invece rappresentata dagli interventi per gli anziani che attraggono circa un quinto delle risorse disponibili (il 20,6% nel 2016 e il 19% nel 2018). In effetti, il confronto della spesa pro-capite destinata agli interventi per gli anziani dai tre Comuni evidenzia come questa sia grandemente superiore a quella di Roma e di Napoli.

Certificati consuntivi. Missione 12. Spese correnti per interventi anziani. Impegni. Comuni di Roma, Milano, Napoli. Anni 2016 e 2018						
	Roma		Milano		Napoli	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Interventi per gli anziani	48.861.105,80	52.712.349,27	84.456.412,96	78.647.856,53	2.239.988,33	1.849.965,18
Pop. Resid. > 65 anni	618.505	628.812	323.645	323.715	183.204	187.301
Spesa media annuale per anziani pro capite	79,0	83,8	261,0	243,0	12,2	9,9

Fonte: *Finanzalocale.interno.gov.it, Demoistat.it*

Sempre a Milano, la spesa per gli interventi per la disabilità è pari al 17,3% nel 2016 e al 17,1% nel 2018. Meno risorse rispetto a Roma e a Napoli, sono invece destinate agli interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale (l'11,9% nel 2016 e l'11,4% nel 2018).

Su Napoli si è già detto. Può forse essere utile osservare che in questo caso, nonostante la scarsità delle risorse disponibili, il riconoscimento dell'importanza della programmazione e del governo della rete dei servizi sociali sembra trovare un riscontro anche in bilancio assorbendo il 9,7% delle risorse disponibili nel 2016 e il 12,1% nel 2018. A Milano questa voce di bilancio attrae solo il 3,5% delle risorse nel 2016 e il 3,7% nel 2018, A Roma è uguale a zero in entrambi gli anni considerati.

Roma: le continuità e le discontinuità

Che risultati ha prodotto a Roma questo andamento della spesa in termini di servizi e interventi sociali resi disponibili per i cittadini romani? Una sia pur parziale valutazione può essere svolta confrontando i valori di alcuni indicatori con riferimento al 2016 e al 2019 (ultimi dati disponibili).

Asili nido

Nel 2019 il livello di soddisfazione della domanda potenziale a livello cittadino è pari a 34 posti per 100 abitanti. Il calcolo per singolo municipio rileva però un'estrema variazione a livello municipale. La maggiore offerta è presente nei municipi X con 46 posti per 100 ab., XIII con 44 posti per 100 ab. e IV con 40 posti per 100 ab.; l'offerta minore si osserva invece nei municipi XV con 20 posti per 100 ab. e VI con 26 posti per 100 ab.

Tra l'anno educativo 2016/2017 e l'anno educativo 2019/2020 il numero di strutture educative a gestione comunale (diretta e indiretta) è diminuito da 472 a 436; il numero dei posti disponibili è passato da 21.654 a 20.671; il numero dei bambini iscritti è sceso da 19.881 a 19.008; quello dei bambini diversamente abili da 398 a 377. La diminuzione demografica

fa sì che, nonostante questo, il numero di bambini in lista di attesa sia diminuito da 793 a 468 bambini.¹⁵

Anziani

Gli anziani in Assistenza domiciliare (SAISA Servizio per l'Autonomia e l'Integrazione Sociale della persona Anziana erogato dai Municipi) sono passati da 3.229 nel 2016, a 3.818 nel 2019. L'aumento dei beneficiari di questo servizio è ben lontano però dal soddisfare la domanda che copre solo l'1,9% degli anziani residenti.¹⁶ La spesa sociale media annuale pro-capite destinata agli interventi per gli anziani si attesta a circa 81 euro pro capite nel quinquennio 2016-2020.

Comune di Roma Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Bilanci Consuntivi. Spesa sociale media pro capite. Anni 2016-2020.						
	2016	2017	2018	2019	2020	Media 5 anni
Spesa per interventi per gli anziani	48.861.105,80	50.435.455,06	52.712.349,27	52.663.616,21	50.694.747,86	51.073.454,84
Popolazione residente > 65 anni	618.505	624.031	628.812	635.317	637.533	628.840
Spesa interventi anziani pro capite	79,0	80,8	83,8	82,9	79,5	81,2

Fonte: 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; 2019-2020, Comune di Roma

Persone diversamente abili

Il numero di persone diversamente abili che hanno potuto usufruire di servizi di assistenza alla persona (SAISH - Servizio per l'autonomia e l'integrazione della persona disabile) è aumentato. Gli utenti di questo servizio sono passati dai 4.943 nel 2016 ai 5.785 del 2019. Sono invece diminuiti gli utenti dei centri diurni per il disagio mentale passando dai 1.541 del 2016 ai 1.400 del 2019.¹⁷

Accoglienza richiedenti asilo e rifugiati

I progetti di accoglienza sono scesi da 52 del 2016 a 49 del 2019 raggiungendo il punto più basso nel 2017 (39 strutture). Il numero di persone accolte nei centri, anche in conseguenza delle modifiche legislative introdotte dai due cosiddetti decreti sicurezza Salvini, è sceso in modo significativo, passando da 4.965 persone accolte nel 2016 a 2.658 nel 2019.¹⁸

Rom, Sinti e Camminanti

Il piano di "superamento dei campi" annunciato dall'amministrazione capitolina è ben lontano dall'essere attuato. Se rispetto al 2016 risulta diminuito da 1.145 a 486 persone il numero dei cittadini Rom che vivono nei cosiddetti "campi tollerati", nel 2019 la Polizia

¹⁵ Si vedano: Comune di Roma, *Gli asili nido a Roma capitale anno educativo 2016-2017* e *Gli asili nido a Roma capitale anno educativo 2019-2020*.

¹⁶ Si veda: Comune di Roma, *I servizi sociali di Roma capitale anno 2019*.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Deliberazione n. 33 del 19 febbraio 2021, *Aggiornamento del Piano Sociale Cittadino 2019-2021 di Roma Capitale*, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 129 del 17 novembre 2020.

Municipale ha censito circa 2.890 persone in nove insediamenti formali e sono circa 2mila le persone che vivono in micro-insediamenti non autorizzati, periodicamente soggetti ad operazioni di sgombero.¹⁹

Senza fissa dimora

Nel 2019 il Comune di Roma ha garantito in media circa 277 pernottamenti e 1.504 pasti al giorno a persone senza fissa dimora rispetto ai 340 e ai 1.544 del 2014. Il 2020 evidenzia un drammatico aumento della domanda del servizio di mense sociali cui si sono rivolti circa 8.592 utenti per un totale di circa 400mila accessi.²⁰

Buoni spesa

Sono 69.754 le domande di erogazione dei cosiddetti “buoni spesa” accolte a livello cittadino tra il Marzo e il Giugno 2020²¹ mentre sono andati in rapido esaurimento i fondi resi disponibili per lo stesso contributo nel 2021. A questi si aggiungono circa 3.221 destinatari di pacchi alimentari. Tra i Municipi che hanno registrato il maggior numero di domande vi sono i Municipi IV (Tiburtino), V (Prenestino/Centocelle) e VI (Roma delle Torri).

Minori

I minori con + di 3 anni assistiti in strutture residenziali erano 816 nel 2014, 721 nel 2016; 798 nel 2019. Gli affidamenti familiari sono rimasti sostanzialmente invariati: sono stati 485 nel 2015, 503 nel 2016 e 480 nel 2019. I dati confermano la difficoltà del comune capitolino a favorire gli affidamenti in famiglia, rispetto all’assistenza in strutture residenziali.

Centri antiviolenza

A Roma l’incidenza delle violenze sessuali è pari a 10,2 ogni 100mila abitanti contro l’8,1 della media nazionale.²² A fine 2017 erano disponibili solo 3 centri antiviolenza, 2 case rifugio e 1 casa per la semi-autonomia.²³ A ottobre 2020 i centri sono diventati 7 di cui 2 collegati a case rifugio, le case per la semi-autonomia 2.²⁴

Le politiche per un’altra città

Per poter affrontare le questioni sociali strutturali che si sono consolidate da tempo e che risulteranno aggravate dagli effetti sociali ed economici di medio-lungo periodo provocati dalla pandemia, Roma ha l’esigenza di ripensare profondamente il sistema dei servizi sociali cittadino a) a livello sistemico, in termini istituzionali e organizzativi, b) ridefinendo le priorità strategiche di intervento e c) gestendo in modo più efficiente le risorse finanziarie disponibili.

¹⁹ Si veda Associazione 21luglio, cit., parte II, pag. 5.

²⁰ Ibidem.

²¹ Si veda Romagnoli cit. pag.145, che fornisce un dato aggiornato rispetto a quelli contenuti nella Nota di aggiornamento al Piano sociale cittadino 2019-2021, approvata con Delibera n.33/2021.

²² Il Benessere Equo e Sostenibile a Roma, 3°Rapporto 2020.

²³ Si veda Piano sociale cittadino 2019-2021, approvato con Delibera n.129/2020, pag. 87.

²⁴ Deliberazione n. 33 del 19 febbraio 2021, cit.

a) Un sistema sociale cittadino rinnovato

A distanza di più di 20 anni dall'approvazione della Legge 328/2000, che disegnò il sistema dei servizi sociali nel nostro paese, sarebbe più che mai opportuno inaugurare nella città un nuovo dibattito pubblico aperto che coinvolgesse insieme a tutti i livelli dell'amministrazione capitolina (Giunta, Consiglio, Commissione Politiche sociali, Giunte e Consigli Municipali), le realtà sociali (dai soggetti di terzo settore maggiormente strutturati, ai sindacati, ai movimenti e ai comitati informali) e le diverse Università romane in un percorso partecipato di riflessione sul modello di welfare cittadino del futuro.

Tale percorso per essere effettivo dovrebbe prevedere tempi idonei ma definiti (6 mesi al massimo), obiettivi chiari e sedi collettive di partecipazione non effimere né meramente formali/istituzionali, permanenti e aperte alla città, collocate in tutti i Municipi romani. Lo sbocco di questo percorso potrebbe costituire le basi per l'avvio della definizione di un nuovo piano sociale cittadino entro la prima metà del 2023.

La nuova programmazione sociale dovrebbe fondarsi sulla **stabile collaborazione con le realtà sociali**, capaci anche grazie ai loro sistemi di relazioni di prossimità sociale, di intercettare più facilmente i bisogni sociali emergenti e quelli che richiedono un cambiamento delle strategie di intervento. Ciò potrebbe dare un nuovo slancio allo spirito della legge 328/2000, trasformando il ruolo del Terzo settore da mero gestore/erogatore di servizi e perno del processo di esternalizzazione dei servizi sociali (quale è stato concepito prevalentemente sino ad oggi) a **coprotagonista**, in collaborazione con i sindacati, della progettazione del sistema di servizi sociali cittadino.

Una riflessione specifica meriterebbe il sistema di affidamento dei servizi ad oggi centrato su tempi di affidamento brevi e su un sistema di appalti che tende a privilegiare il contenimento dei costi rispetto alla qualità dei servizi. Lo stesso Piano sociale ultimamente adottato riconosce che la mera esternalizzazione dei servizi non ha portato di per sé maggiore efficienza, semmai ha contribuito a differenziare ulteriormente il sistema dei servizi erogati nei diversi Municipi e ha lasciato spazio all'uso improprio delle risorse pubbliche. Questo è un tema che l'indagine Mafia capitale ha fatto riemergere con forza, lasciando una ferita profonda nella città e nell'amministrazione comunale. Rilanciare il principio della **co-progettazione degli interventi e definire nuovi protocolli di collaborazione con il terzo settore e con i sindacati** entro il 2024 potrebbe favorire l'innovazione da un lato e una maggiore capacità di programmazione di medio e lungo periodo, dall'altro. **La creazione di un sistema di accreditamento** dei soggetti che operano nell'erogazione di servizi ad alta intensità di lavoro, volto a garantire la qualità e la stabilità del lavoro, il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze professionali impiegate, l'applicazione dei CCNL e dei contratti integrativi firmati dai sindacati maggiormente rappresentativi, potrebbe contribuire a migliorare la qualità sociale dei servizi erogati.

Andrebbe inoltre portato a compimento il processo di definizione dei **Livelli essenziali di assistenza sociale** a livello comunale. Questo obiettivo, già identificato a livello cittadino a partire dal 2017, resta ad oggi incompiuto e ciò ostacola la garanzia di standard uniformi della qualità dei servizi nei diversi Municipi.

b) Le nuove priorità

La capitale del 2021 è molto diversa da quella di venti anni fa: a questioni sociali incancrenite come quella abitativa, si sommano nuove sfide che richiedono un **approccio universalistico**

ma personalizzato alle politiche sociali e la dismissione di un modello di organizzazione dei servizi rigidamente segmentato, centrato sulle singole prestazioni e sulle diverse “categorie” di beneficiari. Roma potrà vivere meglio se riuscirà a fermare la crescita delle disuguaglianze e i processi di polarizzazione economica e sociale che contrappongono nell’immaginario collettivo (nel contesto di un modello di welfare eccessivamente selettivo e competitivo) i cittadini del centro a quelli delle periferie, i giovani in cerca di lavoro agli anziani in cerca di assistenza, le persone diversamente abili ai richiedenti asilo e ai rifugiati ospiti del sistema di accoglienza, le comunità Rom ai cittadini italiani che chiedono una casa popolare, le famiglie che necessitano di servizi per l’infanzia a quelle che soffrono la povertà economica e l’esclusione sociale. Ad esempio, si potrebbe concepire il sistema di accoglienza cittadino come parte integrante a *tutti gli effetti* del sistema dei servizi sociali e incentivare lo sviluppo di progetti di piccole dimensioni e distribuiti sull’intero territorio cittadino che diano una risposta a tutte le diverse domande abitative esistenti grazie a un piano di edilizia popolare pubblica, allo sviluppo di progetti di co-housing sociale, al recupero ad uso sociale di immobili di proprietà pubblica lasciati in disuso.

c) La gestione delle risorse

Il ritardo con cui si è giunti all’approvazione del nuovo Piano sociale cittadino evidenzia la carenza, a livello dell’amministrazione capitolina, di un sistema consolidato di programmazione, monitoraggio e valutazione dei servizi e degli interventi che richiede da un lato processi organizzativi e democratici trasparenti; dall’altro, professionalità e infrastrutture tecnologiche qualificate che consentano di monitorare e rendere disponibili i dati aggiornati sulle strutture, sul personale impiegato, sugli utenti, sul livello di copertura della domanda, sulle risorse impiegate e su quelle ancora disponibili nel corso dell’anno. La creazione di una **struttura dedicata al monitoraggio e alla valutazione delle politiche** che coinvolgesse soggetti terzi (sociali, sindacali, accademici, gruppi di utenti), rispetto a quelli coinvolti nella programmazione e nella implementazione delle politiche, garantirebbe maggiore trasparenza e, forse, una più rapida capacità di riprogrammazione degli interventi.

Negli ultimi anni **si è investito poco nel rafforzamento e nella manutenzione della rete di infrastrutture sociali** (servizi per l’infanzia, centri di socializzazione, ecc.) privilegiando la spesa corrente. A questa criticità, che sembra contraddistinguere l’intera struttura dei bilanci capitolini degli ultimi anni,²⁵ si aggiungono alcune specificità che riguardano le scelte di finanziamento nel settore sociale: la concentrazione delle risorse in poche aree di intervento (servizi per l’infanzia, persone diversamente abili, esclusione sociale) e un’ancora eccessiva istituzionalizzazione dei servizi rispetto a quelli domiciliari (anziani, persone disabili, persone non-autosufficienti, malati gravi). Un nuovo Piano sociale che guardasse al futuro dovrebbe affrontare questi nodi definendo degli obiettivi minimi di breve e lungo termine da raggiungere in modo uniforme su tutto il territorio cittadino. A mero titolo di esempio, tra questi potrebbero esservi a) l’incremento del 10% dei posti disponibili negli asili nido pubblici nei Municipi che hanno una copertura della domanda più bassa entro il 2024; b) il varo di un programma straordinario di interventi per la non autosufficienza e per

²⁵ Si vedano Causi M., *Il bilancio del Comune di Roma e la città*, 2021, [www. https://www.ricercaroma.it/](https://www.ricercaroma.it/) e Tocci W., *Roma come se. Alla ricerca del futuro per la capitale*, Donzelli, 2020.

i servizi di cura domiciliari ad anziani in modo da raggiungere una copertura della domanda almeno allineata a quella nazionale (2,7%) entro il 2026; c) la creazione di almeno una mensa sociale in ogni Municipio entro il 2024; d) la chiusura programmata, concordata e co-gestita insieme alle comunità Rom dei grandi campi "nomadi" entro il 2026; e) il varo di un nuovo bando per il recupero e affidamento di almeno 5mila alloggi popolari entro il 2026; f) l'assunzione di 1.500 nuovi profili professionali sociali (assistenti sociali, psicologi, mediatori culturali, operatori di quartiere, ecc.) entro il 2026.

In sintesi

I punti di forza

Considerando i dati finali a consuntivo 2016-2020, la spesa sociale corrente media annuale afferente alla Missione 12 registra un aumento costante, sebbene contenuto, nel corso del tempo.

Nel 2019 la copertura della domanda di asili nido risultava pari a 34 posti su 100 abitanti e nel corso del tempo è diminuito il numero di bambini in lista di attesa.

Il numero di persone diversamente abili che hanno potuto accedere ai servizi di assistenza alla persona è aumentato passando da 4.943 utenti nel 2016 ai 5.785 del 2019.

I punti di debolezza

L'analisi evidenzia la mancanza di una chiara visione del modello sociale cittadino e lo scarso investimento nel rafforzamento delle infrastrutture sociali. Lo scarto permanente tra le previsioni effettuate in fase di programmazione e gli impegni di spesa a consuntivo assume sempre segno negativo, anche se tende a ridursi nel tempo, evidenziando una difficoltà dell'amministrazione nel programmare la spesa sociale.

La spesa sociale media pro-capite, considerando gli anni 2016-2020, risulta pari a 236,4 euro. Il confronto con Milano, con riferimento al 2018, evidenzia una netta differenza in negativo mostrando un valore pari a 239 euro contro i 296 di Milano. Tale confronto risulta ancora più sfavorevole considerando la sola spesa pro-capite per interventi rivolti agli anziani che nel 2018 risulta pari a 79 euro a Roma, contro i 261 euro di Milano.

L'amministrazione non sembra aver avuto la capacità e la forza di compiere scelte strategiche significative indirizzate a diminuire le diseguaglianze sociali presenti nella città e ad affrontare alcuni problemi strutturali: la carenza di personale nel settore dei servizi sociali, in particolare di assistenti sociali, la deistituzionalizzazione dei servizi di accoglienza per gli anziani e per i minori, il disagio abitativo, il cambiamento del modello di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, la chiusura dei campi Rom grazie all'identificazione di soluzioni abitative alternative, la predisposizione di servizi di accoglienza per i senza fissa dimora.

Il ritardo dell'approvazione del nuovo Piano sociale cittadino evidenzia uno scarso investimento nella pianificazione e il deficit di coinvolgimento attivo e fattivo delle realtà sociali nella progettazione del sistema sociale cittadino.

Il diritto all'abitare

La pandemia ci ha posto di fronte alla necessità di ripensare le politiche abitative del Comune di Roma. Una consapevolezza da tempo maturata dalle parti sociali che sono impegnate sulla questione, ma mai presa in considerazione dalla classe dirigente. Da decenni il tema della casa viene sempre affrontato in maniera emergenziale, una metodologia che ha mal tamponato e mai affrontato la precarietà alloggiativa. Oggi a seguito della pandemia e della conseguente crisi economica, rischiamo di innescare disordini sociali e disagio diffuso. Le variazioni delle spese di bilancio della Missione 12 del Comune di Roma per il diritto alla casa, balzati al 10% nel 2020 (6% negli anni 2016-2018, al 4,7% nel 2019) evidenziano il crescere di questa sofferenza.

Comune di Roma Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. Interventi per il diritto alla casa. Bilanci Consuntivi. Spese correnti. Anni 2016-2020.					
VOCI	2016	2017	2018	2019	2020
Interventi per il diritto alla casa	40.658.642,40	40.706.734,20	40.620.084,51	31.884.077,36	70.176.187,76
Incidenza % sul totale delle spese di missione	6,38	6,38	6,00	4,66	10,03
TOTALE MISSIONE 12	637.490.523,92	637.856.808,99	676.731.185,22	683.892.360,12	699.817.965,70

Fonte: 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; 2019-2020, Comune di Roma

Dopo 5 anni, l'Amministrazione della Sindaca Virginia Raggi si pone in perfetta continuità con i predecessori connotandosi in più per inefficienza e chiusura nei confronti delle parti sociali. L'Assessorato del Patrimonio e Politiche Abitative ha visto ben tre cambi al vertice; con la mancanza di una guida, a risentirne sono state le pratiche dell'Amministrazione e il ribasso dei servizi offerti ai cittadini. Ci sarebbe piaciuto fornire dettagli sulle spese in bilancio dell'Assessorato, richieste e mai fornite dal Comune, nonostante la Giunta a 5stelle si professasse all'insegna della trasparenza.

La casa è un diritto primario al pari del lavoro, ma le politiche abitative sono sicuramente la cenerentola dei bisogni. Per decenni sono infatti sparite dalle agende politiche lasciando ampio margine alla grande proprietà, che ha cementificato la nostra città a svantaggio della collettività.

A Roma, la capitale della precarietà abitativa, la situazione è sicuramente tra le più drammatiche come si è evidenziato nelle 160 mila richieste di buoni spesa arrivati al Comune. Le disuguaglianze sono aumentate con la pandemia e sono concentrate nelle periferie e nei grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica dove la mancanza di interventi sociali ha scavato nella sofferenza.

“A Roma i redditi confermano e rafforzano il quadro delle disuguaglianze di salute, istruzione, occupazione e opportunità esistenti tra centro e periferie, che mostrano il maggiore disagio nel quadrante est della città (IV, V e VI Municipio) e sul litorale di Ostia (X), e da cui deriva un indice di sviluppo umano differenziato tra i municipi centrali ricchi, istruiti e “sani” e quelli periferici con reddito, livelli di istruzione e salute peggiori. Tra i Cap

di Roma il reddito medio per contribuente (mappa in alto a sinistra) è maggiore nel I e II Municipio, in particolare Parioli (00197) con 68mila euro e Quirinale-Spagna-XX Settembre (00187) con 67mila, seguiti con 55-58mila da Centro Storico (00186), Pinciano-Trieste (00198) e Prati-Borgo (00193), e più a distanza con 44-49mila da Fleming-Tor di Quinto (00191), Monti-Celio (00184), Nomentano-Policlinico (00161), Mazzini-Della Vittoria (00195) e Flaminio-Villaggio Olimpico (00196). Ovviamente tutti i primi Cap in classifica appartengono alla città storica o alla città ricca di cui parliamo nel libro "Le sette Rome". Allo stesso modo, non è sorprendente che il reddito medio più basso sia tipico della città del disagio con nuclei di case popolari e borgate ex abusive: i due Cap che coprono gran parte del VI Municipio (00132 e 00133, comprese Tor Bella Monaca e Ponte di Nona) hanno un valore di 18.600 euro [1]. E' invece meno scontato che i quartieri che seguono questi due siano nella città compatta, ma sempre nel quadrante est, ossia Centocelle-Quarticciole-Alessandrino (00171 e 00172) con circa 20mila, e poi tra 20 e 21mila Labaro-Prima Porta-Santa Cornelia (00188) a nord, Torrespaccata-Torre Maura (00169) ancora nel VI Municipio e Acilia nord-Dragona (00126) verso il litorale, quindi con meno di 21.500 a ovest Montespaccato-Casalotti-Massimina (00166) e ad est sempre nella città compatta Villa Gordiani-Casilino-Torpignattara (00177), Pietralata (00158) e Pigneto-Acqua Bullicante (00176)."²⁶

Sono 13.544 le famiglie collocate in graduatoria del Bando Erp 2012, 10 mila i nuclei delle occupazioni, 1300 nei residence e circa 8mila i senza fissa dimora. A breve si aggiungeranno, come previsto dal Prefetto, ben 4.500 sfratti non eseguiti nel 2019 per il blocco degli sfratti dovuto dalla pandemia. Nella capitale questa situazione non è, certo, una novità. Nel 2019 secondo i dati del Ministero dell'Interno, infatti, ogni giorno a Roma venivano sfrattate 10 famiglie con la forza pubblica. L'Amministrazione non riesce a fornire assistenza se non separando i nuclei collocando donne e minori nelle case-famiglia, senza provvedere ai padri o ai singoli.

I fondi stanziati dal Governo per tamponare le urgenze dei cittadini impossibilitati a pagare l'affitto, già nei primi giorni nelle disponibilità o in arrivo delle casse della Regione Lazio, a oggi rimangono inutilizzati e sono in parte le quote anticipate dal Ministero Infrastrutture: 46 milioni del fondo morosità incolpevole 2019, la cui quota parte per la Regione Lazio è di 4.913.982 euro, i 60 milioni per il contributo affitto di 6.409.542 euro, i 9,5 milioni del fondo morosità incolpevole 2019 di 1.014.844 euro, a cui si aggiungono le risorse, 14.955.598 euro, del Decreto Rilancio.

Una cifra del tutto insufficiente se pensiamo che recentemente a Roma per il Bando "Buono Affitto", con lo stanziamento di 12 milioni della Regione Lazio, hanno partecipato circa 50 mila famiglie, alle quali saranno attribuite 245 euro al mese per tre mesi, ben al di sotto della copertura del 40% del canone che doveva arrivare a ogni inquilino.

Alla chiusura del bando ordinario del Contributo Affitto 2019, in data febbraio 2020, le richieste pervenute al Comune di Roma sono state ben 15 mila e alla chiusura del contributo straordinario "Buono Affitto" di maggio ad aderire sono state oltre 50 mila famiglie. Sono dati che evidenziano l'impennata del disagio. Soldi che purtroppo a oggi il Dipartimento

²⁶ <https://www.mapparoma.info/mapparoma32-il-reddito-dei-romani/>

Politiche abitative non è stato in grado di erogare, mentre gli sfratti sono ripresi dal 1 luglio e il Prefetto Matteo Piantedosi ha annunciato ben 4.500 prossime esecuzioni.

Per quanto riguarda il contributo affitto Covid 19, lo ricordiamo, di soli 245 euro, secondo quanto riferito dall'ex Direttore del Dipartimento politiche abitative Gaetano Donati in occasione della commissione trasparenza di marzo, ben il 71% delle domande sono state rigettate, sono infatti il 29% le richieste ammissibili mentre i pagati risultano solo 9.700. Casistiche delle esclusioni più frequenti? La carenza di autocertificazione, non si è allegato il documento d'identità e lacune sul contratto presentato. Tra un mese uscirà una graduatoria e gli esclusi potranno impugnare la pratica.

Vogliamo sottolineare inoltre che dopo un fermo nelle assegnazioni il Dipartimento Politiche abitative, secondo una dichiarazione dell'Assessora Valentina Vivarelli, nel mese di maggio e giugno si sono consegnate le chiavi di alloggi popolari a 86 famiglie. Un rallentamento causato dal Covid che pesa sulle casse pubbliche, Ater infatti è costretta ad allarmare le case per evitare le occupazioni.

Nonostante nel programma elettorale del 2016 l'attuale Sindaca Virginia Raggi avesse previsto la chiusura dei Caat (Centri di assistenza alloggiativa temporanea), la questione è ben lontana dall'essere chiusa. Dopo 2 bandi andati a vuoto per il reperimento di immobili, per i cosiddetti Sassat, il Comune continua a spendere ingenti somme in favore di costruttori per far vivere le famiglie in ghetti inadeguati, dove la proprietà spesso non provvede neppure alle manutenzioni alla quale sarebbe tenuta.

Per superare i Caat la Giunta del Sindaco Ignazio Marino aveva istituito una nuova misura, il buono casa. Questo contributo veniva offerto alle famiglie dei Caat e in lista per l'emergenza abitativa pagando l'affitto fino a 800 euro al mese alle famiglie che avessero trovato l'alloggio sul libero mercato. Uno strumento utilizzato da sole 145 famiglie che hanno scelto la strada della dignità uscendo dai residence e fidandosi del Comune che nella prima delibera prevedeva di accompagnare con rinnovi fino all'assegnazione della casa popolare. Una delibera e speranza disattesa dalla Giunta Raggi che ha prima limitato a 5 anni la misura, estesa poi a 8 per le molte proteste, oltretutto ponendo limiti di reddito non previsti. Insomma, il "Buono casa" è stato fortemente osteggiato dalla Raggi che però non ha messo in campo alcuna proposta alternativa. Eppure, il buono casa con i suoi difetti è di sicuro un risparmio in bilancio rispetto ai Caat che arricchiscono pochi ricchi costruttori. Per i Caat, infatti, la stima di spesa si attesta sui 30 milioni di euro, una spesa di circa 2.000 euro a famiglia, mentre per il buono casa la stima di spesa media a famiglia è meno della metà, ovvero di 650 euro.

L'unica soluzione per superare questa disuguaglianza ci sembra la possibilità di accesso alla casa popolare, ma gli investimenti in Italia come in Europa sembrano dirottati altrove e senza rispondere ai bisogni reali delle persone.

*Dossier Caritas sul diritto all'abitare in Italia e in Europa*²⁷

"Casa, bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo" è il titolo del 60° Dossier con Dati e Testimonianze (DDT) di analisi legislativa sul diritto alla casa nel continente europeo, che Caritas Italiana pubblica interamente online in vista dell'anniversario della caduta del muro di Berlino (9 novembre 1989).

Pur nell'ambito di un quadro giuridico di spessore, la casa infatti resta per molti europei una meta difficile da raggiungere. Nell'Unione Europea circa 700 mila persone affrontano ogni notte il problema dell'assenza di casa e il fenomeno è aumentato del 70% in dieci anni. Il 38% delle famiglie povere europee spende più del 40% del reddito per mantenere la propria abitazione e un quarto di esse vive in alloggi sovraffollati.

Come ricorda anche il nostro ultimo Rapporto sulla povertà ed esclusione sociale in Italia, nel nostro Paese oltre 1,8 milioni di famiglie sono in condizioni di povertà assoluta e chi vive in affitto ha una situazione più critica: circa 850 mila famiglie povere in locazione, quasi la metà di tutte le famiglie povere, con condizioni più critiche nel Mezzogiorno. I senza dimora sono 51mila e la loro condizione è stata aggravata dall'arrivo della pandemia per COVID-19. Ogni anno inoltre arriva l'assalto del gelo che crea situazioni ad alto rischio per chi non ha una casa o una sistemazione al coperto e riscaldata: dai clochard ai ragazzi sbandati, dagli anziani ai padri separati e magari disoccupati che non hanno più le risorse per pagarsi un'abitazione.

L'edilizia pubblica (4% del patrimonio abitativo nazionale) risponde a una quota minima di popolazione: un quinto del mercato dell'affitto, una delle quote più basse d'Europa. La morosità è passata da percentuali irrisorie dei primi anni Ottanta all'attuale 90% del totale delle ragioni delle sentenze di sfratto emesse. Le domande di edilizia pubblica inevase presso Comuni e IACP ammontano a circa 650.000; 4 milioni di giovani tra i 25 e i 39 anni risiedono ancora nelle famiglie di origine; 4 milioni i lavoratori stranieri che vivono in affitto, l'80% in coabitazione e in condizioni di sovraffollamento.

Ampio margine invece ha trovato invece il *social housing*. Su questo si è mostrato entusiasta l'Assessore all'Urbanistica Montuori che ha lanciato 'ReinvenTIAMO Roma', il "piano per la rigenerazione della città", nato nel solco di esperienze europee come Reinventer Paris e del bando internazionale 'Reinventing Cities'. Definita l'operazione "una visione" che con la partecipazione di investitori privati ha lasciato in disponibilità del progetto ben 14 immobili pubblici da destinare all'affitto calmierato. Un affitto che si rivolge alla fascia media.

Il lascito più significativo della Sindaca Virginia Raggi è proprio sul social housing. L'intervento sarà realizzato dal Fondo Roma Santa Palomba SH gestito da DeA Capital Real Estate Sgr, già Idea Fimit. Azionista di controllo di Dea Capital Real Estate SGR è il Gruppo De Agostini con il 64,3%; Inps detiene il 29,7%, Fondazione Carispezia il 6% nel Gruppo De Agostini vi sono le famiglie Boroli e Drago e le Generali.

²⁷ Il dossier è disponibile qui: https://www.caritas.it/materiali/europa/ddt60_europa2020.pdf

Un vero regalo ai poteri forti. Si prevede infatti la realizzazione, su una superficie complessiva di 75 mila mq, di oltre 950 alloggi di cui più della metà in locazione calmierata per 15 anni, il 15% in locazione con riscatto e il 30% in vendita convenzionata. Gli alloggi, secondo quanto spiegato, saranno assegnati da uno o più gestori sociali ad esito di bandi riservati a soggetti interessati, che siano in possesso di determinati requisiti di reddito stabiliti in un'apposita convenzione sociale.

Il decreto del ministero delle infrastrutture 16 gennaio 2017, invece, che recepisce la convenzione nazionale per la stipula degli accordi locali per i canoni agevolati ai sensi dell'articolo 2 comma 3 della legge 431 del 1998, afferma che i canoni di locazione per alloggi di *social housing* saranno determinati dagli accordi locali.

Il *Social housing* è edilizia privata, un sistema per integrare le politiche abitative tramite apposite convenzioni con i comuni. Il programma ruota attorno al fondo Fia, messo a disposizione da Cdp, Mit e da enti privati. Dei 3 miliardi di euro complessivi, Cdp metterà 1 miliardo, i gruppi bancari 500 milioni, i gruppi assicurativi 220 milioni, le Casse di previdenza 168 milioni e il Mit 140 milioni, per un totale di oltre 2 miliardi.

A Roma il programma di Santa Palomba si basa su un investimento di 126 milioni di euro, con 20 milioni di euro in opere di urbanizzazione.

Grazie alla Deliberazione 27 ottobre 2020, n. 749 "definizione delle modalità di attuazione della riserva di alloggi da parte dei Comuni e delle ATER di cui al comma 136 dell'articolo 22 della l.r. n. 1/2020, per fronteggiare situazioni straordinarie di emergenza abitativa riguardanti nuclei familiari in condizioni documentate di particolare disagio economico, gli sgomberi vengono trattati assicurando il passaggio di casa in casa. Una novità quella delle riserve che lascia sperare in una nuova stagione del diritto sul quale comune di Roma e Regione Lazio congiuntamente riescono a garantire sfrattati, occupanti e famiglie dei residence.

Di fronte a questa situazione l'unica via di uscita è sicuramente provvedere ad aumentare il patrimonio per fornire case popolari. Ma quante risorse sono state spese per rispondere alla precarietà abitativa con nuovi alloggi?

Nel programma elettorale ci sono proposte per l'utilizzo delle cooperative di auto-recupero. Purtroppo, questa rigenerazione urbana dal basso, con cooperative di famiglie, non ha trovato spazio e i progetti sono rimasti bloccati nelle maglie burocratiche del Comune.

Eppure, nella nostra città sono tantissimi gli stabili pubblici e privati abbandonati. Il recupero di immobili senza consumo di suolo dovrebbe essere la priorità di amministratori capaci di affrontare la questione abitativa e con abilità imprenditoriale. In questa maniera, infatti l'edilizia potrebbe essere un vero volano per il lavoro della città.

Anche il patrimonio degli Enti in dismissione e liberi, del Demanio, dovrebbe trovare spazio nel dibattito politico e nei tavoli di trattativa, per implementare il patrimonio pubblico perché per affrontare con serietà le politiche abitative, abbiamo bisogno di case.

In sintesi

Ad oggi a Roma sono 13.544 le famiglie collocate in graduatoria del Bando Erp 2012, 10 mila i nuclei delle occupazioni, 1.300 nei residence e le stime dei senza fissa dimora, secondo Istat, sono tra le 14 e 16 mila persone.

In tema di diritto all'abitare, l'operato dell'amministrazione Raggi si pone in totale continuità con il passato: nessun serio investimento dell'edilizia popolare pubblica, bloccati i progetti di auto-recupero degli immobili pubblici in disuso, chiusura nei confronti delle parti sociali, enormi ritardi persino nell'erogare le risorse rese disponibili dal Governo e dalla Regione per il contributo affitto e il fondo per la morosità incolpevole. Esempio quanto accaduto con il bando per il contributo affitto Covid 19: sono ben il 71% le domande rigettate, solo il 29% le richieste ritenute ammissibili; i contributi pagati risultano solo 9.700. La promessa di chiudere i Caat (Centri di assistenza alloggiativa temporanea), che costano circa 2mila euro a famiglia, non è stata mantenuta, mentre l'amministrazione ha scelto di fare un regalo ai poteri forti dei costruttori investendo nel social-housing, privilegiando l'edilizia privata a quella pubblica.

Servirebbero invece un totale cambiamento di rotta e investimenti nell'edilizia popolare pubblica che non comportino nuovo consumo di suolo. Roma è piena di immobili pubblici in disuso: anziché venderli, potrebbero diventare nuove case popolari.

Investimenti e infrastrutture

La qualità della vita in una grande città è in gran parte determinata dalla presenza, dalla qualità e dall'efficienza dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Il report della quinta indagine sulla qualità della vita nelle città europee, che ha sondato il livello di soddisfazione percepito dai cittadini di 83 città europee, non solo comunitarie, tra le quali Roma²⁸, offre alcuni utili spunti di riflessione.

A Roma nel 2019, il 73% delle persone intervistate sono soddisfatte di vivere nella loro città (la media complessiva dei cittadini europei è del 90%), ma secondo la grande maggioranza dei residenti romani (72%), negli ultimi cinque anni la qualità della vita è diminuita (il 23% ha dichiarato che è rimasta la stessa). Solo il 15% dei romani pensa che sia facile trovare un lavoro; usa la bicicletta ogni giorno un esiguo 5%. Solo il 26% è soddisfatto del trasporto pubblico. La soddisfazione degli spazi pubblici presenti in città (mercati, piazze, aree pedonali) supera di poco la metà (54%) e quella per la qualità dell'aria si ferma al 32%. Il livello di soddisfazione crolla all'8% se si parla della pulizia della città. Quanto all'efficienza della pubblica amministrazione, si dichiara soddisfatto della capacità di risposta a una richiesta da parte dell'amministrazione pubblica il 16% degli intervistati, il 26% dichiara che le procedure da seguire sono semplici e chiare. Ben l'83% dei cittadini romani pensa che vi sia corruzione nell'amministrazione pubblica locale.

Un'analisi condotta da Unioncamere e dal Mise mette invece a confronto le performances economiche di Roma con quelle di altre metropoli europee, utilizzando 9 indicatori diversi.²⁹ L'analisi degli indicatori evidenzia la presenza di due modelli d'eccellenza nel panorama europeo: Londra e Parigi, considerate benchmark mondiali per livello di "City Brand" e "Luogo favorevole agli affari", sviluppo del business congressuale, sviluppo digitale e qualità del sistema universitario. Stoccolma, risulta leader per livelli di digitalizzazione e sviluppo ICT; Amsterdam, si trova in ottima posizione per lo sviluppo digitale; Berlino si posiziona nella prime 10 metropoli internazionali per livello di City Brand, sviluppo del business congressuale, qualità del sistema universitario e livello di eco-sostenibilità della città. Roma si colloca al sesto posto tra le prime 10 città solo rispetto al primo indicatore (City brand), mentre scende al 19° posto per l'utilizzo di ICT, al 20° per la capacità di ospitare eventi congressuali, al 45° per la Green Economy, al 54° per il Digital City Index, al 57° per la qualità della vita e al 65° per la dimensione internazionale del suo sistema universitario (World Ranking University).

Il confronto con altre città metropolitane italiane evidenzia a Roma una crescita maggiore del numero di imprese nel periodo 2011-2016 (8%), ma la crescita complessiva in volume nasconde una riduzione delle SpA (-13%) e un'esplosione della micro-impresa in settori a basso valore aggiunto come il Commercio ambulante (+30%) e gli Affittacamere (+150%). Secondo i redattori del rapporto del Mise "emerge la necessità di sviluppare un piano

²⁸ European Commission, *Report on the quality of life in european cities*, 2020

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/qol2020/quality_life_european_cities_en.pdf

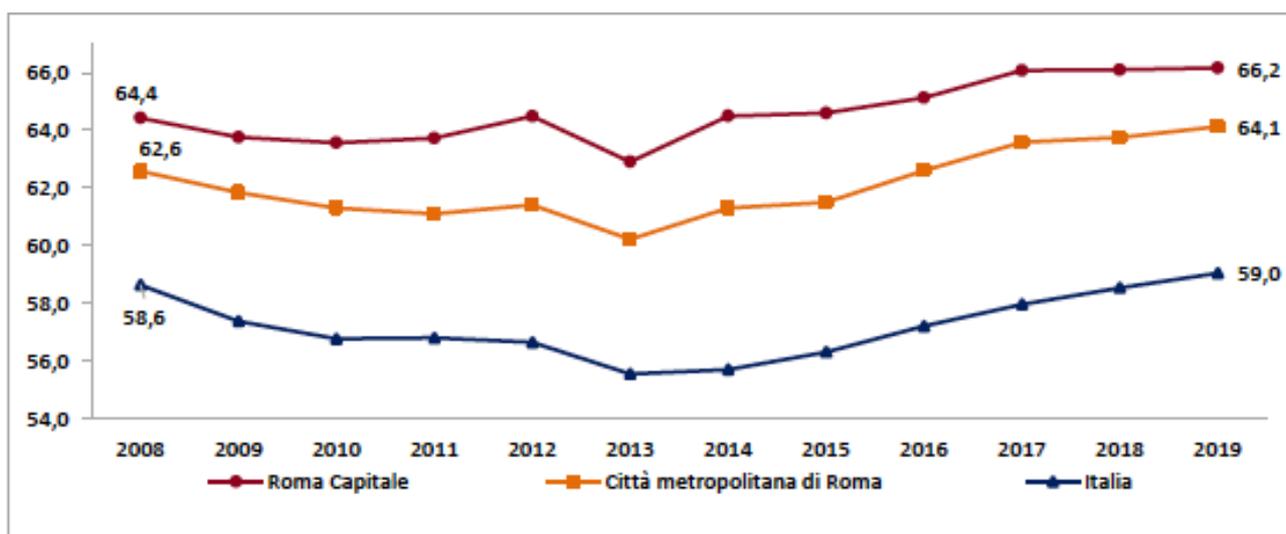
²⁹ MISE, *Analisi del contesto economico di Roma e benchmark con le best practice europee*, 2016, <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Analisi-Citta-Metropolitana-Roma-Finale.pdf>

strategico strutturato e di lungo periodo, che possa garantire uno sviluppo coerente della metropoli, e l'importanza di creare aree ad alta specializzazione."

Tali considerazioni sembrano suffragate dai dati aggiornati sul numero di start-up innovative presenti a Roma e a Milano: all'1 luglio 2021 sono a Roma 1.411, poco più della metà di quelle di Milano (2545).³⁰ Dal 2010 Milano ha superato per altro Roma anche in termini di valore aggiunto prodotto. Nel 2017 a Roma risulta pari a 146 miliardi rispetto ai 157 di Milano.³¹ In termini di valore aggiunto pro-capite, Roma arretra da 36.200 euro del 2008 ai 34.400 euro del 2019 (-5,0%) mentre Milano cresce del 6,9%, da 46.400 euro ad abitante a 49.600 euro.³²

Anche l'andamento dell'occupazione post crisi 2008 sembra confermare una situazione di sostanziale stallo. Nel 2019 i dati sul tasso di occupazione mostrano un lieve aumento rispetto al 2008 (non tengono naturalmente conto del grande impatto che la crisi pandemica ha avuto sull'economia della città, soprattutto nel settore del commercio e del turismo). Il tasso di occupazione 15-64 anni a Roma capitale nel 2019 è pari al 66,2% (era pari al 64,4% del 2008); nella città metropolitana è pari al 64,1% (nel 2008 era il 62,6%); in Italia è pari al 59,0% (nel 2008 era il 58,6%).

Tasso di occupazione 15-64 anni a Roma capitale, Città metropolitana e Italia. Anni 2008-2019



Fonte: Comune di Roma, *Il mercato del lavoro nell'area metropolitana di Roma*, 2020

Come è stato osservato in più sedi, una lettura attenta dell'economia romana sfugge a quelle semplificazioni che tendono da un lato a presentarla unicamente come un fardello per l'economia italiana ("Roma ladrona") e dall'altro a non tenere conto dell'ampiezza e della accentuata diversificazione delle condizioni demografiche, sociali ed economiche che caratterizzano il suo ampissimo territorio. Il suo storico dualismo economico³³ e la crescita

³⁰ Unioncamere, *Mise, Startup innovative Cruscotto di Indicatori Statistici*, 2° trimestre 2021, <http://startup.registroimprese.it/isin/static/startup/index.html?slideJump=32>

³¹ Causi M., *Economia, politica, governance urbana: Roma 2000-2020*, in *Rivista di Storia delle Idee* 9:1 (2020) pp. 25-43.

³² CGIL, *Lavoro Imprese e Redditi a Roma e nell'area Metropolitana. Dinamiche nel periodo 1991-2020*, 21 giugno 2021.

³³ Causi M., *Economia, politica, governance urbana: Roma 2000-2020*, in *Rivista di Storia delle Idee* 9:1 (2020) pp. 25-43.

delle diseguaglianze interne³⁴, connesse al progressivo ampliamento del suo territorio, sono due elementi che rendono particolarmente complesso il governo della capitale: le sette e forse più Rome sono una realtà.

A Roma convivono tradizione e modernità, conservazione e innovazione: la città si è distinta in passato a livello economico nel settore delle telecomunicazioni, dell'ICT, della ricerca e della produzione culturale. Roma ospita inoltre ben 13 università. E possiede un patrimonio archeologico e culturale che ne fanno una delle mete turistiche più frequentate al mondo.

Il declino economico che la città ha conosciuto negli ultimi anni è sicuramente dovuto a molteplici fattori.³⁵ Ciò che è certo è che il supporto pubblico economico allo sviluppo della capitale, soprattutto a partire dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, ha conosciuto una parabola discendente. La percezione di declino della città diffusa tra i cittadini, che i dati citati all'inizio mettono in evidenza, trova un suo riscontro nell'incapacità delle amministrazioni pubbliche degli ultimi anni di varare investimenti pubblici capaci di rafforzare le infrastrutture cittadine (la rete dei trasporti locali, gli spazi pubblici, i servizi sociali), le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria della città, e di orientare il rilancio dell'economia cittadina. La gestione delle aziende municipalizzate costituisce una delle grandi questioni irrisolte che ostacola qualsiasi serio tentativo di qualificare i servizi di pubblica utilità, in primo luogo il trasporto pubblico e la gestione dei rifiuti, ma pesa anche sul valore aggiunto prodotto dalla città.³⁶

La spesa per investimenti del Comune di Roma

Il declino degli investimenti pubblici messi in campo dall'amministrazione capitolina emerge con evidenza dai dati relativi alle Spese in conto capitale³⁷ del Comune di Roma, desumibili dai bilanci consuntivi disponibili presso la banca dati sulla Finanza locale del ministero dell'Interno, integrati per il 2019 e il 2020 con i Rendiconti generali pubblicati sul sito del Comune di Roma.

Comune di Roma. Spese in conto capitale. Impegni. Anni 2000-2020								
2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
704.047.939	1.249.717.212	704.553.855	423.982.508	380.195.973	281.923.648	191.481.365	300.061.969	381.430.429

Fonte: 2000-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; 2019-2020, Comune di Roma

Tra il 2016 e il 2020 le spese in conto capitale sono state in totale pari a 1,535 miliardi, in media 307 milioni l'anno. Nel 2000 erano pari a 704 milioni, nel 2005 a 1,249 miliardi in un

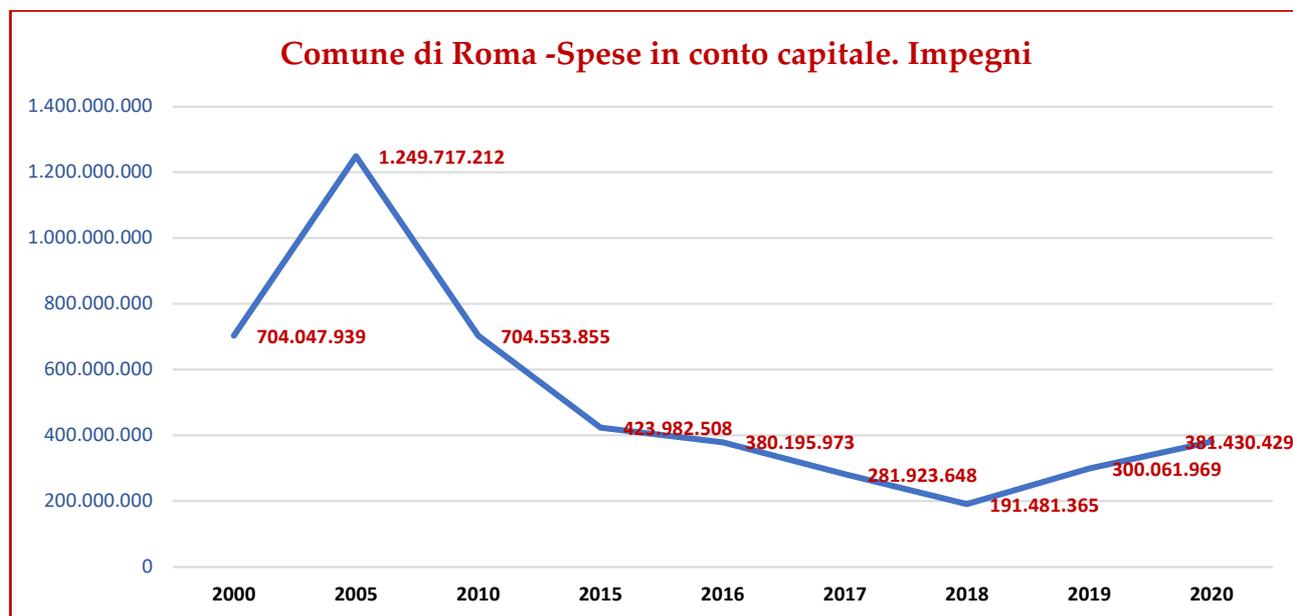
³⁴ Lelo K., Monni S., Tomassi F., *Le sette Rome. La capitale delle diseguaglianze raccontata in 29 mappe*, Roma, Donzelli, 2021.

³⁵ Si vedano oltre alle fonti già citate, Tocci W., *Roma come se. Alla ricerca del futuro della capitale*, Roma, Donzelli, 2020; Causi M. cit.; Causi M., *Il bilancio del Comune di Roma e la città*, 2021, https://www.ricercaroma.it/wp-content/uploads/2021/03/Causi_bilancio-comunale-e-citta%CC%80.pdf

³⁶ Il Mise, con riferimento agli anni 2010-2015, ha stimato che il Valore Aggiunto delle imprese partecipate pubbliche abbia rappresentato circa il 40% del totale delle imprese della Provincia di Roma. Si veda Mise cit. pag. 28.

³⁷ Tra le spese comprese in questa voce rientrano quelle sostenute per acquisto, costruzione, ristrutturazione e manutenzione straordinaria di fabbricati, residenziali e non residenziali, e di altri beni immobili; per l'acquisto di macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche e mezzi di trasporto e gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi volti alla valorizzazione del territorio.

solo anno. Solo in parte il crollo degli investimenti è imputabile agli esiti della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e ai connessi tagli effettuati ai trasferimenti statali indirizzati ai Comuni.



Una comparazione effettuata da Causi con l'andamento degli investimenti pubblici in altre città metropolitane italiane nel 2018 evidenzia ad esempio che se si rapporta la spesa per investimenti ai residenti, il valore pro capite a Roma risulta molto più basso rispetto a quello di Milano, Torino, Bologna, Firenze e (persino) Napoli.³⁸

Spesa dei più grandi Comuni italiani 2018 (milioni di euro)						
	Roma	Milano	Torino	Bologna	Firenze	Napoli
Spesa corrente	4422,1	2734,4	1136,1	508,6	572,7	1091
Spesa in conto capitale	191,5	385,3	196,1	49,9	116,2	280,5
Totale	4613,6	3119,7	1332,2	558,5	116,2	1371,5
euro per abitante						
Spesa corrente	1548,3	1959,7	1284,2	1302,3	1521,1	1129,3
Spesa in conto capitale	67	276,1	221,7	127,8	308,6	290,3
Totale	1615,3	2235,9	1505,8	1429,9	1829,7	1419,6

Fonte: Causi cit.

Sebbene la differenza registrata possa essere in parte correlata a quella della popolazione dei comuni considerati (la spesa non segue infatti proporzionalmente il numero di residenti), il confronto con Milano (che ha circa la metà dei residenti rispetto a Roma) evidenzia una differenza senza dubbio significativa: Roma ha investito in termini assoluti nel 2018 circa la metà di risorse rispetto a Milano; la spesa pro-capite a Roma è un quarto di

³⁸ Causi M., *Il bilancio del Comune di Roma e la città*, 2021, pag. 12, https://www.ricercaroma.it/wp-content/uploads/2021/03/Causi_bilancio-comunale-e-citta%CC%80.pdf

quella di Milano. La differenza è minore, ma resta, se consideriamo il 2015 e il 2019: nel 2015 Roma investe un po' meno della metà di Milano (142 euro pro-capite contro i 332 di Milano); nel 2019 un po' meno di un terzo (109 euro pro-capite contro i 367 euro pro-capite di Milano).³⁹

In sede di programmazione della spesa per il 2021, i dati evidenziano, invece, una significativa inversione di rotta. Nel Bilancio di previsione 2021-2023, lo stanziamento per la spesa in conto capitale risulta pari a 1,8 miliardi di euro.

Comune di Roma. Bilancio di Previsione 2021-2023. Spese in conto capitale.			
	Competenza		Cassa
		di cui fondo pluriennale vincolato	
TITOLO 2 - Spese in conto capitale			
Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0	0	0
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.506.835.620,48	0	2.742.610.739,48
Contributi agli investimenti	162.150.671,88	0	227.180.261,95
Altri trasferimenti in conto capitale	0	0	0
Altre spese in conto capitale	153.017.640,00	0	100.000.000,00
Totale TITOLO 2	1.822.003.932,36	0	3.069.791.001,43

Fonte: Comune di Roma, <https://www.comune.roma.it/web/it/amministrazione-trasparente-bilanci-di-previsione.page>

L'attuale amministrazione capitolina sembra aver privilegiato la prudenza sino ad oggi, per concentrare le risorse destinate agli investimenti nell'ultimo anno del suo mandato. I nuovi investimenti sono destinati a trasporti, infrastrutture, ambiente e periferie.

Secondo quanto comunicato dal Comune, circa 1,5 sono destinati a un piano triennale di investimenti, circa 462 milioni sono destinati a sostenere il piano industriale di Ama e altri accantonamenti. Ai trasporti sono destinati 950 milioni di euro in tre anni. Tra gli interventi previsti: i lavori per il rinnovo dell'armamento, l'adeguamento elettrico e la fornitura di scale mobili delle linee metro, l'acquisto di nuovi autobus, la dotazione di 50 tram, il tracciato fondamentale da T2 a T7 della linea C della metropolitana, l'installazione di nuovi impianti semaforici e attraversamenti pedonali luminosi, la manutenzione programmata della rete viaria per il piano nazionale di sicurezza stradale, la funivia Magliana-Villa Bonelli, il recupero del deposito di Porta Maggiore, la realizzazione del G.R.A.B. Circa 47 milioni di euro dovrebbero essere destinati alla manutenzione straordinaria delle strade di grande viabilità e altre opere di messa in sicurezza del territorio. 21 milioni di euro in tre anni sono destinati alla cura del verde pubblico. Circa 400 milioni in tre anni sono destinati ai Municipi per la riqualificazione di strade, piazze e marciapiedi, adeguamento normativo e manutenzione straordinaria di scuole, asili nido e palestre scolastiche, interventi di recupero di aree verdi e fornitura di nuove attrezzature ludiche e sportive.

³⁹ Ibidem, pag.12.

Quanto alle grandi infrastrutture, sono state sbloccate nell'aprile e nel giugno 2021 da parte del Ministero per i Trasporti e le Infrastrutture alcune opere pubbliche che impattano su Roma: il completamento dell'autostrada Orte-Civitavecchia (472 milioni), la Roma-Latina (2,1 miliardi), il potenziamento del tratto laziale della A24 e della A25 e della Roma-Pescara, la chiusura dell'anello ferroviario di Roma, il proseguimento della metro C, il potenziamento dell'acquedotto del Peschiera che alimenta la rete idrica della capitale e la ristrutturazione di 7 presidi di sicurezza pubblica.

C'è solo da augurarsi che l'attuale e la futura amministrazione riescano a garantire un risanamento e una gestione delle aziende municipalizzate che consentano da un lato di ripianare i debiti accumulati nel corso degli anni e dall'altro di colmare le due maggiori fragilità della capitale: l'inefficienza dei trasporti pubblici e quella della gestione dei rifiuti. La Corte dei Conti, nella deliberazione sui conti pubblici capitolini n.22/2021,⁴⁰ ha rilevato infatti quanto segue:

un debito accumulato da Roma metropolitana s.r.l. (in liquidazione) negli anni 2015-2018 pari a 5,4 milioni;

un debito accumulato da Farmacap (Azienda Speciale Farmasociosanitaria Capitolina) per gli anni 2013, 2014, 2016, 2018 e 2019 pari a 17,4 milioni;

un debito accumulato da AMA S.p.A negli anni 2015-2019 pari a 252 milioni di euro.

“E’, dunque, di fondamentale importanza per Roma Capitale,” – secondo la Corte dei Conti – “tenuto conto della vasta gamma di partecipazioni possedute e delle criticità riscontrate nella loro gestione, un modello di *governance* tale da garantire flussi informativi costanti tra l'ente e le partecipate, con la disponibilità di un sistema informativo che sia in linea con le previsioni legislative in parola e consenta anche la scomposizione dei rapporti nelle loro componenti elementari (causali dei flussi finanziari, economici e patrimoniali)”⁴¹

La Corte “invita, pertanto, l'Ente ad adottare ogni misura utile a consentire un effettivo controllo delle proprie società partecipate, con riferimento ai rapporti di natura finanziaria, economica e patrimoniale, con riserva di futura verifica in occasione dei controlli previsti dall'art. 148-bis, comma 2 del TUEL, con riferimento, altresì, al bilancio consolidato.”⁴²

In sintesi

Nelle indagini che misurano la qualità della vita e le performances delle metropoli europee, Roma è tra quelle che registrano i risultati più deludenti. Alcuni dati esemplari: solo il 5% dei romani usa la bicicletta ogni giorno, solo il 26% è soddisfatto del trasporto pubblico. La soddisfazione per la qualità dell'aria si ferma al 32% e crolla all'8% se si parla della pulizia della città. Si dichiara soddisfatto della capacità di risposta a una richiesta da parte dell'amministrazione pubblica solo il 16% dei cittadini romani intervistati.

Quanto alle performances economiche, è significativo che Roma ospiti poco più della metà (1.411) delle start up innovative rispetto a Milano (2.545). E nel 2019 (prima della diffusione

⁴⁰ Corte dei Conti, *Deliberazione n. 22/2021/PRSP*, Roma Capitale (RM), Esercizi finanziari 2017-2019, https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Deliberazione_22_2021_PRSP.pdf

⁴¹ Ibidem, pag.26

⁴² Ibidem, pag.27.

del Covid-19), il tasso di occupazione aveva di poco superato quello del 2008 raggiungendo il 66,2%.

Gli elementi che contribuiscono a disegnare lo sviluppo economico di una città sono molti, ma di certo a Roma è mancato il supporto pubblico, soprattutto a partire dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008.

Tra il 2016 e il 2020 le spese in conto capitale del Comune di Roma sono state in totale pari a 1,535 miliardi, in media 307 milioni l'anno. Nel 2000 erano pari a 704 milioni, nel 2005 a 1,249 miliardi in un solo anno. Solo in parte il crollo degli investimenti sembra imputabile agli esiti della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e ai connessi tagli effettuati ai trasferimenti statali indirizzati ai Comuni. Ad esempio, nel 2018, Roma registra una spesa per investimenti pro capite più bassa in confronto a quella di altre grandi città italiane.

I dati di preventivo 2021-2023 mostrano un cambiamento di rotta positivo: è previsto un investimento pari a 1,5 miliardi di euro per i trasporti, le infrastrutture, l'ambiente e le periferie. Ma uno dei principali ostacoli all'aumento della qualità della vita nella città è costituito dalla cattiva gestione delle aziende municipalizzate che gestiscono i trasporti pubblici e la gestione dei rifiuti.

Un'eredità pesante per la futura amministrazione.

Le politiche ambientali e per la tutela del territorio

Premessa

In questa sezione del rapporto proponiamo una lettura della spesa comunale ricompresa nella missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" del bilancio di Roma Capitale.

In generale si tratta della programmazione, del coordinamento, dell'amministrazione, del funzionamento e del monitoraggio delle attività e dei servizi connessi alla tutela dell'ambiente, del territorio, delle risorse naturali e delle biodiversità, di difesa del suolo e dall'inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, dei servizi relativi all'igiene ambientale, lo smaltimento dei rifiuti e la gestione del servizio idrico.

Si tratta di una missione ampia, che ricomprende nove programmi, due dei quali non attinenti alla dimensione urbana, ma destinati ai comuni montani e alla dimensione regionale.

I restanti sette programmi riguardano:

- la difesa del suolo, ovvero le attività per la tutela e la salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e dei collettori idrici, della fascia costiera, delle acque sotterranee, finalizzate alla riduzione del rischio idraulico, alla stabilizzazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico, alla difesa dei litorali, al monitoraggio del rischio sismico;
- la tutela, valorizzazione e recupero ambientale, ovvero le attività collegate alla tutela, alla valorizzazione e al recupero dell'ambiente naturale. Il programma comprende le spese per la formulazione, l'amministrazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche, dei piani e dei programmi destinati alla promozione della tutela dell'ambiente, gli interventi per l'educazione ambientale, le spese per la valutazione di impatto ambientale di piani e progetti e per la predisposizione di standard ambientali per la fornitura di servizi;
- i rifiuti, ovvero l'amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento o supporto alla raccolta, al trattamento e ai sistemi di smaltimento dei rifiuti, con le spese per la pulizia delle strade, delle piazze, dei viali, dei mercati, per la raccolta differenziata e indifferenziata di tutti i tipi di rifiuti, per il trasporto al luogo di trattamento;
- il servizio idrico integrato, ovvero le spese per le attività relative all'approvvigionamento idrico, di vigilanza e regolamentazione per la fornitura di acqua potabile inclusi i controlli sulla purezza, sulle tariffe e sulla quantità dell'acqua;
- le aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione, ovvero le spese per le attività destinate alla protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici, per la protezione naturalistica e faunistica e per la gestione di parchi e aree naturali protette, per sovvenzioni e sussidi a sostegno delle attività degli enti, delle associazioni e di altri soggetti che operano per la protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici;
- la tutela e valorizzazione delle risorse idriche, ovvero le spese per le attività per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche, per la protezione e il miglioramento

dello stato degli ecosistemi acquatici, per la protezione dell'ambiente acquatico e la gestione sostenibile delle risorse idriche;

- la qualità dell'aria e la riduzione dell'inquinamento, ovvero le spese per le attività relative alla tutela dell'aria e del clima, alla riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico e delle vibrazioni, alla protezione dalle radiazioni.

Il contesto dell'intervento

Le attività nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della tutela del territorio e dell'ambiente devono tener conto di alcuni dati sostanziali che riguardano l'estensione del perimetro urbano e dei suoi residenti.

La sostenibilità è infatti un concetto molto ampio, che dovrebbe coinvolgere tutta l'Amministrazione, per le sue forti implicazioni sull'economia, la società, la salute e il territorio.

Roma Capitale ha un'estensione complessiva di 1.287 km² e vi risiedono 2.848.084 abitanti, con una densità pari a 2.213,3 abitanti per km².

La produzione dei rifiuti, cresciuta del 3,4% nel periodo 2016-2019, ammonta nel 2019 a 1.746.296 tonnellate anno; la produzione pro-capite di rifiuti urbani annuale ammonta a 615,5 kg per abitante, superata, tra i comuni italiani di grandi dimensione, solo da Venezia e Firenze; la raccolta differenziata dei rifiuti ammonta al 47%, ma di non grande qualità; le frazioni merceologiche che presentano valori pro-capite di raccolta differenziata superiori alla media sono quelle relative alla frazione organica, carta e cartone, vetro, metallo, RAEE, tessili, costruzione e demolizione. Occorre però ricordare che, nel futuro, si dovrà passare dalla valutazione della raccolta differenziata a quella del riciclo effettivo: tra gli indicatori Eurostat che misurano l'avanzamento delle politiche di economia circolare è presente anche il tasso percentuale di rifiuti urbani riciclati, che misura la quota di rifiuti urbani riciclati sulla produzione totale di rifiuti urbani.

Il sistema del verde romano è di 1.027 km², dove il 55% riguarda le aree agricole, il 40,4% le aree naturali protette e i parchi agricoli, il 4,6% è invece destinato a verde urbano.

La percentuale di suolo consumato, con una copertura artificiale del suolo, è ormai pari al 23,23% del totale, crescente, ma tra le più basse dei grandi comuni italiani, di cui circa il 92% consumato in modo irreversibile.

La perdita economica dovuta alla perdita di servizi ecosistemici, nel periodo 2012-2018, ammonta a oltre 30,6 milioni di euro.

La qualità dell'aria in termini di biossidi di azoto è stata, nel 2018, la peggiore della media degli altri grandi comuni, mentre la qualità dell'aria in termini di PM10 e di ozono è risultata migliore rispetto alla media degli altri grandi comuni. Se si guarda invece al parco circolante, circa il 35,3% delle vetture circolanti risulta inquinante, rispetto alla media del 34% negli altri grandi comuni.

Nel 2019, così come nel 2018, la temperatura media presenta valori più elevati, 17,5°C, rispetto al decennio precedente, così come risultano crescenti i fenomeni di estremizzazione delle precipitazioni atmosferiche.

Fra le città più colpite Roma presenta un dato clamoroso, visto che, dal 2010 al 2020, si sono verificati 48 eventi estremi, 28 dei quali riguardanti allagamenti per piogge intense.

È quindi evidente che le risorse che dovrebbero essere destinate a questi interventi dovrebbero tenere conto di una città in transizione climatica, che dovrà prevedere interventi significativi.

I dati di bilancio relativi alla Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

L'analisi mette a confronto i dati relativi alla Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" contenuti nei Bilanci di previsione e nei Bilanci consuntivi del Comune di Roma considerando gli impegni di spesa corrente per il periodo 2016-2021. Per gli anni 2016-2018 la fonte utilizzata è la banca dati Finanza Locale del Ministero dell'Interno.

Per gli anni 2019-2021 si è fatto invece riferimento ai Bilanci preventivi e consuntivi pubblicati sul sito del Comune di Roma.

I dati a consuntivo 2020 sono desunti dal Rendiconto di gestione.

Comune di Roma - Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente. Spese correnti. Impegni.						
Confronto tra dati previsionali e dati a consuntivo.						
Anni 2016-2021						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni	953.382.057,56	888.427.932,80	893.067.368,33	883.237.491,41	906.344.213,79	918.082.428,98
Consuntivi	876.737.892,17	858.117.950,53	864.929.949,10	869.486.390,31	907.216.709,33	nd
Diff. V.a. Prev. Cons.	76.644.165,39	30.309.982,27	28.137.419,23	13.751.101,10	-872.495,54	nd
Diff. % Prev. Cons	8,03	3,41	3,15	1,55	0	nd

Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Il confronto tra i dati di preventivo e a consuntivo offre un indicatore utile a monitorare la maggiore o minore capacità di programmazione dell'ente locale.

Tale confronto mostra in tutti gli anni considerati uno scarto permanente tra le previsioni effettuate in fase di programmazione e gli impegni a consuntivo. Tale scarto assume, con eccezione dell'ultimo anno, sempre segno negativo, ma tende a ridursi nel tempo, passando da un'incidenza massima dell'8,03% nel 2016 a un'incidenza non significativa nel 2020, passando per l'1,55% del 2019.

La tavola seguente si sofferma sull'analisi dei dati a preventivo, misurando le variazioni previste nella fase di programmazione delle politiche rispetto all'anno precedente. Negli anni 2016-2021 le previsioni hanno previsto, in tre occasioni, stanziamenti superiori ai 900 mila euro, i dati a consuntivo raggiungono questo ammontare solo nel 2020.

L'andamento degli stanziamenti programmati a preventivo nel periodo considerato è crescente, ad eccezione del periodo 2016-2017, mentre i consuntivi mostrano andamenti fortemente stabilizzati.

Per gli anni 2020 e 2021 si osserva invece un nuovo aumento dei dati di previsione pari rispettivamente al 2,61% e all'1,29%.

Comune di Roma - Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Spese correnti. Impegni. Dati previsionali e variazioni su anno precedente. Anni: 2016-2021						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Previsioni	953.382.057,56	888.427.932,80	893.067.368,33	883.237.491,41	906.344.213,79	918.082.428,98
	2017	2018	2019	2020	2021	
Diff. V.a.	-64.954.124,76	4.639.435,53	-9.829.876,92	23.106.722,38	11.738.215,19	
Diff. %	-6,81	0,52	1,1	2,61	1,29	

Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Comune di Roma - Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Spese correnti. Impegni. Variazioni dati previsionali e dati a consuntivo su anno precedente. Anni: 2017-2020					
	2017	2018	2019	2020	2021
Consuntivi	858.117.950,53	864.929.949,10	869.486.390,31	907.216.709,33	Nd
%					
	2017	2018	2019	2020	
Diff. V.a.	-18.619.941,64	6.811.998,57	4.556.441,21	37.730.319,02	
Diff. %	-2,12	0,79	0,53	4,33	Nd

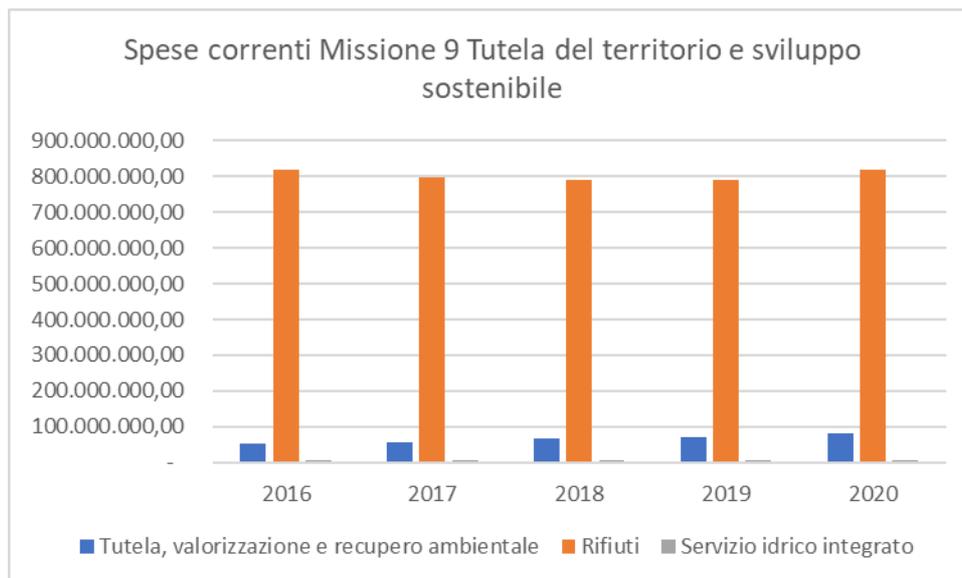
Fonte: Anni 2016-2018: Dati Ministero Interno, <https://finanzalocale.interno.gov.it>; Anni 2019-2021 Comune di Roma

Considerando i dati finali a consuntivo 2016-2020, la **spesa per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente** corrente media annuale di euro per kmq afferente alla Missione 9 risulta nel quinquennio pari a 680.107 euro; **la spesa per la tutela del territorio media pro-capite passa da 307,8 euro nel 2016 a 318,5 euro nel 2020**, quella media per kmq da 681.226,0 nel 2016 a 704.908,1 euro nel 2020. Considerando l'intero quinquennio, i valori sono pari, rispettivamente, a 307,3 euro pro-capite e 680.107 euro per kmq.

Comune di Roma Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Bilanci Consuntivi. Spesa per la tutela del territorio media pro capite e per kmq. Anni 2016-2020.						
	2016	2017	2018	2019	2020	Media 5 anni
Spesa media pro capite	307,8	301,3	303,7	305,3	318,5	307,3
Spesa per kmq	681.226,00	666.758,30	672.051,20	675.591,60	704.908,10	680.107

La tavola e i grafici che seguono, consentono di analizzare in dettaglio le spese correnti della missione 9, disaggregate per i singoli centri di costo che la compongono.

SPESE CORRENTI	2016	2017	2018	2019	2020
Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	51.667.017,30	55.229.737,99	67.716.244,12	70.544.283,31	80.818.437,32
Rifiuti	819.509.741,21	797.403.053,91	789.744.972,32	791.372.420,93	820.446.688,49
Servizio idrico integrato	5.561.133,66	5.485.158,63	7.468.732,66	7.569.686,07	5.951.583,52
Totale	876.737.892,17	858.117.950,53	864.929.949,10	869.486.390,31	907.216.709,33



La tavola che segue permette di analizzare le spese correnti della missione 9, disaggregate per i singoli centri di costo che la compongono, ripartite in percentuale sul totale.

SPESE CORRENTI	2016	2017	2018	2019	2020
Tutela, valorizzazione e recupero ambientale	5,89	6,44	7,83	8,11	8,91
Rifiuti	93,47	92,92	91,31	91,02	90,44
Servizio idrico integrato	0,64	0,64	0,86	0,87	0,65

Un confronto sui risultati nella gestione dei rifiuti

Non è così semplice restringere le politiche per la sostenibilità della città a quelle che vengono rendicontate attraverso la missione 9; la sostenibilità, a dir la verità, è la conseguenza di politiche a molte dimensioni, che riguardano più aspetti della vita cittadina. La ripartizione nei centri di costo sopra evidenziata non permette analisi molto dettagliate neanche relativamente ai sette programmi che compongono questa missione.

In ogni caso, tenendo conto che il centro di costo relativo ai rifiuti assorbe, nel periodo in questione, tra il 93,47% e il 90,44% delle spese correnti della missione 9, l'analisi di ciò che è successo nel campo dei rifiuti è una buona proxy per comprendere quali obiettivi siano stati raggiunti rispetto a quelli prefissati.

Avendo a disposizione un intero ciclo progettuale possiamo facilmente verificare se gli obiettivi previsti dall'amministrazione comunale nel Documento Unico di Programmazione 2016-2018, dopo cinque anni di governo, siano stati, o meno, raggiunti.

Il mancato raggiungimento degli obiettivi potrebbe derivare: a) dalla definizione di obiettivi sovradimensionati rispetto alle reali capacità amministrative; b) dalla scarsa efficacia dell'azione amministrativa nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Nel campo dei rifiuti gli obiettivi prefissati nel primo documento programmatico erano i seguenti:

- a) il conseguimento dell'obiettivo del 65% sul fronte della raccolta differenziata;

- b) la creazione di un vero e proprio “apparato industriale” volto a superare la situazione di monopolio dell’assetto impiantistico cittadino;
- c) la valorizzazione dei materiali a valle della raccolta, per massimizzare il recupero della risorsa rifiuti;
- d) la realizzazione di due Ecodistretti, ossia poli impiantistici integrati per la selezione e valorizzazione dei materiali secchi (rifiuti cellululosici, plastica, vetro, multimateriale leggero) e la biodigestione della frazione organica;
- e) il *complete turnaround* dei servizi operativi (turni, frequenze, logistica) che andasse nella logica di “servire Roma”, ossia di erogare le proprie attività in condizioni di efficienza, efficacia ed economicità, presidiando le specificità dei singoli territori;
- f) il miglioramento della produttività dei servizi, dello stato di efficienza della flotta veicoli, un contratto di servizio improntato alla logica “*municipally based*”, in coerenza con la evoluzione della logistica diffusa (centri di raccolta, isole ecologiche);
- g) l’aumento dei proventi derivanti dal recupero e riciclo dei materiali, riducendo al contempo il costo di trattamento dei rifiuti indifferenziati;
- h) la trasformazione della gestione impiantistica da centro di costo a fonte di ricavo.

Nel DUP 2021-2023 si afferma invece che:

- a) la produzione dei rifiuti urbani pro-capite (in kg anno) è passata, nel periodo 2016-2019, da 587,9 a 615,5 con un aumento del 4,7%;
- b) la raccolta differenziata è pari, nel 2019 al 45,5%, mentre, nel 2016, anno di inizio dell’amministrazione Raggi, si attestava al 42,9%, con un incremento del 2,6%, ma distante dall’obiettivo ipotizzato del 65% (-19,5%);
- c) il costo totale (in milioni di euro) per la gestione dei rifiuti indifferenziati non è diminuito, ma è passato da 227 a 393 milioni di euro nel periodo 2016-2019, mentre il costo pro-capite è aumentato, nello stesso periodo, da 23,5 a 42,7 eurocent/kg;
- d) il costo totale (in milioni di euro) per la gestione dei rifiuti differenziati non è diminuito, ma è passato da 207 a 221 milioni di euro nel periodo 2016-2019, mentre il costo pro-capite è leggermente aumentato, nello stesso periodo, da 28,6 a 28,8 eurocent/kg;
- e) l’indagine sulla qualità della vita evidenzia che, nel periodo 2016-2019, il voto medio fornito dai cittadini nella “indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale” si è ridotto da 3,3 a 2,8, per la pulizia delle strade, e da 4,2 a 2,7 per la raccolta dei rifiuti;
- f) l’indagine sulla qualità della vita evidenzia inoltre che, nel periodo 2017-2019, il voto medio fornito dai cittadini nella “indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali di Roma Capitale” si è ridotto da 5,7 a 4,7 relativamente ai centri di raccolta, la cui diffusione non è aumentata nel medesimo periodo.

Rispetto agli obiettivi identificati nel DUP del primo anno di mandato, l’attività di raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, nel corso del ciclo amministrativo, sembra non essersi dimostrata soddisfacente, soprattutto in merito a:

- percentuali di raccolta differenziata;
- selezione e valorizzazione dei materiali secchi;
- diffusione della logistica (centri di raccolta e aree di riuso);
- costo per la gestione della raccolta dei rifiuti.

Nemmeno l'ambizioso obiettivo della riduzione della produzione pro-capite dei rifiuti, espresso in documenti provenienti dagli assessorati, ma mai esplicitato in documenti ufficiali di bilancio, nel corso del periodo 2016-2019, è stato raggiunto.

In sintesi

I principali indicatori che misurano lo sviluppo sostenibile della città registrano, tranne poche eccezioni, un peggioramento.

Nel 2019 ogni cittadino romano ha prodotto 615,5 Kg di rifiuti: tra il 2016 e il 2019 la produzione di rifiuti è aumentata del 3,4%. La raccolta indifferenziata, di non grande qualità, è pari al 47%, molto lontana dall'obiettivo di inizio mandato (65%). I costi per la gestione dei rifiuti sono aumentati, ma poco è stato investito nelle attività di riciclo della differenziata.

Circa il 35,3% delle vetture circolanti risulta inquinante, rispetto alla media del 34% negli altri grandi comuni.

L'indicatore di segno meno negativo, in termini comparativi, è la percentuale di suolo consumato, con una copertura artificiale del suolo, pari al 23,23% del totale, di cui circa il 92% consumato in modo irreversibile: crescente, ma tra le più basse dei grandi comuni italiani.

La perdita economica dovuta alla diminuzione di servizi ecosistemici, nel periodo 2012-2018, ammonta a Roma a oltre 30,6 milioni di euro.

I dati finali di bilancio del Comune di Roma a consuntivo 2016-2020, mostrano una spesa corrente media annuale per lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente per kmq pari a 680.107 euro afferente alla Missione 9. La spesa media pro-capite per la tutela del territorio risulta pari a 307,3 euro nel quinquennio; quella media per kmq a 680.107 euro per kmq.

Il trasporto pubblico locale a Roma

Il contesto

Il territorio del comune di Roma si contraddistingue per la complessità di infrastrutture e di trasporti pubblici. Il territorio comunale si estende su una superficie di 1.287 km², divisa in 15 municipi e 155 aree urbanistiche, e registra una elevata eterogeneità per la densità di popolazione tra le diverse aree urbanistiche. I trasporti pubblici hanno il compito di garantire la mobilità all'interno del comune ai residenti, circa 2,85 milioni nel 2019, oltre all'afflusso quotidiano dei pendolari per lavoro e per motivi di studio dalla provincia e dal resto della regione Lazio, circa 5,9 milioni di persone.

I trasporti nel comune e la rete di infrastrutture sono assai complessi per le diverse modalità di trasporto e per l'eterogeneità dei diversi *player*.

Il comune dispone di una rete stradale ordinaria assai ramificata di circa 8000 km, di cui 800 di strade di grande viabilità⁴³. A queste si debbono aggiungere le penetrazioni autostradali sul territorio comunale: il raccordo anulare, 68 km, l'autostrada Roma-Aeroporto di Fiumicino, 6,5km, Bretella A1, 3,7 km, autostrada Roma-Firenze, 10,8 km, Autostrada Roma-L'Aquila, 22,5 km, Autostrada Roma-Napoli, 5,3 km⁴⁴.

La rete ferroviaria è diversificata tra metropolitane, ferrovie urbane e reti nazionali. Le reti ferroviarie urbane sono le tre ferrovie in concessione ATAC: Roma-Ostia, Roma-Viterbo e Termini – Centocelle. A queste si debbono aggiungere 8 ferrovie regionali, FL, gestite da Trenitalia per una lunghezza totale di 730 km nella regione e un totale di 149 stazioni. Le metropolitane sono distribuite su 4 linee: A, B, B1 e C, quest'ultima ancora non ultimata, per un totale di circa 59 km⁴⁵.

La Giunta Raggi ha previsto una maggiore integrazione delle ferrovie urbane in concessione con le reti metropolitane⁴⁶ nel Piano Urbano della Mobilità Sostenibile, PUMS, del 2019. Nello specifico la ferrovia Termini-Centocelle sarà rimodernata e prolungata fino a Tor Vergata (linea metropolitana G) grazie a un finanziamento del MIT di circa 200 milioni di euro⁴⁷. La Roma-Ostia diventerà la linea E e la parte urbana della Roma Viterbo la linea F.

La rete dei trasporti è composta anche dai percorsi urbani delle autolinee regionali Cotral e i percorsi urbani delle altre autolinee che collegano il comune di Roma con le altre regioni. Nel sistema dei trasporti pubblici si deve aggiungere il sistema aeroportuale con gli scali di Ciampino e Fiumicino che assieme movimentano ogni anno quasi 50 milioni di passeggeri, e il servizio di taxi.

Il sistema di governo dei trasporti pubblici a Roma

Il comune possiede la responsabilità del trasporto pubblico locale, TPL, a Roma. Il Dipartimento mobilità tramite la direzione trasporto pubblico locale provvede a pianificare e gestire la rete di trasporto di linea. Il comune gestisce e monitora i contratti affidati *in-*

⁴³ <http://www.comune.roma.it/servizi2/stradenuove/index.jsp>

⁴⁴ https://romamobilita.it/sites/default/files/pdf/pubblicazioni/Regolamento_viario_aprile_2015.pdf

⁴⁵ A questi si debbono aggiungere 31 km di reti tramviarie.

⁴⁶ https://www.pumsroma.it/download/Volume-2_2.pdf

⁴⁷ <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/trasporti-213-milioni-per-la-nuova-tramvia-di-roma-termini-giardinetti-tor>

house ad ATAC S.p.A. e, mediante gara a Roma TPL S.c.ar.l con il supporto di Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.

Da molti anni il Comune di Roma ha affidato la fornitura del servizio di superficie e delle metropolitane ad ATAC con la formula di società *in-house*. Per circa 80 linee di autobus periferici il comune ha affidato la gestione, tramite gara, a un consorzio privato Roma TPL. Tale consorzio è attivo dal 2000 e ha aumentato negli anni il numero di linee sotto la propria responsabilità. L'affidamento a tale consorzio, scaduto nel 2018, ha subito diverse proroghe sia per la pandemia, che ha visto il coinvolgimento temporaneo di compagnie private nella rete dei trasporti ATAC, sia per le vicissitudini legali dovute a ricorsi al TAR nel 2019 e 2020 di alcuni concorrenti alla gara.

Negli ultimi cinque anni la gestione del TPL ha riscontrato diverse criticità che sono scaturite da:

- procedura di concordato preventivo di ATAC nel 2017 per un debito complessivo di 1,4 miliardi;
- referendum consultivo sulla privatizzazione del TPL a Roma nel 2018;
- ritardi nella gestione delle gare di affidamento e passaggio delle ferrovie ex concesse Roma Lido e Roma Viterbo alla regione Lazio nel 2021;
- incertezze e ritardi dei trasferimenti pubblici da parte del ministero dei trasporti, sia per il FNT, sia per i ristori per l'emergenza Covid, sia per gli investimenti infrastrutturali come l'acquisto di nuovi autobus e la costruzione della linea C,
- revisione della struttura delle aziende partecipate dal comune di Roma.

La struttura di governo dell'ATAC è quella di una spa in cui il proprietario (comune di Roma) nomina il consiglio di amministrazione e stipula il contratto di servizio per il TPL.

La strategia di lungo periodo per il TPL del Comune è illustrata nel PUMS, che indica gli obiettivi e le opere infrastrutturali da finanziare nel medio e lungo periodo. Tale documento di programmazione non possiede una fonte di finanziamento certo e quindi è puramente indicativo. Al 2021 solo alcune parti del PUMS sono state finanziate e nel complesso il piano è ancora ampiamente irrealizzato.

Dal 2002 l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, ACOS, ha il compito di monitorare i servizi pubblici locali e di formulare pareri per il miglioramento del servizio.

A queste strutture si debbono aggiungere Roma mobilità, un'altra partecipata del comune in stato di liquidazione, il consorzio Metrebus, per la gestione integrata dei trasporti Roma e Lazio, anch'esso in liquidazione.

La regione Lazio ha un ruolo di programmazione strategica enucleata nel piano regionale dei trasporti, oltre a finanziare ATAC per la gestione delle 3 ferrovie concesse.

La gestione dei treni sulle 8 ferrovie locali che attraversano il territorio comunale è compito di Trenitalia, che a Roma svolge un duplice ruolo: gestione dei trasporti ferroviari locali, della rete nazionale e dei trasporti ferroviari ad alta velocità.

I bilanci e il finanziamento del TPL a Roma

Il TPL a Roma si finanzia tramite trasferimenti pubblici, di origine statale, direttamente dal bilancio del comune e della regione Lazio e con il fatturato dell'ATAC. Nel caso di Roma

TPL, il comune di Roma paga il servizio al gestore privato lasciando che le entrate vadano direttamente nelle casse della sua controllata ATAC.

Nel caso dei trasporti regionali e di Trenitalia sono previsti accordi tariffari per cui i titoli di viaggio comunali possono essere utilizzati per pagare il servizio dei tratti urbani degli autobus regionali Cotral e delle FL di Trenitalia.

La parte più consistente del finanziamento per il funzionamento dei trasporti pubblici proviene dal Fondo Nazionale dei Trasporti, FNT, ripartito alle regioni dal ministero dei trasporti, oggi ministero della mobilità sostenibile. L'erogazione avviene tramite decreto ministeriale. Il ministero paga il contributo alle regioni che poi lo trasferiscono ai comuni che poi girano tale contributo alle aziende che erogano il servizio.

Il FNT è stato istituito nel 2012 e ha ricevuto diverse modifiche negli anni. I criteri di ripartizione per il 90% del totale avvengono sulla base delle percentuali fissate dalla conferenza Stato Regioni, per il restante 10% in base al raggiungimento di obiettivi di efficienza del servizio. Nonostante già dal 2017 siano state riviste le modalità di ripartizione del FNT fino al 2021 l'applicazione dei nuovi criteri di riparto relativi all'efficienza è stata rinviata⁴⁸.

Nel 2020 la Regione Lazio ha ricevuto circa 560 milioni di euro dal FNT⁴⁹, pari all'11,67% del totale.

Sempre nel 2020 le regioni hanno ricevuto diversi ristori per compensare i mancati introiti per le aziende di TPL e per garantire un servizio rispondente ai canoni della sicurezza richiesti dalla pandemia. Le risorse emergenziali sono state pagate dal ministero alla regione tra il 2020 e il 2021 in diverse *tranche* per poi essere trasferite alle aziende di TPL⁵⁰.

Gli investimenti in infrastrutture⁵¹ provengono prevalentemente dai finanziamenti di origine comunitaria e statale. L'investimento principale degli ultimi dieci anni, la metro C, è finanziata in larga misura dallo Stato, circa il 70% del totale, e per il resto dal comune e dalla regione⁵². Nelle leggi di bilancio che si sono succedute negli anni sono stati stanziati i fondi per la costruzione della metro C con diversi incrementi dovuti alla revisione dei costi di realizzazione dell'infrastruttura.

Sul bilancio comunale la posta di bilancio relativa ai trasporti pubblici è di circa 1,2-1,5 miliardi di euro, nel 2020 sono stati stanziati 1,36 miliardi e nel 2021 1,45 miliardi, circa il 10per cento del totale delle spese del comune di Roma. Negli ultimi anni gli stanziamenti sono stati ripartiti per il 60-65 per cento in spese correnti e per il 30 40 per cento per spese in conto capitale (investimenti). Nel 2020 il comune ha speso oltre 870 milioni per contratti di servizio pubblico, ammontare in calo rispetto ai 958 stanziati nel 2019.

⁴⁸ Decreto Legge n. 50/2017

⁴⁹https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2020-12/M_INFR.GABINETTO.REG_DECRETI_R_.0000540.03-12-2020.pdf

⁵⁰ https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2021-02/DECRETO_N._33.pdf

⁵¹ Nel conto delle infrastrutture sono escluse le parti relative alle ferrovie gestite da Trenitalia

⁵² <http://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/media/docs/2018/E180036.pdf>;
<https://metrocsipa.it/cms/wp-content/uploads/2016/12/Delibera-11-dicembre-2012-n.-127-2012-Metro-C-Roma-1.pdf>

Il bilancio ATAC, dall'inizio della procedura di concordato del 2017, è sicuramente un elemento di incertezza per il TPL.

L'ultimo bilancio disponibile⁵³ mostra un ritorno all'utile con un valore della produzione pari a 954 milioni di euro, nel 2015 era di 995 milioni e nel 2014 superava il miliardo. Un utile di circa 16 milioni dovuti principalmente a maggiori introiti dai contratti di servizio poiché i ricavi da vendita di biglietti e abbonamenti recuperano solo un milione di euro rispetto al 2018 per un totale di 273 milioni di euro. Nel 2015 l'ATAC fatturava 261 milioni di euro. La distribuzione del valore tra le tipologie di titolo di viaggio nelle aziende di TPL delle grandi città europee come Vienna e Berlino normalmente registra la prevalenza degli abbonamenti sui biglietti, ovvero un fatturato dovuto in gran parte ad un'utenza sistematica rispetto a quella occasionale che predilige il biglietto rispetto all'abbonamento. Invece per l'ATAC il peso degli abbonamenti non raggiunge il 38% del valore delle diverse tipologie di titolo di viaggio che si concentrano sui biglietti per il 62% del valore totale. Tra le altre poste contabili dal bilancio nel 2019 si nota la contrazione del personale, circa 11300 persone, rispetto alle 11857 alla fine del 2015. Anche gli investimenti sono in discesa rispetto al 2015: da 33,8 milioni di euro a circa 27,8 milioni di euro.

Nel bilancio ATAC spicca la stagnazione della *performance* trasportistica dell'azienda. Nel 2019 sono state erogate 149 milioni di Vett-Km, 800 mila in meno rispetto al 2015 e 3,5 milioni in meno rispetto al 2014. Il piano di risanamento e pagamento dei debiti, pari a circa 1,3 miliardi di euro⁵⁴, ha occupato le cronache locali negli ultimi tre anni. Il 2020, per la riduzione del fatturato a causa della pandemia, rischia di rimettere in discussione la tempistica degli impegni presi dall'ATAC per gli anni a venire, nonostante il comune di Roma abbia rinviato al 2039 oltre 500 milioni di crediti che vanta nei confronti dell'azienda.

L'utenza dei trasporti pubblici

L'utenza turistica

La domanda di trasporto locale per il turismo scaturisce dal patrimonio culturale, dalla presenza di numerosi collegamenti nazionali e internazionali nel comune (ferrovie e autostrade) e nella provincia e nella regione (porti e aeroporti)⁵⁵. I turisti sono utenti potenziali dei servizi di trasporto pubblico poiché la rete di TPL è diffusa in maniera capillare proprio nel centro storico della città.

Nel 2019, ultimo anno prima della pandemia le presenze di turisti nel comune hanno toccato 46,5 milioni con una permanenza media di 2,4 giorni⁵⁶.

⁵³ L'ultimo bilancio disponibile è relativo alla gestione 2019. Ad ogni modo, il bilancio 2020 per gli eventi legati alla pandemia non sarà rappresentativo della gestione ordinaria dell'azienda.

⁵⁴ A fronte del debito ci sono circa 600 milioni di crediti, e 500 milioni di euro dovuti dalla Regione Lazio di difficile esigibilità per cui non messi a bilancio.

⁵⁵ Le modalità di trasporto per i turisti per raggiungere Roma sono i due scali aeroportuali di Fiumicino e Ciampino, le autostrade, Roma Civitavecchia, Milano-Napoli, Roma-L'Aquila, le ferrovie ad alta velocità, il porto di Civitavecchia per il turismo crocieristico e poi a seguire le ferrovie e le strade ordinarie.

⁵⁶ Uff. Stat. Comune di Roma.

L'utenza per studio e lavoro

Il trasporto pubblico locale deve rispondere a una domanda di mobilità che nasce da due fattori principali: studio e lavoro. La presenza di dieci atenei pubblici e privati sul territorio romano comporta una elevata mobilità infra-regionale per motivi di studio; la presenza della pubblica amministrazione centrale e delle sedi di molte grandi aziende dei servizi comporta un ampio numero di posizioni lavorative all'interno del comune di Roma che attrae ogni giorno i residenti della provincia e della regione.

I dati del censimento del 2018 indicano come oltre la metà dei residenti, circa 1,385mila individui sia composta da *'Individui dinamici con mobilità all'interno del proprio comune per lavoro/studio'*. In realtà la popolazione diurna del comune è assai superiore ai soli residenti data la capacità di attrazione di Roma. Il censimento ha misurato tra flussi in entrata e uscita oltre 3,7 milioni di individui che si spostano in larga misura per motivi di lavoro. Inoltre, i dieci atenei collocati sul territorio comunale attraggono quasi 94mila studenti da altri comuni.

La performance dei TPL

Nonostante l'ampiezza dell'utenza, la performance del TPL non è soddisfacente, la tendenza degli ultimi anni registra un ridimensionamento del servizio, favorendo il ricorso alla mobilità privata. A Roma la concentrazione di autovetture per mille abitanti, 82057, è superiore ai principali comuni del centro e del nord come Milano. Solo Napoli, tra le grandi città, possiede una concentrazione di autovetture simile per abitante.

Il numero di passeggeri trasportati dal trasporto pubblico locale per abitante in ascesa fino al 2011 ha seguito un ridimensionamento continuo: da 560,6 passeggeri trasportati per abitante nel 2011 a 331,6 nel 2017. Il calo del ricorso al TPL è indicato anche dal crollo dei passeggeri del TPL: 911 milioni nel 2018 rispetto a 1,432 milioni nel 2011.⁵⁸

I dati dell'ufficio di statistica del comune mostrano le molte criticità del servizio. L'età media delle vetture ATAC, sia di superficie sia dei treni metropolitani, rimane assai elevata, 12,9 anni, con un lieve miglioramento dal 2017, 13,0 anni ma assai peggio del 2015 quando l'età media era di 'soli' 12,1 anni. La lunghezza della rete di trasporto pubblico locale è diminuita dal 2011 al 2019 passando da 2305 km a 2286 km. Nel 2019 le fermate della rete di superficie sono scese rispetto al 2016: da 8387 a 8463. Nel 2015 ATAC e Roma TPL avevano programmato 181 milioni di vetture-km ed effettuato 164milioni di vetture-km. Nel 2019 le vetture-km previste erano 185,3 milioni, quelle effettuate 162,7 milioni con un forte peggioramento della capacità di produzione e programmazione. Nel 2015 le soppressioni di corse sono state rispettivamente 91228 per la metro e 562mila per gli autobus. Nel 2019 si registra un profondo peggioramento per gli autobus dell'ATAC, 1,63 milioni di corse soppresse bilanciate da una contrazione delle corse soppresse della metropolitana scese a 33955. Ulteriore spunto di riflessione sulla qualità del servizio di superficie e sul suo declino negli anni. Tra le cause di soppressione delle corse ATAC emerge la crescita dei guasti alle vetture più che raddoppiati tra il 2015 e il 2019 (da 302mila a 662mila). Sono raddoppiati anche i verbali dovuti a irregolarità dei titoli di viaggio, da 99,6mila nel 2015 a 229mila nel

⁵⁷ Istat-Aci 2019

⁵⁸ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/TPL_Roma_2019_rev.pdf

2019. Il confronto dei passeggeri annui del trasporto pubblico locale nei Grandi Comuni italiani mostra tra il 2011 e il 2018 come Roma registri la peggiore performance tra tutti i comuni, con un crollo degli utenti in contrasto con la crescita dei comuni del centro e del nord del paese. Rispetto a Milano la diminuzione dei passeggeri annui è assai più profonda, mentre il dato di Napoli è paragonabile alla performance di Roma in termini di calo percentuale.

Tab. 8.1 - Passeggeri annui del trasporto pubblico locale nei Grandi Comuni (*) . Anni 2011-2018 (valori assoluti in milioni)

Grandi Comuni	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Torino	197,00	209,00	229,00	244,50	246,50	250,80	283,20	280,87
Genova	154,62	143,31	140,33	135,83	132,99	133,65	136,07	139,60
Milano	703,11	714,12	613,21	570,59	593,75	567,64	652,35	685,15
Venezia	182,29	176,91	185,11	197,46	200,68	207,64	215,20	215,63
Bologna	93,01	94,08	98,84	105,48	106,84	109,25	112,55	116,67
Firenze	79,54	79,67	85,69	87,20	88,40	90,17	94,00	114,63
Roma (a)	1.463,95	1.224,25	1.199,40	1.258,06	1.182,58	1.159,20	952,86	911,00
Napoli	193,51	147,01	117,78	130,00	127,50	120,00	109,00	130,16
Bari	19,69	20,17	17,99	18,00	22,80	21,75	24,49	25,00
Palermo (b)	30,10	29,40	24,50	26,00	23,00	26,00	28,40	27,00
Catania	19,41	16,73	14,85	13,70	15,50	15,05	16,87	19,50
Italia (c)	3.807,20	3.512,42	3.387,91	3.446,96	3.398,73	3.368,75	3.293,52	3.357,70

Fonte: Istat (Mobilità urbana)

(*) Il dato considera il complesso delle seguenti modalità di trasporto pubblico locale: autobus, tram, filobus, metropolitana, trasporti per vie d'acqua, funicolare, funivia e altri s

(a) Dati 2015-2017 stimati

(b) Dato 2017 stimato

(c) La dicitura Italia si riferisce al complesso dei comuni capoluogo di provincia per i quali i dati sono disponibili nell'anno di riferimento.

Tavola scaricabile da: https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Tabelle_TPL_2019.xlsx

La relazione annuale della Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, ACOS, fornisce spunti utili per la valutazione del servizio di TPL⁵⁹. La relazione mostra gli effetti della pandemia sull'erogazione del servizio da parte di ATAC e il solco profondo rispetto ad ATM, la società che gestisce i trasporti pubblici locali a Milano, per gli investimenti nel parco mezzi, 111,2 milioni per ATM e appena 12,5 per ATAC nel 2019. Rispetto ad ATM, nonostante un costo medio del personale inferiore, la pessima performance di ATAC conduce a un costo del personale per vettura km maggiore di ATM. In generale le performance di ATAC sono sempre peggiori di ATM.

La relazione riporta anche i risultati dell'edizione 2020 del *Report on the Quality of Life in European Cities* della Commissione Europea⁶⁰ che chiede agli abitanti delle grandi città europee la soddisfazione per cinque aspetti del TPL: costo del servizio, sicurezza, semplicità d'uso (le fermate sono facili da raggiungere), frequenza e affidabilità di servizio (i mezzi arrivano nei tempi previsti). Nel complesso Roma registra una soddisfazione per il TPL assai bassa rispetto alle grandi città europee, quelle del nord del Paese, lievemente inferiore anche rispetto a Napoli. Gli elementi più critici sono la puntualità, la sicurezza e la frequenza delle corse, mentre l'economicità riceve un giudizio migliore da parte dell'utenza. Gli stessi elementi critici emergono dalla lettura dai dati che raccoglie MOOVIT annualmente⁶¹. La puntualità e i tempi d'attesa sono gli elementi più importanti per gli utenti del TPL. Per

⁵⁹ https://www.agenzia.roma.it/it-schede-850-relazione_annuale_2020

⁶⁰ I dati sono riferiti al 2019.

⁶¹ MOOVIT raccoglie sia dati da rilevazione diretta sia big data relativi agli spostamenti degli utenti che hanno scaricato la sua app.

MOOVIT⁶² il tempo medio che le persone a Roma e Lazio trascorrono a bordo dei mezzi pubblici, ad esempio da e verso il lavoro, nei giorni feriali è 48 minuti, invece a Milano e in Lombardia lo stesso tempo è di 43 minuti. Il 49% dei passeggeri di passaggio a Roma e Lazio utilizzano i mezzi pubblici per più di 2 ore ogni giorno, a Milano e in Lombardia sono pari al 19%. Il tempo medio che le persone a Roma e Lazio aspettano ad una fermata o una stazione per la loro linea Tram, Metro, Treno & Bus in un giorno feriale è di 15 minuti, a Milano e in Lombardia solo 9 minuti, invece a Napoli e Campania si raggiungono i 20 minuti. Il 44% delle persone a Roma e Lazio aspettano in media più di 20 minuti il mezzo ogni giorno. A Milano e in Lombardia solo il 6% e anche a Napoli e Campania gli utenti che subiscono lunghe attese alle fermate sono meno di Roma: 39%⁶³.

L'indagine commissionata da ACOS per la soddisfazione degli utenti dei servizi TPL a Roma⁶⁴ conferma la scarsa attrattività del servizio. Oltre la metà degli utenti è poco soddisfatto o per niente soddisfatto del servizio di superficie di TPL, in special modo per il funzionamento, il comfort e la sicurezza, aspetti che trovano tra il 70 e l'80% degli utenti insoddisfatti.

La situazione migliora per il servizio delle metropolitane in particolare per la linea C. Nel complesso la lettura negli anni delle rilevazioni commissionate da ACOS mostra chiaramente una caduta netta della soddisfazione degli utenti per il TPL di superficie con un'accelerazione dal 2015. Nel caso della metropolitana il calo in corso dal 2015 sta mostrando un forte recupero seppure ancora parziale⁶⁵. Invece mancano valutazioni sui servizi ferroviari di superficie gestiti da Trenitalia, sulla parte di servizi di superficie Cotral e sulle modalità d'integrazione tra i diversi elementi che compongono il TPL di Roma poiché la parcellizzazione della *governance* del sistema complessivo di TPL non prevede una visione integrata del sistema di TPL e quindi cade al di fuori del campo di osservazione di ACOS.

I punti di forza e debolezza

Il servizio di TPL di Roma possiede ampi margini di miglioramento e una grande potenzialità per la domanda assai elevata di mobilità. Le infrastrutture per fornire servizi di mobilità sono abbastanza diffuse ma spesso hanno bisogno di interventi profondi per aumentarne la capacità e per risolvere i numerosi colli di bottiglia dovuti a una pianificazione urbana carente e all'assenza di una visione integrata del sistema di TPL. Spesso le fermate delle metropolitane sono solo nelle vicinanze delle stazioni ferroviarie obbligando gli utenti a lunghi tempi di trasbordo tra una modalità e l'altra, quelle che in gergo sono chiamate 'rottture di carico'.

L'assenza di pianificazione strategica sia della gestione sia degli investimenti infrastrutturali è una criticità rilevante. Nonostante la produzione negli anni di studi e programmazioni relative alla mobilità come il PUMS per il comune di Roma e il programma regionale dei trasporti per la regione Lazio, non esiste una visione di insieme. Inoltre, le risorse necessarie per realizzare tali programmi sono disponibili in maniera intermittente e

⁶²https://moovitapp.com/insights/it/Analisi_Moovit_sull_indice_per_la_mobilit%C3%A0_pubblica_Italia_Roma_e_Lazio-61

⁶³ Il dato include il viaggio di Tram, Metro, Treno & Bus

⁶⁴ Indagine diretta su un campione di 2600 interviste.

⁶⁵ Relazione ACOS p.126 Figura 4.37 Indice di soddisfazione generale per la metropolitana

solo per alcune opere poiché dipendono dai cicli del bilancio pubblico del ministero dei trasporti. La molteplicità degli assetti proprietari delle società che forniscono il servizio e delle infrastrutture, produce margini di incertezza, è di ostacolo all'integrazione delle modalità di trasporto e si riflette in inevitabili disservizi per l'utenza.

Le performance del TPL negli ultimi cinque anni sono peggiorate visibilmente, sia sotto il profilo di una minore offerta, sia sotto il profilo di soddisfazione degli utenti. L'elevata incidenza di autovetture per residente indica come il TPL non riesca ad oggi a convincere i cittadini a cambiare le proprie abitudini di mobilità. Sicurezza, comfort e affidabilità sono le principali debolezze dell'immagine del TPL di superficie di Roma. Negli ultimi cinque anni la lunga sequenza di autobus in fiamme e le fermate della linea A chiuse per manutenzione, gli incidenti sulle scale mobili e gli autobus sovraffollati nonostante il distanziamento sociale, hanno compromesso l'immagine del TPL.

Le lunghe attese alle fermate, definiscono un modello di TPL inaffidabile e scomodo al punto da convincere molti a prediligere i trasporti privati anche sopportando maggiori costi e lunghe ricerche per un parcheggio. I dati indicano come i passeggeri siano in caduta libera, circa il 30% in meno in solo cinque anni, nonostante la domanda di mobilità, ad eccezione del periodo della pandemia, sia stata in continua crescita.

Nonostante la missione del TPL sia quella di garantire la mobilità su tutto il territorio comunale, la rete di TPL mostra profonde disparità territoriali tra i municipi del comune. Nel 2016, secondo i dati raccolti da Mapparoma, la base dati curata da Salvatore Monni sulle diseguaglianze a Roma, la percentuale di popolazione servita da almeno da una fermata della rete di TPL su ferro a meno di 10 minuti a piedi è assai variabile a seconda della zona urbanistica. Anche le fermate di bus e tram per minuto nelle zone urbanistiche registrano differenze profonde tra le zone urbanistiche⁶⁶.

I movimenti e le crisi societarie tra le partecipate nel settore del TPL hanno mostrato il limite di tali strumenti per fornire il servizio. Il comune negli ultimi anni ha posto in liquidazione alcune società, come Roma mobilità e il consorzio Metrebus, con rallentamenti nell'azione amministrativa, costi per gestire le trasformazioni aziendali e incertezze per i lavoratori. Sicuramente elementi che non hanno migliorato l'efficienza del servizio di TPL, ma solo creato ulteriori problemi di gestione.

Il caso dell'ATAC è emblematico della inadeguatezza del modello corrente. L'ATAC si finanzia in larga misura tramite trasferimenti da parte del comune e della regione e tramite i ricavi della vendita dei titoli di viaggio.

Il debito che ha portato l'azienda al concordato è dovuto in gran parte a mancati introiti da crediti vantati presso altre pubbliche amministrazioni. Le procedure di concordato hanno di fatto paralizzato la gestione dell'azienda per anni oltre ad avere un costo diretto per tutte le procedure amministrative che ne sono scaturite.

Un'ulteriore fragilità del sistema risiede nel finanziamento degli investimenti. I documenti di programmazione sia del comune sia della regione non impegnano le istituzioni pubbliche a finanziare le opere previste. Ad oggi solo una piccola parte del PUMS ha trovato uno stanziamento certo di bilancio, la stessa metropolitana C, l'infrastruttura più importante

⁶⁶ <https://www.mapparoma.info/mapparoma10-muoversi-a-roma-con-il-trasporto-pubblico-locale/>

negli ultimi dieci anni ancora in ritardo di realizzazione, è stata finanziata in maniera intermittente nel corso degli anni.

I lavori della metro C sono stati interrotti più volte proprio per mancanza di fondi, per inchieste da parte della magistratura e per l'incertezza dell'amministrazione comunale nel confermare il tracciato e le fermate previste da anni.

La mancanza di strategia si riflette anche in altre opere, come lo stadio ancora lontano dalla realizzazione, e originariamente inserito in una zona urbana priva di collegamenti pubblici con una capacità sufficiente.

Nel 2021 la partenza dei lavori di chiusura dell'anello ferroviario circolare diretti dal ministero della mobilità sostenibile, è un altro esempio di incertezza nella pianificazione delle infrastrutture dei trasporti. La chiusura dell'anello ferroviario è strategica sia per il TPL sia per le ferrovie nazionali ad alta velocità e ad oggi non è chiaro quale tra le due visioni prevarrà. Nel caso fosse quella del TPL, oltre ai lavori di chiusura dell'anello sarebbe necessario un investimento sul sistema di segnalamento, un ripensamento sulle stazioni di snodo e un aumento della capacità di carico, elementi non all'ordine del giorno nel dibattito politico comunale.

Infine, sempre in tema di programmazione strategica, gli eventi che potrebbero incrementare, seppure per un periodo limitato, la domanda di mobilità dovrebbero essere messi in evidenza per costruire le infrastrutture necessarie per tempo. Il giubileo del 2025, evento riconosciuto dallo stesso PNRR, potrebbe essere un momento per riflettere e programmare gli investimenti in TPL, poiché per diversi mesi la città di Roma sarà visitata da milioni di turisti.

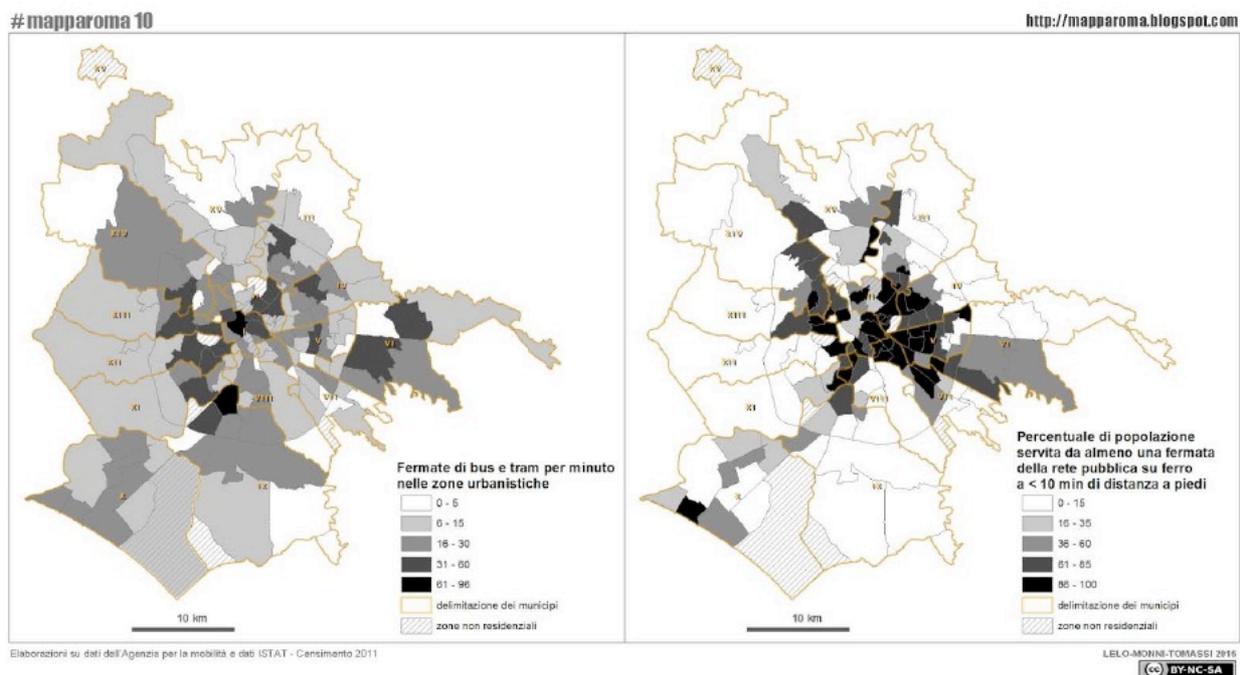


Figura scaricabile da: mapparoma.blogspot.com

Le proposte

La complessità del TPL di Roma richiede una programmazione, un coordinamento e una gestione unitari. Oggi i diversi *player*, possono essere in grado di massimizzare la propria

efficienza interna, ma non possiedono le capacità e l'interesse per massimizzare l'efficienza complessiva del sistema dei trasporti. La creazione di un soggetto pubblico unico per gestire, coordinare e programmare il TPL di Roma (e eventualmente dell'intera regione) potrebbe rilanciare il servizio. Con un soggetto unitario che integri al suo interno tutte le modalità di trasporto, sia i finanziamenti per la gestione, sia gli stanziamenti per gli investimenti strategici troverebbero un riscontro più rapido oltre che una migliore programmazione.

I documenti strategici parlano sempre di visione integrata e unica della mobilità, in realtà il decentramento amministrativo e la separazione delle reti dai vettori aperti al mercato hanno contribuito a rendere il governo dei trasporti più burocratico e inefficiente. Tramite un governo unico dei trasporti regionali si possono ridurre senza investimenti elevati i tempi medi di percorrenza, aumentare le performance di trasporto, dare maggiore velocità all'azione amministrativa e ridurre i costi burocratici.

Con la pandemia si è assistito alla fragilità dei *player* di trasporto locale privati, sopravvissuti alla contrazione della mobilità solo grazie ai trasferimenti pubblici e alla loro integrazione nel sistema di TPL. La lezione della pandemia invita alla riflessione sul ruolo dei soggetti privati in tale ambito e sulla necessità di un soggetto interamente di diritto pubblico per la maggiore resilienza alle crisi e per la sua maggiore trasparenza per le regole del diritto amministrativo.

Il TPL a Roma deve superare la logica della sola integrazione tariffaria tra i gestori, integrandoli in un sistema unitario. In special modo l'integrazione tra ferrovie locali e metropolitane, storicamente una debolezza del sistema, è sempre più urgente sia per la gestione dei tempi sia per gli investimenti. Mentre in alcune città del nord Europa l'integrazione tra modalità di trasporto trova solo barriere tecnologiche, a Roma gli ostacoli principali scaturiscono dagli interessi specifici di ogni entità. Il treno tram secondo il modello di Karlsruhe, che utilizza sia i binari ferroviari sia quelli tranviari con investimenti meno costosi, minori rotture di carico, minori costi gestionali e migliore capillarità del servizio, a Roma troverebbe un ostacolo proprio nella mancanza di integrazione tra i diversi soggetti del TPL ma fornirebbe al sistema un aumento di performance assai elevato. La costruzione di nuove infrastrutture come l'anello ferroviario non deve essere un'occasione persa e assieme alla razionalizzazione delle infrastrutture esistenti, tramite interventi di breve periodo, consentirebbe di ridurre i tempi di spostamento. Inoltre, l'anello ferroviario potrebbe aumentare la velocità di trasporto delle linee ferroviarie urbane, ad oggi ridotta per il sistema di segnalamento e di aumentare le stazioni per migliorare l'accessibilità alle linee urbane dei quartieri in cui transitano senza fermarsi.

I prolungamenti delle linee metropolitane dovrebbero prevedere stazioni in coincidenza con quelle delle ferrovie urbane e la costruzione di nuove stazioni integrate fra i due sistemi per ridurre le rotture di carico.

La programmazione regionale e comunale dovrebbe produrre un'unica strategia non tanto per la dimensione del territorio comunale di Roma quanto perché il comune di Roma ogni giorno attrae un milione di individui che provengono dalla provincia e dalla regione per motivi di studio e di lavoro.

Infine, gli investimenti del TPL dovrebbero concentrarsi sull'utilizzo e sulla sperimentazione delle nuove tecnologie per garantire maggiore affidabilità e per rispondere

meglio ai bisogni dell'utenza. L'utilizzo del GPS, ancora parziale, dei *big data* e dell'intelligenza artificiale, per modificare tempestivamente percorsi e linee di trasporto, e la sperimentazione di sistemi di guida autonoma anche su sistemi tranviari sono aspetti di un futuro sempre più vicino.

In sintesi

Il territorio del comune di Roma si contraddistingue per la complessità di infrastrutture e di trasporti pubblici: il comune dispone di una rete stradale ordinaria assai ramificata di circa 8000 km, di cui 800 di strade di grande viabilità cui si aggiungono i tratti autostradali; la rete ferroviaria, diversificata tra metropolitane, ferrovie urbane e reti nazionali.

La fornitura del servizio di superficie e delle metropolitane è affidata dal Comune ad ATAC con la formula di società *in-house* e per circa 80 linee di autobus periferici, al consorzio privato Roma TPL. Negli ultimi cinque anni la gestione del TPL ha riscontrato diverse criticità che sono scaturite da:

- procedura di concordato preventivo di ATAC nel 2017 per un debito complessivo di 1,4 miliardi;
- referendum consultivo sulla privatizzazione del TPL a Roma nel 2018;
- ritardi nella gestione delle gare di affidamento e passaggio delle ferrovie ex concesse Roma Lido e Roma Viterbo alla regione Lazio nel 2021;
- incertezze e ritardi dei trasferimenti pubblici da parte del ministero dei trasporti, sia per il FNT, sia per i ristori per l'emergenza Covid, sia per gli investimenti infrastrutturali come l'acquisto di nuovi autobus e la costruzione della linea C;
- revisione della struttura delle aziende partecipate dal comune di Roma.

Il risultato è che i passeggeri del trasporto pubblico romano sono diminuiti del 30% in cinque anni. L'assenza di pianificazione strategica della gestione e degli investimenti infrastrutturali è una criticità rilevante. Le performance del TPL negli ultimi cinque anni sono peggiorate visibilmente, sia sotto il profilo di una minore offerta, sia sotto il profilo di soddisfazione degli utenti, e mostrano una distribuzione diseguale nelle diverse aree della città. Uno dei principali nodi critici è la disponibilità di finanziamenti pubblici certi, come dimostra il grande ritardo dei lavori per la metro C, l'unica grande opera realizzata negli ultimi dieci anni.

In prospettiva, la creazione di un soggetto unico interamente pubblico incaricato di programmare, coordinare e gestire l'intera rete di trasporto pubblico della Capitale (ed eventualmente regionale) potrebbe aumentare l'efficienza del servizio.

Lo sblocco del completamento dell'anello ferroviario potrebbe offrire l'opportunità (da non perdere) di aumentare la velocità delle linee ferroviarie urbane.

Un maggiore impiego delle nuove tecnologie potrebbe favorire il buon funzionamento e l'affidabilità della rete di trasporti cittadina contribuendo a diminuire il parco di automobili private circolanti e l'inquinamento che ne deriva.

3. Roma e la qualità della vita

Premessa

Analizziamo in questa parte del Rapporto la condizione di Roma rispetto a quella delle altre importanti città italiane, utilizzando sia dati macroeconomici e oggettivi, sia alcuni indicatori di benessere presenti nelle indagini dell'ISTAT, nel Rapporto del Comune di Roma sul BES, nelle indagini sulla qualità della vita del Sole 24 Ore e di Italia Oggi. Il confronto mette in luce il ritardo di Roma rispetto alle altre città italiane in diversi ambiti: l'ambiente, il lavoro e l'economia, i diritti. Lo scenario che si presenta agli occhi dei cittadini è quello di una situazione su cui gli ultimi cinque anni di amministrazione non hanno portato particolari miglioramenti (anzi, in alcuni casi dei peggioramenti) e che impegnano gli amministratori della prossima consiliatura ad affrontare sfide importanti e a colmare i divari accumulati.

Dal rapporto 2020 del BES dei territori sul Benessere equo e sostenibile nella città metropolitana di Roma (http://www.besdelleprovince.it/fileadmin/grpmnt/1017/PDF_BES/BES_2020_FASCICOL_O_ROMA.pdf), traiamo informazioni importanti (da noi corrette e aggiustate sulla base dei dati forniti dall'ufficio statistico del Comune di Roma) su alcuni indicatori della qualità della vita e del benessere a Roma, confrontati con il dato nazionale.

Confronto indicatori BES Roma-Italia

	Roma	Italia
Speranza di vita alla nascita	81,2%	83,0%
Mortalità per tumore (20-64 anni)	8,5%	8,7%
Neet	19,1%	23,3%
Diplomati	77,8%	67,1%
Laureati	39,6%	38,6%
Tasso di occupazione	70,8%	63,0%
Tasso di occupazione giovanile	31,2%	31,8%
Tasso di disoccupazione	9,1%	10,0%
Reddito delle famiglie procapite (euro)	27.766	25.197
Provvedimenti di sfratto emessi	2,8%	1,9%
Permessi di soggiorno l'anno su totali stranieri	62,8%	70,7%
Diffusione istituzioni non profit (su 10.000 abitanti)	54,4%	57,9%
Disponibilità verde urbano mq per abitante	16,5	32,8
Energia prodotta da fonti rinnovabili	6,4%	34,3%
Superamento limiti inquinamento dell'aria NO2	58	17
Raccolta differenziata rifiuti	42,9%	58,1%
Indice di sovraffollamento degli istituti di pena	129,0	119,9
Rischio di povertà	18%	20,3%

Ovviamente il dato nazionale è corretto verso il basso, a causa delle condizioni di arretratezza di molte aree del Mezzogiorno. Nondimeno sono evidenziati alcuni ritardi di Roma in ambiti importanti. Rispetto al dato nazionale Roma è indietro sulla produzione delle energie rinnovabili, sulla disponibilità di metri quadri di verde per abitante (la metà rispetto al dato nazionale), ha un indice di sovraffollamento delle carceri superiore alla media nazionale, un dato sull'inquinamento peggiore, un ritardo maggiore rispetto al resto del paese sul rilascio dei permessi di soggiorno agli stranieri e una raccolta differenziata dei rifiuti inferiore di sedici punti rispetto a quella nazionale.

Il III Rapporto “Il Benessere Equo e Sostenibile a Roma”, coordinato dall'ufficio statistico del **Comune di Roma** (<https://www.comune.roma.it/web/it/informazione-di-servizio.page?contentId=IDS606522>) prende in esame i vari domini del BES nel confronto con le altre grandi città. Sulla *salute*, Roma ha una percentuale di mortalità per tumori inferiore a quella delle altre grandi città, ma va peggio per la speranza di vita, per la mortalità infantile e per la mortalità per incidenti stradali (c'è un peggioramento di questo dato negli ultimi anni). Sulla *formazione*, il dato dei NEET è in peggioramento nel corso degli ultimi anni, mentre Roma va meglio per il numero dei laureati e i tassi di abbandono scolastico. Sul *lavoro* gli indicatori sembrano migliori rispetto alle altre grandi città, ad eccezione dei lavoratori sottopagati e contratti a termine da più di 5 anni, del part time involontario: qui i dati sono peggiori rispetto a quelli delle altre grandi città. Sul *benessere sociale* sono in aumento la povertà (come nel resto d'Italia), la grave deprivazione materiale e quella abitativa: qui la situazione di Roma è peggiore di quella delle altre grandi città. Sul *paesaggio e l'ambiente*, la densità di verde storico e di parchi naturali è inferiore a quella delle altre grandi città ed emerge nella popolazione una preoccupazione crescente per la situazione ambientale della città. La situazione della raccolta differenziata dei rifiuti segnala un peggioramento rispetto al 2019. Qualità dell'aria e raccolta dei rifiuti sono peggiori rispetto alle altre grandi città. Sulla *qualità della vita e dei servizi*, Roma fa peggio delle altre città per l'assistenza domiciliare dei disagi nelle zone di abitazione, mentre fa meglio per i servizi comunali dell'infanzia e i servizi on line.

Roma nel confronto con le città metropolitane nelle indagini del BES

Continuiamo il confronto con le città metropolitane previste dalla legge del 7 aprile del 2014 n. 56, inizialmente Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, cui si sono aggiunte le quattro città metropolitane delle regioni a Statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina, Palermo. Le città metropolitane sono “enti territoriali di area vasta” che hanno sostituito le province omonime. Ricaviamo questo confronto dai dati del BES sulla misurazione del Benessere Equo e Sostenibile nei territori (<http://www.besdelleprovince.it/pubblicazioni/2020/>).

Si va da territori come quello della città metropolitana di Roma con una superficie di 5.363 km² e 4.227.588 abitanti a quello più piccolo della città metropolitana di Cagliari di 1.249 km² di estensione e 420.474 abitanti. Nelle 14 città metropolitane vivono 21.433.261 persone (il 36,2% della popolazione italiana) e sono compresi 1.268 comuni, il 16% dei comuni italiani. Si tratta dunque di un confronto tra realtà più omogenee rispetto al complesso del paese: le città metropolitane affrontano problemi simili (trasporto, urbanistica,

inquinamento urbano, rapporto tra aree verdi ed edifici, ecc.) e quindi si presta meglio ad evidenziare il comportamento di una città come Roma. Vediamo alcuni aspetti.

Istruzione

Abbiamo preso alcuni indicatori disponibili, e, tra gli altri, i numeri di laureati e diplomati. Con il 39,6% Roma sta al di sopra di quasi tutte le città metropolitane, con l'eccezione di Milano, Bologna e Firenze, che superano il 40% dei laureati (Bologna è al 67%). Roma ha un altissimo numero di diplomati rispetto alla popolazione (77,8%): anche in questo caso, Milano, Bologna e Firenze fanno meglio di Roma.

Lavoro

Il tasso di occupazione a Roma è del 70,8% e si trova al sesto posto dopo Bologna, Milano, Firenze, Torino, Venezia. Il tasso di occupazione giovanile è al 29,7%, anche in questo caso Roma si trova al settimo posto tra le 14 città metropolitane. La differenza con le altre città è assai rilevante per l'occupazione 20-65 anni: ben 7 punti di distanza da Bologna, 6 da Milano e da Firenze e simili distanze si rilevano anche per i tassi di occupazione giovanile.

Condizioni economiche e sociali

Prendiamo qui in considerazione – in base ai dati disponibili – le condizioni degli anziani e dei giovani. Quasi il 12% dei pensionati romani è povero, a differenza del 7,1% di Milano, del 6,2% di Bologna, del 7% di Firenze. In genere, le città meridionali hanno un tasso di pensionati poveri più alto. Per quanto riguarda i NEET, a Roma sono il 19,1% mentre a Milano sono il 13,6%, a Bologna circa il 10% e a Firenze poco sopra il 15%. Anche Torino e Genova hanno percentuali inferiori di NEET rispetto a Roma. Anche in questo caso, i tassi delle città meridionali sono superiori a quelli di Roma.

Ambiente

A Roma ogni abitante ha a disposizione 16,5 metri quadrati di verde, più di Napoli (11,8) e di Palermo (11,7), ma meno di Milano (18,1), Torino (22,6), Firenze (21,6). Roma ha il 42,9% di raccolta differenziata rispetto al 59,8% di Milano, al 51,5% di Bologna, al 59,5% di Venezia, al 53,5% di Firenze. Le energie rinnovabili sul totale dell'energia prodotta a Roma sono il 6,4%, in linea con altre grandi città: Milano e Genova hanno il 5,8%, Firenze il 3,7%, ma vi sono anche città che sono molto più avanti: Torino è al 36,2%, Bari al 33,6%, Palermo al 27,7%, Venezia al 12,9%, Napoli al 13,4%. Roma è indietro rispetto alla maggioranza delle città metropolitane.

Trasporti

Qui è stato utilizzato l'indicatore "posti-km offerti dal Trasporto Pubblico Locale" per confrontare le 14 città metropolitane. Il confronto con Milano è impietoso. Roma offre 6883 posti-km a fronte di una superficie di 5.363 km², mentre Milano ne offre 15.272 a fronte di 1575 km². In proporzione alla superficie quasi tutte le città metropolitane fanno meglio di Roma. Genova, ad esempio offre 4.852,9 posti km a fronte di una superficie di 1834 km², un terzo di quella di Roma.

	Roma	Milano	Napoli	Torino	Bari	Palermo	Catania	Bologna	Firenze	Venezia	Genova	Messina	Reggio Calabria	Cagliari
Mortalità per incidenti stradali per 10000 residenti	70,0%	30,0%	40,0%	50,0%	60,0%	30,0%	70,0%	100,0%	60,0%	90,0%	150,0%	60,0%	60,0%	50,0%
Persone con almeno un diploma (25-64 anni)	77,8%	77,9%	49,6%	70,0%	59,1%	54,5%	51,2%	83,4%	82,9%	68,4%	71,8%	54,6%	52,9%	54,9%
Persone laureate (25-39 anni)	39,6%	48,4%	21,3%	39,6%	33,6%	20,9%	18,1%	67,0%	47,6%	29,9%	30,3%	17,5%	17,8%	27,5%
Rischio povertà	18,0%	16,9%	47,6%	15,6%	18,3%	41,2%	47,6%	12,5%	17,9%	11,4%	9,8%	n.d.	n.d.	n.d.
NEET	19,1%	13,6%	42,1%	17,2%	30,9%	38,9%	40,7%	10,6%	15,5%	16,0%	13,8%	31,8%	37,9%	28,0%
Tasso di occupazione (20-64anni)	70,8%	76,0%	43,0%	72,2%	54,2%	44,3%	43,7%	77,0%	76,3%	73,1%	69,8%	44,8%	43,3%	57,0%
Tasso di occupazione giovanile (15-29 anni)	29,7%	37,7%	16,8%	35,5%	24,9%	16,0%	16,5%	39,3%	34,1%	41,4%	30,3%	21,7%	19,9%	24,7%
Pensionati a basso reddito	11,9%	7,1%	18,5%	7,6%	13,5%	15,7%	15,1%	6,2%	7,0%	7,6%	8,8%	14,5%	15,0%	12,6%
Densità di verde storico per 100m2	1,7	0,6	1,7	7,4	0,2	2,0	0,2	0,9	4,6	6,5	1,1	1,5	0,1	0,5
Disponibilità di verde urbano m2 per abitante	16,5	18,1	11,8	22,6	8,9	11,7	16,7	22,0	21,6	42,2	6,3	14,8	105,1	54,9
Energia elettrica da fonti rinnovabili	6,4%	5,8%	13,4%	36,2%	33,6%	27,7%	19,7%	14,0%	3,7%	1290,0%	5,8%	12,1%	13,0%	7,6%
Raccolta differenziata rifiuti	42,9%	59,8%	36,0%	46,6%	42,6%	10,5%	7,7%	51,5%	53,5%	59,5%	33,5%	28,7%	33,5%	57,8%
Posti-km offerti dal TPL	6.883,7	15.272,0	2.211,6	6.688,5	2.790,0	2.019,8	2.724,5	3.880,1	5.701,2	11.175,2	4.852,9	1.482,8	1.622,4	5.406,3

Roma nelle indagini del Sole 24 ore e di Italia oggi

Nella indagine annuale del Sole 24 ore sulla qualità della vita nelle province italiane (<https://lab24.ilsole24ore.com/qualita-della-vita/classifiche-complete.php>) Roma si trova nella classifica complessiva al trentaduesimo posto. Prima di Roma ci sono le città metropolitane di Bologna (che è al primo posto), Cagliari, Milano, Genova, Torino, Firenze. Nella classifica finale della categoria "Ambiente e servizi", Roma è sempre al trentaduesimo posto e Milano sale invece al primo posto. Nella categoria "Ricchezza e consumi", Roma sale leggermente al ventinovesimo posto e al primo posto è Bologna, con Milano al terzo posto.

Nella classifica di Italia Oggi (ricerca realizzata con l'Università La Sapienza di Roma https://static.italiaoggi.it/content_upload/doc/2020/11/202011121444484615/Qvd2020.pdf) che riguarda le province italiane, la città metropolitana di Roma è addirittura al cinquantesimo posto, con davanti Bologna, Venezia, Firenze ed altre città metropolitane. Per quanto riguarda la categoria ambiente di questa classifica, Roma non migliora molto: solo al quarantanovesimo posto. Per la sicurezza sociale, invece Roma sale al quinto posto e così anche per la salute in cui si trova al tredicesimo posto. Invece, per il settore istruzione e formazione, Roma torna molto indietro, al quarantottesimo posto.

In sintesi

Le principali indagini sulla qualità del benessere mettono in luce il ritardo di Roma rispetto alle altre città italiane in diversi ambiti: l'ambiente, il lavoro e l'economia, i diritti.

Il Rapporto BES 2020 sulla **città metropolitana**, evidenzia che, rispetto al dato nazionale, la metropoli è indietro sulla produzione delle energie rinnovabili e sulla disponibilità di metri quadri di verde per abitante (la metà rispetto al dato nazionale); ha un indice di sovraffollamento delle carceri superiore alla media nazionale, un dato sull'inquinamento peggiore, un ritardo maggiore rispetto al resto del paese sul rilascio dei permessi di soggiorno ai cittadini stranieri e una raccolta differenziata dei rifiuti inferiore di sedici punti rispetto a quella nazionale.

Il Terzo Rapporto BES del **Comune di Roma**, mostra luci e ombre.

I molti indicatori analizzati mostrano che rispetto alle altre città, Roma ha una mortalità per tumori inferiore, un numero di laureati maggiore, un tasso di abbandoni scolastici inferiore, un tasso di occupazione superiore e fa meglio per i servizi comunali dell'infanzia e i servizi on line. Lo svantaggio riguarda invece la speranza di vita, la mortalità infantile e per incidenti stradali, la presenza dei Neet, la crescita della povertà, delle condizioni di deprivazione materiale e di disagio abitativo, la densità di verde storico, la raccolta dei rifiuti, la qualità dell'aria e l'assistenza domiciliare agli anziani.

Nell'indagine del Sole 24 ore sulla qualità della vita nelle province italiane Roma si trova al 32° posto, in quella realizzata da Italia Oggi, la città metropolitana si trova al 50° posto.

4. Roma capace di futuro

Questo Rapporto mette in luce alcuni elementi su cui vogliamo fornire qualche considerazione.

La prima è la fotografia di una sorta di immobilità, di staticità dell'azione amministrativa di questi cinque anni. Ad esempio, su alcuni temi ambientali (la gestione dei rifiuti e le energie rinnovabili) siamo fermi a cinque anni fa, ben poco è cambiato, anche guardando semplicemente i numeri. La giunta comunale ha assicurato una sorta di "galleggiamento" della propria azione amministrativa, ma niente di più. Non c'è stato nessuno scatto in avanti, nessuno sviluppo positivo. In alcuni campi abbiamo fatti passi indietro, al massimo non siamo peggiorati rispetto a cinque anni fa. Gli investimenti sono rimasti al palo e abbiamo perso molte occasioni per la crescita e per lo sviluppo della città.

La seconda è che l'azione amministrativa della giunta Raggi è - in diversi ambiti - sostanzialmente in continuità con quella delle giunte precedenti. L'immobilità, la staticità non riguardano solamente gli ultimi cinque anni, ma un periodo più lungo. La crisi dell'azione amministrativa non è episodica e legata ad una specifica consiliatura, ma di lungo periodo. Da tempo Roma manca di politiche di investimenti, di crescita, di scatti in avanti rispetto alla necessità di ammodernamento dei servizi, di sviluppo imprenditoriale, di funzionamento degli apparati amministrativi. Se facciamo (in un periodo di 10-15 anni) il confronto con una città come Milano, il risultato per Roma è impietoso.

La terza è che i conti di Roma sono sostanzialmente opachi, poco trasparenti: mancano molte informazioni, altre sono troppo generiche, mancano i numeri disaggregati. Il coinvolgimento nelle scelte di spesa pubblica delle forze sociali, dei corpi intermedi, della società civile sono assai carenti, in pratica - dal punto di vista degli effetti concreti - inesistenti. In questa situazione l'esercizio, non del controllo, ma della partecipazione sociale della comunità alle scelte della città è praticamente impossibile. Servirebbe quello che in alcune città europee viene garantito: un *citizens budget* - un bilancio per i cittadini - in modo da fornire strumenti semplici di comprensione, di intervento e di proposta.

La quarta considerazione riguarda il merito delle scelte fatte e qui il bilancio è certamente negativo. Scarsissimi investimenti (soprattutto nel trasporto pubblico locale), scarsa attenzione al lavoro, politiche ambientali minimali, gestione dei rifiuti fallimentare, insufficienza delle politiche locali, inazione nelle politiche per la casa, ecc: le scelte di questa giunta vanno stigmatizzate come fallimentari e sbagliate. Pur dentro i vincoli di bilancio e in un contesto nazionale difficile, si sarebbero potute fare scelte ben diverse, coraggiose e magari più efficaci ed efficienti rispetto alle possibilità di spesa e di indirizzamento della spesa. Sono mancate coerenza e continuità nelle scelte in molti ambiti dell'azione amministrativa: anche il continuo cambio di assessori ha alimentato la sensazione di episodicità e di rapsodicità delle scelte della giunta.

Complessivamente i cinque anni della giunta Raggi non sono riusciti ad intaccare le contraddizioni e gli squilibri della città: tra centro e periferia, sicurezza e precarietà, inclusione e marginalità, residenti e nuovi cittadini, privilegi e assenza di diritti, servizi efficienti e abbandono delle aree marginali. Non c'è stato un ridisegno dei contorni economici e imprenditoriali di una città alle prese con le sfide che interessano tutti nei prossimi anni: la transizione ecologica, la sostenibilità, la digitalizzazione, un'economia della conoscenza capace di innovazione e di creare nuove produzioni e consumi. I cinque anni della giunta Raggi -numeri alla mano- dimostrano la confusione amministrativa e l'esiguità delle risorse destinate a questi obiettivi.

Il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) può essere un'occasione importante per il rilancio della città, anche se dubbi emergono sulla capacità progettuale e la predisposizione da parte della passata giunta di interventi e iniziative finanziabili dal PNRR, che assegna un importante ruolo alle città e alle regioni. Vedremo se la prossima giunta sarà in grado di cogliere queste opportunità. Rimangono aperti alcuni punti dirimenti, come la capacità di pensare, programmare e realizzare investimenti utili per la città (e per il PNRR da realizzare entro il 2026) senza perdere occasioni fondamentali o sprecare risorse assegnate.

Complessivamente, da questo Rapporto esce un quadro problematico e critico dei cinque anni di amministrazione della giunta di Virginia Raggi, molti errori, occasioni perse, mancanza di visione strategica: una giunta incapace di dare voce ad una "Roma, capace di futuro", come molti cittadini si aspettano. E' prevalsa una sorta di "gestione dell'esistente", un approccio ristretto, una paura a confrontarsi con le grandi sfide che una città come Roma, deve affrontare. Dai cinque anni di amministrazione della giunta Raggi emerge proprio l'assenza di "futuro", di visione di una città che sappia rilanciarsi e credere ad una prospettiva di crescita, di creazione di lavoro, di qualità della vita e di sviluppo nella sostenibilità e nella promozione dei diritti.

Quello che auspichiamo per i prossimi anni è sicuramente - oltre alla maggiore trasparenza - un maggiore coinvolgimento della società civile, delle forze economiche e sociali nella costruzione di scelte condivise per assicurare alla città una strategia fondata sugli investimenti, la sostenibilità, il lavoro e i diritti, capaci di aprire una nuova stagione di sviluppo e di crescita per la città.