

Assessorato alle politiche economiche, finanziarie e di bilancio
Sintesi delle attività 2001-2008 (mandato prof. Marco Causi)

La politica di bilancio e il ciclo dell'economia locale

La programmazione economica e finanziaria, prima e più di altri settori dell'Amministrazione, ha risentito in questi anni da un lato della mancanza di una seria riforma della finanza locale, che rendesse Regioni ed Enti Locali titolari di una nuova ed effettiva autonomia finanziaria e dall'altro dell'imposizione da parte dello Stato di un sistema via via più penalizzante di vincoli alla spesa, di contrazione dei trasferimenti, di nuove regole contabili.

I trasferimenti correnti al Comune da altri enti pubblici erano pari a 1.260 milioni di euro nel 2002 e sono scesi a 990 nel 2007, con una perdita di circa 270 milioni. I soli contributi statali assegnati nel 2006 valgono, per ciascun cittadino romano, 286 euro contro 295 del 2005: Napoli ha ricevuto 544 euro per cittadino, Palermo 395 euro, Milano 321 euro. Il confronto con le altre grandi città posiziona Roma sotto la media nazionale (312 euro pro capite) e sotto la media delle grandi città (362 euro pro capite). In termini assoluti, una perequazione con Milano implicherebbe un aumento dei contributi ordinari per Roma da parte dello Stato pari a circa 100 milioni di euro.

Dal momento dell'istituzione del patto di stabilità interno, il Comune ha sempre rispettato nel proprio bilancio i parametri di anno in anno fissati dalle leggi finanziarie, riuscendo nel contempo a restare fedele agli impegni presi con i cittadini per quanto riguarda l'offerta dei servizi fondamentali e gli investimenti. Ciò è stato possibile ampliando in tutte le direzioni il ricorso a fonti di finanziamento diverse dai trasferimenti, ovvero alle risorse proprie dell'Amministrazione e in particolare allo sforzo fiscale della collettività amministrata.

L'autonomia finanziaria effettiva (ossia il rapporto fra entrate proprie e totale delle entrate correnti) è salita, nel confronto omogeneo che tiene conto del passaggio dalla Tarsu alla Tari, dal 54,4% del 2000 al 67,6% del 2006. Il risultato positivo è originato da una dinamica naturale del gettito Ici; da un buon andamento – persistente nel tempo – dell'azione di recupero dell'evasione, dell'elusione e degli arretrati; da una sensibile crescita delle entrate extra-tributarie (in particolare, sanzioni amministrative e Cosap); dall'introduzione dell'addizionale Irpef.

Lo sforzo fiscale locale non ha soltanto bilanciato la contrazione dei trasferimenti statali e regionali, ma ha anche permesso la realizzazione di un programma di ampliamento dei servizi offerti: nel 2001 la spesa per servizi del Comune era pari a circa 1.660 milioni di euro, nel 2007 supera 1.800 milioni, al lordo dei servizi di igiene ambientale finanziati con la Tari e dei servizi del trasporto pubblico locale finanziati ricorrendo anche al contributo regionale. Anche l'incremento naturale della spesa per il personale derivante dai contratti nazionali di lavoro è stato assorbito dallo sforzo fiscale locale, in assenza di interventi da parte dello Stato, che pur centralizza la contrattazione. Il numero di dipendenti capitolini si è ridotto nel corso degli anni, così come le spese di autoamministrazione, ma la spesa per il personale è comunque aumentata da circa 950 milioni di euro nel 2001 a 1.150 milioni nel 2007.

Il margine operativo netto del bilancio comunale, ovvero il saldo fra entrate e spese correnti al netto degli interessi, pari a 21,7 milioni di euro nel 2000 e a 21,9 nel 2001, è stato portato fino a 79 milioni nel 2006 e a 117 milioni nel preconsuntivo del 2007.

Dal lato degli investimenti, fra il 2001 e il 2006 sono stati impegnati fondi per circa 6,3 miliardi di euro, comprensivi di quote importanti della “cura del ferro” per le nuove tratte delle metropolitane. Comprendendo il preconsuntivo 2007, gli investimenti varati nel 2001-2007 raggiungono 7,3 miliardi, a cui si aggiungono 4,2 miliardi programmati per il 2008-2010. Il 58% delle risorse utilizzate è diversa dal debito, e si basa su contributi da altri enti (24%) e soprattutto su entrate autofinanziate dell’amministrazione (34%, derivanti da oneri concessori, oneri Bucalossi, proventi di alienazioni e altre entrate straordinarie). Il 42% delle risorse proviene dall’accensione di nuovo debito, in buona parte contratto al posto dei vecchi prestiti che anno dopo anno sono andati in scadenza.

Va notato che l’obiettivo politico-programmatico di “farcela con le proprie forze” si è inserito all’interno di una fase positiva della crescita economica urbana, con la quale ha innestato qualche elemento di circolo virtuoso. Secondo le ultime stime di fonte Prometeia anche nel 2006, così come lungo l’intero quinquennio precedente, è proseguita la crescita dell’economia romana. Il valore aggiunto a prezzi costanti è cresciuto del 2,1% a fronte di un aumento dell’1,7% fatto registrare a livello nazionale. Con riferimento al periodo 2000-2006 la crescita media annua romana è dell’1,4% contro lo 0,8% nazionale. In base alla fonte Unioncamere anche nel 2007 la crescita dell’area romana è fra le più alte d’Italia e segna un aumento del valore aggiunto a prezzi correnti del 6,9%, il secondo in tutta Italia dopo Cremona. A Milano il dato è del + 4,8%. Il valore aggiunto pro-capite colloca l’area metropolitana romana nel 2007 al sesto posto nella graduatoria provinciale (34.021 euro per abitante contro una media nazionale di 25.921 euro). Nel 1995 Roma si collocava al ventesimo posto.

Anche se l’assetto attuale della finanza comunale in Italia non è basato su tributi propri o su compartecipazioni aventi qualche significativa elasticità al reddito locale, né su forme di contribuzione che tengano conto dell’”uso” delle risorse urbane da parte delle attività produttive, e che quindi possano aumentare all’aumento, ad esempio, dell’attività turistica, pur tuttavia va evidenziato che nel corso degli anni la dinamicità delle entrate locali sembra riflettere, sia pur indirettamente, il tono ciclico favorevole dell’economia locale, e ciò anche al di là dell’addizionale Irpef, che rappresenta una quota importante ma marginale (circa il 7%) del totale delle entrate di parte corrente.

La rendicontazione sociale, il controllo di gestione, le innovazioni di bilancio

Una consapevole partecipazione dei cittadini alle scelte del governo locale ha come presupposto una diversa e più avanzata “leggibilità” dei bilanci. I documenti di bilancio devono diventare, fermi restando naturalmente gli obblighi di legge di natura contabile, un veicolo di informazioni non soltanto per gli addetti ai lavori, ma per platee più estese di cittadini e cittadine. E queste informazioni non devono limitarsi ai soli dati finanziari, ma comprendere anche un’adeguata quantificazione dei risultati (*output*) prodotti dall’amministrazione. Insomma, dev’essere il più possibile semplice e chiaro “cosa si produce” con i soldi del cittadino e dei contribuenti.

In questa direzione, il Comune ha fortemente migliorato la leggibilità dei suoi documenti di bilancio e la capacità di “dare conto” su come sono stati impegnati i soldi dei cittadini-contribuenti. I rendiconti di bilancio del Comune di Roma, soprattutto negli ultimi due anni, sono ricchissimi di informazioni non soltanto finanziarie e contabili. In particolare, vengono quantificati tutti i servizi prodotti dall’amministrazione. La valutazione dei costi di ciascun servizio insieme a quella dell’*output* prodotto consente, per grandi capitoli di spesa, di

procedere ad una verifica costante dell'efficacia della spesa (e cioè del costo monetario per unità di servizio offerto). La stessa quantificazione, ancora più dettagliata, viene posta a base del PEG (programma esecutivo di gestione) collegato al bilancio di previsione.

Nell'aprile del 2006 è stato presentato il primo bilancio sociale di mandato (2001-2005), che contiene un'estesa quantificazione degli obiettivi programmati e dei risultati raggiunti dall'Amministrazione comunale. Nel 2007 è stato deliberato il bilancio sociale per l'esercizio 2006, che aggiorna e consolida tale importante strumento di trasparenza, ed è in corso di redazione il documento per l'esercizio 2007. Una recente ricerca effettuata dal Politecnico di Milano per conto della Fondazione Civicum ha indicato i documenti di bilancio del Comune di Roma come i più avanzati dal punto di vista della comunicazione dei risultati e della "rendicontazione sociale" fra quelli prodotti dai più grandi Comuni italiani. Tutti i documenti di bilancio del Comune di Roma sono oggi consultabili sul sito www.romaeconomia.it.

E' stata poi progettata ed avviata la funzione del controllo di gestione, che ha l'obiettivo di ricostruire i costi economici pieni, diretti e indiretti, di tutte le attività erogate dal Comune, determinando così il costo pieno unitario e il costo del lavoro per unità di prodotto. Questa attività di ricostruzione analitica della contabilità economica delle "produzioni" comunali è stata applicata inizialmente a tutti i Municipi, dove si colloca l'erogazione dei servizi finali al cittadino e all'impresa, ed è ora in fase di estensione agli uffici centrali. Il controllo di gestione costituisce lo strumento principale per analizzare il grado di efficienza e di economicità dei servizi. Il rapporto sul controllo di gestione è stato presentato per gli esercizi 2005 e 2006 ed è in corso di redazione per l'esercizio 2007.

All'interno del bilancio del Comune di Roma assumono importanza particolare i bilanci dei diciannove Municipi, presso cui è collocata l'erogazione dei principali servizi di prossimità. Le vecchie circoscrizioni, istituite all'inizio degli anni '70, riflettevano una geografia socio-demografica della città che si è profondamente modificata nel corso del tempo: basti pensare che fra il 1971 e il 2001 circa 400 mila residenti hanno cambiato domicilio, uscendo da quartieri interni alla città consolidata (mura aureliane) e spostandosi in quartieri appartenenti alle zone di nuova espansione urbana. In corrispondenza, i bilanci storici dei Municipi non sono più adatti a rappresentare l'effettivo fabbisogno di servizi di prossimità, poiché alcuni Municipi hanno sperimentato una rilevante espansione demografica, da cui deriva la necessità di un adeguamento dell'offerta di servizi del tutto specifico e particolare. A partire dal bilancio del 2002, e nuovamente con il bilancio del 2007, sono state effettuate due operazioni di perequazione, assegnando una certa quantità di risorse aggiuntive utilizzando come criterio non il riparto storico della spesa, bensì un indicatore statistico composito in grado di individuare gli effettivi fabbisogni territoriali. Sono stati inoltre introdotti criteri di premialità per i Municipi che si mostrano più efficienti nell'accertamento e nella riscossione delle entrate.

La gestione finanziaria

Il ciclo di investimenti tracciato dall'Amministrazione ha messo in circolazione fra il 2001 e il 2006 un volume di risorse pari a quasi 6,3 miliardi di euro: 2,7 derivanti dalla assunzione di prestiti, 1,5 derivanti da contributi e 2,1 miliardi da entrate proprie del Comune. La maggior parte degli investimenti, quindi, non è stata finanziata con il debito, ma con entrate proprie e con contributi.

Proprio al fine di ottimizzare il finanziamento degli investimenti, minimizzare il ricorso al debito e gestire al meglio le ingenti passività accumulate negli anni '90, nel 2002 Roma ha creato la Direzione Investimenti e Finanza, con il duplice obiettivo di sfruttare al meglio la fase di riduzione dei tassi d'interesse e di costruire un sistema di monitoraggio dei flussi effettivi di cassa attivati dal piano delle opere pubbliche.

La struttura del debito del Comune di Roma è stata progressivamente irrobustita negli ultimi anni, con una riduzione significativa degli oneri finanziari sia in termini di spesa per interessi sia in termini di rimborso delle quote capitale. Gli oneri finanziari sono scesi fra il 2001 e il 2006 dal 22,3% al 16% delle entrate correnti. La riduzione degli oneri finanziari ha consentito di creare maggiori risorse, pari a circa 100 milioni di euro all'anno, da destinare alla spesa corrente dei servizi comunali, compensando in parte la contrazione dei trasferimenti.

La rimodulazione dei flussi è stata peraltro effettuata in modo tale da non gravare sui bilanci futuri: gli oneri finanziari associati con il debito in essere sono previsti ridursi di circa il 10% fra dieci anni e di circa il 25% tra 20 anni.

A partire dal 2006 gli investimenti del Comune sono contabilizzati per cassa, anticipando di due anni la norma della Legge Finanziaria del 2008 che introduce erga omnes il principio della "competenza ibrida". Ciò ha permesso di ridefinire correttamente le posizioni in essere e di programmare il fabbisogno finanziario in relazione non agli impegni di spesa, ma all'effettivo flusso conseguente dagli stati di avanzamento dei lavori dei progetti compresi nel piano delle opere pubbliche. Il Comune, insomma, contrae debito solo quando effettivamente necessario per effettuare un pagamento, con un notevole risparmio al confronto con la situazione precedente.

Grazie a queste misure, il debito del Comune è sceso nel 2006 ed è atteso collocarsi nel consuntivo del 2007 al di sotto dei 7 miliardi. Rispetto al 2001, la crescita del debito è stata in termini nominali pari a circa 800 milioni, a fronte di impegni per investimenti pari a circa 7 miliardi. Il rapporto fra debito comunale e Pil nazionale si è ridotto dallo 0,49 allo 0,45 per cento. Il debito del Comune rappresenta lo 0,42% del debito pubblico nazionale, e la quota si è ridotta negli ultimi anni.

Gli strumenti con cui è stato realizzato l'efficientamento della gestione finanziaria sono le linee di credito e il prestito flessibile. Con questi strumenti l'Amministrazione attinge in relazione alle effettive esigenze di pagamento e secondo lo stato di avanzamento dei lavori: in questo modo, il finanziamento richiesto non andrà a "pesare" subito e nella sua totalità sul debito comunale, come accade per i mutui tradizionali, ma inciderà sul bilancio gradualmente, e solo per le quote che verranno erogate nel corso della realizzazione dei lavori.

Nel campo delle operazioni di finanza strutturata, il Comune di Roma ha emesso a livelli di costo in linea con quelli dei BTP un Bond quarantennale City of Rome del valore di 1,4 miliardi di euro, che rappresenta ormai il titolo di riferimento del mercato degli enti locali italiani sia in termini quantitativi sia a livello qualitativo.

E' ricorso inoltre allo strumento della cartolarizzazione per anticipare i proventi dell'alienazione di circa 800 unità abitative non sociali, con cui finanziare gli interventi di edilizia sociale e di aumento dell'offerta di alloggi popolari. L'Amministrazione ha curato e negoziato con le banche gli aspetti finanziari e documentali dell'operazione, che si è

conclusa nel giugno del 2005 con l'emissione di titoli sul mercato internazionale per circa 120 milioni di euro. Il *timing* delle vendite e degli incassi allora stabilito si sta svolgendo nel tempo in modo conforme a quanto preventivato.

A partire dal 2008 il Comune rende pubblico un "Rapporto sul debito", che viene inviato anche agli organismi di controllo interno (Collegio dei revisori) ed esterno (Sezione autonomie della Corte dei Conti per il Lazio), seguendo le modalità adottate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in merito al debito pubblico nazionale. Pur non essendo un simile documento reso obbligatorio da norme di legge, l'Amministrazione ha ritenuto di dare piena trasparenza e leggibilità anche al tema della gestione delle sue passività.

Le prospettive future e l'elaborazione di proposte normative

Il futuro della finanza capitolina non dipende unicamente da fattori endogeni. Il Comune dovrà certamente continuare nell'opera di efficientamento della spesa, di manutenzione delle basi imponibili, di reperimento di risorse diverse dal debito per gli investimenti nelle metropolitane (tramite operazioni di riqualificazione urbanistica di aree e compendi pubblici). E dovrà aumentare il margine operativo netto, in modo da fare spazio agli incrementi inevitabili delle spese per interessi connesse ai fabbisogni finanziari della "cura del ferro". Tuttavia, è auspicabile che si realizzi una riforma strutturale nelle due direzioni indicate dalla Costituzione: quella di un nuovo sistema di finanziamento dei diversi livelli di governo (c.d. federalismo fiscale) e quella del riconoscimento delle funzioni "speciali" della Città Capitale della Repubblica.

Nel corso del suo mandato, l'Assessore al bilancio di Roma è stato designato in qualità di delegato dei Comuni italiani all'interno dell'Alta Commissione per il Federalismo Fiscale istituita durante la legislatura 2001-2006, e all'interno del gruppo di lavoro interistituzionale che, durante la legislatura 2006-2008, ha finalmente elaborato una proposta di disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. In questa proposta è previsto che il finanziamento dei costi connessi alle funzioni di Capitale della Repubblica sia realizzato tramite la compartecipazione al gettito di un tributo erariale. In parallelo, la legislatura 2006-2008 lascia in eredità alla successiva una proposta di disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione che definisce un nuovo e più ampio perimetro di poteri per il Comune della Capitale, configurando per il futuro Comune di Roma una sorta di "statuto speciale".

E' evidente che il futuro funzionamento del Comune, sia dal lato gestionale che da quello finanziario, potrà essere molto positivamente influenzato dal varo di queste due storiche riforme.

La politica fiscale e tariffaria

Nel 2001 il Consiglio comunale ha istituito l'addizionale comunale all'Irpef, ampliando la base di finanziamento autonomo e strutturale del Comune, e introducendo una forma di gettito "dinamica", che, nella prospettiva del federalismo fiscale, determina una quota di entrate agganciata all'andamento effettivo dei redditi prodotti localmente. Questa decisione ha permesso un deciso salto quantitativo e qualitativo dei servizi offerti alla collettività. Fra il 2001 e il 2006, ad esempio, il numero di posti disponibili negli asili nido è cresciuto da 8.300 a quasi 14.000, il numero di soggetti beneficiari delle azioni di assistenza del Comune è cresciuta da 150 mila a più di 250 mila.

Contemporaneamente, il bilancio corrente del Comune è riuscito a farsi carico dello storico sottofinanziamento regionale dei servizi del trasporto pubblico locale, in precedenza coperto con ricorso a mutui, facendo spazio anno dopo anno ad uno stanziamento che oggi è pari a circa 200 milioni, destinato ai contratti di servizio del trasporto e all'aumento di 34 milioni di vetture-km per il "lotto aggiuntivo" del trasporto pubblico nelle periferie della città. Va ricordato che ancora oggi il finanziamento dei servizi minimi del trasporto pubblico locale da parte della Regione Lazio vede Roma fortemente svantaggiata. Se il Lazio trasferisse a Roma ciò che la Lombardia trasferisce a Milano per questo servizio (2 euro per vettura-km contro 1,6) il Comune dovrebbe ricevere circa 70 milioni di euro l'anno aggiuntivi. Se questa perequazione dovesse avere luogo, unitamente alle misure di efficientamento della gestione e all'ulteriore sviluppo della leva dei ricavi tariffari, si potrebbero cogliere due importanti obiettivi: riportare il margine industriale delle aziende del trasporto romano in attivo e trovare spazio nel bilancio comunale per il finanziamento di altri settori di attività.

L'addizionale comunale all'Irpef, inizialmente fissata allo 0,2 per cento, è stata elevata allo 0,5 per cento nell'ambito della manovra fiscale messa in atto nel 2007, che ha prodotto un gettito aggiuntivo di 113 milioni euro. Di questi, più della metà sono stati trasformati in restituzioni fiscali, con cui è stato finanziato l'abbattimento dell'aliquota Ici sulla prima casa (27 milioni) e il piano di agevolazioni sociali attraverso un ampio programma di detrazioni Ici e Tari (35 milioni).

Il nuovo sistema di agevolazioni Ici beneficia 170.000 famiglie (il 36,2% dei possessori della sola abitazione principale) rispetto alla precedente platea di 50.000, consente l'esenzione totale dell'Ici per circa 70.000 mila famiglie e detrazioni aggiuntive pari a 90 euro per 100.000 famiglie. Per la Tari, i nuclei familiari beneficiari sono passati nel 2007 da 50 mila a 155 mila, di cui 65 mila esenti e 90 mila ammissibili alla detrazione di 90 euro. I due benefici non sono cumulabili, e avvantaggiano da una lato le famiglie proprietarie della casa di abitazione e dall'altro lato le famiglie non proprietarie.

Nel 2003 Roma, prima tra le grandi città italiane, ha varato la Tari (Tariffa Rifiuti), come previsto dal decreto Ronchi, in sostituzione della precedente tassa sui rifiuti urbani (Tarsu). Con le nuove norme i cittadini pagano il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti in base al numero dei componenti del nucleo familiare e alla superficie dell'abitazione (o alla tipologia di attività produttiva e alla superficie occupata). Grazie ad alcuni correttivi introdotti dall'amministrazione l'entità del tributo non si basa esclusivamente sul calcolo presunto della produzione dei rifiuti, aumentando così automaticamente all'aumento dell'ampiezza familiare, ma tiene conto anche dello spazio occupato, approssimando con questo parametro la capacità fiscale della famiglia.

Da due anni la Tari è soggetta a significative pressioni derivanti da eventi esterni all'Amministrazione comunale, e in particolare dall'attuazione delle nuove normative europee e nazionali sul ciclo dei rifiuti: aumento del costo di conferimento del "tal quale" in discarica, per effetto dell'introduzione dell'"ecotassa" e del "post mortem"; aumento del costo di tutte le attività di smaltimento all'interno del nuovo ciclo eco-compatibile che prevede il trattamento dei rifiuti indifferenziati, la loro trasformazione in CDR (combustibile da rifiuti) e la termocombustione, o gasificazione, dello stesso CDR; aumento dei costi vivi necessari per dare una spinta sempre più forte alla raccolta differenziata, in particolare attraverso la diffusione del "porta a porta", che è stato sperimentato nel 2007 per 30 mila abitanti ed è previsto espandersi nel 2008 fino ad un bacino di 100 mila cittadini. Il piano finanziario 2008, approvato nel dicembre del 2007, ha lasciato invariato il livello tariffario

assoluto raggiunto dalla Tari nelle bollette del secondo semestre 2007, in seguito agli aumenti stabiliti nel marzo dello scorso anno. Con questo livello invariato per tutto il 2008 è possibile perseguire l'obiettivo di portare la raccolta differenziata al 30% entro la fine dell'anno e di non ritoccare ulteriormente la tariffa a condizione che il costo di smaltimento non superi il livello medio di 75 euro per tonnellata.

La Tari è decisa dal Consiglio comunale in una delibera che approva il piano finanziario del servizio ed è affidata nella riscossione e gestione ad AMA: conseguentemente, dal 2003 il gettito non rientra più all'interno del bilancio comunale, così come la spesa corrispondente al contratto di servizio per lo spazzamento, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. L'introduzione della Tari ha prodotto risparmi sia di parte corrente (circa 35 milioni di euro) sia in conto capitale (50 milioni di euro per gli anni 2003 e 2004).

Nel febbraio 2007 il Consiglio comunale ha votato la ridefinizione del quadro delle aliquote Ici sulle abitazioni e terreni. A seguito di tale modifica l'aliquota sulla prima casa è stata ridotta dal 4,9 per mille al 4,6 per mille, con un risparmio di circa 45 euro annui per tutte le 750.000 famiglie proprietarie della casa di residenza, pari a circa i due terzi delle famiglie romane. L'aliquota ordinaria è passata dal 6,9 al 7 per mille e l'aliquota sulle aree fabbricabili dal 6,9 al 9 per mille. A Roma l'aliquota sull'abitazione principale risulta la più bassa tra i principali comuni italiani (4,7 per mille a Milano, 4,8 per mille a Palermo, 5,25 a Torino, 5,7 a Bologna, 6 a Firenze e Genova).

L'Amministrazione comunale ha lasciato invariate negli anni le tariffe dei servizi a domanda individuale e ha costruito un sistema di esenzioni e agevolazioni a tutela delle fasce sociali disagiate, progressivamente ampliato negli anni, grazie alla realizzazione di politiche economiche saldamente ancorate a criteri di equità fiscale e di redistribuzione. Nel 2007 tale programma è arrivato ad interessare circa il 23% della popolazione residente. Oltre alle agevolazioni Ici e Tari, di cui si è detto, questo sistema coinvolge il trasporto pubblico locale (265.000 beneficiari), la refezione (24.357), il trasporto scolastico (3.946), gli asili nido (7.109), le scuole serali (513), i servizi non residenziali per gli anziani (4.465), i libri di testo per le primarie (138.939), i buoni libro per scuole medie e superiori (38.536) e le borse di studio (64.959).

Le tariffe del trasporto pubblico sono state modificate nel 2004, dopo dieci anni di invarianza, con un sistema di forte incentivo all'abbonamento mensile e annuale, il cui costo è fra i più bassi delle città italiane.

Il recupero dell'evasione, dell'elusione e degli arretrati

L'obiettivo di una maggiore equità e semplicità del fisco locale ha avuto come presupposto la progressiva adozione di innovazioni nell'organizzazione, nelle tecnologie e nelle procedure utilizzate nel settore delle entrate, che hanno sostanzialmente migliorato il sistema di lavoro e la qualità del servizio reso ai cittadini e reso più puntuali ed efficaci gli interventi di contrasto all'evasione e all'elusione.

Il recupero delle entrate si è dimostrato un elemento centrale della politica fiscale dell'Amministrazione, sia in termini quantitativi diretti, sia per la funzione deterrente, a presidio del buon andamento del gettito ordinario e a sostegno della politica di equità contributiva perseguita costantemente negli anni. Il volume di recuperi (accertamenti di arretrati, sanzioni e interessi, su tutto il prelievo fiscale o parafiscale comunale) ha rappresentato una delle principali voci di entrata (la terza dopo l'Ici e la compartecipazione

all'Irpef) e ha dato un rilevante contributo al miglioramento del margine operativo netto del Comune, ottenuto nonostante la contrazione dei trasferimenti correnti.

Grazie a uno specifico protocollo di intesa tra Comune di Roma e Agenzia del Territorio sono state avviate le procedure per l'aggiornamento e l'allineamento delle rispettive banche dati, al fine di disporre di uno strumento agevole, trasparente, affidabile e condiviso, tale da rendere più efficienti i sistemi di accertamento sul valore del patrimonio immobiliare di Roma e sanare le eventuali "ingiustizie" catastali, perequando le basi imponibili e ripartendo equamente il carico tributario tra i cittadini proprietari di immobili e fabbricati.

Nel 2005 è stata costituita Roma Entrate Spa, una struttura tecnica interamente partecipata dal Comune di Roma, che si occupa del controllo, degli accertamenti, del recupero dell'evasione tributaria e della semplificazione dei rapporti tra Amministrazione comunale e contribuenti.

Tra il 2003 e il 2006 la quota dei recuperi rispetto al totale del gettito tributario (comprensivo del Canone per l'occupazione di suolo pubblico) è oscillata tra l'8 ed il 9%, attestandosi sul 7,7% nel 2006 (dove il calo è conseguenza del progressivo esaurimento degli arretrati Tarsu). Il flusso di recuperi su Ici, Cosap e tributi minori registrato dal 2001 al 2006 si è attestato tra i 100 e i 150 milioni di euro all'anno. Per quanto riguarda il recupero degli arretrati Ici (comprese le sanzioni) il gettito è passato da 56 milioni a 70 milioni di euro annui.

La semplificazione degli adempimenti di natura fiscale

Grazie ad alcune innovazioni di tipo regolamentare e alla realizzazione di sistemi di gestione innovativi, calibrati sulle specifiche esigenze di servizio e su una forte attenzione ai rapporti con il contribuente, sono stati ottenuti rilevanti risultati sul fronte della semplificazione dei sistemi di informazione e pagamento dei tributi comunali. Alla base di questo lavoro c'è la volontà di agevolare un rapporto per definizione non facile, utilizzando sistemi – alcuni già noti, altri nuovi – che consentano di operare in massima sicurezza e possibilmente a costo zero per il cittadino.

L'Ufficio Contravvenzioni dal 2003 rappresenta il "terminale" di tutti i procedimenti connessi con le contravvenzioni, sia quelle emesse dalla Polizia Municipale che dagli ausiliari del traffico.

E' stata portata a termine la riforma del Cosap. Nel 2005 il Consiglio comunale ha varato nuove regole e nuove tariffe per l'occupazione del suolo pubblico: certezza di durata delle concessioni (tre anni rinnovabili più altri tre), procedure più veloci per le nuove autorizzazioni, adeguamento all'inflazione delle tariffe comunali ferme dal 1999, con aumenti differenziati tra centro storico e restanti quartieri della città.

Dal 2005 i cittadini hanno la possibilità di pagare *on line* le multe tramite carta di credito, secondo le procedure di identificazione e tutela previste dalla legislazione nazionale. E' possibile usare lo stesso canale elettronico anche per pagare Ici, Cosap e i servizi scolastici.

Dal 2006 è possibile pagare l'Ici in banca con il modello F24, insieme ai tributi statali, compensando il tributo Ici con altri tipi di crediti maturati sulle imposte dirette (Irpef e

Irpeg), sull'Iva e sui contributi previdenziali. Nel 2006 le somme acquisite via F24 sono state oltre 600 milioni, pari a due terzi dell'intero incasso Ici annuale.

Nel 2007 è entrato in funzione il *Rid on line*: il sistema permette di pagare da casa tributi e tariffe comunali, senza l'aggiunta di commissioni, con addebito diretto sul proprio conto corrente bancario. Basta compilare il formulario per l'inserimento delle proprie coordinate bancarie una volta sola, e, dopo aver ricevuto l'autorizzazione e l'attivazione del servizio, si possono eseguire i pagamenti on line. Il sistema è stato inserito nella banca dati dell'innovazione della P.A. italiana (www.buoniesempi.it) che il Formez ha realizzato e gestisce per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica al fine di supportare la conoscenza delle buone pratiche in atto nelle P.A. italiane e offrire visibilità alle esperienze più significative.

Particolare attenzione è stata riservata all'affinamento e alla modernizzazione delle procedure di gestione delle sanzioni amministrative al codice della strada, in considerazione della rilevanza sia quantitativa (3,3 milioni di verbali emessi nel 2006, in calo rispetto agli anni precedenti, e 2,6 milioni per i primi nove mesi del 2007), sia economica (il gettito è stato di 239 mln € nel 2006, in aumento rispetto agli anni precedenti soprattutto per la maggiore capacità dell'Amministrazione comunale di accertare le multe non pagate e di disporre la riscossione, e di 192 mln € nei primi nove mesi del 2007) di tale capitolo.

E' stata realizzata "l'anagrafe elettronica delle multe", l'Archivio Unico Sanzionatorio. Il sistema archivia e gestisce tutti i dati e i passaggi di ogni singola multa, dal momento in cui viene elevata all'iscrizione in ruolo, alla notifica, al pagamento. Di ogni passaggio il sistema scatta anche una "fotografia elettronica", che viene archiviata insieme al tradizionale file e può essere consultata direttamente dai cittadini presso ogni sede della Polizia Municipale. Per le multe emesse dal 2004 è stato raggiunto l'obiettivo della completa tracciabilità degli atti e della possibilità di consultazione da parte del cittadino via internet, tramite il sito RomaMulta. La medesima consultabilità è possibile per i tributi comunali tramite il sito RomaTributi.

L'informatizzazione delle procedure gestionali ha consentito di ridurre sensibilmente i tempi di lavorazione dei verbali e delle notifiche: a partire dal 2008 i ruoli vengono emessi entro 24 mesi dall'accertamento, rispetto ai precedenti 36, con conseguente beneficio per i cittadini grazie all'abbattimento delle maggiorazioni previste per la mora. L'Ufficio Contravvenzioni ha migliorato la qualità e tempi del servizio reso ai cittadini, così come le condizioni di lavoro dei dipendenti, potenziando del 50% gli sportelli aperti al pubblico.

Nel 2007 è stato siglato il Protocollo d'intesa Comune di Roma – Prefettura, che grazie alla gestione congiunta dei ricorsi presentati al Prefetto e all'informatizzazione dei flussi documentali, consente l'istruzione di 4.000 ricorsi alla settimana e, una volta a regime, la completa copertura dei ricorsi presentati al Prefetto. Nel 2007 è stato siglato anche il protocollo d'intesa Equitalia – Comune di Roma che semplifica le procedure di gestione delle cartelle. In virtù dell'intesa, al Comune spetta la gestione delle cartelle esattoriali fino al momento della notifica, mentre per la fase della riscossione coattiva è titolare Equitalia - Gerit. Inoltre l'Agente della Riscossione oggi accoglie le eccezioni nei confronti di irregolarità procedurali (come la mancata notifica di una cartella, cui è seguito un atto cautelare o esecutivo, o notifica avvenuta oltre i termini di prescrizione) e provvede ad inoltrarle in back office all'Ufficio Contravvenzioni del Comune di Roma, con evidente risparmio di tempo e di impegno per i cittadini. La Prefettura ha definito con Equitalia -

Gerit un protocollo d'intesa analogo a quello già siglato dal Comune di Roma: gli sportelli di Gerit possono così acquisire anche le istanze presentate dai cittadini sui ricorsi al Prefetto.

Dal 2008, inoltre, l'Amministrazione ha predisposto l'invio di un avviso bonario per le sanzioni per le quali non risulta il pagamento o l'eventuale presentazione di un ricorso. Prima di avviare le procedure di riscossione coattiva di competenza di Equitalia - Gerit, che comporta l'emissione di una cartella esattoriale e la conseguente maggiorazione dell'importo iniziale, progressiva nel tempo per effetto della somma di sanzioni, interessi e mora, l'Amministrazione comunale di Roma segnala ai cittadini interessati l'anomalia riscontrata, invitandoli a verificare ed eventualmente regolarizzare la propria posizione, con evidenti benefici economici.

Dal punto di vista delle regole, il Comune ha adeguato il Regolamento Generale delle Entrate allo Statuto del contribuente e dato impulso all'adozione, nello spirito della collaborazione con il contribuente, a tutta una serie di procedure più agili e meno costose per migliorare i rapporti, permettendo la soluzione in modo sempre più agevole di alcune specifiche questioni relative ai tributi comunali. Ha adottato, infatti, il Regolamento sull'interpello che consente al cittadino o all'impresa, che voglia chiarire un dubbio interpretativo in relazione ad un comportamento concreto che lo riguarda, con riferimento alle entrate patrimoniali oppure a tributi comunali, di ricevere una risposta entro 120 giorni.

E' stato anche introdotto un regolamento per proporre il "ravvedimento operoso" c.d. lungo, che prevede l'abbattimento delle sanzioni per i contribuenti che spontaneamente, senza attendere l'accertamento dell'Amministrazione, si attivano per la regolarizzazione degli inadempimenti anche a distanza di tempo dall'omissione, facilitando ulteriormente l'effettuazione degli adempimenti.

Nella stessa direzione della semplificazione e della collaborazione con il contribuente va annoverato il regolamento per la definizione delle liti pendenti, più volte riproposto, che consente di definire, a richiesta del contribuente, le annose liti relative ai tributi aboliti, con benefici sia per il cittadino che per l'Amministrazione.

Nella consapevolezza che sono ampiamente diffuse, senza tuttavia che ciò abbia comportato responsabilità specifiche in capo agli attuali proprietari, incongruenze fra i classamenti catastali e le situazioni di fatto degli immobili, sono state adottate alcune deliberazioni, l'ultima delle quali ha prorogato al 30 giugno 2008 la scadenza, per la proposizione di una istanza di definizione agevolata allo scopo di incentivare la regolarizzazione da parte dei contribuenti con agevolazioni sull'Ici da pagare, oltre che sulle sanzioni e gli interessi, e con abbattimenti per i contribuenti più bisognosi.

La concertazione per lo sviluppo economico locale e il Progetto di Roma

L'innovazione delle strategie di governo locale perseguite in questi sette anni ha avuto tra i suoi punti di forza la scelta della concertazione e del partenariato con altre istituzioni pubbliche e con i soggetti rappresentativi delle forze sociali e produttive della città. In tal modo è stato possibile avviare un processo di informazione sulle decisioni dell'Amministrazione, di condivisione degli indirizzi e, in alcuni casi, anche delle responsabilità. Questo è ciò che i più autorevoli osservatori nazionali e internazionali hanno ormai l'abitudine di chiamare "modello Roma" (o "laboratorio Roma"): un'esperienza di governo locale che consiste in un sistema integrato di politiche di sviluppo e di interventi

che fanno capo a interlocutori diversi rispondendo però al comune obiettivo di una crescita equilibrata e sostenibile.

Per sostenere il percorso di concertazione e programmazione nel gennaio del 2002 è stato firmato il "Progetto di Roma", un patto per lo sviluppo locale promosso dall'Amministrazione e sottoscritto dal Comune, dalla Camera di Commercio, dalle quattro Università pubbliche romane, dalle associazioni sindacali e imprenditoriali, dalle rappresentanze del terzo settore. Le scelte fondamentali dell'Amministrazione sono state discusse nell'ambito del Progetto, al cui interno sono stati individuati strumenti operativi per sostenere lo sviluppo territoriale e l'innovazione e promossi specifici progetti d'intervento. In particolare, il tavolo ha concluso importanti accordi di concertazione in occasione della manovra fiscale e tariffaria per il 2007.

Il Tavolo del Progetto di Roma ha disposto la creazione dell'Osservatorio sull'occupazione e le condizioni del lavoro e ha dato vita allo sportello telematico gratuito *Impresa e Sviluppo*, rivolto a chi intende avviare una nuova impresa o far crescere la propria attività. Lo sportello fornisce informazioni, orientamento e assistenza sui finanziamenti alle imprese previsti da soggetti pubblici e privati, sui bandi pubblicati a livello locale, nazionale e comunitario, sulle nuove opportunità per avviare o far crescere un'impresa, sui master e i corsi di formazione per aggiornare le proprie competenze professionali.

Il sostegno alla promozione e al rafforzamento delle piccole medie imprese è proseguito attraverso la realizzazione di alcuni progetti e l'attivazione di specifici fondi.

Il Centro Servizi "Capitale donna" consiste in un'iniziativa finanziata dalla Regione Lazio nell'ambito della Sovvenzione Globale, Misura E1, che offre alle imprenditrici che operano nel Comune di Roma e alle donne che intendono creare una nuova impresa servizi a sportello e servizi on line (Accoglienza, Informazione e Orientamento - Assistenza Tecnica alla creazione e sviluppo di impresa - Animazione territoriale - Servizi on line - Incubatore virtuale d'impresa).

Il Fondo di Garanzia per lo sviluppo e il consolidamento delle imprese romane, in convenzione con Unionfidi Lazio SpA, ha permesso in questi anni di sostenere lo sviluppo e il consolidamento delle imprese romane attraverso il rilascio di garanzie per l'accesso al credito. Attualmente il fondo di garanzia interviene anche a sostegno delle piccole e medie imprese romane che operano in zone interessate da lavori di costruzione della Linea B1, Linea C e/o di ammodernamento delle metropolitane o da interventi di riqualificazione urbana.

Il Comune di Roma e UniCredit Banca, tramite un'apposita convenzione, hanno predisposto degli strumenti di finanziamento specifici per ogni fase di vita dell'impresa – dall'avvio, alla crescita, all'attività ordinaria al ricambio generazionale. La novità dell'intervento è quello di aver creato un servizio presso l'Ufficio *Impresa e Sviluppo* della V U.O. – Politiche Economiche e di Sviluppo. dove le imprese romane hanno a disposizione delle figure di consulenti sempre presenti per assistere e consigliare l'imprenditore su tutte le necessità finanziarie. UniCredit Banca ha messo a disposizione per le piccole imprese di Roma un plafond di finanziamenti (200 milioni di Euro) a medio/lungo termine destinati all'acquisto e ristrutturazione di immobili strumentali all'attività di impresa, ai progetti di innovazione e riorganizzazione aziendale, alle ricapitalizzazioni aziendali legate a piani di sviluppo o a Basilea 2 e ai ricambi generazionali.

Un ulteriore esempio di “buona pratica” della concertazione, anch’esso frutto del Progetto di Roma, è rappresentato dai contratti di innovazione I=RP2. L’iniziativa è volta a sostenere le piccole e medie imprese del territorio che intendono sviluppare al proprio interno progetti di ricerca e di innovazione nei settori di specializzazione dell’economia romana, in collaborazione diretta con Università ed enti di ricerca che agiscono da “tutor” per le giovani ricercatrici o i giovani ricercatori che sviluppano l’innovazione all’interno dell’impresa. Il primo bando è stato promosso nel 2005 da Comune di Roma, Filas per la Regione Lazio e Risorse per Roma; l’iniziativa ha ottenuto nel 2006 l’adesione della Camera di Commercio e oggi è uno degli strumenti ordinari di sostegno alla crescita delle imprese romane. L’iniziativa ha visto l’impegno di fondi per circa 1 milione di euro. Sui 109 progetti presentati, ne sono stati ammessi al finanziamento 41, di cui 16 conclusi.

Infine, il tavolo del Progetto di Roma ha dato vita ad un protocollo sugli appalti, volto a migliorare le condizioni di sicurezza nei luoghi di lavoro, favorire la stabilità occupazionale e alimentare l’innovazione tra le imprese, facendo del sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa” il criterio principe nell’attribuzione degli appalti di lavori e di servizi dell’Amministrazione comunale.

Nel 2004 è stato avviato il Quadro Cittadino di Sostegno, programma volto a sostenere progetti di sviluppo proposti dai singoli Municipi su obiettivi strategici e realizzati attraverso il cofinanziamento Comune-Regione-Provincia-Municipi. Lo stanziamento complessivo per il periodo 2004-2006 è di 21,5 milioni di euro (6 milioni il contributo dell’Amministrazione comunale). Il programma – ispirato alle procedure della programmazione comunitaria dove UE e Stato cofinanziano gli enti regionali dentro un quadro programmatico condiviso e unitario - ha finanziato 71 progetti e sostiene l’autonomia dei Municipi con un ulteriore apporto di risorse destinate a progetti specifici individuati in base alle esigenze e alle potenzialità di ogni territorio. La programmazione QCS 2007/2008 è concentrata sulla costruzione di un’azione di sistema denominata Rete dei Municipi per l’Agenda 21 Locale e intende finalizzare le risorse disponibili a vantaggio di progetti per il risparmio energetico.

Rientra tra le strategie di concertazione la partecipazione del Comune ai Programmi comunitari dedicati all’innovazione, allo sviluppo economico sostenibile e alla cooperazione tra le città. Roma ha partecipato a 32 progetti con un cofinanziamento europeo del valore di oltre 39 milioni di euro, un valore complessivo degli interventi di 79 milioni e uno stanziamento del Comune di 2,8 milioni. I progetti riguardano, tra le altre cose, la riqualificazione delle periferie, il risparmio energetico, il sostegno al microcredito e alle piccole imprese, l’integrazione degli stranieri, lo sviluppo urbano centrato sulla valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, le nuove tecnologie. Parte di questi progetti ha sostenuto un’intensa attività di cooperazione decentrata con l’America Latina, i Paesi del Mediterraneo e l’Africa. Al momento, con l’avvio della nuova fase della programmazione europea 2007-2013, sono stati presentati a Bruxelles ulteriori progetti in attesa di valutazione.

Il “Gruppo Comune di Roma” e il suo contributo alla crescita della città

Il “Gruppo Comune di Roma” conta oggi 28 aziende con forma giuridica, dimensione e attività diverse, partecipate in forma diretta, alcune totalmente controllate, altre partecipate in minoranza. Gestiscono reti ed erogano servizi essenziali per la vita della città (trasporti, energia, igiene pubblica, illuminazione, sociale e cultura i principali settori di attività). Le principali aziende del Comune occupano circa 35 mila addetti, con un aumento medio su

base annua del 2,5% nel periodo 2001-2006 a parità di campione, al lordo delle variazioni occupazionali dipendenti dal progressivo ampliamento fuori Roma del perimetro di consolidamento di Acea Spa.

Il patrimonio netto delle principali aziende comunali al 31 dicembre 2006 ammonta a 2,4 miliardi di euro, con un incremento rispetto al 2001 di 761 milioni, pari al 46% circa. Tale dato si riferisce alle seguenti società: gruppo Ama, gruppo Acea, gruppo Trambus, Atac, Metro S.p.a., Palaexpo, Risorse per Roma Spa, Farmacap, Roma Multiservizi Spa, Assicurazioni di Roma, Fondazione Bioparco e Fondazione Musica per Roma. Il 67% circa del patrimonio delle aziende considerate è riferibile al gruppo Acea. Considerando anche il patrimonio delle società partecipate dal Comune in minoranza, il valore del patrimonio sale oltre i 4 miliardi di euro.

Gli investimenti dei principali gruppi societari capitolini (Acea, Ama ed Atac) sono passati da 337 milioni di euro del 2001 ad oltre 492 milioni di euro nel 2006. In sei anni il volume di risorse complessivamente investito dalle tre principali *utilities* romane ammonta a circa 2,3 miliardi di euro. Va infatti ricordato che, accanto all'intervento diretto dell'Amministrazione Comunale nel campo degli investimenti pubblici locali, si deve anche tener conto di quello realizzato dalle aziende del "Gruppo Comune di Roma" nell'ambito dei loro programmi industriali e dei contratti di servizio sottoscritti con il Comune per la manutenzione delle reti idriche, elettriche, di trasporto e ambientali.

Nel corso del 2006 il volume di investimenti di Acea ha raggiunto i 240 milioni di euro per il raggiungimento di tre obiettivi fondamentali: (a) riportare a livelli ottimali la manutenzione straordinaria della rete di distribuzione elettrica romana; in particolare nel 2005 è stato varato un piano decennale che prevede la sostituzione annuale di 300 Km di rete di distribuzione; il flusso dei relativi investimenti annuali è quasi raddoppiato al confronto con i dati dell'inizio del decennio; (b) raggiungere entro il 2008 un potenziale di generazione elettrica uguale alla domanda di consumo del mercato romano, e cioè pari a 3 mila megawatt, contro i 300 installati nel 2001; (c) garantire il flusso di investimenti previsto per la gestione dell'ambito Ato2 e gli ulteriori investimenti necessari a consolidare la posizione di leadership industriale raggiunta da Acea nel settore delle gestioni idriche. In particolare, il programma concordato tra l'Amministrazione comunale e Acea Ato 2 consentirà di sviluppare ed adeguare il sistema idrico, fognario e depurativo della città. Il piano prevede, nell'arco del decennio 2003-2013, un investimento di 320 milioni di euro e riguarda la realizzazione di nuove reti idriche di distribuzione, nuove opere idriche per il potenziamento ed il miglioramento del servizio, opere fognarie per la raccolta di tutti gli scarichi e per l'integrazione delle reti fognarie esistenti nonché il potenziamento degli impianti di depurazione.

Gli investimenti realizzati da Ama hanno raggiunto nel 2006 42,7 milioni di euro. In particolare per quanto riguarda lo sviluppo impiantistico nel corso del 2006 sono entrati in funzione a pieno regime gli impianti di selezione del multimateriale di Rocca Cencia (130 ton/giorno) e Laurentino (70 ton/giorno). Riguardo l'impianto di compostaggio di Maccarese (90 ton/giorno), in considerazione delle previste azioni finalizzate all'incremento della raccolta della frazione organica, è stato autorizzato il raddoppio della capacità impiantistica per la produzione di *compost* di qualità. Sempre nello stabilimento di Rocca Cencia, è entrato in funzione l'impianto di selezione e trattamento dei rifiuti urbani indifferenziati per la produzione di CDR (capacità di trattamento 750 ton/giorno) e, presso lo stabilimento Salario, è stato recentemente completato un impianto dello stesso tipo per un'analogha capacità.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, il volume di investimenti raggiunto da Atac nel 2006 è stato pari a circa 150 milioni. Particolare importanza è stata data al rinnovo della flotta aziendale su gomma grazie all'acquisto di 400 nuovi autobus a metano e all'acquisto di 45 nuovi treni, di cui 6 destinati alla Roma-Lido. E' inoltre proseguito il piano delle manutenzioni straordinarie di impianti e depositi.

La governance e il controllo di gestione delle aziende controllate e partecipate

In questi anni, il Comune di Roma, al fine di migliorare il controllo, la trasparenza e l'efficienza delle sue aziende, ha introdotto nuove regole, si è dotato di nuove competenze e ha investito sulle sue strutture interne. In particolare, è stato riformato il Dipartimento XV – Direzione e Coordinamento del “Gruppo Comune di Roma”, per il quale sono state definite nuove funzioni e responsabilità (articolo 15 del Regolamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Roma) e una nuova organizzazione della struttura (4 unità organizzative focalizzate sui diversi settori).

Sono stati modificati gli statuti delle società controllate, è stato definito nel dettaglio un sistema di flussi informativi (Reportistica trimestrale e Relazione Previsionale Aziendale annuale) e sono stati definiti dei codici di Comportamento e di *Corporate Governance*. In particolare, le nuove disposizioni sono volte a prevedere: (a) la soggezione all'attività di direzione e coordinamento da parte del Comune di Roma ai sensi degli articoli 2497 e 2497**bis** del codice civile; (b) che il capitale sociale sia interamente pubblico, quando necessario ai sensi di legge; (c) l'obbligo di svolgere la parte prevalente dell'attività per conto del Comune di Roma o degli enti pubblici soci; (d) la nomina diretta degli amministratori e dei sindaci ai sensi dell'articolo 2449 del codice civile; (e) il codice di *corporate governance* è finalizzato alla regolamentazione dell'organizzazione interna della società e, conseguentemente, del sistema di direzione e controllo attraverso l'individuazione delle specifiche competenze attribuite agli organi societari (introduzione dell'*internal auditing* e del *risk manager*), nonché del loro funzionamento; (f) il codice di comportamento detta le linee guida del codice etico di cui si dovranno dotare le società (anche ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001) e individua i flussi di informazione tra gli organi delle singole società e il socio Comune di Roma, stabilendo le regole di condotta per le nomine dei componenti dei Consigli di Amministrazione e dei Collegi Sindacali delle società controllate e partecipate di secondo livello; (g) la predisposizione annuale di una Relazione Previsionale Aziendale (RPA) contenente la definizione dei piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali e dei piani di investimento di breve e lungo periodo, il budget dettagliato relativo all'esercizio successivo, una relazione di *risk management* per l'anno a venire ed una relazione annuale di valutazione complessiva curata dall'ufficio di *internal auditing*; (h) il dovere del Consiglio di Amministrazione di illustrare, in sede di relazione sulla gestione, le operazioni compiute e i provvedimenti adottati in attuazione di quanto stabilito nella RPA, motivando gli eventuali scostamenti verificatisi; (i) l'autorizzazione dell'Assemblea dei soci, e di conseguenza del Comune di Roma, sulle più rilevanti operazioni di gestione, anche ordinaria. Il Consiglio di Amministrazione è tenuto ad eseguire le operazioni in conformità all'autorizzazione concessa, pena la configurazione di giusta causa per la revoca degli amministratori; (l) la predisposizione di un sistema di *reporting* periodico, da inviare all'Amministrazione Comunale, che fornisce informazioni sul generale andamento della gestione economica, finanziaria e patrimoniale della società e delle eventuali aziende da questa controllate, nonché sulle operazioni di maggior rilievo, per dimensione o caratteristiche, effettuate; (m) il dovere del Presidente del Collegio Sindacale di comunicare al socio Comune di Roma ogni eventuale irregolarità

o comportamento che possano far nascere dubbi sulla legalità della gestione della Società; (n) il dovere del Presidente del Collegio Sindacale di inviare al Socio Comune di Roma, in occasione di assemblee dei soci che abbiano all'ordine del giorno operazioni di carattere straordinario e/o strategico, una relazione dettagliata sulla corrispondenza delle citate operazioni con l'oggetto sociale, nonché sulla loro sostenibilità alla luce dei principi di corretta amministrazione.

E' stata costituita la Servizi Azionista Roma (SAR) S.r.l.: al fine rendere il controllo sulle società partecipate dal Comune di Roma più rapido ed efficiente, il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 188 del 2 agosto 2005, ha deciso la costituzione di una società a responsabilità limitata denominata Servizi Azionista Roma, con la funzione esclusiva di fornire supporto tecnico al Dipartimento XV nello svolgimento dei suoi compiti istituzionali di "azionista".

E' stato approvato il "Codice Assunzioni": il "Codice per la disciplina delle procedure di ricerca e inserimento del personale" individua i principi, le regole e le modalità procedurali generali per la ricerca, la selezione e l'inserimento di personale cui le società "in house" e le altre società partecipate o controllate dal Comune di Roma e non quotate alla Borsa Valori devono attenersi. Le società destinatarie del Codice sono tenute a garantirne l'applicazione alle loro eventuali società controllate. I punti qualificanti del "Codice" possono essere sintetizzati nel seguente modo: rispetto di criteri di massima trasparenza, efficacia ed economicità nella selezione e valutazione del personale; ricorso, in caso di ricerche di personale quantitativamente rilevanti per profili professionali di tipo esecutivo ed operativo, ai servizi dei Centri per l'Impiego, di società specializzate, ovvero di Agenzie per il lavoro di comprovata professionalità; previsione, nei contratti con la società esterna incaricata della selezione del personale, di uno specifico impegno della stessa a rilasciare, al termine della procedura di selezione, una dichiarazione in merito alla autonomia, alla imparzialità e alla trasparenza con la quale ha svolto l'incarico; adozione di un Piano di Formazione Permanente del personale, utilizzando allo scopo tutti i possibili finanziamenti disponibili a livello comunitario, nazionale, regionale e provinciale, che permetta alle società di conseguire una gestione delle risorse umane improntata a principi di valorizzazione, efficienza ed efficacia, nonché di migliorare il rapporto con il cliente/utente; introduzione di una apposita sezione nel sito internet aziendale dedicata ai fabbisogni di personale ed alle ricerche in corso, assicurando così la ricezione *on-line* di *curricula* e di domande di lavoro; introduzione, nei casi in cui la società non abbia fatto ricorso a procedure ad evidenza pubblica tali da garantire l'oggettività della selezione, di un esplicito divieto che coniugi o parenti di primo grado dei soggetti che coprono responsabilità di controllo o di amministratore e/o di dirigente o di quadro titolare di posizione siano assunti o comunque incaricati a qualsiasi titolo dalla Società o dalle sue controllate. Analogo divieto si applica ai coniugi o parenti di primo grado dei soggetti che, con riferimento alla Società, ricoprono ruoli di rappresentanza, di indirizzo e di controllo.

In applicazione della legge Finanziaria 2007 è stato ridotto il numero dei componenti dei Consigli di Amministrazione delle aziende partecipate. Il "dimagrimento" dei Consigli di amministrazione ha riguardato 18 consiglieri indipendenti senza deleghe, così ripartiti: AMA (-2 consiglieri), ATAC (-2), Zetema (-2), Assicurazioni di Roma (-4), Risorse per Roma (-4), Roma Metropolitane (-4).

E' stata approvata una deliberazione sui compensi che, oltre a dare piena attuazione alle disposizioni introdotte in tema di retribuzioni con la Legge Finanziaria 2007, ha determinato nuove modalità di determinazione dei compensi spettanti al Presidente e ai

componenti il Consiglio di Amministrazione delle società controllate dal Comune di Roma. La deliberazione, in particolare, prevede che il compenso degli amministratori esecutivi sia distinto in una parte fissa e in una variabile, connessa a precisi obiettivi economico-gestionali (MOL, indicatori gestionali, indicatori della qualità percepita), e introduce definite forme di pubblicità delle retribuzioni lorde annuali da riportare in un apposito capitolo denominato “Compensi e altre informazioni” della relazione sulla gestione.

Fin qui le azioni adottate per rendere più efficace e meglio informato il Comune in quanto socio di società per azioni. In parallelo, un percorso analogo è stato svolto per rendere più efficienti e più controllabili i contratti di servizio che l’Amministrazione sigla con le aziende fornitrici, partecipate o no. In un’apposita delibera, che il Consiglio comunale ha approvato nel 2007, sono state stabilite le nuove Linee Guida per la redazione dei Contratti di Servizio, che prevedono fra l’altro le modalità di definizione dei costi e degli *output*, le modalità di vigilanza e di controllo, quelle di comminazione di sanzioni per le eventuali inadempienze, le modalità di informazione al pubblico e di tutela dei diritti dei cittadini-utenti.

Le principali operazioni societarie

Negli ultimi anni, le società appartenenti al “Gruppo Comune di Roma” hanno intrapreso, su indirizzo dell’Amministrazione, un processo di dismissione delle partecipazioni non strategiche. Complessivamente, ad oggi, il “Gruppo Comune di Roma”, per effetto di tale politica, e tenuto conto degli effetti di specifici progetti di riorganizzazione portati a termine, ha ridotto il numero delle sue partecipazioni dirette o indirette per circa 40 unità. La semplificazione del modello di *governance*, la riduzione dei costi e la focalizzazione sul *core business* aziendale sono stati i principali obiettivi alla base del piano di razionalizzazione societaria che, in concreto, ha interessato e sta interessando società quali Acea S.p.A., Ama S.p.A., Zetema Progetto Cultura S.r.l., Risorse-RpR S.p.A. e le società del trasporto pubblico locale.

Nello specifico, le principali operazioni concluse o in via di conclusione sono: (a) la dismissione della partecipazione di Ama S.p.A. in All Clean Roma S.r.l.; (b) la riduzione, fino all’azzeramento, della partecipazione di Ama S.p.A. in AMA International S.p.A., ovvero la cessione da parte di Ama International S.p.A. di tutte le sue attività e partecipazioni; (c) l’uscita di Ama S.p.A. da Vitalia S.c.a.r.l.; (d) la vendita della quota detenuta da Ama S.p.A. in Tech-Ser Italiana S.r.l.; (e) il conferimento alla Servizi Ambiente S.r.l. delle partecipazioni detenute da Ama S.p.A. in Fiumicino Servizi S.p.A. ed in Cisterna Ambiente S.p.A.; (f) la dismissione da parte di Risorse-R.pR. S.p.A. delle partecipazioni in Alta Roma e nel Polo Tecnologico Romano S.p.A.; (g) la dismissione da parte della società Zetema della partecipazione nella società Ingegneria per la cultura S.r.l.; (h) l’incorporazione di Sta S.p.A. in Atac S.p.A.; (i) la cessione da parte di Trambus S.p.A. di una quota fino al 24% della partecipazione in Bravobus S.r.l.; (l) lo scioglimento di Transel Italia (società del gruppo Atac S.p.A.).

A ciò bisogna aggiungere che il gruppo ACEA ha avviato un programma di razionalizzazione approvato dal Consiglio di Amministrazione nel 2003, che prevede la dismissione, la cessione e/o la chiusura di 35 società. Allo stato attuale il citato programma risulta pressoché completato con 32 aziende chiuse, liquidate e/o cedute. Tale processo di dismissione si inserisce nel più generale processo di rifocalizzazione della società sul proprio *core business* e tiene conto della decisione strategica di investire

prioritariamente nella gestione e nello sviluppo delle reti dell'energia e del servizio idrico integrato.

L'insieme delle operazioni descritte delinea un quadro di generale dimagrimento dei gruppi societari che fanno capo all'azionista/cliente Comune di Roma. Un processo, questo, che il Documento di Programmazione Finanziaria approvato dal Consiglio Comunale nel mese di settembre del 2007 prevede debba continuare nel prossimo triennio, con obiettivi principali il conseguimento di economie di spesa, la semplificazione delle relazioni industriali infra-gruppo e l'internalizzazione di tutte quelle attività gestite per conto dell'Amministrazione comunale, strettamente connesse al *core business* aziendale, che oggi sono svolte da veicoli societari di secondo o terzo livello. In tale ottica, conformemente agli indirizzi di razionalizzazione della finanza pubblica, andrà anche disincentivata la costituzione di nuove partecipazioni dirette. Il presidio di nuove attività o servizi esternalizzati dovrà essere assicurato prioritariamente tramite la valorizzazione delle competenze presenti nelle società già appartenenti al Gruppo Comune di Roma e la conseguente rimodulazione dei contratti di servizio.

Nel settore del trasporto pubblico locale si è operata la fusione tra Atac e Sta con l'obiettivo di ottenere una maggiore integrazione tra la programmazione della mobilità pubblica e privata. E' stata inoltre realizzato lo *spin off* del patrimonio immobiliare attraverso la costituzione di una società di scopo che ha avviato i processi di valorizzazione di alcune rimesse non più strumentali all'esercizio dell'attività. Alla fine del 2005, Atac ha attivato un finanziamento a lungo termine con la Cassa Depositi e Prestiti del valore complessivo di 160 milioni di euro con l'obiettivo di procedere alla ristrutturazione del debito di lungo periodo della società. L'accordo prevede l'erogazione del finanziamento in due *tranches*, la prima delle quali di 76 milioni di euro è stata erogata nel 2005; la seconda, da 84 milioni, è da erogarsi in unica soluzione in coincidenza con il rimborso del prestito obbligazionario assunto da Atac e in scadenza nel primo trimestre 2008, con modalità di rimborso della quota capitale convenute in 20 rate semestrali a partire dal sesto anno successivo alla stipula del contratto di finanziamento, al tasso Euribor a sei mesi maggiorato del margine (40 bp). Il rimborso del capitale è previsto decennale a decorrere dal 2010 con rate di pari importo. Il ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti da parte dell'Amministrazione Comunale è motivato dalla certezza di ottenere benefici – in termini di costo del capitale di credito e di modalità di restituzione del capitale stesso – allineati a quelli concessi agli Enti Locali.

La Fondazione Musica per Roma nasce il 19 luglio 2004, cambiando la ragione sociale originaria di Società per azioni con la quale venne istituita nel 1999. I soci fondatori sono il Comune di Roma, che ha conferito in comodato d'uso per 99 anni l'immobile Auditorium alla Fondazione, la Camera di Commercio, la Provincia di Roma e la Regione Lazio. Tra le principali motivazioni che hanno giustificato il cambiamento della ragione sociale vi è in primo luogo la maggiore capacità dell'ente di reperire risorse finanziarie non solo dal socio Comune di Roma, ma anche da differenti soggetti pubblici e privati. In secondo luogo, la costituzione in fondazione facilita l'ingresso nella gestione di soci pubblici e privati, in forme e ruoli diversificati, con una garanzia sulla destinazione dei capitali da essi conferiti alle finalità e agli scopi propri dell'ente, grazie ai vincoli previsti per legge in materia di fondazioni. In ultimo, il finanziamento della Fondazione consente anche di ottenere rilevanti sgravi fiscali, facilitando in questo modo la raccolta di fondi in favore del Parco della Musica.

Allo stesso modo, si è ritenuto di trasformare Zétema da società mista a società interamente pubblica del tipo “*in house*”, per concentrare in capo a tale società l'importante servizio di gestione integrata dell'intera rete dei musei civici capitolini.

Nell'intento di completare il quadro delle regole adottato negli ultimi anni e al fine di garantire un maggiore controllo, una crescita dell'efficienza e un più alto livello di trasparenza delle aziende del “Gruppo”, il Comune di Roma sta definendo un progetto per la Gestione Unitaria degli Acquisti (GUA). I principali obiettivi strategici che un progetto di tale natura si potrebbe proporre di perseguire possono essere così riassunti: introdurre, per gli acquisti di beni e servizi per i quali il mercato di fornitura è comune, un'unica piattaforma di *e-procurement* e un unico portale del “Gruppo Comune di Roma” al fine di conseguire economie di spesa attraverso una gestione integrata delle infrastrutture tecnologiche nonché garantire uniformità di comportamento delle singole società e maggiore trasparenza nell'accesso al mercato; ottimizzare la domanda, migliorare i tempi di approvvigionamento e semplificare i processi di acquisto dei soli beni e servizi per i quali il mercato di fornitura è comune (servizi alla persona, servizi agli immobili e tecnologie informatiche); ridurre la spesa per beni e servizi delle singole aziende del “Gruppo Comune di Roma” attraverso, ad esempio, il conseguimento di economie di scala sui volumi d'acquisto; contribuire a migliorare il livello dei servizi pubblici offerti alla città, ovvero all'Amministrazione comunale, prevedendo il trasferimento alle singole società del “Gruppo” dei benefici economici derivanti dal governo unitario degli acquisti; aumentare la capacità negoziale e il livello di controllo dell'acquirente “Gruppo Comune di Roma” sul rispetto dei contratti e sulla qualità dei beni e servizi acquistati; rendere sinergico e più efficiente il perimetro relativo ai servizi generali e alle attività non strettamente connesse al core *business* aziendale, valorizzando le risorse umane oggi impiegate dalle singole società nei settori del *facility management*, ovvero nei servizi di supporto al *business*.

E' stata infine elaborata una bozza di delibera che possa portare a termine il progetto di riordino delle società operanti nel trasporto, che dovrà garantire non solo il conseguimento dei programmi già definiti di potenziamento quali-quantitativo dei servizi di trasporto pubblico locale offerti alla città ed il mantenimento fino al 2011 degli affidamenti *in house providing* in essere, ma anche: la razionalizzazione delle attività dei singoli soggetti e di conseguenza dell'attuale assetto delle società direttamente controllate dal Comune, affidatarie dirette del servizio; il riposizionamento sotto il diretto controllo/proprietà del Comune degli *asset* funzionali all'esercizio delle attività di trasporto; il potenziamento delle competenze necessarie all'Amministrazione comunale per lo svolgimento delle funzioni proprie di pianificazione e controllo nel settore della mobilità e del traffico.

Statistica

Nella seconda consiliatura Veltroni, a partire dal giugno del 2006, al perimetro delle deleghe dell'Assessorato al bilancio si è aggiunto l'Ufficio di Statistica. Il progetto più rilevante portato a compimento è quello del riallineamento della popolazione romana fra Censimento e Anagrafe. I risultati del progetto, validati nell'estate del 2007 dall'ente preposto, l'Istat, hanno portato ad una rivalutazione della popolazione romana fino ad oltre 2,7 milioni a partire dal dato rilevato in occasione del Censimento 2001, pari a 2,54 milioni. Il progetto deve essere completato con una seconda fase di verifica sul campo relativa ad ulteriori 80 mila posizioni ancora disallineate.

L'Ufficio di Statistica del Comune si è attrezzato per restituire un contributo di studi e di ricerche di base per la conoscenza del territorio e per l'attività politico-amministrativa,

anche attivando importanti collaborazioni con le Università romane. La Giunta ha approvato nel febbraio 2008, per la prima volta, un Piano Statistico Comunale che coordina e rende sinergiche le attività di ricognizione statistica effettuate dalle diverse branche dell'amministrazione e che apre il terreno a più avanzate modalità di circolazione e di utilizzo delle banche dati di carattere amministrativo.

Marco Causi
25 febbraio 2008