



PARERE

**sulla proposta n. 323/2007 – Dec. G.C. n. 228 del 12/12/2007
“Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del
Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene
urbana tra Amministrazione Comunale e AMA S.p.A.”**

(gennaio 2008)

1. Premessa

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007, è stata esaminata la proposta di deliberazione n. 323/2007 di cui al prot. n. 29132/2007 avente per oggetto: “Indirizzi programmatici e Linee Guida per la predisposizione del Contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana tra Amministrazione Comunale e AMA s.p.a. (Dec. G.C. n. 228 del 12.12.2007).

Il Parere è stato richiesto con nota prot. n. 30573 in data 13 dicembre 2007 dal Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella Del. C.C. n.20/07 (di seguito: DCC 20/07), assegnando il termine ridotto di venti giorni per l’espressione dello stesso.

In via preliminare, l’Agenzia ha condotto un esame di congruenza rispetto ai contenuti previsti dalle citate “Linee Guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma e soggetti erogatori di servizi pubblici”, riscontrando in questo senso la sostanziale completezza e coerenza rispetto a quanto previsto dalla DCC 20/07.

Prima di passare all’illustrazione delle modifiche e integrazioni al testo della deliberazione proposte da questa Agenzia, si ritiene inoltre opportuno sottolineare anche in termini generali la centralità che in fase di attuazione del futuro contratto di servizio assume la presentazione dei Piani Finanziari da sottoporre all’approvazione del Consiglio Comunale. A tale proposito l’Agenzia torna a sottolineare la sussistenza di una grave carenza informativa dovuta alla mancanza dei necessari dati di raffronto tra i preventivi del Piano Finanziario precedente e i relativi consuntivi¹, nonché alla motivazione degli eventuali scostamenti, rendendo di difficile valutazione le scelte operate in relazione alla determinazione della tariffa. Si ritiene quindi fondamentale prevedere nell’ambito delle Linee Guida - e, quindi, nel Contratto di servizio – precise indicazioni e relative clausole idonee per indurre l’azienda a produrre la necessaria documentazione.

Di seguito si riporta il parere dell’Agenzia con riferimento ai singoli punti trattati nella delibera proposta.

2. Parere

Premesse

Pur rilevando positivamente il richiamo alle principali criticità che caratterizzano attualmente il servizio, si ritiene che il generico riferimento alla “pulizia della città” ed alla “raccolta differenziata” non sia adeguato ai fini di una piena valutazione di coerenza ed efficacia delle strategie e delle innovazioni previste nell’ambito delle stesse Linee Guida.

Sarebbe in questo senso opportuno: da un lato consentire di apprezzare la dimensione del problema, anche richiamando a tale scopo i principali indicatori quantitativi di efficacia/efficienza del servizio; dall’altro indicare le motivazioni e le principali cause - sia interne che esterne all’azienda - che hanno concorso a determinare tali criticità.

¹ D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, art. 8, c. 3: *Il piano finanziario deve essere corredato da una relazione nella quale sono indicati i seguenti elementi: [...] d) con riferimento al piano dell'anno precedente, l'indicazione degli scostamenti che si siano eventualmente verificati e le relative motivazioni.*

A) Servizi Offerti

Oggetto

Si prevede che il servizio di spazzamento riguarderà “la pulizia di tutte le aree, di proprietà pubblica e privata, aperte al pubblico transito”. Si chiede di precisare se in questo senso saranno servite anche le strade non appartenenti al demanio stradale ovvero quelle dei consorzi stradali.

Obiettivi

Si ricorda come, nell’ambito del percorso previsto dalla DCC 20/07, l’esercizio delle funzioni attribuite al Consiglio Comunale si esprime in primo luogo attraverso un ruolo d’indirizzo programmatico ed in particolare attraverso la “[...] *definizione dei fini sociali da perseguire e soddisfare, del livello di benessere della comunità locale che si vuole garantire, delle risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento di tali obiettivi e costruisce premessa indispensabile dell’efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi*”. Si tratta d’altro canto di una premessa indispensabile ai fini stessi dell’identificazione “*dei servizi da assumere come servizio pubblico e delle relative finalità*”, oltre che per un’analisi di coerenza strategica dei principali aspetti previsti nell’ambito delle presenti Linee Guida.

In quest’ottica, si ritiene che l’esplicitazione degli obiettivi debba essere inserita nell’ambito di un più generale quadro di riferimento di cui andranno richiamati i principali indirizzi strategici e i relativi riferimenti normativi e programmatici. Solo su tale base sarà infatti possibile giungere in sede di definizione dei contratti di servizio all’identificazione di un sistema esplicito di obiettivi, generali e specifici, ed al corrispondente sistema di indicatori attraverso il quale l’Amministrazione potrà verificare *in itinere* ed *ex-post* l’efficacia del servizio reso alla collettività.

Appare inoltre necessario che nell’ambito delle Linee Guida siano identificati ed esplicitamente quantificati i principali macro-obiettivi corrispondenti alla strategia identificata, anche tenendo conto in questo senso delle normative comunitarie e nazionali in materia. Ci si riferisce ad esempio:

- alla riduzione del quantitativo globale di rifiuto *pro-capite* a discarica (kg/abitante);
- all’incremento, in termini percentuali, della raccolta differenziata (anche in relazione agli obiettivi di legge);
- all’aumento, sempre in termini percentuali, della frazione umida trattata.

Sempre nell’ambito dei compiti di indirizzo strategico, si evidenzia l’opportunità di prevedere la messa a punto da parte dell’AMA di un “piano d’emergenza” in relazione all’eventualità che – anche per cause indipendenti dalla volontà dell’azienda – gli obiettivi di sostenibilità dell’intero ciclo di smaltimento dei rifiuti non possano essere perseguiti.

Livelli minimi da garantire

A parere dell’Agenzia, il testo della deliberazione andrebbe modificato come segue:

(ultimo capoverso) “Il contratto dovrà puntare ad indicatori di risultato *quanto più possibile aderenti alla qualità attesa – nelle sue diverse componenti - dai cittadini e utenti*, riducendo al minimo la disciplina degli aspetti specifici di organizzazione dei servizi, *salvo quelli minimi da garantire sempre*, la cui responsabilità resta in capo all’Azienda”.

Universalità del servizio

La formulazione proposta contribuisce a chiarire che gli indicatori verranno costruiti in modo da garantire l'omogeneità sul territorio e i medesimi livelli di servizio per tutti gli utenti. Sarebbe tuttavia opportuno esplicitare in questa sede la possibilità di derogare a tale principio di "equità distributiva" in relazione a specifici obiettivi di altra natura (ad esempio "economica" legati allo sviluppo turistico) che potrebbero interessare alcune aree, dove potrebbero essere previsti dei livelli di servizio "maggiorati" rispetto ai minimi comunque assicurati nel rispetto del criterio di universalità. Si confermerebbe una importante indicazione di metodo: tali obiettivi, che andrebbero indicati dall'Amministrazione comunale, potrebbero essere regolati come "servizi integrativi a pagamento" e quindi regolati mediante specifiche convenzioni, senza gravare sulla Ta.Ri.

B) Durata Massima

Nessuna osservazione

C) Tariffe a carico dell'utenza

Pur considerando la natura di indirizzo strategico che assumono le Linee Guida rispetto al successivo contratto di servizio, non appare sufficiente il semplice riferimento ai principi per la determinazione della Tariffa Rifiuti indicati dalla normativa vigente.

Con riguardo al principio di sostenibilità economica, è opportuno che nell'ambito delle Linee Guida siano chiaramente esplicitate – sia pure in termini di indirizzo generale - le modalità con cui dovranno riflettersi sulla tariffa sia gli obiettivi di miglioramento della produttività sia il mancato recupero dell'evasione.

Analogamente, per quanto riguarda la sostenibilità ambientale, vanno identificate le strategie che si intende adottare al fine dell'applicazione del principio "chi inquina paga" (o, nel caso specifico, del "Pay As You Throw"). A tale scopo dovranno essere quindi definite le metodologie e tecniche da utilizzare per la quantificazione del danno ambientale conseguente ai comportamenti "inquinanti".

Da ultimo, con riferimento a quanto anticipato in premessa, appare necessario che le Linee Guida indirizzino chiaramente il Contratto di servizio affinché siano introdotte clausole che impongano al soggetto gestore la produzione della documentazione prevista dalla normativa vigente per quanto riguarda la presentazione dei Piani Finanziari la cui approvazione da parte del Consiglio Comunale determina la tariffa.

D) Onere a carico dell'Amministrazione

Nessuna osservazione

E) Sviluppo delle infrastrutture

Per quanto riguarda l'adeguamento delle infrastrutture fisiche per la raccolta differenziata (Isole Ecologiche e Centri di Raccolta), per le quali non sono richiesti interventi autorizzatori da parte di enti diversi dal Comune, è opportuno prevedere la tempistica di realizzazione e le relative penali in caso di mancato adempimento entro i termini. Analoghi provvedimenti dovrebbero essere previsti per la realizzazione delle strutture soggette ad autorizzazione, ma con iter

autorizzatorio già completato. Tale necessità è resa più stringente sia dai ritardi accumulati nella realizzazione delle suddette strutture rispetto alle previsioni dei precedenti Piani Finanziari, sia dal mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata dichiarati nei Piani Finanziari.

F) Strumenti di garanzia a tutela degli utenti

Carta dei servizi

Tenendo conto delle previsioni derivanti dalla DCC 212/07 e dalla DCC 20/07², a parere dell’Agenzia il testo della deliberazione va integrato come segue:

(dopo l’ultimo capoverso) “La Carta dei servizi dovrà includere almeno le seguenti informazioni:

- le modalità e i tempi standard di erogazione dei servizi offerti. Tali indicazioni, essendo di natura contrattuale, dovranno riportare esattamente quanto indicato nel Contratto di Servizio;
- l’individuazione di strumenti a tutela dei cittadini in caso di violazione degli impegni assunti;
- le forme di ristoro/indennizzo in caso di violazione degli standard;
- l’indicazione delle modalità per la presentazione di reclami e per la segnalazione di disservizi.”

La Carta dei servizi, prima della sua adozione, dovrà essere trasmessa all’Amministrazione, all’Agenzia e alle Associazioni degli utenti legalmente costituite entro tre mesi dall’approvazione del Contratto di servizio, per un controllo preventivo sui suoi contenuti e per valutarne la conformità alla normativa vigente. In caso di ritardo nella trasmissione, andranno previste adeguate sanzioni.”

La Carta dei servizi dovrà essere aggiornata almeno ogni due anni e dovranno essere previste delle sanzioni per ogni mese di ritardo sulla pubblicazione

Obblighi di informazione e gestione dei reclami

A parere dell’Agenzia, il testo della deliberazione va integrato come segue:

(dopo il primo capoverso) “Il CdS deve comunque prevedere l’adozione di standard di qualità relativi al *contact center* e al *sito web*.”

(dopo l’ultimo capoverso) “Il CdS deve prevedere l’adozione di un adeguato sistema di reportistica relativo ai reclami, da trasmettere con periodicità stabilita anche all’Agenzia, che riguardi almeno:

- l’indicazione delle tipologie di comunicazioni ricevute (reclami, suggerimenti, segnalazioni);
- gli argomenti oggetto delle comunicazioni;
- le modalità con le quali il cittadino ha comunicato con l’azienda;
- la quantità di reclami ricevuti ed evasi con l’indicazione dei tempi;
- l’esito dei reclami.

² Cfr. DCC 212/07 art. 4 c.1 lett.c e DCC 20/07 par.5.1 lett.d e appendice lett. F.

G) Monitoraggio e controllo

A parere dell’Agenzia, occorre una maggiore specificazione di compiti e attribuzioni dell’organismo di controllo paritetico in ordine:

- alla previsione di adeguate risorse economiche per l’effettuazione delle attività di verifica e controllo (monitoraggi, indagini, ecc.), da realizzare anche mediante il ricorso ad un soggetto terzo ed indipendente;
- al contenuto, alla periodicità (ad esempio, quella già prevista per il sistema di rendicontazione economica-finanziaria al Dipartimento XV) e ai destinatari³ del sistema di *reporting* da parte dell’organismo;
- alla funzione di controllo e comparazione dei dati consuntivi con le previsioni di Piano Finanziario, prevedendo tassativamente la produzione da parte dell’azienda di un rapporto annuale contenente i valori consuntivi di tutte le voci contenute in termini previsionali nel Piano Finanziario (obiettivi quantitativi e qualitativi, costi, investimenti) identicamente definite e con lo stesso grado di dettaglio.
- alla possibilità per l’Agenzia di accedere a dati e informazioni in possesso dell’azienda e necessarie per l’espletamento dei propri compiti istituzionali⁴.

Aggiungere: (*dopo ultimo capoverso di organismi di controllo paritetici*) “In ogni caso i compiti attribuiti a tale organismo non devono riguardare quelli posti a carico degli Assessori, delle Direzioni dei Dipartimenti e dei Dipartimenti stessi ai sensi, rispettivamente, degli articoli 15 co.3, 25, co.1 lettera p) e 18 co.1 del Regolamento sull’ordinamento degli Uffici e servizi del Comune di Roma, in merito alla definizione degli indirizzi gestionali.

H) Incentivi e sanzioni

In relazione agli obiettivi - indicati a titolo esemplificativo alla lettera A del presente parere - è opportuno prevedere un corrispondente sistema di incentivi e/o sanzioni, che potranno essere basati su criteri opportunamente differenziati per tenere conto delle diverse condizioni di applicabilità ed efficacia.

Se per l’obiettivo di riduzione dei conferimenti in discarica, ad esempio, possono risultare efficaci meccanismi sanzionatori di tipo automatico (come le ecotasse non trasferibili in tariffa), nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi legati alla raccolta differenziata l’introduzione di una penale può essere inefficace o anche controproducente nel caso in cui riduca le risorse da destinare a un servizio già insufficiente. In questo caso può risultare ad esempio più efficace introdurre nel Contratto di servizio una clausola che, in caso di un persistente scostamento negativo dei risultati rispetto agli obiettivi (scostamento di entità da determinare), consenta all’Amministrazione di avviare una procedura concorsuale per sostituire l’azienda con un altro gestore, sia pure limitatamente a quelle porzioni di servizio i cui obiettivi non sono rispettati e al tempo stesso non caratterizzate da economie di scopo (come appunto la raccolta differenziata dell’umido presso i mercati e il circuito della ristorazione collettiva o la raccolta porta a porta per le frazioni raccolte presso le altre utenze). Un meccanismo analogo

³ DCC 20/07, par.5.1.c: *Per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il contratto prevede l’obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell’utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all’Agenzia e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia.*

⁴ DCC 20/07, pag. 48: *Infine appare necessario che nel contratto siano incluse clausole che consentano all’Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze di riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l’espletamento dei propri compiti istituzionali.*

potrebbe essere previsto per il servizio di spazzamento, sia nel suo complesso, sia per singoli “ambiti” territoriali.

Non si ritiene in ogni caso adeguato un sistema sanzionatorio esclusivamente basato sulla determinazione economica del mancato servizio reso e in cui gli importi così determinati (sulla base del tariffario prestazionale) possono peraltro essere riassegnati alla stessa AMA per svolgere “servizi supplementari correlati alla tipologia degli inadempimenti rilevati”.

I) Partecipazione dei Municipi

Nessuna osservazione

L) Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori

Prima di esprimere il suo parere, l’Agenzia ritiene opportuno richiamare i seguenti dettami legislativi e regolamentari in materia:

Diritto di Accesso (L. 241/90)

concerne il diritto riconosciuto alle associazioni esponenziali di partecipare al procedimento dal combinato disposto degli artt. 9 e 10 della legge n. 241 del 1990;

D.Lgs. n. 286/1999

l’art. 11 del D.lgs. n. 286 del 1999 ha espressamente previsto che i servizi pubblici siano erogati con modalità che promuovano il miglioramento della qualità e assicurino la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini-utenti. Inoltre, le procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi devono vedere garantita la partecipazione degli stessi utenti tramite le forme associative riconosciute dalla legge.

Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005, art.101 c.3)

l’art. 101, c.3, Codice del Consumo stabilisce che “agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi”. Tale partecipazione è funzionale a rendere effettivo il diritto all’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza sancito dall’art. 2, comma 2, lett. g) del Codice del Consumo.

Statuto del Comune di Roma (Del.C.C. n.122/2000, art.36 c.4)

“Il Consiglio Comunale dispone altresì che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti”

Linee guida Contratti di servizio (Del. C.C. n. 20/2007)

Tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini utenti e nelle attività di controllo su inadempienze da parte dei soggetti gestori, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite.

D.D.L. “Lanzillotta” sui SPL (DDL A.S. n. 772)

Al momento, il provvedimento di delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali prevede che la Carta dei servizi debba essere concordata con le Associazioni dei consumatori e

che il permanere dell'affidamento del servizio sarà condizionato all'adozione e rispetto della Carta, nonché al positivo riscontro degli utenti (mediante esame dei reclami e indagini di *citizen satisfaction*).

Alla luce delle esplicite indicazioni contenute nei citati provvedimenti, l'Agenzia esprime il parere di estendere i criteri e le modalità di *coinvolgimento* delle *associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite*, espressamente intendendo *la partecipazione* di dette associazioni alla *verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza* e alle *attività di controllo su eventuali inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi* e non solo quindi attraverso la mera possibilità di audizione in Commissione.

Paolo Leon

Presidente

Claudio Santini

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia