



## **PARERE**

**sul Contratto di servizio**

**tra il Comune di Roma e la Roma Multiservizi  
(Periodo 1 gennaio 2005 – 31 dicembre 2007)**

Dicembre 2004

Agenzia

## SOMMARIO

1	Premessa.....	3
2	I contenuti del nuovo Contratto di servizio.....	4
2.1	Periodo di validità .....	4
2.2	Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi .....	4
2.3	Oneri finanziari a carico dell'amministrazione e obiettivi quantitativi.....	6
2.4	Definizione della struttura della tariffa a carico dell'utenza.....	8
2.5	Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento.....	8
2.6	Strumenti di controllo operativo .....	8
2.7	Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio.....	9
2.8	Modalità di modificazione del contratto .....	10
2.9	Garanzie prestate dall'erogatore.....	10
2.10	Previsione di revoca. Risoluzione e recesso.....	10
2.11	Sanzioni e penalità .....	10
2.12	Modalità di risoluzione delle controversie .....	11
2.13	Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi .....	11
2.14	Obblighi informativi nei confronti degli utenti.....	12
3	Conclusioni e Raccomandazioni .....	12

## 1 Premessa

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, è stata esaminata la proposta di deliberazione prot. S.D. n. 27839/2004, avente per oggetto: “Approvazione del Contratto di Servizio tra il Comune di Roma e la Roma Multiservizi S.p.A. per il periodo 1 gennaio 2005 – 31 dicembre 2007. Autorizzazione alla stipula”.

Il Parere preventivo è stato richiesto dal Dipartimento X su incarico del Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 159 del 14 ottobre 1999.

La proposta di Contratto in esame, valida per il triennio 2005-2007 accorpa all’interno di un unico strumento una pluralità di contratti già in essere relative a diverse aree di attività (ved. box).

### **Contratti in essere e precedenti**

#### Servizi di pulizia (plessi scolastici comunali, aree urbane e balneari del litorale)

- G.C. n. 5686 del 23 dicembre 1997
- G.C. n. 2370 del 28 dicembre 1999
- G.C. n. 655 del 9 novembre 2001 (*Integrazione art. 8 – Commissione di Vigilanza*)
- G.C. n. 824 del 28 dicembre 2001 (*Affidamento di ulteriori servizi*)

#### Servizi di assistenza, sorveglianza e custodia in alcune sezioni di Scuola dell’Infanzia e Asili Nido

- D.D. n. 1958 del 7 agosto 2003
- D.D. n. 1959 del 7 agosto 2003

#### Servizio di assistenza agli alunni della scuola materna, dell’obbligo e disabili che usufruiscono del trasporto riservato scolastico

- G.C. n. 530 del 10 settembre 2002 (*Anno scolastico 2002/03*)
- G.C. n. 501 del 5 agosto 2003 (*Anno scolastico 2003/04*)
- G.C. n. 581 del 5 agosto 2004 (*Anno scolastico 2004/05 – fino al 31/12/04*)

#### Manutenzione aree verdi urbane

- G.C. n. 1161 del 27 ottobre 2000
- G.C. n. 1351 del 12 dicembre 2000

#### Monitoraggio del decoro urbano lungo le principali arterie

- G.C. n. 1086 del 3 ottobre 2000 (*Affidamento – stabilizzazione occupazionale*)
- G.C. n. 418 del 16 luglio 2002 (*Atto di variazione*)

L’Agenzia ha condotto un esame generale della nuova proposta di Contratto valutandone la congruenza rispetto agli indirizzi programmatici contenuti nella Deliberazione C.C. n. 159

del 14 ottobre 1999 e tenendo altresì conto del parere formulato nel febbraio 1998 dalla disciolta Autorità, nonché delle recenti modifiche statutarie (Del. C.C. n. 117 del 8/7/2003).

L'analisi del Contratto ha successivamente posto in evidenza le difformità riscontrate fra i contenuti dello stesso e quanto previsto dal documento rilasciato dall'Agenzia circa i contenuti minimi che un contratto deve prevedere (di seguito, *Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio*)<sup>1</sup>.

## **2 I contenuti del nuovo Contratto di servizio**

### **2.1 Periodo di validità**

L'argomento è trattato all'art. 2 (Durata). La durata triennale prevista è coerente con la duplice esigenza di garantire da un lato un orizzonte di programmazione sufficientemente ampio e rispondente a quello di norma utilizzato dalle aziende nei loro *business plan* e, dall'altro, di individuare un momento congruo nel tempo di verifica ed eventuale revisione contrattuale in cui considerare anche nuove occorrenze non prevedibili al momento della stipula.

### **2.2 Programmi di esercizio e dimensione di offerta dei servizi**

L'argomento è trattato all'art. 3 del Contratto (Oggetto del contratto e servizi gestiti). I servizi affidati, numerosi e tra loro eterogenei, sono raggruppati opportunamente in materie omogenee per natura (pulizia, manutenzione e assistenza) e destinazione (es. aree a verde e aree non a verde). I servizi affidati sono i seguenti:

1. servizio di pulizia ordinaria e straordinaria delle superfici interne e degli esterni non a verde delle scuole dell'infanzia e professionali comunali;
2. manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree a verde degli edifici ad uso scolastico/educativo;
3. servizio di pulizia, manutenzione e presidio delle aree balneari del litorale romano;
4. servizio di assistenza degli alunni che usufruiscono del trasporto riservato scolastico;
5. servizio di assistenza, sorveglianza e custodia negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nei servizi sperimentali per l'infanzia del Comune;
6. manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree verdi urbane;
7. manutenzione ordinaria e straordinaria delle piste ciclabili.

I servizi affidati hanno come referente presso l'Amministrazione comunale per tutti gli aspetti di regolazione del contratto diversi Dipartimenti comunali e, nel dettaglio, il I, X e XI.

---

<sup>1</sup> *I contratti di servizio del Comune di Roma: proposta sui contenuti minimi e sulle procedure di approvazione*, febbraio 2003.

Le specifiche tecniche relative all'oggetto di ciascun tipo di servizio, ed in particolare la dimensione dell'offerta e le modalità di svolgimento, sono trattate nei rispettivi Allegati che per ciascun servizio contengono 1) una scheda tecnica, dove vengono elencati le aree oggetto delle prestazioni, 2) un Disciplinare tecnico, dove vengono definite le modalità di svolgimento dei servizi, inclusi i controlli e le eventuali penali, 3) la reportistica, 4) le schede di esecuzione dei lavori e 5) un tariffario.

Nel complesso i documenti citati forniscono una elencazione sufficientemente dettagliata della dimensione dei servizi erogati, specificati per frequenza e area di destinazione, salvo i rilievi di seguito illustrati. Per i servizi di pulizia nelle scuole, dettagliata è la descrizione della tipologia di prestazione e di locale per le circa 600 scuole elencate. Mancano tuttavia le ore totali cui ammontano le diverse prestazioni (All. 1). Analogamente, per i servizi di pulizia del litorale, al dettaglio delle prestazioni e delle aree di destinazione, non si accompagna l'indicazione del numero e delle ore totali di lavoro/intervento (All. 3), così come per il servizio di assistenza al trasporto scolastico dall'indicazione delle linee e dei turni previsti, delle prestazioni e delle frequenze non è possibile dedurre le ore complessive di impiego del personale di assistenza (All. 4). Per quanto riguarda la manutenzione delle aree verdi urbane e delle piste ciclabili, carenti sono gli aspetti relativi alla specificazione delle tipologie di lavorazione richieste (es. potatura o pavimentazione) per ciascuna area (All. 6 e 7). Tali elementi rilevano soprattutto ai fini della determinazione del corrispettivo, come disciplinato nel documento "tariffario", esaminato al successivo paragrafo di questo Parere.

Oltre ai servizi sovramenzionati nel testo analizzato è previsto che la società potrà erogare al Comune altri servizi nelle aree di attività comprese nell'oggetto sociale ridefinito nella Deliberazione consiliare n. 177 dell'8 luglio 2003, e precisamente: a) ambiente, pulizia e manutenzione immobili, b) trasporto scolastico, c) servizi di supporto logistico, assistenza e presidio presso le strutture pubbliche, d) servizi alla cultura, e) servizi rilevazione aree esterne e interne di strutture pubbliche, f) progettazione, ristrutturazione e gestione aree verdi, strutture ed impiantistica compresa.

### 2.3 Oneri finanziari a carico dell'amministrazione e obiettivi quantitativi

Il costo del servizio è disciplinato all'art. 7 (Determinazione del corrispettivo), che specifica gli importi per le diverse tipologie di servizio definite nell'art. 3, relativo all'oggetto. I corrispettivi sono definiti per tutti i tre anni di vigenza del Contratto in base ai criteri di adeguamento definiti al successivo art. 22 (Tav. 1).

**Tav. 1 Importi contrattuali per tipologia di servizio e per anno (valori in Euro e var. %)**

Tipologia del servizio	Importo contrattuale lordo 2005	Importo contrattuale lordo 2006	Importo contrattuale lordo 2007	Variazione % degli importi 2005-2006	Variazione % degli importi 2006-2007
Pulizia ordinaria dei locali interni afferenti agli edifici ad uso scolastico/educativo di competenza del Comune di Roma	5.604.000,00	5.716.080,00	5.830.401,60	2,0	2,0
Pulizia e manutenzione ordinaria delle aree a verde afferenti agli edifici ad uso scolastico/educativo di competenza del Comune di Roma	1.500.000,00	1.530.000,00	1.560.600,00	2,0	2,0
Pulizia, manutenzione ordinaria e presidio dell'area balneare del litorale romano	1.300.000,00	1.326.000,00	1.352.520,00	2,0	2,0
Pulizia straordinaria dei locali e delle aree esterne afferenti agli edifici ad uso scolastico/educativo di competenza del Comune di Roma	355.000,00	355.000,00	355.000,00	0,0	0,0
Assistenza al trasporto agli alunni della scuola materna e dell'obbligo che usufruiscono del trasporto scolastico	7.100.000,00	7.242.000,00	7.386.840,00	2,0	2,0
Assistenza (ausiliario) sorveglianza e custodia negli istituti scolastici/educativi del Comune di Roma	9.800.000,00	9.996.000,00	10.195.920,00	2,0	2,0
Assistenza (ausiliario), sorveglianza e custodia negli istituti scolastici/educativi del Comune di Roma nell'ambito del Progetto "Un Ponte verso la scuola"	1.660.000,00	1.693.200,00	1.727.064,00	2,0	2,0
Pulizia e manutenzione ordinaria delle aree a verde di competenza del Comune di Roma	5.270.000,00	5.375.400,00	5.482.908,00	2,0	2,0
Manutenzione ordinaria delle Piste Ciclabili	1.532.000,00	1.562.640,00	1.593.892,80	2,0	2,0
Manutenzione straordinaria delle Piste Ciclabili	200.000,00	200.000,00	200.000,00	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>34.321.000,00</b>	<b>34.996.320,00</b>	<b>35.685.146,40</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>

I corrispettivi per le prestazioni straordinarie dovranno essere determinati sulla base di specifici provvedimenti degli uffici competenti e dei tariffari allegati al Contratto stesso. Quest'ultima previsione permette l'ampliamento dell'oggetto del Contratto sulla base di parametri certi di costo, sulla cui base l'Amministrazione comunale potrà eventualmente giudicare l'opportunità dell'eventuale ulteriore affidamento.

Con riguardo all'importo dei corrispettivi, non è possibile svolgere considerazioni sulla loro congruità, in quanto per alcuni servizi manca nei documenti allegati al Contratto (Disciplinari e Tariffari) la specificazione dei parametri rilevanti al fine della ricostruzione del loro ammontare. In particolare per i servizi di cui agli allegati 1 (pulizia aree verdi scuole), 3 (pulizia litorale) e 4 (assistenza trasporto scolastico) mancano indicazioni sui costi unitari e sull'ammontare delle ore lavorate o delle superfici totali coperte dal servizio.

Diversamente, per i servizi relativi alla manutenzione del verde nelle scuole e nelle aree urbane e alla manutenzione delle piste ciclabili (Allegati 2, 6 e 7) vengono indicati i costi unitari per superficie interessata dalla prestazione, negli ultimi due casi distinti per diverse aree, ma non i parametri in base ai quali essi variano. In particolare, non è chiaro in funzione di quale parametro tecnico il costo unitario delle aree verdi (Allegato 6) subisca variazioni rilevanti passando, ad esempio, dal valore di 0,516 Euro/mq nel caso dell'area verde della Circ.ne Salaria a quello di 5,165 di Piazzale Adriatico o perché il costo della manutenzione delle piste ciclabili vari da Euro 15,90 a Tor Vergata a Euro 24,94 a Castel Giubileo. Tale mancanza di trasparenza è da attribuirsi alla mancata specificazione, già evidenziata al precedente par. 2.2, della tipologia di intervento per area.

Nel complesso, le carenze appena poste in rilievo, ed in particolare la mancata indicazione delle ore totali di lavoro o la tipologia di prestazione richiesta, oltre a non agevolare la funzione di controllo del Comune e degli organi preposti, pregiudicano l'ipotesi di applicazione di meccanismi incentivanti, non contemplata dal Contratto, ma raccomandata dall'Agenzia.

L'art. 9 del Contratto prevede "la rinuncia della Roma Multiservizi all'applicazione di un meccanismo incentivante per il superamento degli obiettivi previsti nei singoli Disciplinari Tecnici". A parere dell'Agenzia, tale formulazione rivela una concezione dei meccanismi incentivanti non del tutto condivisibile, ancorché non applicata. Peraltro, non è chiaro a quale meccanismo incentivante la Multiservizi avrebbe rinunciato, posto che nel Contratto non vengono specificati né i livelli di recupero della produttività (o di riduzione dei costi), né i livelli qualitativi di miglioramento (cfr. § 2.5). Un metodo per riconoscere premi (o penalità) ai gestori di servizi pubblici del tipo *subsidy cap* può prevedere la fissazione di un coefficiente X a deduzione dei corrispettivi che tenga conto dei recuperi di produttività o economicità stimati per ciascun anno di regolazione del rapporto contrattuale. Al corrispettivo potranno invece essere aggiunti coefficienti di incremento in funzione del raggiungimento di obiettivi qualitativi specificatamente determinati. Tali metodologie sono peraltro raccomandate dalla stessa Deliberazione 159/99. Nell'ambito di tali metodi, i valori dei corrispettivi dovranno inoltre essere sempre adeguati al tasso di inflazione rilevante per le attività di servizio in oggetto.

In questo quadro, del tutto oscura appare anche l'applicazione dei criteri di adeguamento enunciati nel citato art. 22. Recita infatti l'articolo che la revisione degli importi contrattuali di cui all'art. 7 del Contratto è determinata "In ragione dell'economicità attesa,

della media dei precedenti adeguamenti contrattuali, del rinnovo del contratto di categoria a livello nazionale e territoriale nel 2005, nonché della durata del presente contratto”. Anche in questo caso, non è possibile valutare la congruità dei criteri di adeguamento adottati in quanto non vengono esplicitati i valori (le percentuali di adeguamento) che si ottengono dall’applicazione dei criteri menzionati. Qual è il valore di “economicità attesa”? A quale valore corrisponde la “media dei precedenti adeguamenti contrattuali”? E in che maniera si è tenuto conto della “durata del contratto” e del “rinnovo contrattuale”? Gli adeguamenti annuali, come è possibile desumere dalle ultime due colonne della Tav. 1 elaborate dall’Agenzia, sono in tutti casi pari al 2% dell’ammontare iniziale.

A parere dell’Agenzia, i criteri quantitativi e il calcolo sottostante alla determinazione della percentuale di adeguamento andrebbero esplicitamente indicati nel Contratto, evitando formulazioni generiche.

#### ***2.4 Definizione della struttura della tariffa a carico dell’utenza***

Il servizio oggetto del Contratto in esame non prevede da parte degli utenti la corresponsione di tariffe e pertanto tale elemento non è disciplinato.

#### ***2.5 Livelli qualitativi del servizio ed obiettivi annuali di miglioramento***

L’argomento è trattato all’art. 4 (Monitoraggio e livelli di servizio), all’art. 5 (Standard qualitativi e obiettivi di miglioramento) ed all’art. 9 (Incentivi) del Contratto.

Per quanto riguarda i livelli dei servizi da garantire ed i connessi strumenti di verifica (art. 4), il Contratto rimanda la loro precisazione nell’ambito dell’istituzione di un’apposita commissione tecnica (art. 10). Analoga formulazione è utilizzata anche per quanto attiene gli standard qualitativi e gli obiettivi di miglioramento (art. 5), con l’indicazione di una generica coerenza con gli impegni che verranno assunti nella Carta dei servizi, la cui versione definitiva vedrà però la luce entro 90 giorni dalla sottoscrizione del Contratto in esame (cfr. § 2.13).

Peraltro, nessun meccanismo incentivante è stato adottato per il superamento degli obiettivi previsti nei singoli disciplinari tecnici, in ragione del fatto che, come emerge dall’esame di tutti i disciplinari in allegato, non sono presenti negli stessi obiettivi qualitativi quantificati e misurabili.

In sostanza il Contratto prevede un mero obbligo di prestazione quantitativa, anche se in taluni casi non ben specificato ai fini della determinazione del corrispettivo, e non di risultato in termini di qualità ed efficacia.

L’Agenzia ha avuto modo di sottolineare in più occasioni che il Contratto di servizio deve costituire la sede unitaria di definizione di tutti gli obblighi contrattuali, evitando rimandi a documenti o a pattuizioni extracontrattuali.

#### ***2.6 Strumenti di controllo operativo***

L’argomento è trattato all’art. 10 (Organismo di controllo) ed all’art. 11 (Strumenti di controllo), oltre che nell’ambito dei singoli disciplinari tecnici.

Il Contratto prevede l'istituzione di una Commissione di vigilanza composta, in conformità con la circolare del Segretario Generale del Comune di Roma prot. n. 8448 del 10 aprile 2002, da sette membri, di cui tre rappresentanti del Comune, tre rappresentanti della società ed un presidente nominato di comune accordo tra le parti.

La Commissione svolge compiti di controllo relativamente all'analisi dei rapporti periodici della società, alla valutazione di eventuali proposte di modifica del contratto, alla predisposizione di report periodici sull'andamento dei servizi ed alla composizione bonaria di eventuali controversie.

L'Agenzia ha già avuto modo di osservare nella citata *Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio* che la presenza di rappresentanti delle aziende è opportuna nel caso in cui le competenze di tale organo si limitino al controllo e al monitoraggio del contratto, per i vantaggi dell'esame in contraddittorio dei risultati dell'attività, mentre non lo è quando la stessa sia investita di funzioni di irrogazione di sanzioni o di soluzione di controversie. Nel caso in esame la Commissione avrebbe funzioni di risoluzione delle controversie solo in prima istanza (cfr. § 2.12).

Tra gli strumenti di verifica e controllo a disposizione della Commissione, non sembra prevista la possibilità di effettuare in via autonoma e diretta monitoraggi sulla qualità/quantità nell'erogazione del servizio, nonché indagini di qualità percepita dagli utenti.

Poiché il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 39/2002, ha affidato all'Agenzia il compito di verificare le modalità di erogazione dei servizi nei confronti dei soggetti gestori definiti dai rispettivi contratti di servizio, definendo gli standard di qualità e il loro monitoraggio, è opportuno introdurre un apposito capoverso in seno all'art. 10 che individui l'Agenzia come organismo terzo ed indipendente incaricato di effettuare le attività di monitoraggio della qualità erogata e percepita relative al contratto.

In via indiretta va annoverato tra gli strumenti di controllo operativo previsti nella bozza di Contratto anche il cosiddetto "Modello Organizzativo e di Gestione" di cui al D.Lgs. 231/01 (art. 14), ovvero la presenza di un adeguato sistema di controllo interno alla società idoneo a prevenire e/o individuare la commissione di taluni reati contro la pubblica amministrazione da parte di proprio personale, a vantaggio o favore della società stessa.

## ***2.7 Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio***

Non è stato previsto nel Contratto alcun obbligo particolare di rendicontazione periodica economico-gestionale nei confronti dei soggetti deputati istituzionalmente al controllo e monitoraggio, se non quello sancito dal Codice Civile.

Si ricorda che la Roma Multiservizi è soggetta al controllo societario indiretto da parte del Comune (che possiede il 15% delle azioni) attraverso la società AMA s.p.a. (che detiene il 36% delle azioni). Tale assetto societario fa sì che la Roma Multiservizi, per il tramite di AMA, sia destinataria degli obblighi previsti dalla Deliberazione C.C. n. 5/2004, nonché delle future modifiche statutarie in materia di revisione e razionalizzazione della *governance* del gruppo Comune di Roma.

Oltre a ciò, giova rammentare che, conformemente al contenuto delle linee guida indicate nella deliberazione C.C. n. 159/99, è opportuno prevedere introdurre l'obbligo di una adeguata rendicontazione quadrimestrale delle attività.

## **2.8 Modalità di modificazione del contratto**

L'argomento è trattato all'art. 21 (Modifiche). Il Contratto prevede l'eventuale aggiornamento annuale delle quantità oggetto dei singoli servizi, con la facoltà da parte dei singoli Dipartimenti, nel caso di diminuzione dell'importo contrattuale entro il 20%, di affidare alla società altri incarichi di pari importo.

Come già osservato dalla disciolta Autorità nel citato parere, con tale formulazione si rischia che l'importo contrattuale si trasformi in un vero e proprio minimo garantito per l'intero triennio. Tale concetto non corrisponde a quanto dichiarato nelle premesse in ordine all'autonomia gestionale e capacità di svolgere incombenze soggette al naturale rischio di impresa proprie della società.

## **2.9 Garanzie prestate dall'erogatore**

L'argomento è trattato all'art. 20 (Assicurazioni). Il Contratto prevede la prestazione di una idonea garanzia sotto forma di deposito cauzionale in misura pari al 5% del corrispettivo stabilito.

## **2.10 Previsione di revoca. Risoluzione e recesso**

Il Contratto prevede all'art. 26 la possibilità di recesso, ai sensi dell'art. 1456 C.C., in caso di reiterate inadempienze degli obblighi contrattuali che comportano l'irrogazione di sanzioni per un ammontare pari al 20% dell'importo iscritto a contratto. Al fine di cautelare maggiormente il Comune di Roma nei confronti del ritardato/mancato adempimento degli obblighi contrattuali, si suggerisce di abbassare il limite massimo delle penali applicabili al 10% dell'importo contrattuale, come avviene per gli appalti di opere pubbliche<sup>2</sup>. Inoltre il limite contrattuale dovrà essere identificato avendo a riferimento non già l'importo complessivo ma quello dei singoli servizi economicamente determinati a cui le penali si riferiscono.

## **2.11 Sanzioni e penalità**

L'argomento è trattato in via generale all'art. 8 (Erogazione del corrispettivo), all'art. 12 (Inadempienze) ed all'art. 13 (Sanzioni e penalità), mentre il dettaglio tecnico/economico relativo alle inadempienze è riportato nell'ambito dei singoli disciplinari.

E' prevista la facoltà per l'Amministrazione di chiedere prestazioni di servizio aggiuntive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati, incrementato dall'entità delle penali comminate.

L'esame dei disciplinari tecnici relativi a ciascun servizio erogato evidenzia una puntuale e minuziosa elencazione di tutte le fattispecie di possibili omissioni ed irregolarità soggette,

---

<sup>2</sup> Articoli 117 e 119 del Decreto del Presidente della Repubblica del 21 dicembre 1999, n. 554 - "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni."

previa contestazione scritta da parte dei deputati al controllo, alla potenziale applicazione di penalità.

A parere dell’Agenzia, oltre alla previsione di penalità per singole inadempienze contrattuali, andrebbero previste adeguate detrazioni proporzionali al grado di scostamento dei risultati globalmente conseguiti rispetto agli obiettivi fissati.

### **2.12 Modalità di risoluzione delle controversie**

L’argomento è trattato all’art. 25 (Controversie). Per la definizione delle controversie che dovessero insorgere nella interpretazione o nella esecuzione del contratto e dei singoli disciplinari tecnici, lo schema ne affida la competenza in prima istanza alla citata Commissione di Vigilanza e in seconda istanza al Foro di Roma. L’Agenzia raccomanda invece il ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato alternativi al ricorso al giudice.

### **2.13 Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi**

L’argomento è trattato all’art. 14 (Carta dei servizi, modello organizzativo D.Lgs. 231/01 e bilancio sociale), all’art. 16 (Procedure per il reclamo) ed all’art.17 (Rimedi) del Contratto.

Per quanto concerne i reclami, il Contratto prevede la possibilità di inviare segnalazioni esclusivamente attraverso la posta ordinaria, il fax e il sito Internet aziendale. Si rileva la necessità di includere anche il canale telefonico cui demandare altresì le attività di informazioni di primo livello. A tal proposito si suggerisce la possibilità di istituire un apposito collegamento con il Servizio ChiamaRoma 060606.

L’attività di gestione delle segnalazioni è demandata, a norma dell’art. 17 (rimedi), all’Ufficio relazioni esterne, la cui attività “è regolamentata da apposita procedura interna”. In mancanza di ulteriori specifiche su tale “procedura”, si consiglia di renderla conforme alla norma UNI 10600 sui reclami. Inoltre si sottolinea la necessità che sia presente l’indicazione dei tempi entro i quali la Multiservizi è tenuta a fornire una risposta alle segnalazioni stesse nonché delle relative sanzioni in caso di ritardo

Per quanto riguarda la Carta dei servizi, il Contratto contiene l’impegno di Multiservizi – di concerto con il Comune di Roma - a predisporre la Carta dei servizi entro 90 giorni dalla sottoscrizione del contratto stesso, indicando come contenuti solamente i classici principi fondamentali di erogazione del servizio (continuità, efficienza – efficacia, eguaglianza, partecipazione). Si ravvisa la necessità di prevedere, accanto a questa scarna elencazione, anche una descrizione sufficientemente dettagliata dei servizi offerti unitamente ai relativi standard di qualità, tanto più che il richiamato articolo 14 prevede che “*la gestione tecnico – organizzativa dei servizi seguirà i criteri e le specifiche previste [...] nella **Carta dei servizi** [grassetto nel testo]*”.

Non sono inoltre previste sanzioni in caso di ritardo o mancata redazione della carta dei servizi, né per inadempienza agli standard. Come più volte ricordato in precedenti pareri, si sottolinea la necessità di introdurre clausole di penalità che sanzionino sia il mancato adempimento che il mancato rispetto del contenuto che costituisce obbligo contrattuale essenziale per l’azienda che eroga il servizio.

Si osserva infine che il contratto non prevede la pubblicazione della Carta dei servizi congiuntamente alla sua approvazione. Tale ritardo risulta incomprensibile se si considera

che l'esperienza maturata dalla Multiservizi dal momento della sua costituzione ne avrebbe consentito agevolmente la redazione in tempo utile.

#### **2.14 Obblighi informativi nei confronti degli utenti**

Per quanto riguarda gli obblighi informativi l'art. 16 (Procedure per il reclamo) prevede per i cittadini *“il diritto di accesso alle informazioni in possesso del soggetto erogatore secondo le modalità disciplinate dalla Legge 241/90”*. Si sarebbero tuttavia dovute prevedere, al fine di rafforzare i diritti dei cittadini, le seguenti indicazioni:

1. periodicità e contenuto delle informazioni da comunicare agli utenti. Ad esempio l'affissione, in ogni singolo locale dei plessi scolastici o nelle aree di verde urbano nelle quali la Multiservizi debba svolgere servizi, di un prospetto indicante le modalità degli interventi e la loro frequenza così come previsti dal contratto. L'attuazione di tale prescrizione farebbe partecipare in una positiva attività di controllo e verifica anche l'utenza destinataria del servizio.
2. canali informativi da impiegare;
3. standard di qualità del servizio di informazione;
4. penali in caso di inadempienze.

### **3 Conclusioni e Raccomandazioni**

Alla luce dei rilievi mossi al contenuto del Contratto di servizio nelle pagine precedenti, l'Agenzia raccomanda che prima dell'approvazione dello stesso vengano definiti i seguenti elementi:

1. maggiore specificazione della dimensione dei servizi erogati in termini di numero interventi, ore lavorate, superfici coperte e tipologie di prestazioni previste per alcuni servizi, anche ai fini della determinazione dei corrispettivi;
2. maggiore specificazione dei criteri per la determinazione dei corrispettivi, con particolare riguardo ai costi unitari per alcuni servizi;
3. indicazione dei livelli qualitativi di miglioramento del servizio;
4. adozione di adeguati meccanismi di incentivazione della produttività e della qualità;
5. adozione della Carta dei servizi contenente una descrizione sufficientemente dettagliata dei servizi offerti unitamente ai relativi standard di qualità e livelli di miglioramento;
6. definizione di sanzioni in caso di mancata o ritardata adozione della Carta dei servizi o di sua non conformità agli impegni sottoscritti nel Contratto di servizio. I livelli qualitativi enunciati nella Carta potranno essere solo migliorativi di quelli contenuti nel Contratto e mai inferiori;
7. soppressione delle funzioni di risoluzione delle controversie in capo alla Commissione di vigilanza;
8. individuazione dell'Agenzia come l'organo deputato ad effettuare le attività di monitoraggio della qualità erogata e/o percepita relative al Contratto;

9. rendicontazione quadrimestrale delle attività;
10. previsione di penali in forma di adeguate detrazioni proporzionali al grado di scostamento dei risultati globalmente conseguiti rispetto agli obiettivi fissati;
11. riduzione del limite massimo delle penali applicabili al 10% dell'importo contrattuale, relativo però a ciascun servizio;
12. adozione di meccanismi di conciliazione e arbitrato alternativi al ricorso al giudice
13. facilitazione delle modalità di inoltro dei reclami con l'attivazione del canale telefonico, anche in collegamento con il Servizio ChiamaRoma 060606;
14. uniformazione dell'attività dell'Ufficio relazioni esterne del gestore alle norme UNI 10600 sui reclami;
15. pubblicizzazione degli obblighi informativi nei confronti degli utenti in base alle indicazioni dell'Agenzia.

**Tav. 1 I contenuti minimi dei Contratti di servizio fra il Comune di Roma e la Roma Multiservizi s.p.a. – periodo 2005-2007**

Contenuti minimi previsti dall'Agenzia	Riferimenti nel Contratto di servizio	Rilievi dell'Agenzia
1. Periodo di validità	Durata triennale (2005-2007)	Nessuno
2. Programma di esercizio e obiettivi quantitativi	Elencazione sufficientemente dettagliata della dimensione dei servizi erogati	Maggiore specificazione della dimensione dei servizi erogati, anche al fine della determinazione dei corrispettivi
3. Oneri finanziari a carico del Comune	Per alcuni servizi manca nei documenti allegati al Contratto (Disciplinari e Tariffari) la specificazione dei parametri rilevanti ai fini della ricostruzione del loro ammontare	Maggiore specificazione dei criteri per la determinazione dei corrispettivi
4. Definizione della struttura tariffaria	NON APPLICABILE	
5. Livelli qualitativi del servizio	Non sono indicati i livelli dei servizi da garantire ed i connessi strumenti di verifica, come pure gli standard qualitativi e gli obiettivi di miglioramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indicazione dei livelli qualitativi di miglioramento del servizio</li> <li>▪ Adozione di adeguati meccanismi di incentivazione della produttività e della qualità;</li> </ul>
6. Strumenti di controllo operativo	Previsione di una Commissione mista di vigilanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Soppressione delle funzioni di risoluzione delle controversie in capo alla Commissione di vigilanza</li> <li>▪ Individuazione dell'Agenzia come l'organo deputato ad effettuare le attività di monitoraggio della qualità erogata e/o percepita relative al Contratto</li> </ul>
7. Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio	Nessuna previsione specifica	Obbligo di rendicontazione quadrimestrale
8. Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione	Aggiornamento annuale delle quantità. Possibilità di affidare ulteriori servizi entro l'importo contrattuale nel caso di diminuzione delle quantità inizialmente previste.	Rischio di trasformare l'importo contrattuale in un minimo garantito
9. Garanzie prestate dall'erogatore	Deposito cauzionale del 5%	Nessuno
10. Previsione di revoca	Prevista revoca in caso di reiterate inadempienze le cui sanzioni superino il 20% dell'importo globale complessivo.	Abbassare il limite al 10%, relativamente all'importo di ogni singolo servizio
11. Sanzioni e penalità	Dettagliata previsione di penalità per singole e specifiche inadempienze contrattuali	Ulteriore previsione di penali in forma di adeguate detrazioni proporzionali al grado di scostamento dei risultati globalmente conseguiti rispetto agli obiettivi fissati
12. Modalità di risoluzione delle controversie	Previsto il ricorso alle sole vie giurisdizionali.	Adozione di meccanismi di conciliazione e arbitrato alternativi al ricorso al giudice
13. Garanzie a tutela degli utenti (Carta dei servizi)	Prevista la predisposizione entro 90 giorni dalla stipula del contratto. Nessuna sanzione o penale per inadempienza. Assenza di indicazioni sul contenuto eccetto l'enunciazione dei principi fondamentali di erogazione del servizio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adozione della Carta dei servizi contenente una descrizione sufficientemente dettagliata dei servizi offerti unitamente ai relativi standard di qualità e livelli di miglioramento;</li> <li>▪ Definizione di sanzioni in caso di mancata o ritardata adozione della Carta dei servizi o di sua non conformità agli impegni sottoscritti nel Contratto di servizio. I livelli qualitativi enunciati nella Carta potranno essere solo migliorativi di quelli contenuti nel Contratto e mai inferiori</li> <li>▪ Facilitazione delle modalità di inoltro dei reclami con l'attivazione del canale telefonico, anche in collegamento con il Servizio ChiamaRoma 060606;</li> <li>▪ Uniformazione dell'attività dell'Ufficio relazioni esterne del gestore alle norme UNI 10600 sui reclami</li> </ul>
14. Obblighi informativi verso gli utenti	Solo possibilità di accesso alle informazioni ai sensi della L. 241/90.	Pubblicizzazione degli obblighi informativi nei confronti degli utenti in base alle indicazioni dell'Agenzia

**Bernardo Pizzetti**

*Presidente*

**Federico Colosi**

*Vice Presidente*

**Sergio Migliorini**

*Consigliere*

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma  
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212  
[www.agenzia.roma.it](http://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*

Agenzia