



**PARERE  
SULLA COSTITUZIONE DI  
“ROMA CAPITALE HOLDING S.P.A.”**

*Giugno 2011*

Agenzia

**L'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITA'**  
**DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**  
**DEL COMUNE DI ROMA**

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata dalla deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, che ha attribuito all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (di seguito, Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte;

VISTA la decisione della Giunta Capitolina n. 20 del 1 aprile 2011 "Piano di riassetto delle partecipazioni societarie di Roma Capitale";

VISTO l'art. 13 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale", coordinato con la legge di conversione 4 agosto 2006, n. 248;

VISTO l'art. 3, comma 27, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 "Finanziaria 2008";

VISTO il D.L. 31 maggio 2010, n. 78;

VISTO l'art. 23-bis della legge n. 133/2008 di conversione del D.L. n. 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, così come modificato dall'art.15 comma 1 della legge n. 166/2009 di conversione del D.L. n.135/2009 (di seguito, art. 23-bis);

VISTO l'esito del referendum abrogativo del 12-13 giugno 2011 riguardante l'art.23-bis.

**CONSIDERATO**

che l'eventuale costituzione da parte dell'Assemblea Capitolina di Roma Capitale di "Roma Capitale Holding S.p.A." potrebbe incidere sia sui poteri di indirizzo e controllo dell'Assemblea Capitolina in materia di servizi pubblici locali, sia su funzioni e compiti affidati all'Agenzia, nonché sulla legittimazione delle società partecipate dalla  *Holding*  a stipulare i contratti di servizio con Roma Capitale;

**RITENUTO**

che, per economia di trattazione, le considerazioni di seguito svolte in merito alle implicazioni derivanti dall'art. 23-bis sulla costituzione della Holding sono state mantenute;

Tutto ciò premesso

## DELIBERA

di formulare il seguente parere in merito alla decisione della Giunta Capitolina n. 20 del 1 aprile 2011 “Piano di riassetto delle partecipazioni societarie di Roma Capitale”.

## PARERE

Il presente parere riguarda la costituzione da parte di Roma Capitale della Società per azioni “Roma Capitale Holding S.p.A.” e si propone di approfondire i seguenti aspetti:

- a. problematiche conseguenti alla costituzione della suddetta  *Holding* , destinata ad operare come titolare delle partecipazioni societarie fino ad ora spettanti a Roma Capitale: l'analisi sul punto si basa sull'esame e sulla valutazione della normativa vigente e dello schema di statuto della  *Holding*  medesima;
- b. rapporti tra la costituzione della  *Holding*  e l'art. 13 del Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;
- c. rapporti tra la costituzione della  *Holding*  e l'art. 3, comma 27, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- d. incidenza della costituzione della  *Holding*  sia rispetto alla disciplina dei conferimenti della gestione dei servizi in via ordinaria, sia rispetto alla disciplina del regime transitorio degli affidamenti (in base alle previsioni dell'art. 23  *bis*  del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, e successive modifiche);
- e. incidenza della costituzione della  *Holding*  sui poteri di indirizzo e controllo del Consiglio comunale e sui poteri spettanti all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma;
- f. legittimazione delle società partecipate dalla  *Holding*  a stipulare i contratti di servizio con Roma Capitale.

### 1. La *Holding* e il suo statuto

La costituzione di “Roma Capitale Holding S.p.A.” è prevista da uno Schema di deliberazione che dovrà essere adottato dall'Assemblea capitolina in attuazione di una previsione normativa contenuta nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, secondo la quale il Comune di Roma, per garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, può adottare apposite misure. Esse sono finalizzate, tra l'altro, alla: “*razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dal Comune di Roma con lo scopo di pervenire, con esclusione delle società quotate nei mercati regolamentati, ad una riduzione delle società in essere, concentrandone i compiti e le funzioni, e riduzione dei componenti degli organi di amministrazione e controllo*” (art. 14, comma 16, lett. c); e alla: “*adozione di pratiche di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi di pertinenza comunale e delle società partecipate dal Comune di Roma*” (art. 14, comma 16, lett. b).

Il suddetto Schema di deliberazione, al fine di razionalizzare le partecipazioni societarie di Roma Capitale, parte da un'analisi e da una classificazione delle società esistenti.

Vengono individuate tre categorie di società:

- a) società che erogano servizi di interesse generale;
- b) società che svolgono servizi strumentali strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali di Roma capitale;
- c) altre società.

La prima categoria (società per servizi di interesse generale) ricomprende le società che erogano servizi pubblici locali prestati direttamente agli utenti, quali AMA S.p.A. o ATAC S.p.A. La seconda categoria (società per servizi strumentali) include le società che prestano servizi direttamente in favore di Roma Capitale e non degli utenti, come, ad esempio, Aequa Roma S.p.A., o Zètema Progetto Cultura S.r.l. La terza categoria è residuale.

Lo Schema di delibera menzionato prevede che Roma Capitale mantenga le proprie partecipazioni azionarie nelle prime due categorie di società e le dismetta nelle società della terza categoria: ciò in attuazione dell'art. 3, comma 27, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), che vieta alle amministrazioni pubbliche, anche locali, di assumere e di mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi *“non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”* (permettendo, dunque, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni ove sussista il nesso necessario con i fini istituzionali) e consente comunque di costituire società che producono servizi di interesse generale (ammettendo a maggior ragione, quindi, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni in queste società).

Per l'assunzione e la gestione delle partecipazioni azionarie, che Roma Capitale mantiene, lo Schema di deliberazione costituisce la Società *“Roma Capitale Holding S.p.A.”*, con socio unico sarà Roma Capitale. Alla  *Holding* saranno trasferite le partecipazioni societarie già spettanti all'amministrazione capitolina. Oltre a ciò, si prevede che la nuova  *Holding* potrà anche esercitare in via accentrata servizi generali e funzioni strumentali in favore delle società partecipate, come acquisti comuni o servizi legali. Il medesimo Schema di deliberazione sottolinea che l'oggetto sociale della  *Holding* consiste in *“attività di produzione di servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali di Roma Capitale”* (punto 10).

Lo schema di statuto della  *Holding* precisa, quanto all'oggetto sociale, che *“Roma Capitale Holding S.p.A.”* è *“strumento organizzativo di Roma Capitale”*, tramite il quale l'amministrazione partecipa alle società controllate (art. 4.1). Inoltre, lo schema di statuto chiarisce che la  *Holding* fornisce a Roma Capitale *“servizi di supporto e consulenza”* finalizzati all'esercizio da parte dell'amministrazione delle proprie *“prerogative di legge e dell'attività di direzione e coordinamento”*; in particolare, la  *Holding* è chiamata alla *“attuazione degli indirizzi e delle linee guida di Roma Capitale ai fini dell'esercizio di funzioni di direzione e coordinamento anche patrimoniale, finanziario, amministrativo, tecnico e organizzativo delle società e/o enti partecipati”* (art. 4.2). Si prevede anche *“l'esercizio in via accentrata di servizi generali e di funzioni strumentali*

*all'attività delle società e/o enti partecipati a favore e beneficio degli stessi, eventualmente anche con funzioni di stazione appaltante*" (ancora l'art. 4.2).

Per quel che riguarda la *governance*, lo schema di statuto conferma che socio unico della  *Holding* è Roma Capitale, che, ai sensi dell'art. 2449 cod. civ., nomina e revoca i consiglieri di amministrazione e i componenti del collegio sindacale (artt. 1.2, 16.2 e 23.2).

Quanto ai rapporti tra Roma Capitale e la  *Holding*, lo schema di statuto prevede che vi sia un "*controllo analogo*" di Roma Capitale sulla società, dunque lo stesso tipo di rapporto che corre attualmente tra l'amministrazione capitolina e le società *in house*. Ai fini dell'esercizio del controllo analogo, lo schema pone in capo all'assemblea della  *Holding* il potere di autorizzare preventivamente la costituzione di società, gli acquisti e le alienazioni di immobili, impianti e/o aziende e/o rami d'azienda, l'emissione di strumenti finanziari e le acquisizioni o dismissioni di partecipazioni (art. 15, lett. f).

Ne risulta, in definitiva, che la  *Holding* è sottoposta al controllo esclusivo e penetrante di Roma Capitale, ne attua gli "*indirizzi*" e le "*linee guida*" ai fini della direzione e del coordinamento delle società partecipate, fornisce ad essa altri servizi strumentali. Il controllo sulle società partecipate resta nella titolarità di Roma Capitale, che lo esercita tramite la  *Holding*: non vi è, dunque, cambio di controllo sulle società medesime; l'operazione non dà luogo ad una concentrazione fra imprese e non va notificata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

## **2. Il rispetto dell'art. 13 del Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, e dell'art. 3, comma 27, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244**

Occorre verificare, innanzitutto, se la costituzione della  *Holding* rispetti le previsioni dell'art. 13 del Decreto-legge n. 223/2006. Tale norma stabilisce, tra l'altro, che le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali "*per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività*", non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretti né con gara, e "*non possono partecipare ad altre società o enti aventi sede nel territorio nazionale*". Sono escluse dal divieto le società che gestiscono "*servizi pubblici locali*" o "*servizi di committenza*" o di "*centrali di committenza*" a supporto di amministrazioni aggiudicatrici di cui al codice dei contratti pubblici (varato con Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163). Sono anche escluse le "*società che svolgono l'attività di intermediazione finanziaria*" prevista dal testo unico bancario (di cui al Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385).

Come si è visto, "Roma Capitale Holding S.p.A." è qualificata espressamente come società di servizi strumentali (punto 10 dello Schema di deliberazione citato). Può, dunque, detenere partecipazioni in altre società, perseguendo il suo oggetto sociale di  *Holding*, soltanto se per essa può valere l'esclusione dal divieto di partecipare ad altre società prevista dall'art. 13 citato.

In effetti, la  *Holding* può reputarsi inclusa nella categoria dei soggetti che svolgono attività di intermediazione finanziaria di cui all'art. 113 del testo unico bancario. Si tratta dei soggetti che esercitano intermediazione finanziaria "*non nei confronti del pubblico*".

Tra le attività di intermediazione finanziaria è prevista la “*assunzione di partecipazioni*” (art. 106, comma 1, del testo unico bancario). È questa l’attività principale della  *Holding*. Tale attività può essere esercitata “*nei confronti del pubblico*”, quando l’intermediario tratta direttamente con i terzi, con carattere di professionalità (si veda il Decreto ministeriale 6 luglio 1994, sull’interpretazione dell’art. 106 del testo unico); in tal caso l’intermediario, di regola, deve svolgere “*esclusivamente*” attività finanziarie (art. 106, commi 1 e 2). L’attività di assunzione di partecipazioni può anche essere svolta “*non nei confronti del pubblico*”; e, in tale ipotesi, essa va esercitata “*in via prevalente*”. Questo è il caso di “Roma Capitale Holding S.p.A.”, che, come attività prevalente, assume partecipazioni in nome e per conto di Roma Capitale e ha rapporti diretti non con i terzi, ma con l’amministrazione capitolina. Se ne trova conferma nell’art. 4.4 dello schema di statuto della  *Holding*, secondo cui è escluso che quest’ultima possa operare “*nei confronti del pubblico*”.

La differenza tra le due categorie di intermediari è che quello che opera “*nei confronti del pubblico*” è iscritto nell’elenco tenuto dalla Unità di Informazione Finanziaria presso la Banca d’Italia ed è sottoposto a controlli particolarmente penetranti; mentre l’intermediario che opera “*non nei confronti del pubblico*” è iscritto in un’apposita sezione dell’elenco e non è soggetto a controlli altrettanto rigorosi.

Per di più, la  *Holding* svolge, in via secondaria, altri servizi strumentali in favore delle società partecipate, come i servizi di stazione appaltante. Il che può farla ascrivere alle società che forniscono “*servizi di committenza*”, escluse in virtù dell’art. 13 dal divieto di partecipare ad altre società.

Può ragionevolmente ritenersi, dunque, che la costituzione della  *Holding* rispetti l’art. 13 citato: essa può legittimamente assumere e gestire partecipazioni azionarie delle società già facenti capo a Roma Capitale, in quanto è società di intermediazione finanziaria, che svolge anche servizi di committenza e, come tale, è esclusa dal menzionato divieto di partecipare ad altre società.

Occorre ora verificare se la costituzione della  *Holding* rispetti le previsioni dell’art. 3, comma 27, della Legge n. 244/2007. Tale disposizione stabilisce che le amministrazioni pubbliche, anche locali, “*non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*”.

Nel caso in esame, Roma Capitale si avvia a costituire una  *Holding* che svolge attività di produzione di servizi strumentali “*strettamente necessarie*” per il perseguimento dei propri fini istituzionali: sono, infatti, da considerare indispensabili – e sono anche esplicitamente previste dall’art. 14, comma 16, del Decreto-legge n. 78/2010, ai fini della garanzia dell’equilibrio economico-finanziario del Comune di Roma – sia le attività di assunzione e gestione delle partecipazioni azionarie, sia quelle relative alla centralizzazione dell’acquisto di beni e di servizi, entrambe finalizzate alla razionalizzazione organizzativa e finanziaria. Può ritenersi, dunque, che anche il citato art. 3, comma 27, sia rispettato.

### **3. La *Holding* e la disciplina ordinaria e transitoria sugli affidamenti dei servizi locali**

Si può passare ad analizzare l'incidenza della costituzione di "Roma Capitale Holding S.p.A." sia riguardo alla disciplina dei conferimenti della gestione dei servizi locali in via ordinaria, sia riguardo al regime transitorio degli affidamenti, in base alle previsioni contenute nell'art. 23-bis.

Va precisato, innanzitutto, che la disciplina sugli affidamenti dettata dall'art. 23-bis si applica soltanto ai "servizi pubblici locali di rilevanza economica", cioè ai servizi di interesse economico generale che sono erogati direttamente a favore degli utenti.

Per tali servizi pubblici locali, l'art. 23-bis prevede, in via ordinaria, tre tipi di affidamento: a) a favore di imprese private individuate mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea; b) a società con partecipazione mista, pubblica e privata, a condizione che la selezione del socio privato avvenga con procedure competitive ad evidenza pubblica che abbiano ad oggetto sia la qualità di socio, sia l'attribuzione ad esso di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, e che al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento; c) in via derogatoria, e per situazioni eccezionali, legate a particolari caratteristiche del contesto territoriale che non consentono un efficace ricorso al mercato, l'affidamento può essere disposto a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbiano i requisiti per la cosiddetta gestione "in house" (in particolare, il "controllo analogo" dell'ente locale sulla società, assimilabile cioè al controllo esercitato dall'ente locale sui propri uffici; e la prevalenza dell'attività svolta dalla società a favore dell'ente, o degli enti che la controllano) (art. 23-bis, commi 2 e 3).

È da aggiungere che la scelta della soluzione "in house" deve essere motivata adeguatamente e specificamente, sulla base di un'apposita "analisi del mercato" ed è soggetta al parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 4).

L'art. 23-bis, inoltre, detta una disciplina transitoria degli affidamenti, che prevede, fra l'altro, la cessazione anticipata di taluni tipi di contratti (comma 8).

Detto questo sul piano della normativa, si deve considerare, in primo luogo, il rapporto fra Roma Capitale e la  *Holding*, e l'affidamento diretto a quest'ultima dei servizi che sarà chiamata a svolgere: affidamento che viene disposto "in house". I servizi affidati alla  *Holding*, come si è visto, non sono *servizi pubblici locali* erogati direttamente agli utenti, ma *servizi strumentali* – finanziari e di altra natura – prestati direttamente a favore dell'amministrazione capitolina.

Ne consegue che non si applicano i limiti previsti dall'art. 23-bis, i quali riguardano esclusivamente gli affidamenti di servizi pubblici locali. Valgono gli ordinari limiti – derivati dal diritto dell'Unione europea – concernenti gli affidamenti "in house". La società affidataria deve essere a capitale interamente pubblico; vi deve essere "controllo analogo" di Roma Capitale sulla  *Holding*; l'attività svolta da quest'ultima a favore di Roma Capitale deve essere connotata dalla "prevalenza". Ma non trovano applicazione i vincoli più stringenti dell'art. 23-bis: l'assoluta eccezionalità della soluzione "in house"; la motivazione rafforzata e corredata dall'apposita "analisi del mercato"; il parere dell'Autorità di concorrenza. Sotto questo profilo, si può ritenere che l'affidamento diretto "in house" alla  *Holding*, per come viene prospettato, rispetti tutti i requisiti richiesti.

Va ora esaminata l'incidenza della costituzione della  *Holding*  sulla disciplina, di cui all'art. 23-*bis*, degli affidamenti di cui sono titolari le società partecipate dalla  *Holding*  medesima. È da ritenere che la costituzione della  *Holding*  lasci immutata tale disciplina.

Quest'ultima, per quel che si è detto, vale esclusivamente per le società partecipate che svolgono "*servizi pubblici locali di rilevanza economica*" (come ATAC S.p.A., o AMA S.p.A., o ACEA ATO2 S.p.A.). Si escludono le società di servizi pubblici locali non di rilevanza economica, che sembrano non essere presenti nell'attuale quadro delle partecipazioni, e le società di servizi strumentali (come Roma Metropolitane S.r.l., o Aequa Roma S.p.A.).

Si può cominciare dalla disciplina transitoria. In base ad essa, gli affidamenti diretti "*in house*", in essere al 22 agosto 2008, cessano il 31 dicembre 2011, o alla scadenza prevista dal contratto se vi sia cessione a privati di almeno il 40 per cento del capitale (art. 23-*bis*, comma 8, lett. a). È il caso, ad esempio, degli affidamenti a società quali AMA S.p.A. e ATAC S.p.A. Se vi fosse intenzione di cedere a privati, l'operazione potrebbe essere realizzata da Roma Capitale prima della costituzione formale della  *Holding* , ovvero, dopo la costituzione, dalla  *Holding*  medesima sulla base di una determinazione di Roma Capitale.

Gli affidamenti a società miste cessano il 31 dicembre 2011 se la selezione del socio privato è avvenuta senza procedura competitiva ad evidenza pubblica o con tale procedura, che non abbia avuto però ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione ad esso dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio (art. 23-*bis*, comma 8, lett. b).

Se vi sia stata regolare procedura competitiva ad evidenza pubblica, sia per la qualità di socio che per l'attribuzione dei compiti operativi, l'affidamento a società mista prosegue fino alla scadenza prevista nel contratto di servizio (art. 23-*bis*, comma 8, lett. c).

Per le società a partecipazione pubblica quotate in borsa al 1 ottobre 2003 (è il caso di ACEA S.p.A.), l'affidamento cessa alla scadenza contrattuale, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca ad una quota non superiore al 40 per cento entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30 per cento entro il 31 dicembre 2015. Se tali riduzioni non si verificano, gli affidamenti cessano, rispettivamente, il 30 giugno 2013 o al 31 dicembre 2015 (art. 23-*bis*, comma 8, lett. d).

Scaduti gli affidamenti, valgono le norme ordinarie sulle procedure di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui si è già parlato: procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento a imprese private; procedure competitive ad evidenza pubblica per l'affidamento a società miste, che abbiano ad oggetto sia la qualità di socio che l'attribuzione ad esso dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio; procedure derogatorie e del tutto eccezionali per l'affidamento diretto "*in house*".

Una disciplina particolare è dettata dal comma 9 dell'art. 23-*bis*, secondo cui le società – le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante – che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamenti diretti o mediante società mista, "*non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pub-*

*blici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da esse controllate o partecipate, né partecipando a gare”.*

Tale disciplina si applica ad imprese che gestiscono servizi pubblici locali a favore degli utenti: essa non trova applicazione, dunque, a “Roma Capitale Holding S.p.A.”, la quale svolge servizi di tipo strumentale a favore dell’amministrazione capitolina. La disciplina vale per le sole società operative che erogano servizi pubblici locali in affidamento diretto (come AMA S.p.A., o ATAC S.p.A.), ovvero mediante società mista (come Centro Agroalimentare Romano S.c.p.a. o Centro Ingrosso Fiori S.p.A.). Tali società non possono svolgere ulteriori servizi pubblici locali, né altri servizi o attività per enti diversi da Roma Capitale, tanto in affidamento diretto che con gara.

Il divieto di fornire attività diverse dai servizi pubblici locali vale anche se le società suddette operano “*tramite loro controllanti*”. Questa previsione sembra poter riguardare “Roma Capitale Holding S.p.A.”. Va però precisato che la  *Holding* presta i suoi servizi strumentali non come “*tramite*” delle società operative, ma in via diretta e in attuazione del proprio statuto. In ogni caso, non vi è alcuna violazione del divieto normativo, poiché nello schema di statuto si prevede che i servizi strumentali siano forniti dalla  *Holding* solo a favore di Roma Capitale, ovvero delle stesse società operative, non ad “*altri enti pubblici o privati*”, che sono oggetto del divieto medesimo.

Rimane da definire chi deciderà e gestirà le procedure di affidamento di servizi pubblici locali di rilevanza economica. In base alla schema di statuto, la  *Holding* può anche operare come stazione appaltante a favore delle società partecipate. Questa previsione riguarda però gli appalti – di lavori, servizi o forniture – aggiudicati da tali società per il loro funzionamento. Il problema che qui si pone è diverso e riguarda gli affidamenti di servizi pubblici che possono essere conferiti o alle società partecipate o ad altre imprese. Non può che spettare agli organi istituzionali di Roma Capitale la decisione su tali procedure di affidamento e la loro gestione, poiché le leggi espressamente stabiliscono che gli enti locali “*provvedono alla gestione dei servizi pubblici*”, riferendosi sia all’erogazione diretta da parte degli stessi enti locali, sia all’erogazione affidata ad apposite società (art. 112, comma 1, e 113, del testo unico sugli enti locali, varato con Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Lo stesso art. 23-*bis* stabilisce che sia l’“*ente affidante*” – che è l’ente locale – a scegliere la procedura più idonea per l’affidamento del servizio (comma 4).

Con l’abrogazione dell’art. 23-*bis* a seguito del referendum, non troverà applicazione il regime transitorio che si è analizzato sopra. Varranno le scadenze degli affidamenti previste nei contratti. Ai nuovi affidamenti si applicheranno, come ha chiarito la Corte costituzionale, i principi del diritto dell’Unione europea, che consentono maggiori spazi per il conferimento della gestione del servizio pubblico locale a società miste e a società “*in house*” (si veda Corte cost., sentenza n. 24 del 12 gennaio 2011).

#### **4. I poteri di indirizzo e di controllo di Roma Capitale e i poteri spettanti all’Agenzia per i servizi pubblici locali di Roma**

Spettano certamente a Roma Capitale i poteri di indirizzo e controllo sulla  *Holding*. Come si è visto, si prevede nello schema di statuto un “*controllo analogo*” dell’amministrazione capitolina sulla società: il che significa un controllo assimilabile a quello che l’amministrazione esercita sui propri uffici. Sul piano operativo, è l’assemblea della  *Holding*, il cui socio unico è Roma Capitale, che autorizza preventivamente le decisioni più rilevanti della  *Holding* stessa: dalla costituzione di società agli acquisti e alienazioni di immobili e di rami d’azienda, dall’emissione di strumenti finanziari alle acquisizioni o dismissioni di partecipazioni azionarie (art. 15, lett. f, dello schema di statuto).

Va poi valutato se permangano poteri di indirizzo e di controllo di Roma Capitale sulle società partecipate, anche dopo la costituzione della  *Holding*.

In proposito, lo schema di statuto prevede – lo si è già visto – che la  *Holding* fornisca all’amministrazione capitolina “*servizi di supporto e consulenza finalizzati all’esercizio da parte di Roma Capitale delle sue prerogative di legge e dell’attività di direzione e coordinamento*”; lo stesso schema dispone, inoltre, che la  *Holding* assicuri “*l’attuazione degli indirizzi e delle linee guida di Roma Capitale ai fini dell’esercizio di funzioni di direzione e coordinamento anche patrimoniale, finanziario, amministrativo, tecnico e organizzativo delle società e/o enti partecipati*” (art. 4.2).

Se ne può ricavare che la  *Holding* è uno strumento attuativo degli indirizzi degli organi istituzionali di Roma Capitale, anche con riferimento alla direzione e al coordinamento delle società partecipate. È da ritenere, dunque, che permanga in capo a Roma Capitale la titolarità dei poteri di indirizzo e di controllo sulle società partecipate, e che essi vengano esercitati tramite la  *Holding*.

Sul piano operativo, spetta all’assemblea della  *Holding*, il cui socio unico è Roma Capitale, autorizzare il consiglio di amministrazione – i cui componenti sono nominati e revocati da Roma Capitale – a deliberare in seno alle assemblee delle società partecipate sulle materie più rilevanti. L’influenza di Roma Capitale è maggiore, ovviamente, in ordine alle società partecipate “*in house*” (art. 15, lett. g-h, dello schema di statuto).

Quanto ai poteri dell’Agenzia per i servizi pubblici di Roma, essi sono individuati in apposite deliberazioni del Consiglio comunale. In particolare, la più recente deliberazione (n. 212 del 2007) attribuisce all’Agenzia funzioni di “*verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali, nonché di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio comunale, del Sindaco e della Giunta comunale*” (art. 1, comma 1). A tal fine, l’Agenzia svolge essenzialmente attività sia di verifica delle modalità di erogazione dei servizi pubblici, sia di definizione degli standard di qualità degli stessi servizi, sia di formulazione di pareri agli organi comunali (art. 4).

È chiaro che tali poteri e funzioni dell’Agenzia, sia di controllo che consultivi, persistono in ordine alle prestazioni erogate dalle società partecipate che gestiscono servizi pubblici locali. La costituzione della  *Holding*, da questo punto di vista, non incide su tali poteri. È da ritenere, con particolare riferimento alle funzioni consultive dell’Agenzia, che esse non vengano sostituite ma affiancate dai “*servizi di supporto e consulenza*” attribuiti a “Roma Capitale Holding S.p.A.” dallo schema di statuto (art. 4, comma 2). Infatti, questi ultimi “*servizi*” incidono esclusivamente su aspetti specifici legati all’attività di direzione e di coordinamento dell’amministrazione capitolina nei confronti delle società controllate,

mentre i pareri resi dall’Agenzia hanno oggetto diverso, riguardando le modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali.

## **5. Società partecipate e contratti di servizio**

Gli attuali contratti di servizio intercorrono fra l’amministrazione capitolina e le varie società operative partecipate. Ciò in conformità con le disposizioni contenute nell’art. 113, comma 11, del testo unico sugli enti locali, secondo cui i contratti di servizio regolano “*i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio*”, cioè con le società che operano direttamente sul mercato. Tali contratti stabiliscono, tra l’altro, le prestazioni che le società sono tenute ad erogare, le modalità di finanziamento e i tipi di controllo che spettano all’amministrazione.

Si può ritenere che l’attuale situazione resti immutata a seguito della costituzione della  *Holding*. Come si è visto, la titolarità dei poteri di direzione e di controllo sulle società partecipate continua ad essere in capo agli organi istituzionali di Roma Capitale. La  *Holding* è mero strumento d’esercizio di quei poteri, sotto l’indirizzo e la supervisione di Roma Capitale. È quest’ultima, non la  *Holding*, che può e deve sottoscrivere i contratti di servizio con le società operative, che restano a loro volta legittimate alla sottoscrizione dei contratti, poiché ad esse spetta di erogare materialmente le prestazioni che sono oggetto della disciplina contrattuale e sono fornite all’utenza o all’amministrazione, a seconda che si tratti di servizi pubblici locali o di servizi strumentali.

**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](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,  
successivamente modificata e integrata  
con Deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia