

**PARERE SULLA PROPOSTA N. 14/2015  
INDIRIZZI PROGRAMMATICI E LINEE GUIDA PER LA  
PREDISPOSIZIONE DEL NUOVO CONTRATTO DI  
SERVIZIO PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI  
E I SERVIZI DI IGIENE URBANA  
TRA ROMA CAPITALE E AMA S.P.A.**

*Febbraio 2015*

**Parere sulla proposta n. 14/2015 Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana tra Roma Capitale e Ama S.p.A. (Dec. G.C. del 30 dicembre 2014, n. 104).**

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

**VISTI:**

- la DCC 39/2002, così come modificata e integrata dalla DCC 212/2007, che ha attribuito all'Agencia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito, Agencia) funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti dell'Assemblea Capitolina, del Sindaco e della Giunta Capitolina, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte;
- la DCC 20/2007 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” che individua, tra l'altro, la procedura di approvazione e i contenuti minimi dei contratti di servizio;
- l'art. 3, comma 8, del D.Lgs. 156/2010;
- l'art. 16, comma 8, lett. g), e l'art. 36 dello Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013);
- l'art. 42, comma 2, lett. f), del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL);
- l'art. 2, comma 461, della L. 244/2007 (Finanziaria 2008);

**PREMESSO:**

- che con DCC 141/2000 è stata approvata la trasformazione dell'Azienda Speciale Ama in Società per azioni AMA S.p.A., di cui il Comune di Roma ha mantenuto e tuttora mantiene la proprietà dell'intero capitale sociale e cui è stata confermata la gestione dei servizi pubblici locali già affidati all'Azienda Speciale Ama, nonché la gestione dell'intero ciclo integrato dei rifiuti per quindici anni a far data dalla trasformazione della Società in S.p.A.;
- che, sulla base degli indirizzi approvati con DCC 159/1999, la Giunta Comunale ha approvato con DGC 33/2004 il Contratto di Servizio tra l'allora Comune di Roma (oggi Roma Capitale) e la Società AMA S.p.A., per gli anni

2003/2005, riguardante la regolazione dei rapporti fra le parti con riferimento alla gestione dei rifiuti urbani e i servizi di decoro ed igiene urbana;

- che con successivi e distinti provvedimenti della medesima Giunta Comunale sono stati poi prorogati nel tempo gli effetti del citato Contratto di Servizio, da ultimo, fino alla data del 31 marzo 2015 (DGCa 383/2014);
- che con DCC 105/2005 è stato approvato il Regolamento comunale per la gestione dei rifiuti urbani;
- che con DAC 1/2014 (Anagrafe pubblica relativa alla raccolta, al recupero, allo smaltimento e agli impianti dei rifiuti solidi urbani) l'Assemblea Capitolina ha approvato la pubblicazione semestrale dell'informativa relativa ai flussi, alle quantità e ai costi di gestione dei rifiuti urbani di Roma Capitale, dalla fase di raccolta fino alla destinazione finale;
- che con DAC 129/2014 (Indirizzi per l'avvio del percorso “verso rifiuti zero”) l'Assemblea capitolina ha deliberato, oltre agli obiettivi di raccolta, gestione e monitoraggio dei flussi di rifiuti, di “assumere ogni utile iniziativa nei confronti del Governo e del Parlamento per la piena attuazione di forme di gestione del servizio di igiene pubblica coerenti con gli esiti della consultazione referendaria svoltasi in data 12 e 13 giugno 2011 in materia di “Modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”;
- che con DGCa 194/2014 la Giunta Capitolina ha approvato un “piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale ex art. 16 del Decreto Legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68”;

#### CONSIDERATI:

- i pareri espressi dall'Agenzia in merito alle proposte di Linee guida per il rinnovo del contratto di servizio degli anni 2007 (323<sup>a</sup> Proposta di cui alla Dec. G.C. del 12/12/2007 n. 228) e 2009 (84<sup>a</sup> Proposta di cui alla Dec. G.C. del 4/6/2009 n. 44), in seguito non approvate in Consiglio Comunale;
- le segnalazioni dell'Agenzia sulle deliberazioni di approvazione dei Piani finanziari per gli anni 2009, 2010, 2011 e 2013 (SG03/2009, SG02/2010, SG04/2011 e SG01/2014);
- il parere espresso dall'Agenzia in merito alla 48<sup>a</sup> Proposta della Giunta Capitolina (Dec.G.C. del 30 aprile 2014, n. 29) “Approvazione del Piano finanziario 2014 e determinazione delle misure della tassa sui rifiuti (Ta.Ri.) per l'anno 2014”;
- il D.Lgs. 216/2010 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province);
- l'art. 1, comma 531, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), che stabilisce che “A decorrere dall'anno 2015 [...] è attribuito al comune di Roma un contributo di 110 milioni di euro annui quale concorso dello

Stato agli oneri che lo stesso comune sostiene in qualità di capitale della Repubblica.”;

- la Deliberazione 2/2015/PRSP adottata il 20 gennaio 2015 dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, in tema di affidamento in house, controllo analogo, stima e comparazione preventiva di qualità e costi offerti dal soggetto erogatore rispetto al mercato;
- la richiesta formale di espressione del parere di competenza ai sensi della DCC 20/2007 della proposta di deliberazione in oggetto, pervenuta alla scrivente Agenzia con nota prot. RC 1386 del 21/01/2015 del Segretariato Generale;

#### DELIBERA

di esprimere all’Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina, in ottemperanza ai compiti istituzionali attribuiti dal Consiglio Comunale con DCC 212/2007, il seguente parere sul contenuto della 14<sup>a</sup> Proposta della Giunta Capitolina (Dec. G.C. del 30 dicembre 2014 n. 104) “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana tra Roma Capitale e AMA S.p.A.” (in seguito, proposta):

Premesso che l’Allegato A – recante “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana tra Roma Capitale e Ama S.p.A.” – corrisponde formalmente e nella maggior parte dei contenuti alle indicazioni e alle finalità previste dalla DCC 20/2007, l’Agenzia esprime

#### PARERE FAVOREVOLE CON LE SEGUENTI OSSERVAZIONI

1. Novità e variazioni rispetto al contratto vigente
2. Affidamento del servizio
3. Sostenibilità economica del servizio
4. Durata e rinnovo del contratto
5. Incentivi e sanzioni
6. Organismo autonomo di monitoraggio e controllo

## **1. NOVITÀ E VARIAZIONI RISPETTO AL CONTRATTO VIGENTE**

Di seguito sono evidenziate le principali novità che la proposta in oggetto inserisce nelle linee guida rispetto al contratto attualmente vigente:

- Riferimento ai costi standard di cui al D.Lgs. 216/2010 per la sostenibilità economica (All. A, Premesse, p.6);
- Introduzione della possibilità per i Municipi di indire gare ad evidenza pubblica per la fornitura di servizi integrativi extra tariffa a condizioni migliorative rispetto alle condizioni standard (All. A, punto A, Servizi offerti, Oggetto, p.7). Trattandosi di servizi extra Ta.Ri., resta da chiarire la copertura della relativa spesa;
- Maggior responsabilizzazione dei Municipi e definizione di ambiti territoriali municipali o submunicipali ottimali per lo spazzamento (All. A, punto A, Servizi offerti, Oggetto, p.8);
- Creazione di un a banca dati consultabile dagli organi di vigilanza (All. A, punto A, Servizi offerti, Informazione comunicazione e vigilanza, p.10);
- Affidamento della riscossione della tariffa a un soggetto diverso dal gestore del servizio rifiuti (All. A, punto D, Tariffa a carico dell'utenza, p.11);
- Introduzione sperimentale della tariffa puntuale per la parte variabile della tariffa (All. A, punto D, Tariffa a carico dell'utenza, Sostenibilità ambientale, p.11);
- Introduzione di penalità per il soggetto gestore della tariffa se l'evasione o il mancato incasso non seguono un andamento decrescente (Allegato A, punto H, Incentivi, sanzioni e controversie, p. 14-15).

## **2. AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO**

Desta qualche perplessità la decisione di differire l'affidamento pluriennale del servizio per la gestione dei rifiuti e i servizi di igiene urbana (di competenza dell'Assemblea Capitolina, come le linee guida) ad altro provvedimento separato (p.4 della proposta).

L'attuale affidamento ad Ama scadrà infatti a luglio 2015, in concomitanza con la data ritenuta verosimile nella stessa proposta per l'approvazione del nuovo contratto di servizio. Tenendo conto della complessità dell'iter amministrativo delle deliberazioni di Assemblea Capitolina, si tratta di tempi relativamente brevi: l'Agenzia raccomanda quindi di avviare al più presto l'approvazione consiliare dell'affidamento stesso.

Per quanto riguarda il soggetto erogatore, fin dal titolo della proposta in oggetto ("Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana tra Roma Capitale e AMA S.p.A.") – ma anche da quanto precedentemente deliberato in Assemblea con DAC 129/2014, come riportato nelle premesse di questo parere – emerge una esplicita volontà di riaffidare direttamente ad Ama il servizio nell'opzione in house.

Se questa volontà – espressa dall'Assemblea nella DAC 129/2014 e dalla Giunta nella proposta in oggetto – sussiste in entrambi gli organi capitolini al momento attuale, sarebbe opportuno (nell'economia degli atti amministrativi preordinati alla stipula del nuovo contratto di servizio) approvare l'affidamento contestualmente alle linee guida, a maggior ragione trattandosi di decisioni che ricadono entrambe nelle responsabilità dell'Assemblea Capitolina.

### 3. SOSTENIBILITÀ ECONOMICA DEL SERVIZIO

Circa la sostenibilità economica, più volte richiamata nella proposta in oggetto, il riferimento è correttamente ai costi standard di cui al D.Lgs. 216/2010. Tuttavia l'Agenzia ritiene opportuno che nelle linee guida siano esplicitamente precisati due aspetti per tutelare equamente i cittadini romani su cui ricade il costo del servizio:

A) Piano pluriennale dei costi di gestione dei servizi oggetto del contratto.

La gestione dei rifiuti a Roma è ancora in una fase evolutiva verso la chiusura sostenibile del ciclo dei rifiuti dal punto di vista ambientale, quindi per valutare la sostenibilità economica di lungo periodo delle scelte impiantistiche e di trattamento, sarebbe opportuno che il soggetto erogatore presenti una stima dei costi del servizio:

- nei vari anni di transizione, e
- 'a regime' (ossia al raggiungimento degli obiettivi ambientali prefissati e della chiusura sostenibile del ciclo dei rifiuti).

In questo modo sarà possibile (oltre che parametrare ex post i costi a consuntivo) valutare ex ante i costi attesi (procapite ed unitari) del servizio a Roma nella situazione 'a regime' e confrontarli con i rispettivi costi standard (sulla stessa linea argomenta la deliberazione 2/2015/PRSP della Corte dei conti, Sezione regionale Lazio, che ha valutato l'affidamento in house all'azienda erogatrice dei servizi ambientali a Bracciano).

La pianificazione pluriennale dei costi del servizio di igiene urbana è tanto più importante in quanto il committente del Contratto di servizio (Roma Capitale) non sostiene il costo dei servizi resi, ma contrae per conto dei cittadini, che in ultima analisi pagano obbligatoriamente il servizio.

B) Pulizia per manifestazioni ed eventi che Roma ospita in quanto Capitale.

È opportuno enucleare esplicitamente dalla tariffa e dal piano finanziario tutti i costi per la pulizia in seguito alle manifestazioni e agli eventi pubblici che Roma ospita in virtù del suo ruolo di Capitale. Tale aspetto – già precedentemente evidenziato dall'Agenzia con segnalazione SG01/2013 e con il parere espresso a giugno 2014 sulla proposta di approvazione del Piano finanziario Ama e della Ta.Ri. 2014 – riguarda un'attività che nel Piano finanziario Ama 2014 ha un costo stimato pari a circa 46 milioni di euro, corrispondente al 6,4% del gettito tariffario a carico dei cittadi-

ni. Questi costi, che fino a tutto il 2014 sono stati pagati dai cittadini con la tariffa rifiuti, a partire dal 2015 dovrebbero essere coperti extra tariffa con il contributo annuo che lo stato riconosce a Roma per gli oneri sostenuti in qualità di capitale della Repubblica (per l'anno in corso sono 110 milioni di euro; art. 1, comma 531, l. 190/2014 di stabilità 2015).

L'Agenzia suggerisce quindi di integrare nell'Allegato A (al punto A, Servizi Offerti / Oggetto; p.7 della proposta), il periodo riferito a spazzamento, pulizia e igiene urbana come di seguito:

- spazzamento pulizia e igiene urbana: oggetto di tale categoria è la pulizia delle aree di uso pubblico, di proprietà pubblica e privata, aperte al pubblico transito, nell'ambito dell'intero territorio comunale, come definite negli allegati tecnici al Contratto. Non rientrano nei servizi coperti da tariffa le attività di pulizia in occasione di manifestazioni pubbliche, di cortei, di visite ufficiali di delegazioni straniere e Capi di Stato riconducibili al ruolo di Roma in quanto capitale della Repubblica.

E di integrare altresì il punto C (Onere a carico dell'Amministrazione, p.10) dello stesso Allegato A, con la seguente frase:

Roma Capitale copre inoltre le spese per le attività di pulizia in occasione di manifestazioni pubbliche, di cortei, di visite ufficiali di delegazioni straniere e Capi di Stato riconducibili al ruolo di capitale della Repubblica, facendo ricorso al contributo annuo che lo stato riconosce allo scopo (art. 1, comma 531, l. 190/2014 di stabilità 2015).

#### **4. DURATA E RINNOVO DEL CONTRATTO DI SERVIZIO**

Per quanto riguarda la durata del contratto (Allegato A, punto B, p.10), la proposta in oggetto sembra eccessivamente vaga, facendo riferimento solamente alla generica durata *pluriennale* del contratto e non già alla durata massima, come sarebbe previsto dalla DCC 20/2007. L'indeterminatezza di questo punto aumenta considerando che le linee guida vengono approvate prima dell'atto di affidamento, quindi senza alcun orizzonte temporale definito.

#### **5. INCENTIVI E SANZIONI**

Per quanto riguarda le sanzioni (punto H, Incentivi, sanzioni, controversie; p.14 della proposta), l'Agenzia ritiene che l'obbligo di prestazione di servizi aggiuntivi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi contrattuali rappresenta più un dovuto ristoro per gli utenti, che una penalità per il soggetto erogatore, stante la previsione ex lege di copertura integrale dei costi sostenuti per il servizio, compresi quindi quelli aggiuntivi. In generale, le sanzioni applicate alle aziende sono scarsamente efficaci in caso di aziende pubbliche, tanto più se monopoliste.

## 6. ORGANISMO AUTONOMO DI MONITORAGGIO E CONTROLLO

Il D.Lgs. 156/2010, all'art. 3, c. 8, recita che *“lo Statuto e i Regolamenti di Roma Capitale dovranno prevedere forme di monitoraggio e controllo, da affidare a organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta Capitolina, finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizi, nonché l'efficace tutela dei diritti dei cittadini”*.

In attuazione della citata disposizione, lo Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013, art. 36) ha espressamente previsto che *“Al fine di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni rese dai soggetti gestori, Roma Capitale, attraverso un apposito organismo, anche esterno alla struttura dell'Amministrazione, assicura un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi indicati nei Contratti di Servizio”*.

L'organismo autonomo di cui al D.Lgs. 156/2010 e alla DAC 8/2013 trova una corrispondenza efficace nell'Agenzia, sia per quanto riguarda le caratteristiche di autonomia ed esternalità rispetto all'Amministrazione, sia per quanto riguarda le competenze maturate circa le attività di monitoraggio e controllo del rispetto degli standard e degli obiettivi dei contratti di servizio, nonché di tutela dei diritti dei cittadini-utenti.

La DAC 212/2007 annovera infatti, fra le funzioni dell'Agenzia, quelle *“di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali,”* [...] *“esercitate in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”* (art. 1).

Per quanto riguarda l'autonomia, l'art. 3 della DAC 212/2007 prevede che *“L'Agenzia provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti di un apposito fondo stanziato dal Consiglio Comunale e di risorse finanziarie eventualmente previste nei contratti di servizio sottoscritti dal Comune di Roma con gli Enti gestori di servizi pubblici, a partire dalle prossime scadenze contrattuali”*.

Fra i compiti dell'Agenzia (art. 4, DAC 212/2007), rientra la verifica delle modalità di erogazione dei servizi, come definite nei rispettivi contratti di servizio o nelle rispettive concessioni (punto 1, lettera a), *“anche al fine di procedere alla verifica della rispondenza fra i livelli dei parametri di servizio ivi contenuti ed il livello effettivamente erogato nel corso del periodo di riferimento, acquisendo e valutando preventivamente le analisi effettuate dai Comitati paritetici di vigilanza previsti in ciascun contratto, senza escludere il ricorso a verifiche dirette”*. Esplicitamente si prevede inoltre che *“I contratti di servizio sottoscritti dal Comune di Roma con gli enti gestori di servizi pubblici prevedono apposite clausole atte a garantire il pieno accesso dell'Agenzia alle informazioni ed ai dati ad essa necessari per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali”*.

Al punto 1, lettera c, vengono quindi elencati i compiti relativi ai rapporti con gli utenti e le associazioni (*“valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti, dai consumatori e dalle Associazioni di questi ultimi ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali”*), fra cui rientra anche quello di verificare *“periodicamente il positivo riscontro degli utenti mediante indagini e sondaggi di mercato a campione”*.

Ciò premesso, nella proposta in oggetto sembra opportuno affidare all'Agenzia:

- i rapporti con le associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite anche in merito al loro ruolo nell'attività di monitoraggio, che ai sensi dell'art. 36 della DAC 8/2013 devono essere demandati ad un soggetto esterno alla struttura dell'Amministrazione;
- le periodiche valutazioni del livello dei servizi percepito dai cittadini-utenti (analisi di customer satisfaction), finanziate con apposita voce in tariffa ai sensi dell'art. 2, c. 461, lettera f, della legge 244/2007 (Finanziaria 2008) e dell'art. 3 della DAC 212/2007;
- le attività di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi indicati nel contratto di servizio, con potere di accesso e acquisizione della documentazione, dei monitoraggi e delle notizie utili nei confronti del soggetto gestore e della Commissione tecnica di controllo.

Il presente parere verrà comunicato agli interessati e pubblicato sul sito web dell'Agenzia.

 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  
di Roma Capitale 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