

Protocollo RC n. 15992/06

Deliberazione n. 20

ESTRATTO DAL VERBALE DELLE DELIBERAZIONI DEL CONSIGLIO COMUNALE

Anno 2007

VERBALE N. 12

Seduta Pubblica del 15 febbraio 2007

Presidenza: CORATTI - CIRINNA'

L'anno duemilasette, il giorno di giovedì quindici del mese di febbraio, alle ore 16,10, nel Palazzo Senatorio, in Campidoglio, si è adunato il Consiglio Comunale in seduta pubblica, previa trasmissione degli avvisi per le ore 16 dello stesso giorno, per l'esame degli argomenti iscritti all'ordine dei lavori e indicati nei medesimi avvisi.

Partecipa alla seduta il sottoscritto Vice Segretario Generale, dott. Massimo SCIORILLI.

Assume la presidenza dell'Assemblea il Presidente del Consiglio Comunale Mirko CORATTI, il quale dichiara aperta la seduta.

(O M I S S I S)

Alla ripresa dei lavori – sono le ore 16,35 – il Presidente dispone che si proceda al secondo appello.

Eseguito l'appello, il Presidente comunica che sono presenti i sottoriportati n. 43 Consiglieri:

Argentin Ileana, Aurigemma Antonio, Azuni Maria Gemma, Baldi Michele, Battaglia Giuseppe, Bellucci Attilio, Bonessio Ferdinando, Carli Anna Maria, Casciani Gilberto, Cavallari Enrico, Ciarla Mario, Cirinnà Monica, Coratti Mirko, D'Avach Aldo, De Bosi Mauro, De Luca Pasquale, Fayer Carlo Antonio, Galeota Saverio, Galloro Nicola, Gasperini Dino, Ghera Fabrizio, Giulioli Roberto, Guidi Federico, Malcotti Luca, Marchi Sergio, Marroni Umberto, Masini Paolo, Mei Mario, Micci Flavia, Nanni Dario, Panecaldo Fabrizio, Pelonzi Antongiulio, Piso Vincenzo, Piva Amedeo, Pomarici Marco, Quadrana Gianluca, Rastelli Roberto, Rossin Dario, Sabbatani Schiuma Fabio, Saccone Antonio, Spera Adriana, Valeriani Massimiliano e Zambelli Gianfranco.

Assenti l'on. Sindaco Walter Veltroni e i seguenti Consiglieri:

Alemanno Giovanni, Bordoni Davide, Cochi Alessandro, Covatta Gianni, De Lillo Fabio, Ferrari Alfredo, Figurelli Franco, Gramazio Luca, Marsilio Marco, Nobile Fabio, Patanè Eugenio, Piccolo Samuele, Policastro Maurizio, Portelli Alessandro, Smedile Francesco, Stampete Nicola e Visconti Marco.

Il PRESIDENTE constata che il numero degli intervenuti è sufficiente per la validità della seduta agli effetti deliberativi e comunica che il Consigliere Nobile ha giustificato la propria assenza.

Nomina poi, ai sensi dell'art. 18 comma 2 del Regolamento, per l'espletamento delle funzioni di Consigliere Segretario il Consigliere Ghera in sostituzione temporanea del Segretario De Lillo.

Partecipano alla seduta, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento, i Consiglieri Aggiunti Godoy Sanchez Madisson Bladimir, Kuzyk Tetyana, Okeadu Victor Emeka e Salvador Romulo Sabio.

Partecipano altresì alla seduta, ai sensi dell'art. 46 del Regolamento, gli Assessori Causi Marco, Gramaglia Mariella, Pomponi Dante e Rizzo Gaetano.

(O M I S S I S)

A questo punto partecipa alla seduta il Segretario Generale, dott. Vincenzo GAGLIANI CAPUTO.

(O M I S S I S)

A questo punto risulta presente il Consigliere Segretario De Lillo.

(O M I S S I S)

Il PRESIDENTE pone quindi in votazione, con procedimento elettronico, la 119ª proposta nel sottoriportato testo risultante dall'accoglimento degli emendamenti:

119ª Proposta (Dec. G.C. del 28 giugno 2006 n. 109)

Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici.

Premesso che negli ultimi anni la politica di sviluppo dei servizi locali del Comune di Roma ha avuto tra i suoi cardini l'esternalizzazione della gestione, spesso affidata ad aziende e società controllate dall'Amministrazione Comunale;

Che la nascita e lo sviluppo di questi nuovi soggetti di natura imprenditoriale ha rappresentato una fase importante di modernizzazione gestionale dei servizi locali nel Comune di Roma e, in molti casi, ha consentito di realizzare risparmi consistenti nei costi di gestione e di perseguire specifiche missioni pubbliche e obiettivi di politica industriale;

Che tale scelta è stata effettuata dall'Amministrazione Comunale anche sull'opportunità di distinguere i poteri di indirizzo, vigilanza, controllo da quelli più propriamente gestionali – e ciò anche a prescindere dall'assetto proprietario dei soggetti fornitori dei servizi pubblici – poggiando tali prerogative non sulla proprietà delle imprese bensì sulla titolarità dei servizi che resta in carico all'Amministrazione anche quando essa decida di esternalizzarne la gestione;

Che l'attuale ordinamento degli Enti Locali (Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni – T.U.E.L.) individua il Contratto di Servizio quale strumento da adottare per la regolazione dei rapporti tra amministrazioni locali e tutti i soggetti erogatori di servizi pubblici;

Che, peraltro, l'Amministrazione Comunale già dal 1995 ha scelto di adottare lo strumento del Contratto di Servizio per la regolazione dei rapporti normativi ed economici con i soggetti erogatori di servizi pubblici e per una definizione trasparente dei reciproci diritti e doveri, scelta successivamente ribadita espressamente all'articolo 36 dello Statuto del Comune di Roma;

Che, inoltre, l'evidente importanza della natura dei servizi pubblici per la rilevanza delle risorse necessarie e per la diretta incidenza sulla qualità della vita dei cittadini/utenti/clienti ha costantemente richiamato l'attenzione del Consiglio Comunale

che ha sempre esercitato le proprie funzioni di indirizzo e vigilanza, provvedendo a fissare le modalità generali e le linee guida dell'espletamento dei servizi da parte dei soggetti erogatori, in particolare al momento di assumere nuovi servizi, di costituire nuovi soggetti o di decidere nuove forme gestionali;

Che il Consiglio Comunale, al fine di avere un supporto nell'attività di indirizzo, vigilanza e controllo nelle materie dei servizi pubblici, ha istituito con deliberazione n. 114 del 30 maggio 1996 l'Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma (l'Autorità), la quale ha prodotto in questi anni pareri e relazioni sulle attività e sui servizi pubblici resi;

Che l'Autorità, nel gennaio 1998, ha sottolineato l'esigenza che il Consiglio Comunale, ferma restando la competenza della Giunta Comunale ad approvare i Contratti di Servizio, sia periodicamente investito della materia dei servizi per discutere ed eventualmente adeguare le linee guida sulla base delle quali le singole aziende e gli uffici comunali competenti elaborano ovvero aggiornano i Contratti di Servizio per poi sottoporli all'approvazione della Giunta;

Che, conseguentemente, con deliberazioni n. 29 del 17 marzo 1997, n. 159 del 14 ottobre 1999 e n. 162 del 21 ottobre 1999, il Consiglio Comunale ha approvato gli indirizzi e i criteri per la definizione e la revisione dei Contratti di Servizio con le aziende erogatrici di servizi pubblici;

Che, in particolare, con i citati provvedimenti il Consiglio Comunale ha approvato, per ciascun Contratto di Servizio, una scheda propedeutica all'approvazione del Contratto di Servizio stesso da parte della Giunta Comunale, contenente indicazioni circa:

- gli indirizzi e i contenuti principali del contratto;
- le modalità generali dell'espletamento del servizio;
- la durata del contratto;
- il costo massimo del contratto per il bilancio comunale;
- le modalità di monitoraggio delle prestazioni di servizio previste dal contratto;
- l'identificazione delle modalità di realizzazione di tali monitoraggi;
- i criteri per la determinazione delle eventuali sanzioni da applicare in caso di inadempienza parziale o totale del soggetto esercente il servizio pubblico di affidamento;

Che, con deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, il Consiglio Comunale ha sciolto l'Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma e ha istituito l'Agenzia per il controllo e la qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma (l'Agenzia) con funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale in materia di Servizi Pubblici Locali, con particolare riferimento alla promozione di iniziative volte al miglioramento e alla verifica delle modalità di erogazione dei Servizi Pubblici Locali;

Che l'Agenzia, nel febbraio 2003, ha formulato al Consiglio Comunale, al Sindaco e alla Giunta Comunale una proposta al fine di standardizzare ed uniformare le procedure ed i contenuti minimi dei Contratti di Servizio che il Comune di Roma è chiamato a stipulare con gli esercenti del servizio, eventualmente anche integrando e modificando la citata deliberazione del Consiglio Comunale n. 159/99;

Che, inoltre, l'Agenzia, alla fine di gennaio 2004, ha presentato una proposta di deliberazione concernente "Principi e contenuti fondamentali della regolazione dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma tramite Contratto di Servizio" al fine di:

- consentire al Consiglio e alla Giunta di esercitare in modo consapevole e adeguato le proprie prerogative;

- intervenire sui profili di maggiore criticità della regolamentazione dei servizi pubblici mediante Contratto di Servizio;
- rispondere alle indicazioni contenute nella recente riforma del T.U.E.L., introdotta dal decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003, n. 326, e dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350;

Che, più in dettaglio, la riforma del T.U.E.L. attribuisce al Contratto di Servizio il ruolo di principale strumento di regolazione dei Servizi Pubblici Locali in quanto:

- per i Servizi Pubblici Locali aventi rilevanza economica viene conferita al soggetto erogatore la titolarità del servizio stesso;
- il Contratto di Servizio regola i rapporti degli Enti Locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti;
- il Contratto di Servizio deve indicare i livelli di servizio da garantire e adeguati strumenti di verifica dei livelli previsti;

Che, di conseguenza, è necessario e opportuno che il Contratto di Servizio offra all'Ente Locale:

- sufficienti garanzie circa la corretta esecuzione delle obbligazioni assunte dall'erogatore;
- adeguati strumenti di valutazione e monitoraggio delle prestazioni rese in grado di consentire interventi nel corso dell'erogazione del servizio per correggere eventuali disfunzioni;
- idonei strumenti per la tutela e la garanzia dei diritti dei cittadini/utenti/clienti;
- idonei strumenti per la tutela e la garanzia dei lavoratori impiegati all'interno dei servizi medesimi;

Considerato che l'analisi delle varie esperienze di regolazione contrattuale dei rapporti tra aziende erogatrici e Amministrazione Comunale succedutesi in questi ultimi anni evidenzia alcuni aspetti critici:

- l'incompletezza di alcuni Contratti di Servizio che lasciano privi di disciplina punti qualificanti dell'erogazione del servizio e del rapporto tra Amministrazione e gestore;
- la debolezza degli strumenti di controllo successivo sull'erogazione del servizio e sull'esecuzione del contratto previsti in alcuni Contratti di Servizio;
- la mancanza di adeguati strumenti di tutela dell'utenza e dei lavoratori;

Che ai sensi dell'articolo 15 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Roma, così come modificato dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 1015 del 22 dicembre 2004, il Dipartimento XV – Direzione e coordinamento del "Gruppo Comune di Roma" e per le politiche economiche e di sviluppo assiste in via esclusiva il Sindaco e l'Assessore preposto al fine di assicurare il coordinamento e il controllo strategico del Gruppo secondo gli obiettivi indicati nel programma del Sindaco, nonché di concerto con gli uffici competenti assicura l'applicazione e il controllo dei Contratti Servizio;

Che il Dipartimento XV, sulla base dell'esperienza di gestione dei Contratti di Servizio sinora maturata e recependo direttamente molti dei contenuti delle due sopra citate proposte dell'Agenzia, ha redatto un documento denominato "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici", allegato sub A al presente provvedimento di cui costituisce parte integrante;

Che, nel documento:

- si definiscono i principi, l’ambito e gli obiettivi della regolazione;
- si ribadiscono le competenze del Consiglio Comunale e le modalità di adozione delle deliberazioni di approvazione del Contratto di Servizio, anche nei casi di modificazione successiva, nel pieno rispetto delle competenze della Giunta;
- si individua analiticamente il contenuto fondamentale dei Contratti di Servizio;
- si distingue tra profili che attengono alla regolazione del servizio erogato al pubblico e quelli che riguardano il rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore;
- si potenziano gli strumenti di controllo a disposizione dell’Amministrazione e di tutela dell’utenza e dei lavoratori;
- si individua una scheda tipo che indica le informazioni essenziali sui Contratti di Servizio da sottoporre all’approvazione del Consiglio Comunale;
- si inseriscono principi relativi alle tipologie lavorative cui ricorrere ed ai diritti dei lavoratori impiegati nel servizio;

Che, più in dettaglio, sono rafforzati gli strumenti a disposizione del Consiglio Comunale necessari ad un consapevole ed adeguato esercizio della propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, di regolazione economica e sociale nonché di controllo in quanto il Consiglio Comunale stesso:

- in via preventiva, detta gli indirizzi per la predisposizione dei Contratti di Servizio ed approva i contenuti essenziali di ogni Contratto di Servizio e gli aspetti fondamentali del rapporto con i soggetti erogatori;
- in via concomitante, affinché possa, se necessario, intervenire con gli strumenti fissati dalla legge, riceve dalla Giunta Comunale una relazione annuale, in un’apposita sezione del Documento di Programmazione Finanziaria, sull’andamento della gestione dei Contratti di Servizio per settori omogenei d’intervento, con particolare riferimento ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati e al livello di soddisfazione degli utenti;
- in via successiva, alla scadenza di ciascun contratto, interviene, se necessario, sugli indirizzi generali e sulle linee guida alla base della predisposizione dei Contratti di Servizio stessi, sulla scorta delle relazioni annuali ricevute dalla Giunta Comunale e dei risultati conseguiti in termini di raggiungimento degli obiettivi programmati e di coerenza delle previsioni contrattuali alle esigenze di regolazione del servizio erogato al pubblico;

Che, comunque, il Consiglio Comunale si avvale delle indagini e delle relazioni dell’Agenzia cui è riconosciuto il diritto di ricevere dai soggetti erogatori dei servizi, compatibilmente con le esigenze di riservatezza degli stessi, tutte le informazioni necessarie all’espletamento dei propri compiti istituzionali;

Che, con decisione n. 260/2005, la Giunta Comunale ha approvato, con emendamenti, il citato documento “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici”, sottoponendolo, quindi, alla definitiva approvazione del Consiglio Comunale;

Che, peraltro, il Consiglio Comunale non ha potuto pronunciarsi sul documento a seguito della scadenza del mandato amministrativo 2001/2006;

Che, dunque, il documento “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” viene sottoposto all’approvazione del nuovo Consiglio Comunale, recependo gli emendamenti apportati dalla Giunta Comunale, con la citata decisione n. 260/2005;

Visti gli articoli 42 e 122 e segg. del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti Locali, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto lo Statuto del Comune di Roma;

Visto il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e Servizi del Comune di Roma;

Visto il Regolamento del Decentramento Amministrativo;

Visto il Regolamento sull'ordinamento Uffici Municipali;

Che in data 27 giugno 2006 il Direttore del Dipartimento XV ha espresso il parere che di seguito integralmente si riporta: “Ai sensi e per gli effetti dell’art. 49 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione indicata in oggetto.

Il Direttore

F.to: A. Ciampalini”;

Atteso che sul testo originario della proposta in esame è stata svolta, da parte del Segretario Generale, la funzione di assistenza giuridico-amministrativa di cui all’articolo 97, c. 2, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267;

Che la proposta, in data 4 luglio 2006, è stata trasmessa, ai sensi dell’art. 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo, ai Municipi per l’espressione del parere da parte dei relativi Consigli entro il termine di 20 giorni;

Che dai Municipi I e V non è pervenuto alcun parere;

Che, con deliberazioni in atti, hanno espresso parere favorevole i Consigli dei Municipi VII e XV;

Che, parimenti, i Consigli dei Municipi II, III, IV, VI, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XVI, XVII, XVIII, XIX e XX hanno espresso parere favorevole formulando le seguenti richieste:

Municipio II:

1. Par. 3.1 – secondo capoverso, secondo comma, sostituire “sentito il” con “atto di indirizzo del”;
2. Par. 3.1 – quinto capoverso, primo comma, dopo “ruolo attivo” aggiungere “attraverso funzioni concordate con il Presidente”;
3. Par. 4 – punto 4) dopo “monitoraggio” inserire “verifica e valutazione”;
4. Par. 4 – punto 4) dopo “controllo” inserire “con espressi modalità e criteri di correzione in itinere”;
5. Par. 4.2. – secondo capoverso dopo “breve-medio periodo” aggiungere “da utilizzare nelle attività di monitoraggio anche con la presenza del Municipio interessato attraverso un Consigliere municipale-delegato dal Presidente”;
6. Par. 4.4 – quarto capoverso aggiungere al periodo “L’Amministrazione deve prevedere in fasi e ambiti definiti del monitoraggio la presenza di rappresentanti dei Municipi”;
7. Par. 3.2. – pag. 15: aggiungere dopo le parole “trascorso tale termine” le parole “previo parere del Consiglio Comunale”;
8. Par. 5.1 – punto e) ultimo capoverso nel periodo in cui si indicano le modalità di accoglienza inserire: “prevedere forme di vigilanza attiva da parte degli utenti che trovino immediato riscontro con apposita ricevuta da parte dei Vigili Urbani cui vengono fatte le segnalazioni”;
9. Par. 5.2 – punto j) dopo “parametri per la misurazione” inserire “e la valutazione”;
10. Che il Comune di Roma, anche in linea con gli ultimi orientamenti del Governo, predisponga l’avvio di apposite procedure per l’affidamento della gestione dei servizi mediante bando pubblico, aperto, per consuete norme di trasparenza, a società private;

Municipio III:

1. sia ripristinata, nei capitoli 2 e 3, la formula prevista nel Regolamento del Decentramento Amministrativo, articolo 4, comma 4, già richiamata nelle linee guida in esame, secondo la quale “i contratti di servizio che regolano i rapporti tra il Comune di Roma ed i soggetti di servizi pubblici locali debbono essere sottoposti al parere preventivo dei Consigli (omissis)”, eliminando la dicitura aggiunta nelle linee guida, che introduce il concetto di parere “non vincolante”;
2. la voce 2) del punto a) del paragrafo 5.1 venga sostituita come segue: “2) l’algoritmo per il dimensionamento del servizio che si basi su parametri geo-sociometrici, volti a calibrare l’effettiva congruità dei servizi erogati con le esigenze dell’utenza, quali ad esempio l’estensione territoriale, la densità alloggiativa, la densità produttiva (imprese per 100 abitanti), la densità commerciale (superfici commerciali/superfici residenziali), l’indice di vecchiaia, l’indice di dipendenza, l’estensione viaria, la qualità e tipologia di enti e istituzioni presenti sul territorio, ecc.”;
3. inserire, al paragrafo 4.4, articoli che prevedano la tassativa partecipazione dei Municipi agli organi di monitoraggio e controllo, in particolare con l’inserimento al quarto capoverso, dopo la dicitura “dell’Amministrazione Comunale” della frase: “tra cui un rappresentante per Municipio che sarà presente in relazione all’argomento e all’interesse territoriale”; inoltre emendare il paragrafo 5.2 al fine di garantire ai Municipi opportuni strumenti di controllo dei servizi erogati sul proprio territorio con la possibilità di attivare sanzioni per le eventuali inadempienze;
4. nel paragrafo 3.1, comma 7, le parole “dei parametri per la misurazione della qualità del servizio stesso” vengano sostituite da “degli standard ottimali dei servizi erogati sotto l’aspetto quali-quantitativo con la produzione di un budget quantitativo delle esigenze del territorio, espresso con parametri gestionali (ad es. ora operatore per unità di servizio), formulato dal Municipio, che sia vincolante per l’ente erogatore dei servizi”;
5. al paragrafo 4 – punto 4.2 aggiungere dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione terrà conto tra gli obiettivi qualitativi del rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
6. al paragrafo 5 – punto 5.1 aggiungere al testo: “g) Qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L’Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;
7. al Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire alla fine dell’ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
8. al paragrafo 5 – punto 5.2 lettera c) aggiungere dopo ultimo capoverso: “Infine tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini utenti, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;

9. al paragrafo 5 – punto 5.2 lettera h) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi”;
10. in tutto il testo abrogare la parola “cliente”: nel paragrafo 3, terzo capoverso, seconda riga, nel paragrafo 4, terzo capoverso, terzo trattino, nel paragrafo 5.1, lettera c), terzo capoverso, terza riga, nel paragrafo 5.2, lettera b), secondo capoverso, ultima riga e lettera c), pagina 18, terza riga;

Municipio IV:

1. Aggiungere alla fine delle linee guida il seguente paragrafo: “Le Società erogatrici di pubblici servizi a rete (attualmente ATAC, ACEA, A.M.A.) istituiranno un apposito sportello nei singoli Municipi. Tale sportello, che potrà essere gestito a rotazione nei locali messi a disposizione degli stessi Municipi avrà lo scopo di dialogare con i cittadini utenti e gli Organi del Municipio ciascuno per il proprio territorio”;

Municipio VI:

1. considerando la complessa gestione del contratto di servizio tra il Comune di Roma e/o i Municipi e i soggetti erogatori di servizi pubblici per la parte che regola l’inosservanza degli impegni contrattuali assunti oltre il sistema delle sanzioni e delle penali, per stimolare concretamente all’adempimento l’appaltatore raccomanda il rilascio di una fideiussione “a prima richiesta” bancaria od assicurativa di primaria compagnia di assicurazione a favore del Comune di Roma e/o Municipio a garanzia dell’esatto adempimento degli obblighi previsti nel contratto seguendo l’esempio ormai consolidato a livello europeo. La modalità suggerita andrà a sostituire la vaga definizione “sufficienti garanzie circa la corretta esecuzione delle obbligazioni assunte dall’erogatore” (Premesse a pag. 18) producendo effetti positivi in merito alla gestione ed esecuzione del contratto di servizio con ovvi benefici per l’utenza. La garanzia fidejussoria rende più flessibile la presa in esame di strategiche variazioni della quota del capitale sociale da parte del Comune di Roma;
2. osservazione: sui contratti integrativi dei Municipi prevedere/esplicitare la possibilità di controllo da parte dell’organismo di garanzia paritetico comunale;

Municipio VIII:

1. Paragrafo 4 – punto 4.2 aggiungere dopo l’ultimo capoverso: “L’Amministrazione terrà conto tra gli obiettivi qualitativi del rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
2. Paragrafo 5 – punto 5.1., aggiungere la seguente lettera: “g) qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi – L’Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;
3. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o

dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;

4. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera c) aggiungere e inserire: “Tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita da utenti/cittadinanza, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;
5. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera h) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le associazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi.”;

Municipio IX:

1. Paragrafo 4 – punto 4.2 aggiungere dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione terrà conto tra gli obiettivi qualitativi del rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
2. Paragrafo 5 – punto 5.1 aggiungere la seguente lettera: “g) Qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L’Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;
3. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire a seguire dopo ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dal C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
4. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera c) aggiungere dopo ultimo capoverso: “Infine tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini/utenti, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;
5. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera h) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi”;
6. In tutto il testo abrogare la parola “cliente”: nel paragrafo 3, terzo capoverso, seconda riga, nel paragrafo 4, terzo capoverso, terzo trattino, nel paragrafo 5.1, lettera c), terzo capoverso, terza riga, nel paragrafo 5.2, lettera b), secondo capoverso, ultima riga e lettera c), pagina 18, terza riga;

Municipio X:

1. al paragrafo 4.4, quarto capoverso, dopo la dicitura “dall’Amministrazione Comunale”, inserire il seguente periodo: “tra cui un rappresentante per Municipio che sarà presente in relazione all’argomento e all’interesse territoriale”;

2. al paragrafo 3.1, ultimo capoverso, dopo la dicitura “della Giunta Municipale” inserire il seguente periodo: “sulla base degli indirizzi del Consiglio Municipale”;
3. al paragrafo 5.2, lett. j), secondo capoverso, quinta riga, sostituire la dicitura “e la possibilità per i Municipi” con il seguente periodo: “in modo da garantire la presenza dei Municipi”;
4. al paragrafo 5.2, lett. j), secondo capoverso, terza riga, cassare la parola “almeno”;
5. al paragrafo 5.2, lett. j), secondo capoverso, sesta riga, cassare la seguente dicitura: “di chiedere la partecipazione”;
6. al paragrafo 4.2, alla fine dell’ultimo capoverso, aggiungere il seguente paragrafo: “L’Amministrazione terrà conto, tra gli obiettivi qualitativi, del rispetto, da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e dei soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
7. al paragrafo 5, n. 1) lett. g, sostituire l’intera dicitura con il seguente periodo: “la qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L’Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 259/2005”;
8. al paragrafo 5.2 lettera b, alla fine dell’ultimo capoverso aggiungere il seguente periodo: “...nonché degli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti e dai C.C.N.L. e di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro, ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
9. al paragrafo 5.2 lettera c, alla fine dell’ultimo capoverso aggiungere il seguente periodo: “Infine, tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini/utenti, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;
10. al paragrafo 5.2 lettera h, dopo l’ultimo capoverso aggiungere il seguente periodo: “L’Amministrazione si impegna a prevedere, attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi”;
11. in tutto il testo abrogare la parola “cliente”: nel paragrafo 3, terzo capoverso, seconda riga, nel paragrafo 4, terzo capoverso, terzo trattino, nel paragrafo 5.1, lettera c), terzo capoverso, terza riga, nel paragrafo 5.2, lettera b), secondo capoverso, ultima riga e lettera c), pagina 18, terza riga;

Municipio XI:

1. Paragrafo 4 – punto 4.2 aggiungere dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione terrà conto tra gli obiettivi qualitativi il rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
2. Paragrafo 5 – punto 5.1 aggiungere: “qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi” “L’Amministrazione si impegna affinché nei

contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;

3. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
4. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera c) aggiungere e inserire: “Tra gli strumenti di controllo e di verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai utenti/cittadinanza, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;
5. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera h) aggiungere e inserire dopo ultimo capoverso: “L’Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le associazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi”;
6. APPENDICE – aggiungere e inserire lettera L) “Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori [Nel paragrafo vanno specificati i criteri e le modalità di coinvolgimento e di partecipazione delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite per la qualità dei servizi e la verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e nelle attività di controllo su inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi e delle attività]”;
7. Paragrafo 3.1 – primo comma: cassare le parole “ma non vincolante”;
8. Paragrafo 3.1 – sostituire il penultimo capoverso inserendo “i contratti prevedano, in ordine alla erogazione dei servizi offerti, che siano devolute ai Municipi le procedure di monitoraggio e di valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull’adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio”;

Municipio XII:

- Si richiede una maggiore responsabilità dei Municipi per addivenire ad un miglior decentramento;

Municipio XIII:

1. Art. 3 capoverso ventunesimo, prima riga, dopo la dicitura: “Alla scadenza di ciascun contratto, il Consiglio Comunale” inserire “, sentito il parere dei Municipi sulla qualità dei servizi erogati,”;
2. Art. 4.4 capoverso quarto, terza riga dopo la dicitura “dall’Amministrazione Comunale” inserire “, tra cui un rappresentante per Municipio che sarà presente in relazione all’argomento ed all’interesse territoriale”;
3. Art. 5.2 lett j) capoverso secondo: alla terza riga si elimini la parola “almeno”;
4. Art. 5.2. lettera j) capoverso secondo: alla quinta riga si elimini “e la possibilità per i Municipi” con “in modo da garantire la presenza dei Municipi”;
5. Art. 5.2 lettera j) capoverso secondo: alla sesta riga si elimini “chiedere la partecipazione” e, al suo posto, si inserisca “di regolamentare la partecipazione dei rappresentanti tecnici dei Municipi”;

Municipio XVI:

1. Art. 3.1: dopo la seconda alinea inserire “in modo tale da individuare la figura rappresentante il Municipio che faccia parte degli organi di cui all’art. 4.4.”;
2. Art. 3.1: al terzo capoverso seconda riga inserire all’interno della parentesi “i servizi di illuminazione pubblica e quelli forniti da Roma Multiservizi”;
3. Art. 4.4: al capoverso IV inserire esplicitamente dopo dall’Amministrazione Comunale “tra cui un rappresentante per Municipio che sarà presente in relazione all’argomento e ai relativi ambiti di competenza territoriale trattati”;
4. Art. 5.2 lettera j) al capoverso II, II riga inserire all’interno della parentesi “i servizi di illuminazione pubblica e quelli forniti da Roma Multiservizi”;
5. Art. 5.2 lettera j) al capoverso II, III riga togliere la parola “almeno”;
6. Art. 5.2 lettera j) al capoverso II, V riga sostituire la parola “possibilità” con “in modo da garantire la presenza dei Municipi”;
7. Art. 5.2 lettera j) al capoverso II, VI riga togliere “di chiedere la partecipazione”.

Osservazioni da aggiungere al capitolo introduzione.

8. L’esperienza del decentramento amministrativo del Comune di Roma ha prodotto nei cittadini la percezione che i Municipi rappresentano il livello amministrativo più vicino.

Il completamento del processo del decentramento presuppone la necessità di considerare nuovi canoni di ripartizione delle competenze tra Comune e Municipi al fine di consentire semplicemente il miglioramento diffuso dei servizi.

L’efficienza dei servizi in generale costituisce il criterio per eccellenza che rende comprensibile ai cittadini il concetto di decentramento.

In merito alle linee guida per la predisposizione dei contratti di servizio appare a nostro avviso una buona opportunità per dare contenuto al concetto di decentramento sopra richiamato.

I Municipi devono assumere un ruolo attivo e di controllo riconosciuto dai soggetti contraenti (Comune, Aziende ed Agenzia) sia nella fase di individuazione dei livelli di quantità e di qualità dei servizi sia negli obiettivi di miglioramento sia nella fase di monitoraggio e di controllo nel servizio erogato.

Ai fini di cui sopra si rende necessario inserire nell’introduzione anche il seguente concetto “potenziare gli strumenti di controllo a disposizione dell’Amministrazione e di tutela dell’utenza attraverso il fondamentale apporto dei Consigli Municipali”.

Osservazioni da aggiungere al capitolo 3.1.

9. Così come al Cap. 3, III capoverso inserire dopo “spetta pertanto al Consiglio Comunale” la frase “con una forma di consultazione dei Municipi”. Di seguito nello stesso capitolo 3 ogni volta che viene prevista una formulazione di indirizzi da parte del Consiglio Comunale bisogna prevedere il coinvolgimento dei Consigli Municipali;
10. Al Cap. 3 XVI capoverso inserire dopo “unitamente al parere dell’Agenzia” la frase “e dei Consigli Municipali”;
11. Al Cap. 4 III capoverso inserire dopo “Amministrazione Comunale” la frase “(quindi le proprie articolazioni municipali)”;
12. Al Cap. 4 paragr. 2 I capoverso inserire dopo “congiuntamente” la frase “dei Consigli Municipali”;
13. Pertanto si rende necessario l’estensione del Cap. 4. paragr. 4 capoverso quarto inserendo dopo la dicitura “dalla Amministrazione Comunale” la frase “tra cui un rappresentante per Municipio che sarà presente in relazione all’argomento e all’interesse territoriale”;

14. Circa le modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione dei contratti di quei servizi che si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio, si ritiene che debba essere espressamente previsto l'allargamento oltre che al trasporto pubblico locale al servizio di igiene urbana anche i servizi di illuminazione pubblica e quelli forniti da Roma Multiservizi.

Inoltre sempre al Cap. 5.2 lett. J, capoverso secondo:

15. alla riga terza si elimini la parola "almeno";
16. alla riga quinta si sostituisca la parola "possibilità" con "in modo da garantire la presenza dei Municipi";
17. alla riga sesta si elimini "chiedere la partecipazione";
18. Al punto e) del cap. 5 paragr. 1 prevedere che la Carta dei servizi, laddove le tipiche caratteristiche territoriali lo rendano necessario, abbia un'estensione personalizzata rispetto alle specificità del Municipio;
19. In particolare, l'esperienza amministrativa ha rilevato la necessità che i Municipi abbiano disponibili le leve gestionali effettive sulle attività di spezzamento e lavaggio delle strade, sul piano di sistemazione e sugli orari RSU nonché sulla programmazione e gestione della raccolta differenziata (A.M.A.) sui percorsi la frequenza e i tempi del trasporto pubblico (ATAC).

Pertanto già da queste linee guida, potrebbe essere previsto che nei contratti di servizio con impatto territoriale la specifica competenza, anche in termini di programmazione operativa, sia del Municipio, ad esempio nel contratto con A.M.A. la competenza territoriale in materia di spazzamento e lavaggio delle strade e dei marciapiedi;

Municipio XVII:

1. All'Art. 3.1, 5° capoverso, 7° rigo sostituire (intero periodo da "– i contratti" a ".....sanzionatorio" con il seguente periodo: "– I contratti di servizio prevedano, in ordine alla erogazione dei servizi offerti, la presentazione al Presidente del Municipio di una relazione semestrale del gestore del servizio, che la invia al Consiglio Municipale. In particolare i Municipi esercitano attività di controllo e monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio";

Municipio XVIII:

1. al paragrafo 3 punto 3.1, dopo "controllo da parte dei Presidenti dei Municipi" aggiungere "sentito l'indirizzo del Consiglio Municipale";
2. sempre nello stesso punto, all'ultimo capoverso, dopo "mediante apposita deliberazione della Giunta Municipale" aggiungere "previo indirizzo del Consiglio Municipale";
3. al paragrafo 4 punto 4.2 aggiungere dopo l'ultimo capoverso: "L'Amministrazione terrà conto, tra gli obiettivi qualitativi, il rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione, affidamento, appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni";
4. al paragrafo 5 punto 5.1 aggiungere: "qualità dell'occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L'Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei

servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 133/2000 e n. 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;

5. paragrafo 5 punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire a seguire dopo l'ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
6. al paragrafo 5 punto 5.2 lettera j) 11° riga, Il capoverso, inserire la seguente dicitura: “di partecipare, previa richiesta e con preventivi incontri con l'associazionismo alle sedute ...” eliminando: “di chiedere la partecipazione ...”;

Municipio XIX:

1. Paragrafo 4 – punto 4.2 aggiungere dopo ultimo capoverso: “L'Amministrazione terrà conto tra gli obbiettivi qualitativi del rispetto da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e ai soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla D.C.C. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella D.C.C. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni”;
2. Paragrafo 5 – punto 5.1 aggiungere al testo: “g) Qualità dell'occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L'Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000, 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla D.C.C. 259/2005”;
3. Paragrafo 5 – punto 5.2 lettera b) aggiungere e inserire a seguire dopo ultimo capoverso: “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;
4. Paragrafo 3 – 16 capoverso dopo le parole “lo trasmette per conoscenza alle competenti Commissioni Consiliari Permanenti” aggiungere le parole “e ai Municipi”;
5. Paragrafo 3 – 17 capoverso dopo le parole “informa annualmente il Consiglio Comunale” aggiungere le parole “e i Municipi”;

Municipio XX:

1. nell'intero testo dello schema di deliberazione e dell'allegato A il parere dei Municipi deve essere sempre inteso come obbligatorio e vincolante;
2. punto 5.2 comma D dell'Allegato A ultima riga aggiungere: “che anche per i Municipi sia prevista la possibilità di avviare di concerto con i competenti Uffici Comunali, specifiche modalità operative per sanzionare inadempienze contrattuali”;
3. punto 5.2 comma D dell'Allegato A come terz'ultimo capoverso aggiungere: “In sede di scelta da parte dell'Amministrazione Comunale tra penali di carattere economico e prestazioni di servizi aggiuntivi è fatto obbligo di acquisire il parere dei Consigli Municipali interessati. In particolare qualora l'inadempienza sia individuabile in un'area circoscritta e riconoscibile del territorio comunale, è fatto obbligo di assumere in via vincolante e obbligatorio il parere del Municipio interessato. Nella stessa ipotesi

il Municipio interessato ha la facoltà di chiedere al Comune di Roma che la penale economica comminata al soggetto erogatore del pubblico servizio sia trasferita al Municipio stesso al fine di stipulare contratti per la prestazione di servizi aggiuntivi o integrativi”;

4. punto 3.1 allegato A aggiungere prima del terzo capoverso: “nella fase ultimativa di formalizzazione dei contratti, deve essere svolta preliminarmente con i singoli Municipi una Conferenza di Servizio per evidenziare particolari criticità, obiettivi e parametri sul servizio oggetto del contratto”;

Che la Giunta Comunale nella seduta del 7 febbraio 2007, in merito alle richieste dei Municipi, ha rappresentato quanto segue:

Municipio II:

1. la richiesta non viene accolta in quanto è in contrasto con quanto disposto dall’articolo 4, comma 4, del Regolamento del Decentramento Amministrativo, di cui il testo emendato costituisce espressa citazione. In ogni caso lo stesso Regolamento del Decentramento Amministrativo dispone che il Presidente operi nell’ambito degli indirizzi generali deliberati dal Consiglio Comunale e dal Consiglio Municipale;
2. la richiesta non viene accolta in quanto prevedendo una consultazione con i singoli Presidenti dei Municipi, introduce un’ulteriore fase nel già complesso e articolato iter di formazione e predisposizione dei contratti di servizio, appesantendone di conseguenza i tempi di perfezionamento;
3. e 4. non vengono accolti in quanto non aggiungono nulla al contenuto del documento. Infatti, da un lato la definizione del sistema di monitoraggio e controllo e di applicazione di sanzioni e incentivi implica “la verifica e valutazione” dei risultati, dall’altro la lettera g) del paragrafo 5.2 dell’Allegato A già esplicitamente prevede che il “contratto di servizio deve stabilire in maniera precisa e dettagliata presupposti e procedure per modifiche e adeguamenti nel corso della sua validità”, specificando inoltre che ove i fatti nuovi e imprevisi che hanno determinato la necessità di intervenire sul contratto siano imputabili al gestore, il contratto di servizio stesso individua le necessarie azioni che l’Amministrazione può intraprendere a tutela dei propri interessi e diritti;
5. la richiesta prevede un’integrazione dell’Allegato A nella sezione relativa alla metodologia di individuazione dei livelli quali-quantitativi dei servizi e degli obiettivi annuali di miglioramento della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell’Amministrazione Comunale, di modo che verrebbero ad essere sottoposti al controllo e alla vigilanza dei Municipi anche quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione del servizio decentrata sul territorio. In ogni caso la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell’attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull’adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell’Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;
6. la richiesta prevede un’integrazione dell’Allegato A inserita nella sezione relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell’Amministrazione Comunale, di modo che verrebbero ad essere sottoposti al controllo e alla vigilanza dei Municipi anche quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio. Peraltro la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo

nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 e al paragrafo 5.2, lettera j) dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;

7. l'emendamento fa riferimento al paragrafo 3.2, a pagina 15, che non esiste. In ogni caso il Consiglio Comunale non può esprimere pareri obbligatori su provvedimenti della Giunta Comunale, in quanto non è organo consultivo. Inoltre al momento dell'approvazione del contratto di servizio da parte della Giunta Comunale, il Consiglio Comunale ha già approvato gli indirizzi generali e i contenuti essenziali del contratto stesso cui la Giunta deve attenersi;
8. la richiesta viene inserita nella lettera e) del paragrafo 5.1) dell'Allegato A, nella parte in cui si prevede che i contratti di servizio debbano contenere specifiche clausole che impongono ai soggetti erogatori di servizi pubblici di dotarsi di apposite "strutture" per l'accoglienza delle segnalazioni e dei reclami da parte dei cittadini utenti. L'emendamento attribuisce tale funzione anche al Corpo di Polizia Municipale. Tale competenza, però, non è prevista dal Regolamento del Corpo di Polizia Municipale adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 249 del 7 maggio 2002. Pertanto la richiesta non viene accolta;
9. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, paragrafo 5.2, lettera j), primo capoverso, dopo le parole "parametri per la misurazione", inserire le parole "e la valutazione";
10. la richiesta non viene accolta in quanto non è espressa in una forma esplicita che permetta di collocarla funzionalmente all'interno del testo. In ogni caso il Consiglio Comunale, nel decidere la modalità di gestione di ciascun servizio pubblico, non può che attenersi alle previsioni normative in materia;

Municipio III:

1. la richiesta non viene accolta in quanto in contrasto con quanto disposto dagli articoli 4 e 6 del Regolamento sul Decentramento Amministrativo. Come noto i pareri vincolanti eliminano la responsabilità dell'organo attivo, attribuendola invece all'organo ausiliario e ciò è in contrasto col principio generale che vuole che la responsabilità di ogni atto ricada sull'organo che lo ha emanato. In altri termini, perché il parere sia vincolante, occorre che una precisa disposizione, in questo caso regolamentare, lo dichiari tale. Gli articoli 4 e 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo, invece, non dichiarano vincolanti i pareri obbligatori dei Municipi;
2. la richiesta prevede una modifica dell'Allegato A nella sezione relativa al contenuto fondamentale della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale e, più in particolare, nel paragrafo relativo alla rappresentazione dell'insieme e della complessità dei servizi offerti. Tale rappresentazione deve essere il più possibile chiara e precisa, al fine di non svuotare di efficacia l'attività di valutazione dei risultati conseguiti e consentire all'Amministrazione di esercitare in modo completo ed efficiente il controllo sulla rispondenza delle modalità di erogazione del servizio agli obblighi contrattuali assunti. L'emendamento, invece, sostituisce alla chiara indicazione dell'estensione, dell'articolazione o della densità territoriale del servizio, una metodologia per la determinazione del dimensionamento del servizio che prevede l'utilizzo di un algoritmo basato su parametri geo-sociometrici. La richiesta pertanto non viene accolta;

3. la richiesta prevede un'integrazione dell'Allegato A nella sezione relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, di modo che anche gli organi di controllo di quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio vedrebbero la partecipazione dei rappresentanti dei Municipi. Inoltre la seconda parte dell'emendamento non appare coerente con quanto disposto dagli articoli 15, c. 3, e 18, c. 1, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma, in tema di monitoraggio e controllo dei contratti di servizio. In ogni caso la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;
4. la richiesta non viene accolta in quanto non appare coerente con la logica alla base dei contratti di servizio, ossia la chiara separazione tra il ruolo di indirizzo, programmazione e regolazione, proprio dell'Amministrazione e le attività di gestione e produzione dei servizi, proprie dei soggetti erogatori. Inoltre, come proposto, non consente, anche in un'ottica volta al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi, il coordinamento, a livello metropolitano, degli interventi e delle prestazioni richieste al soggetto erogatore;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
6. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, paragrafo 5.1, dopo la lettera f) aggiungere: “g) Qualità dell'occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi. L'Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i C.C.N.L. e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla deliberazione Consiglio Comunale n. 259/2005”;

7. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, paragrafo 5.2, lettera b) aggiungere e inserire alla fine dell'ultimo capoverso “...nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”;

8. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, paragrafo 5.2, lettera c) aggiungere e inserire dopo l'ultimo capoverso “Infine tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini utenti, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite”;

9. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, paragrafo 5.2, lettera h), aggiungere e inserire dopo l'ultimo capoverso “L'Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un

incontro informativo annuale con le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi”;

10. la richiesta viene accolta. Il testo del provvedimento viene modificato come segue:

eliminare la parola “cliente” in tutto l’Allegato A e, più precisamente, nel paragrafo 3, terzo capoverso, seconda riga, nel paragrafo 4, terzo capoverso, terzo trattino, nel paragrafo 5.1, lettera c), terzo capoverso, terza riga, nel paragrafo 5.2, lettera b), secondo capoverso, ultima riga e lettera c), pagina 18, terza riga;

Municipio IV:

1. la modifica, genericamente inserita “alla fine delle linee guida”, in coda al paragrafo relativo alle modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto di servizio, ha, invece, per oggetto i rapporti con l’utenza. La necessità che i contratti impongano ai soggetti erogatori di servizi pubblici l’attivazione di sportelli, call center e, in generale, strutture fisiche adeguate a ricevere i reclami, le segnalazioni o le osservazioni da parte degli utenti (in attuazione di quanto disposto dal Regolamento per la gestione e il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti del Comune di Roma approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005) è già prevista al paragrafo 5.1, lettera e) dell’Allegato A. in quanto già prevista al paragrafo 5.1, lettera e) dell’Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;

Municipio VI:

1. e 2. entrambe le richieste non vengono accolte in quanto non sono espresse in una forma esplicita che permetta di collocarle funzionalmente all’interno del testo. In ogni caso, con riferimento alla prima richiesta, si fa presente che il testo originale del provvedimento non esclude il ricorso alla fideiussione bancaria o assicurativa, laddove le peculiarità del servizio lo richiedano;

Municipio VIII:

1. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
2. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
4. la richiesta è identica nei contenuti alla ottava richiesta del Municipio Roma III accolta;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla nona richiesta del Municipio Roma III accolta;

Municipio IX:

1. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
2. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
4. la richiesta è identica nei contenuti alla ottava richiesta del Municipio Roma III accolta;

5. la richiesta è identica nei contenuti alla nona richiesta del Municipio Roma III accolta;
6. la richiesta è identica nei contenuti alla decima richiesta del Municipio Roma III accolta;

Municipio X:

1. la richiesta prevede un'integrazione dell'Allegato A nella sezione relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, di modo che verrebbero ad essere sottoposti al controllo e alla vigilanza dei Municipi anche quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio. Peraltro la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta, in ogni caso e nello stesso punto è stato accolto un emendamento simile proposto dal Municipio Roma II;
2. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 3.1, secondo alinea, seconda riga, dopo le parole “della Giunta Municipale” inserire il seguente periodo: “sulla base degli indirizzi del Consiglio Municipale”;
3. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 5.2, lettera j), secondo capoverso, quinta riga, sostituire “e la possibilità per i Municipi” con “in modo da garantire la presenza dei Municipi”;
4. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 5.2, lettera j), secondo capoverso, terza riga, eliminare la parola “almeno”;
5. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 5.2, lettera j), secondo capoverso, sesta riga, eliminare le parole “di chiedere la partecipazione”;
6. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 4.2, dopo l'ultimo capoverso inserire il seguente paragrafo “L'Amministrazione terrà conto, tra gli obiettivi qualitativi, del rispetto, da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e dei soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 259/2005 e dalle successive modificazioni o integrazioni.”;
7. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
8. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
9. la richiesta è identica nei contenuti alla ottava richiesta del Municipio Roma III accolta;
10. la richiesta è identica nei contenuti alla nona richiesta del Municipio Roma III accolta;

11. la richiesta è identica nei contenuti alla decima richiesta del Municipio Roma III accolta;

Municipio XI:

1. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
2. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
4. la richiesta è identica nei contenuti alla ottava richiesta del Municipio Roma III accolta;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla nona richiesta del Municipio Roma III accolta;
6. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, Appendice, dopo la lettera I) aggiungere e inserire “L) Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori [Nel paragrafo vanno specificati i criteri e le modalità di coinvolgimento e di partecipazione delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite per la qualità dei servizi e la verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e nelle attività di controllo su inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi e delle attività]”;
7. la richiesta, finalizzata a rendere vincolanti i pareri dei Municipi rispettivamente sullo schema di provvedimento di indirizzo del Consiglio Comunale e sullo schema di contratto di servizio da approvarsi da parte della Giunta Comunale, è in contrasto con quanto disposto dagli articoli 4 e 6 del Regolamento sul Decentramento Amministrativo. Come noto i pareri vincolanti eliminano la responsabilità dell’organo attivo, attribuendola invece all’organo ausiliario e ciò è in contrasto col principio generale che vuole che la responsabilità di ogni atto ricada sull’organo che lo ha emanato. In altri termini, perché il parere sia vincolante, occorre che una precisa disposizione, in questo caso regolamentare, lo dichiari tale. Gli articoli 4 e 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo, invece, non dichiarano vincolanti i pareri obbligatori dei Municipi. Pertanto la richiesta non viene accolta;
8. la richiesta, nell’attribuire competenza e responsabilità esclusiva dei Municipi in ordine alle attività di controllo, di monitoraggio e di gestione del sistema sanzionatorio dei contratti di servizio stipulati dagli uffici dell’Amministrazione centrale non appare coerente con quanto disposto dagli articoli 15, c. 3, e 18, c. 1, del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma, in tema di monitoraggio e controllo dei contratti di servizio. In ogni caso la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell’attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull’adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell’Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;

Municipio XII:

la richiesta non viene accolta in quanto non è espressa in una forma esplicita che permetta di collocarla funzionalmente all’interno del testo;

Municipio XIII:

1. la richiesta non viene accolta in quanto introduce una nuova richiesta di parere ai Municipi sulle proposte di deliberazione del Consiglio Comunale riguardanti gli indirizzi generali e le linee guida dei contratti di servizio oltre a quella già esplicitamente prevista dal Regolamento sul Decentramento Amministrativo, ulteriormente aggravando la già complessa procedura per l'approvazione dei contratti di servizio stessi;
2. la richiesta prevede un'integrazione dell'Allegato A nella sezione relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, di modo che verrebbero ad essere sottoposti al controllo e alla vigilanza dei Municipi anche quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio. Peraltro la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta e in ogni caso nello stesso punto è stato accolto un emendamento simile proposto dal Municipio Roma II;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla quarta richiesta del Municipio Roma X accolta;
4. la richiesta è identica nei contenuti alla terza richiesta del Municipio Roma X accolta;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla quinta richiesta del Municipio Roma X accolta;

Municipio XVI:

1. la richiesta non viene accolta in quanto implica la presenza di un rappresentante per Municipio, in qualità di membro, all'interno degli organi di controllo previsti dai contratti di servizio. Poiché tali organi, secondo quanto deciso dalla Giunta Comunale nella seduta del 26 marzo 2002, devono essere composti da membri designati, in pari numero, dall'Amministrazione Comunale e dal soggetto affidatario del servizio nonché da un membro, con funzioni di Presidente, indicato di comune accordo tra le parti, gli organi di controllo stessi verrebbero ad essere composti da oltre quaranta membri;
2. la richiesta non viene accolta in quanto è finalizzata a introdurre ulteriori esempi di servizi che si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio, ma fa riferimento ad una società che eroga anche servizi che non possono essere considerati servizi pubblici;
3. la richiesta (identica alla tredicesima) prevede un'integrazione dell'Allegato A nella sezione alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, di modo che verrebbero ad essere sottoposti al controllo e alla vigilanza dei Municipi anche quei contratti che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio. Peraltro la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta e in ogni caso

nello stesso punto è stato accolto un emendamento simile proposto dal Municipio Roma II;

4. la richiesta non viene accolta in quanto è finalizzata a introdurre ulteriori esempi di servizi che si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio, ma fa riferimento ad una società che eroga anche servizi che non possono essere considerati servizi pubblici;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla quarta richiesta del Municipio Roma X accolta;
6. la richiesta è identica nei contenuti alla terza richiesta del Municipio Roma X accolta;
7. la richiesta è identica nei contenuti alla quinta richiesta del Municipio Roma X accolta;
8. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:

Allegato A, Introduzione, sesto capoverso, aggiungere dopo l'ultimo alinea “- potenziare gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione e di tutela dell'utenza attraverso il fondamentale apporto dei Consigli Municipali”;

9. la richiesta non viene accolta in quanto prevede una consultazione obbligatoria dei Municipi sulle proposte di deliberazione del Consiglio Comunale aventi ad oggetto una formulazione di indirizzi. Tale parere obbligatorio è già disposto dall'articolo 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo;
10. la richiesta non viene accolta in quanto il parere dei Municipi è già riportato nel testo della deliberazione di approvazione del contratto di servizio adottata dalla Giunta Comunale con la motivazione dell'eventuale non accoglimento degli emendamenti o delle proposte avanzate dai Municipi stessi;
11. la richiesta viene inserita al terzo capoverso del capitolo 4, dopo le parole “Amministrazione Comunale”. In tali termini la richiesta non può essere accolta in quanto nel testo originale del provvedimento, al terzo capoverso del capitolo 4 le suddette parole non compaiono. In ogni caso l'emendamento è inserito nella sezione dell'Allegato A relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, intesa quest'ultima nella sua complessiva articolazione organizzativa e quindi comprensiva dei Municipi;
12. la richiesta prevede un'integrazione dell'Allegato A nella sezione relativa alla metodologia di formulazione della generalità dei contratti di servizio da stipularsi da parte dell'Amministrazione Comunale, di modo che i Municipi interverrebbero nell'individuazione dei livelli quali-quantitativi e degli obiettivi annuali di miglioramento anche di quei servizi che non si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio. Pertanto la richiesta non viene accolta;
13. la richiesta è identica alla terza;
14. la richiesta è identica, nella sostanza, alla quarta e non è espressa in una forma esplicita che permetta di collocarlo funzionalmente all'interno del testo;
15. la richiesta è identica nei contenuti alla quarta richiesta del Municipio Roma X accolta;
16. la richiesta è identica nei contenuti alla terza richiesta del Municipio Roma X accolta;
17. la richiesta è identica nei contenuti alla quinta richiesta del Municipio Roma X accolta;
18. la richiesta non è espressa in una forma esplicita che permetta di collocarla funzionalmente all'interno del testo e, pertanto, non può essere accolta;
19. la richiesta non è espressa in una forma esplicita che permetta di collocarla funzionalmente all'interno del testo. In ogni caso non può essere accolta in quanto

prevede l'attribuzione ai Municipi di competenze e funzioni non previste dal Regolamento sul Decentramento Amministrativo;

Municipio XVII:

1. la richiesta attribuisce competenze e responsabilità ai Municipi in ordine alle attività di controllo, di monitoraggio e di gestione del sistema sanzionatorio dei contratti di servizio stipulati dagli Uffici dell'Amministrazione centrale appare non coerente con quanto disposto dagli articoli 15, c. 3, e 18, c. 1, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma, in tema di monitoraggio e controllo dei contratti di servizio. In ogni caso la necessità che i contratti di servizio prevedano adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio, è già prevista al paragrafo 3.1 dell'Allegato A. Pertanto la richiesta non viene accolta;

Municipio XVIII:

1. la richiesta non viene accolta in quanto, nella forma proposta, è in contrasto con l'articolo 4, comma 4, del Regolamento del Decentramento Amministrativo, di cui il testo originale del provvedimento costituisce una espressa citazione;
2. la richiesta è identica nei contenuti alla seconda richiesta del Municipio Roma X accolta;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
4. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
5. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
6. la richiesta non viene accolta in quanto, nello stesso punto, sono già state accolte tre richieste del Municipio X (la terza, la quarta e la quinta);

Municipio XIX:

1. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma X accolta;
2. la richiesta è identica nei contenuti alla sesta richiesta del Municipio Roma III accolta;
3. la richiesta è identica nei contenuti alla settima richiesta del Municipio Roma III accolta;
4. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 3, alla fine del terzo capoverso, dopo le parole "Commissioni Consiliari Permanenti" aggiungere le parole "e ai Municipi";
5. la richiesta viene accolta, il testo del provvedimento viene modificato come segue:
Allegato A, paragrafo 3, quarto capoverso, terza riga, dopo le parole "Consiglio Comunale" aggiungere e inserire le parole "e i Municipi";

Municipio XX:

1. la richiesta non viene accolta in quanto, nella forma proposta, è in contrasto con quanto disposto dagli articoli 4 e 6 del Regolamento sul Decentramento Amministrativo. Come noto i pareri vincolanti eliminano la responsabilità dell'organo attivo, attribuendola invece all'organo ausiliario e ciò è in contrasto col

principio generale che vuole che la responsabilità di ogni atto ricada sull'organo che lo ha emanato. In altri termini, perché il parere sia vincolante, occorre che una precisa disposizione, in questo caso regolamentare, lo dichiari tale. Gli articoli 4 e 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo, invece, non dichiarano vincolanti i pareri obbligatori dei Municipi;

2. la richiesta non è accolta in quanto il potere di comminare sanzioni ai soggetti erogatori di servizi pubblici è attribuita, agli uffici competenti per materia, dagli articoli 15, comma 3, 18, comma 1 e 25, comma 1, lettera p) del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma;
3. la richiesta intende attribuire ai Municipi, sia pure di concerto con gli uffici competenti, il potere di comminare sanzioni ai soggetti erogatori di servizi pubblici, anche in assenza di una specifica competenza in ordine al controllo sul rispetto delle obbligazioni contrattuali da parte dei soggetti erogatori stessi. Tale competenza è attribuita, infatti, agli uffici competenti per materia dagli articoli 15, comma 3, 18, comma 1 e 25, comma 1, lettera p) del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma. Pertanto la richiesta non viene accolta;
4. la richiesta introduce nel complesso iter per la predisposizione dei contratti di servizio l'utilizzo dell'istituto della Conferenza di Servizi. Come noto tale istituto (previsto dall'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m. e i.) è finalizzato ad accelerare e a semplificare i procedimenti amministrativi tramite la riunione in un unico contesto di soggetti che, altrimenti, sarebbero chiamati ad intervenire successivamente in un iter procedimentale frammentato. I casi in cui l'amministrazione procedente (ossia quella competente ad adottare il provvedimento finale) può indire la conferenza di servizi sono:
 - l'opportunità di un esame congiunto dei vari interessi pubblici coinvolti in un procedimento e delle varie problematiche che ne derivano;
 - l'obbligo di acquisizione di intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, assensi, pareri da più amministrazioni.

Le determinazioni assunte nella conferenza di servizi sostituiscono i concerti, le intese, i nulla osta, ecc. ecc., che ciascuna delle amministrazioni coinvolte deve dare per consentire all'amministrazione procedente di adottare il provvedimento finale. La richiesta, nell'introdurre il ricorso all'istituto della conferenza di servizi non prevede modifiche agli articoli 4 e 6 del Regolamento del Decentramento Amministrativo nella parte in cui prevedono il parere preventivo obbligatorio dei Consigli Municipali sulle deliberazioni concernenti, rispettivamente, l'approvazione dei contratti di servizio (di competenza della Giunta Comunale) e gli indirizzi sui contratti di servizio (di competenza del Consiglio Comunale). La conseguenza è che l'iter di approvazione dei contratti di servizio, non solo non risulta semplificato ed accelerato, ma addirittura ulteriormente aggravato, in netta antitesi, dunque, con le finalità proprie dell'istituto della conferenza di servizi. Pertanto la richiesta non viene accolta;

Che, pertanto, a seguito del parziale accoglimento delle richieste dei Municipi il testo della presente proposta deve intendersi conseguentemente modificato come sopra indicato;

Atteso che la I Commissione Consiliare Permanente, nella seduta del 12 dicembre 2006, ha espresso parere favorevole a maggioranza;

Visto il parere favorevole del Dirigente responsabile del Servizio espresso, ai sensi dell'art. 49 del T.U.E.L., in ordine agli emendamenti approvati;

IL CONSIGLIO COMUNALE

per i motivi espressi in narrativa

DELIBERA

1. di approvare gli indirizzi per la predisposizione e l'approvazione dei Contratti di Servizio da stipularsi con i soggetti erogatori dei servizi pubblici, contenuti nel documento "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici" allegato sub A) al presente documento di cui costituisce parte integrante e che riguardano:
 - la ripartizione delle competenze tra Consiglio Comunale e Giunta Comunale;
 - i contenuti essenziali dei Contratti di Servizio da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale;
 - l'iter procedurale da seguire per la predisposizione e l'approvazione dei Contratti di Servizio e per le loro eventuali modificazioni;
 - i contenuti fondamentali dei Contratti di Servizio;
 - il contratto di servizio deve garantire i livelli di professionalità previsti dalla normativa vigente;
2. di impegnare la Giunta Comunale ad informare annualmente il Consiglio Comunale, in un'apposita sezione del Documento di Programmazione Finanziaria, sull'andamento della gestione dei Contratti di Servizio per settori omogenei di intervento, con particolare riferimento ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento del servizio programmati e al livello di soddisfazione degli utenti.

ALLEGATO A

ROMA

Dipartimento XV
Direzione e coordinamento del "Gruppo Comune di Roma"
e per le politiche economiche e di sviluppo



Comune di Roma

**Linee guida per la predisposizione dei
Contratti di Servizio tra il Comune di Roma
e i soggetti erogatori di servizi pubblici**

Linee guida per la predisposizione dei contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici.

Sommario

Introduzione

- 1 – Ambito di applicazione
- 2 - Il contesto normativo ed istituzionale
- 3 - Il percorso per l'approvazione dei contratti di servizio
 - 3.1 – Il ruolo dei Municipi nella definizione e gestione dei contratti di servizio*
- 4 - Metodologia di formulazione dei contratti di servizio
 - 4.1 - Analisi dei servizi*
 - 4.2 - Individuazione dei livelli quali-quantitativi dei servizi e degli obiettivi annuali di miglioramento*
 - 4.3 - Determinazione di impegni e responsabilità*
 - 4.4 - Definizione del sistema di monitoraggio e controllo e di applicazione di sanzioni e incentivi*
- 5 – Il contenuto fondamentale dei contratti di servizio
 - 5.1 – Regolazione del servizio erogato al pubblico*
 - 5.2 – Regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore*

APPENDICE

Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del contratto di servizio tra Amministrazione comunale e ...

Linee guida per la predisposizione dei contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici.

Introduzione

La disciplina dei servizi pubblici locali, negli ultimi anni è stata oggetto di numerosi interventi normativi che hanno riformato completamente l'assetto introdotto con la legge 8 giugno 1990, n. 142. Le direttive comunitarie, soprattutto in tema di tutela della concorrenza, le varie normative di settore, il nuovo impianto costituzionale, con l'attribuzione di nuove competenze alle Regioni e agli enti locali, e in particolare il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti Locali (TUEL) e le sue successive modificazioni e integrazioni¹ hanno, infatti, rivoluzionato i tradizionali modelli di gestione dei servizi pubblici locali imperniati su aziende e istituzioni pubbliche prevedendone l'affidamento, nella maggior parte dei casi, a società di capitali di diritto privato con livelli di partecipazione pubblica diversi.

Lo sviluppo del numero delle forme di gestione ammesse, prevalentemente di natura privata con caratteristiche imprenditoriali e nelle quali opera anche l'azionista pubblico, ha però posto il problema, da un lato di rafforzare le capacità di indirizzo e di governo dell'ente locale e dei suoi organi rappresentativi, dall'altro di introdurre efficaci strumenti di regolazione anche al fine di garantire gli interessi dei cittadini, alla cui soddisfazione deve essere orientata l'erogazione dei servizi.

Per quanto attiene più specificamente alle modalità di regolazione il Legislatore nazionale, a partire dalla metà degli anni novanta, ha individuato il contratto di servizio quale strumento più idoneo.

Anche il Comune di Roma già a partire dal 1995 ha adottato il contratto di servizio per la regolamentazione dei rapporti con i soggetti erogatori dei servizi pubblici locali.

Il contratto di servizio ha, dunque, progressivamente assunto un ruolo centrale nel sistema di regolazione dei servizi pubblici del Comune di Roma. In questa prospettiva, particolare importanza hanno rivestito le deliberazioni n. 29 del 17 marzo 1997, n. 159 del 14 ottobre 1999 e 162 del 21 ottobre 1999 con le quali il Consiglio Comunale ha approvato gli indirizzi e i criteri per la definizione e la revisione dei contratti di servizio con le aziende erogatrici di pubblici servizi.

Peraltro, un'analisi delle varie esperienze di regolazione contrattuale dei rapporti tra aziende erogatrici e Amministrazione comunale succedutesi in questi ultimi anni evidenzia alcuni aspetti critici:

- l'incompletezza di alcuni contratti di servizio che lasciano privi di disciplina punti qualificanti dell'erogazione del servizio e del rapporto tra Amministrazione e gestore;
- la debolezza degli strumenti di controllo successivo sull'erogazione del servizio e sull'esecuzione del contratto previsti in alcuni contratti di servizio;
- la mancanza di adeguati strumenti di tutela dell'utenza;
- l'inadeguatezza delle informazioni e degli strumenti organizzativi relativi alla tutela dei lavoratori impiegati nelle aziende terze che operano a supporto delle aziende che prestano servizio per conto dell'Amministrazione Comunale.

¹ Il d.lgs. n. 267/2000 è stato a più riprese modificato e integrato, dapprima dall'art. 35, l. 28 dicembre 2001, n. 448, successivamente dall'art. 14, d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (convertito con modificazioni in l. 24 novembre 2003, n. 326), infine dall'art. 4, c. 234, l. 24 dicembre 2003, n. 350.

Con il presente documento, dunque, al fine di intervenire sui profili di maggiore criticità indicati e consentire al Consiglio Comunale e alla Giunta di esercitare in modo consapevole e adeguato le proprie prerogative, nonché per rispondere alle indicazioni contenute nelle recenti norme nazionali sopra ricordate, si intende:

- definire principi, obiettivi e ambiti della regolazione;
- individuare analiticamente il contenuto minimo del contratto di servizio;
- distinguere tra profili che attengono alla regolazione del servizio erogato al pubblico e quelli che riguardano il rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore;
- potenziare gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione e di tutela dell'utenza e dei lavoratori impiegati nei servizi;
- stabilire il percorso per l'adozione del contratto di servizio, nonché di eventuali successive modificazioni, individuando le competenze del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale;
- potenziare gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione e di tutela dell'utenza attraverso il fondamentale apporto dei Consigli Municipali.

Infine una breve nota metodologica: il presente documento è stato redatto sulla base delle scelte effettuate dal Consiglio Comunale di affidare direttamente i principali servizi pubblici locali (ad esempio trasporto pubblico e igiene urbana) a soggetti cosiddetti *in house providing*, ossia a totale partecipazione pubblica, sui quali l'ente o gli enti pubblici proprietari esercitano un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che con gli stessi enti pubblici che li controllano svolgono la parte più importante delle proprie attività.

Nel caso, quindi, di affidamento di servizi mediante ricorso a procedure ad evidenza pubblica i contenuti del documento, ove necessario, dovranno essere adattati alle peculiarità proprie di tali procedure. Così, ad esempio: il corrispettivo per i servizi prestati o erogati non sarà il prodotto di una fase negoziale condotta con il soggetto gestore ma sarà determinato all'esito delle procedure di gara esperite e corrispondente all'offerta del soggetto che si sarà aggiudicato l'affidamento del servizio; l'organo di controllo previsto dal contratto di servizio potrà anche non essere paritetico (ossia composto da un eguale numero di rappresentanti di ciascuna delle parti più il Presidente nominato in comune accordo), ma costituito in prevalenza, o completamente, da rappresentanti dell'Amministrazione comunale.

1 – Ambito di applicazione

Il buon funzionamento di un sistema di regolazione presuppone una chiara delimitazione del suo ambito di applicazione.

Poiché, dunque, il contratto di servizio è stato individuato dalla normativa nazionale quale strumento di regolazione dei servizi pubblici, gli indirizzi contenuti in questo documento si applicano, indipendentemente dalle modalità di gestione adottate, ai servizi regolati dagli articoli 112 e seguenti del TUEL quali, ad esempio, i servizi al pubblico relativi ai settori dei trasporti e della mobilità, dell'igiene urbana, della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, della cultura.

Pertanto l'adozione di contratti di servizio appare ipotizzabile anche relativamente a quei servizi di norma assunti, gestiti e regolati già a livello nazionale.

Da un lato, infatti, la normativa nazionale in alcuni casi non copre tutti i servizi o rinvia esplicitamente alla regolazione locale (dalla disciplina dell'energia elettrica è escluso il servizio di illuminazione pubblica mentre in materia di gas naturale è espressamente prevista la stipula di un contratto di servizio pubblico locale, anche al

fine di definire adeguate forme di diffusione del servizio stesso sul territorio), dall'altro, con la riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato si è riservato il potere di definire solamente i livelli minimi delle prestazioni. Regioni ed enti locali, quindi, possono liberamente decidere di innalzare i livelli dei servizi assicurati alle proprie comunità stipulando, ad esempio, contratti di servizio integrativi con i soggetti gestori.

2 - Il contesto normativo ed istituzionale

Il contratto di servizio rappresenta, oramai, lo strumento ordinario di regolazione dei servizi pubblici a livello locale. Ad esso si ricorre per definire un supporto normativo di base per la funzione di governo, controllo e di verifica degli standard di efficienza, e di qualità dei servizi pubblici da parte dello Stato, degli enti territoriali e degli enti locali.

Il contratto di servizio tra l'ente locale e i soggetti erogatori di un servizio pubblico trova originario fondamento in una serie non organica di norme concernenti le diverse forme di gestione dei servizi stessi². Ma il principio generale secondo cui i rapporti degli enti locali con i soggetti erogatori di un servizio pubblico (ma anche di gestione delle reti e degli impianti) debbano essere regolati da un contratto di servizio, è stato introdotto dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448³ e, successivamente è stato confermato dalla riforma del TUEL attuata con il d.l. 30 settembre 2003, convertito con modificazioni in l. 24 novembre 2003, n. 326, che attribuisce al contratto di servizio il ruolo di principale strumento di regolazione dei servizi pubblici locali in quanto:

- per i servizi pubblici locali aventi rilevanza economica viene conferita al soggetto erogatore la titolarità del servizio;
- il contratto di servizio regola i rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti
- il contratto di servizio, in generale, deve contenere i livelli di servizio da garantire e adeguati strumenti di verifica dei livelli previsti.

L'utilizzo della logica negoziale, alla base dei contratti di servizio, si colloca nella più ampia finalità di sviluppo e consolidamento di un assetto di governo dei servizi pubblici che si fonda su di una chiara separazione tra il ruolo di indirizzo, programmazione e regolazione, proprio dell'Amministrazione, e le attività di gestione e produzione dei servizi, nel quadro di un progressivo miglioramento della qualità erogata e percepita dal cittadino utente.

L'esigenza di una regolamentazione contrattuale e di lunga durata dei servizi, per la loro specifica rilevanza pubblica, appare inoltre indispensabile nel caso in cui l'ente locale sia proprietario o partecipi direttamente o indirettamente al capitale sociale dei soggetti erogatori, data l'insufficienza delle normali forme di controllo riconosciute all'azionista dal Codice Civile.

² Si vedano, ad esempio, l'art. 23, c. 6, l. 8 giugno 1990, n. 142 come modificato dall'art. 4, c. 5, d.l. 31 gennaio 1995 convertito in l. 29 marzo 1995 n. 95, relativo alle aziende speciali e alle istituzioni, l'art. 19, d.lgs. 19 novembre 1997, n. 442 con riferimento al trasporto pubblico locale, in conformità al regolamento CEE 1191/69 del Consiglio del 26 giugno 1969, come modificato dal regolamento CEE 1893/91 del Consiglio del 20 giugno 1991, l'art. 14, c. 6, d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 relativo alla distribuzione del gas naturale, in attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale.

³ L'articolo 113, comma 11, del TUEL, relativo alla gestione delle reti e dei servizi pubblici di rilevanza economica, così come modificato dalla l. n. 326/2003, così recita: <<I rapporti tra gli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.>>

Grazie a tali contratti, la logica negoziale costituisce, quindi, la nuova modalità di approccio alla regolazione dei pubblici servizi. In questo senso il Comune deve distinguere preliminarmente i due ruoli fondamentali che svolge nei confronti del soggetto erogatore di servizi:

- il ruolo di azionista, in forza del quale si avvale del potere di nomina degli organi amministrativi, di approvazione dei bilanci, di indirizzo e controllo generali della gestione;
- il ruolo di garante della collettività che rappresenta, interpretando il quale tutela gli interessi dei cittadini-utenti ed è responsabile dell'adeguatezza qualitativa e quantitativa dei servizi rispetto alle attese e alle esigenze del cittadino.

Nel contratto di servizio il Comune esprime ed esercita quest'ultima funzione, rapportandosi al soggetto erogatore quale committente e, pertanto, con il potere di negoziare con esso le quantità di servizio ed i relativi corrispettivi economici, nonché di individuare gli standard di qualità e determinare le modalità di vigilanza e controllo delle aziende esercenti i servizi pubblici, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e dei consumatori⁴ nonché dei lavoratori.

Questa logica è coerente con la filosofia complessiva di sviluppo e controllo dei servizi pubblici capitolini, sulla base della quale il Comune di Roma ha avviato una radicale trasformazione delle modalità di erogazione sia attraverso la trasformazione delle tipologie giuridiche delle Aziende chiamate ad erogare servizi, sia con l'esternalizzazione di alcuni servizi affidati a nuove società costituite appositamente.

Di conseguenza, il contratto di servizio viene già da tempo considerato come lo strumento primario di gestione dei rapporti normativi ed economici tra il Comune di Roma e le sue Società di servizio pubblico, sia quelle cosiddette "storiche" (ACEA S.p.A., AMA S.p.A., ATAC S.p.A. ecc.), sia quelle costituite in questi ultimi anni (come per esempio Roma Multiservizi S.p.A., Risorse per Roma – R.p.R. S.p.A., ecc.). L'articolo 36 dello Statuto del Comune di Roma, infatti, dispone che i rapporti tra Comune e soggetti gestori siano regolati da contratti di servizio e che, salvo il caso eccezionale dell'esercizio in economia del servizio pubblico, il Comune debba svolgere unicamente attività di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo.

3 - Il percorso per l'approvazione dei contratti di servizio

Ai sensi dell'articolo 42 del TUEL, il Consiglio Comunale è l'organo cui compete l'assunzione di tutte le decisioni strategiche, di indirizzo politico-amministrativo e di regolazione economica e sociale.

In particolare sono riservati alla competenza del Consiglio gli atti relativi:

- all'organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione⁵;
- alla disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi⁶;
- agli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza⁷.

⁴ Così dispone, infatti, l'articolo 35, comma 14, della l. 28 dicembre 2001, n. 448

⁵ TUEL, articolo 42, comma 2, lettera e).

⁶ TUEL, articolo 42, comma 2, lettera f).

⁷ TUEL, articolo 42, comma 2, lettera g).

Spetta, pertanto, al Consiglio Comunale l'individuazione dei servizi da assumere come servizio pubblico e le relative finalità, la definizione delle modalità di gestione, l'emanazione degli indirizzi fondamentali, con specifico riguardo ai servizi minimi di prestazione, la determinazione dei criteri generali per la formazione delle tariffe dei servizi offerti, l'individuazione delle esigenze di carattere sociale e ambientale cui orientare la regolazione. È quindi il Consiglio Comunale che individua i contenuti essenziali di ogni contratto di servizio e indica gli aspetti fondamentali del rapporto con i soggetti erogatori, mentre sono di competenza della Giunta Comunale gli indirizzi relativi all'organizzazione del servizio ed in particolare quelli aventi carattere gestionale.

Il Consiglio Comunale di Roma, peraltro, ha più volte ribadito con diversi Ordini del giorno⁸ tale competenza e con deliberazioni n. 29 del 17 marzo 1997, n. 159 del 14 ottobre 1999 e n. 162 del 21 ottobre 1999 ha approvato gli indirizzi e i criteri per la definizione e la revisione dei contratti di servizio con le aziende erogatrici di servizi pubblici.

Il Consiglio Comunale ha comunque sempre esercitato le sue funzioni di indirizzo e sorveglianza nel momento di assumere nuovi servizi o di decidere nuove forme gestionali, fissando le modalità generali di espletamento dei servizi da parte delle numerose aziende, società e istituzioni costituite ai sensi della L. 142/90 (Roma Multiservizi S.p.A., Risorse per Roma – R.p.R. S.p.A., Bioparco S.p.A., Azienda Farmasociosanitaria capitolina - Farmacap, Azienda Palaexpò, Istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali) o trasformate (ACEA S.p.A., ATAC S.p.A., AMA S.p.A.).

E proprio al fine di avere un supporto nell'attività di indirizzo, vigilanza e controllo nelle materie dei servizi pubblici, il Consiglio Comunale ha istituito con deliberazione n. 114 del 30 maggio 1996 l'Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma (l'Autorità) che nel gennaio 1998, ha espresso un parere circa l'organo comunale competente ad approvare i contratti di servizio concludendo, sulla base di una analisi dell'allora vigente normativa e della prevalente giurisprudenza amministrativa, nel senso che spetta appunto al Consiglio Comunale il compito di individuare e quindi di approvare i contenuti essenziali di ciascun contratto di servizio.

Tale parere è stato confermato dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma⁹ (l'Agenzia), istituita con deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del 14 marzo 2002 con funzioni e poteri analoghi a quelli della disciolta Autorità.

La stipula di ciascun contratto di servizio costituisce, dunque, l'ultimo atto di un procedimento complesso cui partecipano organi e soggetti diversi.

Il momento iniziale di tale procedura, come detto, è costituito dalla formulazione degli indirizzi generali da parte del Consiglio Comunale. L'intervento dell'organo politico, infatti, è teso alla 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 costituisce premessa indispensabile della efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi.

⁸ Ordine del giorno n. 42/98 con il quale il Consiglio Comunale impegnava la Giunta a definire, per ciascun contratto di servizio, uno schema propedeutico all'approvazione del contratto di servizio stesso da sottoporre all'approvazione consiliare; ordine del giorno n. 231/98, con il quale si invitava la Giunta Comunale a sottoporre al Consiglio "le linee guida e gli indirizzi per l'eventuale revisione e/o rinnovo dei contratti di servizio 1999" sulla base di una relazione "sull'esperienza di gestione dei contratti di servizio già attivati con particolare riferimento a strumenti e metodologie di controllo".

⁹ Si fa riferimento al documento presentato dall'Agenzia nel febbraio 2003 "I contratti di servizio del Comune di Roma: proposta sui contenuti minimi e sulle procedure di approvazione".

Il Consiglio Comunale, quindi, formula gli indirizzi programmatici e le linee guida per la definizione di ciascun contratto di servizio, approvando la disciplina di massima dei contenuti essenziali del rapporto contrattuale.

In particolare lo schema di provvedimento di indirizzo del Consiglio Comunale¹⁰, previo parere, ai sensi dell'art. 51 del Regolamento del Consiglio Comunale, da parte delle competenti Commissioni Consiliari e da sottoporre al preventivo parere obbligatorio e non vincolante dell'Agenzia e dei Consigli Municipali ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera g) del Regolamento del decentramento amministrativo, deve definire:

- i livelli di servizio quantitativi e qualitativi minimi da garantire, in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria;
- il grado di universalità del servizio, con particolare riferimento ai bisogni di particolari categorie di utenti deboli e disagiati e al modo di finanziare i relativi costi;
- la durata massima del contratto di servizio;
- il tetto massimo del complessivo onere a carico dell'Amministrazione comunale;
- i criteri, fra cui quello della semplicità dell'impatto organizzativo, per la determinazione di un'eventuale tariffa a carico dell'utenza e il suo importo massimo;
- le eventuali esigenze di sviluppo delle infrastrutture connesse all'erogazione del servizio, soprattutto laddove esso incida sull'assetto urbanistico e territoriale;
- il sistema di verifica monitoraggio e controllo (qualitativo, quantitativo ed anche economico) delle obbligazioni contrattuali e più in generale il sistema degli strumenti di garanzia posti a tutela degli utenti e dei lavoratori impiegati nei servizi e dell'Amministrazione stessa, che dovranno poi essere individuati nel contratto di servizio;
- i criteri e gli strumenti per garantire, in ordine alla gestione dei servizi, adeguate forme di consultazione e controllo da parte dei Consigli Municipali previa revisione del Regolamento del Decentramento Amministrativo;
- la determinazione dei tempi massimi dell'effettuazione del servizio e i meccanismi sanzionatori.

Compete, inoltre, al Consiglio formulare indirizzi in tema di tutela dei cittadini/utenti e individuare i principi generali cui fare riferimento nella redazione dei contratti di servizio da parte dei competenti uffici dell'Amministrazione comunale e nella redazione e pubblicazione della carta dei servizi da parte dei soggetti erogatori. Un'indicazione sui contenuti minimi da inserire nelle carte dei servizi all'interno del contratto di servizio, da un lato, consente all'Amministrazione di ribadire la rilevanza del ruolo delle carte stesse nella tutela degli utenti; dall'altro, di disegnare tale obbligo in capo agli erogatori in modo effettivamente rispondente alle esigenze della collettività locale. In ogni caso la carta dei servizi deve fare riferimento ai principi fondamentali di erogazione, agli strumenti per assicurare determinati livelli qualitativi di prestazione e alle modalità di tutela degli utenti e dei lavoratori.

Una volta approvati gli indirizzi generali e i contenuti essenziali di ciascun contratto di servizio, compete alla Giunta deliberare il contratto di servizio, su proposta elaborata dai Dipartimenti competenti al ramo e previa verifica obbligatoria della sostenibilità economica e finanziaria per i bilanci aziendali dei soggetti erogatori da parte del Dipartimento XV – Direzione e coordinamento del "Gruppo Comune di

¹⁰ In appendice al presente documento è riportata una scheda tipo che indica le informazioni essenziali sui contratti di servizio da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale.

Roma” e per le politiche economiche e di sviluppo¹¹.

Sul provvedimento di approvazione del contratto di servizio, con esclusivo riferimento alle previsioni concernenti gli obblighi del gestore di semplificare progressivamente le procedure di erogazione dei servizi e gli adempimenti richiesti all'utente nell'ambito delle relazioni fra l'Azienda e i cittadini, è necessario il visto preventivo del Dipartimento XVII – Politiche per la semplificazione amministrativa e della comunicazione¹², che dovrà esprimersi entro 15 giorni solari dal ricevimento della documentazione, scaduti i quali varrà il principio del silenzio assenso.

Il contratto di servizio è sottoposto al parere preventivo, obbligatorio e non vincolante dei Consigli Municipali, ai sensi dell'articolo 4, comma 4 del Regolamento del decentramento amministrativo, e dell'Agenzia che si esprimono entro il termine massimo di 30 giorni.

Trascorso tale termine la Giunta Comunale approva il contratto di servizio e, unitamente al parere dell'Agenzia, lo trasmette per conoscenza alle competenti Commissioni Consiliari Permanenti e ai Municipi.

La Giunta, al fine di consentire un consapevole esercizio delle funzioni di regolazione economica e sociale e di indirizzo politico-amministrativo che gli sono propri, informa annualmente il Consiglio Comunale e i Municipi, in un'apposita sezione del Documento di Programmazione Finanziaria, sull'andamento della gestione dei contratti di servizio per settori omogenei di intervento, con particolare riferimento ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati e al livello di soddisfazione degli utenti, al rispetto della normativa vigente sulla sicurezza.

La complessità del procedimento deliberativo, inoltre, emerge naturalmente anche nelle ipotesi di modificazione successiva del contratto di servizio.

L'approvazione del contratto di servizio da parte della Giunta Comunale, infatti, non implica automaticamente che tutti i successivi interventi di modifica debbano essere adottati dalla Giunta stessa. Nei casi in cui tali interventi dovessero riguardare e modificare sostanzialmente uno o più degli elementi contenuti nei provvedimenti di indirizzo del Consiglio Comunale, un intervento della Giunta svuoterebbe sostanzialmente il Consiglio delle proprie prerogative.

Conseguentemente la competenza ad intervenire spetta alla Giunta qualora le modifiche e le integrazioni da apportare non vadano ad alterare l'assetto generale di interessi così come disegnato dal Consiglio Comunale e, viceversa, è riservata al Consiglio Comunale l'adozione di quei provvedimenti che apportino modifiche o integrazioni ai contratti di servizio ove tali interventi riguardino gli indirizzi espressi o le

¹¹ L'intervento del Dipartimento XV nella procedura di formazione dei contratti di servizio è stabilito dall'articolo 15, comma 2 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma che così recita:

<<I rapporti con i gestori dei servizi pubblici locali sono regolati da contratti di servizio, di norma di durata pluriennale, deliberati dalla Giunta Comunale sulla base degli indirizzi formulati dal Consiglio Comunale. La proposta dei contratti di servizio è elaborata dagli uffici competenti al ramo ed è sottoposta alla verifica del Dipartimento XV – Direzione e Coordinamento del “Gruppo Comune di Roma” e per le Politiche Economiche e di Sviluppo – che ne valuta la sostenibilità economica e finanziaria per i relativi bilanci aziendali.>>

¹² Al riguardo, l'articolo 4, comma 1, del vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma dispone: <<L'Amministrazione, tramite il Dipartimento Politiche per la Semplificazione Amministrativa e della Comunicazione, svolge l'analisi dell'impatto della regolamentazione per valutare, anche nella fase di proposta, gli effetti sui cittadini, sulle imprese e sulla propria organizzazione, dei propri atti normativi ed amministrativi generali, compresi gli atti di programmazione e pianificazione, con particolare riferimento alla semplificazione amministrativa.>>

materie disciplinate dal Consiglio stesso.

Alla scadenza di ciascun contratto, il Consiglio Comunale interviene, se necessario, sugli indirizzi generali e sulle linee guida alla base della predisposizione dei contratti di servizio stessi, sulla scorta delle relazioni annuali ricevute dalla Giunta Comunale e dei risultati conseguiti in termini di raggiungimento degli obiettivi programmati e di coerenza delle previsioni contrattuali alle esigenze di regolazione del servizio erogato al pubblico.

Infine, di norma, in presenza di più servizi appartenenti a settori omogenei di attività oggetto di affidamento ad uno stesso soggetto e quando la competenza in ordine agli indirizzi gestionali su tali servizi sia attribuita dal Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi a diversi Dipartimenti del Comune di Roma (come ad esempio avviene con le società Roma Multiservizi S.p.A.), è necessario che, per garantire organicità e coerenza nei rapporti tra Amministrazione comunale e soggetto erogatore, i Dipartimenti interessati congiuntamente predispongano e sottopongano all'approvazione della Giunta Comunale un contratto quadro da stipularsi con il soggetto erogatore stesso e a cui dovranno fare riferimento i singoli contratti di servizio.

Il contratto quadro, quindi, non deve intervenire sugli indirizzi generali e sulla disciplina di massima dei servizi offerti approvati dal Consiglio Comunale ma, nel rispetto degli stessi, deve disciplinare in maniera uniforme gli aspetti operativi e gestionali del rapporto tra soggetto erogatore e i vari dipartimenti del Comune di Roma competenti per materia. Ad esempio il contratto quadro deve definire i criteri operativi comuni per la determinazione e la liquidazione dei corrispettivi, l'organizzazione generale dei sistemi di monitoraggio e controllo, i criteri da seguire per la composizione amichevole di eventuali controversie.

Naturalmente la durata di ciascun contratto di servizio non potrà eccedere quella del contratto quadro cui i contratti di servizio stessi fanno riferimento.

La procedura sopra descritta è da applicarsi, di norma, anche nel caso in cui oggetto di affidamento allo stesso soggetto non siano solo servizi pubblici locali (come ad esempio nel caso di Risorse RpR S.p.A.).

3.1 – Il ruolo dei Municipi nella definizione e gestione dei contratti di servizio

L'intervento dei Municipi nella fase di predisposizione dei contratti di servizio consiste nell'espressione di un parere obbligatorio, ma non vincolante, rispettivamente sullo schema di provvedimento di indirizzo del Consiglio Comunale e sullo schema di contratto di servizio da approvarsi da parte della Giunta Comunale.

Nel dettaglio il Regolamento del decentramento amministrativo e il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla base dei principi dettati dallo Statuto del Comune di Roma in tema di decentramento¹³, dispongono che:

- i Consigli Municipali esprimono un parere obbligatorio sugli "indirizzi sui contratti di servizio che regolano i rapporti tra il Comune di Roma ed i soggetti gestori di servizi pubblici locali"¹⁴;

¹³ Statuto del Comune di Roma, articolo 26, comma 2: <<Il Comune riconosce e valorizza l'autonomia dei Municipi quali organismi di partecipazione, consultazione e gestione di servizi nonché di esercizio delle funzioni conferite dal Comune e dagli altri livelli istituzionali e adegua, conseguentemente, la propria azione amministrativa alle esigenze del decentramento.>>

¹⁴ Regolamento del decentramento amministrativo, articolo 6, comma 1, lettera g).

- i contratti di servizio devono “essere sottoposti al preventivo parere dei Consigli Municipali, che al riguardo debbono esprimersi entro il termine massimo di 30 giorni. Detti contratti debbono prevedere, in ordine alla gestione dei servizi medesimi, adeguate forme di consultazione e controllo da parte dei Presidenti dei Municipi, sentito il Consiglio Municipale”¹⁵.

Inoltre, nel rispetto degli indirizzi dettati dal Consiglio Comunale¹⁶ e in coerenza con gli atti generali di coordinamento tecnico-amministrativo emanati dai Direttori dei Dipartimenti e degli Uffici extradipartimentali d'intesa con l'Ufficio decentramento e coordinamento metropolitano¹⁷, nelle materie di competenza i Municipi possono stipulare contratti di servizio con le modalità stabilite nel Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi¹⁸.

Al riguardo la Commissione istituita ai sensi della IV disposizione transitoria e finale dello Statuto del Comune di Roma nel giugno 2003 ha auspicato un maggiore coinvolgimento dei Municipi nella gestione dei contratti di servizio¹⁹.

Con riferimento, quindi, a quei servizi che si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio (ad esempio il trasporto pubblico locale o il servizio di igiene urbana) e al fine di allargare il processo di condivisione degli obiettivi e delle decisioni di interesse collettivo e di assicurare il concorso dei Municipi, in relazione ai rispettivi ambiti territoriali, alla valutazione sia degli obiettivi di servizio che dei parametri per la misurazione della qualità del servizio stesso è necessario che:

- i contratti di servizio prevedano, in ordine alla erogazione dei servizi offerti, adeguate modalità informative tra Amministrazione centrale e Municipi volte in particolare ad assicurare ai medesimi un ruolo attivo nell'attività di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio e sull'adempimento degli obblighi contrattuali del soggetto gestore, come pure nella gestione del sistema sanzionatorio.
- i contratti di servizio prevedano che i Municipi possano, utilizzando proprie risorse disponibili allo scopo e mediante apposita deliberazione della Giunta Municipale sulla base degli indirizzi del Consiglio Municipale, stipulare contratti per la fornitura di prestazioni aggiuntive e integrative rispetto a quelle già previste dai contratti di servizio stessi e alle stesse condizioni²⁰.

¹⁵ Regolamento del decentramento amministrativo, articolo 4, comma 4.

¹⁶ Regolamento del decentramento amministrativo, articolo 5, comma 1.

¹⁷ Regolamento del decentramento amministrativo, articolo 5, comma 2.

¹⁸ Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, articolo 15, comma 2.

¹⁹ Nota aggiuntiva ai lavori della Commissione istituita ai sensi della IV disposizione transitoria e finale dello Statuto del Comune di Roma, giugno 2003, pagg. 113 e segg.

²⁰ Nel caso di servizi affidati mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica, il bando di gara deve espressamente prevedere, stabilendone procedure e termini, la possibilità che i Municipi possano stipulare contratti integrativi per gli stessi servizi.

4 - Metodologia di formulazione dei contratti di servizio

Come già specificato in precedenza, la vigente normativa in materia di servizi pubblici locali istituzionalizza l'adozione del contratto di servizio quale strumento di regolazione dei rapporti tra ente locale e soggetto erogatore senza, peraltro, individuarne nel dettaglio il contenuto, se non con un generico riferimento a livelli di servizio da garantire e adeguati strumenti di verifica dei livelli previsti.

Tale impostazione, di fatto e in assenza di specifiche disposizione da parte della normativa settoriale, con l'eccezione del d.lgs. n. 422/1997 in materia di trasporto pubblico locale e del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 relativo alla distribuzione del gas naturale, consente ampia discrezionalità agli enti locali nella redazione dei contratti di servizio. D'altra parte il ruolo principale assunto dal contratto di servizio nella regolazione stessa dei servizi pubblici locali impone una grande attenzione ai contenuti da inserire nei contratti.

Infatti è necessario che il contratto di servizio offra all'ente locale:

- sufficienti garanzie circa la corretta esecuzione delle obbligazioni assunte dall'erogatore;
- adeguati strumenti di valutazione e monitoraggio delle prestazioni rese in grado di consentire interventi nel corso dell'erogazione del servizio per correggere eventuali disfunzioni;
- idonei strumenti per la tutela e la garanzia dei diritti dei cittadini/utenti;

I contratti di servizio devono, quindi, regolare i rapporti tra l'Amministrazione Comunale e le aziende/società gestrici ed erogatrici dei servizi mirando ad un progressivo miglioramento dei livelli di economicità, efficienza ed efficacia dei servizi stessi, nel rispetto della programmazione economico-finanziaria dell'Amministrazione.

La logica comune di formulazione dei contratti, al fine di rispettare i requisiti identificati dalla normativa nazionale e comunitaria in tema di contratti di servizio pubblico, prevede una metodologia che si sviluppa secondo le seguenti fasi:

- 1) analisi dei servizi;
- 2) individuazione dei livelli quali-quantitativi dei servizi e degli obiettivi annuali di miglioramento;
- 3) determinazione di impegni e responsabilità;
- 4) definizione del sistema di monitoraggio e controllo e di applicazione di sanzioni e incentivi, indicando chiaramente le sanzioni previste in caso di inadempienze.

4.1 - Analisi dei servizi

La fissazione di obiettivi realistici di servizio non può prescindere dalla puntuale ricostruzione della situazione di partenza, secondo un processo graduale che consente di giungere a obiettivi condivisi tra soggetto erogatore e Amministrazione Comunale.

Tale analisi deve condurre all'elaborazione, per ciascun servizio oggetto del contratto, di una scheda di definizione tecnica da allegare al contratto, la cui principale funzione è la condivisione dei dati e dei parametri di base utilizzati per la formulazione degli obiettivi contrattuali. Queste schede sono costruite a partire dai dati disponibili nelle aziende erogatrici, presentano la ricostruzione di tutti gli indicatori di efficacia, efficienza e qualità tipici di ciascun singolo processo produttivo regolato nonché i risultati conseguiti negli anni precedenti e sono sottoposte ad un rigoroso processo di validazione da parte di entrambi i contraenti.

Le attività di informazione verso l'utenza, di gestione delle segnalazioni e dei reclami, di predisposizione e gestione dei canali di comunicazione con i cittadini e tutte le attività che insieme alle precedenti possono essere comprese nell'espressione "attività di gestione delle relazioni con i cittadini", costituiscono un servizio ancillare al servizio principale oggetto del contratto, oggetto anch'esso quindi di espressa regolazione e definizione, come specificato, per quanto applicabile, ai successivi paragrafi 5.1 e 5.2.

4.2 - Individuazione dei livelli quali-quantitativi dei servizi e degli obiettivi annuali di miglioramento

Sulla base degli obiettivi generali di servizio stabiliti dal Consiglio comunale e delle schede di definizione tecnica delle caratteristiche di ogni servizio regolato dal contratto, l'Amministrazione e il soggetto erogatore, congiuntamente, fissano gli obiettivi specifici per servizio.

Gli obiettivi di servizio, espressi sotto forma di parametri ed indicatori tecnico-economici quantificabili, devono essere recepiti dall'azienda interessata ed inquadrati in un documento di pianificazione "scorrevole" di breve-medio periodo, da aggiornarsi a scadenze fisse in coerenza con la programmazione comunale e aziendale.

Un'attenzione particolare va riservata agli impegni relativi alla qualità del servizio e alla sicurezza nel lavoro. La regolazione della qualità del servizio costituisce infatti uno dei punti più qualificanti dell'intervento pubblico. I contratti, soprattutto in materia di servizi erogati direttamente al pubblico, devono prevedere le modalità e i parametri per lo sviluppo della qualità del servizio erogata, in modo coerente con gli impegni assunti nei confronti dell'utenza tramite le carte dei servizi²¹.

Fra gli obiettivi qualitativi da inserire vi è quello della buona occupazione, con la previsione di un ricorso limitato, e comunque motivato e certificato dal soggetto erogatore del servizio, all'utilizzo di lavoro atipico e a termine da parte delle aziende affidatarie del servizio e dei soggetti che svolgono attività in convenzioni con le aziende suddette, di un nucleo essenziale di diritti in favore di tutti i soggetti comunque inquadrati che prestano la loro attività lavorativa nell'ambito dei servizi di cui alle presenti linee guida, di procedure pubbliche caratterizzate da trasparenza per la selezione del personale da impiegare anche con diverse tipologie contrattuali nell'ambito dei servizi.

L'Amministrazione terrà conto, tra gli obiettivi qualitativi, del rispetto, da parte dei soggetti che svolgono attività in convenzione/affidamento/appalto e dei soggetti erogatori, delle previsioni e dei principi previsti dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 135/2000, dal Regolamento attuativo previsto nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 259/05 e dalle successive modificazioni o integrazioni.

4.3 - Determinazione di impegni e responsabilità

I singoli impegni e i programmi di intervento dovranno essere definiti in modo che l'interpretazione sia univoca e di immediata comprensione. Ove non sarà possibile riferirsi a parametri quantitativi, si farà riferimento alla realizzazione di specifici programmi operativi per rendere più agevole, anche grazie all'utilizzo di tecniche di simulazione concordate tra le parti, la determinazione, in fase di monitoraggio, degli effetti delle eventuali inottemperanze.

I corrispettivi a carico dell'Amministrazione comunale a fronte dell'erogazione di un servizio o i canoni a carico delle Società per il godimento di beni ricevuti in concessione od uso, dovranno essere chiaramente definiti in sede contrattuale. In particolare l'Amministrazione versa il corrispettivo, possibilmente definito in termini

²¹ Al riguardo si specifica che l'adozione delle carte dei servizi è obbligatoria sulla base di diverse disposizioni di carattere generale (dir. P.C.M. 27 gennaio 1994, l. 14 novembre 1995, n. 481) e settoriale (dir. P.C.M. 30 dicembre 1998 recante lo schema generale di riferimento per la predisposizione della carta dei servizi pubblici del settore trasporti). Con riferimento ai contenuti, l'art. 11, comma 5, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 specifica che "restano applicabili, sino a diversa disposizione adottata ai sensi del comma 2, i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti gli schemi generali di riferimento già emanati ai sensi del suddetto articolo" (l'articolo cui si fa riferimento è l'articolo 2, l. 11 luglio 1995, n. 273, abrogato nell'ambito del d.lgs 286/1999 stesso).

unitari, in base al volume di servizio effettivamente offerto. Questo meccanismo di calcolo del corrispettivo mira ad introdurre una logica che incentivi il gestore al miglioramento dell'efficienza, efficacia e qualità del servizio. In ogni caso nel contratto di servizio andrà chiaramente quantificato l'ammontare massimo dell'onere finanziario a carico dell'Amministrazione comunale.

La responsabilità sul raggiungimento degli obiettivi di un mancato rispetto degli impegni del gestore e degli interventi programmati dal Comune dovrà essere attribuita, per quanto possibile, secondo una logica ex ante.

4.4 - Definizione del sistema di monitoraggio e controllo e di applicazione di sanzioni e incentivi

L'applicazione e il controllo dei contratti di servizio, ai sensi dell'articolo 15, comma 3, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, sono assicurati dai Dipartimenti competenti di concerto con il Dipartimento XV sulla base delle direttive degli Assessori preposti ai diversi settori²².

Il contratto disciplina le procedure per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio, sul livello di assolvimento degli impegni del gestore e sull'attuazione degli interventi eventualmente programmati dall'Amministrazione. Le verifiche possono essere effettuate congiuntamente dalle parti predeterminando e formalizzando nel contratto le responsabilità, i tempi e le modalità del controllo.

Sul punto si è espressa anche la Giunta Comunale che, come comunicato dal Segretario Generale con nota n. 8448 del 10 aprile 2002, nella seduta del 26 marzo 2002 ha manifestato la necessità che i contratti di servizio prevedano idonei strumenti di monitoraggio e controllo della gestione degli obblighi contrattuali. Tra gli strumenti considerati è ritenuta indispensabile l'istituzione di organi paritetici di vigilanza.

Tali organi, nominati con apposita determinazione dirigenziale successivamente alla stipulazione del contratto di servizio, devono essere composti da membri designati, in pari numero, dall'Amministrazione comunale e dal soggetto affidatario del servizio nonché da un membro, con funzione di Presidente, indicato di comune accordo tra le parti.

In seno a tali organi, dunque, le parti effettuano congiuntamente tutte le attività di verifica stabilite dal contratto, eventualmente servendosi di una struttura tecnica. Tale organo rappresenta inoltre il luogo per l'analisi delle eventuali problematiche inerenti l'interpretazione e l'esecuzione del contratto.

In ogni caso i compiti attribuiti a detti organi non debbono assorbire quelli relativi, nell'ambito delle direttive degli Assessori competenti, alla definizione degli indirizzi gestionali, al coordinamento e alla relativa verifica delle funzioni esercitate dai soggetti gestori dei servizi pubblici, posti a carico delle direzioni dei Dipartimenti e dei Dipartimenti stessi ai sensi, rispettivamente, degli articoli 25, comma 1, lettera p) e 18, comma 1 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma.

Nel contratto, quindi, devono essere indicati i poteri e gli strumenti a disposizione degli organi di vigilanza, verifica e monitoraggio per lo svolgimento delle funzioni attribuite.

²² Il comma 3 dell'articolo 15 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma così recita:

<<3. Sulla base delle direttive degli Assessori preposti ai diversi settori, gli uffici competenti, di concerto con il Dipartimento XV – Direzione e Coordinamento del “Gruppo Comune di Roma” e per le Politiche Economiche e di Sviluppo, assicurano l'applicazione e il controllo dei contratti di servizio.>>

La mancata osservanza degli impegni contrattuali assunti, che costituiscono obbligazioni giuridiche, rappresenta inadempimento del contratto. In particolare il contratto di servizio deve definire un adeguato sistema di sanzioni e clausole penali che, oltre a risarcire l'Amministrazione delle conseguenze del disservizio, funga per il soggetto erogatore da stimolo all'adempimento, con un effetto positivo sull'efficienza del servizio. Il meccanismo per la determinazione del valore delle penali deve essere definito il più dettagliatamente possibile, anche sulla base di un tariffario delle prestazioni offerte da parte del gestore, da allegarsi al contratto stesso.

In alternativa alle penali di carattere economico potrà essere prevista la facoltà per l'Amministrazione comunale di chiedere prestazioni di servizio aggiuntive.

Allo stesso modo si potrà definire un sistema di incentivi che premi risultati superiori rispetto agli obiettivi prefissati, con particolare riferimento a quelli relativi alla qualità e all'efficacia del servizio erogato.

5 – Il contenuto fondamentale dei contratti di servizio

Il contratto di servizio, quale strumento di regolazione dei servizi pubblici locali, deve disciplinare, oltre agli elementi che più direttamente riguardano i rapporti tra ente locale e soggetto erogatore, anche gli aspetti dell'interesse pubblico che devono essere tutelati dall'Amministrazione. La struttura triangolare delle relazioni tra gli attori del sistema dei servizi pubblici locali consente di intendere il contratto di servizio, non tanto come fonte primaria delle obbligazioni del gestore, ma come contenitore di procedure, finalizzato a una definizione condivisa degli obiettivi e degli impegni e a una loro continua verifica.

Perché dunque i contratti di servizio costituiscano un efficace strumento di regolazione dei rapporti tra Comune e soggetti erogatori e, più in generale, del livello dei servizi pubblici erogati, essi devono contenere specifiche previsioni almeno in merito ai seguenti elementi:

- 1) regolazione del servizio erogato al pubblico;
 - a) il programma di esercizio e la dimensione offerta dei servizi;
 - b) la definizione della struttura tariffaria a carico degli utenti, ove rilevante;
 - c) i livelli qualitativi generali e specifici del servizio e gli obiettivi annuali di miglioramento;
 - d) le garanzie a tutela degli utenti, con particolare riferimento alla carta dei servizi;
 - e) gli obblighi di informazione degli utenti;
 - f) le misure di semplificazione;
 - g) la qualità dell'occupazione ed i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi;
- 2) regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore;
 - a) il periodo di validità;
 - b) gli oneri finanziari a carico delle parti;
 - c) gli strumenti di controllo;
 - d) le sanzioni e le penalità in caso di inadempimenti;
 - e) le modalità di risoluzione delle controversie;
 - f) le misure a garanzia della continuità del servizio;
 - g) le modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione;
 - h) gli obblighi di informazione nei confronti dell'Amministrazione comunale;
 - i) gli obblighi di correttezza e semplificazione;
 - j) le modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto.

5.1 – Regolazione del servizio erogato al pubblico

a) Il programma di esercizio e la dimensione offerta dei servizi

Il contratto deve contenere precise indicazioni circa l'offerta quantitativa e le modalità di svolgimento del servizio.

Per ciascun servizio regolato dal contratto, quindi, dovranno essere indicati almeno:

- 1) il volume complessivo del servizio;
- 2) l'estensione, l'articolazione o la densità territoriale del servizio;
- 3) l'articolazione temporale, anche al fine di garantire la continuità del servizio;
- 4) la presenza di servizi speciali garantiti a determinate categorie di utenza disagiate.

In ogni caso dovrà essere data una chiara e precisa rappresentazione dell'insieme e della complessità dei servizi offerti: una non adeguata definizione dei livelli di servizio e degli obiettivi programmati, infatti, potrebbe svuotare di efficacia l'attività di valutazione dei risultati conseguiti e non consentire all'Amministrazione comunale di esercitare in modo completo ed efficiente il controllo sulla rispondenza delle modalità di erogazione del servizio agli obblighi contrattuali assunti e, più in generale, alle esigenze della collettività.

b) La definizione della struttura tariffaria a carico degli utenti, ove rilevante

In molti casi il costo del servizio non è interamente a carico dell'Amministrazione comunale ma è parzialmente o integralmente sostenuto dai corrispettivi pagati degli utenti.

In questi casi e per quei settori in cui non esista un'Autorità di regolazione o una specifica normativa statale o regionale, ovvero l'Amministrazione comunale non abbia già provveduto altrimenti, il contratto di servizio deve disciplinare la modalità di formazione delle tariffe. Di norma, esse devono essere fissate in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione.

D'altra parte a volte l'intervento dell'Amministrazione può assumere connotati più decisamente sociali. Il contratto di servizio, dunque, deve prevedere la possibilità per il Comune di stabilire in quali casi, per esigenze economico sociali debitamente indicate, sia necessario derogare al principio dell'orientamento ai costi. Ad esempio, per consentire la fruizione universale di un determinato servizio, possono essere fissate tariffe agevolate per categorie di utenti in condizioni di disagio sociale o economico.

L'adozione di misure di regolazione sociale, che si possono tradurre nella fissazione di tariffe inferiori ai costi, non deve comunque risolversi in un danno per l'esercente gestore del servizio. Di qui la necessità di individuare nel contratto di servizio le opportune misure, anche finanziarie, a salvaguardia dell'economicità della gestione.

In ogni caso, in quanto la disciplina generale delle tariffe per la fruizione di beni e servizi è competenza esclusiva del Consiglio Comunale, nessuna regolamentazione di tale materia può essere inclusa nei contratti di servizio se non espressamente prevista nei relativi provvedimenti di indirizzo e di linee guida, ovvero in altri provvedimenti dal Consiglio stesso approvati.

c) I livelli qualitativi generali e specifici del servizio e gli obiettivi annuali di miglioramento

Il contratto di servizio definisce direttamente, o stabilisce i criteri di determinazione da parte dell'esercente, standard qualitativi generali riferiti al complesso delle prestazioni rese e, nel caso di servizi a domanda individuale, standard qualitativi specifici relativi a ciascuna delle prestazioni rese all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto. Tali standard devono riguardare tutti gli aspetti rilevanti della prestazione e, ove applicabile, devono essere definiti anche in termini ambientali.

Il contratto di servizio tende al continuo miglioramento delle prestazioni rese all'utenza. A tal fine nel contratto devono essere definiti anche gli obiettivi annuali di miglioramento per ciascuna attività.

In questo modo l'Amministrazione comunale può svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante della collettività che rappresenta e garantire l'adeguatezza qualitativa dei servizi erogati rispetto alle attese dei cittadini/utenti.

I livelli qualitativi del servizio garantiti, i relativi criteri di determinazione e gli obiettivi di miglioramento devono essere indicati nella Carta dei servizi, che potrà differenziarsi dal contratto solo in senso migliorativo e di cui lo stesso contratto dovrà prevederne l'obbligatoria adozione nei termini e sulla base di quanto previsto dalla direttiva P.C.M. del 27 gennaio 1994.

Il contratto deve altresì prevedere meccanismi incentivanti dei miglioramenti, anche a seguito di periodiche e sistematiche verifiche del raggiungimento degli obiettivi, e di penalizzazione in caso di mancato rispetto degli standard qualitativi.

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 per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale di Roma. Tali indagini dovranno quindi consentire di verificare la correttezza dei parametri adottati per la misurazione della qualità erogata e l'effettivo impatto presso l'utente delle politiche di sviluppo della qualità stessa.

In alcuni casi, tuttavia, l'imposizione di un tale obbligo si potrebbe scontrare con la scarsa disponibilità di risorse che alcune attività generano o che sono messe a disposizione dall'Amministrazione. Per ciascun contratto di servizio, pertanto, andranno ricercate appropriate metodologie che, nel rispetto del principio del contenimento degli oneri amministrativi, consentano comunque di rispondere alle esigenze di miglioramento del servizio.

Nei casi in cui l'obbligo di effettuare rilevazioni periodiche sia eccessivamente oneroso rispetto all'importo del contratto di servizio, indagini a campione potranno essere svolte dall'Agenzia, secondo le modalità e i criteri individuati nel contratto stesso.

d) Le garanzie a tutela degli utenti, con particolare riferimento alla carta dei servizi

Uno strumento di regolazione può considerarsi adeguato ed efficace se riesce a garantire che tutti gli impegni assunti dall'esercente siano poi presi nei confronti del pubblico, degli utenti e quindi diventino oggetto di vincolo anche nei riguardi di questi ultimi.

Tutti gli impegni assunti dall'esercente nel contratto di servizio, o secondo le modalità da questo stabilite, devono essere riportati nella carta dei servizi di cui l'esercente stesso deve assicurare la più ampia diffusione.

In particolare, la carta dei servizi deve fare riferimento ai principi fondamentali di erogazione (uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, partecipazione, efficienza ed efficacia), agli strumenti per assicurare determinati livelli qualitativi di prestazione (adozione di standard, semplificazione delle procedure, informazioni e rapporti con gli utenti, dovere di valutazione della qualità dei servizi) e alle modalità di tutela degli utenti. Inoltre la carta dei servizi deve introdurre procedure di reclamo semplici, accessibili e di facile utilizzazione in caso di violazione dei principi contenuti nella carta stessa.

Ove possibile, quando l'erogazione del servizio avviene attraverso la costituzione di rapporti individuali di utenza di fonte contrattuale, potrà essere previsto l'inserimento degli impegni assunti dall'esercente con la carta dei servizi nelle condizioni generali di contratto sottoposte all'adesione dei singoli utenti.

Infine il contratto di servizio potrà prevedere la possibilità di un controllo preventivo sulle carte dei servizi e/o sulle condizioni generali di contratto da parte dell'Amministrazione comunale.

e) Gli obblighi di informazione degli utenti

Il buon funzionamento dei servizi pubblici dipende anche da una corretta informazione dell'utenza in ordine ai propri diritti e doveri. Solo se adeguatamente informati gli utenti possono a loro volta concorrere all'obiettivo di un sistema di servizi efficaci ed efficienti. La mancanza di collaborazione da parte dei cittadini ha invece conseguenze negative sulla qualità e sulla quantità del servizio erogato, specie nel caso di quei servizi che prevedono una maggiore interattività tra utente ed erogatore.

Il contratto di servizio, dunque, definisce direttamente o stabilisce i criteri di determinazione da parte dell'esercente delle modalità di informazione degli utenti in ordine ai seguenti aspetti:

- offerta quantitativa del servizio;
- modalità di erogazione, con particolare riferimento all'articolazione temporale dell'offerta;
- condizioni di fornitura del servizio, obblighi dell'utenza e comportamenti che, pur non costituendo precisi doveri, consentano un miglioramento della qualità del servizio;
- tariffe e prezzi dei servizi;
- livelli qualitativi delle prestazioni e obiettivi di miglioramento;
- forme di tutela dell'utenza
- garanzie e tutele per i lavoratori impiegati nel servizio.

Infine, ai sensi dell'articolo 1, comma 6 del Regolamento per la gestione e il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti del Comune di Roma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005 e anche alla luce dell'opportunità che le aziende compiano un ulteriore sforzo nella gestione delle *front line* verso i cittadini espressa dalla Giunta Comunale con la memoria "Aziende di pubblico servizio e qualità delle relazioni con i cittadini" del 14 settembre 2005, nel contratto di servizio devono essere inserite specifiche clausole che impongono ai soggetti erogatori l'adozione almeno degli stessi standard di qualità dei servizi previsti per il Comune di Roma.

In particolare deve essere introdotto almeno l'obbligo:

- per la fase di "accoglienza", dell'attivazione di sportelli, *call center*, modulistica e, in generale, di strutture fisiche adeguate a ricevere i reclami, le segnalazioni o le osservazioni degli utenti in tutte le forme possibili (lettera, fax, telefono, posta elettronica, ecc.);

- per la fase di “risposta”, del rispetto di tempi di istruttoria e di risposta almeno uguali a quelli previsti per l’Amministrazione Comunale.

f) Le misure di semplificazione

Il contratto di servizio deve impegnare il gestore a semplificare progressivamente le procedure di erogazione del servizio e, in particolare, gli adempimenti richiesti all’utente.

Le innovazioni nella gestione del servizio devono in ogni caso escludere aggravamenti d’oneri a carico degli utenti.

g) Qualità dell’occupazione e i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati nei servizi

Per i dipendenti impiegati dalle aziende erogatrici di servizi ci si deve rifare al contratto collettivo nazionale di lavoro del settore di riferimento dell’attività che viene svolta.

Nelle stesse aziende erogatrici il Consiglio Comunale, considerato che le condizioni di lavoro al loro interno determinano l’efficienza dei servizi, auspica che:

- si trasformino i contratti a tempo determinato di dipendenti che svolgono mansioni stabili ed istituzionali per l’Azienda, in contratti a tempo indeterminato;
- non si ricorra a forme di rapporto di lavoro “somministrato” (ex interinale) se non per quanto previsto dal CCNL del settore di riferimento e per i quali tuttavia si dovrà operare per una trasformazione a tempo determinato e successivamente a tempo indeterminato del rapporto di lavoro per i dipendenti che svolgono mansioni stabili e istituzionali nell’azienda;
- sia limitato il ricorso al subappalto, specialmente per quelle attività che costituiscono il core-business, e rispettando gli stessi livelli qualitativi nel rapporto di lavoro, previsti dalla prima struttura aziendale;
- al fine di ottimizzare i servizi e far crescere la produttività, in questo quadro di garanzie, una revisione dei contratti integrativi aziendali.

L’Amministrazione si impegna affinché nei contratti di servizio e con le modalità di verifica e controllo successivamente indicate, siano rispettati i CCNL e i contratti integrativi, le disposizioni legislative in materia di rapporti di lavoro e i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori impiegati nei servizi, anche secondo i principi e i parametri disciplinati dalle disposizioni comunali, attraverso le deliberazioni del Consiglio Comunale nn. 133/2000 e 135/2000 e il Regolamento attuativo di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 259/05.

5.2 – Regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore

a) Il periodo di validità

La durata del contratto di servizio deve essere stabilita, con riferimento a ciascun servizio, in ragione delle esigenze organizzative e di programmazione finanziaria.

D’altra parte, il periodo di vigenza del contratto non può essere eccessivamente esteso, alla luce del continuo progresso tecnologico e dei mutamenti frequenti delle esigenze dell’utenza tutelate nel contratto, elementi questi che sono a base delle obbligazioni e degli impegni regolati nel contratto stesso.

Per questi motivi, in linea generale, la durata del contratto dovrà essere pluriennale e preferibilmente quinquennale.

Il contratto individua le procedure da seguire per il rinnovo, procedure che sono avviate con congruo anticipo rispetto alla scadenza, in modo da consentire eventuali

adeguamenti evidenziati dall'esperienza di gestione precedente e al fine di evitare situazioni di vacanza contrattuale.

La stipulazione del contratto dovrà necessariamente avvenire prima dell'inizio del periodo di validità.

b) Gli oneri finanziari a carico delle parti

Aspetto fondamentale della regolazione del rapporto tra Amministrazione ed esercente è naturalmente quello relativo agli oneri finanziari.

In caso di servizio non finanziato in tutto o in parte dalle tariffe gravanti sugli utenti, l'onere finanziario complessivo a carico dell'Amministrazione (il corrispettivo), che ovviamente non potrà essere superiore a quello massimo stabilito dal Consiglio Comunale, dovrà essere manifestamente desumibile dal contratto, comprese eventuali forme di incentivazione economica riconosciute al soggetto erogatore nel caso di raggiungimento di particolari obiettivi ritenuti rilevanti dall'Amministrazione stessa nonché eventuali altri costi connessi alle attività di vigilanza dell'organo paritetico e alla realizzazione di indagini sulla qualità dei servizi erogati percepita dai cittadini/utenti.

In particolare il corrispettivo deve fare riferimento, ove tecnicamente possibile, a parametri unitari e cioè deve essere definito *ex ante* per unità di servizio. Il contratto di servizio indica dettagliatamente le modalità di determinazione degli oneri finanziari a carico dell'Amministrazione.

L'entità di tali oneri potrà essere a copertura totale o parziale del costo del servizio, ma, in ogni caso, il finanziamento pubblico del servizio non può e non deve trasformarsi in una copertura a "piè di lista" di tutti i costi sostenuti dall'erogatore, compresi quelli dovuti ad inefficienze. In altri termini anche la remunerazione a carico del bilancio pubblico deve stimolare l'efficienza dell'ente erogatore.

In linea generale è opportuno che le tariffe a carico dell'utenza e i corrispettivi a carico del Comune coprano i costi di gestione e, qualora l'effettuazione degli investimenti necessari alla corretta gestione del servizio sia a carico dell'esercente, anche quelli di ammortamento e di investimento. I costi però devono essere determinati sulla base di criteri tecnici e di parametri di efficienza.

Il versamento del corrispettivo da parte dell'Amministrazione comunale è effettuato in base al volume delle prestazioni effettivamente erogate, dietro presentazione di dettagliate fatture.

Per quanto invece riguarda gli oneri finanziari a carico dell'esercente, il contratto di servizio definisce chiaramente i canoni per il godimento dei beni strumentali all'erogazione del servizio ricevuti in concessione od uso. Il gestore inoltre deve assumere l'impegno a sostenere le spese per tutti gli investimenti necessari all'erogazione del servizio secondo gli standard quantitativi e qualitativi fissati nel contratto, fatto salvo il principio della copertura del costo effettivo, richiamato in precedenza.

Infine, il contratto individua le eventuali garanzie che devono essere prestate dall'esercente al fine di assicurare la capacità patrimoniale necessaria all'adempimento degli obblighi e degli oneri assunti, nonché agli oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai CCNL di categoria o dalla contrattazione integrativa applicata al personale utilizzato nei servizi e attività, comprensiva delle misure di adeguamento delle spese per impianti o sedi di lavoro ai sensi della legislazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

c) Gli strumenti di controllo

Il rispetto degli obblighi assunti dalle parti con il contratto di servizio deve essere attentamente valutato e monitorato, per evitare che la funzione di regolazione del Comune sia svolta solo sulla carta.

Il contratto di servizio, dunque, indica tutti gli strumenti posti a disposizione dell'Amministrazione atti a consentire il controllo sull'effettiva esecuzione degli impegni e il conseguimento degli obiettivi, fermo restando il potere dell'Amministrazione stessa di procedere a tutte le indagini sulle modalità di svolgimento del servizio necessarie ad una siffatta verifica che riterrà più opportune.

Come descritto nel precedente paragrafo 4.4, deve essere prevista l'istituzione di un organo paritetico, una commissione, con funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione del contratto e sul rispetto degli impegni assunti dalle parti, anche se il controllo sulla regolare esecuzione degli impegni contrattuali e la conseguente liquidazione dei corrispettivi resta comunque responsabilità dei competenti uffici comunali.

Il contratto di servizio delinea le modalità di funzionamento dell'organo di vigilanza, specificandone i poteri e gli strumenti a disposizione, tra cui dovranno essere previsti specifici obblighi di informazione periodica a carico del soggetto erogatore, con riferimento, per ciascuno dei servizi offerti, ai risultati qualitativi, quantitativi ed economico-gestionali conseguiti, espressi coerentemente agli obiettivi prefissati contrattualmente; il contratto, quindi, specifica la struttura e il contenuto di tali rapporti periodici, contemperando le esigenze di controllo dell'Amministrazione con il diritto alla riservatezza dei soggetti erogatori, anche in relazione alle varie forme giuridiche dagli stessi assunte.

Per le attività di supporto allo svolgimento delle proprie funzioni la commissione potrà avvalersi di un apposito gruppo tecnico o dei competenti uffici tecnici dell'Amministrazione. Il contratto indica la soluzione adottata specificando la composizione e le attività del gruppo tecnico, l'attribuzione degli eventuali oneri economici, le attività affidate agli uffici del Comune eventualmente coinvolti nelle attività di controllo e monitoraggio.

Come già specificato in precedenza, tra gli strumenti di controllo dovranno essere previste anche rilevazioni periodiche sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini/utenti. Il contratto definisce le modalità e i criteri di realizzazione di tali indagini e di attribuzione degli eventuali oneri economici. Nel caso in cui si scegliesse di far svolgere tali indagini a un soggetto terzo, ogni decisione in merito nonché la cura dei rapporti con tale soggetto dovranno essere attribuite alla responsabilità dell'Amministrazione Comunale, anche quando gli oneri connessi siano attribuiti al soggetto erogatore del servizio.

Infine tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini utenti, va prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite.

d) Le sanzioni e le penalità in caso di inadempimenti

Il contratto deve prevedere un adeguato sistema sanzionatorio in caso di inadempienze contrattuali e stabilire l'applicazione di penali che, oltre a risarcire l'Amministrazione, possano fungere da stimolo per l'ente erogatore all'adempimento, con effetto positivo sull'efficienza del servizio.

In particolare il meccanismo per la determinazione delle penali dovrà essere stabilito con una logica *ex ante* al fine di evitare il più possibile controversie ed accertamenti giurisdizionali dai tempi lunghi e incerti.

Particolarmente importante è la determinazione della misura delle penali. La funzione compensativa e quella di stimolo all'adempimento possono essere assolve solo se la misura non è irrisoria e anzi viene calibrata a seconda del tipo e della gravità dell'inadempimento, nonché della dimensione economica del servizio.

In alternativa alle penali di carattere economico potrà essere prevista la facoltà per l'Amministrazione comunale di chiedere prestazioni di servizio aggiuntive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati incrementato dell'entità delle penali previste per l'inadempimento.

La comminazione delle penali spetta al competente ufficio comunale.

In caso di gravi o reiterati inadempimenti deve essere prevista una clausola risolutiva espressa ai sensi dell'articolo 1456 del codice civile con l'indicazione dei gravi motivi che giustificano la risoluzione del contratto, cosicché lo scioglimento del vincolo contrattuale, prodromico ad un'eventuale revoca dell'affidamento e alla scelta di un nuovo gestore, non necessiterebbe di un'azione giurisdizionale.

e) Le modalità di risoluzione delle controversie

L'interpretazione e l'esecuzione di uno strumento di regolazione complesso come il contratto di servizio, anche ove redatto nel modo più chiaro ed esaustivo, può dare luogo a controversie e conflitti. La natura degli interessi in gioco, però, impone una rapida definizione del contenzioso che non metta a repentaglio la corretta erogazione del servizio.

Per questi motivi il contratto deve prevedere che le parti si impegnino a tentare la composizione bonaria della lite. In tal senso l'organo di vigilanza è la sede ideale per accertare il più rapidamente possibile i fatti e le questioni oggetto di eventuali controversie e per proporre la soluzione, anche se, comunque, il potere di transare con l'esercente rimane attribuito esclusivamente agli uffici comunali competenti. Peraltro il contratto di servizio può attribuire all'organo di vigilanza il potere di risolvere le controversie in ordine alla sola interpretazione delle clausole contrattuali.

Nel caso non fosse possibile risolvere le controversie in modo amichevole l'unico rimedio è il ricorso al giudice ordinario. Foro competente è quello di Roma.

In tutti questi casi, al fine di evitare l'interruzione di servizi fondamentali per la collettività, è necessario che il contratto stabilisca espressamente che l'erogazione del servizio non debba essere sospesa in pendenza della procedura di soluzione delle controversie.

f) Le misure a garanzia della continuità del servizio

Il contratto di servizio deve individuare tutti i rimedi diretti ad assicurare la continuità del servizio in quei casi in cui la stessa potrebbe risultare compromessa. In questa logica, ad esempio, il contratto deve prevedere l'obbligo per il soggetto erogatore di continuare ad offrire il servizio, alle stesse condizioni contrattuali, fino al momento del subentro del nuovo esercente ovvero, per un termine massimo comunque non superiore a tre mesi, fino al rinnovo del contratto stesso.

g) Le modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione

Il contratto di servizio ha forza di legge tra le parti. Esso pertanto vincola i contraenti per tutto il periodo di validità. In alcuni casi, tuttavia, il contratto deve essere modificato, per adeguare diritti ed obblighi delle parti a esigenze sopravvenute e non preventivabili.

In questi casi si tratta di contemperare due diverse istanze: da un lato la necessaria flessibilità dello strumento convenzionale anche al fine di assicurare il principio di adattabilità dei servizi pubblici; dall'altro il rispetto degli accordi raggiunti e degli impegni, anche finanziari, delle parti. In particolare è necessario evitare che le modificazioni successive siano introdotte con il mero intento di sottrarsi a tali accordi. Al riguardo e con riferimento ai casi di affidamento del servizio mediante esperimento di gara pubblica, si evidenzia che una consolidata giurisprudenza amministrativa reputa nulli gli accordi di rinegoziazione, in quanto strumenti elusivi dei risultati della gara stessa.

Per queste ragioni, fermo restando quanto già specificato in precedenza circa le competenze degli organi dell'Amministrazione comunale, il contratto di servizio deve stabilire in maniera precisa e dettagliata presupposti e procedure per modifiche e adeguamenti nel corso della sua validità. Le modifiche successive, in ogni caso, devono essere espresse, adeguatamente motivate, specificamente riferite alle previsioni del contratto medesimo e dovute al sopraggiungere di fatti nuovi e imprevisti.

Ove i fatti nuovi e imprevisti siano imputabili al gestore il contratto di servizio individua le necessarie azioni che l'Amministrazione può intraprendere a tutela dei propri diritti.

h) Gli obblighi di informazione nei confronti dell'Amministrazione comunale

Al fine di conseguire un più efficace svolgimento delle funzioni di indirizzo e controllo da parte del Consiglio Comunale, è necessaria la definizione di un efficiente e completo flusso di informazioni tra i soggetti erogatori e l'Amministrazione comunale.

A tal fine il contratto di servizio definisce gli obblighi informativi dell'esercente nei confronti del Comune di Roma.

Il contratto di servizio, inoltre, individua i presupposti, i limiti, le procedure e le garanzie per l'esercizio del potere ispettivo dell'Amministrazione comunale.

Tale potere, comunque, deve essere disciplinato in modo da contemperare le legittime esigenze dell'Amministrazione a verificare la soddisfazione della propria pretesa creditizia con il diritto alla riservatezza dell'ente erogatore.

A tale proposito il contratto di servizio deve prevedere, nel rispetto dei limiti di legge, adeguati strumenti di informazione nei confronti del Consiglio Comunale, ivi comprese le attività delle Commissioni di valutazione.

Inoltre deve essere previsto l'impegno del gestore, alla scadenza del contratto e dell'affidamento, a mettere a disposizione dell'Amministrazione comunale tutte le informazioni utili all'assunzione delle decisioni relative alle future modalità di gestione del servizio o dei servizi in questione.

Infine appare necessario che nel contratto siano incluse clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze alla riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.

L'Amministrazione si impegna a prevedere attraverso i dati forniti dal gestore, un incontro informativo annuale con le organizzazioni sindacali e le associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite, per la tutela degli interessi collettivi diffusi.

i) Gli obblighi di correttezza e semplificazione

Il buon funzionamento del sistema di regolazione richiede, in conclusione, la più ampia collaborazione tra l'esercente e l'Amministrazione. Si tratta, pertanto, di evitare, ove possibile, conflitti e tensioni che impediscano una proficua cooperazione tra i due soggetti nell'interesse della collettività. È necessario, inoltre, evitare che l'esercizio dei diritti delle parti sia precluso o ostacolato da adempimenti burocratici onerosi e ingiustificati.

Il contratto di servizio, pertanto, da un lato dispone specifici obblighi del gestore a collaborare con il Comune al fine di offrire ogni idoneo supporto tecnico e informativo necessario allo svolgimento delle funzioni di regolazione, dall'altro prevede forme di semplificazione dei rapporti tra Amministrazione ed esercente.

j) Le modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto

Come già specificato in precedenza, al fine di allargare il processo di condivisione degli obiettivi e delle decisioni di interesse collettivo è necessario assicurare il concorso dei Municipi, in relazione ai rispettivi ambiti territoriali, alla valutazione sia degli obiettivi di servizio che dei parametri per la misurazione e la valutazione della qualità del servizio stesso.

Al riguardo, con riferimento a quei servizi che si caratterizzano per una erogazione decentrata sul territorio (quali ad esempio il trasporto pubblico locale o il servizio di igiene urbana) è necessario che il contratto di servizio preveda l'obbligo per gli organismi di controllo e vigilanza di informare i Municipi del calendario delle proprie attività in modo da garantire la presenza dei Municipi, in relazione ai rispettivi ambiti territoriali di competenza, alle sedute degli organismi di controllo stessi al fine di rappresentare particolari esigenze o problematiche connesse con l'esecuzione dei servizi oggetto del contratto.

Infine, il contratto dovrà prevedere la possibilità per i Municipi, ma anche per gli altri uffici dell'Amministrazione comunale, di stipulare contratti per la fornitura di prestazioni aggiuntive e integrative rispetto a quelle già previste dai contratti di servizio stessi e alle stesse condizioni. Tali contratti "integrativi", che in nessun caso possono discostarsi dagli indirizzi dettati dal Consiglio Comunale e dai contenuti principali del contratto di servizio approvato dalla Giunta Comunale devono avere parametri di costo, prestabiliti nello stesso contratto di servizio, ben definiti ed omogenei, essere trasmessi per conoscenza al Dipartimento competente per materia nonché, se stipulati con aziende partecipate dal Comune di Roma, al Dipartimento XV.

APPENDICE

INDIRIZZI PROGRAMMATICI E LINEE GUIDA PER LA PREDISPOSIZIONE DEL CONTRATTO DI SERVIZIO TRA AMMINISTRAZIONE COMUNALE E

Premesse

A) Servizi offerti

- Oggetto
- Obiettivi
- Livelli minimi da garantire
- Universalità del servizio

[In questo paragrafo sono specificate la tipologia e le caratteristiche generali dei servizi oggetto del contratto di servizio. In particolare sono indicati gli obiettivi generali e i livelli minimi del servizio da garantire, l'eventuale tutela dei bisogni di particolari categorie di utenti deboli e disagiati, gli eventuali servizi che rivestono un interesse pubblico e/o sociale che si intende incentivare]

B) Durata massima

C) Onere a carico dell'Amministrazione

[In questo paragrafo è specificato il tetto massimo dell'onere per l'Amministrazione comunale o i criteri generali per la sua individuazione. Sono specificati inoltre gli eventuali oneri e le connesse modalità di finanziamento relativi alla tutela dei bisogni di particolari categorie di utenti deboli e disagiati o alle politiche di incentivazione di servizi che rivestono un particolare interesse pubblico e/o sociale, eventualmente previsti al precedente paragrafo A)]

D) Tariffe a carico dell'utenza

[Se di competenza dell'Amministrazione comunale e se non stabiliti in altri provvedimenti della stessa, in questo paragrafo sono individuate le eventuali tariffe, o i criteri per la loro determinazione, a carico dell'utenza]

E) Sviluppo delle infrastrutture

[In questo paragrafo sono individuate le eventuali esigenze di sviluppo delle infrastrutture connesse all'erogazione del servizio, soprattutto laddove incida sull'assetto urbanistico e territoriale]

F) Strumenti di garanzia a tutela degli utenti

- Carta dei servizi

[In questo paragrafo devono essere specificati i criteri per l'individuazione del sistema degli strumenti a garanzia dell'utenza nonché i principi generali e i contenuti minimi delle carte dei servizi da redigersi cura dei soggetti erogatori]

G) Monitoraggio e controllo

- Organo di controllo
- Strumenti di controllo quali-quantitativo
- Strumenti di controllo economico

[In questo paragrafo sono individuati i criteri e gli indirizzi per la definizione del sistema di monitoraggio e controllo del contratto di servizio]

H) Incentivi, sanzioni, controversie

[In questo paragrafo sono specificati i criteri per la definizione del sistema di incentivi e sanzioni nonché per la risoluzione delle eventuali controversie in ordine all'interpretazione e all'applicazione del contratto]

I) Partecipazione dei Municipi

[In questo paragrafo devono essere specificati i criteri e gli indirizzi in ordine al coinvolgimento dei Municipi nelle attività di monitoraggio e controllo dei contratti]

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

[Nel paragrafo vanno specificati i criteri e le modalità di coinvolgimento e di partecipazione delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite per la qualità dei servizi e la verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e nelle attività di controllo su inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi e delle attività]

Procedutosi alla votazione nella forma come sopra indicata, il Presidente, con l'assistenza dei Segretari, dichiara che la proposta risulta approvata con 33 voti favorevoli e 13 contrari.

Hanno partecipato alla votazione i seguenti Consiglieri:

Argentin, Aurigemma, Azuni, Baldi, Battaglia, Bellucci, Bonessio, Bordoni, Carli, Casciani, Cavallari, Ciarla, Cirinnà, Coratti, D'Avach, De Lillo, De Luca, Fayer, Ferrari, Figurelli, Galeota, Galloro, Gasperini, Ghera, Giulioli, Gramazio, Malcotti, Marchi, Marroni, Masini, Mei, Micci, Nanni, Panecaldo, Patanè, Pelonzi, Policastro, Pomarici, Quadrana, Sabbatani Schiuma, Saccone, Smedile, Spera, Stampete, Valeriani e Zambelli.

La presente deliberazione assume il n. 20.

(O M I S S I S)

IL PRESIDENTE
M. CORATTI – M. CIRINNA'

IL SEGRETARIO GENERALE
V. GAGLIANI CAPUTO

IL VICE SEGRETARIO GENERALE
M. SCIORILLI

La deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio dal
al e non sono state prodotte opposizioni.

La presente deliberazione è stata adottata dal Consiglio Comunale nella seduta del
15 febbraio 2007.

Dal Campidoglio, li

p. IL SEGRETARIO GENERALE

.....