



Parere sulla proposta Dec. G.C. 78/2022

APPROVAZIONE DELLE LINEE GUIDA PER IL COMPARTO SOCIALE
FINALIZZATE ALLA STIPULA DI CONTRATTO DI SERVIZIO
TRA ROMA CAPITALE – DIPARTIMENTO POLITICHE SOCIALI E SALUTE
E AZIENDA FARMASOCIOSANITARIA CAPITOLINA FARMACAP
PER IL TRIENNIO 2023-2025

(dicembre 2022)

Parere sulla proposta di deliberazione RC/36032/2022: “Approvazione delle linee guida per il comparto sociale finalizzate alla stipula di Contratto di Servizio tra Roma Capitale – Dipartimento Politiche Sociali e Salute e l’Azienda Farmasociosanitaria FARMACAP per il triennio 2023-2025” (Dec. G.C. del 1° dicembre 2022, n. 78)

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

VISTI:

- l’art. 42, comma 2, lett. e), f), g), nonché l’art. 114, del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) e ss.mm.ii.;
- la L. 328/2000 e ss.mm.ii.;
- il DPR 3 maggio 2001;
- la DCC 39/2002, così come modificata e integrata da ultimo dalla DAC 76/2022, che ha attribuito all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito, Agenzia) funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti dell’Assemblea Capitolina, del Sindaco e della Giunta Capitolina, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte;
- la DCC 136/2005 “Interventi di semplificazione amministrativa per il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini - Approvazione del Regolamento per la gestione ed il trattamento dei reclami nel Comune di Roma”;
- la DCC 20/2007 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” che individua, tra l’altro, la procedura di approvazione e i contenuti minimi dei contratti di servizio;
- l’art. 2, comma 461, della L. 244/2007;
- il DL 78/2010;
- l’art. 3, comma 8, del D.lgs. 156/2010;
- il D.lgs. 216/2010 “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”;
- l’art. 8 della L. 27/2012;
- l’art. 16, comma 8, lett. g), e l’art. 36 dello Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013 e ss.mm.ii.);
- la DGCa 67/2015 “Approvazione dello Schema di Protocollo d’Intesa tra Roma Capitale, l’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali da una parte, e le Associazioni dei consumatori riconosciute dalla normativa vigente dall’altra. Autorizzazione alla sottoscrizione”;
- la L. 11/2016 della Regione Lazio e ss.mm.ii.;
- l’art. 11 della DCS-AC 37/2016 “Regolamento del sistema integrato dei controlli interni” (come modificata con DAC 83/2019);
- l’art. 192 del D.lgs. 50/2016 “Regime speciale per gli affidamenti In house” (Codice dei Contratti Pubblici);
- la DAC 8/2022, “Approvazione del DUP 2022-2024” e la variazione approvata con DAC 47/2022;



- la DAC 19/2022, “Regolamento sulla Governance delle Società e degli Organismi partecipati e sul controllo analogo”;

PREMESSO:

- che con DCC 5/1997 è stata istituita ed è stato approvato lo Statuto dell’Azienda Speciale denominata “Azienda Farmasociosanitaria Capitolina Farmacap” (d’ora in poi, Farmacap), a seguito della trasformazione in Azienda Speciale delle Farmacie Comunali precedentemente gestite direttamente in economia dal Comune di Roma;
- che con DCC 235/1997, il Consiglio Comunale ha approvato il conferimento di beni e la costituzione del capitale di dotazione della suddetta Azienda Speciale, stabilendo che la Governance della stessa fosse costituita da un Consiglio di Amministrazione, composto dal Presidente e da quattro membri nominati dal Sindaco;
- che con DGC 453/2000 è stato approvato il contratto di servizio (CdS) fra il Comune di Roma e Farmacap, di durata pari a cinque anni e mai più rinnovato, per l’espletamento del servizio farmaceutico con la realizzazione di servizi istituzionali a carattere continuativo, nel rispetto delle finalità statutarie;
- che sulla base di quanto previsto all’art. 4, punto 2, dello stesso CdS (che impegna le parti ad “adempiere a quanto previsto nel presente contratto sino al successivo rinnovo”), il CdS continua a regolare i rapporti fra le parti in assenza di formale proroga;
- che con DGC 1162/2000 è stato affidato a Farmacap il servizio di prevenzione socio-sanitaria a favore di categorie in sofferenza sanitaria o sociale;
- che con DCC 194/2004, a integrazione degli artt. 2 e 5 dello Statuto, le competenze di Farmacap sono state estese alle seguenti voci:
 - gestione in convenzione con enti pubblici e privati di servizi educativi, ricreativi, culturali, sociali e di accoglienza per l’infanzia e di supporto alla famiglia;
 - progetti speciali volti all’integrazione di popolazione immigrata nei Municipi;
 - servizi di igiene e profilassi a carattere sanitario, compresa l’igiene degli alimenti;
 - progetti di cooperazione internazionale.
- che con Ordinanza del Sindaco 42/2014 è stato nominato il Commissario Straordinario per la gestione provvisoria della Azienda Speciale "Azienda Farmasociosanitaria Capitolina - Farmacap";
- che l’attività di Farmacap è proseguita in regime di commissariamento (DGCa 235/2019 e DGCa 116/2021), con bilanci non approvati dal 2013 fino al 2022;
- che con DAC 129/2020 l’Assemblea Capitolina ha approvato il Piano Sociale Cittadino (anche denominato Piano Regolatore Sociale) che ridefinisce i contenuti e la qualità dei servizi sociali e rappresenta il documento programmatico, a valenza pluriennale, che individua e definisce le politiche sociali di Roma Capitale e fornisce la cornice di riferimento per la successiva elaborazione e la definizione dei Piani Sociali Municipali (anche denominati Piani di Zona Municipali);
- che con DAC 57/2021 l’Assemblea Capitolina ha approvato il “Regolamento di Organizzazione dei Servizi Sociali”, strumento di garanzia ed equità per i cittadini, di semplificazione, di efficienza dell’organizzazione amministrativa, di trasparenza nella gestione del sistema dei servizi, determinando e disciplinando i principi organizzativi, l’accesso, l’erogazione dei servizi in modo uniforme tra i diversi Municipi di Roma;
- che con DGCa 275/2021, l’Amministrazione Capitolina ha annunciato di voler riattivare quanto prima l’iter di approvazione dei bilanci d’esercizio di Farmacap e allo scopo ha chiesto al Commissario Straordinario di Farmacap di formulare al più presto un Piano di Risanamento per garantire la continuità aziendale e ristabilire l’equilibrio economico e finanziario dell’azienda, al fine di ovviare a una situazione di criticità finanziaria che avrebbe altrimenti portato alla liquidazione;



- che in data 21/02/2022 il Commissario Straordinario di Farmacap ha trasmesso all’Amministrazione Capitolina il Piano di Risanamento, unitamente alla deliberazione di approvazione dello stesso, acquisito al protocollo del Dipartimento Partecipate n. RL/740 del 21 febbraio 2022;
- che con DAC 33/2022, dopo anni di stallo, l’Assemblea Capitolina ha approvato i bilanci di esercizio Farmacap dal 2013 al 2019;
- che con DAC 34/2022, l’Assemblea Capitolina ha approvato il bilancio di esercizio Farmacap 2020;
- che con DAC 35/2022, è stato approvato il Piano di Risanamento Farmacap 2021-2024, orientato a recuperare l’equilibrio economico e a ripianare le perdite, condizione sine qua non per l’intervento del Campidoglio a favore di Farmacap con un sostegno finanziario da 22 milioni di euro, finalizzato a:
 - coprire le perdite pregresse e le posizioni debitorie di Farmacap verso le banche;
 - cambiare la politica di acquisto della merce in modo che Farmacap acquisti da grossisti attraverso l’acquisto diretto;
 - vendere il patrimonio immobiliare Farmacap non in uso;
 - aumentare il capitale sociale di 5 milioni di euro;
- che con DAC 59/2022, l’Assemblea Capitolina ha approvato il bilancio di esercizio Farmacap 2021;
- che con DAC 60/2022 sono state apportate delle modifiche allo Statuto di Farmacap per finalità di adeguamento rispetto alla normativa vigente e ai principi contabili di equilibrio economico, budget economico triennale e piano degli indicatori di bilancio;
- che attualmente l’Azienda ha per oggetto l’esercizio diretto di 45 farmacie comunali, 1 dispensario, 1 asilo nido, la gestione dei tele servizi; cura la progettazione e la gestione di progetti di prevenzione e di educazione sanitaria verso i cittadini con riferimento all’impiego del farmaco e all’informazione scientifica anche nei confronti di operatori della sanità pubblica e privata; promuove attività di aggiornamento professionale e ricerca nei settori farmaceutico e sociosanitario; provvede alla gestione di attività affidate dall’Amministrazione Capitolina per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere sociosanitario della collettività;

CONSIDERATA

la richiesta formale di espressione del parere di competenza ai sensi della DCC 20/2007 relativo alla proposta di deliberazione in oggetto, pervenuta alla scrivente Agenzia con nota prot. RC 36203 del 2 dicembre 2022 del Segretariato Generale;

DELIBERA

di esprimere all’Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina – in ottemperanza ai compiti istituzionali attribuiti dal Consiglio Comunale con la DCC 39/2002 (così come modificata e integrata da ultimo dalla DAC 76/2022) e con la DCC 20/2007 – il seguente parere sul contenuto della Proposta della Giunta Capitolina (Dec. G.C. del 24 novembre 2022, n. 74) “Approvazione delle linee guida per il comparto sociale finalizzate alla stipula di Contratto di Servizio tra Roma Capitale – Dipartimento Politiche Sociali e Salute e l’Azienda Farmasociosanitaria FARMACAP per il triennio 2023-2025” (in seguito, proposta):

Premesso che le “Linee guida per l’approvazione del Contratto di Servizio 2023-2025 tra Roma Capitale e l’Azienda Farmasociosanitaria Capitolina” – corrispondono formalmente e nella maggior parte dei contenuti alle indicazioni e alle finalità previste dalla DCC 20/2007, l’Agenzia esprime

**PARERE FAVOREVOLE
CON RILIEVI**



I rilievi e le raccomandazioni riguardano i seguenti punti:

1. Considerazioni generali
2. Partecipazione e tutela degli utenti
3. Monitoraggio e controllo
4. Refusi, modifiche e integrazioni

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

In termini generali, si sottolinea positivamente il complessivo orientamento dell'Amministrazione finalizzato non solo al risanamento della posizione economico/finanziaria dell'Azienda, ma anche al rispetto delle procedure di controllo analogo dell'Ente, come da ultimo definite con DAC 19/2022.

In questo senso, l'espressione degli indirizzi e delle linee guida dell'Assemblea Capitolina per la redazione del Contratto di servizio 2023-2025 rappresenta il primo atto di indirizzo consiliare nella storia della regolamentazione contrattuale di Farmacap, che in precedenza era stata definita solo da atti della Giunta Comunale (DGC 453/2000 di approvazione del Contratto e DGC 1162/2000 di affidamento dei servizi di prevenzione socio-sanitaria).

Il rinnovo del Contratto di servizio con Farmacap, unitamente all'approvazione dei bilanci di esercizio dal 2013 al 2021 e all'approvazione ed attuazione del Piano di risanamento, migliorano la trasparenza e la sostenibilità della gestione dei servizi di prossimità socio-sanitaria, puntando a un equilibrio economico che deve consentire di erogare i servizi non remunerativi (servizio farmaceutico nelle zone disagiate e non appetibili per il mercato; servizi integrativi con finalità sociali erogati gratuitamente alla cittadinanza) anche grazie al miglioramento della redditività delle farmacie comunali che operano nelle zone non disagiate.

In questo contesto, la scrivente Agenzia ritiene opportuno integrare alcuni aspetti della proposta di linee guida in oggetto con suggerimenti specifici nel rispetto della normativa vigente.

2. PARTECIPAZIONE E TUTELA DEGLI UTENTI

Alla p. 4 delle Linee Guida, la proposta in oggetto riporta un paragrafo "5. Strumenti di garanzia a tutela degli utenti" che tratta:

- l'individuazione degli standard di qualità del servizio e degli obiettivi di miglioramento;
- la redazione e pubblicazione della Carta della Qualità dei servizi;
- l'attivazione di un canale di comunicazione con l'utenza e il monitoraggio di reclami, suggerimenti e segnalazioni.

Ai sensi dell'art. 2, comma 461, della Legge Finanziaria 2008 (L. 244/2007), queste indicazioni andrebbero integrate con le disposizioni sulla consultazione obbligatoria delle associazioni di consumatori/utenti, sulla verifica periodica dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi dei parametri del servizio erogato e, più in generale, sul coinvolgimento degli utenti nella fase di approvazione sia del Contratto di Servizio, sia della Carta della Qualità dei Servizi.

Il canale istituzionale per il coinvolgimento delle Associazioni, ai fini di quanto stabilito nella Legge Finanziaria 2008, è indicato dalla DGCa 67/2015 (Protocollo di intesa tra Roma Capitale, l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali da una parte, e le Associazioni dei consumatori riconosciute dalla normativa



vigente dall'altra), che ha istituito un Tavolo tecnico di confronto permanente fra l'Amministrazione e le Associazioni.

Per quanto riguarda la creazione di un canale per la gestione dei reclami e delle segnalazioni degli utenti, inoltre, può essere opportuno integrare l'indirizzo della proposta rinviando agli standard adottati da Roma Capitale con la DCC 136/2005.

Per quanto sopra argomentato, si suggerisce il seguente:

EMENDAMENTO: Linee Guida, paragrafo 5. *Strumenti di garanzia a tutela degli utenti*, p. 4, modificare e integrare come di seguito:

Ai fini dell'attuazione di quanto previsto all'art. 2 c. 461 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008), i rapporti con le associazioni dei consumatori e degli utenti legalmente costituite saranno gestiti mediante il Tavolo permanente di confronto di cui alla DGCa 67/2015 (Protocollo di intesa tra Roma Capitale, l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, le Associazioni dei consumatori riconosciute dalla normativa vigente), con il supporto dell'Agenzia per il controllo e la qualità dei Servizi pubblici locali di Roma Capitale (ACoS).

Nel rispetto delle procedure di consultazione di cui alla citata Legge Finanziaria 2008, il Contratto di Servizio individua gli indicatori di qualità delle prestazioni rese all'utenza, definendo gli standard minimi di qualità erogata dei servizi e gli eventuali obiettivi annuali di miglioramento dei predetti standard, da riportare nella Carta di qualità dei servizi e divulgare adeguatamente all'utenza. In carico a Farmacap l'onere di elaborazione di suddetta Carta nel rispetto dei parametri ed obiettivi contrattuali condivisi con Roma Capitale ~~che provvederà a un monitoraggio costante e cadenzato degli stessi.~~

Il Contratto dovrà prevedere inoltre un adeguato sistema di monitoraggio della qualità erogata (monitoraggio, valutazione, e controllo delle prestazioni rese), svolto dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, in grado di consentire la verifica del rispetto degli obiettivi contrattuali.

Il contratto prevede che Farmacap attivi un apposito canale di comunicazione con l'utenza, concordato con il Dipartimento, che curi reclami/suggerimenti/segnalazioni relativi al servizio in oggetto, nel rispetto degli standard di qualità, in termini di accoglienza e di tempistica di risposta al cittadino, almeno pari a quelli previsti per Roma Capitale nel Regolamento per la gestione ed il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti nel Comune di Roma, approvato con DCC 136/2005.

Ai sensi dell'art. 7 della DCC 136/2005, il contratto prevede inoltre il coinvolgimento dell'Agenzia nel monitoraggio dei reclami, che costituirà elemento rilevante nella valutazione delle aspettative e della soddisfazione dell'utenza e stimolo della qualità del servizio.

3. MONITORAGGIO E CONTROLLO

In tema di monitoraggio, l'art. 2, comma 461, della Legge Finanziaria 2008 (L. 244/2007), prevede che *al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti a prevedere un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'ente locale [...].*



Nel merito si rappresenta che il legislatore nazionale con il D.Lgs. 156/2010 (Disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale), all'art. 3 comma 8, ha espressamente previsto che *“lo Statuto e i Regolamenti di Roma Capitale dovranno prevedere forme di monitoraggio e controllo, da affidare a organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta Capitolina, finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio, nonché l'efficace tutela dei diritti dei cittadini”*.

In attuazione della sopra citata norma, lo Statuto di Roma Capitale, adottato con DAC 8/2013, all'art. 36 (*“Modalità di gestione [dei servizi pubblici locali]”*) ha stabilito che *“Al fine di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni rese dai soggetti gestori, Roma Capitale, attraverso un apposito organismo, anche esterno alla struttura dell'Amministrazione, assicura un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi indicati nei contratti di servizio.”*

Alla luce del combinato disposto delle summenzionate norme nazionali e statutarie, è possibile riconoscere nella scrivente Agenzia l'organismo adatto a svolgere le attività di controllo e monitoraggio, garantendo ai cittadini utenti una effettiva imparzialità ed assenza di conflitti di interesse. Al riguardo, giova peraltro considerare che, dal dicembre 2021, l'Agenzia risulta accreditata, a livello nazionale (con certificato di accreditamento n. 442E REV. 00), quale Organismo di ispezione di tipo “B” da parte di ACCREDIA, l'Ente Unico nazionale di accreditamento designato dal Governo italiano, in applicazione del Regolamento Europeo 765/2008. L'accREDITamento attesta la competenza, l'imparzialità ed il costante e coerente funzionamento dell'Organismo (quindi nello specifico, dell'Agenzia) relativamente allo svolgimento dei monitoraggi accreditati che, allo stato attuale, sono quelli dell'igiene urbana e dei servizi funebri e cimiteriali.

Si ricorda, infine, che già in occasione dell'approvazione del Documento Unico di Programmazione 2017-2019 (DAC 6/2017), l'Assemblea Capitolina ha espressamente segnalato la necessità di prevedere nei contratti di servizio, a partire da quelli in scadenza, una specifica *“attività di monitoraggio e controllo della qualità percepita dai cittadini, che verrà svolta direttamente dall'Organismo indipendente dell'Amministrazione (Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale) che si occupa di rilevare i livelli dei servizi erogati rispetto agli standard contrattualmente definiti”*.

Per quanto riguarda il sistema degli strumenti di monitoraggio e controllo dei Contratti di servizio, la stessa DCC 20/2007, prevede, altresì, l'istituzione di Organismi paritetici di controllo che svolgano l'ordinaria attività di verifica dell'esecuzione dei contratti, con competenze eventualmente estese alle questioni interpretative del dettato contrattuale stesso.

In conclusione, per tutto quanto sopra argomentato, si suggerisce di introdurre il seguente:

EMENDAMENTO: Linee Guida, paragrafo 7 *Monitoraggio e controllo*, p. 5, integrare e modificare come di seguito:

*Roma Capitale esercita su Farmacap un controllo analogo a quello esercitato sui propri uffici e servizi. Gli adempimenti previsti nel contratto sono sottoposti al controllo e al monitoraggio dell'Amministrazione Capitolina, **rispettivamente attraverso un Organismo paritetico di controllo del contratto e l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale.***

Il Contratto dovrà prevedere l'istituzione dell'Organismo paritetico di controllo che effettua le ordinarie attività contrattuali di verifica e le analisi relative a eventuali problematiche relative all'interpretazione e all'esecuzione del contratto. Il contratto definisce la reportistica periodica di carattere economico e quella relativa ai servizi resi che l'Azienda deve rendere ai Dipartimenti competenti e all'Organismo di controllo.

*In particolare, l'**Organismo** ha diritto di chiedere e ottenere tempestivamente da Farmacap, che assicurerà la massima collaborazione, **ulteriori** dati, documenti e informazioni sullo svolgimento del servizio.*



Il Contratto dovrà prevedere inoltre un adeguato sistema di monitoraggio permanente della qualità erogata e percepita, svolto dall’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali, in grado di consentire la verifica del rispetto degli obiettivi contrattuali. L’Agenzia potrà effettuare in qualunque momento visite ed ispezioni nei locali deputati alla gestione del servizio, nonché nei luoghi in cui venga svolto il servizio ovvero qualunque attività connessa.

*Qualora il monitoraggio fornisse degli scostamenti sfavorevoli fra le prestazioni e gli obiettivi previsti nel Contratto e i risultati conseguiti, ovvero **Farmacap** si rendesse inadempiente anche rispetto a uno solo degli obblighi e degli impegni assunti con il Contratto, **l’Organismo paritetico di controllo proporrà al Dipartimento competente** l’applicazione di specifiche penali e di misure predeterminate di risarcimento dettagliate in apposite clausole **contrattuali**.*

La struttura capitolina competente per i servizi afferenti al comparto sociale e il Dipartimento Politiche Sociali e Salute.

4. REFUSI, MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Si suggeriscono le seguenti correzioni:

EMENDAMENTO: Linee Guida, paragrafo 12, p. 8, modificare come di seguito:

*Per ciascuna Area di intervento si esplicitano qui di seguito, in modo non esaustivo, i servizi specifici che potranno essere erogati dal Servizio di prossimità differenziando tra quelli già attivi (colonna sinistra) e quelli oggetto di futuro sviluppo (colonna destra), a valle del percorso di definizione puntuale dei contenuti **del Contratto**.*

EMENDAMENTO: Linee Guida, paragrafo 17, p. 14, primo capoverso sottolineato, modificare come di seguito:

*Farmacap si occuperà di campagne di sensibilizzazione e informazione presso le scuole **che ricadono** nel territorio di Roma Capitale, di ogni grado, con progettazioni specifiche in base all’età degli alunni, al fine di incrementare la conoscenza e la consapevolezza contro il razzismo e l’isolamento sociale.*

EMENDAMENTO: Linee Guida, paragrafo 17, p. 14, secondo capoverso sottolineato, modificare come di seguito:

*Farmacap garantirà una equipe di professionisti in grado di intervenire tempestivamente in casi di calamità o in quelle situazioni, ricadenti nel territorio **capitolino**, di competenza della psicologia dell’emergenza.*

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

