

1. Evoluzione del quadro normativo e regolatorio dei servizi pubblici nel contesto nazionale e romano

1.1 Principali novità del contesto normativo e istituzionale relativo ai servizi pubblici locali

Il settore dei servizi pubblici locali (Spl) è attualmente oggetto di una revisione normativa riferita sia al quadro nazionale, sia ad alcuni importanti aspetti regolamentari a livello locale. Le modifiche si rendono necessarie alla luce della necessità di definire con più chiarezza un quadro normativo per molti versi ancora contraddittorio e incompleto.

Gli interventi normativi già realizzati nel corso dell'ultimo anno concernono il Codice o Decreto Ambientale¹, che riordina il settore idrico e quello dell'igiene urbana, attualmente oggetto di riesame critico da parte del nuovo Governo attraverso lo strumento dei decreti correttivi. Degli aspetti specifici si tratta più diffusamente nei capitoli relativi ai servizi di Igiene Urbana (Cfr. Cap. 5) e al Servizio Idrico Integrato (Cfr. Cap. 9). Si segnalano inoltre due interventi per il potenziamento del servizio di taxi e del trasporto locale, entrambi contenuti in due articoli della Legge 4 agosto 2006, n. 248 (c.d. decreto Bersani sulle liberaliz-

zazioni). Il primo offre ai Comuni nuovi strumenti per migliorare il servizio, sia con riguardo al numero delle licenze sia alla struttura dei turni, e prevede forme innovative di servizio, come gli "autobus a chiamata" e i taxi collettivi, permettendo quindi di adottare soluzioni diverse adeguate alle specifiche esigenze territoriali o dell'utenza (Cfr. Cap. 4); il secondo conferisce la facoltà ai Comuni di prevedere linee aggiuntive di trasporto pubblico di passeggeri (in ambito comunale e intercomunale) da far esercire anche a soggetti privati (Cfr. Cap. 2). Numerose novità normative hanno interessato anche i settori energetici in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili, ma in questi settori, sono soprattutto gli interventi di regolazione che più influiscono sulla qualità dei servizi e la tutela degli utenti (Cfr. Cap. 6 e 8).

Tra i provvedimenti in preparazione suscettibili di sortire effetti rilevanti sul settore dei Spl in generale si annoverano il DDL 772 sul riordino

¹ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

dei Spl² e il DDL delega per l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione (c.d. Codice delle Autonomie locali)³.

1.1.1 Il DDL 772 e il Parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni

Il DDL 772 fissa alcune regole di carattere generale in materia di Spl ed in particolare in materia di affidamenti e di tutela degli utenti. Il testo del provvedimento è stato successivamente rivisto in sede di Conferenza Unificata attraverso alcuni emendamenti approvati dal Governo. Gli obiettivi del DDL, come più direttamente desumibili dalla lettura della relazione tecnica che accompagna il provvedimento, sono i seguenti:

- introduzione della concorrenza attraverso il ricorso generalizzato allo strumento delle gare per l'affidamento del servizio;
- rafforzamento del ruolo di indirizzo e regolazione dei Comuni, affiancati dall'Autorità Antitrust o dalle Autorità di regolazione, ove esistenti;
- rivitalizzazione del ruolo delle imprese private nella produzione dei servizi;
- riduzione della frammentazione del settore attraverso l'incentivazione delle aggregazioni e delle razionalizzazioni tra imprese pubbliche;
- potenziamento degli strumenti in materia di tutela degli utenti.

1.1.1.1 Concorrenza e procedure di affidamento

L'obiettivo della concorrenza viene perseguito principalmente prevedendo procedure competitive ad evidenza pubblica quali forme privilegiate di selezione del gestore e affidamento dei servizi di rilevanza economica (art. 2). Questo orientamento trova una deroga nel settore del servizio idrico integrato. In base al nuovo testo approvato a seguito della Conferenza Unificata, il ricorso a forme di affidamento diverse dalla gara – come l'affidamento diretto *in house* a società pubbliche partecipate dall'ente locale o a società miste (partecipazione pubblica/privata, ferma restando in tal caso la scelta dei soci privati mediante procedure competitive) – sarà riservato a casi di comprovata necessità dovuta a particolari situazioni di mercato da regolamentare. In questi casi specifici, l'Ente Locale dovrà pubblicizzare in modo

adeguato tale scelta, definendo contestualmente il periodo entro il quale effettuare la gara e giustificando la gestione diretta previa analisi di mercato con valutazione comparativa rispetto all'offerta privata, da inviare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o all'Autorità di regolazione di settore, ove costituita.

Al fine di evitare distorsioni della concorrenza, le società di capitali cui sia attribuita la gestione in forma di affidamento diretto, nonché le imprese partecipate da Enti Locali che usufruiscono di finanziamenti diretti o indiretti, non possono svolgere – né in via diretta, né partecipando a gare – servizi o attività per altri enti pubblici o privati. Sulla stessa linea, il Governo è intervenuto con un provvedimento che limita le attività esterne delle aziende controllate dagli Enti Locali: le società pubbliche o miste delle regioni o degli Enti Locali⁴ devono operare esclusivamente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti, non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati (né in affidamento diretto né con gara) e non possono partecipare ad altre società o enti⁵.

La limitazione del ricorso agli affidamenti diretti deriva dalla preoccupazione che la modalità di gestione *in house* porti alla "cristallizzazione della situazione esistente e [a] la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio", inducendo gli attuali gestori a "rinunciare a strategie di crescita e di apertura ai mercati", compromettendo dunque la diffusione di meccanismi di mercato in grado di rinforzare il ruolo delle imprese nel settore. In questa ottica, la proroga del periodo transitorio degli affidamenti diretti a società di proprietà comunale, resa possibile da alcuni provvedimenti della passata Legislatura, comporterebbe lo slittamento in avanti delle migliori prospettive di confronto concorrenziale e di crescita.

L'intervento normativo ambisce inoltre ad introdurre una disciplina di affidamento unitaria per tutti i servizi pubblici locali: ciò richiederà uno sforzo di armonizzazione delle singole discipline settoriali e la distinzione fra norme applicabili a tutti i servizi di rilevanza economica e norme specifiche di settore.

Viene ribadito infine il principio che la proprietà delle reti e degli impianti di servizio pubblico locale deve essere mantenuta in capo agli Enti Locali. La giustificazione, desunta dalla relazione tecnica che accompagna il provvedimento, si basa su due motivi principali: prima di tutto, perché la proprietà di reti e impianti garantisce

² "Delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali" del 7 luglio 2006, approvato il 30 giugno 2006 in sede di Consiglio dei Ministri.

³ Approvato il 19 gennaio scorso in sede di Consiglio dei Ministri.

⁴ Aziende per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti (con esclusione dei servizi pubblici locali), nonché per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza.

⁵ Art. 13 del D.L. 4 luglio 2006, n.248, successivamente convertito in Legge 248 del 4 agosto 2006.

all'Ente Locale la possibilità di programmare lo sviluppo delle reti stesse e quindi di governare il territorio di riferimento; in secondo luogo, in quanto la proprietà pubblica è essenziale affinché la concorrenza *per* il mercato possa svilupparsi correttamente – cioè senza artificiali «barriere all'entrata» – tra imprese che si candidano a gestire la rete e a realizzare programmi di investimento coerenti con gli indirizzi stabiliti dall'ente locale. Al termine del periodo di affidamento, rete e impianti tornano nella disponibilità dell'Ente Locale che può così procedere al nuovo affidamento.

1.1.1.2 Il ruolo di indirizzo e regolazione dei Comuni

Ancora in materia di prerogative degli Enti Locali, il DDL 772 evidenzia l'esigenza del sistema delle autonomie locali di poter disporre di strumenti di programmazione e regolazione forti che consentano un governo effettivo del territorio, indirizzando la rete dei servizi a soddisfare le esigenze di crescita economica e civile delle comunità amministrative. Tale esigenza trova riscontro nell'art. 1, dove sono richiamati i principi di accessibilità fisica e economica dei servizi, di continuità e non discriminazione e migliori livelli di qualità e sicurezza. Il ruolo dei Comuni e delle Regioni (per le attività a dimensione regionale) è limitato a quello di indirizzo e di regolazione, laddove non esistano Autorità di regolazione di settore. In sede di Conferenza Unificata è stata inoltre aggiunta una previsione volta a introdurre una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali, anche attraverso la revisione della disciplina sulle incompatibilità.

1.1.1.3 Imprenditorialità e dimensioni del servizio

L'esigenza di dare spazio alla capacità imprenditoriale nel settore delle *utilities* trova riscontro nella disposizione che assegna ai Comuni la responsabilità di individuare le modalità di affidamento che favoriscono la massima razionalizzazione ed economicità dei Spl, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del medesimo servizio (art. 2). Nella relazione tecnica al provvedimento si osserva infatti che molti servizi, tra cui la gestione degli acquedotti e il servizio di distribuzione del gas, operano su una scala troppo modesta che non consente il conseguimento di economie di scala o l'adozione di tecniche di gestione avanzate e di innovazioni per la clientela.

1.1.1.4 Strumenti di tutela degli utenti

La riforma prevede la predisposizione di norme e clausole volte ad assicurare un efficace controllo

pubblico della gestione del servizio e il potenziamento degli strumenti in materia di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali. Si prevede, al riguardo, che ogni gestore debba adottare una Carta dei servizi concordata con le associazioni dei consumatori che indichi le modalità di accesso alle informazioni, di reclamo e di ricorso alle vie conciliative e giudiziarie, nonché i livelli minimi garantiti per ciascun servizio e le forme di ristoro dell'utenza in caso di inadempimento (in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato). Nel DDL 772 non vengono indicati nuovi strumenti sanzionatori per il caso di mancato adempimento di questi obblighi; tuttavia si afferma il principio, suscettibile di successiva specificazione, che il permanere dell'affidamento del servizio sarà condizionato all'adozione ed al rispetto della Carta, nonché al positivo riscontro degli utenti, che dovrà risultare dall'esame dei reclami e dall'effettuazione di sondaggi di mercato, connotati da garanzie di obbiettività, sotto la vigilanza dell'Ente Locale e delle autorità nazionali di regolazione.

Tale orientamento dovrà quindi tradursi in obblighi cogenti e sanzionabili, in mancanza dei quali rimarrebbe del tutto inefficace. A questo proposito è necessario segnalare come il potere sanzionatorio sia propriamente efficace qualora gestito da Autorità di regolazione indipendenti (che purtroppo mancano per gran parte dei Spl), mentre quello dei Comuni trova un limite più sostanziale che formale nella prevalente coincidenza tra soggetto sanzionato e soggetto erogatore dei fondi.

1.1.1.5 La Segnalazione dell'Antitrust sul DDL 772

Sul DDL è intervenuta l'Antitrust che, pur condividendo i principi ispiratori dello stesso, ha segnalato la necessità di introdurre delle modifiche per evitare il rischio che l'attuale situazione di chiusura dei mercati in questione perduri anche in futuro. In particolare, ha suggerito di inserire alcune più precise indicazioni sulle situazioni eccezionali che giustificano l'affidamento *in house* e di istituire organismi indipendenti ed altamente specializzati in grado di controllare le modalità di affidamento dei servizi e soprattutto le tariffe e la qualità dei servizi resi, superando così le situazioni di conflitto di interesse che oggi invece rappresentano la regola. Per l'Autorità è inoltre opportuno definire le modalità di svolgimento delle gare, sulla base di requisiti economicamente giustificati e adeguati a garantire una selezione effettivamente competitiva delle imprese idonee.

L'Antitrust ha anche osservato la natura poco chiara della norma che esclude il servizio idrico dall'obbligo della gara, evidenziando come «le condivisibili

esigenze di considerazione della pubblica utilità dei servizi idrici possano già utilmente poggiarsi sulla natura pubblica delle acque stabilita dalla legge di riforma del settore⁶. L'aspetto gestionale andrebbe dunque definito di volta in volta secondo criteri di efficienza amministrativa, economica e tariffaria e con l'obiettivo di migliorare il servizio agli utenti, senza escludere la possibilità che la gestione dei servizi idrici possa essere affidata a soggetti privati, selezionati a mezzo di procedure a evidenza pubblica. L'Autorità stessa, in una segnalazione del 2003 (AS 266), aveva già raccomandato per gli affidamenti del servizio idrico il ricorso a procedure di gara

fra più operatori, quale unica possibilità di garantire forme di concorrenza *per* il mercato in un tipico monopolio naturale.

L'Autorità raccomanda infine una determinazione, la più stringente possibile, della fase transitoria al termine della quale le gestioni di servizi pubblici locali attualmente esistenti dovranno adeguarsi alla nuova normativa.

In materia di periodo transitorio, è intervenuto anche un altro provvedimento del Governo, inizialmente riguardante tutti i Spl, poi limitato al solo servizio idrico che fissa il termine del periodo transitorio al 31 dicembre 2007⁷.

1.2 Strategie aziendali e assetti proprietari nel settore dei servizi pubblici locali

Il mercato dei servizi pubblici è molto dinamico, con un elevato numero di alleanze e aggregazioni societarie in tendenziale crescita sia a livello comunitario che nazionale. Gli accordi nel settore in Italia sono passati dai 76 del 2005 ai 93 del 2006, con una netta prevalenza delle operazioni di integrazione (soprattutto orizzontale, 58,4%; più contenuta quella verticale, 15,8%); il *focus* sul *core business* (disinvestimento delle attività non *core*) è invece più limitato (12,7%).

I processi aggregativi sono particolarmente intensi nei comparti energetici, dove si assiste da un lato all'apertura delle grandi imprese di rilievo nazionale verso i mercati esteri (Eni, Enel e Edison) e dall'altro al consolidamento regionale delle imprese locali (fra le altre, Enia, operante a Parma, Piacenza e Reggio Emilia; Hera, operante a Modena e Bologna e nelle province romagnole; Iride, derivante dalla fusione tra Aem Torino e Amga di Genova e la fusione fra Aem Milano e Asm Brescia in corso di realizzazione). Se nei settori energetici operano in prevalenza grandi società di capitali quotate in Borsa, derivanti da aggregazioni e investimenti nazionali e internazionali, nei settori più frammentati come quello idrico e quello di igiene urbana la presenza delle

gestioni dirette è ancora rilevante e le società di capitali sono relativamente poche e di dimensioni modeste, specialmente se confrontate con quelle degli operatori stranieri. Va inoltre segnalato un forte divario nelle dinamiche aziendali non solo a livello settoriale, ma anche a livello territoriale: il 60% degli accordi riguarda infatti imprese localizzate al Nord, mentre il resto del paese – salvo rare eccezioni – sembra caratterizzato da strutture aziendali piccole e medie con scarse prospettive di crescita⁸.

Dal punto di vista degli assetti proprietari, il settore è caratterizzato da una prevalente presenza pubblica: circa il 73% delle imprese è di proprietà esclusiva dell'Ente Locale e, anche nelle società a capitale misto (il 27% del totale), il peso pubblico medio è preponderante (65%); complessivamente la presenza pubblica nel settore supera il 90%⁹.

La Tav. 1.1 presenta il dettaglio delle forme di gestione per il solo servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani (RSU) per il periodo 2003/05. Al 2005, le società pubbliche sono la forma di gestione più diffusa dal punto di vista del numero di abitanti serviti (46%) e operano mediamente in comuni relativamente grandi¹⁰. Le società miste

⁶ Art. 1, comma 1, della Legge 5 gennaio 1994, n. 36.

⁷ Si tratta dell'art. 15 del D.L. n. 223/06 del 4 luglio 2006, successivamente convertito in L. n. 248/06.

⁸ Osservatorio 2007 sulle alleanze e Strategie delle Utilities in Italia e in Europa (AGICI Finanza d'impresa/Accenture), *Il mercato italiano delle utilities tra internazionalizzazione e consolidamento regionale - Rapporto 2007*.

⁹ Dati Confservizi, *Indagine sugli assetti proprietari*, 2006.

¹⁰ La percentuale relativa ai comuni serviti è infatti più bassa di quella riferita agli abitanti.

sono in crescita e col passare del tempo tendono a diffondersi anche verso comuni di dimensioni maggiori. Viceversa le società private, come anche

le gestioni dirette, sono riferite a comuni di dimensioni inferiori alla media e presentano un andamento rapidamente decrescente¹¹.

Tav. 1.1 Forme di gestione dei servizi di raccolta e trasporto dei RSU

Valori percentuali

Anni	Gestione diretta del Comune	Società pubbliche	Società miste	Società private
Numero di abitanti serviti				
1998	18,9	39,6	2,6	38,9
2002	12,1	43,3	11,9	32,7
2005	5,2	45,5	18,8	30,7
Numero di comuni serviti				
1998	24,3	27,3	2,6	45,9
2002	14,7	30,0	12,0	43,2
2005	11,1	34,8	15,9	38,2

Fonte: elaborazioni su dati Fiseassoambiente, *Rapporto sulle forme di gestione dei rifiuti urbani*, marzo 2006, disponibile sul sito www.fise.org.

1.3 I servizi pubblici locali nel Comune di Roma

Com'è noto, il Comune di Roma è orientato dal 2005 verso l'adozione del modello di gestione *in house* per le maggiori aziende: Met.Ro. S.p.A., Atac S.p.A., Trambus S.p.A., Roma Metropolitane S.r.l., Risorse per Roma S.p.A., Ama S.p.A. e Centro Ingrosso Carni S.p.A.. Queste società sono state interessate anche da una profonda revisione degli statuti e degli strumenti di *governance*, che ha richiesto una riorganizzazione del Dipartimento XV (Ufficio di direzione e coordinamento del Gruppo Comune di Roma e per le politiche economiche e di sviluppo)¹². Nel nuovo quadro organizzativo delineato dalla D.C.C. n. 188/05, il Dipartimento XV svolge la funzione di raccolta, analisi tecnica, monitoraggio e diffusione al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale e agli uffici amministrativi, delle relazioni programmatiche e del

reporting sull'andamento economico, finanziario e patrimoniale delle aziende appartenenti al Gruppo Comune di Roma. Il Dipartimento è supportato dalla nuova società Servizi Azionista Roma S.r.l. che svolge attività strumentali alle funzioni istituzionali del Dipartimento XV riassumibili nelle seguenti:

- analisi e valutazione tecnica della reportistica sull'andamento economico, finanziario e patrimoniale, come risultante dalle relazioni trimestrali delle società tenute alla compilazione delle relazioni stesse;
- analisi economica, finanziaria e patrimoniale dei bilanci di esercizio e dei bilanci consolidati (ove esistenti) predisposti dalle società, aziende, istituzioni, consorzi controllate o partecipate dal Comune di Roma;

¹¹ Fiseassoambiente, *Rapporto sulle forme di gestione dei rifiuti urbani*, marzo 2006: il rapporto è basato su un campione comprendente la totalità dei comuni italiani con un numero di abitanti maggiore o uguale a 5.000 e il 10% dei comuni con un numero di abitanti inferiore a 5.000.

¹² Cfr. *Relazione Annuale 2005*.

- analisi e valutazione economica, finanziaria e patrimoniale della Relazione Previsionale Aziendale (RPA) delle società tenute alla sua predisposizione, con particolare riferimento al *budget* per l'anno successivo ed ai piani strategico-industriali e di investimento;
- assistenza e consulenza continuativa al Dipartimento XV in materia di economia aziendale, di contabilità, di diritto d'impresa e di diritto fiscale, con particolare riferimento alla normativa di settore inerente i servizi pubblici locali.

Uno degli obiettivi di medio periodo di Servizi Azionista Roma S.r.l. sarà anche la redazione del bilancio consolidato del Gruppo Comune di Roma.

L'attività descritta si esprime nella produzione di rapporti di analisi e Relazioni Annuali previsti nella citata deliberazione. Il Dipartimento, a febbraio 2007, ha già diffuso due Relazioni Annuali¹³. Rimane nelle prerogative del Consiglio Comunale fissare all'ordine del giorno la discussione di tali documenti per esprimere le proprie valutazioni e dettare i propri indirizzi sulle linee strategiche delle diverse società.

1.4 I Contratti di servizio nel Comune di Roma: un quadro d'insieme

La definizione e la revisione dei Contratti di servizio (Cds) tra Comune di Roma e aziende erogatrici di servizi pubblici è disciplinata sulla base degli indirizzi e dei criteri contenuti nelle Deliberazioni del Consiglio Comunale n. 29 del 17 marzo 1997, n. 159 del 14 ottobre 1999 e n. 162 del 21 ottobre 1999. La D.C.C. n. 159/99 ha approvato le Linee guida dei Contratti di Servizio con le Aziende del Gruppo Comune di Roma, contenenti alcune norme di carattere generale e le schede dei singoli Contratti di servizio. La D.C.C. n. 162/99 ha definito i "Criteri per la formulazione e la revisione dei Contratti di servizio del comparto della mobilità".

Nonostante i miglioramenti derivanti dall'approvazione delle Deliberazioni prima citate, la prassi di questi anni ha evidenziato molti problemi ancora aperti e già dalla scorsa consiliatura si era posto il problema di fornire un nuovo indirizzo in materia di strumenti di regolazione. Peraltro la D.C.C. n. 159/99 conteneva gli indirizzi programmatici propedeutici all'approvazione dei Cds per il solo periodo 1999-2001, mentre successivamente non vi sono stati atti nei quali il Consiglio Comunale abbia espresso in forma organica nuovi indirizzi per le aziende di pubblico servizio. Inoltre, i cambiamenti del quadro normativo, in direzione di una sempre maggiore distinzione tra le funzioni di indirizzo e di governo dell'Ente Locale e

dei suoi organi rappresentativi da quelle di gestione sospingevano verso una rivisitazione degli strumenti di regolazione. Lo stesso Comune, successivamente, con l'approvazione del "Regolamento per la gestione ed il trattamento dei reclami, delle segnalazioni e dei suggerimenti nel Comune di Roma"¹⁴ ha ritenuto di dotare gli utenti di tutti i servizi comunali di strumenti di ascolto e di comunicazione da estendere anche ai servizi erogati tramite le aziende partecipate del Gruppo Comune di Roma. Al fine di rafforzare il ruolo di indirizzo del Comune (nella sua qualità di rappresentante dei diritti dei cittadini e degli utenti) e di tutelare il Comune stesso nella sua qualità di committente dei servizi, ha lavorato anche l'Agenzia, presentando a fine gennaio 2004 una proposta di Deliberazione concernente "Principi e contenuti fondamentali della regolazione dei servizi pubblici locali del Comune di Roma tramite Contratto di servizio". La proposta aveva anche la finalità di consentire al Consiglio e alla Giunta di esercitare in modo consapevole e adeguato le proprie prerogative e di intervenire sui profili di maggiore criticità della regolamentazione dei servizi pubblici mediante Contratto di servizio.

Buona parte dei contenuti della proposta dell'Agenzia sono stati recepiti dallo schema di Deliberazione di Giunta Comunale del 28 giugno 2006, n. 109, recan-

¹³ La prima Relazione esamina i bilanci 2005, le semestrali 2006 e tutte le RPA pervenute dalle società del Gruppo Comune di Roma. La Relazione Annuale del gennaio 2007 contiene i preconsuntivi per il 2006, oltre alla rendicontazione del secondo e terzo trimestre 2006, le previsioni 2007 ed eventuali operazioni straordinarie delle società, sulla base delle RPA presentate dalle aziende.

¹⁴ Deliberazione del Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005.

te “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici”, successivamente approvato, con alcune modifiche, dal Consiglio Comunale in data 15 febbraio 2007.

Non potendo disporre del testo definitivo della citata Deliberazione nel momento in cui questa *Relazione Annuale* viene consegnata alla stampa, non è possibile fornire una analisi dettagliata del provvedimento. Si può tuttavia richiamare il contenuto generale della nuova Deliberazione volto a definire:

- la ripartizione delle competenze tra Consiglio Comunale e Giunta Comunale;
- i contenuti essenziali dei Cds da sottoporre all’approvazione del Consiglio Comunale;
- l’*iter* procedurale da seguire per la predisposizione e l’approvazione dei Cds e per le loro eventuali modificazioni;
- i contenuti fondamentali dei Cds.

In sintesi, il nuovo provvedimento dovrà contribuire a dare una sistemazione organica alla regolazione dei servizi pubblici a Roma, rafforzando il ruolo di indirizzo, controllo e monitoraggio del Comune e introducendo più efficaci forme di tutela per gli utenti.

A tale proposito, si propone nel paragrafo una valutazione sintetica dei principali aspetti critici dei Cds attualmente vigenti¹⁵, come emersi durante l’attività consultiva svolta dall’Agenzia ai sensi della Deliberazione istitutiva. Si farà riferimento solo ai Cds sui quali, nel corso dei suoi cinque anni di attività, l’Agenzia ha avuto modo di esprimere almeno un parere. Restano esclusi dall’analisi i Cds con Acea S.p.A. relativi ai servizi accessori al settore idrico, depurazione acque reflue, fontane monumentali e artistiche; e i Cds relativi alla mobilità precedentemente in capo a Sta S.p.A. e successivamente trasferiti ad Atac – a seguito dell’operazione di fusione per incorporazione – in regime di

proroga (la scadenza di tali contratti era collocata tra il 2004 e il 2005), attualmente in corso di approvazione¹⁶. Anche a fini espositivi, l’esame dei principali contenuti critici dei Cds distingue tra profili che attengono alla regolazione del servizio erogato al pubblico e quelli che riguardano il rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore. Questa suddivisione, già contenuta nella Proposta di Deliberazione presentata dall’Agenzia nel 2004, è stata largamente recepita dal nuovo schema di Deliberazione successivamente approvato con modifiche.

In base a tale schema, vengono considerati contenuti minimi del Cds, per quanto attiene il *servizio erogato al pubblico*:

- il programma d’esercizio e la dimensione d’offerta dei servizi;
- la definizione della struttura delle tariffe a carico dell’utenza, ove rilevante;
- i livelli qualitativi generali e specifici del servizio (inclusi gli obiettivi ambientali) e i livelli di miglioramento;
- gli obblighi d’informazione degli utenti;
- le misure di semplificazione;
- le garanzie a tutela degli utenti, con particolare riguardo alle Carte dei servizi e alle condizioni generali di contratto.

Per quanto riguarda invece i *rapporti tra amministrazione committente ed esercente*, vengono individuati come punti fondamentali i seguenti:

- il periodo di validità del Cds;
- le misure a garanzia della continuità del servizio;
- gli oneri finanziari a carico delle parti;
- gli strumenti di controllo tecnico, economico e contrattuale;
- le sanzioni e le penalità in caso di mancata osservanza del contratto;
- le modalità di risoluzione delle controversie;

¹⁵ È stato incluso nell’analisi anche il Contratto con Ama S.p.A. per servizi funebri e cimiteriali in corso di approvazione, sul quale l’Agenzia ha avuto modo di esprimere un *Parere*, e il Cds con Bioparco, sebbene la nuova Fondazione – succeduta alla precedente Società per Azioni – non sia subentrata nel Cds con il Comune di Roma (in maniera del tutto asimmetrica con quanto invece avvenuto per la Fondazione Musica per Roma, che invece ha sottoscritto il Cds con il Comune di Roma).

¹⁶ Tali Cds, attualmente in corso di approvazione (con Proposta di Deliberazione n. 30190/06 avente per oggetto “Approvazione del Contratto di servizio tra il Comune di Roma e Atac S.p.A. per la gestione dei servizi di mobilità privata, con decorrenza 1 gennaio 2006-31 dicembre 2011), sono stati accorpatisi in un contratto unico (o contratto quadro) attraverso una razionalizzazione dei contenuti che distingue tra Cds relativi alla Gestione di servizi non autofinanziati (Sistema integrato di controllo del traffico, Sosta di interscambio, Supporto in materia di pianificazione, Rilascio permessi e informazioni al pubblico), Gestione di servizi autofinanziati (Sosta a pagamento, Bus turistici) e Attività a commessa. Ciò consente anche di omogeneizzare le scadenze e le modalità di gestione e monitoraggio, oltre che una programmazione più efficace dei servizi e degli investimenti.

La predisposizione di un contratto unico costituisce una priorità dello schema di deliberazione sui contratti di servizio, in base alla quale, 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 a diversi uffici (come nel caso dei Contratti precedentemente in capo a Sta e ora trasferiti al nuovo soggetto societario Atac, Cfr. Cap. 2) o 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.

- i presupposti e le modalità per la modificazione del Cds in corso d'esecuzione;
- gli obblighi di informazione all'Amministrazione comunale e all'Agenzia;
- gli obblighi di correttezza e semplificazione;
- le modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del Contratto.

1.4.1 Regolazione del rapporto tra gestori dei servizi pubblici e cittadini

Con riguardo alla regolazione del rapporto con i cittadini, gli aspetti più carenti riscontrati nell'esame dei Cds ai fini dell'espressione del parere di competenza da parte dell'Agenzia sono la definizione spesso non completa degli standard e dei livelli qualitativi dei servizi, inclusi gli standard in materia di reclami e di *contact center*, la mancata specificazione degli obiettivi di miglioramento, la mancata o ritardata adozione della Carta dei servizi e la mancata previsione di obblighi informativi nei confronti degli utenti. Oltre agli aspetti critici, nei paragrafi seguenti si accenna alle modalità con cui i contenuti minimi dei Cds vengono definiti, fornendone una rappresentazione sintetica compendiate nelle Tav. 1.2 e Tav. 1.3.

La sottolineatura degli aspetti critici non vuole tuttavia sminuire il fatto che i Cds del Comune di Roma risultano tra i più completi e i più aderenti alle finalità di tutela degli utenti e di strumento di regolazione dei rapporti con i gestori nel panorama delle amministrazioni locali italiane¹⁷.

1.4.1.1 Il programma d'esercizio e la dimensione d'offerta dei servizi

Uno dei presupposti per consentire all'Amministrazione comunale di valutare la rispondenza delle modalità di erogazione del servizio agli obblighi contrattuali assunti e, più in generale, alle esigenze della collettività, è una adeguata definizione dei livelli di servizio e degli obiettivi programmati. Tutti i Contratti contengono necessariamente l'indicazione dell'oggetto di attività (la cui assenza peraltro renderebbe nullo il Contratto sotto un profilo meramente giuridico), ma questo varia per grado di articolazione territoriale e temporale. Se per alcuni Cds – ed in particolare per quelli di maggior impatto sulla vita dei

cittadini, alla cui approvazione hanno concorso anche i Municipi – l'offerta quantitativa, le modalità di svolgimento e la diffusione territoriale del servizio sono dettagliatamente specificati, per altri il grado di dettaglio è inferiore (Farmacap e Bioparco).

1.4.1.2 Livelli qualitativi del servizio generali e specifici ed obiettivi annuali di miglioramento

Il Cds deve indicare nel modo più specifico possibile le condizioni di erogazione del servizio, con particolare riferimento ai livelli qualitativi minimi che devono essere assicurati ai cittadini. Si distinguono livelli generali, quando l'obiettivo qualitativo perseguito attiene all'insieme dei risultati dell'attività, e livelli specifici, quando l'obiettivo è riferito alle singole prestazioni. I livelli qualitativi del servizio, sia pure senza distinguere tra standard generali e standard specifici, sono presenti in tutti i Cds vigenti, in modo più approfondito rispetto ai Cds precedentemente vigenti; si osserva tuttavia una diffusa tendenza a rimandarne la definizione in seno ai previsti Comitati di monitoraggio (Cfr. oltre), come avviene nei Contratti relativi a trasporto, mobilità e igiene urbana, peraltro assai rilevanti per il loro impatto sui cittadini. Ad esempio, la definizione di alcuni indicatori, fra cui quello di regolarità, nel Cds con Trambus e Me.Tro. è rimandata all'elaborazione di un Disciplinare tecnico da approvare successivamente in sede di Comitato Paritetico; analogamente avviene per la specificazione dell'Indice di *Customer Satisfaction* nel Cds Atac. Peraltro, proprio per il trasporto pubblico basterebbe far riferimento ai contenuti della norma UNI EN 13816/2002 e comunque alla vasta gamma di indicatori ricavabili dall'analisi delle principali Carte dei servizi della mobilità a livello nazionale o dagli indici di qualità erogata su cui è basata l'attività di monitoraggio svolta dall'Agenzia.

La prassi appena descritta sottrae al Contratto la natura di documento di regolazione completo in sé ed esaustivo di tutti gli aspetti qualificanti del rapporto con l'utenza, oltre che rilevante ai fini della determinazione degli oneri finanziari a carico delle parti, introducendo nel rapporto tra Comune e impresa elementi di incertezza e incompletezza.

Ciò pregiudica la trasparenza del Contratto come strumento di regolazione dei servizi pubblici, nonché la funzione di indirizzo propria dell'Amministrazione¹⁸.

¹⁷ Questa affermazione discende dall'analisi comparata che questa Agenzia ha avuto modo di effettuare sui Cds delle principali città italiane nei settori del trasporto pubblico locale, della mobilità e dell'illuminazione pubblica. Per questi ultimi, Cfr. *Relazione Annuale 2003*.

¹⁸ Per quanto riguarda i Cds relativi alla mobilità, la nuova bozza del Contratto quadro introduce standard e livelli di qualità per tutti i servizi. Le versioni contrattuali precedenti (Cds relativi ai servizi di: rilascio e rinnovo dei permessi di accesso e circolazione in ZTL; attività di accertamento delle violazioni in materia di sosta; pianificazione e la progettazione della mobilità) mancavano invece sia della definizione dei livelli qualitativi, sia della previsione della Carta dei servizi.

Un'altra peculiarità di molti Cds è la mancata corrispondenza tra gli obiettivi contrattuali e quelli dichiarati nelle Carte dei servizi. Tale circostanza crea un disallineamento tra i due documenti del Contratto e della Carta, rendendo di fatto quest'ultima una mera dichiarazione di intenti e non un impegno cogente verso gli utenti.

1.4.1.3 Standard in materia di contact center e di gestione e trattamento reclami, segnalazioni e suggerimenti

Oltre agli standard relativi alle modalità di erogazione del servizio, acquistano sempre più rilevanza anche gli standard relativi alle modalità di contatto dei cittadini con le aziende erogatrici. La specificazione degli standard relativi alle modalità di funzionamento dei *contact center* è tuttavia ancora carente in alcuni Cds. Un esempio di tale criticità è rappresentato dal nuovo Cds per l'illuminazione pubblica, approvato nel gennaio 2007, dove vengono individuati (senza previsione di penalità in caso di inadempienza) solamente alcuni obblighi organizzativi (apertura 24h/24h, codice identificativo operatore, numero di pratica assegnato alla segnalazione di guasto).

Molto di più era stato fatto nel gennaio 2004 con il Cds per l'igiene urbana 2003-2005, dove veniva individuato un indicatore del livello di qualità del servizio (tempo di attesa per la risposta in linea: 90 % delle chiamate entro 120 secondi).

A fronte della mancata specificazione di standard di qualità in materia di modalità di contatto e comunicazione con i cittadini e di un relativo sistema di incentivi/penali, l'Agenzia ha prodotto specifici studi al fine di agevolare l'adozione all'interno dei Cds¹⁹. Con l'approvazione nel 2005 del citato Regolamento reclami del Comune di Roma, si è previsto che i Contratti di servizio e le eventuali Carte dei servizi debbano contenere "specifiche clausole che impongono alle aziende l'adozione almeno degli stessi standard di qualità dei servizi previsti per il Comune di Roma". In particolare per le due fasi di più stretta *comunicazione* con i cittadini, cioè l'accoglienza della segnalazione/reclamo e la relativa risposta, si prevede "l'obbligo della creazione di strutture fisiche

(come sportelli e *call center*)" e la presenza di "modulistica, personale, linee telefoniche adeguate a ricevere i reclami in tutte le forme ammissibili (lettera, fax, telefono, posta elettronica, ecc...)" e "l'obbligo del rispetto dei tempi di istruttoria e risposta, almeno uguali" a quelli previsti dal Regolamento Comunale (anche in questo caso 30 giorni).

Il Regolamento attribuisce inoltre all'Agenzia stessa la facoltà di effettuare propri "monitoraggi sull'andamento dei reclami relativi alle aziende".

A quasi due anni dall'approvazione del Regolamento, e nonostante alcuni richiami da parte dell'Amministrazione²⁰, sono pochi i Cds che contengono standard relativi ai reclami o l'impegno alla loro adozione (Cds sui servizi funebri e cimiteriali e alcuni Cds del settore cultura). Una regolazione adeguata di questo aspetto dovrebbe contenere standard relativi a:

- le modalità con le quali è possibile inviare i reclami, nonché l'identificazione degli uffici all'uopo preposti;
- l'obbligo di rilasciare al cittadino una ricevuta con l'indicazione della data entro la quale sarà data risposta e i rimedi esperibili in caso di inerzia;
- il rispetto dei tempi di risposta, quantificati in 30 giorni decorrenti dalla data di presentazione del reclamo;
- l'obbligo, nel caso di prolungamenti nell'evasione della risposta che vadano oltre i 30 giorni, di comunicare al cittadino proponente il reclamo un riscontro contenente: data e luogo, indicazioni dell'avvenuta ricezione del reclamo, previsione dei tempi per la risoluzione del reclamo con annesse motivazioni per giustificare il ritardo, identificazione della struttura competente;
- la previsione di adeguate forme di ristoro nel caso di mancata risposta entro i tempi pattuiti.

In assenza di standard e procedure vincolanti all'interno dei Contratti di servizio, l'Agenzia non ha potuto peraltro avviare e definire l'attività di monitoraggio attribuita al riguardo.

Oltre alla specificazione dei livelli qualitativi, 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 la Carta dei servizi e con gli obiettivi annuali di miglioramento. Anche in questo

¹⁹ *Analisi dei servizi di contact center nel Comune di Roma*, aprile 2004 e agosto 2005; *Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma*, luglio 2005.

²⁰ La nota dell'Assessore alle Politiche della semplificazione e comunicazione (attuazione Deliberazione di Consiglio Comunale n. 136 del 16 giugno 2005, Prot. GE 14096 del 16 dicembre 2006) sottolineava la necessità di richiamare le aziende a concordare alcuni standard comuni.

caso alcuni Cds rimangono privi di tale previsione (Acea per l'illuminazione pubblica, Bioparco, Farmacap e alcuni Cds del settore cultura), ancorché venga prevista la possibilità di rinegoziare i livelli e i conseguenti obiettivi di miglioramento nel corso della durata del Contratto. Va infine segnalato come il ricorso allo strumento della proroga, come nel caso di Ama per l'igiene urbana e dei Cds della mobilità attualmente in corso di approvazione, di fatto lascia inalterati i livelli degli standard per periodi più lunghi di quelli previsti originariamente, facendo venire meno la possibilità di introdurre incentivi al miglioramento.

1.4.1.4 Garanzie a tutela degli utenti: la Carta dei servizi

Le Carte dei servizi sono uno strumento giuridico ed amministrativo volto a garantire sia il raggiungimento di soddisfacenti livelli di qualità ed efficienza nel servizio pubblico erogato, sia una maggiore considerazione e tutela degli utenti.

Nonostante l'importanza di tale strumento, si deve registrare la mancata *previsione* di una Carta dei Servizi nel Cds relativo all'illuminazione pubblica e in quello di Trambus per il trasporto scolastico; nonostante la previsione contrattuale, in altri Contratti manca invece l'effettiva *adozione* della Carta. In alcuni casi, relativi al settore della cultura, ad ogni rinnovo contrattuale viene inserita la rituale reiterazione dell'impegno all'adozione della Carta, senza che questa venga poi effettivamente adottata e senza sanzionare l'inadempenza, con il risultato di privare gli utenti di un importante strumento di tutela e comunicazione. Nel caso dell'illuminazione pubblica, la mancata previsione appare ancora più ingiustificata alla luce dell'esperienza ultradecennale maturata nel settore da parte del gestore, cosa che avrebbe consentito agevolmente la redazione della Carta contestualmente al Contratto.

Il quadro regolamentare delle Carte dei servizi è stato rivisto e si completa con alcune leggi nazionali che hanno codificato il diritto alla partecipazione nel settore dei pubblici servizi delle associazioni degli utenti. In particolare, in base al recente Codice del Consumo²¹, le procedure di valutazione e di definizione degli standard qualitativi devono vedere garantita la partecipazione degli stessi utenti tramite le forme associative riconosciute dalla legge. Peraltro,

lo stesso Statuto del Comune di Roma stabilisce che "Il Consiglio Comunale dispone altresì che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti"²².

Un'ultima osservazione discende dal constatare che alcuni Cds, come quello relativo a Farmacap, giustificano la mancata adozione degli standard e dei livelli di servizio nel Contratto alla luce della previsione di una Carta dei servizi che dovrebbe successivamente (alla stipula contrattuale) provvedere alla specificazione. Tuttavia, la Carta, se non inserita tra gli obblighi contrattuali, non sopperisce a queste mancanze. L'adozione della Carta dei servizi deve, infatti, corrispondere ad un obbligo contrattuale soggetto ad efficaci sanzioni in caso di inadempienza.

1.4.1.5 Obblighi informativi nei confronti degli utenti

Con riguardo agli obblighi informativi nei confronti degli utenti, l'Agenzia ha più volte ribadito l'importanza che l'aspetto informativo riveste nell'accrescere la fiducia e la collaborazione dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Nella *Proposta dell'Agenzia sul contenuto minimo dei Contratti di servizio* del 2004 è sollecitata l'introduzione di obblighi informativi a carico degli erogatori nei confronti degli utenti al fine di ottenere una partecipazione più informata e consapevole alla fruizione del servizio. In un precedente documento²³, l'Agenzia aveva specificato le modalità con cui tali condizioni possono essere pubblicizzate. La proposta aveva individuato come ambito di applicazione a livello sperimentale i servizi a carattere industriale: il trasporto pubblico locale, l'illuminazione pubblica e l'igiene urbana. La proposta suggeriva l'inserimento di informazioni di alcuni fra i più rilevanti parametri contenuti nelle Carte di servizio (per i servizi per i quali sono previste) o nei Contratti di servizio, secondo modalità indicate in forma esemplificativa (e non limitativa) in schede allegata alla proposta stessa.

L'attuazione di tale prescrizione farebbe partecipe in una positiva attività di controllo e verifica anche l'utenza destinataria del servizio, nella direzione tracciata dallo stesso Statuto del Comune di Roma, in base alla previsione già richiamata.

²¹ Codice del consumo, art. 101, c. 3.

²² Art. 36 (Modalità di gestione dei servizi pubblici locali), comma 4, dello Statuto del Comune di Roma.

²³ *Pubblicizzazione degli obblighi delle aziende erogatrici di servizi pubblici nei confronti degli utenti*, dicembre 2002.

Tav. 1.2 Contenuti minimi di regolazione del servizio erogato al pubblico nei Contratti di servizio vigenti – Acea, Ama e settore Tpl

Regolazione del servizio erogato al pubblico							
Contenuti minimi previsti dall'Agazia	Riferimento normativo	Programma di esercizio e obiettivi quantitativi	Livelli qualitativi del servizio e obiettivi di miglioramento	Carta dei servizi	Standard Contact center	Standard reclami	Obblighi informativi verso gli utenti
Acea illuminazione pubblica	D.G.C. n. 3/2007	Si	Si, da integrare	Non prevista	Si, da integrare	No	No
Ama igiene urbana	D.G.C. n. 33/2004 Proroga con D.G.C. nn. 1 e 48 del 2006 e n. 10/2007	Si	Si, da integrare	Prevista e adottata	Si	No	Si, da integrare
Ama servizi funebri e cimiteriali	Proposta di deliberazione n. 18124/06	Si	Si, da integrare	Prevista, ma non adottata (entro 6 mesi dall'approvazione)	n.a.	No	Si, da individuare con ASPL*
Atac Comune di Roma	D.G.C. n. 477/2005	Si	Si, da integrare	Prevista, per Atac, Trambus e Metro	No	Rimanda alla Carta dei servizi	Si, da integrare
Atac Trambus Tpl	D.G.C. n. 474/2005	Si	Ne rimanda la definizione al Comitato	Redatta da Atac	n.a.	n.a.	Atac
Atac Me.Tro. Tpl	D.G.C. n. 475/2005	Si	Ne rimanda la definizione al Comitato	Redatta da Atac	n.a.	n.a.	Atac
Trambus trasporto scolastico Tpl	D.G.C. n. 460/2004 all. A e B	Si	No, solo obiettivi generali	Non prevista	n.a.	No	No

Legenda:

n.a.: non applicabile.

(*) ASPL: Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

Fonte: elaborazioni su Contratti di servizio vigenti.

Tav. 1.3 Contenuti minimi di regolazione del servizio erogato al pubblico nei Contratti di servizio vigenti – Farmacap, Multiservizi e settore cultura

Regolazione del servizio erogato al pubblico							
Contenuti minimi previsti dall'Agenzia	Riferimento normativo	Programma di esercizio e obiettivi quantitativi	Livelli qualitativi del servizio e obiettivi di miglioramento	Carta dei servizi	Standard Contact center	Standard reclami	Obblighi informativi verso gli utenti
Farmacap	D.G.C. n. 453/2000	No	No	Prevista ma non adottata	No	No	No
Roma Multiservizi	D.G.C. n. 1033/2004	Si	Generici, da specificare extra-Cds	Prevista e adottata, integra Cds	No	Report Vision 2000*	No
Bioparco	D.G.C. n. 265/2003	No	No, solo obiettivi generali	Prevista e adottata	No	No	No
Zètema Progetto Cultura sistema musei civici	D.G.C. n. 98/2005	Si	Si	Prevista e adottata	Si	Si (rinvio a D.C.C. 136/05)	Si
Zètema Progetto Cultura servizio informativo turistico integrato	D.G.C. n. 25/2006	Si	Si	Prevista e adottata	Si	Si (rinvio a D.C.C. 136/05)	Si
Zètema Progetto Cultura gestione integrata di spazi culturali	D.G.C. n. 28/2007	Si	Si, da integrare	Prevista ma non adottata (entro 90 gg. dall'approvazione)	No	Si (rinvio a D.C.C. 136/05)	Sito web, da integrare
Zètema Progetto Cultura servizi beni culturali	D.G.C. n. 663/2005	Generali	No, solo obiettivi generali	n.a.	n.a.	No	n.a.
Musica per Roma	D.G.C. n. 26/2007	Si	Si, da integrare	Prevista ma non adottata (entro 6 mesi dall'approvazione)	No	Si (rinvio a D.C.C. 136/05)	No
Azienda Speciale Palaexpo	D.G.C. n. 311/2006	Si	Si, da integrare	Prevista ma non adottata (entro 6 mesi dall'approvazione)	No	Si (rinvio a D.C.C. 136/05)	No

Legenda:

n.a.: non applicabile.

(*) Nel Cds viene richiamato il Manuale della qualità UNI EN ISO 9001:2000.

Fonte: elaborazioni su Contratti di servizio vigenti.

1.4.2 Regolazione del rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore.

Con riguardo alla regolazione del rapporto con l'Amministrazione, gli aspetti più carenti riscontrati nell'esame dei Cds ai fini dell'espressione del parere di competenza da parte dell'Agenzia sono i lunghi tempi di approvazione e rinnovo dei Cds, la scarsa trasparenza dei corrispettivi riconosciuti in ordine alle voci di costo remunerate, un sistema di monitoraggio confuso e un sistema di sanzioni talvolta blando. I contenuti minimi dei Cds esaminati con riferimento al rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore sono rappresentati in forma sintetica nelle Tav. 1.5 e Tav. 1.6.

1.4.2.1 Periodo di validità e tempi di approvazione

La durata media dei Cds del Comune di Roma è di circa 4 anni. Il periodo di validità ricorrente (valore modale) è di 3 anni. Si tratta di una durata compatibile con l'esigenza di garantire, da un lato, un orizzonte di programmazione sufficientemente ampio e rispondente a quello di norma utilizzato dalle aziende nei loro *business plan* e, dall'altro, di individuare un momento congruo nel tempo di verifica ed eventuale revisione contrattuale in cui considerare anche nuove occorrenze non prevedibili al momento della stipula. Solo in alcuni casi, come quello relativo all'illuminazione pubblica, la durata prevista, ancorché mitigata dalla possibilità di riesame dei parametri qualitativi del servizio dopo alcuni anni dalla sottoscrizione, appare sproporzionata rispetto alla duplice esigenza prima specificata. Va infine segnalato che anche gli orientamenti prevalenti giuridici ed amministrativi sono a favore di una riduzione della durata dei Contratti.

La durata del Contratto non va confusa con quella dell'affidamento, che invece può essere fissata in modo da consentire il recupero degli investimenti.

Il tema del periodo di validità richiama all'attenzione un aspetto di criticità dei Cds del Comune di Roma, relativo ai tempi di approvazione e all'effettiva decorrenza degli stessi. Quasi sistematicamente, infatti, le proposte di Contratto vengono presentate all'approvazione alcuni mesi dopo l'inizio del periodo di riferimento (nel caso del Tpl si è trattato di ben otto mesi dopo), anziché alla fine di quello precedente l'attività che viene normata, come prassi corretta avrebbe richiesto. Ciò comporta una serie di conseguenze di non poco conto: si altera il significato di alcune prescrizioni che dovevano avere natura incentivante per l'azienda (e che invece si traducono semplicemente in riconoscimenti *ex post*); e viene meno il vincolo contrattuale di alcuni impegni – sia per il gestore che per l'Amministrazione – che

vengono fatti decorrere dal momento o dopo l'approvazione del Contratto. Analogamente, come già accennato, lo strumento della proroga, specie quando superiore ai sei mesi, di fatto non consente di aggiornare gli standard quantitativi e qualitativi alle capacità gestionali dell'esercente e alla nuova domanda dei cittadini/utenti.

1.4.2.2 Oneri finanziari a carico delle parti

In alcuni casi, gli oneri finanziari a carico dell'Amministrazione sono definiti sulla base di parametri quantitativi non certi (è il caso dei Cds del Tpl e dell'illuminazione pubblica). A tale proposito l'Agenzia ha spesso sottolineato nei suoi pareri l'opportunità di definire i corrispettivi in termini di parametri unitari (ad esempio, chilometri-vetture e numero punti luce) e distinti per tipo di attività (ad esempio, distinguendo tra manutenzione ordinaria e manutenzione straordinaria).

I corrispettivi definiti nei Cds sono spesso oggetto di aggiornamento e di incentivazione in base a criteri del tipo *subsidy-cap*. Com'è noto, tale meccanismo – che trova una più diretta applicazione nel caso di tariffe (*price-cap*) – prevede un aggiustamento del corrispettivo in funzione del tasso di inflazione (incremento) e di un fattore di efficientamento imposto alle società (decremento; si tratta del valore X nella più nota formula del *price-cap* annuale). Tale meccanismo è adottato nei Cds relativi al Tpl, illuminazione pubblica e Bioparco. Si tratta di un meccanismo di aggiornamento dei corrispettivi efficace sia per tutelare il gestore dalla perdita di valore dei corrispettivi dovuta all'inflazione, sia per fornire stimoli al miglioramento dell'efficienza. Tra i Spl esaminati in questa *Relazione Annuale*, il criterio del *price-cap* trova applicazione nei settori energetici, dove è l'Autorità per l'energia elettrica e il gas a stabilire il valore della X per i diversi periodi regolati (in genere tre o cinque anni), e nel settore dei rifiuti, dove la legge vigente (c.d. Decreto Ronchi; Cfr. Cap. 5) ne prescrive l'impiego alle Amministrazioni locali per la determinazione delle tariffe all'utenza finale. Per gli altri settori, l'adozione del meccanismo è volontaria e i Contratti di servizio del Comune di Roma in questo senso appaiono innovativi nel panorama italiano. Tuttavia, la mancanza di dati di confronto, dovuta anche dalla presenza di principi contabili non uniformi adottati dai diversi gestori, rende spesso disagevole determinare lo standard ottimale (il valore di *benchmark*) cui commisurare e modulare i recuperi di efficienza per valutare la congruenza dei valori assegnati al fattore X, anche quando questi sono addirittura pari a zero (Piani Finanziari Ama 2005 e 2006; Cds Met.Ro. 2009/2011; Cfr. Tav. 1.4).

Tav. 1.4 Applicazione del *price-cap* nell'aggiornamento dei corrispettivi da Contratto di servizio nel Comune di Roma

Contratto di servizio	Price-cap	Inflazione	Efficientamento X
Acea Illuminazione pubblica	Si	Effettiva anno precedente	X ₀₇ =0,5% X ₀₈ =1,0% X ₀₉ =2,0% X ₁₀ =3,0% X ₁₁ =5,0%
Ama Igiene urbana*	Si, ma non nel Cds: il <i>price-cap</i> viene fissato nel Piano Finanziario	Programmata	X ₀₃ =6,0% X ₀₄ =3,3% X ₀₅ =0,0% X ₀₆ =0,0%
Ama Servizi funebri e cimiteriali	No, ma previste forme di efficientamento	-	-
Atac-Trambus Tpl	Si, il fattore di efficientamento è dato da incrementi annui del servizio a parità di corrispettivo	Programmata	Incremento annuo vetture/km a parità di corrispettivo, corrispondente a 0,9%<X<1,0%
Atac-Me.Tro. Tpl	Si, il fattore di efficientamento è dato da incrementi annui del servizio (fino al 2009) a parità di corrispettivo	Programmata	Incremento annuo vetture/km a parità di corrispettivo, corrispondente a X ₀₇ =3,5% X ₀₈ =0,9% X ₀₉ =4,2% Per il triennio seguente X=0,0%
Bioparco	Si	Programmata	X=3,0% Per ogni anno del periodo Cds

(*) Il *price-cap* non viene definito nel Cds in quanto il corrispettivo per i servizi istituzionali non è dovuto dal Comune: il servizio viene infatti integralmente finanziato mediante tariffa a carico degli utenti. Il *price-cap* di cui alla presente tavola è riferito ai costi di gestione finanziati mediante tariffa e stabilito in sede di approvazione da parte del Consiglio Comunale del Piano Finanziario Ama.
Fonte: elaborazioni su Contratti di servizio vigenti e su Piani Finanziari Ama.

1.4.2.3 Funzioni, organi e strumenti di controllo operativo ed economico

L'attività di controllo svolta dall'Amministrazione Comunale sulle obbligazioni assunte dalle aziende con la stipula del Cds comprende le verifiche sul grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio (quantitati-

vi, qualitativi e economici), sul livello di assolvimento degli impegni del gestore e sull'attuazione degli interventi eventualmente programmati dall'Amministrazione. Al di fuori del Cds, l'Agenzia svolge attività di monitoraggio indipendente (dall'Amministrazione Comunale) sui Contratti di servizio ai sensi della Deliberazione istitutiva²⁴, anche al fine di proporre modifiche degli

²⁴ Art. 4, comma 1, lettera b) della D.C.C. n. 39/02.

standard e degli obiettivi di miglioramento. Nella formulazione di gran parte dei Cds vigenti spesso queste due funzioni si trovano confuse.

Peraltro tale funzione di controllo delle obbligazioni contrattuali è essenzialmente affidata in tutti i Cds a un Comitato paritetico di controllo, in taluni casi diversamente denominato, che svolge anche funzioni di definizione degli standard contrattuali da sottoporre a successiva verifica e delle sanzioni da applicare in caso di inadempienza. Tali organi sono composti, in base ad una indicazione del Segretario Generale del Comune di Roma, da cinque (sette) membri, di cui due (tre) rappresentanti del Comune (Dipartimento/i competente/i e Dipartimento XV), due (tre) rappresentanti della società ed un Presidente nominato di comune accordo tra le parti; alcuni di questi si avvalgono di un comitato tecnico e hanno a disposizione un fondo (Tpl e igiene urbana).

Nell'esperienza pregressa in materia di Contratti di servizio si è già verificato che a tali organi fossero assegnate funzioni regolatorie vere e proprie²⁵ che, oltre a rendere incompleto il Contratto per la mancanza di suoi elementi costitutivi, rischiano di svuotare anche le funzioni dei Dipartimenti competenti. Nel Contratto di servizio di igiene urbana tra Comune di Roma e Ama, ad esempio, è previsto all'art. 8 che l'organo di controllo sull'applicazione del Contratto "individua indicatori per la valutazione dei livelli di servizio previsti" e "propone l'applicazione delle sanzioni [...] in caso di accertamento, sulla base della valutazione degli indicatori e dei risultati del monitoraggio".

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

Ai fini di consentire al Comune di Roma e ai suoi organi di monitoraggio un adeguato controllo sulla gestione dei servizi e sul rispetto degli impegni contrattuali, uno strumento adeguato è costituito da rendiconti contenenti indicatori/parametri obiettivo di efficienza, da trasmettere periodicamente al Comune (o agli organi di controllo all'uopo designati nel contratto medesimo). Opportunamente pertanto in

quasi tutti i Cds è il Comitato paritetico ad essere chiamato a predisporre annualmente o periodicamente relazioni dettagliate dell'attività svolta, sulla base di *report* predisposti dall'azienda, da inviare agli organi competenti. Se la previsione "sulla carta" è positiva, occorre tuttavia segnalare che alcuni comitati hanno iniziato ad operare con ritardo, facendo mancare all'Amministrazione comunale e agli stessi organi elettivi la necessaria informazione sul conseguimento degli obiettivi contrattuali.

Con riguardo alle modalità di controllo economico, occorre considerare che non sempre i bilanci societari riportano il dettaglio dei risultati della gestione dei servizi oggetto di Contratto con il Comune di Roma in maniera distinta e separata dal resto delle altre eventuali attività svolte. È questo il caso, ad esempio, dei servizi relativi all'illuminazione pubblica, alle tre principali attività di filiera dell'igiene urbana (spazzamento, raccolta e smaltimento rifiuti) e alla vendita di medicinali nelle farmacie comunali, i cui risultati economici vengono presentati in forma aggregata agli altri segmenti di attività dell'impresa erogatrice, mentre hanno modalità di svolgimento, vincoli tecnici e caratteristiche economiche del tutto proprie.

1.4.2.4 Sanzioni e penalità in caso di inadempimenti

Nella stesura vigente, tutti i Cds contengono un sistema sanzionatorio riferito sia agli obiettivi quantitativi, sia a quelli qualitativi. Differiscono tuttavia il grado di esecutività delle sanzioni: i Cds non offrono spesso i criteri per constatare in maniera incontrovertibile la mancata osservanza dell'obbligo contrattuale o il mancato conseguimento dei vari obiettivi. In alcuni casi, la comminazione della sanzione diventa assai improbabile a causa di una complessa architettura – con possibilità di attivare misure di rimedio – per la verifica dell'inadempimento (Farmacap). Peraltro, l'irrogazione delle sanzioni da parte dell'Amministrazione comunale viene preceduta da un'istruttoria svolta in seno ai menzionati Comitati paritetici che corrono il rischio di essere delle stanze di compensazione tra gestore e Amministrazione stessa.

Nel Cds di igiene urbana con Ama, ad esempio, il mancato raggiungimento degli standard fissati comporta la potenziale applicazione di sanzioni di carattere non pecuniario consistenti in servizi

²⁵ Sono numerosi ed importanti gli aspetti contrattuali che vengono rimandati ad una successiva e puntuale definizione nell'ambito dei Comitati: in particolare l'attribuzione a tale organo dell'onere della determinazione degli standard di qualità e il conseguente ammonitare delle penali da applicare in caso di mancato raggiungimento.

supplementari volti a compensare gli utenti per i quali si è verificato il disagio. L'entità delle sanzioni è stabilita, in seno al Comitato di controllo, per tipologia e quantità in base al valore economico del servizio ed in misura proporzionale allo scostamento dagli standard obiettivo.

Peraltro, anche nei Cds dove sono stati fissati livelli di qualità specifici del servizio come nel caso dell'illuminazione pubblica, le modalità di misurazione degli indicatori sono state lasciate completamente alla cura e responsabilità del gestore, senza prevedere adeguati meccanismi di verifica sui dati prodotti.

Tav. 1.5 Contenuti minimi di regolazione dei rapporti fra Amministrazione Comunale e aziende nei Contratti di servizio vigenti - Acea, Ama e settore Tpl

Regolazione del rapporto con l'Amministrazione Comunale							
Contenuti minimi previsti dall'Agenzia	Periodo di validità (anni)	Definizione corrispettivi	Price-cap / Subsidy-cap	Organi di controllo operativo	Strumenti informativi verso organi di controllo	Risoluzione delle controversie	Sanzioni e penalità
ACEA illuminazione pubblica	10	Si, misura forfetaria	Si	Comitato paritetico, senza poteri di monitoraggio, e verifica	Si, rapporti mensili e trimestrali (azienda) e rapporti periodici su iniziativa del CP	Si, in via amichevole	Si, previste penali per mancato raggiungimento dei livelli generali e specifici di servizio
Ama* igiene urbana	3+2 (proroga)	Solo per i servizi di decoro urbano non coperti da tariffa	Si*	Commissione di controllo	Rapporti trimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, per inadempienze contrattuali tra cui livelli di servizio; da integrare
AMA servizi funebri e cimiteriali	6	Si, misura forfetaria	No	Commissione di vigilanza	Rapporti e rendiconti trimestrali; rapporti annuali**	No	Si, per inadempienze contrattuali tra cui livelli di servizio
ATAC Comune di Roma	7	Si, misura forfetaria	No, adeguamenti forfetari	Comitato paritetico di vigilanza	Si	Organo di conciliazione I istanza e arbitrato	Si, da integrare
ATAC Trambus Tpl	7	Si, misura forfetaria + Bonus/Malus	Si	ATAC con poteri di monitoraggio/ Commissione di vigilanza	Rapporti trimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC		Si, ma non definite
ATAC Me.Tro. Tpl	7	Si, misura forfetaria + Bonus/Malus	Si				Si, ma non definite
Trambus Trasporto scolastico Tpl	3***	Si, misura forfetaria + premio qualità	No	Dip. XI e Municipi	Rapporti mensili	Commissione vigilanza e arbitrato	Si

Legenda: CP: Comitato Paritetico; AC: Amministrazione Comunale.

(*) Il *price-cap* non viene definito nel Cds in quanto il corrispettivo per i servizi istituzionali non è dovuto dal Comune: il servizio viene infatti integralmente finanziato mediante tariffa a carico degli utenti. I costi di gestione per il calcolo del fabbisogno Ama sono soggetti a *price-cap*, fissato annualmente mediante approvazione dei Piani finanziari di Ama da parte del Consiglio Comunale.

(**) Obbligo di comunicazione dei dati necessari all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

(***) Un anno per il trasporto scolastico riservato ai disabili.

Fonte: elaborazioni su Contratti di servizio vigenti.



Tav. 1.6 Contenuti minimi di regolazione dei rapporti fra Amministrazione Comunale e aziende nei Contratti di servizio vigenti – Farmacap, Multiservizi e settore cultura

Regolazione del rapporto con l'Amministrazione Comunale							
Contenuti minimi previsti dall'Agenzia	Periodo di validità (anni)	Definizione corrispettivi	Price-cap / Subsidy-cap	Organi di controllo operativo	Strumenti informativi verso organi di controllo	Risoluzione delle controversie	Sanzioni e penalità
Farmacap	5	No, assegnazione di capitale di dotazione	No	Commissione di vigilanza	Rapporti semestrali	No	Si, ma difficili da determinare
Roma Multiservizi	3	Si, misura forfetaria	No	Commissione di vigilanza	Rapporti periodici	No	Si, per inadempienze contrattuali
Bioparco	5	Si, misura forfetaria	Si	Commissione di controllo	Rapporti trimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	Collegio arbitrale	No, rimesse all'AC
Zètema Progetto Cultura Sistema Musei Civici	3	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio e controllo	Rapporti trimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, per inadempienze Cds e CS
Zètema Progetto Cultura Servizio Informativo Turistico integrato	2	Si, misura forfetaria	No	Commissione pianificazione e monitoraggio		No	Si, per inadempienze Cds e CS
Zètema Progetto Cultura gestione integrata di spazi culturali	2	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio e controllo		No	Si, per inadempienze Cds e CS
Zètema Progetto Cultura servizi beni culturali	2	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio	Rapporti trimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, per inadempienze Cds e CS
Zètema Progetto Cultura servizi beni culturali	2	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio	Rapporti semestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, per inadempienze Cds
Musica per Roma	1	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio e controllo	Rapporti bimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, generiche (Codice Civile)
Azienda Speciale Palaexpo	1	Si, misura forfetaria	No	Commissione monitoraggio e controllo	Rapporti bimestrali (azienda) e Rapporto Annuale per AC	No	Si, da integrare

Legenda: AC: Amministrazione Comunale; CS: Carta dei servizi.

Fonte: elaborazioni su Contratti di servizio vigenti.

