

Parte prima
LE ANALISI SETTORIALI

1. Il quadro normativo, regolatorio e di *governance* dei servizi pubblici locali

1.1 L'evoluzione del quadro nazionale

Nel processo di riforma che interessa da oltre un decennio i servizi pubblici locali è possibile distinguere almeno due fasi: nella prima, attraverso la Legge Galli nel 1994 ed il Decreto Ronchi nel 1997, si è puntato ad accrescere l'efficienza nella gestione dei servizi idrici e dei rifiuti urbani favorendo un processo di riordino industriale e provvedendo alla definizione di nuovi criteri per la determinazione delle tariffe; nella seconda fase si assiste invece ad una vera e propria apertura del mercato, in particolare attraverso il D.Lgs. 422/1997 ed il D.Lgs. 400/1999 in materia di trasporto locale, il D.Lgs. 79/1999 in materia di energia elettrica ed il D.Lgs. 164/2000 in materia di gas naturale. L'apertura progressiva al mercato prefigurata attraverso tali provvedimenti, riflette d'altro canto l'evoluzione del diritto europeo in materia di servizi pubblici - nazionali e locali – che ormai ne ha radicalmente modificato il volto sulla base di un principio chiave un tempo estraneo a questo settore: il principio della concorrenza e del libero mercato.

L'armonizzazione del settore dei servizi pubblici locali con il diritto europeo dei mercati ha creato diversi problemi "interni" soprattutto in tema di modalità di affidamento, ruolo svolto dai Comuni e delle amministrazioni locali (spesso partner di società pubbliche o miste), ed ancora in relazione al rapporto gestione delle reti e svolgimento dei servizi. Il ruolo dell'operatore pubblico ne è uscito indubbiamente trasformato, anche se un confronto tra le diverse esperienze realizzate a livello europeo mostra come nel processo di integrazione ciascun paese abbia in parte conservato le proprie specificità e realizzato un diverso grado di apertura al mercato.

Nel nostro Paese, tuttavia, l'apertura concorrenziale ed il riassetto del settore sono ancora in buona parte incompiuti. La modifica dell'art. 113 del TUEL avviata negli anni '90 con il disegno di legge Vigneri incontra un primo tentativo di attuazione con l'art. 35 della legge Finanziaria per il 2002, che prevedeva

l'obbligo di gara per l'affidamento, poi modificato con l'art. 14 del D.L. 269/2003, prevedendo ampie deroghe al principio della gara. Lo stesso DDL c.d. Lanzillotta, presentato dal precedente Governo all'inizio della XV legislatura, dopo lunghe e alterne vicende è stato ormai accantonato (anche se l'On. Lanzillotta ha presentato una nuova proposta di legge per la "Disciplina dei servizi pubblici locali", assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali il 10 giugno 2008). E' opportuno in questa sede ricordare come il cuore del provvedimento Lanzillotta si fondava su alcune idee chiave:

- limitare al massimo l'opzione dell'affidamento diretto, sia nella formula dell'*in-house* sia in quella delle società miste, anche se con gara per l'individuazione del partner privato;
- dare un congruo termine per la normalizzazione del nuovo regime, prevedendo un periodo transitorio adeguato, a differenza di quanto non concedesse prima della modifica in Finanziaria 2007 l'art. 13 della Legge 4 agosto 2006, n.248 – c.d. decreto Bersani;
- introdurre forme di controllo esterno sulle scelte di gestione, attraverso il potenziamento delle funzioni di regolazione ed anche di ascolto della voce dei cittadini in via diretta e indiretta¹.

Il Disegno di Legge si prefiggeva in sostanza un duplice obiettivo generale: garantire uniformità normativa e favorire l'introduzione di meccanismi di concorrenza regolata.

Sotto il primo profilo occorre rilevare come l'esigenza di uniformità rispondesse alla necessità di definire un impianto normativo certo, volto alla condivisione tra settori e ambiti territoriali degli stessi criteri di regolazione, ispirati ai principi di efficienza/efficacia. L'uniformità si presenta infatti come scelta necessaria per adeguare la normativa allo sviluppo delle imprese di tipo *multiutility*, società operanti in diversi settori di servizi di pubblica utilità e/o in diversi ambiti territoriali. Se da un lato le *multiutility* possono garantire riduzioni di tariffe attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo, dall'altro una regolazione asimmetrica può favorire fenomeni di *cross subsidies* (sussidi incrociati), con tariffe più elevate per i servizi sui quali è possibile esercitare

una qualche forma di potere di mercato e quindi conservare elementi di rendita. L'obiettivo della concorrenza non appare dunque come un fine in sé ma risponde soprattutto alla necessità di attuare un processo di ristrutturazione industriale dei settori dei servizi pubblici locali che accanto all'efficienza sia in grado di tutelare l'interesse generale dei cittadini e delle stesse amministrazioni locali. Senza dimenticare che il cuore dell'interesse generale è rappresentato nel caso di molti servizi pubblici locali dal sistema delle esternalità positive (ovvero dei vantaggi di natura economico-sociale che non danno luogo a un corrispettivo monetario per i gestori) la cui piena considerazione resta il tema cruciale e spesso sottovalutato di qualunque seria riforma del settore.

L'esigenza della riforma si lega in sostanza alla prospettiva di un complessivo riassetto della *governance* degli enti locali che sia in grado di assicurare:

- una definizione chiara e non ambigua dell'oggetto della normativa, che consenta di determinare le modalità e i criteri con cui sia possibile giungere ad una precisa distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica, servizi privi di rilevanza economica e servizi intermedi²;
- colmare il vuoto normativo che interessa anzitutto i servizi privi di rilevanza economica, in modo da ricondurre la gestione entro un preciso sistema delle regole, sia intervenendo direttamente, sia "costringendo" le Regioni a svolgere la loro funzione legislativa in argomento;
- rivedere l'intera regolamentazione dei servizi locali così da arrivare ad un Codice Unico dei Servizi, superando l'eterogeneità che ancora riguarda molti comparti, sia pure da intendere come base "minima" comune che consenta al tempo stesso di tener conto della grande eterogeneità e delle specificità dei singoli territori;
- identificare strumenti e procedure idonee a salvaguardare l'interesse generale, anche tenendo conto degli obiettivi di tipo distributivo e le esternalità positive che il sistema dei servizi pubblici locali è chiamato ad assicurare alla collettività, oltre che agli utenti che fruiscono direttamente delle prestazioni erogate.

¹ È da ricordare inoltre il disegno di legge Nicolais il quale prevedeva: "per quanto riguarda i gestori pubblici e privati di servizi di pubblica utilità, in caso di mancato rispetto di standard di qualità e quantità dovranno versare un indennizzo che potrà anche essere detratto dalla bolletta dell'utente". In tema di trasparenza amministrativa vengono estesi anche ai servizi pubblici i principi fondamentali della legge n. 241 del 7 agosto 1990, consentendo all'utente di conoscere il responsabile della pratica che lo riguarda.

² La materia è stata oggetto di un lungo dibattito a livello comunitario le cui conclusioni – dopo il Libro Bianco della Commissione del 2004 e il parere del Parlamento del 2006 – sono espresse dalla Commissione nell'ambito della recente comunicazione su "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo", che accompagna la comunicazione "un mercato unico per l'Europa del XXI secolo" (Cfr. COM(2007)725 del 20.11.2007).

Le ultime novità sul tema dei servizi pubblici locali si riferiscono allo scorso luglio 2008, quando le Commissioni Bilancio e Finanze della Camera, che hanno all'esame il decreto legge sulla manovra finanziaria, hanno dato il via libera alla riforma dei servizi pubblici locali attraverso un emendamento successivamente modificato nel corso dei lavori parlamentari. Nell'attuale configurazione³ l'emendamento prevede che, in deroga alle modalità ordinarie, l'affidamento possa avvenire a favore di «società a capitale interamente pubblico, partecipate dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house» e

in favore di «società a partecipazione mista pubblica e privata anche quotate in borsa, partecipate dall'ente locale a condizione che il socio privato sia scelto mediante procedure ad evidenza pubblica, nelle quali siano già stabilite le condizioni le modalità e la durata della gestione del servizio e le modalità di liquidazione del socio al momento della scadenza dell'affidamento del servizio»⁴. Tra le altre novità, si prevede che i soggetti «affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento mediante procedura competitiva a evidenza pubblica dello specifico servizio già loro affidato»⁵.

1.2 Regolazione e *governance* nel Comune di Roma

In questo quadro di riferimento, negli ultimi anni il Comune di Roma ha privilegiato l'adozione del modello di gestione *in house*⁶, tenendo conto a tale scopo delle previsioni del D.Lgs. 6/2003 e puntando ad una razionalizzazione della *governance* delle aziende appartenenti al c.d. "Gruppo Comune di Roma"⁷. La definizione e la revisione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma ed aziende erogatrici di servizi è stata disciplinata attraverso una serie di deliberazioni del Consiglio Comunale, tra cui particolare importanza assume la Deliberazione del 15 febbraio 2007, n.20 ("Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici"), mentre al fine di migliorare gli strumenti di controllo e assicurare trasparenza ed efficienza alle sue aziende, il Comune ha introdotto nuove "regole" e "standard" che interessano principalmente: (i) la modifica degli statuti delle società controllate; (ii) la costituzione della Servizi Azionista Roma S.r.l. per rendere il controllo sulle società partecipate dal comune più rapido ed efficiente; (iii) l'approvazione del Codice Assunzioni per la disciplina delle procedure di ricer-

ca ed inserimento del personale cui le società *in house* devono attenersi; (iv) la riduzione dei membri dei Consigli di Amministrazione delle società partecipate e nuovi criteri per la determinazione dei compensi spettanti ai membri dei Consigli di Amministrazione delle società partecipate.

Nelle pagine che seguono ci si concentrerà sulle principali novità introdotte attraverso la D.C.C. 20/2007 e sui suoi riflessi sull'attività dell'Agenzia, a cui seguirà una sintetica ricostruzione del quadro dei Contratti e delle Carte dei Servizi, un'analisi delle modalità di composizione, funzionamento e delle attività svolte dai Comitati paritetici di vigilanza, nonché delle prime applicazioni delle nuove modalità di determinazione dei compensi spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione delle società controllate dal Comune di Roma.

1.2.1 La D.C.C. 20/2007 e il nuovo contesto regolatorio

In materia di Contratti di servizio, che costituiscono il principale strumento ordinario di regolazione dei

³ Nel momento in cui la presente Relazione andava in stampa è stato approvata la legge di conversione del DI 112/2008 che all'art. 23bis contiene la riforma dei servizi pubblici locali.

⁴ Quest'ultima parte è stata inserita nel corso dei lavori parlamentari, mentre la prima è identica al testo del governo.

⁵ Il nuovo testo dedica anche attenzione particolare al tema dell'acqua: «Le concessioni relative al servizio idrico integrato - si legge - rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2010 senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante».

⁶ Ovvero: avere capitale interamente pubblico; operare esclusivamente con gli enti costituenti; essere soggetta al c.d. controllo analogo da parte dei soci, avendo altresì adottato gli strumenti di controllo previsti dal Comune di Roma con D.G.C. 165/2005.

⁷ Cfr. O.d.G. del Consiglio Comunale del 19/2004.

servizi pubblici a livello locale, le amministrazioni pubbliche godono di un ampio margine di libertà, sia pure nei limiti delle eventuali disposizioni di carattere settoriale esistenti. Un margine di discrezionalità che deve in primo luogo consentire la ricerca di soluzioni contrattuali in grado di offrire garanzie circa l'esatta esecuzione delle obbligazioni assunte dall'erogatore, ma anche strumenti idonei per intervenire *in itinere* al fine di correggere eventuali disfunzioni e, al limite, consentire la scelta di un nuovo erogatore.

Questo significa che il Contratto deve disciplinare non solo i profili di interesse diretto dell'erogatore, ma anche tutti gli aspetti di interesse pubblico generale da tutelare e, in questo senso, un ruolo fondamentale è attribuito al Consiglio Comunale cui compete l'assunzione di tutte le decisioni strategiche, di indirizzo politico-amministrativo e di regolazione economica e sociale (art. 42 del TUEL).

In attuazione di tale disposizione, il Consiglio Comunale di Roma, già con la Deliberazione del 14 ottobre 1999, n.159, aveva approvato le linee guida dei Contratti di servizio con le aziende del "Gruppo Comune di Roma", che tuttavia si riferivano solo ad una parte delle aziende del Gruppo. In ogni caso, le linee guida approvate con la citata deliberazione individuavano la metodologia di formulazione dei Contratti⁸ e i loro contenuti essenziali, rimettendo tuttavia alla Giunta Comunale il compito di definire gli aspetti specifici del rapporto con gli erogatori. Si tratta di una ripartizione delle competenze che ha, di fatto, eluso il sistema di competenze amministrative fissato dalla normativa vigente, svuotando di ogni consistenza decisoria l'intervento consiliare.

È per questa ragione che il Consiglio Comunale di Roma con la D.C.C. 20/2007 ha introdotto le nuove "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici", decidendo di esercitare pienamente il proprio ruolo, non solo indicando il contenuto fondamentale dei Contratti di servizio, ma anche tracciando un confine preciso tra la gestione, che compete alla Giunta, ed il potere di indirizzo e di controllo del Consiglio Comunale e delle Commissioni Consiliari. Si è quindi stabilito che spetta al Consiglio Comunale la formulazione degli indirizzi generali volti alla definizione dei fini sociali da perseguire e raggiungere con l'erogazione dei diversi servizi, del livello di benessere della comunità da tutelare, nonché delle risorse da impiegare per il raggiungimento degli obiettivi posti. Compete invece

alla Giunta deliberare i Contratti di servizio, previa verifica obbligatoria della sostenibilità economica e finanziaria per i bilanci aziendali dei soggetti erogatori.

In questo quadro, con la D.C.C. 20/2007 il Consiglio Comunale ha anche innovato e potenziato il ruolo dell'Agenzia, prevedendone il parere obbligatorio sia sulle delibere di indirizzo (di competenza del Consiglio Comunale) che sui singoli Contratti di servizio (di competenza della Giunta). Nel primo caso il parere dell'Agenzia è concorrente con quello della competente Commissione Consiliare e con quello dei Municipi; nel secondo, invece, tale parere è concorrente solo a quello dei Municipi, essendo le Commissioni Consiliari Permanenti destinatarie, ai fini informativi, del solo provvedimento definitivo che dovrà comunque contenere anche il parere dell'Agenzia.

Si tratta di un ruolo che è peraltro in piena sintonia con le previsioni della D.C.C. 39/2002 istitutiva dell'Agenzia, che attribuisce alla stessa funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta. Anzi, con la modifica intervenuta con Deliberazione del Consiglio Comunale del 22 ottobre 2007, n.212, la funzione di verifica delle modalità di erogazione dei servizi previste dai Contratti di servizio, non solo è stata estesa alla concessioni di servizi pubblici, ma è stata anche finalizzata alla verifica della rispondenza tra gli standard indicati nel Contratto ed il livello effettivamente erogato nel corso del periodo di riferimento. Occorre precisare come questa verifica della corrispondenza agli standard contrattuali non abbia un fine sanzionatorio o di controllo amministrativo (l'Agenzia non ha i poteri di una *Authority* e non è un Ufficio dell'Amministrazione comunale), ma ha invece lo scopo di permettere al Consiglio Comunale di verificare se siano effettivamente stati rispettati gli indirizzi e i principi generali impartiti, svolgendo indirettamente una funzione di stimolo affinché gli Uffici competenti svolgano con maggiore efficacia la propria azione di controllo.

Considerata l'importanza delle novità introdotte, è utile ricordare come secondo le previsioni della D.C.C. 20/2007 i Contratti di servizio devono necessariamente prevedere:

- il programma di esercizio e la dimensione offerta dei servizi, ovvero l'offerta quantitativa e le modalità di svolgimento del servizio;
- la definizione della struttura tariffaria a carico degli utenti, nei casi in cui, in assenza di un'Autorità di

⁸ Da sviluppare attraverso le quattro fasi successive: 1) analisi dei servizi; 2) fissazione degli obiettivi di servizio; 3) assunzione di impegni, programmazione degli interventi e determinazioni delle responsabilità; 4) sistema di monitoraggio e di applicazione delle sanzioni.

regolazione o di specifica normativa, si rende chiaramente necessario che il Contratto preveda la modalità di formazione delle tariffe in modo tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario;

- i livelli qualitativi del servizio e gli obiettivi annuali di miglioramento, attraverso la definizione di standard riferiti al complesso delle prestazioni rese nell'ambito del servizio offerto, prevedendo meccanismi di incentivi e sanzioni che tengano conto dei risultati delle verifiche condotte periodicamente circa il raggiungimento degli obiettivi;
- le garanzie a tutela degli utenti, con particolare riferimento alla carta dei servizi, di cui l'esercente deve curare la massima diffusione ed essere orientata ai principi fondamentali di uguaglianza, imparzialità, continuità, diritto di scelta, diritto a partecipare⁹, efficienza ed efficacia del servizio;
- gli obblighi di informazione degli utenti con riferimento all'offerta del servizio oggetto di Contratto, alle condizioni di fornitura, alle tariffe e ai prezzi del servizio offerto, all'articolazione temporale dell'offerta e alle forme di tutela degli utenti che usufruiscono del servizio;
- le misure di semplificazione nell'erogazione del servizio offerto da parte del gestore;
- la qualità del lavoro e i diritti dei lavoratori impiegati nei servizi, attraverso il rispetto dei Contratti collettivi nazionali e qualsivoglia altra normativa in materia di tutela dei lavoratori.

Con riferimento alla regolazione del rapporto contrattuale tra Amministrazione Comunale ed Azienda esercente, i Contratti di servizio devono in particolare prevedere:

- il periodo di validità del Contratto, stabilito in ragione delle esigenze organizzative e di programmazione finanziaria (preferibilmente quinquennale);
- gli oneri finanziari a carico delle parti, ripartiti tra Amministrazione ed impresa esercente, evidenziando in particolare l'onere finanziario complessivo a carico dell'amministrazione, le eventuali forme di incentivazione riconosciute al soggetto erogatore sulla base di obiettivi chiaramente definiti, nonché il corrispettivo - che deve essere definito a priori per unità di servizio - e le stesse modalità di determinazione degli oneri finanziari a carico dell'Amministrazione;
- gli strumenti di controllo e verifica dell'effettiva

esecuzione degli impegni ed il conseguimento degli obiettivi, definendo a tale scopo anche le modalità di funzionamento dell'organo "paritetico" che ha la funzione di vigilare sulla corretta applicazione del Contratto;

- le sanzioni e le penalità in caso di inadempimenti, anche attraverso l'applicazione di clausole che, oltre a risarcire l'amministrazione, possano fungere da incentivo per l'ente erogatore del servizio ad adempiere sempre correttamente e puntualmente gli obblighi contrattuali; in alternativa alle penali i Contratti di servizio possono prevedere la facoltà di richiedere prestazioni di servizio aggiuntive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati incrementato dell'entità delle penali previste per l'inadempimento;
- le misure a garanzia della continuità del servizio, attraverso l'individuazione dei possibili rimedi nei casi in cui l'erogazione può essere compromessa;
- la previsione delle procedure per attuare modifiche ed adeguamenti *in itinere* al Contratto che si rendessero necessari;
- 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 attraverso la definizione di un flusso di informazioni tra i soggetti erogatori e l'amministrazione comunale;
- gli obblighi di correttezza e semplificazione, per evitare conflitti e tensioni che possano impedire la proficua collaborazione tra amministrazione comunale ed impresa esercente. I Contratti di servizio devono predisporre gli specifici obblighi del gestore relativi alla necessaria collaborazione impresa esercente - Amministrazione comunale per offrire il supporto tecnico necessario allo svolgimento delle funzioni di regolazione;
- le modalità di partecipazione dei municipi alla gestione del Contratto, per assicurare la loro partecipazione alla valutazione degli obiettivi e della qualità del servizio, in relazione ai rispettivi ambiti territoriali.

Occorre rilevare, inoltre, che i Contratti di servizio devono prevedere la possibilità, per tutti gli uffici dell'amministrazione comunale, inclusi ovviamente i municipi, di stipulare Contratti per la fornitura di prestazioni aggiuntive ed integrative rispetto a quelle già previste per le prestazioni standard di base.

⁹ Lo stesso Statuto del Comune di Roma garantisce e promuove la partecipazione degli utenti alla fase di controllo sulle erogazioni dei servizi pubblici. Si ricordano a tale proposito le importanti novità introdotte su questi temi dalla L. 244/2007 (Finanziaria 2008) all'art. 2 comma 461.

1.2.2 Lo stato dei Contratti di servizio e delle Carte dei servizi nel Comune di Roma

Nel presente paragrafo vengono riepilogate per ciascun azienda e settore la natura e *governance* della società, le linee guida attualmente vigenti, i Contratti di servizio con eventuali proroghe intervenute, nonché la presenza o meno di una Carta dei servizi.

Come si evince dalla Tav. 1.1 , includendo implicitamente nel modello *in house* anche le Aziende Speciali e le Istituzioni, è possibile in primo luogo osservare come:

- per le società Risorse – RpR e Roma Metropolitane è stato adottato tale modello anche se le stesse non erogano strettamente servizi pubblici locali, bensì servizi strumentali all'attività istituzionale dell'ente locale (soggette pertanto al decreto Bersani);
- lo strumento del Contratto di servizio, necessario strumento di regolazione dei rapporti tra ente locale e società nel caso di servizio pubblico locale, è stato utilizzato anche per alcune delle società (Risorse – RpR, Gemma, SAR) che erogano servizi strumentali;
- esistono infine numerose società del Gruppo Comune di Roma che operano nel campo dei servizi strumentali sulla sola base dell'oggetto statutario, ma senza Contratto di servizio con l'Amministrazione.

Si deve sottolineare inoltre che successivamente all'approvazione della citata D.C.C. 20/2007, il Consiglio Comunale è stato chiamato ad approvare un solo provvedimento di indirizzo nel settore cultura (D.C.C. 273/2007) per Zètema Progetto Cultura s.r.l., Azienda Speciale Palaexpo e Fondazione Musica per Roma, cui è seguito ad oggi un unico Contratto di servizio tra Comune di Roma e Zètema (D.G.C. 10/2008). Per quanto riguarda il CDS di Atac relativo alla mobilità privata (D.G.C. 81/2007) e di Trambus relativo al trasporto riservato scolastico (D.G.C. 198/2007), entrambi hanno fatto riferimento alle linee guida del Consiglio approvate con D.C.C. 127/2004, ancorché formulate precedentemente ai nuovi contenuti minimi previsti dalla

D.C.C. 20/2007. Tutti gli altri Contratti di servizio approvati dopo il 15 febbraio 2007 hanno infine riguardato servizi prevalentemente o esclusivamente strumentali all'Amministrazione (Roma Entrate, D.G.C. 375/2007 e 408/2007; Gemma, D.G.C. 339/2007; SAR, D.G.C. 2/2008), per i quali la Giunta Comunale ha ritenuto di non doversi riferire alla D.C.C. 20/2007.

Per quanto riguarda il periodo di validità dei Contratti di servizio, si segnala come molti di essi (Gruppo Acea: fontane e fontanelle artistiche e monumentali, servizi idrici accessori; Farmacap: farmacie comunali, servizi prevenzione socio-sanitaria; Fondazione Bioparco: gestione bioparco; Palaexpo: palazzo esposizioni - scuderie del Quirinale; Fondazione Musica per Roma: parco della musica; Risorse – RpR: tutti) siano scaduti anche da lungo tempo, in assenza di provvedimenti di rinnovo o, almeno, di proroga della scadenza. Proprio per quanto riguarda la novazione della scadenza con provvedimento di proroga, si evidenzia il caso del Contratto di Igiene Urbana con Ama, scaduto dal 31 dicembre 2005, con la deliberazione relativa agli indirizzi programmatici e linee guida del Consiglio Comunale che non ha potuto concludere interamente il suo iter amministrativo a causa della conclusione anticipata della consiliatura.

Passando infine alle Carte dei servizi, numerosi Contratti di servizio ne prevedono la loro pubblicazione e revisione periodica (fanno eccezione: il trasporto scolastico, l'illuminazione pubblica, i servizi educativi per la prima infanzia, i servizi di prevenzione socio-sanitaria, il parco della musica). Nonostante tale previsione, in alcuni casi (Farmacap: farmacie comunali; Roma Multiservizi: facility management; Fondazione Bioparco: gestione bioparco) la Carta dei servizi non è stata mai resa pubblica, mentre in altri casi (Ama: igiene urbana, Ta.Ri., servizi funebri e cimiteriali; Palaexpo: palazzo esposizioni – scuderie del Quirinale) è stata emessa prima dell'anno 2006 e mai revisionata.

Tav. 1.1 Contratti di servizio e Carte dei servizi nel Comune di Roma

Azienda Contratto di servizio	Natura società	in house	Servizio Pubblico Locale	Linee guida	Contratto di servizio				Carta dei servizi			
					Contratto vigente			Ultima proroga		prevista da CDS	rinnovo	emissione
					DCC	DGC	scadenza	DGC	scadenza			
Atac s.p.a.	(1)	•										
- Tpl			•	127/2004	477/2005	31-Dic-11			SI	annuale	2008	
- Mobilità privata			•	127/2004	81/2007 (a)	31-Dic-11			SI	biennale	2008	
Met.ro. s.p.a.	(2)	•										
- Tpl metro			•	127/2004	474/2005	31-Dic-11			SI	annuale (#)	2008	
Trambus s.p.a.	(1)	•										
- Tpl superficie			•	127/2004	475/2005	31-Dic-11			SI	annuale (#)	2008	
- Trasporto scolastico			•	127/2004	198/2007	30-Giu-10			NO		NO	
Ama s.p.a.	(1)	•										
- Igiene urbana			•		33/2004	31-Dic-05	629/08	31-Dic-08	SI	annuale	2004	
- Convenzione per applicazione e riscossione Ta.Ri.			•	24/2003	14/2008	31-Dic-08			SI	n.p.	2004	
- Supporto repressione abusivismo edilizio					321/2002	3 anni (b)			NO		NO	
- Servizi funebri e cimiteriali			•	42/2006	74/2007 (c)	31-Dic-11			SI	n.p.	2004	
Roma Multiservizi s.p.a.	(3)											
- Facility Management			parz		1033/2004	31-Dic-07	628/07	31-Ago-08	SI	scad. CDS	NO	
Gruppo Acea s.p.a.	(5)											
- Illuminazione pubblica			•		3/2007	31-Mag-15			NO		NO	
- Fontane e fontanelle artistiche e monumentali			parz		657/2003	31-Ott-06			NO		NO	
- Servizi idrici accessori			parz		4806/98 (d)	30-Giu-07			NO		NO	
Azienda Speciale Farmacap	(6)											
- Farmacie comunali			•		453/2000	5 anni			SI	n.p.	NO	
- Servizi educativi prima infanzia			•		500/2006	31-Lug-07	395/07	31-Lug-08	NO		NO	
- Servizi prevenzione socio-sanitaria			•		1162/2000	31-Ott-05			NO		NO	
Fondazione Bioparco	(7)											
- Gestione Bioparco			•		265/2003 (e)	31-Dic-07			SI	n.p.	NO	
Zètema Progetto Cultura s.r.l.	(1)	•										
- Settore cultura e turismo			•	273/2007	10/2008 (f)	31-Dic-11			SI	biennale	2008 (§)	
Azienda Speciale Palaexpo	(6)											
- Palazzo Esposizioni			•	273/2007	254/2007	31-Dic-07			SI	n.p.	2006	
Fondazione Musica per Roma	(7)											
- Parco della Musica			•	273/2007	26/2007	31-Dic-07			NO		2007	
Roma Entrate s.p.a.	(1)	•										
- Supporto gestione entrate			parz		408/2007 (g)	31-Dic-09			NO		NO	
- Supporto affissioni e pubblicità					375/2007 (h)	1 anno			NO		NO	
Risorse - R.P.R. s.p.a.	(2)	•										
- Supporto tecnico					1086/2000 (i)	01-Nov-05			NO		NO	
- Alienazione patrimonio					468/2004	3 anni			NO		NO	
- Comprensorio Direz. Pietralata					365/2004	2 anni			NO		NO	

Tav. 1.1 Contratti di servizio e Carte dei servizi nel Comune di Roma (segue)

Azienda Contratto di servizio	Natura società	in house	Servizio Pubblico Locale	Linee guida	Contratto di servizio				Carta dei servizi		
					Contratto vigente		Ultima proroga		prevista da CDS	rinnovo	emissione
					DCC	DGC	scadenza	DGC			
Roma Metropolitane s.r.l.	(1)	•									
- Convenzione per la progettazione metropolitana					DCC 1/2005	---			NO		NO
SAR s.r.l.	(1)										
- Supporto al Dipartimento XV					2/2008	31-Dic-09			NO		NO
Gemma s.p.a.	(4)										
- Modifica contratto supporto condono edilizio					339/2007	n.d.			NO		NO
Mutua Le Assicurazioni di Roma	(7)										
Istituzione Biblioteche	(6)										
Agenzia Tossicodipendenze	(6)										
Centro Agroalimentare Romano s.c.p.a.	(4)										
Centro Ingrosso Fiori s.p.a.	(2)										
EUR s.p.a.	(4)										
Fiera di Roma s.p.a.	(3)										
Fondazione Mondo Digitale	(7)										

- (1): società a totale partecipazione del Comune di Roma
 (2): società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di Enti Locali, tra cui il Comune di Roma come controllante
 (3): società a partecipazione mista del Comune di Roma e altri soggetti pubblici o privati
 (4): altre società di capitali nelle quali il Comune di Roma detiene partecipazioni di minoranza
 (5): società per azioni quotate alla Borsa Valori
 (6): Aziende Speciali e Istituzioni del Comune di Roma
 (7): Fondazioni e Mutue

- (a): integrato con addendum taxi e NCC, DGC 564/07
 (b): rinnovo automatico triennale, salvo disdetta
 (c): modificato con DGC-CS 61/08
 (d): modificato con DD 282/05
 (e): con la trasformazione in Fondazione il Contratto è decaduto
 (f): integrato con addendum Informagiovani, DGC 40/08 scadenza 31-dic-08
 (g): integrato con banca dati attività economiche Municipi, DGC 630/07
 (h): integrato e modificato con DGC 47/08
 (i): atto aggiuntivo Dip. XII, DGC 443/04

- (#): dal 2004 la CS è redatta da Atac s.p.a.
 (§): tre CS: Servizio di informazione turistica (2008), Sistema Musei Civici (2008) e Gestione integrata spazi culturali (2007)

Fonte: elaborazione su dati del Comune di Roma e delle Aziende



1.2.3 Le Commissioni paritetiche di vigilanza sui Contratti di servizio

Il Consiglio Comunale di Roma, a partire dall'inizio dell'anno 2004, ha avviato un processo di razionalizzazione del governo del Gruppo Comune di Roma, volto a rendere più stringente l'azione di indirizzo e controllo delle proprie aziende, nonché più trasparente e incisiva la gestione dei rapporti con le aziende stesse. Parallelamente è stata rafforzata la struttura interna all'Amministrazione Comunale deputata a svolgere le funzioni di "azionista" e di assistenza tecnica agli organi di governo del Comune. In particolare la disciplina del settore dei servizi pubblici locali, dove la principale forma di gestione adottata a Roma è rappresentata dal cosiddetto *in house providing*, richiede come strumento ordinario per la regolazione dei rapporti reciproci il "Contratto di servizio" che, tra l'altro, deve indicare i livelli dei servizi da garantire e gli strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.

L'applicazione e il controllo dei Contratti di servizio sono assicurati dagli uffici competenti del Comune sulla base delle direttive degli Assessori preposti e di concerto con il Dipartimento XV. Negli ultimi anni, nell'ottica di rafforzare gli strumenti di verifica dei livelli di servizio, si è sviluppata l'esigenza di affiancare all'azione degli uffici comunali un "Organo Paritetico di Vigilanza", più marcatamente rivolto agli aspetti connessi al controllo della gestione degli obblighi contrattuali. Come già ricordato tale esigenza, manifestatasi inizialmente attraverso un atto di indirizzo della Giunta Comunale e una proposta formulata dall'Agenzia in tema di contenuti minimi dei Contratti di servizio, ha trovato compimento nell'approvazione da parte del Consiglio Comunale delle "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici" che disciplina in maniera puntuale e uniforme le procedure per la predisposizione dei Contratti di servizio, tra cui la necessità di prevedere sempre l'istituzione di un organo paritetico di vigilanza.

In questo paragrafo viene offerto un quadro riepilogativo dello stato di attuazione finalizzato delineare in maniera più puntuale i criteri di composizione,

funzionamento e rendicontazione ed evidenziarne le eventuali criticità.

La gestione dei servizi pubblici locali e il Contratto di servizio

La gestione delle reti e l'erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è disciplinata all'art.113 del TUEL (D.Lgs. 267/00). In particolare il comma 11 prevede che i rapporti degli 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 che devono prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti. Il Comune di Roma ha disciplinato le modalità di gestione dei servizi pubblici locali all'art.36 dello Statuto¹⁰; nel testo si conferma che i rapporti tra Comune e gestore sono regolati da Contratti di servizio e il Comune - salvo il caso eccezionale dell'esercizio in economia del servizio pubblico - svolge unicamente attività di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo. A seguito delle integrazioni e revisioni conseguenti all'attuazione dei principi stabiliti dal TUEL, è stato poi approvato il nuovo Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma¹¹, dove all'art.15 vengono disciplinati i servizi pubblici locali e il coordinamento del "Gruppo Comune di Roma".

Applicazione e controllo dei Contratti

L'applicazione e il controllo dei Contratti di servizio sono assicurati dagli uffici competenti del Comune, sulla base delle direttive degli Assessori preposti e di concerto con il Dipartimento XV¹². Tali uffici assicurano l'indirizzo, il coordinamento e la vigilanza sulle funzioni esercitate dai soggetti gestori di servizi pubblici¹³; in particolare, il dirigente apicale, secondo le direttive del Sindaco o dell'assessore competente, cura la definizione degli indirizzi gestionali e la relativa verifica per le aziende speciali e le istituzioni operanti nell'ambito delle funzioni della struttura¹⁴. A supporto dell'attività di indirizzo e controllo del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta, l'Agenzia svolge funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e

¹⁰ DCC 122/2000

¹¹ DGC 621/2002, così come modificata dalla DGC 1015/2004

¹² Art.15 c.3 DCC 621/2002

¹³ Art.18 c.1 DCC 621/2002

¹⁴ Art.25 c.1 lett. p) DCC 621/2002

di valutazione; le verifiche dell'Agenda sulle modalità di erogazione dei servizi non hanno quindi alcuna finalità contrattuale, ma solo quella di fornire un supporto tecnico-conoscitivo agli organi preposti.

Gli strumenti di controllo dei Contratti: organo di vigilanza

La necessità di definire puntualmente opportuni strumenti di controllo in seno ai Contratti è stata manifestata dalla Giunta Comunale nella seduta del 26 marzo 2002, attraverso la previsione dell'istituzione di commissioni paritetiche di vigilanza preposte al monitoraggio e controllo della gestione degli obblighi contrattuali. Tali commissioni dovevano essere composte da membri designati dall'Amministrazione Comunale e da membri designati dall'affidataria del servizio nonché da un membro, che avrebbe rivestito la funzione di Presidente, indicato di comune accordo tra le parti. A seguito di tale pronunciamento della Giunta Comunale, il Segretario Generale, preposto al coordinamento delle attività dei dirigenti comunali, invitava tutti gli uffici e servizi¹⁵ a prevedere tale organismo nella stesura dei nuovi contratti, ovvero ad integrare in tal senso i contratti in corso.

Nel febbraio 2003 l'Agenda ha formulato al Consiglio Comunale una proposta¹⁶ tesa a 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 deliberazione del Consiglio Comunale n.159 del 14 febbraio 1999 che individuava gli indirizzi e i criteri per la definizione e la revisione dei Contratti di servizio.

Nella suddetta proposta l'Agenda osservava che *“il rispetto degli obblighi assunti dalle parti e, in particolare, dall'esercente, così come l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di tutela del cittadino cui i Contratti di servizio sono finalizzati, devono essere attentamente monitorati. A tale fine i Contratti di servizio devono contenere la disciplina degli strumenti atti a verificare l'effettiva esecuzione degli impegni e il conseguimento degli obiettivi da parte dell'ente erogatore <omissis> Tale mancanza, evidentemente, impedisce all'amministrazione comunale di esercitare in modo completo, efficiente e coerente con le peculiarità della prestazione resa la verifica della rispondenza delle modalità di erogazione del servizio alle esigenze della collettività,*

esplicitate attraverso i livelli quali/quantitativi progettati nel Contratto di servizio”.

Alla fine di gennaio 2004 l'Agenda ha predisposto uno schema di deliberazione concernente “Principi e contenuti fondamentali della regolazione dei servizi pubblici locali del Comune di Roma tramite Contratto di servizio”; il Dipartimento XV, recependo molte delle proposte dell'Agenda, ha infine 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”, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione del 15 febbraio 2007, n.20.

In detto documento viene confermata la necessità di prevedere l'istituzione di un organo paritetico con funzioni di vigilanza sulla corretta applicazione del Contratto e sul rispetto degli impegni assunti dalle parti, ferma restando la responsabilità dei competenti uffici comunali in ordine al controllo sulla regolare esecuzione degli impegni contrattuali e la conseguente liquidazione dei corrispettivi.

La D.C.C. 20/2007 demanda al Contratto di servizio la definizione delle modalità di funzionamento dell'organo di vigilanza, ove ne andranno specificati i poteri e gli strumenti a disposizione, tra cui, in particolare, andranno previsti specifici obblighi di informazione periodica a carico del soggetto gestore con riferimento ai risultati qualitativi, quantitativi ed economico-gestionali conseguiti, espressi coerentemente agli obiettivi prefissati contrattualmente.

La nuova disciplina stabilisce inoltre che *“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'Agenda <omissis>. Tali indagini dovranno quindi consentire di verificare la correttezza dei parametri adottati per la misurazione della qualità erogata e l'effettivo impatto preso l'utente delle politiche di sviluppo della qualità stessa”.*

Composizione dei Comitati paritetici di vigilanza

Al fine di adempiere al proprio mandato istituzionale di verifica delle modalità di erogazione dei servizi e alla luce del nuovo assetto delineato dalle linee guida della D.C.C. 20/2007, l'Agenda ha avviato nell'agosto 2007 un monitoraggio sulle attività dei

¹⁵ Nota SG n.8448 del 10 aprile 2002.

¹⁶ I Contratti di servizio del Comune di Roma: proposta sui contenuti minimi e sulle procedure di approvazione, febbraio 2003



Comitati, in quanto ritenuti elemento cardine nei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore dei servizi pubblici.

Il monitoraggio ha previsto l'esame dei contenuti dei Contratti di servizio vigenti (Tav. 1.2) in merito a

composizione e funzioni attribuite ai Comitati, la raccolta presso gli Assessori competenti della più recente determinazione dirigenziale di nomina dei Comitati, nonché copia dei report riepilogativi sulle attività svolte nel 2006, prodotti dai Comitati stessi.

Tav. 1.2 Contratti di servizio oggetto del monitoraggio (agosto 2007)

Azienda e Oggetto del servizio	Contratto di servizio	
	DGC	Scadenza
Ama S.p.a.		
- Igiene urbana	33/2004	31-Dic-07
- Funebri e Cimiteriali	74/2007	31-Dic-11
Atac S.p.a.		
- Trasporto pubblico locale	477/2005	31-Dic-11
- Mobilità privata	81/2007	31-Dic-11
Fondazione Bioparco		
- Bioparco	265/2003	31-Dic-07
Azienda Speciale Farmacap		
- Farmacie comunali	453/2000	5 anni
Gruppo Acea S.p.a.		
- Illuminazione pubblica	3/2007	31-Mag-15
- Fontane artistiche e monumentali *	657/2003	31-Lug-07
- Idrici accessori	4806/1998	30-Giu-07
Met.Ro. S.p.a.		
- Tpl metropolitana	474/2005	31-Dic-11
Fondazione Musica per Roma		
- Parco della Musica	26/2007	31-Dic-07
Azienda Speciale Palaexpo		
- Palazzo Esposizioni	254/2007	31-Dic-07
Roma Entrate S.p.a.		
- Supporto gestione entrate	408/2007	31-Dic-09
Roma Multiservizi S.p.a.		
- Facility Management	1033/2004	31-Dic-07
Trambus S.p.a.		
- Tpl di superficie	475/2005	31-Dic-11
- Trasporto scolastico	198/2007	30-Giu-10
Zètema Progetto Cultura S.r.l.		
- Musei Civici	98/2005	31-Dic-07
- Informativi Turistici	25/2006	31-Dic-07
- Spazi culturali	28/2007	31-Dic-08
- Beni culturali	663/2005	31-Dic-07

(*) Nonostante il Contratto di Acea per la gestione e manutenzione delle fontane e fontanelle artistiche e monumentali possa essere considerato solo marginalmente come spl, si è deciso comunque di inserirlo in questa analisi, anche tenendo conto della possibilità che in futuro venga unificato con la gestione dei servizi idrici accessori in un solo Contratto di servizio.

Fonte: elaborazioni su dati del Comune di Roma

I diversi Contratti di servizio prevedono una struttura e delle funzioni standard per la maggior parte dei Comitati paritetici chiamati a verificare il rispetto dei dettami contrattuali e i risultati conseguiti dalle aziende erogatrici dei servizi. I Comitati (Tav. 1.3) sono sempre composti da un numero pari di

componenti, metà provenienti dall'azienda e metà dal Comune oltre che da un Presidente, nominato dalle parti e di provenienza comunale od esterna. In un solo caso – Farmacap, Contratto del 2000 – è prevista la presenza di un esperto esterno come membro del Comitato e non come Presidente.

Tav. 1.3 Numerosità e composizione dei Comitati paritetici di vigilanza

Contratto di servizio	Numerosità	Componenti (P+C+A)*
Ama S.p.a.		
Igiene Urbana	5	1+2+2
Funebri e Cimiteriali	5	1+2+2
Atac S.p.a.		
Trasporto pubblico locale	5	1+2+2
Mobilità privata	9	1+4+4
Fondazione Bioparco		
Bioparco	5	1+2+2
Azienda Speciale Farmacap		
Farmacie comunali	4	1+1+1+E*
Gruppo Acea S.p.a.		
Illuminazione pubblica	7	1+3+3
Fontane artistiche e monumentali	5	1+2+2
Idrici accessori	Dati non pervenuti	
Met.Ro. S.p.a.		
Tpl metropolitana	5	1+2+2
Fondazione Musica per Roma		
Parco della Musica	5	1+2+2
Azienda Speciale Palaexpo		
Palazzo Esposizioni	5	1+2+2
Roma Entrate S.p.a.		
Supporto gestione entrate	5	1+2+2
Roma Multiservizi S.p.a.		
Facility Management	7	1+3+3
Tramibus S.p.a.		
Tpl di superficie	5	1+2+2
Trasporto scolastico	5	1+2+2
Zètema Progetto Cultura S.r.l.		
Musei civici	5	1+2+2
Informativi turistici	5	1+2+2
Spazi culturali	3	1+1+1
Beni culturali	5	1+2+2

(*) Numero dei componenti il Comitato per provenienza (P = presidente; C = comune; A = aziende; E = esterno)

Fonte: elaborazioni su dati del Comune di Roma

Tav. 1.4 Provenienza del Presidente e dei membri dei Comitati paritetici di vigilanza

Contratto di servizio	Nomina dei membri	Presidente	Membri Comune				Membri Azienda			
			Ufficio		Dipartimento		Società		Azienda	
Ama S.p.a.										
Igiene Urbana	D	esterno	X	XV			ama	ama		
Funebri e Cimiteriali	D	comune	V	V			ama	ama		
Atac S.p.a.										
Trasporto pubblico locale	A	esterno	VII	XV			atac	atac		
Mobilità privata	A	comune	VII	VII	XV	RG	atac	atac	atac	atac
Fondazione Bioparco										
Bioparco	D	comune	UDA	XV			bioparco	bioparco		
Azienda Speciale Farmacap										
Farmacie comunali	D	comune	XV*				farmacap*			
Gruppo Acea S.p.a.										
Illuminazione pubblica	D	esterno	XII	XII	XII		ace	ace	ace	
Fontane artistiche e monumentali	D	**	XII	XII			ace ato2	ace ato2		
Servizi idrici accessori			Dati non pervenuti							
Met.Ro. S.p.a.										
Tpl metropolitana	D	esterno	VII	XV			atac	metro		
Fondazione Musica per Roma										
Parco della Musica	D	comune	UCI	XV			MpR	MpR		
Azienda Speciale Palaexpo										
Palazzo Esposizioni	D	comune	UCI	XV			palaexpo	palaexpo		
Trambus S.p.a.										
Tpl di superficie	A	esterno	VII	XV			atac	trambus		
Trasporto scolastico	A	comune	VII	XI			trambus	trambus		
Roma Entrate S.p.a.										
Supporto gestione entrate	D	esterno	II	II			RomaEntrate	RomaEntrate		
Roma Multiservizi S.p.a.										
Facility Management	A	comune	I	X	XI		multiservizi	multiservizi	multiservizi	
Zetema Progetto Cultura S.p.a.										
Musei civici	D	comune	SVR	XV			zetema	zetema		
Informativi turistici	D	comune	UT	SVR			zetema	zetema		
Spazi culturali	D	comune	XV				zetema			
Beni culturali	D	comune	SVR	XV			zetema	zetema		

(*) = Tra i membri è previsto inoltre un esperto esterno all'Amministrazione

(**) = Comitato non ancora costituito, nel Cds non è indicata la provenienza del Presidente

A = Appartenenti, membri della commissione nell'organico del Comune o dell'Azienda;

D = Designati, membri della commissione indicati come rappresentanti del Comune o dell'Azienda;

RG = Ragioneria Generale; UDA = Ufficio diritti degli animali; SVR = Sovrintendenza; UT = Ufficio Turismo; UCI = Ufficio Controllo Interno.

Fonte: Elaborazioni su dati del Comune di Roma

Tav. 1.5 Dipartimenti del Comune di Roma

Dip.	Denominazione
I	Politiche delle Risorse umane e decentramento
II	Politiche delle Entrate
III	Politiche del Patrimonio - Promozione progetti speciali
IV	Politiche culturali
V	Politiche sociali e della Salute
VI	Politiche della Programmazione e Pianificazione Territorio - Roma Capitale
VII	Politiche della Mobilità
VIII	Politiche del Commercio e Artigianato
IX	Politiche Attuazione Strumenti urbanistici
X	Politiche ambientali e delle Risorse agricole
XI	Politiche educative e scolastiche
XII	Politiche dei Lavori pubblici e Manutenzione urbana
XIII	Reti informative e servizi tecno-logistici
XIV	Sviluppo locale, Formazione professionale e Lavoro
XV	Politiche economiche e Coordinamento del gruppo Comune di Roma
XVI	Politiche di promozione della Famiglia e dell'Infanzia
XVII	Politiche per la Semplificazione Amministrativa e della Comunicazione
XVIII	Giovani - Rapporti con le Università - Sicurezza
XIX	Politiche per lo Sviluppo e il Recupero delle Periferie
XX	Politiche per il Turismo, lo Sport, la Moda

Fonte: Comune di Roma

I Comitati insediati (Tav. 1.4) sono 18: di questi, 11 sono presieduti da personale proveniente dal Comune di Roma.

Nella nomina dei membri del Comune nei Comitati di controllo, almeno uno proviene o è designato dal Dipartimento afferente al Contratto di servizio, mentre non sempre è prevista la presenza di un rappresentante del Dipartimento XV – Politiche Economiche, Finanziarie e di Bilancio. Per le Fondazioni è stata prevista anche la presenza di un rappresentante dell'Ufficio di Controllo Interno.

Nella nomina dei membri delle aziende, oltre al caso della presenza di un membro esterno per Farmacap, va evidenziato come nel solo caso dei Comitati Tpl di superficie di Trambus e Tpl metropolitana di Metro sieda un membro non appartenente alle rispettive aziende e specificatamente di Atac, in virtù del ruolo di agenzia della mobilità romana.

Funzioni dei Comitati paritetici di vigilanza

In linea generale i Comitati paritetici di vigilanza sono incaricati di verificare i risultati conseguiti

nell'erogazione dei servizi tramite un proprio programma di attività determinato autonomamente. I Comitati in alcuni casi gestiscono direttamente le indagini ed i monitoraggi, mentre in altri casi le delegano a società specializzate. Dall'esame dell'articolato dei Contratti di servizio esaminati, possiamo riassumere in undici possibili azioni il ruolo di questi organi:

- le indagini sulla qualità attesa e percepita prevedono la distribuzione periodica di questionari anonimi agli utenti, al fine della rilevazione del grado di soddisfazione nella fruizione dei servizi erogati;
- i monitoraggi sui risultati conseguiti vengono effettuati sul campo tenendo conto sia dei livelli di servizio fissati dai Contratti di servizio sia di livelli di servizio "auspicabili";
- le indagini ed analisi specifiche permettono di meglio descrivere la qualità del servizio, anche predisponendo specifici indicatori e stabilendo specifiche tecniche;
- alcuni Comitati possono proporre modifiche migliorative al momento del rinnovo Contrattuale;

- alcuni Comitati esprimono un parere preventivo prima della pubblicazione della Carta dei Servizi da parte delle aziende erogatrici;
- alcuni Comitati hanno voce in capitolo riguardo la possibilità, per il Comune, di comminare sanzioni e penali in caso di inadempienze contrattuali;
- tramite la valutazione dei report periodici sulle attività delle aziende erogatrici, i Comitati paritetici svolgono il loro ruolo di controllo e possono indirizzare e migliorare il taglio dei report successivi;
- i Comitati paritetici possono gestire le controversie tra Comune e Aziende in merito all'interpretazione dei Contratti di servizio ed in alcuni casi sono chiamati anche a proporre una mediazione per comporre liti che, in caso di mancato accordo, approderebbero in tribunale;
- i Comitati curano i rapporti con i Municipi, sia inviando agli stessi i report aziendali sia valutando i pareri e le richieste dei Municipi in fase di rinnovo contrattuale;
- particolare attenzione da parte dei Comitati è posta nel rapporto con la cittadinanza, sia in riferimento alla valutazione delle proposte di miglioramento degli utenti sia valutando e tenendo sotto controllo il servizio reclami aziendale;
- i Comitati pubblicano report periodici e comunque almeno una relazione annuale delle loro attività.

Nella Tav. 1.6 sono sintetizzati i compiti e le funzioni attribuite dai diversi Contratti di servizio ai rispettivi Comitati.

Tutti i Comitati paritetici sono chiamati a valutare i report aziendali ed a pubblicare almeno una propria relazione annuale, mentre quasi tutti hanno il compito di effettuare o di valutare i report delle indagini sulla qualità attesa e percepita, i monitoraggi dei risultati e le indagini ed analisi specifiche; fanno eccezione il Comitato "Supporto gestione entrate" che deve esclusivamente effettuare il monitoraggio dei risultati, ed i Comitati "Farmacie Comunali" e "Illuminazione Pubblica" che non devono occuparsi di indagini ed analisi specifiche.

I Comitati sui CDS di Ama, di Atac, di Metro, di Trambus, di Multiservizi, di Roma Entrate e dei "Servizi Culturali" di Zetema, sono chiamati ad esprimere o a valutare le ipotesi di modifiche e miglioramenti dei Contratti mentre solo i Comitati di Atac, di Multiservizi e del Contratto "Trasporto scolastico" di Trambus devono valutare le proposte di miglioramento del servizio dei cittadini e la qualità del servizio reclami aziendale.

Ai Comitati di Atac, di Metro, "Tpl" di Trambus e "Igiene Urbana" di Ama, è richiesto un intervento per dare parere preventivo prima della pubblicazione delle Carte dei Servizi aziendali e nella comminazione delle sanzioni e penali; quest'ultimo compito

spetta anche al Comitato di Musica per Roma e, sembra dedursi dal Contratto, spetti anche a quello del "Trasporto scolastico" di Trambus.

Inoltre i Comitati "Funebri e Cimiteriali" di Ama, "Trasporto scolastico" di Trambus e quelli di Multiservizi, di Palaexpo, di Zetema e di Roma Entrate sono chiamati a gestire le eventuali controversie che occorrono con il Comune, al fine di comporre le stesse onde evitare il ricorso alla giustizia ordinaria. Infine il solo Comitato "Igiene Urbana" di Ama deve gestire i rapporti con i Municipi.

Audit sulle attività di reporting dei Comitati

Nell'agosto del 2007 l'Agenzia ha richiesto agli Assessori competenti di poter disporre della più recente determinazione dirigenziale di nomina dei Comitati, nonché avere copia dei report riepilogativi sulle attività svolte nel 2006, prodotti dai Comitati stessi. A fronte della reiterazione della richiesta nell'ottobre 2007, è stato possibile acquisire la documentazione riportata nella Tav. 1.7.

Per quanto riguarda l'istituzione del Comitato, le situazioni più critiche riguardano i Contratti con la Fondazione Bioparco (anche se con il nuovo Statuto il CDS è decaduto), la Farmacap (che opera ormai da anni in assenza di Contratto di servizio), il Gruppo Acea per i servizi idrici accessori e Trambus per il trasporto scolastico.

Decisamente carente appare la situazione relativamente alla predisposizione da parte dei Comitati di report periodici e comunque almeno di una relazione annuale delle loro attività. Particolarmente grave appare l'assenza di riscontro dell'Assessorato alle Politiche della Mobilità per i Contratti relativi al Tpl (Atac, Metro e Trambus) e alla mobilità privata (Atac). Sono inoltre ben cinque i Contratti dove è avvenuta la sola trasmissione dei verbali del Comitato e della relazione della società sulle attività svolte, senza poter però acquisire il report annuale 2006 prodotto dal Comitato.

Le proposte dell'Agenzia

Con l'approvazione della D.C.C. 20/2007 "Linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici" sono state meglio dettagliate le attività da porre in essere da parte del Consiglio Comunale in tema di indirizzo sulla predisposizione dei Contratti di servizio, nonché rafforzati gli strumenti di controllo successivo sull'erogazione del servizio e sull'esecuzione del Contratto stesso.

In particolare la suddetta deliberazione prevede che la Giunta, al fine di consentire al Consiglio Comunale un consapevole esercizio delle funzioni di regolazione economica e sociale e di indirizzo politico-amministrativo che gli sono propri, informi annual-

mente il Consiglio Comunale stesso ed i Municipi, 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 al:
- livello quali - quantitativo dei servizi erogati;

Tav. 1.6 Funzioni dei Comitati paritetici di vigilanza

Contratto di servizio	Indagini qualità attesa e percepita	Monitoraggio risultati	Indagini ed analisi specifiche	Rinnovo CdS: proposte miglior.	Carta dei Servizi: parere preventivo	Comminazione sanzioni e penali	Report aziendali	Gestione controverse	Rapporti con Municipi	Proposte cittadini e reclami	Reportistica
Ama S.p.a.											
Igiene Urbana	V	V	V	E	E	E	V		E		E
Funebri e Cimiteriali	V*	V	V	E			V	E			E
Atac S.p.a.											
Trasporto pubblico locale	V	V	V		E	E	V			V	E
Mobilità privata	V	V	V*	E	E	E	V			V	
Fondazione Bioparco											
Bioparco	V	V	V				V				E
Azienda Speciale Farmacap											
Farmacie comunali	E	E					V				E
Gruppo Acea S.p.a.											
Illuminazione pubblica	V	V									E
Fontane artistiche e monumentali	comitato non costituito										
Idrici accessori	dati non pervenuti										
Met.Ro. S.p.a.											
Tpl metropolitana	V	V	V	E	(a)	E	V				E
Fondazione Musica per Roma											
Parco della Musica	V	V	V			E	V				E
Azienda Speciale Palaexpo											
Palazzo Esposizioni	E/V	E/V	E/V				V	E			E
Roma Entrate S.p.a.											
Supporto gestione entrate		E		E			V	E			E
Roma Multiservizi S.p.a.											
Facility Management	V	V	V*	E			V	E		V	E
Trambus S.p.a.											
Tpl di superficie	V	V	V	E	(a)	E	V				E*
Trasporto scolastico	V	V*		V		E*	V	E		V	E*
Zetema Progetto Cultura S.p.a.											
Musei civici	V	V	V*				V	E			E
Informazioni turistiche	V	V	V*				V	E			E
Spazi culturali	V	V	V*	E				E			E
Beni culturali		V	V*				V	E			E

(a) = La Carta dei servizi è predisposta da Atac
E = effettua; V = valuta report; * = compito dedotto e non esplicito nel CdS.
Fonte: elaborazioni su dati del Comune di Roma



Tav. 1.7 Reporting Comitati - Risposte pervenute e trasmissione documentazione

Azienda Contratto di servizio	Risposta	D.D. nomina	Report Comitato 2006	Nota
Ama S.p.a.				
- Igiene urbana	si	si	si	
- Funebri e Cimiteriali	no			Questo è il primo Contratto ed è del febbraio 2007. Per il 2006 non è disponibile alcun materiale
Atac S.p.a.				
- Trasporto pubblico locale	si	si	no	Nonostante i ripetuti solleciti, il report del Comitato non è stato mai trasmesso
- Mobilità privata	si	si	no	Nonostante i ripetuti solleciti, il report del Comitato non è stato mai trasmesso
Fondazione Bioparco				
- Bioparco	si	no	no	Con il nuovo statuto non esiste più un comitato di vigilanza
Azienda Speciale Farmacap				
- Farmacie comunali	no			
Gruppo Acea S.p.a.				
- Illuminazione pubblica	si	si	no	Non c'è report per il 2006. Il Comitato, di fatto, non ha lavorato.
- Fontane artistiche e monumentali	si	---	---	Il Comitato non è mai stato istituito.
- Idrici accessori	no			
Met.Ro. S.p.a.				
- Tpl metropolitano	si	si	no	Nonostante i ripetuti solleciti, il report del Comitato non è stato mai trasmesso
Fondazione Musica per Roma				
- Parco della Musica	si	si	parz	Sono stati trasmessi i verbali del Comitato e la relazione della società
Azienda Speciale Palaexpo				
- Palazzo Esposizioni	si	si	parz	Sono stati trasmessi i verbali del Comitato e la relazione della società
Roma Entrate s.p.a.				
- Supporto gestione entrate	si	si	no	La nuova Commissione invierà anche il report 2006, ad oggi non pervenuto
Roma Multiservizi S.p.a.				
- Facility Management	si	si	parz	Sono stati trasmessi i verbali del Comitato e le relazioni della società
Tramibus S.p.a.				
- Tpl di superficie	si	si	no	Nonostante i ripetuti solleciti, il report del Comitato non è stato mai trasmesso
- Trasporto scolastico	si	no	no	
Zètema Progetto Cultura S.r.l.				
- Musei Civici	si	si	si	
- Informativi Turistici	si	si	parz	Sono stati trasmessi i verbali del Comitato e la relazione della società sulle attività svolte
- Spazi culturali	si	si	parz	Sono stati trasmessi i verbali del Comitato e la relazione della società sulle attività svolte
- Beni culturali	si	si	si	

Fonte: elaborazioni su dati del Comune di Roma

- grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati;
 - livello di soddisfazione degli utenti;
 - rispetto della normativa vigente sulla sicurezza.
 Per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di

miglioramento posti, ciascun Contratto di servizio dovrebbe prevedere, ai sensi della cit. deliberazione, l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza, da sottoporre al vaglio dell'Agenzia, per 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.

Questi nuovi compiti attribuiti all'Agenzia sono stati ulteriormente confermati dalle modifiche introdotte all'art.4 lett. a) della deliberazione istitutiva¹⁷ che prevede, oltre all'effettuazione di verifiche dirette, anche l'acquisizione e valutazione delle analisi effettuate dai Comitati.

L'insieme di tali previsioni aggiunge pertanto un nuovo tassello al quadro organizzativo delineato dalla D.C.C. 165/2005 in tema di *governance* del Gruppo Comune di Roma, dove da un lato assegna al Dipartimento XV (supportato dalla società Servizi Azionista Roma S.r.l.) la funzione di raccolta, analisi tecnica e monitoraggio delle relazioni programmatiche e del *reporting* sull'andamento economico, finanziario e patrimoniale delle aziende del Gruppo, con particolare riguardo agli affidamenti *in house*, e dall'altro lato individua con maggior precisione il ruolo di controllo di secondo livello dell'Agenzia sulle aziende che erogano servizi pubblici locali, come definiti dai rispettivi Contratti di servizio, ovvero dalle concessioni.

Ovviamente tale funzione di monitoraggio dell'Agenzia sui dati quali-quantitativi e di conseguente supporto tecnico-conoscitivo nei confronti del ruolo di controllo svolto dal Consiglio Comunale, necessita di poter disporre con tempestività, precisione e completezza dei dati prodotti, o almeno valutati, da parte dei Comitati.

Al fine di rendere più efficace ed efficiente il complesso dell'azione di controllo esercitata dall'Amministrazione, si raccomanda l'adozione dei seguenti suggerimenti all'atto del rinnovo dei Contratti di servizio, ovvero ad una modifica di quelli ancora vigenti:

- la previsione della nomina di un Presidente del Comitato comunque esterno al Comune di Roma;
- la nomina di un rappresentante del Dipartimento XV tra i membri del Comitato appartenenti al Comune, almeno per tutte le società *in house*;
- l'attribuzione puntuale ed uniforme di compiti e funzioni ai diversi Comitati;
- l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza, i criteri di individuazione del soggetto

terzo incaricato delle verifiche e le risorse finanziarie necessarie;

- la previsione di una adeguata reportistica trimestrale e riassuntiva annuale da parte dei Comitati, da cui sia possibile evincere chiaramente il livello quali - quantitativo dei servizi erogati, il grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati, il livello di soddisfazione degli utenti e il rispetto della normativa vigente sulla sicurezza.
- l'obbligo di trasmettere tempestivamente tale reportistica all'Agenzia, oltre che ovviamente al Dipartimento e all'Assessore competente.

1.2.4 Compensi spettanti agli amministratori delle società controllate

La deliberazione della Giunta Comunale 23 maggio 2007, n.215 ha stabilito nuove modalità di determinazione dei compensi spettanti al Presidente e ai componenti del Consiglio di Amministrazione delle società controllate dal Comune di Roma. La deliberazione, in particolare, prevede che il compenso degli amministratori esecutivi¹⁸ sia distinto in una parte fissa e in una variabile, connessa al raggiungimento di precisi obiettivi.

La determinazione della parte variabile del compenso, erogabile solo nel caso che la società produca utili, è stata ancorata al raggiungimento di obiettivi di carattere economico-gestionale e di miglioramento della qualità dei servizi offerti, stabiliti, per ogni esercizio, dal Consiglio di Amministratore (ovvero dall'Amministratore Unico) della società e specificatamente per un ammontare dell'indennità di risultato pari al:

- 40%, per il conseguimento di un definito risultato soglia del Margine Operativo Lordo (MOL);
- 50% per il miglioramento di un indicatore o di un set di indicatori gestionali misurabili per l'Amministratore Delegato; rispetto del formato e dei tempi di invio della reportistica per il Presidente;
- 10% per il miglioramento di un indicatore della qualità erogata.

Per le aziende che erogano servizi pubblici locali, l'indicatore di miglioramento della qualità erogata dovrà essere scelto dal Consiglio di Amministrazione della società (ovvero dall'Amministratore Unico)

¹⁷ D.C.C. n.39/2002, così come modificata e integrata dalla D.C.C. n.212/2007

¹⁸ In virtù del sistema di regole introdotte dal socio Comune di Roma (D.G.C. 165/2005) e delle recenti modifiche legislative in materia di contenimento della spesa pubblica (art. 1 comma 725 della Legge Finanziaria 2007), gli Amministratori definiti esecutivi sono il Presidente e l'Amministratore Delegato, ovvero l'Amministratore Unico.

ricorrendo agli indicatori utilizzati dall’Agenzia per condurre le proprie indagini conoscitive, ovvero agli indicatori di valutazione del servizio utilizzati dalle commissioni di controllo dei Contratti di servizio.

Per le aziende che non erogano servizi pubblici locali e che risultano “strumentali” al Comune di Roma, o le cui attività non sono sottoposte alle valutazioni dell’Agenzia, il miglioramento della qualità erogata dovrà essere scelto dal Consiglio di Amministrazione della società (ovvero dall’Amministratore Unico) coerentemente con le attività previste dagli affidamenti del Comune di Roma, ovvero tenendo conto

delle valutazioni formalmente espresse dal dirigente del Dipartimento “cliente” che ha conferito l’incarico. La suddetta disciplina si applica a tutte le società a totale partecipazione del Comune di Roma, ovvero a totale partecipazione pubblica con il Comune di Roma come controllante, ovvero per la Mutua “le Assicurazioni di Roma”; per le società a partecipazione mista pubblico-privato e per le società dove il Comune di Roma detiene partecipazioni di minoranza, l’eventuale indennità di risultato dovrà essere determinata, per quanto applicabile, secondo i criteri di cui sopra.

Tav. 1.8 Indennità di risultato amministratori esecutivi e indicatore qualità erogata 2007

Società controllate o partecipate in via diretta	Natura società	in house	SS.PP.LL	Indicatore qualità erogata 2007
Atac s.p.a.	(1)	•	•	Non è prevista l'indennità di risultato per gli amministratori esecutivi
Trambus s.p.a.	(1)	•	•	Non comunicato
Ama s.p.a.	(1)	•	•	Non comunicato
Zètema Progetto Cultura s.r.l.	(1)	•	•	Non comunicato
Roma Entrate s.p.a.	(1)	•	parz.	Analisi, progettazione e formalizzazione di almeno 6 processi operativi su 8
Roma Metropolitana s.r.l.	(1)	•		Valutazione diretta da parte del Dipartimento "cliente"
SAR s.r.l.	(1)			Non comunicato
Met.Ro. s.p.a.	(2)	•	•	Progressivo adeguamento agli standard dell'indicatore dell'Agenzia "Informazione all'utenza"
Risorse - R.P.R. s.p.a.	(2)	•		Non comunicato
Centro Ingrosso Fiori s.p.a.	(2)			Non comunicato
Roma Multiservizi s.p.a.	(3)		parz.	Miglioramento del 5% del numero dei disservizi rispetto al 2006
Fiera di Roma s.p.a.	(3)			Non comunicato
Gemma s.p.a.	(4)			Non è prevista l'indennità di risultato per gli amministratori esecutivi
Centro Agroalimentare Romano s.c.p.a.	(4)			Non comunicato
EUR s.p.a.	(4)			Non comunicato
Gruppo Acea s.p.a.	(5)		parz.	n.a.
Azienda Speciale Farmacap	(6)		•	n.a.
Azienda Speciale Palaexpo	(6)		•	n.a.
Istituzione Biblioteche	(6)			n.a.
Agenzia Tossicodipendenze	(6)			n.a.
Fondazione Bioparco	(7)		•	n.a.
Fondazione Musica per Roma	(7)		•	n.a.
Mutua Le Assicurazioni di Roma	(7)			Non comunicato
Fondazione Mondo Digitale	(7)			n.a.

(1): società a totale partecipazione del Comune di Roma

(2): società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di Enti Locali, tra cui il Comune di Roma come controllante

(3): società a partecipazione mista del Comune di Roma e altri soggetti pubblici o privati

(4): altre società di capitali nelle quali il Comune di Roma detiene partecipazioni di minoranza

(5): società per azioni quotate alla Borsa Valori

(6): Aziende Speciali e Istituzioni del Comune di Roma

(7): Fondazioni e Mutue

Fonte: elaborazione su dati forniti dalle società.

Al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza delle attività di verifica diretta da parte dell'Agenzia, nell'ottobre del 2007 è stato richiesto ai Presidenti/Amministratori Unici delle società controllate o partecipate in via diretta dal Comune di Roma, di comunicare quali fossero stati gli obiettivi fissati dal Consiglio di Amministrazione per gli anni 2007 e, qualora già disponibili, 2008. Avendo ricevuto risposta solamente da sei delle quindici società interpellate, la richiesta dei dati mancanti è stata sollecitata al Dipartimento XV in quanto desumibile dalle RPA aziendali; alla data di

chiusura della presente Relazione i dati mancanti non sono ancora stati resi disponibili.

Nella Tav. 1.8 si riportano in forma sintetica le informazioni contenute nelle risposte ottenute. Dall'analisi si rileva che per ben dieci società (di cui tre eroganti Spl) i dati non sono stati comunicati all'Agenzia, mentre per le sei società che hanno risposto (di cui quattro eroganti totalmente o parzialmente Spl) solamente una (Met.Ro.) ha ritenuto opportuno adottare uno degli indicatori utilizzati dall'Agenzia per condurre le proprie indagini conoscitive.

1.3 L'attività svolta dall'Agenzia

1.3.1 Attività istituzionale svolta ai sensi della deliberazione istitutiva

Nel corso del 2007 il Consiglio Comunale ha provveduto con la Deliberazione del 22 ottobre 2007, n.212 a modificare l'atto costitutivo dell'Agenzia approvato con D.C.C. 39/2002. Una delle principali modifiche introdotte riguarda l'esplicita attribuzione all'Agenzia delle "funzioni di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali", da svolgere "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione". Si tratta, in realtà, del riconoscimento formale di una funzione che l'Agenzia ha sempre esercitato con la caratteristica "terzietà" che ne ha sempre contraddistinto l'azione.

In questa logica il Consiglio Comunale ha inoltre riconosciuto all'Agenzia un'ampia libertà nella scelta dei collaboratori e dei dipendenti, sia pure nel rispetto delle forme e delle modalità previste dalla legge ed in base alle proprie disponibilità finanziarie. Anche le possibilità di finanziamento delle attività dell'Agenzia sono state ampliate: diversamente da quanto previsto precedentemente, le risorse finanziarie assegnate dal Consiglio Comunale possono ora essere integrate anche con "risorse finanziarie eventualmente previste nei Contratti di servizio sottoscritti dal Comune di Roma con gli enti gestori dei servizi pubblici, a partire dalle prossime scadenze contrattuali". È stata inoltre espressamente prevista la possibilità di "stipulare convenzioni ed accordi con altri soggetti quali le università, le società specializzate e gli altri enti di ricerca, gli enti pubblici (...) indicando nella convenzione le risorse finan-

ziarie necessarie allo svolgimento delle attività previste nei predetti atti negoziali".

In sintesi si può affermare che la *ratio* seguita dal Consiglio Comunale è stata quella di rafforzare il ruolo e la capacità di intervento dell'Agenzia, anche accrescendo i possibili canali di finanziamento e ampliando le possibilità di relazione e collaborazione con enti pubblici e privati, consolidandone in tal modo la natura di organismo tecnico-consulativo di supporto al Consiglio nello svolgimento di quel ruolo di indirizzo e di controllo che negli ultimi anni era stato in parte ridimensionato.

Nel mese di giugno 2007 il Presidente del Consiglio Comunale ha inoltre nominato il nuovo Consiglio dell'Agenzia che, nell'apprezzare il lavoro svolto durante la precedente gestione, ha deciso di affermare una linea di continuità con molte delle attività già condotte negli anni precedenti, sia pure allargandone il campo di azione verso nuovi settori (quali quello della cultura e del sociale) e nuovi approcci di indagine e analisi.

Significativi sono stati i risultati conseguiti nello studio e nella verifica della rispondenza fra i livelli di qualità inseriti nei Contratti di servizio ed il livello effettivamente erogato dai soggetti gestori, sia attraverso l'acquisizione delle analisi svolte a tale scopo dai Comitati paritetici di vigilanza previsti in ciascun Contratto di servizio, sia procedendo a verifiche dirette in caso di mancata acquisizione o di anomalie e discordanze riscontrate nel corso dell'esame. Le iniziative di maggiore rilevanza realizzate in questa direzione sono di riepilogate nella Tav. 1.9.

Tav. 1.9 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma nel periodo marzo 2007 – settembre 2008

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Relazione annuale 2006	Relazione annuale	Relazione generale sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l’attività svolta dall’Agenzia.	Marzo 2007
Censimento delle Carte dei Servizi	Studi e Analisi	Attività continuativa di ricognizione di tutte le Carte dei Servizi e verifica della loro conformità alla normativa vigente ed ai relativi Contratti di Servizio.	Marzo 2007 Settembre 2008
Analisi reclami	Studi e Analisi	Attività continuativa di analisi e valutazione dei reclami ricevuti in collaborazione con il Difensore Civico e con il Garante del Servizio Idrico Integrato.	Marzo 2007 Settembre 2008
Censimento dei Contratti di Servizio	Studi e Analisi	Attività continuativa di censimento e scadenario dei Contratti di Servizio stipulati tra il Comune di Roma e le Aziende del Gruppo Comune di Roma.	Marzo 2007 Settembre 2008
Audit sulle attività dei Comitati paritetici di vigilanza	Studi e Analisi	Attività continuativa di audit sulle attività svolte e sulla reportistica prodotta dai Comitati paritetici di vigilanza sui Contratti di Servizio.	Marzo 2007 Settembre 2008
Monitoraggio del servizio di trasporto metropolitano (Periodo gennaio-marzo 2007)	Monitoraggi	Monitoraggio dei principali parametri di servizio di trasporto metropolitano attraverso indicatori di primo e secondo livello aggregati su base numerica sintetica (scala 1-100). Primo trimestre 2007.	Aprile 2007
Monitoraggio del servizio di trasporto locale di superficie. Terzo trimestre e dati finali	Monitoraggi	Monitoraggio della qualità erogata del servizio di trasporto pubblico locale di superficie nel Comune di Roma (autobus, tram, bus elettrici ed a metano, filobus) relativo al trimestre 11 dicembre 2006 – 9 marzo 2007, nonché riepilogo intero periodo di osservazione (19 giugno 2006 – 9 marzo 2007).	Aprile 2007
Analisi e valutazione dell’accessibilità del trasporto pubblico locale del Comune di Roma	Studi e Analisi	Analisi e valutazione dell’accessibilità del trasporto pubblico locale nel Comune di Roma (campione di 1500 indirizzi, stratificato per popolazione residente nelle diverse zone urbanistiche).	Aprile 2007
Analisi del servizio Affissioni e Pubblicità nel Comune di Roma	Studi e Analisi	Studio del settore affissioni e pubblicità e confronto con precedenti analisi realizzate. Analisi della evoluzione normativa e del fenomeno dell’abusivismo.	Maggio 2007
Monitoraggio dei dati di interruzione del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma	Monitoraggi	Monitoraggio dei dati di interruzione del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma. Primo trimestre 2007.	Maggio 2007
Monitoraggio del servizio di gestione della sosta a pagamento (strisce blu) – I trim. 2007	Monitoraggi	Attività di monitoraggio su alcuni parametri di qualità del servizio di gestione della sosta a pagamento su strada. Primo trimestre 2007.	Maggio 2007
Audit Civico del servizio di call center di segnalazione guasti di illuminazione pubblica nel Comune di Roma	Studi e Analisi	Attività di valutazione civica (audit) dei servizi di illuminazione pubblica nel Comune di Roma, condotta in collaborazione con Cittadinanzattiva-Lazio Onlus e finalizzata all’analisi del rapporto che il cittadino-utente ha con il servizio e con l’azienda erogatrice.	Luglio 2007

Tav. 1.9 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei servizi pubblici locali (segue) del Comune di Roma nel periodo marzo 2007 – settembre 2008

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Audit Civico del servizio di igiene urbana nel Comune di Roma	Studi e Analisi	Attività di valutazione civica (audit) dei servizi di igiene urbana nel Comune di Roma, condotta in collaborazione con Cittadinanzattiva-Lazio Onlus e finalizzata all’analisi del rapporto che il cittadino-utente ha con il servizio e con l’azienda erogatrice.	Luglio 2007
Studio sul monitoraggio della qualità erogata e percepita nei servizi di assistenza domiciliare	Studi e Analisi	Conclusione di un processo partecipativo finalizzato alla individuazione delle modalità e degli strumenti con cui valutare la qualità erogata e percepita dei servizi di assistenza domiciliare (del. C.C. n. 35 del 15 marzo 2004 – Piano Regolatore Sociale).	Luglio 2007
Parere sulla proposta n. 184/2007 – Dec. G.C. n. 153 del 3/8/2007 “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione dei Contratti di servizio da stipularsi, nel settore cultura, tra Comune di Roma e Zetema Progetto Cultura S.r.l., Azienda Speciale Palaexpò e Fondazione Musica per Roma”	Pareri	Attività consultiva preventiva, obbligatoria ma non vincolante, resa al Consiglio Comunale ai sensi della D.C.C. 20/07.	Settembre 2007
Parere sulla concessione di distribuzione del gas	Pareri	Attività consultiva, a richiesta, riguardante la durata del periodo transitorio delle concessioni di distribuzione del gas nell’area romana.	Ottobre 2007
Parere sull’Addendum al Contratto di Servizio per la gestione della Mobilità Privata tra Comune di Roma e Atac S.p.a. (Periodo 1 novembre 2007 – 31 dicembre 2011)	Pareri	Attività consultiva preventiva, obbligatoria ma non vincolante, resa alla Giunta Comunale ai sensi della D.C.C. 20/07.	Novembre 2007
Monitoraggio sul servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma (Periodo 1 gennaio - 30 settembre 2007)	Monitoraggi	Attività di monitoraggio dei dati di interruzione del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma. Periodo 1 gennaio – 30 settembre 2007.	Dicembre 2007
Protocollo di intesa con le Associazioni dei Consumatori	Studi e Analisi	Costituzione di un tavolo permanente di consultazione e di lavoro con le Associazioni dei Consumatori con lo scopo di monitorare sia le criticità sia le eccellenze nella erogazione dei servizi pubblici locali.	Dicembre 2007
Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma (1^ fase);	Studi e Analisi	Studio finalizzato all’analisi del legame tra sistema dei servizi pubblici locali e qualità della vita dei cittadini romani realizzato mediante sondaggio di opinioni con interviste telefoniche.	Gennaio 2008

Tav. 1.9 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei servizi pubblici locali (segue) del Comune di Roma nel periodo marzo 2007 – settembre 2008

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Parere su Contratto di Servizio da stipularsi nel settore cultura tra Comune di Roma e Zetema. Affidamento per le annualità 2008/2011	Pareri	Attività consultiva preventiva, obbligatoria ma non vincolante, resa alla Giunta Comunale ai sensi della D.C.C. 20/07.	Gennaio 2008
Parere sulla proposta n. 323/07 – Dec. G.C. n. 228 del 12 dicembre 2007 “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del C.d.S. per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana tra Amministrazione comunale e Ama S.p.A	Pareri	Attività consultiva preventiva, obbligatoria ma non vincolante, resa al Consiglio Comunale ai sensi della D.C.C. 20/07.	Gennaio 2008
La Fondazione BIOPARCO del Comune di Roma	Studi e Analisi	Analisi delle attività, degli obiettivi raggiunti e del modello gestionale della Fondazione Bioparco.	Febbraio 2008
Monitoraggio del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma (Periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2007)	Monitoraggi	Attività di monitoraggio dei dati di interruzione del servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma. Riepilogo e lettura dei dati Acea relativi all’anno 2007.	Maggio 2008
Monitoraggio della qualità erogata dei servizi di trasporto pubblico locale di superficie del Comune di Roma (Periodo 13 febbraio – 18 aprile 2008)	Monitoraggi	Monitoraggio della qualità erogata del servizio di Tpl nel Comune di Roma (autobus, tram, bus elettrici ed a metano, filobus) Periodo 13 febbraio – 18 aprile 2008.	Maggio 2008
Monitoraggio della qualità erogata e percepita dagli utenti dei servizi cimiteriali nei complessi capitolini del Verano, Flaminio e Laurentino	Monitoraggi	Indagine sui servizi offerti dai complessi cimiteriali capitolini (Verano, Laurentino e Flaminio) attraverso 1200 interviste face to face e 30 mystery client.	Giugno 2008
Monitoraggio della qualità erogata dei servizi di trasporto metropolitano del Comune di Roma (dati: febbraio – aprile)	Monitoraggi	Monitoraggio principali parametri di servizio di trasporto metropolitano attraverso indicatori di primo e secondo livello aggregati su base numerica sintetica (scala 1-100). Primo febbraio – aprile 2008.	Giugno 2008
Monitoraggio della qualità erogata nelle farmacie Farmacap del Comune di Roma	Monitoraggi	Attività di rilevazione presso le 40 sedi farmaceutiche della Farmacap finalizzata alla valutazione dei livelli di qualità erogata del servizio.	Giugno 2008

Tav. 1.9 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei servizi pubblici locali (segue) del Comune di Roma nel periodo marzo 2007 – settembre 2008

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Indagine sulle pari opportunità di genere nella aziende del Gruppo Comune di Roma	Studi e Analisi	Indagine conoscitiva sulle condizioni e sulle condizioni di genere nell’ambito delle aziende del Gruppo Comune di Roma	Sintesi all’interno della Relazione annuale 2007
Analisi dei servizi di contact center	Studi e Analisi	Indagine conoscitiva su servizi resi per via telefonica dalle principali aziende del “Gruppo Comune di Roma”.	Sintesi all’interno della Relazione annuale 2007
Studio di approfondimento sui servizi di igiene urbana	Studi e Analisi	Sovracampionamento dell’indagine annuale BICSI sulla qualità percepita del servizio con stratificazioni del campione a livello municipale.	Sintesi all’interno della Relazione annuale 2007
Relazione annuale 2007	Relazione annuale	Relazione generale sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l’attività svolta dall’Agenzia	Settembre 2008

1.3.2 Bilancio 2007 e risorse professionali

I cambiamenti dell’assetto organizzativo e istituzionale che hanno interessato l’Agenzia nel corso del 2007, nonché l’incertezza sulle effettive risorse finanziarie disponibili (risolta solo alla fine del mese di ottobre in corrispondenza con la modifica dell’atto costitutivo dell’Agenzia), ha inevitabilmente “rallentato” la realizzazione delle attività già programmate per il 2007, la cui piena attuazione si è resa possibile solo a partire dalla concessione del contributo integrativo e dalla riduzione delle indennità consiliari e che pertanto vedranno ricadere i propri costi nell’esercizio 2008.

In questo quadro, le spese di ricerca, sviluppo, analisi e divulgazione sostenute nel corso dell’anno hanno richiesto l’utilizzo di buona parte delle risorse finanziarie assegnate all’Agenzia, attestandosi sui 150.000,00 euro; spesa questa destinata ad aumentare sensibilmente nel corso del 2008, anno per il quale è infatti prevista una spesa di 280.000,00 euro (nonostante la riduzione del contributo annuale prevista dal Consiglio Comunale di 200.000,00 euro) grazie all’azione di consolidamento e rilancio decisa dal nuovo Consiglio dell’Agenzia. In totale sintonia con quanto avvenuto negli anni precedenti, il bilancio di previsione del

2008 è stato in ogni caso elaborato secondo le direttive contenute nel regolamento di contabilità dell’Agenzia e sulla base delle esigenze funzionali delle Aree e degli obiettivi e dei programmi definiti dal Consiglio dell’Agenzia con il Piano delle Attività per il triennio 2008/2010.

Per lo svolgimento dei propri compiti l’Agenzia può avvalersi, secondo quanto previsto dall’art. 3, comma II, della Deliberazione istitutiva, così come modificato dalla Deliberazione del 22 ottobre 2007, n.212, di personale dell’Amministrazione Comunale o di altri enti pubblici ovvero di aziende e società del Gruppo Comune di Roma, esclusi i dirigenti, in posizione di comando, nonché di collaboratori e/o personale esterno da assumere nelle forme di legge. Ad oggi il personale a disposizione dell’Agenzia è di 11 unità, di cui 2 con contratto a tempo determinato (Cfr. Tav. 1.10).

Il consolidamento e lo sviluppo delle attività istituzionali, la necessità di avviare nuove indagini ed approfondimenti settoriali in tema di servizi pubblici locali e della loro qualità, hanno richiesto nuove ed ulteriori competenze e professionalità che l’Agenzia ha provveduto a reperire all’esterno attraverso il ricorso a contratti a progetto, ma anche al proprio interno con la formazione e la specializzazione del personale comandato.

Tav. 1.10 Personale a disposizione dell’Agenzia – luglio 2008

Qualifica	Comandati dall’A.C.	Comandati da altri enti	Comandati da Aziende	Personale esterno	Totale
Dirigenti				1	1
Funzionari	1*	1*	1*		3
Impiegati	6			1	7
Totale	7	1	1	2	11

*con incarico dirigenziale

1.3.3 Collaborazione dell’Agenzia con altri Enti, Organismi e Istituzioni

Progetto “CI.R.CO.LO.”

L’Agenzia ha collaborato anche nel 2007 alla realizzazione del progetto “CI.R.CO.LO.” Cittadini in Reti di COMunità Locali, cofinanziato dal Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione – CNIPA il cui obiettivo primario è lo sviluppo di un processo partecipativo con modalità mista, on line e off line, da proporre ai cittadini di tre contesti territoriali (città di Roma, Grosseto e Torino). Oltre alla partecipazione alle riunioni operative con i diversi partner, rappresentanti dell’Agenzia hanno collaborato allo svolgimento di vari *focus group* con gli *stakeholder* delle città interessate unitamente alle associazioni di utenti selezionate da Cittadinanzattiva.

Protocollo d’Intesa con le Associazioni dei consumatori

Il protocollo è stato già descritto nell’ambito delle attività relative alla Tutela degli utenti.

Convenzione con CROMA – Università di Roma Tre, Dipartimento di Economia

Con l’atto convenzionale, sottoscritto tra l’Agenzia ed il Centro di Ateneo per lo studio di Roma in data 29 aprile 2008, si è inteso sviluppare una rapporto di collaborazione ed una comune progettualità sulle tematiche

connesse alla valutazione della qualità dei servizi pubblici locali relativi al settore cultura del Comune di Roma. In particolare, nell’ambito delle proprie attività di studio e valutazione di efficacia dei servizi afferenti al settore culturale del Comune di Roma, l’Agenzia è interessata alla considerazione di alcuni elementi di natura distributiva, guardando in particolare:

- dal lato della domanda, al grado di copertura delle diverse componenti della domanda locale ed alla capacità di raggiungimento di particolari target di utenza che, per condizioni socio-economiche, livelli di istruzione e/o localizzazione residenziale, sono tipicamente caratterizzati da minori consumi culturali;
- dal lato dell’offerta, all’effettivo grado di utilizzo del patrimonio museale e culturale della città, identificando a tale scopo quelle componenti che presentano un grado di fruizione chiaramente al di sotto delle effettive potenzialità e che viceversa potrebbero trovare maggiore valorizzazione attraverso politiche adeguate.

Convenzione con la Regione Lazio – Dipartimento Istituzionale – Direzione regionale tutela dei consumatori e semplificazione amministrativa

Un’altra forma di collaborazione è stata avviata con la Direzione Regionale Tutela dei consumatori finalizzata alla realizzazione di una attività di studio e consulenza specialistica sul tema della valutazione di efficienza dei servizi pubblici locali nella Regione Lazio; il relativo atto convenzionale è attualmente all’esame degli organi competenti.

