

1. Il quadro normativo, regolatorio e di *governance*

1.1 Evoluzione del quadro nazionale

Negli ultimi quindici anni il settore dei servizi pubblici locali (Spl)¹ è stato interessato da tentativi di riforma che si sono mossi sostanzialmente lungo un duplice binario: da un lato, si è agito sulla struttura e sui modelli organizzativi delle imprese pubbliche (privatizzazione formale e sostanziale); dall'altro, si è operato sul sistema normativo e di regolazione dei mercati (liberalizzazione ed apertura dei Spl alla concorrenza).

La mancanza di un'armonizzazione tra i processi di liberalizzazione e privatizzazione, nonché di un chiaro orientamento circa gli obiettivi e le priorità delle politiche adottate, ha prodotto una sorta di "strabismo" normativo: l'ingresso dei privati nella gestione di alcuni servizi in assenza della liberalizzazione dei mercati, ha per il momento sostituito monopoli privati a monopoli pubblici, con conseguenze sul piano sia dell'offerta dei servizi, sia dell'apertura alle regole del mercato, finendo per ali-

mentare reazioni negative in tutti gli interlocutori e i protagonisti.

Con la L. 142/1990 (art. 22) di riforma delle autonomie locali, il legislatore ha trasformato le tradizionali aziende municipalizzate² in realtà gestite in modo imprenditoriale³, consentendo agli enti locali di esercitare taluni servizi sia mediante aziende speciali, sia tramite società di capitali. Contestualmente ha iniziato a mutare il ruolo dell'Ente locale che, da soggetto erogatore del servizio, avrebbe dovuto rafforzare la propria funzione di governo e di indirizzo⁴, definendo gli obiettivi, interni ed esterni, dei servizi e verificando i risultati conseguiti.

In questo quadro, la crescente spinta verso l'industrializzazione e la trasformazione in senso competitivo del mercato, hanno favorito l'avvio di importanti ristrutturazioni industriali grazie all'introduzione dell'obbligo della gara⁵ e dell'apertura alla concorrenza nei settori energetici, nei trasporti pub-

¹ Ai sensi dell'articolo 112 del D.Lgs. 267/2000 si tratta dei "servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". È l'art. 112 TUEL, secondo il Consiglio di Stato, a cogliere l'essenza dell'autonomia organizzativa, amministrativa, finanziaria del comune che, in quanto ente locale a fini generali, ha il compito di determinare i propri scopi ed in particolare di decidere su quali beni della vita della collettività debba convergere la scelta politico-amministrativa di soddisfarne gli interessi in modo continuativo e coordinato (Sentenza 36/2008).

² La L. 103/1903 individuava nell'azienda (organismo separato dall'ente pubblico e dotato di autonomia contabile e amministrativa non anche di personalità giuridica) lo strumento più idoneo a gestire servizi che, per la loro rilevanza sociale, andavano sottratti alle imprese private.

³ L'articolo 22 della L. 142/90 legittimava gli enti locali a gestire i servizi pubblici, tra l'altro "a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati". La norma è stata riprodotta nell'originario testo dell'art. 113, lett. e) del D.Lgs. 267/2000 e abrogata dall'art. 35 della L. 448/2001.

⁴ Il modello risalente alla Legge Giolitti individuava nell'Ente locale il titolare della funzione e il gestore del servizio (tramite gestione in economia o azienda municipalizzata).

⁵ L'art. 35 della L. 448/2001 (recepito dalla Legge finanziaria per il 2002) prevede l'obbligo di affidamento tramite gara dei "servizi a rilevanza industriale".

blici locali (Tpl), nel settore idrico e nella gestione dei rifiuti urbani⁶ (art. 35 della L. 448/2001). Gli indirizzi di riforma degli ultimi anni avrebbero dovuto realizzare un miglioramento dell'efficienza e un rafforzamento della competitività delle aziende locali. Nelle intenzioni del legislatore⁷ il piano di privatizzazione dei Spl avrebbe dovuto favorire la transizione da un assetto frammentato e caratterizzato dalla presenza diffusa di gestioni dirette, a una cultura di impresa focalizzata sullo sviluppo del *business* e sui risultati economici (efficienza), salvaguardando al tempo stesso gli obiettivi sociali dei servizi (efficacia ed equità). L'idea di fondo era che il raggiungimento degli obiettivi di politica economica fosse strettamente connesso a una "depoliticizzazione" (per quanto attiene alle funzioni gestionali) delle aziende pubbliche e all'ingresso di operatori privati, nella veste sia di soci finanziatori, sia di soggetti dotati delle competenze necessarie per aumentare l'efficienza produttiva e migliorare la qualità dei servizi. In quest'ottica, tuttavia, ben poca attenzione è stata assegnata all'efficacia dei servizi dal punto di vista della collettività, ovvero all'esigenza di tener conto delle ricadute sociali e più in generale degli effetti esterni e degli altri "fallimenti del mercato" che pure caratterizzano fortemente la gran parte dei servizi pubblici locali.

In particolare, la riduzione della sfera di azione del potere pubblico nell'economia sarebbe dovuta avvenire di pari passo ad un rafforzamento della regolazione esterna (anche mediante la creazione di autorità indipendenti), con l'obiettivo di controllare il sistema degli affidamenti, definire gli standard di qualità dei servizi e monitorare i livelli di efficienza e di efficacia. In un contesto di liberalizzazione dei mercati poi, le strategie di differenziazione settoriale, se realizzate con tutti gli accorgimenti necessari ad evitare un aggiramento del confronto

concorrenziale⁸, avrebbero dovuto inoltre favorire maggiori economie di scala e di scopo.

Le cause degli scarsi risultati fino ad oggi conseguiti possono essere ricondotte ad alcuni fattori principali. In primo luogo, i cambiamenti normativi non hanno mai avuto un fondamento economico solido. Si è discusso di apertura – o meno – alla concorrenza, senza verificare però in concreto se per le singole discipline/settori si fosse evidenziato un fallimento del mercato e, nel caso, quali fossero i rimedi nei casi specifici e nei diversi contesti locali. In secondo luogo, quando sono stati disciplinati singoli settori (il trasporto pubblico locale, l'igiene urbana o la tutela del patrimonio artistico), non si sono presi in considerazione gli sviluppi della disciplina generale, seguendo direzioni spesso differenti, in parte contraddittorie e comunque inefficaci. In terzo luogo, non è stata individuata con chiarezza quale fosse la vera priorità del legislatore⁹ (tra i diversi interessi da tutelare, tra loro anche contrastanti, in un arco che va dalla privatizzazione alla tutela dell'interesse pubblico), senza tener conto che, anche quando l'indirizzo assunto era la liberalizzazione, fosse necessario comunque tener conto degli altri profili, *in primis* la tutela dell'interesse generale, che in alcuni settori specifici (si pensi al trasporto pubblico e all'igiene urbana) rappresenta l'obiettivo primario. In quarto luogo, l'apertura dei servizi pubblici locali alla concorrenza finalizzata al superamento dei monopoli pubblici locali, è stata proposta in assenza di una disciplina specifica che ne regolasse la fase di transizione, prevedendo interventi in grado di compensare le asimmetrie del mercato e prevedendo un'autorità indipendente e competente ad applicare la regolazione in funzione del mercato.

Quanto alla giurisprudenza comunitaria¹⁰, l'armonizzazione del settore dei servizi pubblici locali con il diritto europeo dei mercati ha creato diversi pro-

⁶ Il riferimento è al D.Lgs. 79/1999 per l'energia elettrica; al D.Lgs. 164/2000 per il gas naturale; alla L. 36/1994 per il settore idrico; al D.Lgs. 22/1997 per l'igiene urbana e al D.Lgs. 422/1997 per il trasporto pubblico locale.

⁷ Gli obiettivi generali del piano di privatizzazione nel Rapporto al Ministro del Tesoro redatto nel 1990 dalla Commissione per il riassetto del patrimonio mobiliare pubblico e per le privatizzazioni erano i seguenti: migliorare l'efficienza delle imprese da privatizzare; accrescere la concorrenza dei mercati; promuovere l'internazionalizzazione del sistema industriale; aumentare le entrate dello Stato e ridurre il debito pubblico.

⁸ Si pensi ai servizi (ad esempio il trasporto pubblico locale) ritenuti essenziali per la collettività ma non remunerativi e dunque tali da richiedere un sistema di sussidi incrociati per compensare le perdite derivanti dai minori ricavi relativi alla gestione dei servizi.

⁹ A fronte di un'iniziale forte spinta alla liberalizzazione con la Legge Finanziaria 2002, il legislatore (articolo 14 del D.L. 269/2003) è ritornato parzialmente sui suoi passi affiancando al ricorso al mercato altre due modalità di affidamento del servizio (società mista e *in house*) connotate da un minore grado di competitività concorrenziale (art. 113 comma 5 TUEL). Il conseguente abuso della gestione *in house* cui sono ricorsi molti enti pubblici ha poi impedito l'applicazione piena della disciplina pro-concorrenziale: alle gare hanno partecipato soggetti operatori che si trovavano in posizione privilegiata in quanto beneficiari di affidamenti diretti in virtù del legame con gli enti locali soci.

¹⁰ Le fonti comunitarie costituiscono un'ispirazione generale, ma non disciplinano in modo diretto il fenomeno se non – ma in modo disorganico – alcuni singoli settori

blemi “interni”, soprattutto in tema di modalità di affidamento, del ruolo rivestito dai Comuni (che spesso sono i partner di società pubbliche o miste) ed ancora in relazione al rapporto tra la gestione delle reti e lo svolgimento dei servizi. È opportuno riflettere sul fatto che la risposta italiana agli indirizzi comunitari non era tuttavia l’unica possibile, come

emerge d’altro canto mettendo a confronto le differenti esperienze a livello europeo, divise tra “la totale apertura dei servizi pubblici al mercato” (alcuni Paesi Scandinavi) e la “parziale accettazione del modello europeo” (Francia e Germania) dove prevalgono le imprese pubbliche o miste in posizione di esclusiva.

1.2 Le norme vigenti

1.2.1 I servizi strumentali: l’art. 13 della Legge 248/2006

L’art. 13 della Legge 248/2006 è rubricato “*Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza*”. La finalità della norma è tutelare la concorrenza, evitando che il mercato possa essere alterato dall’intrusione di soggetti in posizione privilegiata in virtù dello speciale legame con gli enti locali soci. L’esigenza di impedire che i soggetti tramite i quali la P.A. autoproduce beni e servizi (società “fuori mercato”) possano operare nel mercato e competere con i soggetti privati giustifica i restrittivi limiti operativi introdotti dal legislatore statale in termini sia di prestazioni sia di partecipazioni¹¹ (art. 13 commi 1-4).

Il testo è chiaro nell’indicare i soggetti esclusi dall’ambito di applicazione della norma: le società costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche locali o regionali che forniscono servizi pubblici locali. Ai sensi dell’art. 112 del D.Lgs. 267/2000 sono servizi pubblici locali “*i servizi pubblici che abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte*

a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”. In altre parole, devono intendersi escluse – in quanto esercenti un servizio pubblico locale – tutte le società a parziale o integrale capitale pubblico che forniscono servizi che soddisfano in via immediata bisogni collettivi, in cui il destinatario finale è da un lato l’utente, dall’altro la collettività.

Il riferimento alle società costituite “*per la produzione di beni e servizi strumentali all’attività di tali enti, nonché nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza*” riguarda quindi tutte le aziende che si pongono in un rapporto biunivoco con l’Amministrazione di riferimento: queste ultime le hanno costituite o le partecipano appositamente affinché producano, in loro favore e sulla base di affidamenti a ciò diretti, beni o servizi diretti a garantire il funzionamento dell’organizzazione pubblica (c.d. appalti *in house*). In una simile prospettiva la norma, piuttosto che impedire – come da alcuni sostenuto¹² – l’azione extra-territoriale delle società *in house* deputate alla gestione dei servizi Spl¹³, pone esclusivamente una questione in merito al destinatario delle prestazioni.

¹¹ Il D.L. Bersani dispone che le società strumentali: operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti; non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara; non partecipino ad altre società o enti; cessino entro 30 mesi (termine prorogato dal D.L. 97/2008) dall’entrata in vigore della legge le attività non consentite tramite cessione o scorporo, pena la nullità dei contratti stipulati.

¹² Guzzo: *Servizi pubblici locali, Costituzione e giurisprudenza comunitaria, alcune riflessioni all’indomani della Riforma Bersani*, www.lexitalia.it n. 718 del 2006.

¹³ Non sono mancati ricorsi alla Corte Costituzionale avverso il Decreto Bersani, fondati sul fatto che l’art. 13, restringendo la capacità contrattuale delle società strumentali partecipate dalla Regione o dagli Enti locali, violerebbe l’autonomia amministrativa e finanziaria delle Regioni (art. 117 comma 4 Cost.) e limiterebbe fortemente la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). La Corte Costituzionale (Sent. 1° agosto 2008 n. 326) si è recentemente espressa sul punto chiarendo che “*le disposizioni impugnate dell’art. 13 D.L. Bersani mirano a separare attività amministrativa in forma privatistica ed attività di impresa di enti pubblici per evitare che un soggetto, che svolge attività amministrativa, eserciti allo stesso tempo attività d’impresa, beneficiando dei privilegi dei quali esso può godere in quanto pubblica amministrazione. Non è negata né limitata la libertà di iniziativa economica degli enti territoriali, ma è imposto loro di esercitarla distintamente dalle proprie funzioni amministrative, rimediando a una frequente commistione che il legislatore statale ha reputato distorsiva della concorrenza*”.

1.2.2 I servizi di interesse generale: l'art. 3 commi 27-29 della L. 244/2007

L'esigenza di restringere il campo di azione delle società controllate o partecipate da enti pubblici informa anche lo spirito della Legge Finanziaria 2008 (art. 3 commi 27-29). Le novità, rispetto all'art. 13 del D.L. Bersani¹⁴, investono il profilo sia soggettivo che oggettivo. Sul piano soggettivo, destinatari della norma non sono più soltanto le amministrazioni regionali e locali, ma tutte le amministrazioni dello Stato¹⁵, ivi incluse quelle che direttamente o indirettamente gestiscono Spl. Sul piano oggettivo, l'eccezione al divieto di assumere nuove partecipazioni o mantenere quelle possedute¹⁶ assume una portata più ampia: concerne non soltanto i Spl, ma tutte le società che producono beni o servizi "strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali". Si introduce così un'eccezione "funzionale": il rispetto dei fini istituzionali propri dell'Ente pubblico costituisce primo limite alla costituzione o partecipazione a società per la produzione di beni o servizi.

Altra eccezione concerne la "costituzione e l'assunzione di partecipazioni in società che producono servizi di interesse generale, purché nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza", dove per "livello di competenza" è da intendersi non solo l'ambito territoriale¹⁷ in cui opera l'Ente, ma anche le competenze istituzionali in cui rientra la fornitura di un servizio di interesse generale, sia esso a rilevanza economica o non economica.

Sul piano interpretativo, la nozione di "servizio di interesse generale" richiama la disciplina comunitaria. Come è noto, ai sensi dell'art. 86 comma 2 del Trattato CE, devono essere sottoposte alle regole della concorrenza le imprese che gestiscono i servizi di interesse economico generale nei limiti in cui ciò non osti "all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata". Dunque, anche i Spl di rilievo economico, come definiti da ciascun Stato membro, vanno assoggettati al regime della concorrenza, con tutto quanto ne consegue¹⁸. Poiché però, come è ovvio, l'art. 86 non ha trovato diretta applicazione ai Spl, la norma e la sua interpretazione possono essere richiamati solo a fini ricognitivi e per fornire un fondamento a eventuali interpretazioni pro-concorrenziali della disciplina nazionale.

1.2.3 I servizi pubblici locali e la rilevanza economica: l'art. 23-bis della L. 133/2008

Con l'art.23-bis della L. 133/2008¹⁹ il legislatore è intervenuto nuovamente sul tema, questa volta applicando il regime di libera concorrenza²⁰ anche nel settore dei servizi pubblici locali. Finalità della norma è infatti quella di "favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza"²¹. Senza entrare nel merito dei nodi più problematici della riforma²², è interessante soffermarsi sull'ambito oggettivo di applicazione della norma: l'art.23-bis si estende a tutti i "servizi pubblici locali di rilevanza economica". La questione è significativa in quanto non esiste, ad

¹⁴ L'art. 13 del Decreto Bersani non viene né modificato né abrogato espressamente dall'art. 3 in questione.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 1 comma 2 del D.Lgs. 165/2001 sono comprese le scuole, le amministrazioni anche a ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, i loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di Commercio industria e artigianato e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

¹⁶ Le società e le partecipazioni che non rispettano i requisiti della Legge Finanziaria devono essere cedute entro il 31 dicembre 2010 (termine così prorogato dall'art. 71 della L. 69/2009). Va sottolineato che il termine ultimo del periodo transitorio per l'avvio delle procedure di dismissione delle partecipazioni incompatibili era già stato prorogato al mese di giugno 2009 dal D.L. 97/2008. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzate dall'organo competente con una delibera motivata che specifichi il carattere strumentale al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Non sono tuttavia previste conseguenze in caso di inottemperanza (per le Amministrazioni dello Stato la L. 69/2009 ha altresì stabilito che l'autorizzazione è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze). La L. 69/2009 stabilisce inoltre che l'obbligo di dismissione delle partecipazioni incompatibili non si applica né alle partecipazioni societarie indirette né alle società quotate in mercati regolamentati.

¹⁷ Secondo il principio di sussidiarietà "verticale" di cui all'art. 114 Cost.

¹⁸ Il riferimento è ai principi della libertà di stabilimento delle imprese che operano nel settore, della parità di condizioni economiche e del divieto di aiuti pubblici che alterino il libero mercato.

¹⁹ Recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

²⁰ Si introduce il ricorso alla gara quale modalità "ordinaria" ai fini dell'affidamento della gestione dei Spl.

²¹ L'art. 23-bis richiama quale base giuridica l'art. 117 comma 2 lett. e) Cost. che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato "la tutela della concorrenza".

²² A titolo esemplificativo; i presupposti specifici e la motivazione della scelta del modello derogatorio dell'affidamento *in house*; i regimi transitori e le salvaguardie previste; il ruolo dei regolamenti attuativi ed il problema dell'armonizzazione con le principali normative di settore.

oggi, una nozione univoca e definitiva di Spl: né la nozione di “servizio pubblico”²³, né il suo carattere “locale” consentono una definizione univoca²⁴. In tema di “rilevanza economica” del servizio, la giurisprudenza ha posto l’accento sull’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza e sui suoi caratteri di redditività²⁵, di modo che “*deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesca in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione; può invece considerarsi privo di rilevanza quello che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza*”²⁶. In altri termini, laddove il settore di attività sia economicamente competitivo e la libertà di iniziativa economica appaia in grado di conseguire anche gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina del settore, al servizio dovrà riconoscersi rilevanza economica, ai sensi dell’art. 113 del D.Lgs. 267/2000. In via residuale, il servizio potrà invece qualificarsi come privo di rilevanza economica laddove non sia possibile riscontrare i caratteri che connotano l’altra categoria. È in questo senso significativo un recente parere della sezione regionale Lombardia della Corte di conti, che chiarisce come “*non sia possibile individuare a priori, in maniera definita e statica, una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica, che va invece effettuata di volta in volta con riferi-*

mento al singolo servizio da espletare da parte dell’ente stesso, avendo riguardo all’impatto che il servizio può avere sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento e ai suoi caratteri di redditività/autosufficienza economica”²⁷.

1.2.4 Il D.L. 135/2009 e il possibile impatto sulle società del Gruppo Comune di Roma

Il 25 settembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha approvato il D.L. n. 135²⁸ recante disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi comunitari. L’art. 15 del decreto introduce alcune modifiche alle modalità di affidamento e gestione dei Spl già disciplinate dall’art. 23-bis della L. 133/2008. Si attende evidentemente la conversione del decreto-legge per un esame compiuto²⁹.

Oltre al settore della distribuzione di gas naturale (già escluso in base alla normativa vigente)³⁰, la nuova disciplina esclude dall’applicazione della riforma il servizio di distribuzione di energia elettrica³¹ e il servizio di trasporto ferroviario regionale³². Quanto alle modalità ordinarie di affidamento, il decreto introduce nuovamente l’affidamento dei Spl a società mista pubblica privata, purché vengano rispettate due condizioni: (i) la selezione del socio privato avvenga mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano per oggetto la qualità di socio e l’attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio (c.d. “gara a doppio oggetto”); (ii) al socio privato sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40%. L’ipotesi eccezionale di affida-

²³ La dicotomia tra tesi soggettiva (è servizio pubblico quello che viene erogato da un soggetto che può definirsi pubblico) e tesi oggettiva (è pubblico il servizio che ha per oggetto il perseguimento di un interesse pubblico e/o la produzione di beni pubblici) è risultata inidonea a configurare la reale consistenza del servizio pubblico locale in tutte le sue articolazioni e possibili contenuti (in tal senso E. Bonelli, *Amministrazione Governance e Servizi pubblici locali*, Torino, 2008, pag. 148).

²⁴ La dimensione locale sembrerebbe confermata dall’evoluzione che ha caratterizzato il perimetro di gestione (comunale, provinciale e regionale) delle imprese pubbliche sul territorio nazionale.

²⁵ TAR Sardegna 2 agosto 2005 n. 1729; CdS, sez. V, sentenza del 30 agosto 2006 n. 5072.

²⁶ L’esplicitazione dei criteri discretivi tra le due tipologie di SPL è contenuta anche nel Libro Verde sui servizi di interesse generale del 21 maggio 2003 n. 270, al cui paragrafo 44 si legge: “*Per quanto riguarda la distinzione tra servizi di natura economica e servizi di natura non economica, ogni attività che implica l’offerta di beni e servizi su un dato mercato è un’attività economica. Pertanto, i servizi economici e non economici possono coesistere all’interno dello stesso settore e talora possono essere forniti dallo stesso organismo. Inoltre, se da un lato può non esserci mercato per la fornitura alla popolazione di particolari servizi, dall’altro potrebbe esserci un mercato a monte in cui le imprese contrattano con le autorità pubbliche la fornitura di questi servizi. Per questi mercati a monte valgono le regole del mercato interno, della concorrenza e degli aiuti di Stato ...*”.

²⁷ Corte dei Conti Lombardia, n. 195/2009/Par, 11 maggio 2009.

²⁸ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 223 del 25 settembre 2009.

²⁹ Lo scorso agosto è stata costituita la Commissione per la razionalizzazione e valorizzazione delle società del Gruppo Comune di Roma, presieduta dall’Assessore al Bilancio, Maurizio Leo. Ne fanno parte Giorgio Benvenuto, Paolo Bertoli, Stefano Granati e Massimo Tezzon. Sarà coordinata da Antonino Turicchi, direttore esecutivo del Comune di Roma. Durerà in carica un anno e opererà a titolo gratuito. La Commissione dovrà elaborare proposte per la ridefinizione del sistema di governo delle società del cosiddetto Gruppo Comune di Roma, cioè delle società di cui l’Amministrazione capitolina detiene il controllo azionario diretto o indiretto.

³⁰ L’art. 30 comma 26 della L. 99/2009 recante “*Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*” ha escluso dall’ambito di applicazione dell’art. 23-bis il settore della distribuzione di gas naturale.

³¹ Disciplinato dal D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 e dalla Legge 23 agosto 2004, n. 239.

³² Disciplinato dal D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422.

mento *in house* è sottoposta a stringenti requisiti che devono essere verificati dall'AGCM (viene invece eliminato il riferimento anche all'autorità di regolazione del settore, ove costituita) sulla base di un parere di natura preventiva da esprimersi entro 60 giorni (vale il silenzio-assenso). Il decreto legge attribuisce inoltre all'AGCM il compito di individuare con propria delibera le soglie *de minimis* oltre le quali l'affidamento dei Spl assume rilevanza ai fini dell'espressione del parere.

Il decreto legge precisa inoltre il regime transitorio per gli affidamenti non conformi alla nuova disciplina di adeguamento al diritto comunitario. In particolare, prevede che al termine del 31 dicembre 2011 cessino: (i) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell'*in house*; (ii) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara che non abbia avuto ad oggetto anche l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio.

Proseguono invece fino alla scadenza prevista nel contratto di servizio: (i) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la selezione del socio privato sia avvenuta mediante gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi; (ii) gli affidamenti diretti esistenti alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data (comprese le società da esse controllate ai sensi dell'art. 2356 c.c.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente, fino a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2012, mediante procedure a evidenza pubblica ovvero forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali; in caso contrario, gli affidamenti cessano alla data del 31 dicembre 2012. Tutte le altre gestioni affidate senza gara cessano automaticamente alla data del 31 dicembre 2010.

Ulteriori interventi riguardano il divieto per i soggetti titolari di affidamenti diretti (con esclusione delle società quotate in mercati regolamentati) di acquisire la gestione di servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi e di partecipare alle gare per l'affidamento, nonché l'assoggettabilità dei soggetti affidatari *in house* dei Spl al patto interno di stabilità.

Ancora una volta, tuttavia, restano indefiniti alcuni concetti e criteri fondamentali per un'efficace appli-

cazione della riforma, come gli stessi concetti di "servizio di rilevanza economica" e di "interesse generale" (nel senso comunitario ma anche come derivante dai principi costituzionali italiani), né quali debbano essere i "fallimenti di mercato" da assumere come rilevanti o come possa essere assicurata la concorrenzialità e contendibilità di mercati in molti casi caratterizzati da forme di tipo monopolistico o oligopolistico.

Quanto all'impatto concreto della riforma (ancora in discussione) sulle società del Gruppo Comune di Roma, possono farsi le seguenti considerazioni.

- 1) L'esclusione dal processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario regionale esonera dall'obbligo di gara Met.Ro., società per azioni controllata al 95% dal Comune di Roma, con riferimento alla gestione di tre ferrovie regionali (ex concesse)³³.
- 2) Prima della pubblicazione del decreto legge era necessaria una profonda riorganizzazione per gli affidamenti diretti di cui hanno beneficiato le società pubbliche quotate in borsa. In particolare Acea, società per azioni quotata in borsa dal 1999 e con una quota di partecipazione pubblica superiore al 50%³⁴, avrebbe dovuto attivarsi per collocare sul mercato entro il 31 dicembre 2012 almeno il 20% del capitale, pena cessazione degli affidamenti in essere. Con il decreto la disciplina non si applica più all'energia elettrica. Ne consegue che – in assenza di modifiche sul punto in sede di conversione del decreto legge – l'art. 23-bis non si applicherà, sul punto, ad Acea.
- 3) Resta ferma la possibilità per le società quotate in mercati regolamentati di gestire servizi in ambiti territoriali diversi nonché di svolgere attività per altri enti pubblici o privati e di partecipare alle gare per il loro affidamento. Ciò consente ad Acea di continuare a partecipare a gare e operare in bacini territoriali diversi da quello romano.
- 4) L'inserimento della c.d. "gara a doppio oggetto" tra le modalità ordinarie di affidamento dei Spl rende legittime fino alla scadenza prevista nel contratto di servizio le gestioni conferite a società miste in cui il socio privato, scelto con gara, abbia una partecipazione azionaria non inferiore al 40%. La norma si applicherebbe ad esempio a A.P.I.C.E.³⁵, partecipata al 50% da socio privato (Pirelli Ambiente S.p.a.) e al 50% da Acea; a SI(E)NERGIA³⁶ partecipata al 49,7% da socio privato (Crea

³³ Roma-Lido, Roma-Giardinetti e Roma-Viterbo.

³⁴ Il Comune di Roma possiede il 51% del capitale sociale.

³⁵ A.P.I.C.E. costruisce impianti di produzione di fonti energetiche rinnovabili da rifiuti.

³⁶ SI(E)NERGIA fornisce servizi di distribuzione e vendita di gas metano, servizi di gestione della pubblica illuminazione, servizi energetici di tipo integrato, servizi di progettazione e costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (fotovoltaico cogenerazione), servizi di gestione calore.

S.p.a.³⁷ e Gesenu S.p.a.) e al 50,3% da socio pubblico (25 comuni umbri); a Ecogena nata dalla *partnership* tra Acea (51%) e Astrim³⁸ (49%), o ancora alla Fondazione Bioparco³⁹, il cui azionariato è costituito oltre che dal Comune di Roma (51%) anche da Costa Edutainment (39%) e dalla Cecchi Gori Holding S.r.l. (10%).

Con specifico riferimento al settore della cultura, meritano attenzione le osservazioni dell'AGCM sull'affidamento delle attività culturali e in particolare dei servizi aggiuntivi non strettamente funzionali alla gestione del servizio pubblico. Importanti ripercussioni potrebbero riguardare Zètema, società partecipata al 100% dal Comune di Roma che esercita, tra le altre, attività che non rientrano nei livelli di competenza dell'Amministrazione ma che contribuiscono in maniera rilevante alla valorizzazione economica del bene culturale (si pensi alle attività di *bookshop*, di

organizzazione e promozione di eventi, di mostre, di spettacoli culturali, di *merchandising*). In questi casi, una gestione imprenditoriale dei servizi ha ragion d'essere solo in caso di affidamento tramite procedure competitive⁴⁰.

Se questo principio generale trova sicuramente applicazione guardando alle concrete modalità con cui i servizi aggiuntivi sono attualmente offerti, potrebbe essere diverso nell'ipotesi in cui tali servizi assumessero anch'essi un ruolo culturale. Si pensi ad esempio al caso in cui il *bookshop* o un punto di ristoro di un museo non fossero considerati semplicemente come attività di tipo imprenditoriale orientate al profitto (sia pure nel quadro di un sistema di regole e standard di servizio), ma fossero invece parte integrante del servizio museale in cui si inseriscono (delle politiche culturali, nel caso del *bookshop*, o della *visitor fatigue*, nel caso dei servizi di ristoro).

1.3 Regolazione e *governance* nel Comune di Roma

Il quadro di regolazione e *governance* nel Comune di Roma non ha visto nel corso dell'ultimo anno sostanziali modifiche e innovazioni, nonostante alcune importanti cambiamenti intervenuti in materia di tutela dei diritti degli utenti e consumatori. Nelle pagine che seguono ci si concentrerà su una sintetica ricostruzione del quadro dei Contratti e delle Carte dei servizi, sulle novità legislative introdotte in materia di tutela dei diritti degli utenti dei Spl, sulle attività di monitoraggio e controllo svolte dai Comitati paritetici di vigilanza, seguite infine da alcune proposte dell'Agenzia in merito al nuovo ruolo che la stessa dovrebbe assumere nel nuovo assetto di *governance* locale.

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

In tema di modalità di gestione dei servizi pubblici

locali, disciplinate in via generale dall'art. 36 dello Statuto del Comune di Roma⁴¹, la DCC 20/2007 ha chiaramente individuato con quali forme e modalità debba essere esercitata l'attività di indirizzo, di programmazione, di vigilanza e di controllo da parte del Consiglio comunale, nonché i contenuti minimi dei Contratti di servizio che la Giunta comunale è chiamata a stipulare per la disciplina dei rapporti tra Comune e gestore.

Vengono qui riepilogate – per ciascuna azienda partecipata dal Comune di Roma e per ciascun servizio pubblico erogato – la natura e *governance* della società, le linee guida attualmente vigenti, i Contratti di servizio con eventuali proroghe intervenute, nonché l'emissione o meno di una Carta dei servizi. Diversamente da quanto proposto nella precedente edizione della Relazione annuale, sono stati in questa sede considerati esclusivamente i servizi chiaramente definibili come "pubblici locali",

³⁷ Società del gruppo Acea.

³⁸ Società che opera nel settore del *facility & property management* fornendo servizi multitecnologici integrati a clienti pubblici e privati.

³⁹ La Fondazione svolge attività scientifica e didattico-culturale finalizzata all'educazione, conservazione delle specie animali in pericolo di estinzione e alla realizzazione di progetti di ricerca. Trattasi di servizi "meritevoli" che non rientrano a stretto titolo tra i Spl ma sono ad essi funzionali, in quanto rendono possibile un'attività che i privati da soli non eserciterebbero o che avrebbe comunque esternalità rilevanti (si pensi alla funzione anche educativa svolta dal Bioparco).

⁴⁰ Sul problema della fornitura dei servizi aggiuntivi per musei si è espressa di recente l'AGCM (AS569 in Bollettino n. 32 del 31 agosto 2009) sottolineando la necessità di "scongiorare che si creino situazioni di monopolio o di ingiustificato vantaggio competitivo a favore di imprese che, grazie alla proprietà pubblica delle stesse, potrebbero essere avvantaggiate nell'assegnazione dei servizi aggiuntivi in musei e siti anch'essi di proprietà pubblica". In tal senso, l'Autorità osserva che "dal punto di vista concorrenziale l'affidamento dei servizi aggiuntivi deve essere limitato nel tempo, non può essere tacitamente rinnovato, né prorogato, dovendo invece avere una durata proporzionale agli investimenti effettuati dal gestore per la valorizzazione del bene".

⁴¹ DCC 122/2000.

che rientrano nel campo di applicazione della DCC 20/2007 e per i quali è prevista l'esistenza di un Contratto di Servizio tra l'Amministrazione comunale e le aziende erogatrici (Tav. 1.1).

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

Azienda e Contratto di servizio	Natura della società (a)	In house	Linee guida	Contratto di servizio vigente		Carta dei servizi		
			DCC	DGC	Scadenza	Prevista da CDS	Rinnovo	Emisione
Acea s.p.a.	(3)							
Illuminazione pubblica				3/2007	31-mag-15	NO		NO
Servizio idrico integrato				DCC 6/2004 (b)	31-dic-33	SI	Periodico	2002
Illuminazione votiva nei cimiteri				Del. Governato- rato 2264/1943	fino a revoca	NO		NO
Ama s.p.a.	(1)	•						
Igiene urbana			Dec.GC	33/2004	31-dic-05(c)	SI	Annuale	2004
Convenzione Ta.Ri.			24/2003	196/2009	31-dic-09	SI	Non previsto	2004
Servizi funebri e cimiteriali			42/2006	74/2007 (d)	31-mag-13	SI	Non previsto	2004
Atac s.p.a.	(1)	•						
Tpl			127/2004	477/2005	31-dic-11	SI	Annuale	2009
Mobilità privata			127/2004	81/2007 (e)	31-dic-11	SI	Biennale	2008
Car sharing				440/2008	31-dic-13	NO		NO
Bike sharing				112/2009	31-dic-10	NO		NO
Azienda Speciale Farmacap	(4)							
Farmacie comunali				453/2000	5 anni	SI	Non previsto	NO
Servizi educativi prima infanzia				Convenz. Dip.V		n.a.		NO
Servizi prevenz. socio-sanitaria				Convenz. Dip.V		n.a.		NO
Azienda Speciale Palaexpo	(4)							
Palazzo Esposizioni			273/2007	393/2008	31-dic-09	SI	Non previsto	2008
Fondazione Bioparco	(5)							
Gestione Bioparco				265/2003 (f)	31-dic-07	SI (f)	Non previsto	NO
Fondazione Musica per Roma	(5)							
Parco della Musica			273/2007	392/2008	31-dic-09	NO		2007
Met.Ro. s.p.a.	(2)	•						
Tpl metropolitane			127/2004	474/2005	31-dic-11	SI	Annuale	(g)
Trambus s.p.a.	(1)	•						
Tpl di superficie			127/2004	475/2005	31-dic-11	SI	Annuale	(g)
Trasporto riservato scolastico			127/2004	198/2007	30-giu-10	NO		NO
Zètema Progetto Cultura s.r.l.	(1)	•						
Settore cultura e turismo			273/2007	10/2008 (h)	31-dic-11	SI	Biennale	2008 (i)

(a) La legenda dei numeri è la seguente:

- (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 per azioni quotate alla Borsa Valori;
- (4) aziende speciali e istituzioni del Comune di Roma;
- (5) fondazioni e mutue.

(b) Convenzione di gestione tra AATO2 e Acea ATO2 s.p.a., di approvazione della Deliberazione n. 1/02 della Conferenza dei Sindaci.

(c) Prorogato al 31-dic-09 con DGC 197/09.

(d) Modificato con DGC-CS 61/08.

(e) Integrato dall'addendum per taxi ed NCC con DGC 564/07.

(f) Con la trasformazione in fondazione, il vecchio contratto è decaduto ma il nuovo non è stato mai emesso.

(g) Dal 2004 la carta dei servizi del Tpl è redatta da Atac.

(h) Integrato dall'addendum per l'Informagiovani con DGC 172/09 (scadenza 31-dic-09).

(i) Emesse 3 carte dei servizi: informazione turistica, musei civici e gestione integrata degli spazi culturali.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati del Comune di Roma e delle Aziende

Non sono stati quindi considerati una serie di servizi erogati da aziende che pure rientrano nell'ambito del c.d. Gruppo Comune di Roma e sui quali – soprattutto – appare necessario un maggiore approfondimento finalizzato a identificare con precisione la natura, l'applicabilità della DCC 20/2007, nonché la misura in cui debbano rientrare nel campo di osservazione dell'Agenzia. Ci si riferisce in particolare:

- alle aziende partecipate dal Comune di Roma la cui natura dei rapporti contrattuali sembra più chiaramente riconducibile alla erogazione di servizi strumentali all'Amministrazione (es. Risorse per Roma – RpR S.p.a., Roma Metropolitane S.r.l., SAR S.r.l. e Gemma S.p.a.);
- alle aziende per le quali sussiste incertezza circa l'esatta natura delle prestazioni o che presentano una natura mista (es. Roma Multiservizi S.p.a.⁴² e Roma Entrate S.p.a.⁴³);
- alle aziende che non erogano servizi al pubblico ma alle imprese locali (es. Centro Agroalimentare Romano S.c.p.a., Centro Ingrosso Fiori S.p.a., Eur S.p.a., Fiera di Roma S.p.a. e Altaroma S.p.a.);
- alle aziende che operano di fatto sul mercato (es. Centrale del Latte S.p.a. e Mutua Assicurazioni di Roma).

Inoltre non sono stati considerati i Spl erogati direttamente dall'Amministrazione, sia in economia (es. asili nido comunali), sia tramite Agenzie o Istituzioni (es. biblioteche comunali), sia con atto di concessione (es. servizio di trasporto pubblico non di linea con taxi ed NCC), sia, infine, con accreditamento o convenzione (es. servizi di assistenza domiciliare e asili nido privati o aziendali).

Tuttavia, anche limitando l'attenzione alle sole

aziende considerate nella Tav. 1.1, le uniche linee guida approvate secondo i requisiti stabiliti dalla DCC 20/2007 sono quelle relative al provvedimento di indirizzo nel settore cultura (DCC 273/2007) per Zètema Progetto Cultura S.r.l. (di seguito, Zètema), Azienda Speciale Palaexpo (di seguito, Palaexpo) e Fondazione Musica per Roma (di seguito, MpR), cui è seguito un Contratto di servizio con Zètema (DGC 10/2008) valevole fino al 31 dicembre 2011, seguito successivamente dai contratti con MpR (DGC 392/2008) e con Palaexpo (DGC 393/2008), entrambi in scadenza il 31 dicembre 2009.

Proprio su questi ultimi due Contratti di servizio l'Agenzia ha formulato al Consiglio comunale, al Sindaco e alla Giunta comunale, attraverso un apposito atto di segnalazione⁴⁴, una serie di osservazioni e proposte in merito alla procedura di approvazione degli stessi, allo loro durata e alla assoggettabilità degli stessi al parere dell'Antitrust previsto dall'art.23-bis della L. 133/2008. Analoghe problematiche, ad avviso dell'Agenzia, riguarderebbero anche il servizio di *bike sharing*, sia pure mitigate dal carattere sperimentale dell'affidamento ad Atac.

Rimanendo alle linee guida, l'unico provvedimento attualmente all'esame del Consiglio Comunale è quello relativo agli "Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana tra Amministrazione Comunale e Ama S.p.a."⁴⁵, propedeutico alla successiva approvazione in Giunta Comunale del nuovo Contratto di servizio⁴⁶; su tale proposta l'Agenzia, ai sensi della DCC 20/2007, ha formulato il suo parere obbligato-

⁴² La società Roma Multiservizi, a prevalente capitale pubblico locale, era affidataria diretta (DGC 1044/2004) di una pluralità di attività (servizi di pulizia e manutenzione verde scolastico; pulizia e manutenzione e presidio aree litorale; assistenza alunni trasporto scolastico; assistenza, sorveglianza e custodia asili nido e infanzia; manutenzione aree verde urbane e piste ciclabili) definite dall'Amministrazione stessa, nel loro complesso, come servizi pubblici locali. Alla scadenza del contratto, essendo venuti meno i presupposti giuridici per l'affidamento diretto dei suddetti servizi alla Roma Multiservizi in quanto la società non operava più in via esclusiva per il Comune di Roma, sono state esperite due distinte gare di appalto pubblico di servizi (ribaltando, quindi, la precedente impostazione) a cura del Dipartimento I (*global service* nei nidi, nelle scuole dell'infanzia, nei servizi sperimentali e nelle scuole d'arte e dei mestieri del Comune di Roma) nella forma di una procedura ristretta con offerta economicamente più vantaggiosa vinta da Roma Multiservizi stessa, e del Dipartimento X (D.D. n.1297/2007: manutenzione e pulizia aree verdi, aree balneari e piste ciclabili.), affidati ancora a Roma Multiservizi fino al 31/12/2009 in regime di proroga mediante successive determinazioni dirigenziali, a causa dell'annullamento della gara con sentenza del TAR Lazio n. 3966/2008.

⁴³ La società Roma Entrate ha un Contratto di servizio con l'Amministrazione (DGC 408/2007 con scadenza 31/12/2009, integrato con DGC 630/2007) che riguarda l'erogazione di servizi di supporto alla gestione delle entrate e dei tributi locali. Tale contratto prevede una forte componente di attività rivolte al pubblico, tanto che nel 2009 è stata emessa una Carta dei servizi.

⁴⁴ Per maggiori dettagli, si rimanda alla lettura della pubblicazione "SG 01/09 - Segnalazione dell'Agenzia sui Contratti di servizio 2008 stipulati dal Comune di Roma con Fondazione Musica per Roma e Azienda Speciale Palaexpo – febbraio 2009", disponibile sul sito web dell'Agenzia.

⁴⁵ Proposta n. 84/2009 – Decisione Giunta Comunale n. 44 del 4 giugno 2009.

⁴⁶ L'attuale Contratto di servizio, approvato con DGC 33/2004, era valido per il triennio 2003-2005: con una lunga serie di provvedimenti successivi (da ultimo, la DGC 197/09) ne è stata prorogata la vigenza fino al 31 dicembre 2009.

rio e non vincolante⁴⁷.

Su tutti i restanti servizi non risulta in fase di redazione alcuna linea guida, sia perché i relativi Contratti non sono ancora in scadenza (Trambus: trasporto riservato scolastico; Ama: servizi funebri e cimiteriali; Acea: illuminazione pubblica), sia perché il settore è in fase di profondo riassetto societario (Atac, Met.Ro., Trambus: trasporto pubblico locale), sia perché, come si dirà più avanti, l'Amministrazione ha adottato altre forme contrattuali. Per quanto riguarda i Contratti di servizio, le principali criticità riguardano l'Azienda Speciale Farmacap (di seguito, Farmacap) e la Fondazione Bioparco (di seguito, Bioparco), mentre un accenno a margine merita Atac S.p.a. (*car sharing* e *bike sharing*).

Già in sede di presentazione del *Monitoraggio della qualità erogata nella farmacie Farmacap del Comune di Roma* del giugno 2008, l'Agenzia aveva osservato come l'Azienda operasse ormai da anni con un Contratto di servizio scaduto e senza aver mai pubblicato la sua Carta dei servizi. Anche la Giunta comunale, nel non approvare il bilancio di esercizio 2007 di Farmacap, dava mandato agli Uffici competenti, unitamente all'Azienda, di *“presentare sollecitamente all'approvazione della Giunta Comunale un nuovo Contratto di servizio, di durata triennale, finalizzato alla regolazione dei servizi resi dall'Azienda”*⁴⁸. Secondo le informazioni in possesso dell'Agenzia, sembrerebbe che ad oggi il servizio di gestione della farmacie comunali sia ancora privo di qualsivoglia atto negoziale, mentre la gestione dei servizi educativi prima infanzia e la gestione dei servizi di prevenzione socio-sanitaria sembrerebbero essere disciplinati da un atto convenzionale stipulato direttamente dal Dipartimento V.

Per quanto riguarda la gestione del Bioparco (avente natura di servizio pubblico stante l'utilità sociale e scientifica del complesso), all'atto della trasformazione della Società per azioni in Fondazione venne stipulato il contratto di comodato gratuito dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso del Bioparco;

inoltre, il contratto parasociale tra Comune di Roma e Costa Edutainment S.p.a. venne risolto automaticamente con la trasformazione della Società in Fondazione così come il Contratto di servizio tra Comune di Roma e Bioparco S.p.a. A tal proposito, l'Agenzia aveva osservato⁴⁹ come la risoluzione dei contratti parasociali e del contratto di servizio rappresentasse un elemento debole nei rapporti tra Comune di Roma e Fondazione Bioparco, tanto che in altra situazione (Fondazione Musica per Roma) i rapporti di servizio pubblico vengono appunto regolati da un Contratto di servizio.

Passando ai rapporti tra Amministrazione e gestore regolati da forme contrattuali diverse dal Contratto di servizio, un appunto va fatto ai servizi di *car sharing* e *bike sharing* recentemente affidati *in house* ad Atac. Sul primo affidamento l'Agenzia ha osservato⁵⁰ come fosse stata solo parzialmente seguita la procedura di approvazione prevista dalla DCC 20/2007, ed inoltre come lo strumento della Convenzione non disciplinasse minimamente in rapporti tra Atac e gli utenti del servizio. Come si dirà più avanti (Par. 2.3.2) l'AGCM, chiamata ad esprimersi ai sensi dell'art. 23-bis della L. 133/2008, si è poi espressa negativamente sul mancato ricorso al mercato da parte dell'Amministrazione.

Passando infine alle Carte dei servizi, numerosi Contratti ne prevedono la pubblicazione e revisione periodica (fanno eccezione *car sharing*, *bike sharing*, trasporto riservato scolastico, illuminazione pubblica, Parco della Musica, gestione entrate). Nonostante tale previsione, in alcuni casi (Farmacap: farmacie comunali; 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; Acea ATO2: servizio idrico integrato) sono state emesse prima dell'anno 2005 e mai revisionate. Una menzione a parte merita la Fondazione Musica per Roma in quanto, pur non sussistendo alcun obbligo da Contratto di servizio per la stesura di una Carta dei servizi, ha comunque provveduto alla sua emissione.

⁴⁷ Per maggiori dettagli, si rimanda alla lettura della pubblicazione “Parere sulla proposta n. 84/2009 – Decisione Giunta Comunale n. 44 del 04/06/2009 - Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di Servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana tra Amministrazione Comunale e AMA S.p.a. – giugno 2009”, disponibile sul sito web dell'Agenzia.

⁴⁸ DGC n. 275 dell'11 settembre 2008.

⁴⁹ Per maggiori dettagli, si rimanda alla lettura della pubblicazione “La Fondazione Bioparco del Comune di Roma – Obiettivi conseguiti e andamento di gestione sugli ultimi dati di bilancio - febbraio 2008”, disponibile sul sito web dell'Agenzia.

⁵⁰ Per maggiori dettagli, si rimanda alla lettura della pubblicazione “SG02/09 – Segnalazione dell'Agenzia sull'affidamento del servizio Roma Car Sharing ad Atac – febbraio 2009”, disponibile sul sito web dell'Agenzia.

1.3.2 La tutela dei diritti degli utenti

La tutela dei diritti degli utenti dei servizi pubblici locali affonda le sue radici sin negli anni '90. Di seguito si riassumono le principali norme che sanciscono e promuovono tali diritti, prima della emanazione della Finanziaria 2008.

- **Diritto di accesso.** Si riconosce agli individui e alle associazioni portatrici di interessi il diritto di partecipare ai procedimenti amministrativi (L. 241/1990, artt. 9 e 10).
- **Qualità dei servizi pubblici e tutela degli utenti.** Le modalità di erogazione dei servizi pubblici devono promuovere il miglioramento della qualità e la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini-utenti. Inoltre, 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 (D.Lgs. 286/1999, art. 11).
- **Codice del consumo.** Si stabilisce che agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi (D.Lgs. 206/2005, art. 101, comma 3), al fine di rendere effettivo il diritto all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza (D.Lgs. 206/2005, art. 2, comma 2, lettera g).

A livello locale, il Comune di Roma ha regolamentato gli istituti di partecipazione popolare con la DCC 101/1994, disponendo poi nello Statuto (DCC 122/2000) che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti (art. 36 comma 4). Da ultimo la DCC 20/2007 (Linee guida sui Contratti di servizio) prevede che tra gli strumenti di controllo e verifica sul livello della qualità del servizio percepita dai cittadini utenti e nelle attività di controllo su inadempienze da parte dei soggetti gestori, venga prevista la possibilità di intervento da parte delle associazioni dei consumatori e utenti legalmente costituite.

1.3.3 La Finanziaria 2008

Con la Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, comma 461, lettere b, c, d, e, f) tutti questi principi sono stati, in qualche modo, coordinati e puntualizzati: al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni oggetto di Contratto di servizio, viene sancito l'obbligo per gli Enti locali, in sede di stipula e di revisione del Contratto stesso, di coinvolgere le associazioni di utenti e consumatori nelle

seguenti attività:

- **consultazione obbligatoria** delle associazioni dei consumatori (comma 461, lettera b) in sede di stipula del Contratto.
- **verifica periodica**, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato fissati nel Contratto di servizio rispetto alle esigenze dell'utenza cui il servizio stesso si rivolge, ferma restando la possibilità per ogni cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito (lettera c).
- **monitoraggio permanente** del rispetto dei parametri fissati nel Contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte della qualità dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell'Ente locale o dell'ambito territoriale ottimale (una volta operativo), con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino che può rivolgersi, allo scopo, sia all'ente locale, sia ai gestori dei servizi, sia alle associazioni dei consumatori (lettera d).
- istituzione di una **sessione annuale di verifica** del funzionamento dei servizi tra ente locale, gestori dei servizi e associazioni dei consumatori nella quale si dia conto dei reclami nonché delle proposte e osservazioni pervenute a ciascuno dei soggetti partecipanti da parte dei cittadini (lettera e).

La norma in oggetto prevede infine che le attività di cui alle lettere b), c) e d) siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel Contratto di servizio per l'intera durata del contratto stesso (lettera f).

1.3.4 Contratti di servizio e Comitati paritetici di vigilanza

Per quanto concerne il quadro regolatorio relativo alla stipula dei Contratti di servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici, restano ancora valide le linee guida di cui alla DCC 20/2007.

Con questa deliberazione il Consiglio Comunale ha inteso attribuire, ferme restando le attribuzioni proprie dei Dipartimenti competenti sulla base delle direttive degli Assessori preposti⁵¹, un ruolo centrale nella verifica e nel rispetto dei livelli di qualità dei servizi ai cosiddetti Comitati paritetici di vigilanza (di seguito, Comitati), demandando all'Agencia un ruolo di controllo di secondo livello.

Infatti sia la DCC 20/2007 (*“per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il*

⁵¹ Artt. 15 comma 3, 18 comma 1 e 25 comma 1 lett. p del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma.

contratto prevede l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all'Agenzia e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia⁵²), sia la DCC 212/2007 istitutiva dell'Agenzia stessa ("l'Agenzia, nell'ambito dei suoi poteri di accesso e di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, può acquisire e valutare le analisi effettuate dai Comitati paritetici di vigilanza previsti in ciascun contratto") prevedono di fatto una sostanziale riduzione delle attività di monitoraggio diretto da parte dell'Agenzia, nell'ottica di evitare una spesso inutile duplicazione delle attività e possibili conflitti tra diverse serie di dati.

L'Agenzia ha già effettuato un primo monitoraggio sulla composizione e modalità di funzionamento dei suddetti Comitati⁵², dal quale sono emerse numerose criticità e carenze in merito alla istituzione degli stessi ed alla predisposizione e diffusione di adeguata reportistica, con riferimento ai risultati qualitativi, quantitativi ed economico-gestionali conseguiti, espressi coerentemente con gli obiettivi prefissati contrattualmente. Il monitoraggio sulle attività dei Comitati è stato riproposto all'attenzione di tutti gli Assessori della nuova Giunta Comunale nell'ottobre 2008 e nuovamente a marzo 2009, ma alla data di chiusura della presente Relazione annuale, nonostante i numerosi solleciti, non è pervenuto salvo rare eccezioni, alcun elemento conoscitivo circa l'attività svolta dai Comitati stessi nel 2007 e 2008.

Ad oggi, pertanto, uno dei principali strumenti di controllo sull'erogazione del servizio e sull'esecuzione del Contratto risulterebbe totalmente inefficace; la Giunta, di conseguenza, è di fatto impossibilitata ad informare compiutamente il Consiglio Comunale ed i Municipi, in una apposita sezione del DPF, sull'andamento della gestione dei Contratti di servizio⁵³.

1.3.5 Proposta per un nuovo ruolo dell'Agenzia

A fronte del sostanziale fallimento dei Comitati e fermo restando che l'applicazione e il controllo dei Contratti di servizio sono assicurati dai Dipartimenti competenti sulla base delle direttive degli Assessori preposti ai diversi settori, nasce l'esigenza di modificare l'attuale si-

stema di controllo e monitoraggio della qualità previsto dalla DCC 20/2007 affidando ad un organismo terzo ed indipendente, quale l'Agenzia, una serie di funzioni e competenze comprendenti, tra l'altro, anche quelle precedentemente svolte dai Comitati.

Si ritiene in particolare che dovrebbero essere affidate all'Agenzia, a titolo esemplificativo⁵⁴, le attività di:

1. monitoraggio e controllo degli elementi del contratto di servizio che attengono al servizio erogato al pubblico;
2. verifica delle modalità di erogazione dei servizi e rilevazione periodica del grado di soddisfazione degli utenti;
3. indagine ed analisi finalizzate alla predisposizione di specifici indicatori di qualità per meglio descrivere la "qualità del servizio";
4. proposta al competente Dipartimento di comminare sanzioni e penalità in caso di inadempienza ed incentivi in caso di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento;
5. espressione, su iniziativa dell'Amministrazione comunale o dell'azienda erogatrice interessata, di un parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante l'esecuzione del contratto, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione.

L'affidamento ad un soggetto terzo delle funzioni appena descritte e la conseguente garanzia di ricevere idonea reportistica sulle singole linee di attività, permetterebbe di assicurare all'Amministrazione comunale un flusso informativo costante, omogeneo e sistematico sulla situazione generale dei Contratti di servizio stipulati dai diversi Dipartimenti, mettendo in condizione la Giunta di svolgere pienamente il suo ruolo di coordinamento gestionale e di attuazione degli indirizzi generali fissati dal Consiglio comunale. Grazie a questo flusso informativo la Giunta sarebbe inoltre in grado di informare annualmente il Consiglio comunale e i Municipi, attraverso l'apposita sezione del DPF, sull'andamento della gestione dei Contratti di servizio per settori omogenei di intervento, con particolare riferimento a:

- livello quali-quantitativo dei servizi erogati;
- grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati;
- livello di soddisfazione degli utenti;
- rispetto della normativa vigente sulla sicurezza.

D'altro canto un sistema di monitoraggio e controllo della qualità così congegnato permetterebbe all'Agen-

⁵² Per un'analisi delle modalità di composizione, funzionamento e delle attività svolte dai Comitati paritetici di vigilanza in seno ai Contratti di servizio, si rimanda alla Relazione annuale 2007-08 (Par. 1.2).

⁵³ Obbligo previsto dalla DCC 20/2007, par. 3.

⁵⁴ Un esempio in tal senso è rappresentato dalla recente istituzione dell'Autorità sui servizi pubblici locale del Comune di Genova, con DCC n. 77 del 4 novembre 2008.

zia di “*formulare osservazioni e proposte*” nonché di “*relazionare con cadenza annuale al Consiglio comunale sullo stato dei servizi pubblici locali*” a Roma, consentendo al Consiglio comunale un esercizio consapevole e responsabile delle funzioni di regolazione economica e sociale e di indirizzo politico amministrativo che gli sono propri. In questo modo l’Agenzia verrebbe messa in condizione di svolgere adeguatamente la sua funzione di “*supporto propositivo e tecnico conoscitivo nei confronti del Consiglio comunale, del Sindaco e della Giunta comunale*”.

L’attribuzione delle nuove funzioni all’Agenzia potrà avere luogo in occasione della scadenza di ciascun Contratto di servizio o della loro revisione, ovvero in occasione della stipula di nuovi contratti. Il relativo finanziamento potrà avvenire secondo le modalità già previste dalla DCC 212/2007 vale a dire attraverso la previsione di apposite “*risorse finanziarie (...) nei Contratti di servizio sottoscritti dal Comune di Roma con gli Enti gestori di servizi pubblici, a partire dalle prossime scadenze contrattuali*”.

Inoltre, la configurazione dell’Agenzia come soggetto terzo ed indipendente rispetto alle parti che sottoscrivono il Contratto di servizio potrebbe consentire all’Amministrazione comunale di dare concreta attuazione al disposto dell’art. 2 comma 461 della Finanziaria 2008 favorendo la partecipazione delle associazioni degli utenti sia alla fase di predisposizione del contratto che a quella di controllo e monitoraggio sulla sua applicazione. In particolare, attraverso l’Agenzia, si garantirebbero tre cose.

1. La partecipazione delle associazioni degli utenti al processo di formazione dei contratti di servizio: l’Agenzia dovrà farsi carico delle istanze provenienti dal mondo dei consumatori e dovrà tenerne conto,

facendone idonea sintesi, in occasione della espressione del parere preventivo obbligatorio da rendere, ai sensi della DCC 20/2007, nella fase di approvazione delle linee guida dei singoli contratti di servizio; allo scopo potrebbe essere utilmente impiegato lo strumento della “*Consulta*” già previsto dagli artt. 15 e 17 della DCC 101/1994 (“*Regolamento degli istituti di partecipazione popolare*”).

2. Un sistema di monitoraggio permanente nel rispetto dei parametri fissati nel Contratto di servizio con la partecipazione delle associazioni dei consumatori. Si tratta dell’attività di monitoraggio che sarà affidata direttamente all’Agenzia (e non più ai Comitati) e la cui programmazione e/o realizzazione dovrà tener conto anche delle proposte e delle osservazioni provenienti dalle Associazioni degli utenti, se non addirittura immaginare una loro diretta partecipazione.
3. L’inserimento nella sopra citata Relazione annuale dell’Agenzia di una apposita sezione dedicata ai rapporti con le associazioni degli utenti, in cui si renderà conto dell’attività di rappresentanza svolta e dei risultati raggiunti.

La prospettata nuova distribuzione di compiti e funzioni non può però prescindere dal riconoscimento all’Agenzia della necessaria autorevolezza e, in determinati casi, della indispensabile “*autorità*”. L’Agenzia, non dovrà più svolgere il ruolo di controllo della qualità di secondo livello, ma dovrà assumere il ruolo di controllore di prima istanza e, pertanto, dovrà disporre con tempestività delle notizie e dei dati che potrà richiedere sia ai Dipartimenti interessati che alla società erogatrici. Per rendere effettivo e concreto questo suo potere, dovrà essere assegnato all’Agenzia lo svolgimento di funzioni ispettive, secondo le modalità definite da un apposito regolamento di disciplina dell’attività stessa.

1.4 L’attività svolta dall’agenzia

1.4.1 Attività istituzionale svolta ai sensi della deliberazione istitutiva

A seguito del consolidamento del proprio ruolo istituzionale e della modifica dell’atto costitutivo (DCC 39/2002) avvenuta con DCC n. 212 del 22 ottobre 2007, l’attività dell’Agenzia ha subito alcune significative modificazioni.

In primo luogo l’aver previsto che la funzione di verifica delle modalità di erogazione dei servizi, condotta al fine di accertare la rispondenza tra i livelli dei parametri di servizio contenuti nei contratti di servizio ed il livello effettivamente erogato, venisse espletata attraverso la preventiva acquisizione e va-

lutazione delle analisi effettuate dai Comitati paritetici di vigilanza, ha comportato una diversa impostazione dell’attività di monitoraggio, in precedenza condotta internamente e direttamente. È stata così avviata una attività di ricognitiva di tutti i Comitati paritetici esistenti ed è stata richiesta la trasmissione delle analisi eventualmente condotte per ciascun contratto di servizio. Questo ha conseguentemente comportato una riduzione delle attività di monitoraggio della qualità erogata, in attesa di esaminare le valutazioni dei Comitati e, eventualmente, avviare le verifiche dirette in caso di mancata acquisizione o di anomalie e discordanze riscontrate nel corso dell’esame.

In secondo luogo l’Agenzia al fine di svolgere al meglio la funzione di verifica della qualità dei servizi pubblici locali e di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta, ha avviato, a partire da febbraio 2009, una attività di ricognizione dei provvedimenti adottati dall’Amministrazione comunale, procedendo, per quelli per i quali si ravvisano elementi di criticità, ad una attività conoscitiva e di valutazione propedeutica alla formula-

zione di una eventuale segnalazione ai soggetti interessati. Di norma la segnalazione, oltre ad evidenziare la criticità e la eventuale difformità rispetto agli indirizzi formulati dal Consiglio Comunale, contiene anche delle proposte ai soggetti interessati al fine di sanare il vizio rilevato.

Nella Tav. 1.2 sono riepilogate le attività istituzionali svolte dall’Agenzia nel periodo settembre 2008 – ottobre 2009.

Tav. 1.2 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (settembre 2008 – ottobre 2009)

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Relazione annuale 2007-2008	Relazione annuale	Relazione generale sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l’attività svolta dall’Agenzia	set-08
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"	set-08/ott-09
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	set-08/ott-09
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	set-08/ott-09
Analisi reclami	Studi e Analisi	Attività continuativa di analisi e valutazione dei reclami, ai sensi della DCC 136/2005	set-08/ott-09
Indagine sul servizio di igiene urbana nella città di Roma	Studi e Analisi	Sovracampionamento dell’indagine annuale BICSI finalizzata ad ottenere valutazioni significative anche a livello disaggregato per ciascuno dei 19 Municipi	ott-08
Monitoraggio della qualità erogata dei servizi di Tpl su metropolitana del Comune di Roma	Monitoraggi	Monitoraggio dei principali parametri di qualità della metropolitana (maggio-luglio 2008)	ott-08
Analisi dei servizi di contact center nel Comune di Roma	Studi e Analisi	Indagine conoscitiva su servizi resi per via telefonica dalle principali aziende del "Gruppo Comune di Roma"	ott-08
Monitoraggio della qualità erogata dei servizi di Tpl di superficie del Comune di Roma	Monitoraggi	Monitoraggio della qualità del servizio di autobus, tram, bus elettrici e a metano, filobus (maggio-luglio 2008)	nov-08
Segnalazione dell’Agenzia sui Contratti di servizio 2008 stipulati dal Comune di Roma con Fondazione Musica per Roma e Azienda Speciale Palaexpo	Segnalazioni	Attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, della Giunta e del Sindaco, esercitata in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (DCC 212/2007)	feb-09
Segnalazione dell’Agenzia sull’affidamento del servizio Roma Car Sharing ad Atac	Segnalazioni	Attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, della Giunta e del Sindaco, esercitata in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (DCC 212/2007)	feb-09

Tav. 1.2 Attività istituzionali svolte dall’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici (segue) locali del Comune di Roma (settembre 2008 – ottobre 2009)

Titolo	Ambito di intervento	Attività	Periodo di riferimento
Segnalazione dell’Agenzia sull’approvazione del Piano Finanziario e determinazione delle misure della tariffa Rifiuti (Ta.Ri) per l’anno 2009	Segnalazioni	Attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, della Giunta e del Sindaco, esercitata in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (DCC 212/2007)	mar-09
Segnalazione dell’Agenzia sulla modifica al Regolamento per la Disciplina del Servizio di Trasporto Pubblico non di linea, in materia di caratteristiche specifiche delle autovetture adibite al servizio taxi	Segnalazioni	Attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, della Giunta e del Sindaco, esercitata in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (DCC 212/2007)	apr-09
Parere sulla proposta n. 84/2009 – DGC n. 44 del 4/6/2009 “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del Contratto di Servizio 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 DCC 20/2007	giu-09
Indagine sulla qualità della vita e i servizi pubblici locali nella città di Roma	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	giu-09
Monitoraggio della qualità erogata del servizio di sosta tariffata su strada nel Comune di Roma	Monitoraggi	Monitoraggio del servizio di sosta tariffata, che tiene conto della nuova regolamentazione introdotta dall’Amministrazione nel 2008 (aprile - giugno 2009)	set-09
Segnalazione dell’Agenzia sulla disciplina e sulle tariffe del servizio taxi a Roma	Segnalazioni	Attività di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, della Giunta e del Sindaco, esercitata in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (DCC 212/2007)	set-09
I servizi pubblici locali nella aziende del Comune di Roma – Analisi per un riassetto sulla base della normativa vigente	Studi e Analisi	Esame della dinamica della legislazione europea ed italiana sui SPL ed analisi delle società del Gruppo Comune di Roma (non solo quelle di primo livello), al fine di accertare lo stato dell’arte sul piano giuridico ed economico e le possibili ricadute della disciplina vigente	ott-09
Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma	Studi e Analisi	Indagine diretta ad esplorare i comportamenti e le scelte modali dei cittadini romani, con particolare riguardo alle motivazioni di uso e, soprattutto, di non uso del trasporto pubblico locale	ott-09
Relazione annuale 2009	Relazione annuale	Relazione generale sullo stato dei servizi pubblici locali a Roma e l’attività svolta dall’Agenzia	nov-09

Adempiendo poi alla sua funzione di studio e analisi dell’evoluzione dei Spl, anche al fine di verificare le

condizioni tecniche, giuridiche ed economiche relative allo svolgimento o alla erogazione dei medesimi,

l'Agenzia ha organizzato nel corso del 2009 due importanti convegni:

A) Istituzioni, imprese e cittadini insieme per migliorare i servizi pubblici locali – L'esperienza dei contratti di servizio.

Il convegno, organizzato in collaborazione con l'Associazione Roma Nuovo Secolo, è stata l'occasione per analizzare gli attuali sistemi di regolazione dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento allo strumento del contratto di servizio e, per approfondire alcuni temi di estrema attualità quali: modalità di concessione dei servizi, caratteristica ed efficacia della regolamentazione, ruolo della politica.

B) I servizi pubblici locali nelle aziende del Comune di Roma – Analisi per un riassetto sulla base della normativa vigente.

Nel corso del convegno è stata presentata la ricerca condotta dall'Agenzia con cui si ricostruisce la complessa dinamica della legislazione europea ed italiana sui servizi pubblici locali, esaminando tutte le società del Comune di Roma (non solo quelle di primo livello) al fine di accertare lo stato dell'arte sul piano giuridico ed economico. Un'introduzione giuridica ha descritto il susseguirsi di norme spesso tra loro non coordinate e ne ha illustrato gli effetti.

Per una maggiore chiarezza, lo stato dell'arte per il Comune di Roma è stato riassunto in una tabella, comprensiva di una relazione illustrativa, nella quale ciascuna attività individuata nell'oggetto sociale di ciascuna azienda partecipata dal Comune di Roma è stata sezionata, catalogata sulla base dei criteri dettati dalle norme che si sono succedute nel tempo. Con l'ultima voce della tabella si è invece illustrato l'esito dell'indagine, ed indicato se la singola attività possa essere dismessa, o possa essere svolta dall'azienda del Comune, purché a seguito di una gara, o ancora possa essere esercitata anche in assenza di gara.

1.4.2 Bilancio 2008 e risorse professionali

Come è noto, l'Agenzia provvede alla gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti di un apposito fondo stanziato annualmente dal Consiglio comunale: è questa, attualmente, l'unica fonte di finanziamento che permette all'Agenzia di realizzare

la sua attività istituzionale e svolgere il suo ruolo in piena indipendenza e con autonomia di giudizio.

A tale proposito giova ricordare che, dopo la riduzione del contributo annuale avvenuta per l'esercizio 2008, anche per il corrente esercizio si registra una analoga, ulteriore riduzione. Ma la circostanza che più di ogni altra ha condizionato e rallentato l'attività dell'Agenzia è stata la previsione iniziale, nel bilancio approvato dal Consiglio comunale per l'anno 2009, di un contributo annuale pari a solo il 30% di quello dell'anno precedente. Ciò ha determinato la interruzione di quasi tutte le attività dell'Agenzia ed il conseguente slittamento dei progetti già programmati; il tutto fino al mese di luglio 2009, data in cui l'Amministrazione comunale ha posto rimedio a questo inconveniente provvedendo ad integrare (anche se in misura ridotta rispetto allo scorso anno) il citato contributo.

In tale contesto finanziario, al fine di non svilire il ruolo che l'Agenzia intende invece assumere nel panorama della regolamentazione dei servizi pubblici locali, il Consiglio dell'Agenzia, avendo registrato nel corso del 2008 un avanzo di gestione (dovuto esclusivamente al ritardo nella erogazione della seconda parte del contributo annuale avvenuta solo a fine dicembre), ha deciso di destinare buona parte di questo avanzo allo sviluppo delle attività istituzionali, la cui posta contabile viene così portata, per l'anno 2009, a 230.000 euro.

Per quanto concerne infine la gestione delle risorse umane, l'Agenzia ha continuato il processo formativo e di specializzazione del proprio personale, in particolare di quello dedicato alla attività di ricerca, studio ed analisi, ricorrendo invece a risorse esterne per quelle professionalità non rintracciabili all'interno della propria struttura. Per tale ricorso si sono utilizzati gli strumenti dei contratti a tempo determinato e delle collaborazioni coordinate e continuative, secondo le modalità previste dalla DCC 212/2007. A conclusione del suddetto processo di adeguamento, l'organico a disposizione dell'Agenzia risulta essere composto di 15 unità, di cui 5 con contratto a tempo determinato e 1 collaborazione coordinata e continuativa (Tav. 1.3).

Tav. 1.3 Personale a disposizione dell'Agenzia (ottobre 2009)

Qualifica	Comandati dall'A.C.	Comandati da altri enti	Comandati da aziende	Personale esterno	Collaborazioni	Totale
Dirigenti				1		1
Funzionari	1	1	1	4		7
Impiegati	5					5
Altro	1				1	2
Totale	7	1	1	5	1	15

1.4.3 Collaborazione dell'Agenzia con altri Enti, Organismi e Istituzioni

A seguito della citata modifica dell'atto costitutivo che ha confermato e ribadito la possibilità di stipulare convenzioni ed accordi con altri soggetti quali le università, le società specializzate, altri enti di ricerca ecc., nel corso del 2009 l'Agenzia ha continuato alcune collaborazioni già iniziate negli scorsi anni e ne ha avviate di nuove.

Protocollo d'intesa con le Associazioni dei consumatori

È proseguita anche nel 2009 la collaborazione con le associazioni per la tutela dei diritti dei cittadini e dei consumatori firmatarie del Protocollo d'intesa sottoscritto con l'Agenzia il 20 dicembre 2007. Con il citato protocollo si è creato un tavolo permanente di consultazione e di lavoro con l'obiettivo primario di verificare e monitorare in forma sistematica sia le situazioni critiche, sia i migliori procedimenti, ponendo la massima attenzione alla qualità dei servizi erogati e al rapporto tra amministrazione e cittadini, con particolare attenzione a quanti vivono situazioni di difficoltà e disagio. Le stesse Associazioni sono state inoltre consultate in occasione delle attività conoscitive e di valutazione condotte dall'Agenzia e propedeutiche alla formulazione di alcune importanti segnalazioni alla Amministrazione comunale (ad esempio sulla questione taxi).

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

Nel mese di novembre 2008 è stato sottoscritto un atto convenzionale tra l'Agenzia e il Centro di Ateneo per lo studio di Roma diretto ad approfondire le tematiche connesse alla valutazione della qualità dei servizi pubblici locali relativi al settore cultura. In particolare la citata collaborazione ha avuto ad oggetto:

1. una indagine sulle caratteristiche della domanda, attraverso la acquisizione di elementi di conoscenza circa le caratteristiche dei visitatori/utenti e delle iniziative promosse e/o finanziate dal Co-

mune di Roma con riferimento allo spettacolo dal vivo (teatro, musica, festival ecc);

2. il monitoraggio sulle caratteristiche dell'offerta, analizzando i punti di forza e di debolezza dei casi individuati in grado di offrire elementi di giudizio e di indirizzo in termini di politiche dell'offerta culturale;
3. il *benchmarking*, attraverso una analisi comparativa delle componenti dell'offerta con riferimento a quelle realtà che dispongono di una offerta di spettacolo dal vivo comparabile a quella romana, sia nazionali che internazionali.

Protocollo di intesa con ANMIC - ENS - UIC

Nel mese di marzo 2009 l'Agenzia ha stipulato un protocollo di intesa con l'Associazione nazionale mutilati e invalidi civili, l'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi e l'Unione italiana ciechi, finalizzato alla attuazione di un programma di monitoraggio dei servizi pubblici locali e utenti diversamente abili con particolare riferimento al trasporto pubblico di passeggeri con metropolitana nel Comune di Roma. L'attività oggetto del protocollo di intesa ha riguardato:

1. una ricognizione del panorama legislativo e regolamentare;
2. la redazione di una lista di verifica rappresentativa dei fattori di qualità del servizio, sia in termini di conformità sia in termini di fruibilità e stato di manutenzione;
3. la facilitazione della partecipazione degli utenti disabili al processo di miglioramento del servizio.

Convenzione con l'Università Roma Tre per tirocini di formazione e di orientamento

L'Agenzia, al fine di promuovere occasioni di conoscenza diretta del mondo del lavoro e di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi, ha stipulato nel mese di aprile 2009 una Convenzione con l'Università degli studi di Roma Tre diretta ad accogliere nelle proprie strutture soggetti in tirocinio di formazione ed orientamento.

