1. Il quadro normativo regolatorio e di *governance*

1.1 La normativa generale sui servizi pubblici locali

1.1.1 L'evoluzione del quadro nazionale

Di privatizzazione "comunale" si è iniziato a parlare prima delle grandi privatizzazioni "nazionali". L'origine del dibattito si rinviene nella L. 142/90 di riforma delle autonomie locali, con cui il legislatore ha trasformato le aziende municipalizzate in forme organizzative gestite in modo imprenditoriale e ha consentito agli enti locali di esercitare alcuni servizi anche mediante aziende speciali e società di capitali.

La L. 142/90 è stata successivamente modificata dall'art. 12 L. 498/92 che ha reso possibile la costituzione di società a maggioranza privata per la gestione dei servizi pubblici locali. La L. 498/92 rispondeva alla necessità di aprire gli assetti azionari e manageriali agli apporti privati; la facoltà di costituire società a minoranza pubblica veniva subordinata a condizioni relative alla composizione del capitale e alle garanzie di rappresentanza negli organi societari. La scelta del partner privato era regolata da una complessa procedura volta a introdurre la gara a evidenza pubblica.

In questo quadro, la crescente spinta verso l'industrializzazione e l'apertura alla concorrenza favorivano l'avvio di importanti ristrutturazioni, nei settori energetici, nei trasporti pubblici locali e nella gestione dei rifiuti urbani. Gli indirizzi di riforma avrebbero dovuto realizzare un miglioramento dell'efficienza e un rafforzamento della competitività delle aziende locali.

La materia dei servizi pubblici locali è stata sistematizzata nel Titolo V del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL - D.Lgs. 267/00), che all'art. 112 definisce i servizi pubblici come quei servizi che *"abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali".*

Il TUEL, modificando la precedente distinzione tra rilevanza industriale e non, disciplina le modalità di gestione delle reti e di erogazione dei servizi pubblici locali (art. 113, rilevanza economica) e dei servizi privi di rilevanza economica (art. 113-bis, dichiarato poi illegittimo dalla Corte Cost. con sentenza 27 luglio 2004, n. 272, proprio perché, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la materia era stata trasferita alla competenza delle Regioni).

Un primo tentativo di attuazione dell'art. 113 del TUEL si ha con l'articolo 35, comma 15, L. 448/01, che prevedeva l'obbligo di gara per l'affidamento, e con l'articolo 14, comma 1, lettera a), L. 326/03, che introduceva ampie deroghe al principio della gara. Modifiche successive sono state introdotte dall'articolo 4, comma 234, lettera a), L. 350/03; dall'articolo 1, comma 48, L. 308/04; dall'art. 23-bis della L. 133/08.

Nelle intenzioni del legislatore il piano di privatizzazione dei Spl avrebbe dovuto portare alla transizione da un assetto caratterizzato dalla presenza diffusa di gestioni dirette, a una cultura di impresa focalizzata sullo sviluppo dei settori e sui risultati economici aziendali (efficienza): il raggiungimento degli obiettivi di politica economica era connesso a una "depoliticizzazione" delle aziende pubbliche e all'ingresso di operatori privati, nella veste di soci finanziatori e di soggetti dotati delle competenze necessarie per aumentare l'efficienza produttiva. In quest'ottica, tuttavia, poca attenzione è stata assegnata all'efficacia dei servizi dal punto di vista della collettività, ovvero all'esigenza di tener conto delle ricadute sociali, degli effetti esterni e degli altri "fallimenti del mercato" che pure caratterizzano la gran parte dei servizi pubblici locali.

In particolare, la riduzione della sfera di azione del potere pubblico nell'economia avrebbe dovuto coin-

cidere con un rafforzamento della regolazione esterna (anche mediante la creazione di autorità indipendenti), per controllare il sistema degli affidamenti, definire gli standard di qualità dei servizi, monitorare i livelli di efficienza e di efficacia e favorire maggiori economie di scala e di scopo. Per i Spl ciò è avvenuto solo molto parzialmente.

Il profilo delle "privatizzazioni locali" non ci offre dunque un quadro esaltante, anche a causa di una scarsa propensione degli enti locali a sfruttare le aperture offerte dalla legge, e della farraginosità di una legislazione che subordina la riforma a condizioni che ne rendono problematica l'attuazione.

Nei paragrafi che seguono verrà brevemente illustrata la vigente normativa in tema di servizi strumentali (Par. 1.1.2), di servizi di interesse generale (Par. 1.1.3) e infine di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (Par. 1.1.4) e a rilevanza economica (da Par. 1.1.5 a Par. 1.1.7).

1.1.2 I servizi strumentali (art. 13, L. 248/2006)

Con l'art. 13 del D.L. 223/06 ("Decreto Bersani") - convertito in L. 248/06, modificato più recentemente dall'art. 48 della L. 99/09 - il legislatore ha adottato norme che incidono sul ricorso alle partecipazioni in società, da parte delle amministrazioni regionali e locali, per la produzione di beni e servizi strumentali, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative di loro competenza.

Il decreto intendeva ridurre il ricorso al modulo societario e alle cd. "esternalizzazioni".

In breve, i "divieti" posti dalla norma alle società sopra richiamate possono così sintetizzarsi:
- divieto di erogare prestazioni a favore di terzi (soggetti pubblici e privati);
- divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti;
- divieto di avere un oggetto sociale eccedente l'attività servente/strumentale.

Per garantire l'effettività di queste prescrizioni, le disposizioni prevedono:
- che le attività non consentite cessino allo scadere del termine fissato dalla legge (oggi trenta mesi dall'entrata in vigore del decreto - a seguito dell'ultima modifica introdotta dall'art. 7 del D.L. 97/08);
- che le attività vietate possano essere dismesse dalla società "scorporandole, anche costituendo una separata società";
- che le attività non consentite e non cedute cessino di avere efficacia allo scadere del termine;
- la nullità dei contratti stipulati in violazione dei divieti, eccezion fatta per i contratti stipulati dopo l'entrata in vigore del decreto, ma in virtù di procedure di aggiudicazione avviate prima di quella data.

La finalità della norma è chiara: promuovere la concorrenza, evitando che il mercato possa essere alterato da soggetti che detengono posizioni privilegiate in virtù dello speciale legame con gli enti locali soci. L'esigenza di impedire che i soggetti con cui la PA autoproduce beni e servizi (società "fuori mercato") possano operare nel mercato e competere con i soggetti privati giustifica i limiti operativi introdotti dal legislatore nazionale in termini sia di prestazioni sia di partecipazioni (art. 13, commi 1-4).

Nei primi anni di applicazione dell'art. 13 la tecnica redazionale e l'incoerenza delle misure hanno creato non pochi problemi interpretativi. Dubbi sono sorti sia sulla precisa individuazione dei soggetti destinatari, sia sul contenuto delle misure e sulla loro legittimità costituzionale. La giurisprudenza[1] ha contribuito a illustrare i contenuti della disciplina, assecondando una lettura estensiva e rigorosa dei divieti del Decreto Bersani.

1.1.3 I servizi di interesse generale (art. 3, commi 27-29, L. 244/2007)

L'ambito applicativo dell'art. 3 della L. 244/07 (legge finanziaria 2008) - che ai commi 27-29 si occupa dei Spl - è più ampio di quello previsto dall'art. 13 della L. 248/06.

L'art. 3, comma 27 e ss., della L. 244/07 prevede che *"al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indiretta-*

[1] Tra le sentenze che hanno affrontato l'interpretazione dell'art. 13 del Decreto Bersani si vedano: TAR Sicilia, Palermo, Sez. II, 23 gennaio 2007, n. 193; TAR Piemonte, Sez. II, 4 giugno 2007, n. 2539; TAR Lazio, Sez. II, 5 giugno 2007, n. 5192; TAR Lazio, Sez. I, 3 maggio 2007, n. 3893; TAR Lazio, Sez. I ter, 20 febbraio 2007, n. 1486; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 31 gennaio 2007, n. 140; TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 19 ottobre 2007, n. 6137; TAR Veneto, Sez. I, 22 gennaio 2008, n. 146; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 21 febbraio 2008, n. 563; Cons. Stato, Sez. II, Parere 18 aprile 2007, n. 456; Cons. Stato, Sez. III, Parere 25 settembre 2007, n. 322; TAR Puglia, Sez. Lecce, 31 dicembre 2007, n. 4592; TAR Lazio, Sez. III, 21 marzo 2008, 2514; TAR Veneto, Sez. I, 31 marzo 2008, 788; Cons. Stato, Sez. V, 23 ottobre 2007, n. 5587; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 31 marzo 2008, n. 1641; TAR Sardegna, 11 luglio 2008, n. 1371; TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 4 luglio 2008, n. 880.

mente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. L'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente che è il Consiglio Comunale con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27". Le novità rispetto all'art. 13 del Decreto Bersani[2] riguardano il profilo sia soggettivo sia oggettivo.

Sul piano soggettivo, destinatari della norma non sono più soltanto le amministrazioni regionali e locali, ma tutte le amministrazioni dello stato[3], incluse quelle che direttamente o indirettamente gestiscono Spl. Sul piano oggettivo, l'eccezione del divieto di assumere nuove partecipazioni o mantenere quelle possedute[4] assume una portata più ampia: concerne non soltanto i Spl, ma tutte le società che producono beni o servizi *"strettamente necessari per il proseguimento delle proprie finalità istituzionali"*. Si introduce così un'eccezione "funzionale": il rispetto dei fini istituzionali propri dell'Ente pubblico costituisce il primo limite alla costituzione o partecipazione a società per la produzione di beni o servizi. Le disposizioni ribadiscono il principio secondo cui la formula dell'ente pubblico-socio non è sempre ammissibile.

La costituzione da parte delle amministrazioni pubbliche di società con oggetto sociale estraneo all'attività istituzionale ha assunto nel corso degli anni proporzioni tali da richiedere una disciplina specifica: in questa ottica, l'art. 3, nei commi 27 e ss., esclude per gli enti pubblici la possibilità di costituire società o di parteciparvi a meno che si tratti di società costituite per la fornitura di servizi strettamente necessari alle finalità dell'ente pubblico o servizi di interesse generale.

La norma richiede la prova sia del requisito della "stretta necessità" sia della soddisfazione di un interesse di carattere generale nella produzione del servizio; le partecipazioni in società "non inerenti" devono invece essere dismesse. Il Consiglio Comunale deve motivare caso per caso in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al comma 27.

Sul tema è intervenuta la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, con il parere n. 5/2009. Ad avviso della Corte, l'art. 3, commi 27-29, della L. 244/2007 ribadisce il principio generale secondo cui la costituzione di società o il mantenimento di partecipazioni azionarie da parte degli enti locali presuppone la "funzionalizzazione" dell'attività di carattere imprenditoriale alla cura di interessi generali giuridicamente organizzati in funzioni o servizi pubblici e attribuiti a una pubblica amministrazione.

Il comma 27 della L. 244/2007 richiede non la semplice "strumentalità" (come era nel 'decreto Bersani), bensì un rapporto di "stretta necessità" per il perseguimento delle attività istituzionali dell'ente. La Corte sostiene che la valutazione di "stretta necessità", da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l'attività che costituisce l'oggetto sociale (art. 2328, c. 2, n. 3 C.C.) e le attività di competenza dell'ente derivanti dall'attuale assetto istituzionale. Quanto invece all'individuazione dell'attività istituzionale dell'ente, utili indizi possono essere ricavati anche dalla struttura del bilancio dell'ente; e più precisamente dalle funzioni che individuano le spese in base alla tipologia delle attività, dei servizi e delle linee programmatiche di mandato. Qualora l'attività societaria non risulti strettamente propedeutica alla realizzazione dell'attività dell'ente, potrà sempre ammettersi la partecipazione alla società solo se svolge servizi di interesse generale.

La giurisprudenza europea ricomprende nei "servizi di interesse generale" i servizi di mercato e non, che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico. Rientrano in questa categoria i servizi offerti dalle grandi industrie di rete quali energia, servizi po-

---

[2] L'art. 13 del Decreto Bersani non viene né modificato né abrogato espressamente dall'articolo in questione.

[3] 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.

[4] 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). Il termine ultimo del periodo transitorio per l'avvio delle procedure di dismissione delle partecipazioni incompatibili era stato già 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.

stali, trasporti e telecomunicazioni, nonché la sanità, l'istruzione e i servizi sociali e qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di servizio pubblico. Questi servizi devono rientrare nella competenza istituzionale dei soggetti partecipanti e partecipati e avere un impatto immediato sulla collettività locale.

La Corte dei Conti evidenzia poi che, oltre al rapporto di stretta necessità e/o alla sussistenza di servizi di interesse generale, la scelta circa lo strumento societario più idoneo deve tenere conto delle esigenze di ordine tecnico (ad esempio, beni e servizi non altrimenti reperibili nel libero mercato, o non erogabili direttamente dall'ente) o economico (ad esempio, maggiore convenienza economica dell'autoproduzione del bene o servizio rispetto alla sua acquisizione sul mercato). Nel decidere l'affidamento del servizio alla società, l'ente dovrà valutare sia i costi e i benefici in termini di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, sia le ricadute sui cittadini e sulla responsabilità dell'amministrazione.

1.1.4 I servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

Con la sentenza del 27 luglio 2004, n. 272, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lett. e), e comma 2 del D.L. 269/03, dell'art. 113, comma 7, e dell'art. 113 bis del TUEL, modificato dall'art. 35 della L. 448/01.

La parte che ci interessa è quella sull'illegittimità dell'art. 14, comma 2, relativo ai servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" di cui all'art. 113 bis del TUEL. Secondo la Consulta, il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale, costituito dalla tutela della concorrenza, non è applicabile a questo tipo di servizi, perché per questi servizi non esiste un mercato concorrenziale. Sotto questo profilo, è illegittima la compressione dell'autonomia regionale e locale.

Questi servizi, secondo la giurisprudenza comunitaria, sono caratterizzati in particolare dall'assenza di uno scopo lucrativo, dalla mancata assunzione dei rischi e dall'eventuale finanziamento pubblico (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001), elementi che escludono la prevalenza del ricorso al mercato.

La maggior parte di questi servizi è disciplinata con normative speciali che prevalevano sul disposto dell'art 113 bis del TUEL in virtù dell'inciso del comma 1 che faceva salve espressamente le singole discipline settoriali. È il caso, ad esempio, della legge quadro n. 328/2000 sui servizi sociali e degli indirizzi dettati dal DPCM 30 marzo 2001, delle disposizioni in materia di cooperazione sociale (L. 381/1991) e delle norme del Codice dei Beni Culturali (D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.) per l'attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica.

Sul tema, la giurisprudenza ha affermato che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta 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. Secondo i giudici amministrativi deve considerarsi privo di rilevanza quel servizio che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza[5]. Inoltre, ai fini della rilevanza economica o meno del servizio, non si deve guardare all'astratta natura del servizio, ma ai suoi connotati economico-organizzativi, alla natura del soggetto chiamato a espletarlo e, nello specifico, alla struttura del servizio, alle modalità di affidamento e alla natura del soggetto destinatario dell'affidamento diretto[6].

Di recente il Consiglio di Stato[7] ha ribadito che, ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, non è importante la valutazione della pubblica amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da esercitare presenti o meno il carattere della "redditività", anche solo in via potenziale.

La Sezione Controllo Regione Lombardia della Corte dei Conti ha espresso un parere[8] sull'art. 23-bis; sul punto, ha sostenuto che non è possibile individuare a priori una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica. L'analisi va, invece, effettuata di volta in volta, con riferimento al singolo servizio e all'impatto che il servizio stesso può avere sul mercato concorrenziale di riferimento e sui requisiti di redditività/autosufficienza economica (nel senso di capacità di produrre profitti o di coprire i costi con i ricavi).

Sempre secondo la Corte, spetta all'ente valutare le modalità di fornitura del servizio con riguardo ai costi, ai margini di copertura, alle modalità di organizzazione del servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza da un lato e della universalità e dei livelli essenziali delle prestazioni dall'altro.

---

[5] Tar Sardegna, sentenza 1729/2005.
[6] Consiglio di Stato, sentenza 5072/2006.
[7] Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097.
[8] Parere Corte dei Conti Lombardia n.195/2009.

Il ricorso alla giurisdizione, peraltro, è indice di imperfetta definizione normativa della materia.

1.1.5 La riforma dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e le nuove forme di gestione (art. 23-bis)

Il processo di riforma – che interessa da oltre un decennio i servizi pubblici locali – sembra essere giunto a un'articolazione precisa con le modifiche introdotte dalla legge n. 166/2009[9] all'art. 23-bis della legge n. 133/2008[10] (di seguito, art. 23-bis). Le norme mirano a favorire la più ampia diffusione dei principi di concorrenza e introducono alcune modifiche alle modalità di assegnazione della gestione dei SPL, già disciplinate dall'art. 23-bis.

Sono esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina il servizio di distribuzione di energia elettrica[11], il servizio di trasporto ferroviario regionale[12], il servizio di distribuzione di gas naturale[13], nonché quello relativo alla gestione delle farmacie comunali[14]. La riforma si applica tra gli altri al trasporto locale su gomma, al servizio rifiuti e al servizio idrico[15].

Quanto alle modalità di affidamento del servizio, la scelta tra *in house* e gara non è più rimessa alla discrezionalità degli Enti Locali. In via ordinaria, l'affidamento dei servizi pubblici locali può avvenire: (i) a favore di imprenditori o di società in qualunque forma costituite mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, o (ii) a società a partecipazione mista pubblica e privata (c.d. gara "a doppio oggetto") a condizione che al socio privato, scelto con gara, siano attribuiti specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio e una partecipazione non inferiore al 40%[16].

In deroga alle procedure ordinarie, è consentito l'affidamento *in house* a società a capitale interamente pubblico purché siano rispettati i principi dell'Unione Europea per la gestione *in house* (controllo analogo e prevalenza dell'attività svolta con l'ente) e sussistano peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale che non permettano un efficace ricorso al mercato[17]. In questi casi, l'ente affidante è tenuto a motivare la sua scelta mediante un'analisi di mercato che giustifichi la soluzione in deroga e che deve essere inviata all'AGCM per un parere preventivo (sessanta giorni, con silenzio-assenso)[18].

La norma impone il divieto di acquisire ulteriori servizi, anche in ambiti territoriali diversi, e di assumere servizi e attività per altri enti pubblici e privati né direttamente, né in capo a controllate, partecipate e controllanti e controllate da una medesima controllante. Il divieto si applica ai soggetti che gestiscono servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto o di una procedura non a evidenza pubblica, nonché alle società miste pubblico-private cui sia stato affidato il servizio con gara a "doppio oggetto" e ai soggetti che gestiscono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, separatamente

---

[9] Il riferimento è all'art.15, comma 1, del D.L. 25 settembre 2009, n. 135 (c.d. "Decreto Ronchi"), convertito nella legge 20 novembre 2009, n. 166.

[10] Di conversione del D.L. 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

[11] Disciplinato dalla legge 23 agosto 2004, n. 239.

[12] Disciplinato dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.

[13] Disciplinato dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, e dall'art. 46-bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito con legge 29 novembre 2007, n. 222.

[14] Disciplinato dalla legge 2 aprile 1968, n. 475.

[15] La liberalizzazione del settore idrico rappresenta una delle novità introdotte dalla legge 166/2009. Prima della recente modifica, quello idrico era considerato un servizio "escluso" dall'applicazione della riforma dei servizi pubblici locali: la gestione del servizio avveniva infatti in via diretta, senza gara, ad opera degli enti locali o di loro emanazioni (art. 23-bis, comma 10, lett. e). La legge 166/2009 modifica la legislazione precedente nella modalità d'individuazione del gestore delle reti idriche, con l'introduzione dell'obbligo di indire gare di appalto. Resta tuttavia ferma la proprietà pubblica delle reti (art. 15, comma 1-ter, D.L. 135/2009).

[16] Art. 23-bis, comma 2 lett. a) e b).

[17] Art. 23-bis, comma 3.

[18] Art. 23-bis, comma 4. L'ente locale che intende affidare un servizio pubblico locale con modalità *in house* deve presentare una richiesta di parere, utilizzando l'apposito formulario reperibile sul sito dell'AGCM (www.agcm.it), corredata dalle informazioni e dai documenti rilevanti, prima della delibera con la quale l'ente affiderà il servizio. Nella richiesta l'ente deve fornire all'Autorità almeno: a) una relazione contenente gli esiti dell'indagine di mercato dai quali risulti, in termini comparativi, la convenienza dell'affidamento diretto rispetto all'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica; b) informazioni circa le modalità con le quali sono resi pubblici gli elementi di cui al punto sub a); c) tutte le indicazioni soggettive relative all'impresa/e interessata/e; d) dati relativi al tipo ed al valore dei servizi in questione; e) l'atto costitutivo, lo statuto e le informazioni relative al campo di attività della società affidataria; f) informazioni concernenti le caratteristiche economiche del settore o del mercato tali da giustificare l'affidamento *in house*; g) indicazioni in merito ai principali concorrenti; h) indicazioni in merito alle eventuali forme di finanziamento o di sussidio dell'attività oggetto di affidamento e delle attività a questa connesse. Sulla definizione delle soglie *de minimis* oltre le quali l'affidamento dei Spl assume rilevanza ai fini dell'espressione del parere è intervenuto il regolamento attuativo dell'art. 23-bis (vedi infra).

dalla gestione del servizio. Sono escluse dal divieto le società quotate in mercati regolamentati e il socio privato selezionato mediante gara a "doppio oggetto". Resta ferma la possibilità per i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali di partecipare su tutto il territorio nazionale alla prima gara, successiva alla cessazione della gestione in essere, *"avente ad oggetto i servizi da essi forniti"*.

L'affidamento simultaneo con gara di una pluralità di servizi è consentito sempre che risulti una scelta economicamente vantaggiosa; in ogni caso la durata dell'affidamento sarà unica per tutti i servizi e comunque non superiore alla media della durata dei singoli affidamenti (come risultanti dalle normative di settore). Spetterà alle regioni ed enti locali coordinarsi per individuare bacini di gara ottimali in modo da consentire lo sfruttamento di economie di scala e di scopo e prevedere l'integrazione di servizi a domanda debole nel quadro di servizi redditizi.

1.1.6 Il regolamento attuativo dell'art. 23-bis

Il comma 10 dell'art. 23-bis attribuiva al Governo la delega a emanare uno o più regolamenti attuativi per: (i) prevedere l'assoggettamento degli affidatari *in house* al patto di stabilità interno, nonché l'osservanza da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista pubblica e privata di gare per l'acquisto di beni e servizi e per l'assunzione di personale; (ii) permettere l'associazione dei comuni più piccoli per un migliore svolgimento delle funzioni; (iii) prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e quelle di gestione; (iv) armonizzare la normativa di base, trasversale, e quelle dei vari settori; (v) garantire il principio di reciprocità nel trattamento di imprese estere; (vi) promuovere, laddove possibile, la concorrenza "nel mercato".

Acquisiti i pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari, il Consiglio dei ministri del 22 luglio 2010 ha approvato in via definitiva il Regolamento di attuazione dell'art. 23-bis, infine emanato con il DPR del 7 settembre 2010, n. 168, recante *"Regolamento di attuazione dell'articolo 23-bis del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni, in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica"*.

Tra i servizi esclusi la norma include – oltre a quelli già individuati dall'art. 23-bis, anche i servizi strumentali all'attività e al funzionamento degli enti affidanti. Per il servizio idrico integrato, restano ferme l'autonomia operativa del gestore, la piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, l'attribuzione in via esclusiva alle istituzioni pubbliche delle risorse.

Il decreto garantisce la concorrenza nella gestione dei servizi pubblici locali con le misure che limitano i diritti di esclusiva da parte degli enti locali ai soli casi in cui, in base a un'analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea.

Grande attenzione è rivolta ai requisiti dei bandi di gara. Per favorire la più ampia partecipazione alle gare e una valutazione imparziale delle offerte, il regolamento prevede che: (i) il bando escluda la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti o delle altre dotazioni patrimoniali; (ii) la durata dell'affidamento sia commisurata agli investimenti e non sia superiore al periodo di ammortamento di questi; (iii) la valutazione delle offerte sia affidata a una commissione nominata dall'ente affidante composta da esperti nella specifica materia; (iv) il bando di gara preveda l'adozione di carte di servizio per garantirne la qualità.

Nel caso di gara a "doppio oggetto", le garanzie riguardano i criteri di valutazione che devono essere basati sulla qualità del servizio piuttosto che sul prezzo delle quote societarie. Inoltre, il socio privato deve svolgere i compiti operativi per l'intera durata del servizio. Devono poi essere previsti criteri di liquidazione della quota del socio alla cessazione della gestione.

In caso di affidamento *in house*, il parere dell'AGCM diventa obbligatorio quando il valore economico del

---

[19] Art. 23-bis, comma 9.
[20] Art. 23-bis, comma 6.
[21] Art. 23-bis, comma 7.
[22] Per questi servizi si applica l'art. 13 della Legge 248/2006, rubricato "Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza".
[23] Art. 1 del Regolamento.
[24] Art. 2 del Regolamento. L'ente locale deve adottare una delibera (da inviare all'AGCM) che illustri l'istruttoria compiuta ed evidenzi, per i settori sottratti alla liberalizzazione, i fallimenti della concorrenza e i benefici per la stabilizzazione, lo sviluppo e l'equità all'interno della comunità locale che derivano dal mantenimento di un regime di esclusiva.
[25] Art. 3 del Regolamento.

servizio (c.d. soglia *de minimis*) oggetto dell'affidamento superi 200.000 euro annui[26].

Il regolamento prevede vincoli più stringenti per le società pubbliche[27]: (i) l'assoggettamento degli affidatari *in house* al patto di stabilità interno; (ii) il rispetto della normativa sui contratti pubblici per l'acquisto di beni e servizi da parte delle società *in house* e delle società a partecipazione mista affidatarie di servizi pubblici; (iii) il rispetto dei principi applicabili al pubblico impiego per l'assunzione di personale o il conferimento di incarichi da parte di società a partecipazione pubblica non quotate.

La necessità di separare le funzioni di regolazione dalle funzioni di gestione ha indotto il legislatore a introdurre anche regole di incompatibilità per le nomine e gli incarichi deliberati successivamente all'entrata in vigore del regolamento stesso[28].

1.1.7 Il regime transitorio del 23-bis

Il legislatore prevede un regime transitorio per gli affidamenti non conformi alla nuova disciplina[29]: al termine del 31 dicembre 2011 cesseranno: (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.

Cessano invece alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio: (i) le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell'*in house* a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le Amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso le modalità della gara "a doppio oggetto"; (ii) le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi; (iii) gli affidamenti diretti esistenti alla data dell'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. 2359 C.C.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente, a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015 (Tav.1.1).

---

[26] Art. 4 del Regolamento. Per il settore idrico, l'ente locale nel parere può rappresentare specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione *in house* non svantaggiosa per i cittadini. In tal senso, può fare riferimento alla chiusura dei bilanci in utile, al reinvestimento nel servizio di almeno l'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento, all'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore, al raggiungimento di costi operativi medi annui con un'incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore.

[27] Artt. 5-7 del Regolamento.

[28] Art. 8 del Regolamento. In particolare, è previsto che i responsabili degli organismi che esercitano o che hanno esercitato nei tre anni precedenti funzioni di stazione appaltante non possano svolgere incarichi inerenti la gestione dei servizi affidati dagli stessi soggetti. Il divieto si applica anche nei confronti del coniuge, dei parenti e degli affini entro il quarto grado, nonché di coloro che prestano o hanno prestato nel triennio precedente attività di consulenza o collaborazione a favore degli enti locali. Inoltre non possono essere nominati amministratori di società partecipate da enti locali coloro che nei tre anni precedenti la nomina hanno ricoperto la carica di amministratore negli enti locali che detengono quote di partecipazione al capitale della stessa società. Infine non possono essere nominati componenti della commissione di gara per l'affidamento del servizio coloro che hanno rivestito nel biennio precedente la carica di amministratore locale.

[29] Art. 23-bis, comma 8, lett. a), b), c), d), e).

Tav. 1.1 Il regime transitorio dell'art. 23-bis

Cessano al 31 dicembre 2011	Cessano alla scadenza del Contratto/Concessione	Cessano al 31 dicembre 2010
Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell'*in house*	Le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008 affidate secondo il modello dell'*in house* a condizione che entro il 31 dicembre 2011 le Amministrazioni cedano almeno il 40% del capitale attraverso le modalità della gara "a doppio oggetto"	Tutte le altre gestioni affidate senza gara
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 operativi connessi alla gestione del servizio	Le gestioni affidate direttamente a società a partecipazione mista pubblica e privata, qualora la scelta del socio privato sia avvenuta con gara avente ad oggetto la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi	
	Gli affidamenti diretti esistenti alladata 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. 2359 C.C.), a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente: - ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013; - ad una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015	

Fonte: elaborazione Agenzia su art. 23-bis.

1.1.8 L'impatto del regime transitorio sulle società del Gruppo Comune di Roma

Quanto agli effetti pratici della riforma sulle società del Gruppo Comune di Roma, con riferimento alle scadenze delle concessioni e dei Contratti di Servizio con le società, aziende ed enti di cui alla Tav. 1.2, si possono fare le seguenti considerazioni.

Ama s.p.a.

La concessione per la gestione dei servizi relativi allo spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani è stata affidata dal Comune di Roma ad Ama con una concessione della durata di 15 anni (fino al 2015).

Il nuovo quadro normativo delineato dall'art. 23-bis comporta la scadenza dell'affidamento del servizio attribuito *in house* ad Ama al 31 dicembre 2011. Entro questa data, dunque, il Comune di Roma ha l'alternativa tra:

(i) mettere a gara il servizio con la selezione del nuovo gestore, anche in più lotti;
(ii) indire una gara "a doppio oggetto" per la scelta del socio privato con partecipazione non inferiore al 40%;
(iii) confermare l'affidamento *in house*, giustificando all'AGCM le peculiarità del sistema romano che impedirebbero un efficace ricorso al mercato.

Analoghe considerazioni vanno fatte per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali, sempre in capo ad Ama.

Atac s.p.a. – Tpl e mobilità

Anche per Atac, affidataria *in house* del servizio di trasporto urbano di superficie e della metropolitana, a seguito dell'incorporazione delle società Met.Ro. e Trambus[30], si presentano le tre alternative:

(i) mettere a gara il servizio con la selezione del nuovo gestore, oltre a quello già recentemente selezionato per la gestione del 20% del trasporto di superficie (cfr. Par. 1.5.1);
(i) indire una gara "a doppio oggetto" per la scelta del socio privato con partecipazione non inferiore al 40%;
(ii) confermare l'affidamento *in house*, giustificando all'AGCM le peculiarità del sistema romano che impedirebbero un efficace ricorso al mercato.

A seguito del piano di riassetto del trasporto pubblico locale, Atac gestisce anche le tre ferrovie ex concesse Roma–Lido, Roma-Giardinetti e Roma–Viterbo in virtù del contratto con la Regione Lazio in cui è subentrata a Met.Ro. Di queste soltanto la ferrovia Roma-Viterbo ha interesse regionale ed è esclusa quindi dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis[31]. Ad essa si applica l'art. 61 della L. 99/2009[32] il quale ha previsto che *"[…] le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio […]".* Questo comporta la possibilità per la regione – ai sensi dell'art. 5, comma 6 del Regolamento – di un affidamento diretto del servizio pubblico di trasporto relativo alla ferrovia Roma-Viterbo.

Italgas s.p.a. – distribuzione gas

La gestione del servizio di distribuzione del gas è affidata dal Comune di Roma a Italgas in virtù di una concessione scaduta ormai al 31 dicembre 2009. Il servizio di distribuzione del gas rientra tra i c.d. "servizi esclusi" dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis; per esso rimangono salve quindi le disposizioni di cui al D.Lgs. 164/00 (c.d. Decreto Letta) il quale (i) prevede l'obbligo di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione ad opera degli enti locali, ai quali spettano funzioni di indirizzo, vigilanza, programmazione e controllo sull'attività e (ii) definisce una durata prestabilita (non superiore a 12 anni) dell'affidamento. Si applica inoltre la L. 222/2007 che ha prorogato la scadenza del periodo transitorio di due anni, portandola appunto al 31 dicembre 2009.

Il problema che si pone per questo servizio consiste dunque nell'avviare le procedure di gara per l'affidamento della nuova concessione gas; si aggiunga peraltro che non è stato ancora approvato il decreto del Ministero dello Sviluppo economico che dovrà definire – entro il 31 dicembre 2012 – gli ambiti territoriali minimi di cui all'art. 46-bis, comma 2, L. 222/2007.

Acea Distribuzione s.p.a. – illuminazione pubblica

Il servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Roma è erogato da Acea s.p.a. in base a una concessione d'uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (con decorrenza dal 1 gennaio 1998). Nel 2005 Acea ha effettuato la cessione del ramo d'azienda della illuminazione pubblica alla società controllata Acea Distribuzione s.p.a. Il Contratto di Servizio – che regola le pattuizioni tecniche ed economiche – scadrà il 31 maggio 2015.

Il nuovo quadro normativo delineato dall'art. 23-bis interessa anche il servizio di illuminazione pubblica che – in quanto erogato mediante società già quotata in borsa alla data del 1 ottobre 2003 e sue controllate – potrà continuare a essere affidato ad Acea fino alla scadenza prevista nella Concessione del servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca:

(i) a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013, e
(ii) a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015.

Laddove non si verifichino le condizioni di cui al punto precedente, la concessione cesserebbe improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Acea Ato 2 s.p.a. – servizio idrico integrato

Il servizio idrico integrato è affidato ad Acea Ato 2 s.p.a., società controllata da Acea s.p.a. sulla base di una convenzione di gestione di durata trentennale a partire dal 1 gennaio 2003. Con la stessa convenzione sono stati affidati ad Acea in concessione d'uso trentennale i beni comunali demaniali relativi agli impianti del servizio idrico integrato.

---

[30] Dal 1° gennaio 2010 – in attuazione del piano di riassetto del TPL – le società Met.Ro. e Trambus sono state incorporate in ATAC s.p.a., dalla cui scissione parziale sono state costituite Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. e Roma Patrimonio s.r.l.
[31] Art. 23-bis, comma 1, L. 133/2008.
[32] "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

L'inserimento del servizio idrico tra i settori inclusi nella riforma normativa sui servizi pubblici locali a rilevanza economica comporterà che gli affidamenti diretti vigenti alla data del 1 ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate e loro controllate (tra i quali vi è l'affidamento del servizio idrico integrato ad Acea Ato 2) potranno:

(i) cessare alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio a condizione che sia collocato sul mercato almeno il 40% delle quote di partecipazione pubblica entro il 30 giugno 2013 o il 30% entro il 31 dicembre 2015, oppure

(ii) laddove non si verifichino le condizioni di cui al punto precedente, cessare improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Farmacap – farmacie comunali

L'Azienda Speciale "Azienda Farmasociosanitaria Capitolina Farmacap" è stata istituita nel 1997 dal Comune di Roma. A essa spetta non solo l'esercizio diretto delle farmacie comunali, ma anche la gestione di alcuni servizi e attività collaterali alle ASL, finalizzate alla tutela della salute e per lo sviluppo del benessere sociosanitario della collettività.

Il servizio di gestione delle farmacie comunali è esente dall'applicazione dell'art. 23-bis; le farmacie comunali rimangono pertanto assoggettate alla L. 475/1968. Questo significa che il Comune di Roma non ha l'obbligo di avviare le procedure di gara per la collocazione sul mercato delle farmacie comunali gestite da Farmacap[33]. Rimane invece la criticità relativa alla perdurante assenza di un Contratto di Servizio, peraltro previsto dalle legge e dallo statuto.

Zètema Progetto Cultura s.r.l. – cultura e turismo

Zètema è la società comunale cui è stata affidata *in house* (con scadenza al 31 dicembre 2011) la gestione e la valorizzazione del patrimonio museale (Sistema Musei Civici) e archeologico romano, la gestione di alcuni spazi culturali e la gestione del sistema informativo turistico.

"Teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli" sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

Secondo il TAR Lazio (sentenza del 17 novembre 2005, n. 11471), le attività di valorizzazione dei beni culturali e le procedure per la loro gestione diretta e indiretta, così come disciplinate dal Codice dei beni culturali (D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.), rappresentano *lex specialis* rispetto al TUEL; vista la specialità della materia, questa va applicata in alternativa e non integrativa al TUEL. Nel caso in esame quindi, almeno per la parte di servizi affidati a Zètema che attiene l'attività di valorizzazione, non sarebbe quindi necessario individuarne la rilevanza economica o meno.

Le novità introdotte nel 2008 (dopo, quindi, l'approvazione dell'ultimo Contratto di Servizio con Zètema) al D.Lgs. 42/2004 hanno però fortemente modificato le modalità di affidamento delle attività di valorizzazione e dei servizi aggiuntivi: il Codice stabilisce che le stesse possano essere gestite sia in forma diretta o indiretta (art. 115, c.1). La scelta fra gestione diretta e indiretta *"attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia"*, è fatta *"al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali" (art. 115, c.4) ed è attuata "tramite concessione a terzi*[34] *[…] mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti"* (art. 115, c.3).

Pur non rispondendo all'art. 23-bis, e perciò non risultando attività di rilevanza economica, permangono rilevanti profili di incertezza, con conseguente necessità di approfondire ulteriormente la materia, circa la possibilità di procedere, alla scadenza del vigente Contratto di Servizio nel 2011, al riaffidamento a Zètema delle attività di valorizzazione e dei servizi aggiuntivi. Andrà inoltre valutata l'esatta natura degli altri servizi erogati (valorizzazione spazi culturali e gestione del sistema informativo turistico) e la conseguente normativa applicabile in tema di affidamento dei servizi.

---

[33] L'esclusione del servizio di gestione delle farmacie comunali dall'ambito di applicazione dell'art. 23-bis non è apparso giustificabile all'Antitrust sotto il profilo concorrenziale. Tale servizio, infatti, presenta caratteristiche tali che difficilmente possono renderlo poco appetibile a investitori e imprenditori privati. Lo confermano i pareri rilasciati dall'AGCM, chiamata a pronunciarsi in merito alle ipotesi prospettate da alcune amministrazioni comunali intenzionate ad affidare *in house* la gestione del servizio di vendita di medicinali. Ad avviso dell'Antitrust, la gestione di tale servizio ben può essere sottoposta agli indirizzi del comune anche senza l'utilizzo dell'*in house*, attraverso le specifiche disposizioni contenute nei bandi di gara e quelle contenute nel contratto di servizio. Non deve trascurarsi, peraltro, la possibilità di prevedere specifiche sovvenzioni nel caso in cui gli obblighi per l'affidatario risultino tali da comprometterne la redditività aziendale (cfr. i pareri relativi alla gestione di farmacie comunali AS626 del 10 settembre 2009 in Boll. n. 41/2009; AS563 del 15 luglio 2009 in Boll. n. 31/2009; AS532, AS533, AS534 del 29 aprile 2009 in Boll. n. 20/2009; AS536 del 29 aprile 2009 in Boll. n. 22/2009).

[34] La precedente formulazione dell'art. 115 prevedeva "l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni appartengono".

Azienda Palaexpò – PdE, SdQ e spazi culturali

Palaexpò è stata costituita nel 1997, con il compito di provvedere alla progettazione e realizzazione di mostre, iniziative culturali, attività accessorie, servizi ad esse connesse, oltre alla progettazione e diffusione di attività teatrali, cinematografiche, audiovisive e multimediali.

Sulla base di un Contratto di Servizio che scadrà al 31 dicembre 2010, è stata incaricata della gestione del Palazzo delle Esposizioni e delle Scuderie del Quirinale, oltre che degli spazi culturali denominati Casa del Jazz e Casa del Cinema.

Quanto ai profili di incertezza sulla natura dell'affidamento dei servizi espletati, vale quanto affermato in merito a Zètema.

Fondazione Musica per Roma – Parco della Musica

La Fondazione Musica per Roma è un ente di diritto privato senza fini di lucro a cui è affidata la gestione del complesso immobiliare "Auditorium Parco della Musica" concesso in comodato d'uso per 99 anni dal Comune di Roma. I rapporti tra il Comune e la Fondazione sono regolati da un Contratto di Servizio di durata annuale, scaduto ormai al 31 dicembre 2009.

Nel caso in questione, sussistono alcuni profili di incertezza circa la "non rilevanza economica" dei servizi espletati, in quanto potenzialmente gestibili in forma remunerativa e per i quali esiste sicuramente un mercato concorrenziale. Alla funzione educativo-sociale del servizio si associa spesso una finalità imprenditoriale. Da qui la difficoltà di individuare in modo preciso la natura del servizio in oggetto, se a rilevanza economica o privo di tale rilevanza; la valutazione andrà fatta piuttosto in concreto, in relazione ai singoli servizi.

Fondazione Bioparco – gestione del Bioparco

La Fondazione Bioparco è un persona giuridica senza fini di lucro incaricata della gestione del'ex Giardino Zoologico di Roma sulla base di un contratto di comodato d'uso gratuito a tempo indeterminato dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso del Bioparco.

Quanto ai profili di incertezza sulla esatta natura dei servizi espletati, vale quanto affermato in merito a Musica per Roma.
Continua invece a sottolinearsi l'elemento debole relativo alla perdurante assenza di un Contratto di Servizio che regoli i rapporti tra Comune di Roma e Fondazione Bioparco[35].

[35] Per maggiori dettagli si rinvia alla Relazione annuale 2009, Par. 1.3.1.

Tav. 1.2 Le scadenze naturali delle concessioni e dei contratti

Società, Aziende ed Enti	Servizio	Scadenze		
		Concessione beni	Concessione servizio	Contratto di servizio
Ama s.p.a.	Igiene urbana	Proprietà	2015	2010
	Servizi funebri e cimiteriali	Comodato d'uso fino al 2097	2097	2011
Atac s.p.a.	Trasporto pubblico locale	Proprietà	2011	2011
Italgas s.p.a.	Distribuzione gas	Proprietà quasi totale	2009	2009*
Acea s.p.a. (Acea Distribuzione) (Acea Ato2)	Illuminazione pubblica	Comodato d'uso fino al 2028	2028	2015
	Servizio idrico integrato	Concessione d'uso onerosa fino al 2032	2032	2032
Azienda Farmacap	Farmacie comunali	Proprietà	non indicata	NO
Zètema Progetto Cultura s.r.l.	Sistema Musei Civici	no	non indicata	2011
Azienda Palaexpò	Scuderie del Quirinale	Comodato d'uso fino al 06/2015	non indicata	2010
	Casa del Jazz e Casa del Cinema	Comodato d'uso fino al 2020	non indicata	2010
	Palazzo delle Esposizioni	Comodato d'uso fino al 2028	non indicata	2010
Fondazione Musica per Roma	Parco della Musica	Comodato d'uso fino al 2096	non indicata	2009
Fondazione Bioparco	Gestione Bioparco	Comodato d'uso a tempo indeterminato	non indicata	NO

(*) Con DGC 412/2009 il Comune di Roma ha già avviato la procedura di gara per l'affidamento della nuova concessione gas.
Fonte: elaborazioni Agenzia su atti dell'Amministrazione comunale.

1.2 Le altre novità normative

In questo paragrafo vengono illustrate le principali novità normative e regolamentari che hanno interessato in questo ultimo anno gli enti locali, con riferimento al possibile impatto sui servizi pubblici locali e sui meccanismi di *governance* delle partecipazioni.

1.2.1 L'ordinamento transitorio di Roma Capitale (L. 42/2009)

Il D.Lgs. 156/2010 ha dato attuazione alla delega prevista dall'art. 24 della L. 42/2009 su Roma Capitale. La delega – da attuare con l'emanazione di uno o più decreti legislativi – detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma Capitale e configura al posto del Comune di Roma l'ente territoriale "Roma Capitale", dotato di una speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

A Roma Capitale la legge attribuisce particolari funzioni amministrative, e in particolare:

(i) la valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali;
(ii) lo sviluppo del settore produttivo e del turismo;
(iii) lo sviluppo urbano e la pianificazione territoriale;
(iv) l'edilizia pubblica e privata;
(v) l'organizzazione e il funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità;
(vi) la protezione civile.

L'Assemblea capitolina (art. 3 D.Lgs. 156/2010)

È prevista la trasformazione del Consiglio Comunale in Assemblea Capitolina, organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, composta dal Sindaco e da 48 consiglieri (oggi sono 60).

All'Assemblea spetta deliberare lo statuto di Roma Capitale e adottare regolamenti per la disciplina delle funzioni amministrative assegnate dalla legge sul federalismo fiscale a Roma Capitale, che dovranno essere poi specificate in un successivo decreto legislativo.

Lo statuto contiene:
(i) la disciplina dei municipi di Roma Capitale (ridotti da 19 a 15), con una maggiore autonomia amministrativa e finanziaria;
(ii) la previsione di forme di monitoraggio e controllo – da affidare a organismi posti in posizione di autonomia rispetto alla Giunta capitolina – finalizzate a garantire il rispetto degli standard e degli obiettivi di servizio e l'efficace tutela dei diritti dei cittadini;
(iii) la previsione di strumenti di partecipazione e consultazione, anche permanenti, per promuovere il confronto tra l'amministrazione di Roma Capitale e i cittadini.

Sindaco e Giunta capitolina (artt. 4 e 5 D.Lgs. 156/2010)

Il Sindaco è il responsabile dell'amministrazione di Roma Capitale e può partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri quando all'ordine del giorno sono in programma argomenti inerenti la città di Roma.

La Giunta, composta da assessori nominati dal Sindaco entro il limite massimo di un quarto dei consiglieri dell'Assemblea capitolina, collabora con il Sindaco per il governo di Roma Capitale; compie tutti gli atti rientranti nelle funzioni degli organi di governo che non siano riservati dalla legge all'assemblea e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del Sindaco o degli organi di decentramento.

Il decreto conferisce poi lo *status* di amministratori di Roma Capitale ai consiglieri dell'Assemblea capitolina, agli assessori della Giunta capitolina e al Sindaco e prevede che, per quanto non espressamente stabilito, si applichino le disposizioni del TUEL.

Periodo transitorio (art. 7 D.Lgs. 156/2010)

Le disposizioni di cui all'art. 24 della L. 42/2009 in materia di ordinamento di Roma Capitale hanno un carattere transitorio: con l'emanazione di una disciplina organica delle città metropolitane da effettuarsi – ai sensi dell'art. 23 della L. 42/2009[36] – con decreto legislativo, le previsioni contenute nel decreto si intenderanno riferite alla città metropolitana di Roma Capitale.

1.2.2 La CiVIT (D.Lgs. 150/2009)

Con l'art. 13 del D.Lgs. 150/2009 viene istituita la Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT), con il compito di indirizzare, coordinare e sovrintendere l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale nella PA.

La Commissione indirizza, coordina e sovrintende l'esercizio delle funzioni di valutazione da parte degli Organismi indipendenti di cui all'articolo 14 e delle altre Agenzie di valutazione. A tale fine:
a) promuove sistemi e metodologie finalizzati al miglioramento della *performance* delle amministrazioni pubbliche;
b) assicura la trasparenza dei risultati conseguiti;
c) confronta le *performance* rispetto a standard ed esperienze nazionali e internazionali;
d) favorisce, nella pubblica amministrazione, la cultura della trasparenza anche attraverso strumenti di prevenzione e di lotta alla corruzione;
e) favorisce la cultura delle pari opportunità con relativi criteri e prassi applicative.

1.2.3 Linee guida della CiVIT (deliberazioni nn. 88 e 89/2010)

La CiVIT ha adottato nel giugno scorso due importanti deliberazioni che dettano le linee guida per le Pubbliche Amministrazioni (da realizzarsi entro il 31 dicembre 2010) per l'adeguamento ai principi contenuti nel D.Lgs. 150/2009 e nel D.Lgs. 198/2009 in materia di definizione degli *standard* di qualità dei servizi pubblici e di misurazione e valutazione della *performance*.

In particolare, la delibera n. 88/2010 contiene le *"Linee guida per la definizione degli standard di qualità"* e definisce il percorso metodologico necessario alla definizione degli *standard*[37].

[36] L'art. 23 della L. 42/2009 ha introdotto una disciplina transitoria che consente, in via facoltativa, l'istituzione delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario. Le città metropolitane potranno essere istituite, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta spetta al comune capoluogo e alla provincia, congiuntamente tra loro o separatamente (in questo caso è assicurato il coinvolgimento dei comuni della provincia interessata). È previsto un referendum confermativo, indetto tra i cittadini della provincia interessata, previo parere della regione, a seguito del quale l'istituzione di ciascuna città metropolitana è rimessa a decreti legislativi del Governo, da adottare entro il 21 maggio 2012.

[37] Sono esclusi dalla delibera gli standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore, ai sensi dell'art. 1, comma 1, D.Lgs. 198/2009.

Il primo passaggio consiste nel definire la mappa dei servizi attraverso l'analisi da parte dell'amministrazione: (i) delle principali caratteristiche dei servizi erogati; (ii) delle modalità di erogazione e (iii) della tipologia di utenza che usufruisce del servizio. Andranno poi definite le dimensioni rilevanti per rappresentare la qualità effettiva dei servizi. Vengono individuati quattro parametri, il cui peso specifico deve essere valutato in relazione alla tipologia del servizio erogato:

- Accessibilità[38]
- Tempestività[39]
- Trasparenza[40]
- Efficacia[41]

L'azione successiva consiste nell'elaborazione degli indicatori per la misurazione del livello di qualità dei servizi erogati, tenendo conto di sei requisiti che gli indicatori devono soddisfare:

1) Rilevanza
2) Accuratezza
3) Temporalità
4) Fruibilità
5) Interpretabilità
6) Coerenza

Gli standard della qualità dei servizi devono essere agevolmente accessibili agli utenti. In tal senso le amministrazioni – in linea con i principi contenuti nell'articolo 11 del D.Lgs. 150/2009 in materia di trasparenza – devono pubblicare i dati sul sito istituzionale, nonché attivare tutte le altre azioni idonee a garantire la trasparenza. Analoga trasparenza deve essere garantita alle azioni di miglioramento che l'amministrazione ha attuato o intende attuare per aumentare il livello di qualità dei servizi erogati.

La delibera n. 89/2010 contiene gli *"Indirizzi in materia di parametri e modelli di riferimento del sistema di misurazione e valutazione della performance"*[42]. La delibera si concentra sui requisiti minimi richiesti a un sistema efficace di misurazione della *performance* e li individua nei seguenti:

1. chiara definizione degli obiettivi;
2. presenza consistente di indicatori di *outcome* che hanno un impatto su *stakeholders* esterni;
3. specificazione dei legami tra obiettivi, indicatori e *target*;
4. caratterizzazione degli indicatori secondo il formato proposto dalla Commissione;
5. rilevazione effettiva della *performance*.

Al centro di qualsiasi sistema di misurazione delle *performance* di una pubblica amministrazione è il cittadino e la partecipazione attiva al processo di creazione. Per questo motivo, la delibera si concentra sulla nozione di *outcome* e quindi sul valore pubblico prodotto dalle amministrazioni nell'erogazione dei servizi per la collettività.

1.2.4 Le novità per gli enti e le società a partecipazione pubblica locale (D.L. 78/2010)

Il D.L. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. 122/2010, contiene una serie di disposizioni che riguardano gli enti locali e in particolare le loro società, con interventi finalizzati alla riduzione dei costi.

Compensi per incarichi conferiti a titolari di cariche elettive

L'art. 5, comma 5, stabilisce che – nel caso di conferimento di incarichi di qualsiasi natura da parte delle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 1, comma 3, della L. 196/2009)[43], inclusa la partecipazione a organi collegiali di qualsiasi tipo – le uniche forme di assegnazioni pubbliche ammesse sono:

- il rimborso delle spese sostenute nello svolgimento dell'incarico conferito;
- eventuali gettoni di presenza, che non possono superare l'importo di 30 euro a seduta.

Riduzione degli emolumenti corrisposti dalle PPAA agli organi titolari e ai titolari di incarichi

L'art. 6, comma 3, prevede una riduzione automatica del 10 % per le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità, corrisposte dalle pubbliche amministrazioni di cui sopra, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di ammini-

[38] Per accessibilità si intende "la disponibilità e la diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a qualsiasi potenziale fruitore, di individuare agevolmente e in modo chiaro il luogo in cui il servizio o la prestazione possono essere richiesti, nonché le modalità per fruire direttamente e nel minore tempo possibile".

[39] Per "tempestività" s'intende "il tempo che intercorre dal momento della richiesta al momento dell'erogazione del servizio o della prestazione".

[40] Per "trasparenza" s'intende "la disponibilità /diffusione di un insieme predefinito di informazioni che consentono, a colui che richiede il servizio o la prestazione, di conoscere chiaramente a chi, come e cosa richiedere e in quanto tempo ed eventualmente con quali spese poterlo ricevere".

[41] Per "efficacia" s'intende "la rispondenza del servizio o della prestazione erogata e ciò che il richiedente può aspettarsi dallo stesso".

[42] Articolo 13, comma 6, lett. d), e articolo 30, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

[43] Il riferimento è alla "Legge di contabilità e finanza pubblica" contenente l'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, incluse le autorità indipendenti.

strazione e organi collegiali e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo. La rideterminazione dei costi avviene prendendo a riferimento il compenso in godimento al 30 aprile 2010 e vincolerà le PPAA sino al 31 dicembre 2013.

Riduzione del numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti pubblici

Nell'ottica di una riduzione dei costi degli apparati pubblici, l'art. 6, comma 5, prevede in capo agli enti e organismi pubblici, anche se aventi personalità giuridica di diritto privato (salvo che non siano già stati ricostituiti in forma monocratica) e al collegio dei revisori l'obbligo di provvedere – a decorrere dal primo rinnovo utile successivo alla data di entrata in vigore del decreto – all'adeguamento dei loro rispettivi statuti e della disciplina di riorganizzazione, per ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque e quelli di controllo a tre.

La mancata adozione dei provvedimenti di adeguamento statutario o di organizzazione nei termini perentori previsti dalla legge determina da un lato responsabilità erariale e dall'altro la nullità di tutti gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati.

Riduzione dei compensi degli organi di società a totale partecipazione pubblica

L'art. 6, comma 6, prevede la riduzione obbligatoria nella misura del 10% della componente fissa del compenso, come individuata all'art. 2389 comma 1 del C.C., dei componenti il consiglio di amministrazione e il collegio sindacale[44].

L'ambito applicativo riguarda due livelli:
(i) le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. 196/2009;
(ii) le società possedute dalle amministrazioni pubbliche, direttamente o indirettamente, in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del provvedimento (31 luglio 2010).

Sono invece escluse dal campo d'applicazione le società quotate e le loro controllate. La disposizione si applica a decorrere dalla prima scadenza del consiglio o del collegio successiva alla data di entrata in vigore del D.L. 78/2010.

Divieto di ricapitalizzazione o di finanziamento delle società pubbliche

L'esigenza di evitare situazioni di inefficienza gestionale delle società pubbliche caratterizza il divieto – previsto dall'art. 6, comma 19, per le amministrazioni pubbliche sopra definite – di compiere una serie di operazioni finanziarie e di garanzia, e nello specifico:
(i) aumenti di capitale;
(ii) trasferimenti straordinari[45];
(iii) aperture di credito[46];
(iv) rilascio di garanzie.

Il divieto opera nei confronti delle società partecipate[47] non quotate che:
(i) attraversino uno stato di sofferenza economica della gestione a seguito di perdite protrattesi per tre esercizi consecutivi, o
(ii) abbiano subito una perdita (anche singola) d'esercizio che sia stata oggetto di ripiano con l'utilizzo di riserve disponibili (e quindi di risorse pubbliche).

È prevista tuttavia una previsione finale di salvaguardia che autorizza la contribuzione o la garanzia pubblica, anche in presenza delle condizioni ostative previste nella norma, nei casi in cui siano necessarie a garantire *"[…] la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità […]".*

Adeguamento alle politiche di assunzione da parte delle società pubbliche

L'art. 9 contiene una serie di disposizioni in materia di politiche di assunzione. Per quanto qui interessa, la norma prevede in capo a tutte le PPAA il limite del *turn over* di personale, fissato al 20% delle cessazioni intervenute nell'anno precedente sino al 2013; al 50% dal 2014 e al 100% dal 2015[48].

Il comma 29 dello stesso articolo estende i vincoli in materia di politiche di assunzione anche alle *"società non quotate, inserite nel conto economico consoli-*

[44] Il riferimento è al compenso stabilito nell'atto costitutivo o dall'assemblea.
[45] I trasferimenti straordinari fanno riferimento a interventi finanziari occasionali e non a trasferimenti di risorse a titolo ordinario, derivanti da un rapporto sinallagmatico tra PA e società partecipata. Per evitare dubbi, il legislatore dispone che: *"Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti".*
[46] Il termine "apertura di credito" va inteso in senso a-tecnico, cioè come anticipazione di cassa stanziata per sopperire a momentanee esigenze di liquidità.
[47] La norma non specifica se il divieto operi con riguardo alle sole società a partecipazione diretta delle PPAA o anche a quelle indirette.
[48] Art. 18, comma 2-bis, del D.L. 112/2008.

dato della pubblica amministrazione […], controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche […]". Sono dunque escluse dall'ambito soggettivo di applicazione le società miste, pubblico/private, con partecipazione pubblica minoritaria, nonché le società quotate. La disposizione è applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2011.

Questi obblighi vanno ad aggiungersi a quelli già previsti dall'art. 19 del D.L. 78/2009 (convertito nella L. 102/2009) per le seguenti tipologie di società a partecipazione pubblica locale, totale o di controllo:

- società che gestiscono servizi pubblici locali affidati senza gara (*in house providing* o affidamenti diretti);
- società che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale;
- società che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Nuovi limiti alla costituzione di società partecipate dai comuni

L'art. 14, comma 32, introduce il divieto per i comuni fino a trentamila abitanti di costituire società e impone il limite a una sola partecipazione per i comuni tra i 30 e i 50 mila abitanti. Sono escluse da questa previsione le società con partecipazione paritaria o proporzionale agli abitanti, costituite da più comuni con popolazione complessiva superiore a 30.000 abitanti.

Questo divieto va letto anche alla luce di quanto previsto dall'art. 3, commi 27, 28 e 29, della L. 244/2007 (legge finanziaria 2008) che mantiene ferma la possibilità per le PPAA di detenere partecipazioni in società:

(i) che svolgono servizi di interesse generale nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza dell'ente;
(ii) che svolgono servizi strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente.

Pertanto, per stabilire se un comune possa o meno costituire o partecipare una società occorrerà considerare due elementi:

1) il possesso dei requisiti dimensionali inerenti la popolazione;
2) la rispondenza della partecipazione ai vincoli di stretta necessità per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

1.2.5 Il bilancio consolidato degli enti locali (L. 196/2009)

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica prevede all'art. 2 una delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo è quello di rendere omogenee, nonché facilmente e tempestivamente disponibili, le informazioni sul bilancio degli enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche.

L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio è prevista anche per le regioni e gli enti locali. La L. 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale prevede infatti l'armonizzazione dei bilanci in modo da garantirne la coerenza con le disposizioni introdotte dalla legge di riforma di contabilità per tutte le altre amministrazioni pubbliche.

1.3 Regolazione e *governance* del Comune di Roma

Coerentemente con il mutato quadro normativo di riferimento, nell'ultimo anno il Comune di Roma ha avviato un percorso che, mediante fasi successive, mira a riformare il sistema delle partecipazioni delle società in una logica di miglioramento degli standard qualitativi e di efficienza e di focalizzazione strategica intorno al *core business* istituzionale.

1.3.1 Nuovo Piano di valorizzazione e riorganizzazione del Gruppo Comune di Roma (memoria di Giunta n. 612/2009)

Il piano di riordino delle partecipazioni delle società controllate direttamente o indirettamente dall'Amministrazione capitolina – approvato con Memoria di Giunta n. 612 del 16 dicembre 2009 – nasce dall'esigenza di tener conto delle recenti novità legislative. Attualmente infatti il Comune di Roma partecipa direttamente al capitale di venti società (tra cui Acea, Ama, Atac, Trambus, Met.ro., Risorse RpR, Roma Entrate, Roma Metropolitane, Roma Servizi per la Mobilità, Zètema Progetto Cultura) e di due aziende speciali (Palaexpò, Farmacap), ha costituito due istituzioni (Agenzia per le tossicodipendenze e Sistema biblioteche), una mutua assicuratrice (Assicurazioni di Roma) e una molteplicità di fondazioni (tra cui Bioparco, Teatro dell'Opera, Musica per Roma). Detiene inoltre, indirettamente, la partecipazione in un ampio numero di società che, nel loro insieme con quelle dirette, sono chiamate convenzionalmente "Gruppo Comune di Roma".

La difficoltà per il socio Comune di Roma di conoscere le *performance* reddituali, finanziarie e patrimoniali delle società del Gruppo ha suggerito di intraprendere un percorso mirato a una drastica riduzione delle società partecipate, articolato in quattro fasi[49]:

1. Definizione delle nuove regole di *governance* delle società *in house* del Comune di Roma, per un aggiornamento degli strumenti e delle modalità di esercizio del "controllo analogo".
2. Revisione dei meccanismi di approvazione dei Contratti di Servizio (per i servizi pubblici locali) e di appalto di servizi (per i servizi strumentali). In particolare, vengono rivisti i criteri di determinazione dei costi: dai costi storici ai costi standard.
3. Riassetto generale delle partecipazioni e delle società, con dismissione di quelle non necessarie ed eliminazione delle sovrapposizioni di attività. Verrà valutata la possibilità per le società partecipate di adottare un sistema di *governance* basato sul modello duale (consiglio di sorveglianza e consiglio di gestione).
4. Costituzione di una società capogruppo (holding) a cui, a valle del riassetto, saranno conferite le partecipazioni azionarie del Comune di Roma, per realizzare un vero e proprio "Gruppo" secondo le regole del codice civile.

1.3.2 Nuova corporate *governance* delle società *in house* del Gruppo e definizione del c.d. controllo analogo (Dec.GC 12/2010)

Con la Dec.GC 12/2010 la Giunta capitolina ha sottoposto al Consiglio Comunale la prima delle quattro delibere del piano di riordino del Gruppo Comune di Roma. Il provvedimento riguarda le società *in house*[50]: le società partecipate al 100% dal Comune e le società affidatarie di servizi rivolti essenzialmente all'amministrazione comunale, le società strumentali. Le novità introdotte dalla decisione attengono: (i) alla definizione dei poteri e delle modalità con cui il Comune di Roma impartisce alle società direttive e linee di indirizzo per lo svolgimento delle loro attività (controllo preventivo); (ii) all'introduzione della figura del "dirigente preposto" alla redazione dei documenti contabili della società (controllo concomitante); (iii) alla previsione di un sistema di *reporting* che la società deve trasmettere al Comune di Roma (controllo successivo); (iv) all'introduzione di meccanismi di selezione mediante gara della società di revisione preposta al controllo contabile (controllo finale).

1.3.3 Revisione dei meccanismi di approvazione e controllo dei Contratti di Servizio (memoria di Giunta n. 4254/2010 e Dec.GC 59/2010)

Il programma di revisione dei rapporti contrattuali (i c.d. "Contratti di Servizio") tra l'Amministrazione capitolina e le società del Gruppo Comune di Roma si inserisce nel più ampio programma di razionalizzazione dell'intera *governance* del Gruppo.

Il Consiglio Comunale era già intervenuto sul punto con la DCC 20/2007 con la quale aveva introdotto le *"Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici"*[51].

A seguito delle recenti e significative modifiche nella normativa che disciplina i servizi pubblici locali e le partecipazioni societarie degli enti locali, l'Amministrazione comunale intende ridefinire gli schemi negoziali con i soggetti gestori dei servizi.

La memoria di Giunta n. 4254/2010[52] e la successiva Dec. GC 59/2010[53] individuano, in particolare, tre diversi schemi contrattuali, rispettivamente: (i) per le società di servizi pubblici *in house*; (ii) per le società di servizi pubblici affidati con gara e (iii) per le società che erogano servizi strumentali per il Comune di Roma.

La decisione di Giunta, su cui l'Agenzia è stata chiamata a rende il suo parere (cfr. Par. 6.4.3), ridefinisce

---

[49] Le quattro fasi sono attuate mediante l'adozione di delibere di Giunta e di Consiglio Comunale. Attualmente sono state adottate dalla Giunta le prime due delibere: la Dec. G.C. del 3 marzo 2010, n. 12, sulla definizione del c.d. controllo analogo e la Dec. G.C. 7 luglio 2010, n. 59, sulla revisione dei meccanismi di approvazione e controllo dei Contratti di Servizio. L'emanazione delle altre due delibere del Piano (sul riassetto delle società partecipate e sulla costituzione di una holding) è prevista entro la fine del 2010.

[50] Nella decisione di Giunta, le società che vengono definite *in house* del Comune di Roma sono: Ama s.p.a., Atac s.p.a. Roma Servizi per la Mobilità s.r.l., Roma Patrimonio s.r.l., Roma Metropolitane s.r.l., Risorse RpP s.p.a., Roma Entrate s.p.a., Zètema Progetto Cultura s.r.l., Servizi Azionista Roma s.r.l. Ad eccezione di Ama ed Atac, le stesse vengono anche definite strumentali.

[51] Per maggiori dettagli sulla DCC 20/2007 si veda la Relazione annuale 2007-08.

[52] Con la Memoria, la Giunta Comunale individua una serie di indirizzi per la revisione delle linee guida dei contratti stipulati con le società del Gruppo Comune di Roma.

[53] Con la Dec. 59/2010 la Giunta Comunale ha sottoposto al Consiglio Comunale le sue proposte in ordine alla approvazione delle linee guida per: a) la disciplina tramite Contratto di Servizio dei rapporti tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi pubblici mediante affidamenti diretti o *in house* e b) la disciplina dei rapporti tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di servizi strumentali mediante affidamenti diretti o *in house*.

lo schema negoziale in funzione dell'assetto societario e delle modalità di affidamento. In caso di gestore selezionato con gara, il Contratto di Servizio – da allegare al bando di gara – potrà specificare e aggiornare gli impegni previsti nel bando al momento dell'aggiudicazione. Diversamente, nel caso di affidamenti *in house*, il Contratto di Servizio – che tutela gli interessi di cittadini nella duplice veste di utenti e di contribuenti – dovrà prevedere meccanismi incentivanti e aumentare la competitività del gestore in termini di efficienza ed economicità. Le società dovranno inoltre tenere una contabilità separata per i servizi per consentire la graduale introduzione di metodologie di costi standard.

Secondo la proposta della Giunta, la fase di approvazione dei Contratti di Servizio verrebbe notevolmente semplificata, eliminando di fatto il passaggio in Consiglio Comunale delle linee guida di settore e prevedendo un *iter* più snello per l'approvazione in Giunta dei contratti.

Al fine poi di garantire adeguati standard qualitativi per i servizi erogati, è prevista una ridefinizione dei compiti e delle funzioni dell'Agenzia, con l'attribuzione di un'attività di supporto in materia di monitoraggio e controllo degli elementi del Contratto di Servizio che riguardano il servizio erogato al pubblico.

In particolare, spetterà all'Agenzia: (i) una verifica *ex ante* degli standard qualitativi previsti nei Contratti di Servizio mediante la partecipazione anche delle associazioni dei consumatori e (ii) un'informativa al Consiglio Comunale sugli esiti dei monitoraggi tecnico-qualitativi effettuati.

Rispetto a prima viene previsto un ruolo ancora più attivo dell'Agenzia mediante l'assegnazione di nuove funzioni quali: (i) rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti e dei cittadini tramite indagini di *customer satisfaction* in collaborazione con i gestori e le strutture comunali competenti; (ii) trasmissione delle proprie valutazioni al Dipartimento competente anche in ordine all'applicazione di sanzioni e premialità; (iii) analisi dei *report* periodici trasmessi dai gestori in ordine all'offerta di servizio e alla qualità erogata; (iv) valutazione dell'adeguatezza dei parametri quantitativi e qualitativi del servizio erogato all'esigenze dell'utenza; (v) verifica dell'attività di comunicazione dei gestori con l'utenza, anche sulla base dell'analisi dei reclami prevenuti agli stessi o ad altre strutture del Comune.

Per evitare oneri aggiuntivi per l'Amministrazione con la creazione di organismi paralleli, è prevista una revisione del ruolo dei Comitati paritetici Amministrazione-Gestore, posto che le funzioni di controllo tecnico-qualitativo spettano ai Dipartimenti competenti e non sono delegabili.

1.4 La tutela dei diritti degli utenti

1.4.1 Finanziaria 2008

La Finanziaria 2008 (L. 244/2007, art. 2, comma 461, lettere b, c, d, e, f) 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, ha 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 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, ferma restando la possibilità per ogni cittadino di presentare osservazioni e proposte in merito;
- *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;
- 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.

La norma in oggetto prevede infine che tali attività siano finanziate con un prelievo a carico dei soggetti gestori del servizio, predeterminato nel Contratto di Servizio per l'intera durata del contratto stesso.

In seguito, l'articolo 30 della L. 69/2009 ha inserito l'obbligo di prevedere, all'interno delle Carte dei servizi, la possibilità per l'utente o gruppi di utenti di promuovere la risoluzione non giurisdizionale delle controversie.

1.4.2 *Class action* contro Pubblica Amministrazione (D.Lgs. 198/2009)

In materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, il D.Lgs. 198/2009 di attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (riforma Brunetta), ha introdotto una nuova forma di tutela giurisdizionale. In base a questa, è possibile per i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori o per le associazioni dei consumatori o i comitati a tutela degli interessi stessi, promuovere un'azione non finalizzata al risarcimento del danno, ma al ripristino, da parte delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di pubblici servizi, della corretta erogazione di un servizio.

Legittimazione ad agire (art. 1)

Legittimati attivi sono i titolari di interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e i consumatori. Il ricorso può essere azionato anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati.

Presupposti dell'azione (art. 2)

I soggetti legittimati possono agire in giudizio nei confronti delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici se si verifica una lesione diretta, concreta e attuale dei propri interessi a causa:
(i) della violazione di standard qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi;
(ii) dell'omesso esercizio dei poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori;
(iii) della violazione dei termini o della mancata adozione di atti amministrativi generali da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento.

L'azione non è esercitabile contro provvedimenti delle autorità amministrative indipendenti, degli organi costituzionali e giurisdizionali, nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei concessionari di servizi pubblici.

Procedimento (art. 3)

È prevista una pubblicità-notizia delle azioni di classe promosse mediante diffusione sul sito istituzionale dell'amministrazione o del concessionario intimati, nonché sul sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.
Il procedimento richiede una previa diffida all'ente interessato ad adempiere entro 90 giorni, trascorso (inutilmente) il quale le pubbliche amministrazioni determinano, per ciascun settore di propria competenza, il procedimento da seguire. Se il termine decorre senza che l'amministrazione abbia provveduto o lo abbia fatto in modo parziale, il soggetto legittimato può proporre ricorso all'autorità giurisdizionale[54].

In alternativa alla diffida, il ricorrente può promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia; in caso di mancata conciliazione delle parti, il ricorso è proponibile entro un anno dall'esito di queste procedure.

Sentenza (art. 4)

In caso di accoglimento della domanda, il giudice ordina all'amministrazione di adempiere entro un congruo termine e la sentenza passata in giudicato è comunicata alla procura della Corte dei Conti e agli organismi del ciclo di valutazione della *performance* dei pubblici dipendenti previsti dal D.Lgs. 150/2009 (Organismo Indipendente di Valutazione) con l'obbligo per l'amministrazione di individuare i soggetti che hanno concorso a cagionare l'omissione o il ritardo e di adottare i provvedimenti di propria competenza.

Nel caso di perdurante inottemperanza della pubblica amministrazione, è prevista la possibilità di ricorrere al giudice, in base ai principi generali del processo amministrativo[55]. Con la sentenza finale di accoglimento, il giudice ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di servizi pubblici di porre rimedio al disservizio, ma non provvede al risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza[56].

1.4.3 Il Difensore Civico

In applicazione della possibilità contenuta all'art. 11 del TUEL, lo Statuto del Comune di Roma (DCC 122/2000) all'art.14 ha previsto l'istituzione della figura del Difensore Civico comunale, le cui funzioni

[54] Il ricorso può essere proposto entro il termine perentorio di un anno dalla scadenza del termine di 90 giorni (art. 3, comma 2, del D.Lgs. 198/2009).
[55] Art. 5, D.Lgs. 198/2009.
[56] Art. 1, comma 6, del D.Lgs. 198/2009.

sono state successivamente regolamentate con DGC 139/2002.

La L. 191/2009 (finanziaria 2010), all'art.2, comma 186, afferma tra l'altro che *"In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, i comuni devono altresì adottare le seguenti misure: a) soppressione della figura del difensore civico di cui all'articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".*

Il testo del DDL n. 3118 "Carta delle autonomie locali" licenziato dalla Camera dei Deputati ha però al momento eliminato il previsto art. 16 che ne confermava e disciplinava la soppressione.

Occorre altresì ricordare il disposto dell'art. 3, comma 4, del TUEL: *"I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa".*

Ciò implicherebbe, secondo alcuni commentatori, che i comuni hanno la facoltà di creare tutti gli istituti giuridici che non siano espressamente vietati da norme di legge statale e che possano quindi istituire o mantenere il Difensore Civico (ovviamente privo della funzione di controllo di legittimità sugli atti loro attribuita dall'art. 127 TUEL), nonostante le disposizioni della finanziaria 2010, purché siano in grado di sostenere i relativi costi con risorse proprie, senza attingere ai trasferimenti statali. Nella peggiore delle ipotesi, cioè in mancanza di risorse proprie, nulla vieterebbe, infine, ai comuni di istituire difensori civici privi di compenso.

Il Comune di Roma, dopo aver sollecitato nel 2006 l'invio delle candidature pubbliche per l'elezione del nuovo Difensore Civico di Roma senza poi aver provveduto alla sua nomina, ha infine disposto la soppressione (DGC 184/2010) del corrispondente Ufficio, attribuendone parzialmente le funzioni all'ex Dipartimento Comunicazione Istituzionale nell'ambito di una Direzione dedicata che raccorderà progressivamente le proprie competenze con quelle del Difensore Civico provinciale.

1.5 Trasporti e mobilità

1.5.1 Completamento del riordino del Tpl romano (DGC 84, 96 e 240/2010)

Il 2010 è l'anno del completamento del processo di riordino organizzativo e societario del Tpl romano (DCC 36/2009), allo scopo di superare l'anomalia nel panorama nazionale della mancanza di una gestione integrata tra le diverse forme di Tpl su ferro e su gomma[57].

Le criticità derivanti dalla separazione erano state individuate nello squilibrio economico della gestione, nella dinamica di costi e ricavi e nel conseguente fabbisogno a carico del Comune, nella frammentazione della catena industriale, nel farraginoso coordinamento tra Comune e aziende in merito a pianificazione e investimenti.

A tale scopo sono state realizzate a partire dall'esercizio 2010:

- l'integrazione in un unico soggetto controllato al 100% dal Comune, mediante fusione per incorporazione, delle attività commerciali e ausiliarie già gestite da Atac s.p.a. con la gestione del Tpl in capo a Trambus e Met.Ro., nonché con i servizi per la mobilità privata (sosta tariffata, sosta di scambio) e i servizi dedicati (trasporto scolastico, BusAbile, bus turistici di Trambus Open)[58];
- la trasformazione della vecchia Atac, mediante scissione parziale di ramo d'azienda, in un'agenzia (Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.) di supporto al Dipartimento per le attività di pianificazione, supervisione, coordinamento, controllo e informazione nell'ambito della mobilità pubblica e privata e della logistica delle merci;
- la collocazione sotto il pieno controllo del Comune, tramite scissione parziale da Atac del ramo comprendente l'ex società Atac Patrimonio, delle attività di valorizzazione del patrimonio, gestione dell'indebitamento finanziario e reperimento delle risorse finanziarie per nuovi investimenti (Roma Patrimonio s.r.l.)[59].

In questo modo, fino a dicembre 2011, l'80% del Tpl urbano di superficie e il 100% della metropolitana resteranno affidati *in house*. Ciò è avvenuto sulla base

[57] Per i dettagli operativi del riassetto e il quadro normativo aggiornato, si veda Atac: Bilancio di esercizio 2009, pag. 61-67.
[58] Per i dati sui servizi svolti nel 2009 per il Tpl e la mobilità privata, si veda Atac: Bilancio di esercizio 2009, pag. 75-91.
[59] È stata inoltre semplificata la catena di società partecipate e controllate, di cui ora rimane solo Trambus Open s.p.a. (60% Atac e 40% ai francesi di Les Cars Rouges), OGR – Officine Grandi Revisioni Roma s.r.l. (100% Atac) e TAAS s.c.a r.l. (consorzio con ATAF Firenze, ATC Bologna e Spoletina Trasporti, per la gestione del Tpl in provincia di Grosseto tramite la controllata RAMA s.p.a.).

dei vecchi Contratti di Servizio (DGC 474, 475 e 477/2005), che perciò non riflettono più le mutate mansioni dell'azienda di trasporto; si tratta di una seria inosservanza della DCC 20/2007 che istruisce il procedimento di approvazione dei CdS.

Inoltre, Atac gestisce anche le tre ferrovie ex concesse localizzate nel territorio comunale (Roma-Lido, Roma-Pantano e Roma Nord), tramite il Contratto di Servizio con la Regione Lazio in cui è subentrata a Met.Ro.

La gestione del restante 20% del Tpl di superficie, ossia i lotti esternalizzati delle linee di bus periferici, è stata aggiudicata per una durata di otto anni (DGC del 14 aprile 2010, n. 96) a Roma Tpl s.c.a.r.l., società consortile privata tra APM Esercizi s.p.a. (l'azienda del Tpl di Perugia), Viaggi e Turismo Marozzi s.r.l. e Consorzio Trasporti Italiani (formato dalle piccole società che materialmente erogano il servizio). Per la produzione del servizio e il rinnovo del parco vetture, il Comune corrisponderà 3,30 euro per vettura-km più IVA, per un importo complessivo negli otto anni di 813 milioni di euro. La nuova gestione è iniziata nel mese di luglio.

I rapporti tra il Comune e l'agenzia Roma Servizi per la Mobilità sono stati oggetto di un nuovo Contratto di Servizio (DGC 84/2010, fino a dicembre 2011), considerato tuttavia come la mera prosecuzione delle attività strumentali già previste nei vigenti contratti con Atac. L'importo complessivo a carico del Comune per due anni è di 48 milioni di euro. Oltre al rilascio dei permessi ai cittadini, l'Agenzia svolge però anche compiti operativi, avendo "ereditato" da Atac gli affidamenti *in house* del *car sharing* (DGC 440/2008, fino a dicembre 2013) e del *bike sharing* (DGC 112/2009, in forma sperimentale fino a dicembre 2010). Atac mantiene invece la gestione della sosta tariffata e degli impianti semaforici, ossia i soli servizi previsti nel vecchio Contratto di Servizio per la mobilità privata (DGC 81/2007, con scadenza 2011) che non sono affidati all'agenzia nell'ambito della "centrale della mobilità". Un nuovo Contratto di Servizio sarebbe stata una soluzione più aderente alla realtà della trasformazione avvenuta.

Atac è infine subentrata a Trambus nelle attività *in house* relative al servizio riservato di trasporto scolastico, per il quale il Dipartimento Servizi educativi e scolastici ha prorogato all'anno scolastico 2010-2011 (DGC del 28 luglio 2010, n. 240) il Contratto di Servizio inizialmente sottoscritto per il triennio 2007-2010. Si tratta della pianificazione del servizio, della progettazione e ottimizzazione della rete, dell'espletamento della gara d'appalto per erogare materialmente il servizio, del coordinamento e controllo delle imprese affidatarie. Il servizio di trasporto viene infatti erogato da diversi vettori privati affidatari di alcune linee, ma soggetti a coordinamento, vigilanza e monitoraggio da parte di Atac, al fine di garantire il regolare espletamento del servizio e gli standard qualitativi previsti.

Sul tema, l'Agenzia ha osservato al Dipartimento che le scelte che questa Amministrazione si appresta ad effettuare, dovranno tenere in debito conto delle modifiche normative introdotte dall'articolo 23-bis della L. 133/2008 e ss.mm.ii.

1.5.2 Piano strategico per la mobilità sostenibile (DCC 36/2010)

La normativa nazionale prevede tre strumenti di pianificazione della mobilità e dei trasporti pubblici che i Comuni sono tenuti per legge ad adottare:

- il Piano urbano del traffico (PUT) come strumento tecnico-amministrativo di breve periodo[60], che a Roma risale al 1999, poiché l'aggiornamento predisposto nel 2005 non è mai stato approvato dal Consiglio Comunale;
- il Piano urbano dei parcheggi (PUP), che negli ultimi 20 anni è stato ripetutamente modificato e integrato;
- il Piano urbano della mobilità (PUM), come strumento di integrazione con la pianificazione urbanistica, che a Roma non è mai stato approvato.

In tale quadro programmatorio, l'Amministrazione comunale ha introdotto un nuovo documento di indirizzo generale con orizzonte pluriennale, chiamato Piano strategico per la mobilità sostenibile (PSMS), approvato dopo un'articolata procedura di consultazione dei cittadini (DCC del 16 marzo 2010, n. 36). Il PSMS contiene alcune caratteristiche che richiamano gli elementi essenziali del PUM, tanto da farne esplicito riferimento come contenitore (da approvare entro il

[60] Articolato in Piano generale del traffico urbano (PGTU), Piani particolareggiati del traffico urbano (PPTU), Piani esecutivi del traffico urbano (PETU) e Piano direttore e attuativo della sicurezza stradale urbana (PSSU). I vari PPTU sono definiti a livello dei singoli Municipi: la Giunta Comunale ha approvato tra il 2003 e il 2005 i Piani dei Municipi II, III, VI, IX, X, XI e XV, e recentemente quelli dei Municipi IV, VII, VIII e XII (DGC 230/2009 e 81, 82 e 83/2010); in ogni caso, essendo piani di breve periodo, andrebbero aggiornati nel corso del tempo. Al momento mancano i Municipi V, XIII, XVII e XX, anche se nel primo caso esiste il Piano dell'ambito stradale di Via Tiburtina e Via dei Monti Tiburtini. Sono invece in corso di redazione i PPTU dei Municipi I, XVI e XVIII, mentre è in fase di approvazione quello del XIX. I corrispondenti PETU vengono approvati con DGC (o con Ordinanza del Sindaco Commissario, ove facenti parte del relativo Piano di interventi emergenziali), anche accorpati in lotti di appalto, sulla cui base viene bandita la gara per la realizzazione delle opere.

2010) delle opere strategiche strutturali previste. Stabilisce infatti le linee di indirizzo per l'aggiornamento e la redazione degli strumenti di pianificazione della mobilità, ed è finalizzato a migliorare l'offerta di trasporto attraverso il rafforzamento dei sistemi collettivi e ad incentivare gli spostamenti intermodali per persone e merci.

Le azioni di breve periodo del PSMS riguardano una migliore regolazione e controllo dell'accesso alle diverse fasce della città (tra cui le ZTL e i bus turistici); la riduzione delle vittime della strada; la fluidificazione della rete stradale; la riorganizzazione della rete di bus e tram; lo sviluppo dei servizi e degli incentivi per la mobilità sostenibile; la sperimentazione delle innovazioni tecnologiche nel campo della mobilità; una diversa logistica merci nel centro storico; la riduzione dell'inquinamento ambientale e acustico.

Le azioni di più lungo periodo riguardano invece il potenziamento del sistema ferroviario metropolitano e regionale; l'estensione delle linee di metropolitana; la realizzazione dei corridoi della mobilità; la navigabilità del Tevere; il completamento della rete autostradale intorno alla città e degli anelli tangenziali entro il GRA; l'aumento dei parcheggi di scambio e sostitutivi; la riorganizzazione degli ambiti strategici Eur-Litorale e tra il GRA e i Castelli romani; le infrastrutture fisiche e informatiche per la logistica merci.

1.5.3 Piano quadro della ciclabilità (DGC 87/2010)

Nell'ambito specifico della mobilità ciclabile, in attuazione del PSMS, è stato adottato il Piano quadro della ciclabilità (DGC del 24 marzo 2010, n. 87). Si tratta di uno strumento di indirizzo e programmazione delle azioni necessarie per lo sviluppo dell'uso delle biciclette a Roma, in termini di infrastrutture, politiche e servizi. È previsto in particolare il completamento della rete di percorsi ciclabili radiali e tangenziali sulla viabilità principale; la realizzazione di reti locali per raggiungere i servizi di quartiere e i nodi di scambio del Tpl; la creazione di parcheggi per bici nei punti di interscambio (possibilmente coperti e presidiati), nelle scuole e nelle università; l'aumento delle postazioni del *bike sharing* e la sua integrazione con il sistema Metrebus; l'estensione dell'orario e/o dei giorni nei quali è possibile trasportare le bici in metropolitana; la sperimentazione del trasporto di bici su bus e tram; l'incentivo alla diffusione di mezzi a pedalata assistita, tra cui i risciò.

1.5.4 Modifiche al regolamento comunale taxi e NCC (DCC 58/2010)

Il Consiglio Comunale ha approvato una serie di modifiche al Regolamento comunale per la disciplina degli autoservizi pubblici non di linea, al fine di aggiornare la struttura tariffaria dei taxi e rendere più efficace il sistema sanzionatorio per tassisti e noleggiatori (DCC del 14 luglio 2010, n. 58). Tale Delibera è stata oggetto di un'audizione dell'Agenzia presso le competenti Commissioni consiliari, durante la quale sono stati affrontati gli effetti degli aumenti tariffari e delle modifiche al sistema sanzionatorio, nonché i temi lasciati irrisolti (cfr. Par. 6.4.1).

I cambiamenti tariffari, che incidono sull'art. 30 del Regolamento, riguardano:

- la sostituzione della vecchia tariffa urbana ed extraurbana con un complesso sistema basato sulla progressione chilometrica (Tav. 1.3 e Fig. 1.1), che rappresenta un *unicum* in Italia e che comporta nel complesso un aumento significativo del costo per il cliente, soprattutto per le corse brevi di pochi chilometri (cfr. Par. 3.4.2);
- l'aumento del costo orario da 23,70 a 25 euro e dell'importo fisso alla partenza da 2,80 a 3 euro;
- la limitazione dello sconto per le corse verso gli ospedali al solo Bambino Gesù (-50%);
- l'aumento di 5 euro più il supplemento bagagli per le tariffe predeterminate da e verso gli aeroporti, nonché l'introduzione di nuove tariffe fisse per la nuova Fiera (25 euro) e il polo direzionale del Castello della Magliana (30 euro);
- l'obbligo di emissione di *"ricevute automatiche complete di numero di licenza, giorno e ora del viaggio, durata in chilometri e minuti, tariffe applicate e riferimenti per eventuali reclami"*;
- la possibilità per la Giunta e il Consiglio di *"allineare le tariffe del servizio taxi al tasso di inflazione reale"*.

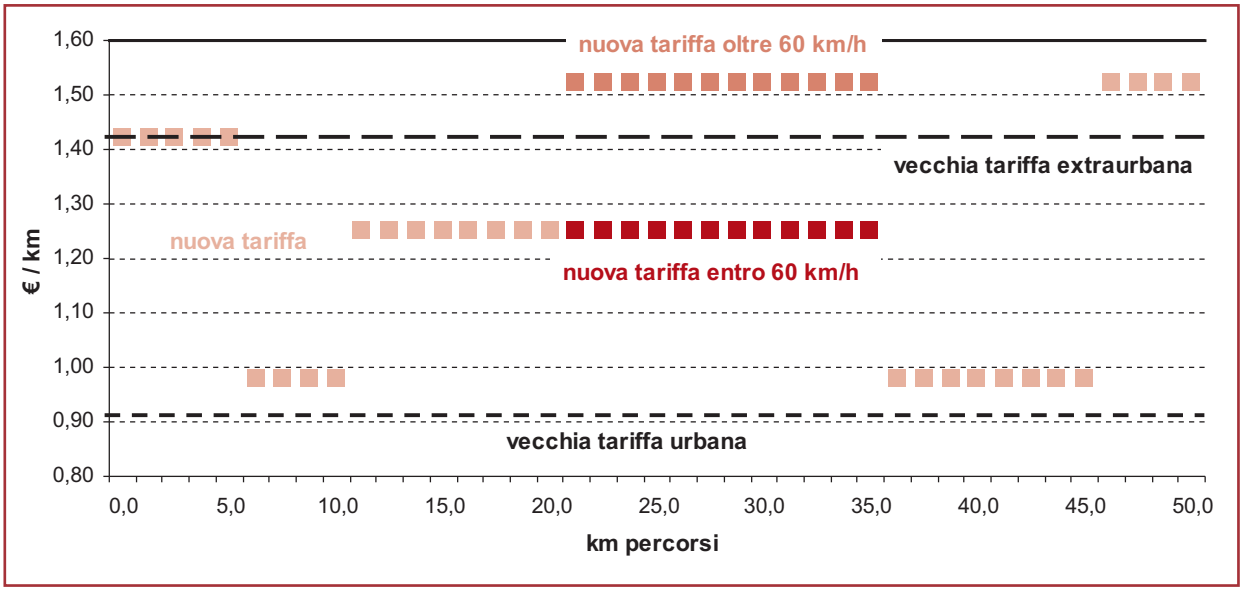
Per quanto riguarda infine il sistema sanzionatorio, oltre all'obbligo di indossare un abbigliamento consono, viene inserito il nuovo art. 33-bis, che introduce una nuova fattispecie, ossia la sospensione temporanea della licenza taxi o dell'autorizzazione NCC per temporanea inidoneità psicofisica, avvio di procedimenti penali e condanna in primo grado. Durante il periodo di sospensione, che non esclude le ulteriori sanzioni previste dall'art. 33, è comunque possibile farsi sostituire da un collaboratore familiare abilitato, riducendo in tal modo la severità del disposto.

Tav. 1.3 Confronto tra le vecchie e le nuove tariffe taxi a Roma (€)

Tariffe	Applicazione		Tariffa chilometrica	Tariffa oraria	Importo fisso alla partenza
Vecchie	Urbana		0,92	23,70	2,80
	Extraurbana		1,42	-	
Nuove	Entro 5 km		1,42	25,00	3,00
	Tra 5 e 10 km		0,98	25,00	
	Tra 10 e 20 km		1,25	25,00	
	Tra 20 e 35 km	Entro 60 km/h	1,25	25,00	
		Oltre 60 km/h	1,52	-	
	Tra 35 e 45 km		0,98	25,00	
	Oltre 45 km		1,52	25,00	

Fonte: DCC 58/2010.

Fig. 1.1 Variazione della tariffa chilometrica dei taxi a Roma secondo i chilometri percorsi



Fonte: elaborazione Agenzia su DCC 58/2010.

1.6 Igiene urbana

1.6.1 Soppressione delle Autorità d'Ambito (L. 42/2010)

La legge 26 marzo 2010, n. 42 (conversione del D.L. 25 gennaio 2010, n. 2), ha modificato l'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010), con il risultato che a partire dal 27 marzo 2011 saranno soppresse le Autorità d'Ambito (AATO) per la gestione dei rifiuti e che l'articolo 201 del Codice ambientale (D.Lgs. 152/06) di istituzione delle AATO sarà abrogato.

Rimangono invece in vigore tutte le altre disposizioni del Codice Ambientale riferite alla gestione rifiuti (Parte IV, Titolo I). Si ricorda, quindi, che:

- lo Stato ha il compito di fissare le linee guida per la individuazione degli ATO, per la definizione delle gare per l'affidamento del servizio e per le forme di cooperazione degli enti locali, anche con riferimento alla riscossione della tariffa;
- le regioni predispongono il Piano regionale rifiuti, delimitano gli ATO e promuovono la gestione integrata dei rifiuti, favorendo la differenziazione e in particolare la separazione delle frazioni umide; autorizzano la realizzazione, la modifica e l'esercizio delle attività di gestione dei rifiuti e stabiliscono i criteri per l'individuazione dei siti idonei e non idonei allo smaltimento e al recupero;
- le province individuano i siti idonei e quelli non idonei alle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti;
- i comuni devono concorrere alla gestione dei rifiuti secondo quanto stabilito nei Piani d'Ambito, assicurare lo svolgimento del servizio fino al subentro del nuovo gestore d'ambito (che va selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica) e regolamentare la raccolta e il trasporto dei rifiuti prodotti nel proprio territorio.

Fermo restando questo, le regioni entro il 27 marzo 2011 dovranno assegnare le competenze che gli artt. 201 e ss. del Codice Ambientale attribuivano alle AATO nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. Tali principi sembrerebbero quindi orientati ad attribuire ai comuni la responsabilità organizzativa della raccolta e del trasporto dei rifiuti, mentre il soggetto amministrativo più idoneo a coordinare la gestione integrata dei rifiuti a livello di ATO (e quindi a gestire le gare, gli affidamenti, i rapporti contrattuali con il soggetto gestore e la gestione dei rifiuti) sembrerebbe la provincia, il cui territorio in genere si avvicina a quello degli ATO.

L'ATO di Roma, però, rappresenta un caso a sé, in quanto il territorio delimitato dalla Regione Lazio sembrerebbe ora, nelle intenzioni della nuova Amministrazione, coincidere con quello del solo Comune di Roma: in questo caso sarebbe dunque ragionevole lasciare tutte le competenze all'amministrazione capitolina stessa.

1.6.2 Scadenza della concessione rifiuti a Roma (L. 166/2009)

L'attuale concessione per la gestione dei servizi relativi allo spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e quelli speciali assimilabili agli urbani nel Comune di Roma è stata affidata con DCC 141/2000 ad AMA s.p.a. (a seguito di trasformazione dell'Azienda Speciale A.M.A.), per la durata di 15 anni (quindi fino al 2015). Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per il servizio di gestione dei rifiuti erogato mediante società *in house* prospetta però la cessazione dell'affidamento ad Ama, nell'attuale assetto, a far data dal 31 dicembre 2011 (cfr. Par. 1.1.8).

Pertanto, entro tale data – una volta acquisite ufficialmente le funzioni dell'AATO – il Comune di Roma dovrebbe indire una gara per la selezione del nuovo gestore, ovvero per la scelta del socio privato in partecipazione non inferiore al 40%, ovvero continuare con l'affidamento *in house* ad Ama chiedendo all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato una deroga alla disciplina delle gare.

1.6.3 Criteri raccolta differenziata (DGR Lazio 310/2009 e 376/2010)

La Regione Lazio, nelle more dell'adozione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del decreto di cui all'art. 205 del D.Lgs. 152/2006 per la fissazione dei criteri e della metodologia di calcolo delle percentuali di raccolta differenziata, ha stabilito un suo "Metodo standardizzato di certificazione della percentuale di raccolta differenziata dei rifiuti urbani" (DGR 310/2009).

Il metodo è diretto a tutte le amministrazioni comunali responsabili della gestione della raccolta dei rifiuti urbani che provvederanno ad aggiornare i propri Regolamenti sulla raccolta differenziata, prevedendo espressamente almeno i seguenti elementi: le finalità, l'organizzazione del servizio, le modalità di conferimento, le tipologie di rifiuto differenziato, i punti e gli orari di raccolta, le forme di partecipazione dei cittadini e delle Associazioni, le sanzioni; i comuni dovranno inoltre utilizzare il logo regionale, oltre a quello comunale, sui contenitori e sulla segnaletica della raccolta differenziata.

La Regione provvederà a validare i dati ricevuti, sulla base delle verifiche di competenza, con approfondimenti da effettuare su di un campione casuale pari ad almeno il 10% dei comuni (che potrebbe quindi paradossalmente non includere Roma) che si impegnano a fornire, a semplice richiesta, copia conforme all'originale di tutta la documentazione giustificativa. Le percentuali di raccolta differenziata/anno raggiunte da ciascun comune saranno certificate in un elenco riepilogativo regionale.

---

[61] La proposta di L.R. 454/09 prevedeva un ATO costituito dal Comune di Roma, Ciampino e Fiumicino.

Il 7 agosto 2010 la Giunta della Regione Lazio ha quindi approvato le percentuali di raccolta differenziata ufficiali per il 2008 di tutti i comuni (DGR 376/2010), al lordo degli scarti e sovvalli. Il Comune di Roma, con il 20% di raccolta differenziata, è il secondo capoluogo laziale dopo Latina (30%); fra tutti i comuni della Regione Lazio, solo 35 presentano percentuali di raccolta differenziata superiori al 20%. La Provincia di Roma, con 4 comuni al di sopra del 20% di differenziata, raggiunge appena il 15,9%, facendo comunque meglio della media regionale (15%).

1.6.4 Contratto di Servizio (DGC 33/2004)

Con DGC del 1 luglio 2010, n. 197, la Giunta capitolina ha approvato la proroga fino a tutto il 2010 del Contratto di Servizio stipulato con Ama per la gestione del servizio rifiuti a Roma. Il contratto vigente è quindi ancora quello stipulato in relazione al periodo 2003/2005 (DGC 33/2004) e successivamente prorogato con le seguenti DGC: 1/2006 (I sem. 2006); 48/2006 (II sem. 2006); 10/2007 (anno 2007); 629/2007 (anno 2008); 19/2009 (I sem. 2009); 452/09 (I sem. 2010).

Le linee guida per il nuovo Contratto di Servizio (cfr. Relazione 2009, Par. 4.1.2) sono state riproposte dalla Giunta Comunale già nell'aprile 2009, ma la deliberazione non è stata ancora adottata dal Consiglio Comunale, richiedendo così l'ulteriore proroga del vecchio contratto. Il Piano Esecutivo di Gestione 2010-2012 del Comune di Roma riporta, fra gli obiettivi del Dipartimento, la sottoscrizione del nuovo contratto, secondo una tempistica che fissa al 30 ottobre la proposta dello schema contrattuale da parte della Giunta e entro la fine del 2010 il perfezionamento dell'accordo fra le parti.

Recentemente, tra i servizi di decoro e igiene urbana non coperti da Ta.Ri. (a pagamento da parte del Comune di Roma), l'Amministrazione ha inoltre proceduto all'affidamento diretto ad Ama della manutenzione ordinaria del verde urbano non di pregio (cfr. Par. 1.11.5), demandando la regolazione dei rapporti ad uno specifico atto convenzionale con il Dipartimento (artt. 3 e 4 del CdS).

1.6.5 Piano finanziario Ama 2010 (DCC 57/2010)

Con DCC del 2 luglio 2010, n.57, è stato approvato il Piano finanziario per la determinazione della Tariffa rifiuti 2010. Il nuovo Piano prevede un costo complessivo pari a 630 milioni di euro, calcolato in base ai consuntivi di costo del 2009 (aggiornati per tenere conto dell'inflazione programmata e del costo d'uso del capitale), cui si aggiungono circa 46 milioni per il potenziamento del servizio nel 2010. L'obiettivo di efficienza è pari al 4% calcolato sui costi operativi. Il raggiungimento del fabbisogno è garantito da tariffe domestiche invariate, a fronte di un aumento delle tariffe non domestiche.

L'obiettivo dichiarato in termini di raccolta differenziata è il 24%, che dovrebbe essere garantito sia dall'estensione della raccolta porta a porta, sia dall'applicazione del nuovo metodo di raccolta integrato duale (domiciliare per umido e indifferenziato e di prossimità per le principali frazioni differenziate), sia dall'incremento della frequenza di svuotamento dei cassonetti bianchi e blu (carta e multimateriale).

Dal punto di vista della pulizia della città, il nuovo modello operativo prevede la divisione del territorio in 11 distretti e 356 aree elementari, con corrispondenza fra aree e responsabilità degli interventi di pulizia e raccolta. L'organizzazione si articola in un servizio base di pulizia delle strade principali che si svolge con una frequenza media pari a 1,5 volte al giorno; un servizio globale di pulizia meccanizzata e lavaggio strade e marciapiedi (0,8 volte al giorno) e un servizio mirato con spazzatrici meccanizzate riservato alle aree turistiche e commerciali (0,4 interventi al giorno). Il nuovo modello di pulizia nel 2009 era attivo sul 73% della città e nel febbraio 2010 è stato esteso a tutta Roma.

Oltre alla pulizia e alla raccolta, Ama gestisce altri servizi istituzionali finanziati dalla tariffa: pulizia delle banchine del Tevere, dei mercati e delle piste ciclabili; diserbo, piano foglie e piano storni (da ottobre a gennaio); piano estate e pulizia in seguito a manifestazioni ed eventi pubblici straordinari.

1.6.6 Regime tributario e nuovo Regolamento Ta.Ri. (DGC 203/2010 e DCC 56/2010)

Il Comune di Roma ha recepito il portato interpretativo della sentenza n. 238/2009 della Corte Costituzionale che afferma la natura tributaria della tariffa rifiuti per quanto riguarda le modalità di gestione del contenzioso e di trattamento fiscale, individuando nel Comune il soggetto attivo del prelievo tariffario. Secondo la giurisprudenza citata, alla tariffa non deve pertanto essere applicata l'IVA. Il Comune ha quindi modificato la Convenzione di riscossione della tariffa con Ama per l'anno 2010 (DGC 103/2010), istituendo nel proprio Bilancio l'entrata tributaria relativa alla tariffa rifiuti e regolando i flussi informativi relativi alle entrate tariffarie, destinati alla Ragioneria Generale da parte di Ama.

Contestualmente al Piano finanziario 2010 è stato approvato, con DCC 56/2010, il nuovo "Regolamento per l'applicazione sperimentale della tariffa per la ge-

stione dei rifiuti urbani nel Comune di Roma", integrando l'affidamento già in essere nei confronti di Ama, prevedendo una diversa modalità di applicazione e riscossione della entrata tariffaria (ora di competenza dell'Amministrazione, in coerenza con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale più recente) e procedendo, quindi, all'affidamento di tutte le attività connesse alla applicazione e riscossione della tariffa, comprensive delle attività di recupero dell'evasione e di rappresentanza in giudizio per le controversie comunque riguardanti la gestione della tariffa.

Sempre in tema di tariffa, si ricorda infine che il 30 giugno 2010 è scaduta l'ultima "moratoria" per il passaggio dalla Tarsu alla Tia, concessa dal Decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, art. 8, c. 3.

1.6.7 Tutela del decoro urbano

Con tre Ordinanze del 3 febbraio 2010 (OS 37, 38 e 39/2010), il Sindaco di Roma ha inasprito le sanzioni in misura ridotta per diverse tipologie di violazione del vigente Regolamento Comunale per la gestione dei rifiuti urbani (DCC 105/2005) e ne ha introdotte altre per violazioni precedentemente non sanzionate. Per esigenze di esposizione, il dettaglio della nuova normativa è trattato nel Cap. 3, Par. 3.6.

1.7 Energia elettrica e gas

La normativa riferita ai servizi energetici è essenzialmente nazionale e la regolamentazione è prodotta in massima parte dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito, AEEG).

Nel 2010, le principali novità normative che riguardano gli enti locali e i cittadini sono, a livello nazionale, la scadenza ultima delle concessioni di distribuzione del gas non affidate tramite gara (tra cui quella in favore di Italgas per l'erogazione del servizio nel Comune di Roma) e, a livello di regolazione dell'AEEG, l'obbligo di applicazione delle tariffe biorarie alla maggior tutela e l'entrata a regime dei bonus per elettricità e gas.

1.7.1 Affidamento del servizio di distribuzione del gas nel Comune di Roma (DGC 412/2009)

La gestione della rete di distribuzione di gas è stata affidata dal Comune di Roma ad Italgas in virtù di una concessione trentennale rilasciata nel 1991 (contratto di concessione approvato con DCC 13/1991, che ha sostituito il precedente contratto del 1980, annullato e revocato) e modificata nel 2005 mediante un atto aggiuntivo, sottoscritto di comune accordo fra le parti (DCC 375/2005), che ha adeguato la concessione alla normativa comunitaria e nazionale e ne ha di conseguenza anticipato la scadenza al 31 dicembre 2009.

Con DGC 412/2009, il Comune di Roma ha quindi avviato la procedura di gara per l'affidamento della nuova concessione gas (che in base alle norme vigenti avrà durata pari a 12 anni) e nominato il responsabile del procedimento. La società Italgas prosegue nella gestione del servizio fino alla data di decorrenza del nuovo affidamento, alle stesse condizioni stabilite nell'atto aggiuntivo di cui alla DCC 375/2005, ovvero:

- versamento del canone di concessione a favore del Comune di Roma;
- realizzazione degli investimenti e delle opere concernenti il Piano straordinario di ammodernamento della rete;
- attuazione del programma pluriennale di rinnovo dei gruppi di misura.

Il nodo amministrativo principale è che non è ancora stato approvato in via definitiva il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico che deve definire gli ATM (ambiti territoriali minimi; vedi oltre), anche se non esistono norme che vietano all'ente locale di indire la gara alla scadenza della concessione anche in mancanza della definizione dell'ATM[62]. Viceversa, alcune sentenze del Tar Lombardia - Brescia (sentenze 730/08 e 49/2010) e pronunciamenti dell'AGCM (AS 673 e AS 674 del 4 febbraio 2010) sostengono esplicitamente l'opportunità dell'iniziativa comunale ai fini del proseguimento del processo di liberalizzazione, in assoluta compatibilità con le norme europee sulla concorrenza.

[62] Gli ambiti territoriali minimi di cui al comma 2 del citato articolo 46-bis sono determinati, entro il 31 dicembre 2012, dal Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro per i Rapporti con le Regioni, sentite la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, tenendo anche conto delle interconnessioni degli impianti di distribuzione e con riferimento alle specificità territoriali e al numero dei clienti finali. In ogni caso l'ambito non può essere inferiore al territorio comunale (nuova formulazione della normativa introdotta con l'art. 23-bis).

Rimane il rischio che nel periodo di preparazione del bando intervengano altre variazioni alla normativa o che venga costituito un ATM diverso dall'ambito comunale: ciò, nel migliore dei casi potrebbe determinare l'insorgenza di un contenzioso per valutare il diritto del Comune ad andare avanti autonomamente, ovvero potrebbe invalidare tutti i lavori e le spese già sostenuti, dovendo ricominciare a livello di ATM.

Dal punto di vista tecnico, comunque, il primo passo consiste nell'indire una gara europea per selezionare l'*advisor* che aiuterà l'amministrazione nella predisposizione del bando per la concessione, che in ogni caso deve rispettare quanto stabilito nel Decreto Ambiti approvato il 17 aprile 2010 dal Ministero dello Sviluppo Economico. Il Decreto Ambiti regola i rapporti fra comuni appartenenti al medesimo ambito, quelli con il soggetto gestore della gara e quelli con il gestore del servizio, definendo altresì gli obblighi informativi, la proprietà degli impianti e i criteri di valutazione, oneri e rapporti economici fra le parti, i requisiti per la partecipazione alla gara e i parametri per la valutazione delle offerte. Nello stesso decreto sono inoltre approvati gli schemi-tipo per il bando, il disciplinare e tutta la documentazione inerente la gara.

L'AEEG ha identificato i bacini ottimali di utenza in base a criteri di efficienza e di riduzione dei costi, arrivando a individuare una soglia minima ottimale di 250mila-350mila punti di riconsegna per ambito. In base a tale soglia e tenendo conto dei vincoli impiantistici e geografici esistenti, è stata avanzata una prima ipotesi di suddivisione del territorio nazionale in 44 ambiti minimi (AEEG, DCO 15/08); in seguito all'attività di consultazione, però, tale numero è stato portato a 59, in modo da consentire alle imprese un periodo transitorio per favorire un processo di aggregazione verso un'organizzazione più efficiente. Il Ministero ha poi elaborato una bozza di decreto che portava il numero degli ambiti a 127, ottenendo comunque il parere favorevole dell'AEEG, in quanto l'ipotesi non scende al di sotto dei 100mila punti di riconsegna per ambito, livello dimensionale oltre il quale diminuisce sensibilmente l'effetto delle economie di scala.

1.7.2 Regolamentazione AEEG

Dal punto di vista della regolazione della qualità (continuità e sicurezza della fornitura, qualità commerciale) non sono intervenute modifiche rilevanti, in quanto i testi integrati relativi a questi aspetti sono riferiti al periodo 2008-2011 per l'elettricità e al periodo 2009-2012 per il gas.

Tariffe elettriche biorarie

Dal punto di vista dei cittadini, nel 2010 sono entrate in vigore le tariffe elettriche biorarie per tutti i clienti del mercato di maggior tutela dotati di misuratore elettronico riprogrammato. Questa disposizione è finalizzata ad avvicinare il prezzo dell'energia al costo di produzione, più basso nelle ore vuote e più alto nelle ore di punta in quanto, per far fronte alla maggiore domanda, vengono avviati impianti di generazione più costosi, che godono di premi di disponibilità. Questo andamento del prezzo, oltre ad essere più coerente con il mercato concorrenziale, dovrebbe indurre una rimodulazione dei consumi verso le ore vuote, in direzione di un uso più efficiente del sistema elettrico, sia per quanto riguarda l'utilizzo della capacità di generazione disponibile, sia per quanto riguarda il carico delle reti di trasporto.

I prezzi biorari sono diventati obbligatori nel regime di maggior tutela dal 1 luglio 2010 e l'effettiva applicazione, condizionata alla presenza del contatore elettronico, sarà progressiva. Le ore in cui il prezzo dell'energia elettrica è più alto sono quelle dalle 8 alle 19 dei giorni lavorativi; fino a tutto il 2011 la differenza sarà solo il 10%, per far abituare i clienti alle diverse abitudini di consumo, ma è possibile richiedere l'applicazione dei prezzi effettivi anche da subito; in caso contrario questi diventeranno comunque operativi dal gennaio 2012.

Il sistema di prezzi biorari, che ha lo scopo di ridurre le produzioni di punta più costose, determina anche dei risparmi per le famiglie se una quota sufficiente dei consumi viene concentrata nelle ore vuote. Se invece le famiglie non reagiscono alle differenze di tariffa, il sistema biorario – a parità di consumo complessivo – determina un aumento della spesa.

Bonus elettricità e gas

L'avvicinamento dei prezzi ai costi effettivi di produzione e trasporto dell'energia è stato preceduto dall'introduzione di un regime di agevolazione per le famiglie in stato di disagio economico, per le famiglie numerose e per i malati che usano macchinari medicali energivori. Dopo la sperimentazione avviata nel gennaio 2009, nel 2010 è infatti diventato operativo in via ordinaria il bonus sociale sulla spesa elettrica e sul gas. Nel 2010 hanno richiesto e ottenuto il bonus elettrico 1,53 milioni di famiglie e 300.000 lo hanno ottenuto per il gas. Per le famiglie in stato di disagio economico è prevista una soglia ISEE pari a 7.500 euro (3 kW di potenza impegnata per nuclei fino a 4 persone; 4,5 kW oltre le 4 persone) e per le famiglie numerose (con più di tre figli a carico) una soglia ISEE di 20.000 euro (4,5 kW di potenza). Esiste poi un bonus di 138 euro dedicato agli ammalati che uti-

lizzano apparecchiature energivore. Tutti i bonus sono cumulabili.

Quello del gas vale per le forniture di gas metano e varia in base al numero di componenti il nucleo familiare, la fascia climatica di residenza e la tipologia di uso del gas (acqua calda e cottura, riscaldamento o tutti e tre insieme), in modo da coprire in media il 15% della spesa familiare per il gas. Può andare da un minimo di 26 euro (solo cucina e acqua calda) a un massimo di 236 euro per le famiglie numerose, residenti in una zona fredda e per tutte le tipologie d'uso. Il bonus elettrico varia invece solo in base al numero di componenti il nucleo familiare e può andare da un minimo di 56 euro (1-2 componenti) a 124 euro (per più di 4 componenti).

I bonus sull'energia sono finanziati mediante una apposita voce tariffaria e vengono applicati a tutti i clienti aventi diritto, indipendentemente dal fornitore del servizio; vanno richiesti annualmente e vengono riconosciuti in forma di sconti sulla bolletta.

1.8 Illuminazione pubblica

1.8.1 Scadenza della concessione di illuminazione pubblica a Roma (DCC 29/1997)

Il servizio di illuminazione pubblica è erogato su tutto il territorio del Comune di Roma da Acea s.p.a. in forza di una concessione in esclusiva (DCC 29/1997), cui ha fatto seguito una concessione d'uso gratuita trentennale avente ad oggetto i beni demaniali (DGC 897/1999, con decorrenza dal 1 gennaio 1998). Nell'aprile 2005, Acea ha trasferito il ramo d'azienda Illuminazione Pubblica alla controllata Acea Distribuzione, cui ha affidato in appalto la gestione del servizio.

Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per il servizio di illuminazione pubblica erogato mediante società già quotata in borsa alla data del 1 ottobre 2003 prospetta però il mantenimento dell'affidamento ad Acea, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca, anche progressivamente a una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e a una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015 (cfr. Par. 1.1.8).

1.8.2 Aggiornamento contrattuale e Piano Luce (DGC 3/2007 e DGC 252/2010)

Il vigente Contratto di Servizio (approvato con DGC 3/2007 e relativo al decennio che va dal 1 giugno 2005 al 31 maggio 2015), agli articoli 6.7 e 9.2, prevede che nel corso del 2011 le parti procedano ad una nuova negoziazione dei parametri qualitativi e quantitativi funzionali all'aggiornamento del sistema di penali, alla pianificazione degli investimenti e alla definizione degli obiettivi di efficienza, tenendo conto dei miglioramenti realizzati nel primo quinquennio sulle reti e sugli impianti. L'aggiornamento dei termini del contratto entrerà quindi in vigore dal 1 gennaio 2012.

In quest'ottica, sembra significativa la recente approvazione da parte della Giunta romana del Piano Luce 2010/2013 (DGC del 3 agosto 2010, n. 252). Il piano prevede l'ampliamento e il potenziamento del servizio di illuminazione pubblica su tutti i municipi romani, con una maggiore attenzione alle zone periferiche. Gli interventi previsti nell'allegato tecnico riguardano circa 1.400 km di rete (di cui più di 1.000 dedicati a nuovi impianti) e coinvolgono circa 3.600 strade. Complessivamente si tratta di quasi 53.000 nuovi punti luce (40.000 da installare *ex novo* su quasi 3.000 strade e i rimanenti da potenziare/completare) che dovrebbero essere realizzati progressivamente nell'arco di un decennio, con interventi prioritari su alcune zone più critiche dei Municipi IV, VIII, X e XIII.

Circa il 10% delle nuove strutture saranno realizzate e finanziate da consorzi di recupero urbano o da privati che costruiscono immobili in zone di nuova urbanizzazione della città. L'importo degli investimenti da affidare invece alla realizzazione di Acea con finanziamento da parte del Comune è stimato dall'azienda intorno ai 180 milioni di euro, cui se ne aggiungerebbero altri 20 già impegnati per il 2010 e destinati a finanziare il raddoppio dei punti luce da installare nell'anno (da 3.000 a 6.000). Fra le altre cose, nell'arco del 2010 saranno impiegate circa 2.000 lampade a LED che garantiscono un forte risparmio energetico.

I nuovi punti luce previsti (con una densità standard di un punto luce ogni 27 metri di rete) sono pari a circa il 24% della consistenza attuale degli impianti esistenti, con un ampliamento della rete pari a circa il 15%.

1.9 Servizio idrico integrato

Il settore idrico presenta le caratteristiche strutturali del monopolio naturale, pertanto la competizione è limitata alla scelta del soggetto gestore del servizio (concorrenza per il mercato).

In passato, le riforme che hanno interessato il settore, in primo luogo la L. 36/94, poi recepita nel D.Lgs. 152/06, hanno rimodellato il sistema di organizzazione dei servizi idrici prevedendo una netta separazione delle funzioni di indirizzo, regolazione e controllo da quelle di gestione. Le prime sono state riservate alle Autorità d'Ambito territoriale ottimale (di seguito AATO), a cui partecipavano necessariamente gli enti locali; all'attribuzione delle seconde provvedevano poi le AATO stesse tramite affidamento del servizio ai gestori, ai quali è richiesto di operare nelle condizioni e nei modi prestabiliti tramite il Piano d'Ambito e la Convenzione di Gestione. Nel prossimo futuro, le attività di controllo sul settore idrico potranno avvalersi delle informazioni rese disponibili tramite il Sistema Informativo per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (SIViRI) implementato dalla Commissione Nazionale per la Vigilanza sulle Risorse Idriche (di seguito, Co.N.Vi.R.I.) al fine di raccogliere, elaborare e fornire dati sullo stato delle infrastrutture, organizzazione e funzionamento dei servizi idrici, livello delle tariffe, investimenti e funzionamento delle AATO.

A solo titolo indicativo, al fine di far comprendere la complessità del tema della qualità del servizio, si riporta una lista dei numerosi attori protagonisti, a vario titolo e con differenti obiettivi, delle attività di controllo a Roma: il Co.N.Vi.R.I., l'Istituto Superiore di Sanità, le ASL, i carabinieri del NOE, il Corpo Forestale dello Stato, l'ARPA Lazio, il Garante Regionale del SII della Regione Lazio, il Servizio tutela acque della Provincia di Roma, l'Autorità di Bacino del Fiume Tevere, il Dipartimento Sviluppo infrastrutture e manutenzione urbana del Comune di Roma, l'AATO e infine Acea Ato2 stessa.

1.9.1 Soppressione delle Autorità d'Ambito (L. 42/2010)

Con riferimento all'organizzazione del servizio e analogamente a quanto previsto nel settore rifiuti (Par. 1.6.1), il D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, in legge 26 marzo 2010, n. 42, ha introdotto all'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, il comma 186-bis, che impone la soppressione delle Autorità d'ambito (di seguito: AATO) entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge; inoltre lo stesso provvedimento ha previsto che le regioni attribuiscano con legge le funzioni già esercitate dalle AATO, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

In particolare, la data di soppressione delle AATO dovrebbe essere il 27 marzo 2011 se si prende come riferimento la data della L. 42/10, secondo l'interpretazione prevalente, o il 1 gennaio 2011 se si prende come riferimento la data della L.191/09[63].

Per quanto riguarda l'ATO 2, gli enti locali convenzionati non hanno proceduto alla costituzione dell'AATO ai sensi dell'articolo 148 del D.Lgs. 152/06, né la Regione Lazio ha ancora provveduto alla rideterminazione degli ATO ai fini della attribuzione delle funzioni in materia di SII alle province o, in alternativa, ad una delle forme associative tra comuni, in base quanto disposto dalla L. 244/07. A seguito dell'abolizione dell'art. 148 del D.Lgs. 152/06, poiché la convenzione di cooperazione tra i comuni dell'ATO 2, sottoscritta nel 1997, non presenta alcun riferimento all'AATO, l'operatività della stessa è legata a quanto disposto dal vigente articolo 13 del D.Lgs. 265/2000, in base al quale le competenze del SII dovrebbero permanere in capo ai comuni, i quali possono esplicare tali funzioni anche tramite convenzioni di cooperazione. Sostenendo tale posizione, al fine di garantire la continuità del SII, la Conferenza dei Sindaci dell'ATO 2 nella riunione del 5 luglio 2010 ha deliberato di mantenere le competenze e l'operatività della Conferenza stessa, della Consulta d'Ambito e della Segreteria Tecnico Operativa così come stabilito dalla Convenzione di Cooperazione, attualmente in vigore, fino al momento della nuova regolamentazione in materia da parte della Regione Lazio.

1.9.2 Scadenza della concessione del Servizio Idrico Integrato

L'atto di affidamento di gestione del pubblico servizio di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue nel Comune di Roma ad Acea s.p.a., per il tramite della società controllata Acea ATO2 s.p.a., (società a prevalente capitale pubblico locale) è avvenuto con deliberazione n.1/1999 della Conferenza dei Sindaci.

[63] È questa la posizione dubitativa proposta dalla Segreteria tecnica Operativa (STO) dell'ATO 2 Lazio nella riunione della Conferenza dei Sindaci del 5 luglio 2010.

La forma di *governance* adottata è una convenzione di cooperazione tra i Comuni e la Provincia di Roma, costituenti l'ATO 2 Lazio Centrale - Roma, sottoscritta il 9 luglio 1997 e aggiornata con DCC 149/2003.

Sempre la Conferenza dei Sindaci, con deliberazione 1/2002, ha approvato la Convenzione di Gestione ed i suoi allegati, i Patti Parasociali ed il Sindacato di Voto; la suddetta Convenzione è stata successivamente approvata con DGC 433/2002 e successivamente dal Consiglio Comunale di Roma con DCC 6/2004.

Con la medesima Convenzione, sono stati affidati ad Acea in concessione d'uso trentennale (decorrenza 1 gennaio 2003), i beni demaniali comunali relativi agli impianti del servizio idrico integrato, mentre l'acqua è derivata dalle fonti di approvvigionamento in virtù di concessioni, a durata pluriennale, rilasciate dalla Regione Lazio e dalla Provincia.

La riforma normativa sull'affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica voluta dall'articolo 23-bis del D.L. 112/2008 e da ultimo il D.L. 135/2009, convertito con modificazioni nella L.166/2009, hanno apportato rilevanti novità in tema di modalità di affidamento del SII e di durata del periodo transitorio, che incideranno significativamente sulle attuali concessioni stipulate tra gestori ed enti locali[64].

In riferimento alla scadenza delle concessioni, la normativa nazionale ha imposto diverse ipotesi di cessazione in base alle modalità attraverso cui è avvenuto l'affidamento e alla natura giuridica del gestore, distinguendo tra affidamento *in house*, affidamento a società mista e affidamento a società a partecipazione pubblica quotata in borsa.

Per gli affidamenti diretti, vigenti alla data del primo ottobre 2003 in favore di società quotate e loro controllate (tra i quali può essere inquadrato l'affidamento del SII nell'ATO 2 Lazio Centrale ad Acea Ato 2), sono previste due distinte ipotesi di cessazione:

- la cessazione alla scadenza prevista nel Contratto di Servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente ad una quota non superiore al 40% entro il 30 giugno 2013 e non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2015;
- la cessazione (qualora non si verifichino tali condizioni), improrogabilmente e senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante, rispettivamente alla data del 30 giugno 2013 o del 31 dicembre 2015.

Inoltre, poiché Acea Ato 2 risultava affidataria dei servizi di gestione delle acque delle fontane e fontanelle artistiche e monumentali (DGC 657/03) e dei servizi idrici accessori quali impianti di innaffiamento, fontanelle, pozzuoli e idranti antincendio (DGC 4806/98), l'adeguamento alla normativa vigente ha richiesto una rivisitazione degli affidamenti effettuati. In particolare, il Comune di Roma, ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. 163/2006, ha affidato ad Acea Ato 2, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, la gestione dei servizi idrici accessori e quello delle acque delle fontane artistiche e monumentali, strettamente connesse al servizio idrico potabile, mentre per l'affidamento delle restanti attività (pozzi con impianti di irrigazione, fontane con circuito chiuso) dovrà provvedere con procedura di gara per appalto di servizi manutentivi.

Con riguardo alla gestione del SII, il Regolamento attuativo del 23-bis ha sottolineato espressamente i principi di autonomia gestionale del soggetto gestore, di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché di attribuzione esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo delle risorse stesse e ha previsto specifiche disposizioni esclusivamente per il SII.

Inoltre, per il settore idrico, è possibile l'opzione per l'affidamento *in house*. Nella richiesta del parere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito: AGCM), l'ente affidante deve dimostrare l'esistenza di specifiche condizioni di efficienza che rendono la gestione *in house* non distorsiva della concorrenza e quindi non svantaggiosa per i cittadini rispetto a una modalità alternativa di gestione; in particolare, sarà necessario dimostrare:

- la chiusura dei bilanci in utile, escludendosi a tal fine qualsiasi trasferimento non riferito a spese per investimenti da parte dell'ente affidante o altro ente pubblico;
- il reinvestimento nel servizio almeno dell'80% degli utili per l'intera durata dell'affidamento;
- l'applicazione di una tariffa media inferiore alla media di settore;
- il raggiungimento di costi operativi medi annui con un'incidenza sulla tariffa che si mantenga al di sotto della media di settore.

Tali condizioni devono essere verificate annualmente dall'ente affidante e trasmesse all'AGCM; in caso di mancato rispetto, l'ente affidante dovrà provvedere alla revoca dell'affidamento e al conferimento della gestione del servizio ai sensi dell'art. 23-bis.

[64] Con riferimento al periodo transitorio, la precedente formulazione dell'articolo 8 del D.L. 112/2008 disponeva la scadenza anticipata delle concessioni idriche rilasciate senza gara al 31 dicembre 2010.

1.10 Sociale

1.10.1 Farmacie comunali

L'azienda speciale Farmasociosanitaria Capitolina (di seguito, Farmacap) gestisce una parafarmacia e 42 farmacie comunali (a fronte di un totale complessivo di 718 sedi farmaceutiche a Roma), i servizi di prevenzione socio-sanitaria a favore di categorie in sofferenza sanitaria o sociale, nonché alcuni asili nido in regime di accreditamento.

Farmacap gestisce anche servizi ed attività collaterali alle ASL, la teleassistenza e il telesoccorso, le attività affidate dalla Amministrazione Comunale per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere socio-sanitario della collettività.

In tema di affidamento del servizio, la principale novità normativa che ha interessato il settore è la sua esclusione dall'ambito di applicazione della nuova disciplinata dettata dall'art. 23-bis; le farmacie comunali rimangono pertanto assoggettate alla L. 475/1968 (cfr. Par. 1.1.8).

Riguardo l'erogazione dei servizi, in attuazione dell'articolo 11 della L. 69/2009, il D.Lgs. 153/2009 ha definito nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale.

Tali nuovi servizi concernono:

a) la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata;
b) la collaborazione delle farmacie alle iniziative finalizzate a garantire il corretto utilizzo dei medicinali prescritti e il relativo monitoraggio;
c) l'erogazione di servizi di primo livello, attraverso i quali le farmacie partecipano alla realizzazione dei programmi di educazione sanitaria e di campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale;
d) l'erogazione di servizi di secondo livello rivolti ai singoli assistiti, in coerenza con le linee guida ed i percorsi diagnostico-terapeutici previsti per le specifiche patologie;
e) l'effettuazione, presso le farmacie, nell'ambito dei servizi di secondo livello di cui alla lettera d), di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo;
f) l'attività di prenotazione, per conto degli assistiti, di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, la possibilità di provvedere al pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino, nonché il ritiro dei referti relativi a prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale effettuate presso le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate.

Dal punto di vista regolamentare, l'ultima revisione della pianta organica delle farmacie del Comune di Roma risale ormai al 2006[65], nonostante le disposizioni della Regione Lazio prevedessero che l'aggiornamento avvenisse entro il 30 giugno 2010[66]. Infatti, ancora oggi gli esercizi farmaceutici sono distribuiti sul territorio nazionale sulla base di una pianta organica, la quale costituisce lo strumento tecnico-amministrativo attraverso cui viene attuata la "territorializzazione" del servizio farmaceutico con riferimento "all'area topografica del Comune e al numero di abitanti che vi risiedono"[67].

Sempre in ambito comunale, a seguito delle modifiche apportate in merito al corretto trattamento contabile di crediti solo parzialmente riconosciuti dall'Amministrazione Comunale, è stato finalmente approvato, con DGC 226/2010, il bilancio dell'esercizio 2007 di Farmacap.

Permane invece la criticità relativa alla perdurante assenza[68] di un Contratto di Servizio (cfr. Relazione annuale 2009, Par. 1.3.1), del relativo piano programma, e del bilancio economico di previsione pluriennale e annuale (2008 e 2009), atti fondamentali sanciti dall'art.114 del TUEL.

Nella definizione di tali atti, si auspica che l'Amministrazione individui con chiarezza i particolari obiettivi di pubblico servizio demandati alle farmacie comunali, quali ad esempio, le particolari politiche di prezzo calmierato per i farmaci senza obbligo di prescrizione e da banco, e la localizzazione delle nuove eventuali aperture in zone ritenute a bassa redditività per il privato.

1.10.2 Servizi funebri e cimiteriali

A Roma la gestione del servizio funerario, inteso come insieme unitario dei servizi cimiteriali, di tra-

[65] DGC 500/2007, così come integrata dalla DGC 237/2008.
[66] Vedi DGC 271/2010, Piano Esecutivo di Gestione 2010-2012.
[67] In tema di pianta organica, si veda R. Cifarelli, Brevi note sulla pianta organica delle farmacie alla luce di una recente decisione della Consulta (nota a Corte Costituzionale n. 295 del 2009), www.amministrazioneincammino.luiss.it.
[68] Nelle more della definizione del contratto complessivo, l'affidamento per la prosecuzione dei soli servizi di teleassistenza e telesoccorso (nell'ambito del progetto "Non più soli") avviene con Determinazione Dirigenziale a cadenza mensile.

sporto e onoranza funebre e dei servizi necroscopici, in precedenza gestito in economia, è stato affidato, fin dal 1998, all'Ama s.p.a. (allora Azienda Speciale).

Attualmente Ama, secondo quanto previsto dal Contratto di Servizio approvato con DGC 74/2007 ed avente scadenza nel 2011, cura la gestione di undici cimiteri, di cui tre definiti come urbani (Verano, Flaminio - Prima Porta e Laurentino) e otto classificati come suburbani e precisamente: Castel di Guido, Cesano, Isola Farnese, Maccarese, Ostia Antica, Parrocchietta, San Vittorino e Santa Maria di Galeria. La struttura dei cimiteri capitolini di Ama offre i servizi di accoglienza e sicurezza, illuminazione votiva (limitatamente al cimitero Laurentino), manutenzione verde privato, pulizia manufatti, inumazione, esumazione, tumulazione, estumulazione e cremazione.

Il servizio di illuminazione votiva nei restanti cimiteri romani viene invece svolto da Acea Distribuzione s.p.a. (gestione tecnica della rete e degli impianti), avvalendosi di AceaElectrabel Elettricità s.p.a. per gli aspetti connessi al rapporto commerciale di utenza.

Il nuovo quadro normativo relativo agli affidamenti per i servizi cimiteriali erogato mediante società *in house* prospetta però la cessazione dell'affidamento ad Ama, nell'attuale assetto, a far data dal 31 dicembre 2011 (cfr. Par. 1.1.8).

Le tariffe delle concessioni cimiteriali di aree e di loculi e dei diritti per le operazioni cimiteriali vengono adeguate annualmente in base all'indice ISTAT; in applicazione dell'art. 172, lett. e), del TUEL, concernente la determinazione delle tariffe ed i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale, la DCC 68/2010 ha approvato le nuove tariffe 2010.

L'Amministrazione comunale, con DGC 189/2010 (conformemente alla disciplina stabilita con DCC 27/2009), ha altresì fissato le nuove tariffe per il servizio di inumazione (320 euro) e di cremazione (310 euro per i residenti), assicurando altresì la gratuità nel caso di salme di persone indigenti o appartenenti a famiglie bisognose o per le quale vi sia disinteresse da parte dei familiari e applicando una riduzione del 10% della tariffa nel caso che l'operazione di inumazione o di cremazione riguardi i titolari della "Social Card".

1.10.3 Servizi alla persona

Il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, sulla base delle linee programmatiche del Sindaco per il mandato (DCC 24/2008) e degli indirizzi politici dell'Assessore competente, ha elaborato una nuova ipotesi di innovazione complessiva dei servizi sociali della città di Roma, che troverà nel nuovo Piano Regolatore Sociale[69] il principale strumento operativo.

Nel frattempo, approvati i Piani Regolatori Sociali Municipali relativi all'anno 2009[70] (previsti dalla Regione Lazio con DGR 560/2008, per l'erogazione delle risorse di cui alla L. 328/2000), è in corso l'aggiornamento 2010 e l'elaborazione dei nuovi piani triennali.

Il vasto panorama dei servizi alla persona impedisce in questa sede un esame puntuale della normativa, del quadro regolatorio e degli strumenti di *governance* adottati dall'Amministrazione; ci limiteremo pertanto solo ad elencare alcuni di essi, la cui gestione viene operata dall'Amministrazione attraverso enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (aziende speciali), organismi strumentali per l'esercizio di servizi sociali, dotati di autonomia gestionale (istituzioni) e enti privati senza finalità di lucro (fondazioni).

L'azienda speciale Farmacap gestisce alcuni servizi ed attività collaterali alle ASL, la teleassistenza, e in generale le attività affidate dalla Amministrazione comunale per la tutela della salute e per lo sviluppo del benessere sociosanitario della collettività.

L'istituzione "Agenzia comunale per le Tossicodipendenze" svolge molteplici compiti che vanno dagli interventi di prevenzione dell'emarginazione e del disadattamento sociale, all'assistenza, alla riabilitazione e al reinserimento sociale.

La fondazione "Handicap: Dopo di noi - Onlus" ha la missione di dare casa e assistenza, per tutta la vita, a persone disabili che rimangono senza il sostegno familiare. La fondazione costruisce residenze che favoriscano le relazioni negli ambienti comuni e garantiscano contemporaneamente l'autonomia negli spazi individuali.

Le attività svolte da tali enti e organismi nell'ambito dei servizi alla persona non sono regolate da specifici Contratti di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto spesso enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori, quasi sempre nominati direttamente dall'Amministrazione comunale. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio.

---

[69] Il piano vigente è stato approvato con DCC 35/2004.
[70] Presa d'atto con DGC 200/2010.

1.10.4 Asili nido

La gestione degli asili nido nel Comune di Roma avviene sia in forma diretta da parte del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici (ex Dip. XI), sia mediante un regime di accreditamento e di convenzione con strutture private (tra cui anche Farmacap, inizialmente affidataria diretta in via sperimentale con DGC 500/2006, prorogata fino al 31 luglio 2008 con DGC 395/2007).

Il regime misto pubblico/privato convenzionato e la numerosa presenza di soggetti accreditati fa sì che il tema della valutazione della qualità del servizio sia prevalentemente incentrato sulla verifica dei prerequisiti e sulla valutazione dei reclami degli utenti.

Il Comune, con DGC 253/2010, ha approvato una nuova formula gestionale per il funzionamento e la gestione di sei nidi comunali – che vedranno la luce tra il 2010 e il 2012 – che prevede la concessione ad uso gratuito del bene/immobile a terzi, a fronte di tutti gli oneri di funzionamento e gestione dei servizi resi (compresa la disponibilità a favore dell'Amministrazione comunale del numero di posti dell'intera capienza delle strutture) nonché degli oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture, da porre a carico dei soggetti individuati con apposita procedura ad evidenza pubblica. Ai gestori verrà corrisposto dall'Amministrazione comunale un importo massimo di 500 euro più IVA per posto/mese/bambino.

Le tariffe corrisposte dagli utenti per la fruizione dei servizi, sia per l'asilo nido che la refezione scolastica, sono approvate annualmente dal Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 172, lett. e), del TUEL; per il 2010 le tariffe sono state fissate dalla DCC 68/2010.

Per il servizio di refezione scolastica in particolare, e solo per la parte non legata alla istituzione del "tempo pieno scolastico", il Consiglio Comunale (DCC 74/2010) ha recentemente provveduto a modificare ed integrare i criteri di determinazione delle tariffe, introducendo tra l'altro una partecipazione alla spesa basata sull'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del nucleo familiare del richiedente ed articolato per fasce tariffarie variabili a seconda delle corrispondenti fasce ISEE.

Sinteticamente, si passa da 3 a 18 fasce di reddito, con esenzione confermata per ISEE al di sotto di 5.166 euro e con aumenti progressivi che portano la tariffa ad un massimo di 80 euro (invece dei precedenti 41,32 euro) per ISEE oltre i 45.000 euro. Anche per gli asili nido è in corso una nuova rimodulazione delle tariffe (che terrà conto degli aumenti di costo del servizio intervenuti dall'anno 2000) e una diversa articolazione in funzione dell'ISEE e della composizione del nucleo familiare (c.d. quoziente familiare).

1.11 Cultura e tempo libero

1.11.1 Musei ed esposizioni

La normativa nazionale

"Teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli" sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

Il D.Lgs. 42/2004 *"Codice dei beni culturali e del paesaggio"*[71], nel definire le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica, stabilisce che le stesse possano essere gestite sia in forma diretta che indiretta (art. 155, comma 1). La scelta della gestione indiretta *"attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia",* è fatta *"al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali"* (art. 115, comma 4) ed è attuata *"tramite concessione a terzi*[72] *[…] mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti"* (art. 115, comma 3).

Il D.Lgs. 42/2004 individua inoltre i cosiddetti "servizi per il pubblico" (art. 117), ovvero quei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico (quali, ad esempio, servizi editoriali, vendita di riproduzioni di beni culturali, realizzazione di materiale informativo, beni librari archivistici, guida, caffetteria, ristorazione, guardaroba, organizzazione di mostre) con la possibilità di gestirli in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Al pari dell'attività di valorizzazione, la gestione dei servizi medesimi può essere attuata in forma diretta o indiretta.

[71] Testo aggiornato, da ultimo, dai D.Lgs. 62 e 63/2008, nonché dalla L. 129/2008, di conversione del D.L. 97/2008.

[72] La precedente formulazione dell'art. 115 prevedeva *"l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni appartengono"*.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (di seguito, MiBAC) ha affrontato negli ultimi anni il tema dell'affidamento dei *servizi aggiuntivi* anche definiti *servizi per il pubblico o servizi di accoglienza* negli istituti di cultura statali. Benché questa normativa non si applichi direttamente al Comune di Roma, l'interpretazione del MiBAC è comunque interessante.

La circolare n. 49 del 23 marzo 2009 *"Linee guida in materia di affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico negli istituti della cultura statali"* analizza e aggiorna gli indirizzi interpretativi e applicativi in materia di attivazione e affidamento in concessione dei servizi per il pubblico, disciplinati da ultimo dal D.M. 29 gennaio 2008.

Queste *linee guida* si soffermano sull'imprescindibilità del confronto concorrenziale in sede di affidamento all'esterno di servizi contendibili sul mercato e dunque di sicura rilevanza economica, sia che l'affidamento provenga dallo Stato, sia che derivi da organismi di diritto pubblico (anche se soggetti formalmente di diritto privato, ma sostanzialmente pubblicistici, perché partecipati da enti pubblici o attributari di missioni di tipo pubblicistico), essendo parimenti chiaro e definitivamente acquisito (nella recente e copiosa giurisprudenza comunitaria e nazionale) che il modello dell'*in house providing* implica in sostanza l'esclusione da partecipazioni private (e perciò esula *ex se* dall'ambito delle presenti linee guida).

La circolare sottolinea da un lato come l'integrazione di servizi sia un fattore di discrezionalità e non d'obbligo e dall'altro come – a seguito di apposito progetto e valutazione del migliore mix di servizi da offrire per migliorare la valorizzazione – gli istituti di cultura statali possano scegliere tra gestione diretta e indiretta. La gestione diretta è sicuramente auspicabile per quelle realtà di limitato interesse, che esercitano un limitato richiamo sul pubblico (in cui i servizi aggiuntivi non rappresenterebbero un *business* per gli operatori privati), la seconda quando, di contro, esista la possibilità di profitto per un privato.

Rispetto alla durata della concessione, viene proposto un periodo di otto anni, con il raggiungimento dell'equilibrio economico alla fine del primo quadriennio. La procedura di affidamento della concessione per la gestione indiretta può prevedere:

- la procedura aperta, con il criterio dell'offerta più vantaggiosa;
- la procedura di dialogo competitivo;
- le procedure di *project financing*.

Fatte salve necessità particolari, l'ipotesi ordinaria è quella della gara, con offerte orientate secondo le previsioni specifiche contenute nel bando, che devono riflettere un progetto di valorizzazione elaborato dall'Amministrazione e suscettibile di integrazione ad opera dei concorrenti mediante le offerte. Alle altre due procedure si può ricorrere nel caso l'Amministrazione non sia in grado di elaborare un progetto di gestione e valorizzazione di massima.

Sulla tematica della valorizzazione del patrimonio culturale e della natura dei servizi aggiuntivi presso luoghi di interesse culturale ed artistico, un particolare cenno va rivolto al contenuto della sentenza della Corte di Cassazione Civile Sezioni Unite n. 12252 del 27 maggio 2009 e all'atto di segnalazione AS 569/2009 dell'AGCM "Distorsioni concorrenziali nel mercato della fornitura dei servizi aggiuntivi per musei".

La Corte, dopo aver chiarito la distinzione tra appalto pubblico di servizi, concessione di beni pubblici e concessione di servizi pubblici (specificando di non conche disciplinano il procedimento di scelta del contraente con quelle di qualificazione dell'oggetto e della natura del contratto), giunge alla conclusione che il servizio di biglietteria non può ritenersi a rigore ascrivibile ai "servizi aggiuntivi" e che lo stesso, affidato ad un privato, non può costituire una concessione di servizio pubblico, ma un appalto di servizio pubblico.

L'AGCM, dopo aver preliminarmente chiarito la differenza tra i servizi aggiuntivi determinanti per la valorizzazione del bene culturale e i servizi accessori strumentali alla fruizione del museo o sito culturale, osserva come la principale preoccupazione concorrenziale concernente il mercato della fornitura dei servizi aggiuntivi debba essere volta a scongiurare 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 e che, invece, dovrebbe essere garantita a tutte le imprese la parità di condizioni di accesso a tale mercato.

Le forme di gestione

Con DGC 325/2009 il Comune di Roma ha approvato il Piano Annuale 2010 in materia di beni e servizi culturali, in cui vengono descritte le attività e i relativi costi programmati per le sedi delle biblioteche, degli archivi storici, dei musei e delle strutture scientifiche degli enti locali.

La gestione e la valorizzazione dei musei e degli spazi espositivi comunali nella città di Roma sono essenzialmente affidati all'azienda speciale "Palaexpò" (di seguito, Palaexpò) e a Zètema Progetto Cultura s.r.l. (di seguito, Zètema).

A queste si è recentemente aggiunta la fondazione "Museo della Shoah", di cui si forniranno alcune brevi informazioni a chiusura del paragrafo.

Azienda Speciale Palaexpò

Ente strumentale del Comune di Roma dotato di personalità giuridica, autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, Palaexpò è stata costituita con DCC 150/1997, con il compito di provvedere alla progettazione e realizzazione di mostre, iniziative culturali, attività accessorie, servizi ad esse connesse, oltre alla progettazione e diffusione di attività teatrali, cinematografiche, audiovisive e multimediali.

In particolare, oltre a gestire la Casa del Jazz e la Casa del Cinema (cfr. Par. 1.11.2), Palaexpò si occupa dell'organizzazione di manifestazioni culturali ed espositive presso il Palazzo delle Esposizioni e le Scuderie del Quirinale; riguardo quest'ultime, con DCC 135/2010 è stato approvato il nuovo schema di convenzione tra il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica ed il Comune di Roma per la concessione in uso dei locali e corpi di fabbrica delle Scuderie del Quirinale ed è stato rinnovato a favore di Palaexpò (fino al 30 giugno 2015) l'incarico di gestire il predetto immobile quale sede espositiva di mostre d'arte.

Per i restanti immobili sono state approvate a favore di Palaexpò concessioni amministrative rinnovabili a titolo gratuito, con durata pari a 12 anni per la Casa del Jazz e per la Casa del Cinema, a 20 anni per il Palazzo delle Esposizioni (DGC-CS 38/2008).

Il nuovo Contratto di Servizio 2010, approvato DGC 282/2010, non presenta, dal punto di vista della regolazione dei rapporti, alcuna sostanziale modifica rispetto al contratto precedente, mentre varia in modo considerevole il corrispettivo annuale. Si ricorda che nessuno degli ultimi tre contratti ha però avuto il beneficio del parere dell'Agenzia previsto dalla DCC 20/2007.

Il Contratto di Servizio per l'anno 2009, approvato con DGC 399/2009, prevedeva una spesa complessiva per l'Amministrazione Comunale di 13.650.000 euro, mentre per il 2010 la spesa prevista è nettamente inferiore (10.000.000 euro), compensata però dall'aumento dei ricavi alla voce "altri finanziamenti pubblici" (Arcus s.p.a.) e "partner istituzionali" (Fondazione Roma).

I servizi soggetti a tariffa a carico diretto dell'utenza sono quelli legati all'ingresso e alla fruizione dei servizi aggiuntivi nelle sedi espositive (biglietteria, *membership*, visite guidate, laboratori, prenotazioni e audioguide). Le tariffe sono determinate annualmente dall'Amministrazione comunale (da ultimo, DCC 68/2010), con apposita deliberazione adottata dal Consiglio Comunale avente per oggetto la "Applicazione dell'art. 172, lett. e), concernente la determinazione delle tariffe locali e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale", senza però che siano state specificate le relative categorie di utenti aventi diritto a riduzioni o esenzioni.

Zètema Progetto Cultura s.r.l.

Società a totale proprietà comunale, cui è stata affidata *in house*, tramite contratto di *global service* triennale (DGC 10/2008), la gestione e la valorizzazione del patrimonio museale (Sistema Musei Civici) ed archeologico romano, la gestione di alcuni spazi culturali e la gestione del Sistema di Informazione Turistico Culturale (SIT), comprendente i Punti Informativi Turistici (PIT) e il *contact center* 060608.

Per ciascuna annualità 2008-2011 è previsto un corrispettivo esente IVA pari a circa 15.721.000 euro a carico della Sovraintendenza (per servizi relativi alle visite dei musei e alle attività ad esse inerenti), e a circa 578.000 euro a carico del Dipartimento Cultura, per servizi relativi alla visita dei musei e delle mostre e alle prestazioni proprie di archivi e biblioteche. Il corrispettivo per servizi, comprensivo di IVA, è pari a circa 11.859.000 euro per prestazioni di supporto alla Sovraintendenza, a circa 145.000 euro per prestazioni di supporto al Dipartimento Cultura e infine pari a circa 5.247.000 euro a carico del Dipartimento Turismo per la gestione del SIT. Questa distinzione fiscale, stante la natura societaria del soggetto erogatore del servizio, sembrerebbe avere la medesima valenza del contributo in conto esercizio e del corrispettivo nel caso delle fondazioni.

I servizi soggetti a tariffa a carico diretto dell'utenza sono quelli legati all'ingresso ai musei, aree e siti archeologici e monumentali, e alla fruizione di eventuali servizi aggiuntivi (visite guidate, laboratori, prenotazioni e audioguide). Le sole tariffe di ingresso ai musei sono determinate annualmente dall'Amministrazione comunale (da ultimo, DCC 68/2010), con apposita deliberazione adottata dal Consiglio Comunale (vedi Palaexpò), con indicazione questa volta delle categorie di utenti aventi diritto a riduzioni o esenzioni.

Con DGC 172/2009 (*addendum* al Contratto di Servizio principale), è stato inoltre affidato a Zètema fino al 31 dicembre 2011 il Servizio Informagiovani (cosiddetti Punti Going) per una spesa complessiva annua di 1.819.080 euro; il Contratto di Servizio prevede la gestione, anche tramite attività di promozione, di dieci sportelli informativi dislocati sul territorio comunale (ad esempio, presso le tre università pubbliche e alcune biblioteche comunali).

Fondazione Museo della Shoah – Onlus

Con DCC-CS 5/2008, il Comune di Roma ha aderito in qualità di socio fondatore alla fondazione denominata "Museo della Shoah – Onlus", con l'obiettivo, come sancito dalla Statuto comunale, di *"promuovere il progresso della comunità locale e tutelarne il patrimonio storico, nel quadro di una concezione che definisce la città di Roma un punto d'incontro fra culture, religioni ed etnie diverse"*.

L'esigenza di affiancare ai luoghi tradizionali della memoria romana (il Museo di Via Tasso ed il Memoriale delle Fosse Ardeatine) un'istituzione specificamente destinata alla conoscenza della più grande tragedia della memoria umana, ha fatto sì che un museo, pensato inizialmente su scala cittadina, venisse recentemente promosso al rango di Museo Nazionale della Shoah, da realizzarsi mediante costruzione di un apposito edificio all'interno di Villa Torlonia, di cui è stato approvato il progetto preliminare e con una stima complessiva del costo dell'opera pari a 13.000.000 euro (DCC 6/2009).

Il museo, articolato su otto piani di cui quattro interrati, sarà consegnato alla città entro i primi mesi del 2013 e sorgerà su un'area di circa 5.000 mq, collegata alla Casa delle Civette attraverso un percorso pedonale. Il progetto preliminare è stato donato dalla Lamaro Appalti s.p.a., mentre la progettazione definitiva ed esecutiva sarà curata direttamente dall'Amministrazione comunale.

1.11.2 Musica e rappresentazioni

Le forme di gestione

Come già evidenziato, "teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli" sono stati individuati dal D.M. 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

Sul tema, l'AGCM (AS463/2009) ha svolto alcune considerazioni in merito alle distorsioni della concorrenza nel settore degli spettacoli dal vivo, soprattutto alla luce dell'ampliamento dell'offerta di spettacoli dal vivo che si è registrato tra il 2000 e il 2005, dovuto principalmente al ruolo svolto dal finanziamento pubblico. Al riguardo, l'Autorità ha osservato come, in assenza di talune condizioni, il sostegno finanziario alle iniziative culturali possa determinare significative distorsioni della concorrenza, individuando tre principali criticità concernenti le modalità di assegnazione dei finanziamenti, la gestione delle strutture pubbliche e il ruolo dei soggetti pubblici.

Su questo ultimo aspetto, l'AGCM ha segnalato che le attività imprenditoriali degli enti pubblici nel settore culturale dovrebbero essere limitate a quelle connesse con manifestazioni di interesse generale ovvero eventi e iniziative per cui presumibilmente, in assenza dell'intervento pubblico, il mercato potrebbe non funzionare.

A Roma, alcune importanti realtà operanti nel settore dello spettacolo dal vivo vengono gestite dall'Amministrazione, attraverso soggetti riconducibili direttamente al Comune di Roma, mediante enti privati senza finalità di lucro (fondazioni), enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (aziende speciali) e Teatri Stabili ad Iniziativa Pubblica, nella forma di persona giuridica di diritto privato (associazioni riconosciute).

La normativa nazionale in materia di riconoscimento della personalità giuridica di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato, operanti in ambito nazionale (o le cui finalità statutarie interessano il territorio di più regioni) e/o in settori di competenza statale prevede l'iscrizione al Registro Prefettizio. Il riconoscimento delle persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle regioni e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito di una sola regione è determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche istituito presso la stessa regione[73].

Si riportano di seguito alcune informazioni circa i principali soggetti a partecipazione comunale operanti nel settore e le principali novità normative e di regolazione dei rapporti con l'Amministrazione.

Fondazione Musica per Roma

La Fondazione Musica per Roma (di seguito, MpR) è la persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale[74], incaricata della gestione coordinata e integrata del complesso immobiliare denominato "Auditorium Parco della Musica", concesso in comodato d'uso per 99 anni dall'Amministrazione Comunale[75].

Il fondo di dotazione di MpR è stato conferito da parte di una pluralità di enti locali e altri soggetti pubblici, tra cui il Comune di Roma al 51%.

[73] D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

[74] A seguito di trasformazione da s.p.a., con DCC 124/2004.

[75] DCC 113/2007, così come modificata dalla DCC-CS 25/2008.

I rapporti tra Amministrazione Comunale e MpR sono regolati da un Contratto di Servizio (DGC 368/09) di durata annuale, attualmente scaduto, che prevede per l'annualità 2009 una spesa complessiva del Comune di 4.750.000 euro, oltre quota parte del contributo in conto esercizio da parte del Comune di Roma in qualità di socio fondatore.

Le finalità che MpR è chiamata a perseguire da Contratto sono:

- promozione della piena valorizzazione dell'Auditorium come sede di concerti e di altre manifestazioni;
- promozione dell'Auditorium quale strumento di attrazione internazionale attraverso la realizzazione di eventi culturali (iniziative culturali, teatrali e multimediali) in sintonia con i bisogni e le istanze di sviluppo culturale, sociale ed economico dell'area metropolitana di Roma, del Lazio e dell'intero Paese;
- partecipazione alla creazione di una vasta ed eterogenea cultura musicale, nonché promozione della ricerca nel settore musicale, al fine di indagare nuovi tipi di musica e strumenti musicali e dare voce – con la realizzazione di eventi specifici – a forme musicali cui non è concesso uno spazio nel circuito ufficiale.

In base agli indirizzi generali forniti dal Consiglio Comunale con DCC 273/07 e recepiti all'art.12 del Contratto di Servizio, MpR è impegnata a mantenere una politica tariffaria che consenta di coniugare da una parte le finalità sociali di una fondazione culturale pubblica e, dall'altra, l'economicità della gestione, fissando il prezzo massimo ad un livello tale da essere in linea con quello dei diretti e specifici concorrenti.

Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vigilanza del MiBAC. L'Accademia Nazionale di Santa Cecilia (di seguito, Santa Cecilia) è stata riconosciuta istituzione concertistica assimilata per la gestione autonoma dei concerti, di cui agli artt. 5 e 6 della L. 800/1967.

Ai sensi dell'art. 23 della stessa legge, il Comune di Roma ha l'obbligo di mettere a disposizione di Santa Cecilia i locali occorrenti allo svolgimento delle attività istituzionali; in ottemperanza a tale obbligo, il Comune di Roma ha messo a disposizione della fondazione i locali situati nel complesso "Auditorium – Parco della Musica", provvedendo con DGC 311/2003 ad approvare lo Schema di Convenzione tra il Comune di Roma e Santa Cecilia.

A seguito della costituzione della Fondazione Musica per Roma, i rapporti tra Amministrazione comunale e Santa Cecilia sono regolati da una convenzione a tre approvata con DGC-CS 56/2008; essa prevede in particolare che Santa Cecilia e MpR si impegnino a costituire una "Cabina di Regia" che consenta di coordinare la programmazione delle attività (fermi restando gli obiettivi istituzionali degli enti, alla luce della normativa vigente) e le priorità e la specificità dell'Accademia sugli eventi di musica classica che vengono realizzati all'interno di tutti gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica e non solo di Santa Cecilia.

Inoltre, con la convezione, l'Amministrazione comunale mette a totale disposizione dell'Accademia (facendosi carico della manutenzione ordinaria e straordinaria oltre che delle forniture energetiche) la sala da 2.700 posti denominata Santa Cecilia, mentre la disponibilità del Teatro Studio dovrà essere condivisa con MpR; per l'uso degli altri spazi dell'Auditorium, Santa Cecilia dovrà accordarsi, anche economicamente, con MpR.

Con riferimento alle fondazioni lirico-sinfoniche, a seguito della conversione in legge 29 giugno 2010, n. 100 (di seguito, L. 100/2010), con modificazioni, del decreto legge 30 aprile 2010, n. 64, recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali", viene prevista:

- la revisione dell'organizzazione e del funzionamento, attraverso uno o più regolamenti di delegificazione, adottati entro 18 mesi previo parere, tra gli altri, delle Commissioni parlamentari;
- un nuovo procedimento di contrattazione collettiva;
- nuove disposizioni in materia di personale dipendente.

Azienda Speciale Palaexpò

Come già anticipato, la Casa del Jazz e la Casa del Cinema sono gestite dall'Azienda Speciale Palaexpò (cfr. Par. 1.11.1).

La Casa del Jazz, situata in Viale di Porta Ardeatina (Villa Osio) all'interno di un grande parco, è costituita da tre edifici che ospitano differenti attività. All'interno della struttura principale, un auditorium multifunzionale, con circa 150 posti, è utilizzato per concerti dal vivo, proiezioni e incontri. Nella stessa struttura è in funzione un ricco archivio audiovisivo, consultabile tramite postazioni multimediali, e sarà aperta al pubblico una biblioteca. Gli altri due edifici ospitano sale di prova e registrazione, una foresteria a disposizione dei musicisti ospiti e un ristorante.

La Casa del Cinema, progettata nel 1999, ha trovato la propria sede nel settembre 2001 nella Casina delle Rose di Villa Borghese ed è stata inaugurata nel 2004, dopo attento restauro. La Casa del Cinema dispone di

tre sale di proiezione, di un teatro all'aperto provvisto di schermo, camerini e servizi; di due sale espositive; di una videoteca per consultazione film su DVD; di una caffetteria-ristorante gestita da terzi.

Il nuovo Contratto di Servizio 2010 (DGC 282/2010), così come il bilancio di previsione 2010 di Palaexpò (DGC 280/2010), prevede soprattutto per la Casa del Jazz un consistente decremento delle attività concertistiche, con conseguente diminuzione dei ricavi più che bilanciata da quella dei costi.

Fondazione Teatro dell'Opera

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vigilanza del MiBAC. Alla Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, riconosciuta tra gli enti autonomi lirici, è assegnata una particolare considerazione per la funzione di rappresentanza svolta nella sede della capitale dello Stato[76]. Anche per il Teatro dell'Opera, valgono le previsioni di cui alla L. 100/2010 (cfr. Santa Cecilia).

La Fondazione Teatro dell'Opera è persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, a partecipazione mista del Comune di Roma (che esprime il presidente del Consiglio di Amministrazione, nella persona del Sindaco) insieme ad altri soggetti pubblici e privati.

Gli spettacoli proposti dalla fondazione – prevalentemente opera, musica sinfonica, lirica e danza – possono andare in scena sia al Teatro dell'Opera, sia al Teatro Nazionale, sia, nella stagione estiva, presso le Terme di Caracalla.

Ai sensi dell'art. 23 della L. 800/1967, il Comune nel quale ha sede l'ente lirico è tenuto a mettere a disposizione dell'ente medesimo i teatri e i locali occorrenti per lo svolgimento dell'attività.

Con DCC 44/2010 il Comune ha approvato il conferimento patrimoniale a Teatro dell'Opera del complesso immobiliare "Teatro Nazionale", inizialmente concesso in uso gratuito (DCC 794/2002). Sarà cura di Teatro dell'Opera assicurare l'utilizzo dell'immobile per le attività di diffusione, formazione ed educazione musicale, nonché di sostegno alla attivazione di scuole e/o accademie, per incentivare produzioni artistiche interne come valore aggiunto sia in termini di progetto artistico, sia in termini di valore culturale aggiunto per la città di Roma, sostenendone tutti gli oneri economici connessi.
Per il 2010, Teatro dell'Opera ha ricevuto un contributo dal MiBAC, in corrispondenza degli stanziamenti per il Fondo Unico per lo Spettacolo (di seguito, FUS), relativo all'attività di cui all'art.17 del DM 12 novembre 2007 "Progetti Speciali", pari a 50.000 euro.

Fondazione Cinema per Roma

Il Festival Internazionale del Cinema di Roma è gestito dalla Fondazione Cinema per Roma, costituita a Roma il 13 febbraio 2007 (DCC 194/2007), su iniziativa di Comune di Roma, Regione Lazio, Provincia di Roma, Camera di Commercio di Roma e Fondazione Musica per Roma.

La fondazione, persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, ha la finalità di:

- realizzare e promuovere la Festa del Cinema di Roma;
- promuovere il settore cinema in sintonia con i bisogni e le istanze di sviluppo culturale, sociale ed economico dell'area metropolitana di Roma, del Lazio e dell'intero Paese;
- concorrere alla creazione di una vasta ed eterogenea cultura cinematografica ed in generale sull'audiovisivo, nonché promuovere la ricerca nel settore stesso e dare voce – con la realizzazione di eventi specifici – a nuove forme artistiche cui non è concesso uno spazio nel circuito ufficiale;
- supportare altre iniziative artistiche che contribuiscono alla diffusione di cultura in ogni forma.

Oltre al Festival, Cinema per Roma organizza, durante l'anno, una serie di eventi ed appuntamenti; il budget 2010 si aggira attorno ai 13,5 milioni di euro e proviene per il 70% da finanziamenti privati.

Associazione Teatro di Roma

Come stabilito dal Decreto Ministeriale Beni Culturali del 12 novembre 2007 (art. 2, comma 4) ogni anno il Ministro, con proprio decreto, sentito il parere della Commissione Consultiva per il Teatro ed acquisito il parere della Conferenza delle Regioni, dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, emana il provvedimento per il riconoscimento dei Teatri stabili, i cui criteri di individuazione sono definiti nel suddetto Decreto Ministeriale.

L'attività teatrale stabile (art. 8 DM) è connotata: dal prevalente rapporto con il territorio entro il quale è ubicato ed entro il quale opera il soggetto che la svolge; dalla continuità del nucleo artistico, tecnico e organizzativo; nonché dalla progettualità con particolari finalità artistiche, culturali e sociali.

[76] L. 800/1967 e ss.mm.ii., artt. 5 e 6.

Il requisito principale che distingue i Teatri Stabili ad iniziativa pubblica (art. 9 DM) dai Teatri Stabili ad iniziativa privata è la partecipazione della regione, della provincia e del comune, nel cui territorio è situata la sede del teatro, alle spese dell'ente in misura almeno pari al contributo annualmente versato dallo Stato, nonché la disponibilità a garantire una o più sale teatrali, con la copertura delle spese di esercizio.

All'Associazione Teatro di Roma, di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore, è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato (con approvazione del relativo statuto da parte della Regione Lazio), e il requisito di Teatro Stabile di Iniziativa Pubblica da parte del MiBAC.

L'Associazione gestisce storicamente il Teatro Argentina e il Teatro India[78], cui si sono aggiunti negli ultimi anni il Teatro Biblioteca Quarticciolo e il Teatro di Tor Bella Monaca e, dal 2009, il Teatro del Lido (precedentemente gestito da Palaexpò)[79].

Gli ultimi tre teatri fanno parte della rete dei Teatri di Cintura di cui l'Associazione, con DGC 376/2009, è diventata gestore; sono cofinanziati da Regione Lazio e Provincia di Roma e, solo per il 2009, anche l'Università Tor Vergata ha partecipato alla spesa. La gestione prevede anche la direzione artistica e le spese connesse (tra cui gli oneri per la SIAE) ma permette all'associazione di fare propri gli incassi da biglietteria, abbonamenti e simili, mentre il Comune – che è proprietario degli immobili – paga le spese di manutenzione ordinarie e straordinarie oltre alle spese di funzionamento dei teatri e quelle di comunicazione della stagione artistica.

Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura

Persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, la Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura (di seguito, Romaeuropa), di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore (DGC 47/2002), cura la gestione del Teatro Palladium, di proprietà dell'Università degli Studi Roma Tre, e l'organizzazione del Romaeuropa Festival (REF), giunto alla sua venticinquesima edizione.

1.11.3 Bioparco

Persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, la Fondazione Bioparco è incaricata della gestione coordinata e integrata dell'ex Giardino Zoologico di Roma (inteso come l'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture e degli animali costituenti il complesso), inizialmente concesso in comodato d'uso per 99 anni e adesso a tempo indeterminato[80].

Il fondo di dotazione di Bioparco è stato conferito da parte di una pluralità di soggetti privati e dal Comune di Roma in misura prevalente[81]. Per l'esercizio dell'attività istituzionale, il Comune di Roma, in qualità di socio fondatore, eroga un contributo in conto esercizio destinato esclusivamente, secondo quanto previsto dallo Statuto, al mantenimento alla cura e al benessere degli animali. La verifica sul corretto ed esatto impiego di tale contributo è demandata ad un Comitato di Vigilanza, composto da tre revisori contabili nominati dal Sindaco di Roma.

Parallelamente opera anche il Comitato scientifico della Fondazione Bioparco, un organo consultivo di durata triennale, composto da cinque membri (nominati dal Sindaco di Roma e scelti tra persone di comprovata esperienza nei settori etologia, veterinaria, zoo-antropologia, biologia animale, delle scienze naturali e della cultura degli animali e degli ecosistemi. Il Comitato, tra le altre, ha le funzioni di: (i) esprimere parere vincolante sulle linee guida per la programmazione dell'attività della fondazione relativa alla cura, all'allevamento e alla custodia degli animali ospitati nel Bioparco, da sottoporre all'approvazione del CdA; (ii) indicare i pareri vincolanti per la gestione della popolazione degli animali, la loro cessione e acquisizione.

Al pari di tutte le altre Fondazioni in cui il Comune di Roma è socio fondatore (ad eccezione di Musica per Roma), l'Amministrazione ha ritenuto non necessario stipulare un Contratto di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo Statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori, almeno per quelli nominati dall'Amministrazione comunale. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio.

Le finalità che Bioparco intende perseguire sono volte a:

- valorizzare il Bioparco di Roma come centro di educazione ambientale e naturalistica;

[77] Da ultimo modificato con DCC 183/2007.
[78] Concessi in uso gratuito fino al 31 dicembre 2023 (DCC 39/2008).
[79] Il Teatro del Lido non è stato ancora consegnato in gestione a Teatro di Roma, in quanto non è mai stata effettuata la prevista ristrutturazione e messa a norma.
[80] DCC-CS 40/2008.
[81] A seguito di trasformazione da s.p.a., con DCC 141/2004.

- favorire la conservazione di specie in via di estinzione;
- promuovere il Bioparco come sede di ricerca scientifica;
- favorire lo sviluppo di una vasta ed eterogenea cultura ambientale;
- promuovere il Bioparco come centro di funzionale di collegamento e sviluppo di iniziative legate a problemi culturali, educativi, scientifici;
- promuovere progetti di adozione e di cooperazione tra l'Italia e il Sud del mondo per uno sviluppo compatibile.

Per il conseguimento degli scopi istituzionali, la fondazione provvede alla gestione del Bioparco e delle sue strutture e all'esercizio logistico delle varie attività concernenti la sua utilizzazione secondo criteri di efficienza ed economicità.

1.11.4 Biblioteche Comunali

L'istituzione Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma, organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale (art.114 TUEL), è stata costituita con DCC 23/1996, per la gestione unificata delle biblioteche comunali.

L'istituzione gestisce il sistema in autonomia amministrativa e progettuale mediante un proprio Regolamento, secondo le modalità previste dal TUEL e organizza la sua attività in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con l'obbligo del pareggio del bilancio.

Solo a novembre 2009 (DCC 121/2009) è stato approvato il nuovo Bilancio preventivo 2009 e il triennale 2009/2011, mentre l'ultimo Bilancio d'esercizio approvato è relativo all'anno 2008 (DCC 22/2010).

L'istituzione eroga un servizio bibliotecario pubblico per garantire a tutti il diritto di accesso alla cultura e all'informazione e promuove lo sviluppo della comunicazione in tutte le sue forme.

Sono compiti dell'istituzione:
- programmare e coordinare le strutture e i servizi del Sistema Biblioteche Centri Culturali del Comune di Roma;
- promuovere il coordinamento dei servizi bibliotecari, di qualsiasi tipologia o titolarità presenti sul territorio, anche con l'intento di realizzare un più ampio sistema bibliotecario su scala metropolitana;
- promuovere lo sviluppo sul territorio del Servizio Bibliotecario Nazionale;
- gestire le attività di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale in collaborazione con la Provincia e la Regione.

1.11.5 Verde pubblico e parchi

La struttura incaricata della gestione e manutenzione del verde pubblico urbano è principalmente il Servizio Giardini, che opera parallelamente alle altre strutture del Dipartimento Tutela Ambiente e del Verde - Protezione Civile (ex Dipartimento X - Politiche Ambientali e del Verde Urbano) che si occupano di programmare e realizzare i nuovi interventi all'interno delle aree verdi. Non tutte le aree verdi urbane presenti nel territorio comunale tuttavia sono gestite dal Servizio Giardini, poiché molte aree interne al tessuto urbano risultano essere parte di Parchi e Riserve Naturali e quindi gestite da enti autonomi; altre aree destinate a verde pubblico sono soltanto dei "vuoti urbani", in quanto non risultano ancora acquisite al patrimonio comunale, e molte altre, già acquisite, aspettano di essere trasferite alle competenze del Dipartimento per poter essere qualificate e rese fruibili dai cittadini.

Il modello di gestione del verde pubblico adottato dall'Amministrazione comunale è di tipo misto, che prevede una gestione in economia affiancata all'esternalizzazione a soggetti esterni (cooperative sociali, altri dipartimenti e municipi, concessioni/convenzioni a costo zero). Nell'ambito del verde pubblico opera anche Roma Multiservizi s.p.a., società a partecipazione mista del Comune di Roma, di Ama s.p.a. e di altri soggetti privati; svolge prevalentemente servizi strumentali di pulizia nelle aree verdi, piccola manutenzione negli immobili e nelle aree verdi destinate ad uso pubblico, nonché pulizia e manutenzione delle spiagge e delle piste ciclabili.

In questo scenario si sono innestate nel corso del 2010 tre importanti novità: l'affidamento diretto ad Ama della manutenzione ordinaria del "verde orizzontale non di pregio" nell'ambito del più generale servizio di decoro urbano, l'approvazione di nuovi criteri per l'indizione delle nuove gare di manutenzione e piantumazione, ed infine la valorizzazione e manutenzione di aree verdi cittadine mediante accordi di sponsorizzazione con soggetti privati.

Attraverso la DGC 191/2010, il Comune procede all'affidamento diretto ad AMA, nell'ambito dei servizi di decoro e di igiene urbana non coperti dalla Ta.Ri., della manutenzione ordinaria del verde urbano, con esclusione del verde di pregio, del verde di carattere storico, delle ville, dei parchi e dei parchi campagna, oltre che del verde che comprende le manutenzioni specifiche di potature e dei servizi di decoro e igiene urbana.

Sul tema, l'Agenzia ha segnalato al Dipartimento che, da un primo sommario esame della materia, tale scelta sembrerebbe non aver affrontato esaustiva-

mente la coesistenza e commistione di *business* diversi dai servizi pubblici in capo ad uno stesso soggetto giuridico, alla luce delle disposizioni del Trattato comunitario, delle norme antitrust (L. 287/1990) e del comma 9 dell'art. 23-bis.

Sempre con la medesima deliberazione, vengono approvati i criteri per l'indizione di tre distinte gare di appalto riguardanti le aree verdi urbane:

- servizio di manutenzione ordinaria delle aree verdi, giardini e ville storiche (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con assegnazione di un punteggio, tra quelli previsti per la valutazione delle offerte tecniche come parametro di aggiudicazione, per l'impegno all'assunzione di personale proveniente da imprese cessanti);
- servizio di manutenzione dei parchi urbani contraddistinti come verde estensivo (criterio del massimo ribasso);
- fornitura e posa in opera di essenze vegetali per il miglioramento qualitativo di aree di particolare pregio site all'interno del territorio cittadino (criterio del massimo ribasso).

La terza novità in tema di manutenzione del verde pubblico è stata adottata con la DGC 229/2010, che prevede la valorizzazione e manutenzione di aree verdi cittadine mediante accordi di sponsorizzazione con soggetti privati; la delibera è stata approvata subordinandola al ricorrere delle seguenti condizioni:

- perseguimento di interessi pubblici;
- esclusione di conflitti di interesse tra attività pubblica e privata;
- conseguimento di un risparmio di spesa.

Le proposte di gestione da parte dei privati potranno essere effettuate esclusivamente rispetto ai lotti individuati dall'Amministrazione comunale il cui elenco costituirà parte integrante dei successivi bandi; ai partecipanti sarà consentito effettuare proposte, a titolo di elemento migliorativo ed aggiuntivo, anche con riferimento ad aree ulteriori fermo restando che l'Amministrazione valuterà la coerenza di tali proposte con le proprie finalità. Per tutta la durata del contratto l'Amministrazione comunale consentirà allo sponsor di pubblicizzare la sua collaborazione mediante vari mezzi di comunicazione, ma le aree oggetto dei contratti di sponsorizzazione manterranno totalmente la funzione ad uso pubblico.

L'iniziativa partirà con un progetto-pilota nel Municipio I, dove sono state individuate 40 aree suddivise in 6 lotti, per un totale di 35.399 metri quadrati di verde; complessivamente sono state individuate le aree in cinque Municipi (I, II, III, IV e X) per un totale di 394.275 mq.

1.12 Servizi alle imprese

1.12.1 Mercati rionali

Con DCC 35/2006 è stato adottato il *"Regolamento delle attività commerciali sulle aree pubbliche"*. Per commercio sulle aree pubbliche s'intende l'attività di vendita di merci al dettaglio e la somministrazione d'alimenti e bevande effettuate su aree pubbliche, attrezzate o meno e composte da più posteggi, per uno o più giorni della settimana o del mese. In particolare si definiscono mercati coperti o plateatici attrezzati quei mercati quotidiani con merceologie alimentari e/o non alimentari che si svolgono, per almeno cinque giorni la settimana, su aree attrezzate – coperte o scoperte – e quindi dotate di allaccio alla rete idrica, fognaria, elettrica e telefonica.

Di norma, l'esercizio delle attività di commercio su aree pubbliche con posteggio è soggetto ad apposita concessione-autorizzazione. Attualmente, per i mercati coperti e plateatici attrezzati situati nel Comune di Roma, il rilascio delle concessioni di posteggio a persone fisiche o a società di persone, di durata decennale e a rinnovo tacito, compete al Dipartimento Attività Economiche e Produttive - Formazione e Lavoro (ex Dip. VIII); le autorizzazioni da parte dei municipi competenti sono subordinate all'effettivo rilascio delle concessioni comunali.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 59/2010, che recepisce la Direttiva 123/2006/CE relativa ai servizi nel mercato interno, le autorità competenti dovranno applicare procedure selettive aperte per il rilascio di concessioni allo svolgimento di attività economiche e servizi.

Oltre al rilascio delle concessioni, il Dipartimento Attività Economiche e Produttive - Formazione e Lavoro ha molteplici competenze gestionali in relazione ai mercati giornalieri in sede propria (plateatici e coperti). Le tariffe corrisposte dagli operatori sono invece approvate annualmente dal Consiglio Comunale (da ultimo con DCC 68/2010), ai sensi dell'art. 172, lett. e), del TUEL.

Nel Comune di Roma sono presenti 66 mercati rionali (33 coperti e 33 pleatici, oltre altre 60 strutture in sede impropria) e la necessità di provvedere alla ristrutturazione della maggior parte di essi ha spinto il Dipartimento a pubblicare un avviso, approvato con la Determinazione Dirigenziale n. 2151 del 7 luglio

2010, che intende sollecitare gli imprenditori operanti nell'ambito delle strutture annonarie (o in settori comunque collegati) a fornire proposte per la redazione di studi di fattibilità inerenti la riqualificazione dei mercati rionali.

In futuro, secondo quanto indicato nel Piano esecutivo di gestione 2010-2012 del Comune di Roma, per le attività di ristrutturazione e di realizzazione di nuovi mercati si ricorrerà allo strumento della finanza di progetto e, a breve, dovrebbero essere apportate modifiche sia al regolamento delle attività commerciali sulle aree pubbliche, sia alle modalità di determinazione delle tariffe articolandole esclusivamente secondo la dimensione della superficie occupata al fine di individuare una base tariffaria unica applicabile a tutti i mercati di Roma.

1.12.2 Affissioni e pubblicità

In linea generale, per messaggio pubblicitario si intende qualsiasi tipo di comunicazione diffusa grazie ad impianti, manufatti o altri supporti, che abbia lo scopo di promuovere l'acquisto di un bene o di un servizio ovvero promuovere o migliorare l'immagine, i segni distintivi o il marchio del soggetto pubblicizzato. Le iniziative pubblicitarie possono essere realizzate da terzi con mezzi propri su beni appartenenti al demanio o al patrimonio comunale, o su beni di proprietà privata o pubblica non comunale visibili al pubblico, o, infine, dal Comune stesso o da terzi con mezzi di proprietà comunale.

Il servizio delle pubbliche affissioni costituisce un servizio di pubblica utilità obbligatorio, disciplinato a livello nazionale con il D.Lgs. 507/93, che assicura l'affissione a cura del Comune, su appositi impianti, dei manifesti contenenti comunicazioni aventi contenuto e finalità di tipo commerciale e non. Con la recente DGC 37/2009 il Comune di Roma ha emanato, aggiornandolo, il nuovo Regolamento comunale in materia di esposizione della pubblicità e di pubbliche affissioni.

Per quanto riguarda le tariffe, per l'esecuzione delle pubbliche affissioni è dovuto al Comune un diritto comprensivo di ogni altro onere, mentre la pubblicità effettuata su impianti di proprietà comunale o dati in godimento al Comune è soggetta al pagamento del canone di locazione. Infine tutte le iniziative pubblicitarie, diverse da quelle assoggettate al diritto sulle pubbliche affissioni, sono soggette al canone sulla pubblicità e sottoposte a regime autorizzativo; sia il diritto che il canone, parametrati in funzione della superficie espositiva, sono stabiliti con deliberazione di Giunta Comunale. Con riferimento alla superficie espositiva, il Regolamento comunale specifica i criteri cui dovrà uniformarsi il redigendo Piano regolatore degli impianti e dei mezzi pubblicitari. Tra questi si evidenzia la suddivisione del territorio romano in aree omogenee (città storica, città consolidata, città da ristrutturare, città della trasformazione e territorio non urbanizzato). Per ciascuna area omogenea sono stati stabiliti degli indici di affollamento (calcolati dal rapporto tra lo sviluppo lineare totale degli impianti e lo sviluppo lineare della strada), ripartiti in funzione delle tipologie di strade che insistono sul territorio e che determineranno, pertanto, i metri quadrati che sarà possibile autorizzare in ciascuna via o piazza.

Dal punto di vista organizzativo, il servizio affissioni e pubblicità è gestito dal Dipartimento Attività Economiche e Produttive – Formazione e Lavoro (ex Dip. VIII). A partire dal 2007 la Giunta Comunale ha affidato a Roma Entrate s.p.a., società strumentale interamente controllata dal Comune, le attività di supporto nel settore delle affissioni e pubblicità, regolandole in base a Contratto di Servizio di durata annuale, valido fino al 31 dicembre 2010.

1.13 Le partecipazioni del Comune di Roma

Attualmente il Comune di Roma partecipa direttamente e indirettamente e con quote estremamente variabili al capitale di alcune società che, in virtù delle particolari attività svolte e pur operando in assenza di specifico Contratto di Servizio, erogano anche servizi pubblici e giustificano dunque l'attenzione dell'Agenzia.

Il mantenimento delle partecipazioni in tali società è vincolato al rispetto dei requisiti che sottraggono dagli obblighi di cui all'art. 3, commi 27-30 della legge finanziaria 2008. L'assunzione di nuove partecipazioni, ed anche il mantenimento delle attuali, devono essere autorizzate dall'organo competente con provvedimento motivato in ordine alla sussistenza dei presupposti di legge ed è previsto un termine di trentasei mesi (31 dicembre 2010) entro il quale le amministrazioni sono tenute a cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica[82].

[82] In sintesi la legge evidenzia due tipologie di società partecipate espressamente consentite: società che svolgono attività strettamente necessarie alle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e società che producono servizi di interesse generale, richiedendo quindi che vengano preventivamente definiti i concetti di "finalità istituzionali" e "servizi di interesse generale" al fine di determinare l'ammissibilità o meno delle partecipazioni.

Nel caso di Roma, il Comune, cui compete l'adozione della delibera di autorizzazione, dovrà verificare quali finalità intenda perseguire con ogni specifico strumento societario e se queste siano da considerarsi fra i compiti di sua competenza, assicurandosi inoltre che lo strumento partecipativo produca servizi di interesse generale o che, alternativamente, sia necessario e conveniente al perseguimento delle finalità istituzionali, anche alla luce del proprio statuto, dello statuto della società oggetto di analisi e delle linee programmatiche di mandato.

Il Comune dovrà provvedere a una ricognizione delle partecipazioni maggioritarie, minoritarie, dirette o indirette e delle società a qualunque titolo possedute e successivamente redigere un eventuale programma di dismissione.

Si ricorda tuttavia che in seguito all'emanazione della legge 18 giugno 2009, n. 69, le amministrazioni pubbliche possono continuare a detenere, indirettamente, anche attraverso la creazione di holding, partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il conseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Come abbiamo anticipato, le attività svolte dalle società di seguito elencate non sono regolate da specifici Contratti di Servizio; gli obiettivi di servizio pubblico sono pertanto spesso enunciati nelle sole finalità istituzionali sancite dallo Statuto e nelle politiche di governo adottate dai loro stessi amministratori. Tale assetto di *governance* comporta evidentemente una grande difficoltà nell'adozione di sistemi di misurazione e valutazione della qualità del servizio rispetto alle finalità istituzionali del Comune.

1.13.1 Aeroporti di Roma s.p.a.

La legge 10 novembre 1973, n. 755, e successive modificazioni, ha istituito la gestione unitaria del sistema aeroportuale della capitale relativa agli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino. La medesima legge ha poi stabilito che la gestione venisse concessa ad una società con capitale sottoscritto, direttamente o indirettamente, dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI); a tal fine l'IRI costituì a Roma il 12 febbraio 1974 la società "Aeroporti di Roma". Nel luglio 1997 viene avviata la privatizzazione di Aeroporti di Roma s.p.a. (di seguito, ADR) collocando sul mercato il 45% del capitale sociale attraverso un'offerta sia pubblica che privata, rivolta ad investitori istituzionali italiani ed esteri. In un secondo momento, il DPCM del 25 febbraio 1999 ha stabilito le modalità di privatizzazione del capitale sociale e ha previsto *"l'opportunità di consentire la partecipazione al capitale sociale di ADR agli enti territoriali sui quali più direttamente incide l'infrastruttura aeroportuale, in termini di connessione con le altre infrastrutture e con la rete dei servizi accessori all'aeroporto, al fine di assicurarne il necessario collegamento con la realtà socioeconomica e di favorirne il coordinato ed integrato sviluppo"*; inoltre stabiliva l'offerta in via preventiva alla Regione Lazio, alla Provincia e al Comune di Roma, di una partecipazione minoritaria al capitale sociale, nel limite complessivo del 3%.

Allo stato attuale, la partecipazione del Comune di Roma al capitale sociale di ADR è pari a 1,327%. A fronte di tale partecipazione, il Comune di Roma nomina, congiuntamente alla Regione Lazio e alla Provincia di Roma, uno dei componenti del consiglio di amministrazione della ADR.

Attualmente ADR è una società soggetta a direzione e coordinamento di Gemina s.p.a., che ne detiene il 95,8% del capitale sociale; inoltre ADR ha partecipazioni in società controllate (ADR Advertising, ADR Assistance, ADR Engineering, ADR Sviluppo e ADR Tel) ed è azionista delle società di gestione degli aeroporti di Lamezia Terme e Genova.

La ADR opera in un settore altamente regolato sia a livello nazionale che internazionale, gestendo il sistema aeroportuale romano in regime di concessione in base alla convenzione del 26 giugno 1974, n. 2820, siglata con il Ministero dei Trasporti, e con scadenza il 30 giugno 2044 (a seguito delle disposizioni stabilite dal D.L. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modifiche nella legge 8 agosto 1992, n. 359, art. 14, comma 3). ADR è altresì concessionaria dello Stato per la realizzazione delle opere di ampliamento e ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali dell'aeroporto di Fiumicino, ai sensi della L. 449/85[83].

Rientrano, quindi, tra le attività svolte da ADR, la gestione degli scali di Fiumicino e Ciampino, la progettazione e la costruzione di infrastrutture, le opere di ammodernamento, manutenzione, completamento e ampliamento del sistema aeroportuale e la gestione di servizi aeroportuali, anche mediante appalti o subconcessioni.

Le convenzioni pongono a carico del gestore una serie di obblighi e stabiliscono precise ipotesi di de-

[83] Come da: convenzione 23 ottobre 1986, n. 3997, approvata con Decreto Ministeriale 28 ottobre 1986; atto aggiuntivo 24 novembre 1989, n. 4196, di cui al Decreto Ministeriale 17 aprile 1990, e secondo atto aggiuntivo del 23 dicembre 2002, approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Enac con Delibera 3 luglio 2002, n. 23.

cadenza, disciplinando una molteplicità di aspetti sia gestionali, sia relativi alle procedure e alle modalità di realizzazione delle opere di costruzione dei nuovi complessi aeronautici.

Nel 2010, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti ha approvato la relazione sulle risultanze dell'indagine concernente la "Gestione economica dei beni demaniali: gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa"; la relazione, diretta ad analizzare l'utilizzo e la gestione in senso economico di beni demaniali costituiti dalle strutture aeroportuali di Roma Fiumicino e di Milano Malpensa, ha approfondito diversi aspetti riguardanti le forme di affidamento delle concessioni, il demanio ed i relativi canoni e proventi, gli investimenti infrastrutturali ed i rapporti intercorrenti tra le varie amministrazioni operanti in materia.

La ADR, sulla base del documento metodologico emanato da ENAC sulla "Qualità dei servizi nel trasporto aereo", svolge attività di monitoraggio delle attività aeroportuali tramite la rilevazione del livello di qualità erogata e percepita. Nel 2009, la società ha effettuato circa 900.000 controlli oggettivi e somministrato circa 18.000 questionari ai passeggeri.

1.13.2 Alta Roma s.c.p.a.

L'interesse pubblico al sostegno del settore della moda e alla promozione dell'immagine di Roma nel circuito internazionale, si inquadra nel più ampio contesto delle politiche di promozione dei servizi per lo sviluppo economico.

Alta Roma s.c.p.a. è una società a totale partecipazione pubblica di una pluralità di enti locali e altri soggetti pubblici. La società è partecipata dal Comune di Roma nella misura del 18,6 % per il tramite di Risorse RpR s.p.a (di seguito, RpR) di cui detiene l'intero capitale sociale.

La società ha scopo consortile e ha per oggetto la promozione dell'alta moda italiana e della moda di Roma e del Lazio, quale primaria risorsa economica e culturale del territorio, al fine di favorire lo sviluppo del settore e di tutte le attività connesse.
Tali obiettivi sono perseguiti principalmente attraverso l'organizzazione delle due edizioni di AltaRomAltaModa collocate, coerentemente con la calendarizzazione delle fiere e delle presentazioni di moda, nei mesi di gennaio e luglio di ogni anno.

Negli ultimi anni, gli investimenti sono stati diretti a riqualificare l'immagine della società nel comparto della moda e hanno permesso di accrescere sia gli introiti derivanti da sponsorizzazioni, sia l'attenzione e l'interesse dei media e degli operatori specializzati.

Le entrate della società sono essenzialmente costituite dai contributi consortili dei soci (89%) e solo per il restante 11% da ricavi pubblicitari (7%) o altre prestazioni (4%); i maggiori costi si identificano invece con quelli sostenuti proprio in occasione dei due eventi annuali.

Nel 2009 è stato interamente sottoscritto e versato un aumento di capitale sociale per 200.000 euro da parte del nuovo socio Provincia di Roma. Dopo anni di perdite, avendo chiuso in utile il bilancio 2009, la società auspica un aumento dell'importo annuale delle quote contributive da parte dei soci a sostegno delle iniziative future.

1.13.3 Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a.

Il D.M. 31 dicembre 1983 individua i "mercati e fiere attrezzate" tra le categorie dei servizi pubblici locali a domanda individuale. I mercati, siano essi all'ingrosso o rionali, hanno infatti un'importanza primaria nel garantire l'approvvigionamento di prodotti agroalimentari alle città e rappresentano una struttura di supporto all'attività di commercializzazione degli intermediari.

Diverse sono le ragioni che giustificano l'intervento pubblico nella materia: la tutela dei consumatori sotto il profilo igienico-sanitario e della qualità dei prodotti, il miglioramento del sistema distributivo e la riduzione degli spostamenti motorizzati, lo sviluppo dei rapporti diretti tra produzione e distribuzione, la promozione dell'associazionismo fra gli operatori economici e l'abbattimento dei costi.

Nel 1988, il Consiglio Comunale di Roma ha autorizzato[84] la partecipazione del Comune di Roma al Centro Agroalimentare Roma s.c.p.a. (di seguito, C.A.R.), costituita ai sensi dell'art. 11, comma 16, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, per la realizzazione del mercato agroalimentare all'ingrosso che costituisce, ad oggi, il mercato di riferimento per l'area romana.
C.A.R. è titolare del complesso immobiliare sito in Guidonia Montecelio ed è incaricata dello sviluppo delle sue strutture e delle sue politiche di internazionalizzazione, mentre i compiti di gestione sono stati affidati a Cargest s.r.l., società interamente partecipata da C.A.R.

La proprietà di C.A.R. è essenzialmente in mano ai soci pubblici, ma la compagine azionaria comprende

[84] Con deliberazione del 12 settembre 1988, n. 160.

numerose piccole partecipazioni di soggetti privati; in particolare, il capitale sociale di C.A.R. è detenuto per il 34,05% dalla Camera di Commercio di Roma (per il tramite di Holding Camera s.r.l), per il 31,04% dal Comune di Roma, per il 19,9% dalla Regione Lazio, per il 3,08% dalla Provincia di Roma, per l'8,36% da banche e per il 3,48% da altri soci privati tra cui Acea, che nel 2009 ha comunicato la volontà di avvalersi del diritto di recesso dalla società.

Finora, i maggiori investimenti del C.A.R. sono stati finanziati da fondi regionali; in futuro, tra le principali iniziative, si segnalano la realizzazione di un nuovo Centro Carni (a seguito della decisione di conferimento ad AMA della struttura del vecchio Centro Carni di Tor Sapienza, con delocalizzazione delle attività ivi svolte presso il centro di Guidonia Montecelio[85]), lo sfruttamento economico delle aree di espansione (rappresentate da spazi da concedere per la realizzazione di servizi logistici e connessi alla grande distribuzione organizzata), la creazione di un impianto fotovoltaico annesso al centro agroalimentare e la costante attività istituzionale di internazionalizzazione volta a sviluppare traffici, volumi e fatturati aggiuntivi a vantaggio delle economie locali.

1.13.4 Centro Ingrosso Fiori s.p.a.

Tra i servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale, il mercato floricolo costituisce un servizio pubblico locale finalizzato alla distribuzione all'ingrosso e, in casi particolari, al dettaglio, dei fiori recisi, fronde, foglie e frutti ornamentali, freschi o lavorati, nonché delle piante ornamentali, bulbi, sementi ed altri prodotti florovivaistici.

L'intervento pubblico in tale ambito ha lo scopo di rispondere alle richieste della collettività locale e degli operatori economici del settore florovivaistico, ed è volto a migliorare la qualità di servizi e infrastrutture e a razionalizzare l'impiego delle risorse, oltre che a garantire la vigilanza sull'applicazione delle norme di commercializzazione e la formazione trasparente dei prezzi.

Per la gestione del mercato, nel maggio 2002, è stata costituita la società Centro Ingrosso Fiori s.p.a. (di seguito, CIF), con la partecipazione azionaria del Comune di Roma, che reputò il comparto florovivaistico uno dei settori strategici per il sostegno allo sviluppo dell'economia romana.

Alla data del 20 maggio 2010, il capitale sociale appartiene per l'80% alla CCIAA della Provincia di Roma e per il restante 20% al Comune di Roma; non sono però ancora note le quote di partecipazione a seguito della mancata sottoscrizione dell'aumento di capitale da parte del Comune di Roma. Ad oggi la società è amministrata da un amministratore unico.

Al CIF è stato dato l'incarico di progettare e realizzare il nuovo mercato dei fiori di Roma; tuttavia, la mancata localizzazione della struttura non ha consentito all'azienda di iniziare adeguatamente un'attività operativa. Attualmente il mercato è localizzato in uno spazio commerciale nel quartiere Trionfale, ormai da anni insufficiente ad assicurare servizi moderni agli operatori.

I canoni per la concessione dei posteggi e per servizi a carico degli operatori (banchi, box, magazzini) sono approvate annualmente dal Consiglio Comunale (da ultimo con DCC 68/2010).

1.13.5 EUR s.p.a.

L'ente autonomo EUR (Esposizione Universale Romana) nasce nel 1936 per promuovere ed organizzare l'esposizione universale, sulla scia di quelle di Parigi e New York.

L'ente fu trasformato in società per azioni a totale partecipazione pubblica con il D.Lgs. 304/1999, attuativo della legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha anche previsto l'attribuzione del capitale sociale per il 90% al Ministero del Tesoro e per il restante 10% al Comune di Roma.

Il capitale sociale di EUR s.p.a. (di seguito, EUR) è costituito quasi esclusivamente da conferimenti in natura rappresentati dal complesso dell'ex Ente EUR che comprendeva immobili di interesse storico non ammortizzabili (Palazzo della Civiltà del Lavoro, Palazzo dei Congressi, Palazzo dell'Arte Antica, ecc.), fabbricati ammortizzabili (Palazzo dell'Urbanistica, Palazzo dello Sport, ex Velodromo, ecc.), terreni e parchi del quartiere.

Attualmente il presidente, l'amministratore delegato e i tre amministratori della società sono stati nominati sulla base di una lista comune tra Ministero dell'Economia e delle Finanze e Comune di Roma.

L'EUR ha come scopo la valorizzazione del patrimonio immobiliare del quartiere Eur e la creazione di valore attraverso la gestione delle superfici in locazione e lo sviluppo dei servizi connessi. Nel 2004, EUR ha poi adottato un nuovo statuto che ne ha ampliato l'oggetto sociale. La società può ora proporre il proprio modello di riqualificazione e valorizzazione delle aree, nonché la vendita dei servizi connessi, anche in altre parti della città di Roma. Sempre nello stesso anno,

[85] Da ultima, DCC 81/2010.

l'EUR e il Comune di Roma hanno sottoscritto un apposito protocollo d'intesa per la modernizzazione e la valorizzazione del quartiere Eur.

La società è anche impegnata nella realizzazione dello sviluppo del nuovo centro congressi e nella riqualificazione del complesso immobiliare dell'"ex velodromo olimpico"; a tal fine EUR possiede sia il 100% della Eur Congressi s.r.l., sia il 49% della Acquadrome s.r.l. che ha come obiettivo la riqualificazione dell'ex velodromo. Inoltre, è socio al 33% di Marco Polo s.p.a., insieme ad Ama (34%) e Acea (33%); la società opera nel settore del *facility management,* fornendo direttamente servizi alle aziende.

Nel 2010 è stata poi costituita la società EUR Tel s.r.l., interamente controllata da EUR ed operante nel campo delle telecomunicazioni e EUR POWER s.r.l., partecipata a maggioranza, per la fornitura di energia elettrica e termica (caldo/freddo) ad utenze civili e industriali.

Per quanto riguarda alcune altre recenti iniziative che hanno avuto spazio sulla stampa quotidiana, meritano menzione la questione del lunapark meglio conosciuto come Luneur (i cui terreni sono di proprietà di EUR) e della costruzione dell'acquario di Roma.

I lavori di ristrutturazione del Luneur, chiuso da due anni e in merito al quale è sorto un contenzioso tra EUR e vecchi gestori, dovrebbero iniziare entro la fine del 2010. In proposito, l'EUR, nell'intento di salvaguardare l'interesse pubblico, ha siglato un protocollo d'intesa con le organizzazioni sindacali per garantire l'occupazione delle persone dipendenti dagli operatori economici del parco del Luneur. Attraverso questo protocollo, il cui impegno economico è a totale carico di EUR, sarà possibile occupare gli stessi operatori in attività di gestione e cura del patrimonio verde di EUR.

L'altra iniziativa riguarda l'acquario di Roma, Museo Multimediale del Mediterraneo "Mare Nostrum", che si propone di far conoscere al pubblico le peculiarità del Mar Mediterraneo. Il progetto è stato iniziato nel 2008 e dovrebbe essere completato entro il 2011. Marenostrum s.r.l è la società a cui è stata affidata la realizzazione del progetto.

Secondo notizie di stampa, l'acquario sarà un polo didattico e di ricerca ed avrà una superficie pari a 7.000 mq. La struttura, completamente interrata nella zona del parco centrale del lago dell'Eur, si articolerà su due livelli: uno per l'accoglienza dei visitatori, l'altro per le sale didattiche provviste di monitor tridimensionali e interattivi per lo stato di salute degli animali.

Il costo di realizzazione, tutto a carico di privati, è sostenuto per il 50% dalle aziende che partecipano alla Marenostrum e per il resto finanziato dalle banche. La Marenostrum avrebbe ottenuto dalla Regione Lazio e dal Comune di Roma la concessione di gestione per 99 anni del parcheggio interrato e di 30 anni per la gestione dell'acquario.

1.13.6 Investimenti s.p.a. (ex Fiera di Roma)

La gestione dei servizi fieristici, espositivi e congressuali da parte degli enti locali rientra tra le attività di supporto allo sviluppo economico (oltre ad essere elencata tra i servizi pubblici a domanda individuale nel D.M. 31 dicembre 1983) ed è essenzialmente finalizzata a migliorare e potenziare l'organizzazione e la gestione delle manifestazioni espositive e di tutte le attività connesse.

Per gestire la fiera campionaria a Roma, all'inizio degli anni cinquanta, venne costituito l'Ente Fiera, con la partecipazione del Comune, della Provincia, della Camera di Commercio di Roma e delle associazioni imprenditoriali. In seguito, l'ente passò sotto il controllo della Regione Lazio e sempre una legge regionale (L.R. 56/1995) stabilì la soppressione dell'Ente Fiera e, *"al fine di attuare il miglioramento e il potenziamento delle attività di organizzazione e di gestione delle manifestazioni espositive e dei relativi servizi"*, la costituzione di una società per azioni a prevalentemente partecipazione pubblica; nel 1998 il Comune di Roma, la Regione Lazio e la Camera di Commercio di Roma costituirono quindi la Fiera di Roma s.p.a. (oggi Investimenti s.p.a.).

In particolare, la partecipazione del Comune di Roma era finalizzata alla valorizzazione della produzione industriale, artigianale, agricola e dei servizi del Lazio e, pertanto, alla promozione, organizzazione e gestione, in Italia e all'estero, di manifestazioni fieristiche, mostre, esposizioni, conferenze, attività congressuali.
Attualmente il capitale sociale è suddiviso tra diversi soci: Camera di Commercio di Roma (47,4%), Comune di Roma (27,6%), Regione Lazio (12,4%), Sviluppo Lazio (12,4%) e, in misura inferiore allo 0,1%, Provincia di Roma, Azienda di Promozione Turistica, Unione Industriale di Roma e Unione Agricoltori di Roma.

Investimenti, società capogruppo, ha mantenuto la proprietà delle attività e delle strutture mentre l'attività fieristica e congressuale viene sviluppata dalla controllata Fiera di Roma s.r.l., direttamente o attraverso apposite società di scopo. Le principali attività consistono nella realizzazione, organizzazione e gestione del sistema fieristico-espositivo, congressuale e dei servizi di commercializzazione, sia a livello locale che nazionale ed internazionale, nonché nell'organizzazione diretta o indiretta di manifestazioni fieristiche e nella concessione di spazi e servizi a società ed enti.

Complessivamente Investimenti, per il tramite di Fiera di Roma, gestisce una superficie lorda di 390 mila metri quadri, di cui 30 mila di verde pubblico e 150 mila tra aree espositive coperte e centri direzionali, per 70 mila metri quadri di area espositiva netta. Inoltre, il gruppo è ancora proprietario del vecchio quartiere fieristico all'Eur.

A fine 2009, per sostenere l'attività futura e ridurre il peso dei finanziamenti da terzi, l'assemblea dei soci ha deliberato un aumento di capitale di oltre 104 milioni di euro; la Camera di Commercio ha già esercitato l'opzione relativa alla sua quota mentre il Comune di Roma ha manifestato il proprio interesse a contribuire all'aumento tramite conferimento a titolo di apporto dei parcheggi antistanti il polo fieristico.

Inoltre, è in corso la ricerca di un partner strategico per Fiera di Roma; in merito alla ricerca, è stato pubblicato l'invito ad una manifestazione d'interesse rivolto ai potenziali soggetti interessati a partecipare al capitale di Fiera di Roma. Secondo quando indicato nella relazione sulla gestione di Investimenti al 31 dicembre 2009, sono cinque le cordate di investitori in corso di valutazione.