
2. Il quadro normativo, regolatorio e di governance

Anche in questo ultimo anno, i diversi provvedimenti legislativi intervenuti non hanno ancora inciso in maniera organica sulla razionalizzazione ed efficientamento delle società partecipate dagli enti locali.

Al fine di fornire un quadro riassuntivo della materia, viene ripercorsa in questo capitolo l'evoluzione del quadro nazionale e le altre principali novità normative che, anche in maniera indiretta, hanno impattato sulla regolazione e governance degli enti locali [Par. 2.1], rimandando l'assetto normativo speciale ai rispettivi

capitoli (dal 5 all'11) che riguardano i settori tematici. A seguire sono presentati gli interventi adottati dall'Amministrazione Capitolina sulle società partecipate in esito al nuovo assetto istituzionale di Roma Capitale [Par. 2.2].

Il capitolo si chiude con un quadro aggiornato dei contratti di servizio e affidamenti tra Roma Capitale e società, enti, organismi partecipati riguardanti i servizi pubblici locali, sia i servizi strumentali all'Amministrazione che comportano attività di contatto diretto con i cittadini/utenti [Par. 2.3].

2.1 Evoluzione del quadro nazionale

Il settore dei servizi pubblici locali, e specificatamente quello riferibile ai servizi a "rilevanza economica", è stato oggetto nell'ultimo decennio di un'intensa quanto spesso confusa (e talvolta anche contraddittoria) attività normativa.

A seguito della pronuncia di incostituzionalità dell'art. 4 del DL 138/2011, le amministrazioni possono comunque adempiere alle funzioni di interesse pubblico delle quali sono istituzionalmente attributarie, nel rispetto delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (recentemente sostituite dalle Direttive 2014/24/UE – appalti pubblici – e 2014/25/UE – appalti settori acqua, energia e trasporti) e degli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, ovvero nel rispetto dei principi di pubblicità, concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e di trasparenza in caso di concessioni, come stabilito dalla Direttiva 2014/23/UE.

In sostanza, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono ora essere gestiti indifferentemente mediante il mercato (ossia individuando all'esito di

una gara ad evidenza pubblica il soggetto affidatario) ovvero attraverso il c.d. partenariato pubblico – privato (ossia per mezzo di una società mista e quindi con "gara a doppio oggetto" per la scelta del socio e poi per la gestione del servizio), ovvero attraverso l'affidamento diretto, in house, senza previa gara, ad un soggetto che solo formalmente è diverso dall'ente, ma che ne costituisce sostanzialmente un diretto strumento operativo. La scelta dell'affidamento diretto, sempre che ne ricorrano tutti i requisiti (totale partecipazione pubblica, controllo analogo, parte più importante dell'attività con i controllanti), deve però sempre essere adeguatamente motivata circa le ragioni di fatto e di convenienza che la giustificano¹.

La Relazione 2014 della Corte dei Conti sugli organismi partecipati dagli enti locali² ha contato 7.472 organismi partecipati dai Comuni. Solo il 20,81% degli enti (1.684 su 8.092, corrispondenti al 9,44% della popolazione nazionale) non è in possesso di partecipazioni in società/organismi. Il quadro di sin-

¹ Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza 10/9/2014, n. 4599).

² Corte dei Conti, deliberazione n. 15/SEZAUT/2014 FRG del 6 giugno 2014.

tesi rappresentato nell'indagine svolta dalla Sezione delle Autonomie, che si è avvalsa anche dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali, ha esaminato i dati di bilancio ponendoli in relazione con i flussi finanziari erogati dai soggetti pubblici partecipanti/controllanti.

L'indagine della Corte dei Conti ha distinto tra organismi operanti nei servizi pubblici locali e organismi strumentali: i primi sono solo il 33,86% del totale e rappresentano il 69,15% del valore della produzione; i secondi sono il 66,14% del totale e rientrano nelle diversificate attività definite come "strumentali" agli enti pubblici.

Nei 1.521 organismi a totale partecipazione pubblica, con uno o più soci, emerge la netta prevalenza degli affidamenti in house.

I giudici contabili hanno anche analizzato la natura e la consistenza dei contratti di servizio, quale strumento privilegiato con il quale gli enti affidanti esercitano il potere di vigilanza e di controllo sugli organismi partecipati/controllati. Rispetto all'ammontare dei corrispettivi, la Corte ha analizzato tra le erogazioni degli enti proprietari nei confronti degli organismi partecipati anche i trasferimenti (in conto esercizio, straordinari e in conto capitale), gli oneri per copertura delle perdite (mediante spesa corrente o aumenti di capitale, anche per ricapitalizzazioni), nonché gli aumenti/acquisizioni di capitale per cause diverse dal ripiano delle perdite.

Anche in questo ultimo anno ci sono stati diversi provvedimenti legislativi che hanno inciso in maniera non organica sulla razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali; le ultime misure, inizialmente previste nel testo originario del decreto 'sblocca - Italia', sono state stralciate dal governo per poter affrontare l'intera materia con un provvedimento generale, complessivo, nella prossima legge di stabilità.

Le misure previste dal nuovo Commissario per la revisione della spesa di cui al DL 69/2013 - presentate lo scorso agosto in un piano dettagliato al governo - invitano a intervenire non solo sul numero delle società, ma anche sui numeri dei Cda e sugli stipendi dei manager, prestando invece massima cura alla gestione degli eventuali esuberi attraverso "un percorso non traumatico": per esempio ricorrendo alla Cig in deroga o ai nuovi contratti di "ricollocazione", attualmente in via di sperimentazione. L'attenzione del Commissario si è concentrata soprattutto sulle società che non servono al "core business" dell'amministrazione pubblica, identificata da una lista in dodici capitoli che comprende servizi come acqua, elettricità, trasporti locali, rifiuti o manutenzione delle strade.

Nell'attesa quindi di una razionalizzazione complessiva della materia, nei successivi paragrafi si ripercorrerà cronologicamente e sinteticamente l'evoluzione giurisprudenziale e normativa in tema di servizi pubblici locali e società partecipate dagli enti locali, dalla Relazione annuale 2013 alla data di chiusura redazionale del presente capitolo.

2.1.1 Nuovi limiti per la PA e le società pubbliche (DL 101/2013)

In sede di conversione del DL 101/2013 "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni" (modificato con L. 125/2013), sono stati introdotti nuovi e ulteriori vincoli riguardanti la razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società partecipate (Capo I).

Oltre a ridurre ulteriormente la spesa per auto di servizio, per studi e incarichi di consulenza (art. 1) e a modificare alcune disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale (art. 2), vengono affrontati alcuni aspetti contrattuali e retributivi della dirigenza pubblica e la possibilità di rinegoziare al ribasso i contratti di servizio con le partecipate.

Per quanto riguarda il trattamento economico e la posizione lavorativa dei dirigenti delle società pubbliche controllate, in via diretta o indiretta, dalla PA (ad esclusione delle quotate e loro controllate), è stato stabilito che queste non possano inserire, in assenza di preventiva autorizzazione degli enti soci, clausole contrattuali che al momento della cessazione del rapporto prevedano per i dirigenti benefici economici superiori a quelli derivanti ordinariamente dal contratto collettivo di lavoro applicato, pena la nullità delle relative clausole (art. 3, c. 7).

Viene inoltre disciplinato il rapporto di lavoro per i dirigenti di società pubbliche che risultino già titolari di trattamento pensionistico di vecchiaia ovvero di anzianità: nel caso in cui la società sia in perdita nell'ultimo esercizio, il rapporto di lavoro cessa improrogabilmente al 31 dicembre 2013 (con divieto di coprire, mediante nuove assunzioni, le posizioni rese disponibili), mentre se la società registra un utile di esercizio, il trattamento medesimo è sospeso per tutta la durata dell'incarico dirigenziale (art. 3, c. 7 ter).

Riguardo i contratti di servizio con le società partecipate (sempre ad esclusione delle quotate), viene prevista la possibilità della loro revisione con diminuzione del corrispettivo, con conseguente riduzione degli oneri contrattuali a carico della pubblica

amministrazione. In tale ipotesi le società e gli enti controllati procedono, entro i successivi novanta giorni, alla rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività contrattualmente affidata, intervenendo sui costi del salario accessorio (art. 3 bis).

2.1.2 Legge di stabilità 2014 e società partecipate (L. 147/2013)

Il secondo decreto-legge sulla "Spending Review" (cfr. Relazione annuale 2013, Par. 2.2.3) aveva introdotto delle regole stringenti circa la possibilità per gli enti locali di mantenere la propria partecipazione nelle società pubbliche partecipate al 100%, che ricavano dal proprio ente di riferimento almeno il 90% dei ricavi per servizi strumentali, disciplinando le modalità di richiesta di parere in deroga per il mantenimento di dette società. La norma infatti escludeva dalla sua applicazione i casi nei quali, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non fosse possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)", oltre a prevedere all'art. 1 comma 561 e 562 l'abolizione di tali obblighi, introduce una serie di nuove disposizioni riguardanti soggetti quali le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate (escluse le quotate) dalle pubbliche amministrazioni locali. In particolare (comma da 551 a 555):

- l'amministrazione locale dovrà accantonare in un fondo speciale vincolato (a partire dal 2015 e secondo determinate modalità transitorie nel triennio 2015-2017) l'eventuale risultato economico o saldo finanziario negativo dei soggetti non ancora ripianato, in misura proporzionale alla partecipazione detenuta;
- se la partecipazione è di maggioranza (diretta o indiretta), i soggetti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, individuando per i servizi pubblici locali i parametri standard dei costi e dei rendimenti della banca dati delle Amministrazioni pubbliche, e i prezzi di mercato per le società strumentali;
- responsabilità per gli organi di amministrazione dei soggetti partecipati a maggioranza (diretta o indiretta) e il cui valore della produzione è costituito almeno dal 80% da affidamenti diretti, che conseguono un risultato economico complessivamente negativo nel triennio (riduzione del compenso del

30%) o negativo per due anni consecutivi (revocherà per giusta causa). Se tali soggetti non erogano servizi pubblici locali e conseguono un risultato negativo per quattro esercizi sui cinque precedenti, vengono posti in liquidazione.

- gestione dei Spl secondo criteri di economicità e di efficienza, con individuazione dei parametri standard dei costi e dei rendimenti costruiti nell'ambito della banca dati delle PA.

Ai successivi comma da 556 a 560 vengono poi modificate, per determinati soggetti giuridici riconducibili alla pubblica amministrazione, alcune norme riguardanti:

- le cause di divieto di partecipazione ad alcuna procedura per l'affidamento di servizi (D.Lgs. 422/1997);
- il divieto o limitazioni alle assunzioni di personale, e disposizioni sul contenimento delle retribuzioni (DL 112/2008);
- vincoli assunzionali e contenimento delle politiche retributive (DL 138/2011);
- deposito dei bilanci di aziende speciali e istituzioni presso il registro delle imprese o la camera di commercio (L. 267/2000).

Infine dal comma 563 al 569 si affronta, per taluni soggetti riconducibili alla pubblica amministrazione, il tema della mobilità del personale, di riallocazione, riorganizzazione e di gestione delle eccedenze. Di interesse per i Spl anche art. 1 comma 84, che fissa al 31 marzo 2014 la definizione dal parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale (che terranno conto dei fattori di contesto, con particolare riferimento alle aree metropolitane), nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi.

2.1.3 Nuove scadenze nel Milleproroghe per i servizi pubblici locali (DL 150/2013)

Il Decreto "Milleproroghe" (DL 150/2013, convertito in L. 15/2014), all'art. 13, interviene sulla normativa generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento ai casi contemplati dall'art. 34, comma 21 del DL 179/2012 (gestioni non conformi alla normativa comunitaria, cfr. Relazione annuale 2013, Par. 2.2.4), prevedendo, a determinate condizioni, la proroga della scadenza del termine al 31 dicembre 2014, con obbligo di provvedere a regolarizzare la nuova gestione o indire la gara entro il 30 giugno 2014, pena il commissariamento prefettizio.

La disposizione, peraltro, opera in deroga a quanto previsto dal medesimo comma 21 solo per gli affidamenti che debbono essere resi operanti dagli

enti di bacino o di ambito e non per quelli a dimensione municipale, per i quali, a parere di alcuni autori, sarebbe invece ancora vigente la decadenza automatica al 31 dicembre 2013.

2.1.4 Riforma delle Province e Città Metropolitane (L. 56/2014)

Con l'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" viene tra l'altro previsto, in attesa della riforma del titolo V della Costituzione, il ridisegno del ruolo delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane.

In particolare le Province, in quanto enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;
- g) la cura dello sviluppo strategico del territorio e delle relazioni istituzionali con gli altri enti confinanti.

Inoltre le Province, d'intesa con i Comuni, potranno altresì "esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive".

Altro punto essenziale è che le Province potranno assumere un ruolo centrale per la gestione unitaria di importanti "servizi di rilevanza economica" che sono impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale, che la legislazione statale e regionale dovrebbe ricondurre esplicitamente in capo ad esse.

Le Città metropolitane esercitano le funzioni fondamentali previste dalla legge per le Province, le funzioni derivanti dal processo di riordino, le funzioni fondamentali specifiche delle Città metropolitane (tra le quali spicca l'adozione di un "piano strategico triennale del territorio metropolitano" e "l'orga-

nizzazione dei servizi pubblici di interesse metropolitano") e le ulteriori funzioni attribuibili dallo Stato o dalle Regioni.

Lo statuto della città metropolitana di Roma Capitale, fatte salve le disposizioni riferite al comune di Roma Capitale di cui ai D.Lgs. 156/2010, 61/2012 e 51/2013, disciplina i rapporti tra la città metropolitana, il comune di Roma Capitale e gli altri comuni, garantendo il migliore assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti, presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

2.1.5 Verifica amministrativo-contabile del MEF – Ragioneria Generale dello Stato

A settembre 2013 il MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha disposto una visita ispettiva a Roma Capitale, avente ad oggetto i seguenti aspetti: spese di personale, analisi di bilancio, e rapporti finanziari tra ente e strutture controllate.

La relazione sulla verifica amministrativo-contabile, eseguita dal 4 ottobre 2013 al 15 gennaio 2014 e immediatamente prodotta il successivo 16 gennaio, ha evidenziato nelle sue conclusioni una serie rilevante di problematiche (in parte già evidenziate dalla Ragioneria dello Stato nel 2008), che, per gli aspetti strettamente riguardanti il Gruppo Roma Capitale, sono così sintetizzabili:

- scarso efficientamento delle società partecipate, con incremento della spesa a carico della collettività;
- affidamento di alcuni servizi in palese contrasto con il contesto normativo vigente e con modalità poco trasparenti;
- sistematica produzione di perdite molto considerevoli da parte di Atac s.p.a. e crescente costo a carico di Roma Capitale per i servizi forniti dalle società partecipate;
- scarsa propensione dal parte dell'ente nel dismettere le strutture da esso partecipate, con i conseguenti rischi anche in termini di effetti distortivi del mercato;
- rispetto degli obiettivi imposti dal Patto di stabilità con operazioni potenzialmente qualificabili come elusive.

2.1.6 Salva Roma/Ter (DL 16/2014)

La conversione in L. 68/2014, con modificazioni, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, non-

ché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche”, oltre a introdurre, tra le altre novità, due nuovi comma all’art. 1 della Legge di Stabilità 2014 (L. 147/2013) in materia di società partecipate e di mobilità del personale (art. 2), detta speciali disposizioni concernenti Roma Capitale (art. 16).

I nuovi comma 568-bis e ter dell’art. 1 della L. 147/2013 introducono, a determinate condizioni, alcuni benefici economici, fiscali e sul personale, in caso di scioglimento o alienazione di società controllate.

Le disposizioni che riguardano Roma Capitale impongono la redazione e trasmissione al Governo e al Parlamento di due rapporti (cfr. Par. 2.2.3), il primo che evidenzia le cause della formazione del disavanzo di bilancio di parte corrente negli anni precedenti, nonché l’entità e la natura della massa debitoria da trasferire alla gestione commissariale, il secondo contenente un piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio al cui interno sono indicate le misure per il contenimento dei costi e la valorizzazione degli attivi di Roma Capitale.

Le misure specifiche da adottare dovranno essere volte a:

- a) estendere i vincoli amministrativi, di bilancio, di acquisto di beni e servizi e di assunzioni di personale a tutte le società controllate;
- b) adottare misure volte a ricondurre i costi unitari della fornitura di servizi pubblici locali ai livelli standard dei grandi comuni italiani;
- c) operare una ricognizione dei fabbisogni di personale nelle società partecipate, prevedendo per quelle in perdita il necessario riequilibrio;
- d) adottare modelli innovativi per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale, di raccolta dei rifiuti e di spazzamento delle strade, anche ricorrendo alla liberalizzazione;
- e) procedere, ove necessario, alla dismissione o alla messa in liquidazione delle società partecipate che non risultino avere come fine sociale attività di servizio pubblico, nonché alla valorizzazione e dismissione di quote del patrimonio immobiliare del comune.

2.1.7 Decreto IRPEF e società partecipate degli enti locali (DL 66/2014)

Qualche mese dopo la legge di stabilità 2014, il legislatore con il DL 66/2014 (convertito in L. 89/2014) all’art. 23 è intervenuto nuovamente sul quadro di riferimento delle società partecipate degli enti locali, per gli aspetti legati alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa.

Il Commissario straordinario per la “Spending Review”, ferme le previsioni ed indicazioni contenute nell’art. 3, comma 29, della L. 244/2007 nonché nell’art. 1, comma 569, della L. 147/2013, è chiamato a predisporre entro il 31 luglio 2014 un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali, anche ai fini di una loro valorizzazione industriale.

Le iniziative che il Commissario straordinario dovrà assumere, si tradurranno quindi in misure:

- a) per la liquidazione o trasformazione per fusione o incorporazione degli organismi sopra indicati, in funzione delle dimensioni e degli ambiti ottimali per lo svolgimento delle rispettive attività;
- b) per l’efficientamento della loro gestione, anche attraverso la comparazione con altri operatori che operano a livello nazionale e internazionale;
- c) per la cessione di rami d’azienda o anche di personale ad altre società anche a capitale privato con il trasferimento di funzioni e attività di servizi.

Il 7 agosto 2014 il Commissario straordinario presenta quindi il suo “Programma di razionalizzazione delle partecipate locali”, le cui misure saranno rese operative e vincolanti con la legge di stabilità 2015. Il programma propone una strategia di riordino con l’obiettivo di ridurre il numero delle partecipate “da 8.000 a 1.000” nel giro di un triennio, di favorirne l’aggregazione e lo sfruttamento di economie di scala e, anche per questa via, di migliorarne l’efficienza, con benefici per la finanza pubblica (i possibili risparmi a regime sono stimati in almeno 2-3 miliardi) e per la qualità dei servizi offerti.

La strategia proposta è basata su quattro cardini:

- circoscrivere il campo di azione delle partecipate entro lo stretto perimetro dei compiti istituzionali dell’ente partecipante, rafforzando quanto previsto in proposito dalla legge finanziaria del 2008, evitando di produrre beni e servizi che il settore privato può offrire;
- introdurre vincoli diretti su varie forme di partecipazioni, limitando le partecipazioni indirette, “micro-partecipazioni”, le “scatole vuote”, partecipate in perdita prolungata, partecipate da piccoli comuni. Si propone anche l’eliminazione o il forte ridimensionamento degli affidamenti diretti, l’accelerazione del processo di chiusura delle partecipate già in liquidazione e norme più restrittive sulle fondazioni pubbliche;
- fare ampio ricorso alla trasparenza e alla pressione dell’opinione pubblica adeguatamente informata come strumento di controllo, anche attraverso la messa a disposizione al pubblico di indicatori di

efficienza e strumenti di *business intelligence*, seguendo il modello in via di completamento seguito per i fabbisogni e costi standard dei comuni;

- promuovere l'efficienza delle partecipate che rimarranno operative, attraverso l'uso diffuso dei costi standard e l'aggregazione tra partecipate che offrono servizi simili per sfruttare al meglio le economie di scala.

Infine, il programma comprende tre azioni che so-

no strumentali alla sua concreta realizzazione:

- incentivi alla razionalizzazione del settore anche attraverso un allentamento del patto di stabilità e incentivi finanziari alle ristrutturazioni;
- un percorso non traumatico per risolvere il problema degli esuberanti di personale;
- l'applicazione di sanzioni, con responsabilità personali per gli amministratori dell'ente controllante e di quelli della partecipata, in caso di inadempienza rispetto agli obblighi fissati dalla normativa.

2.2 Regolazione e governance di Roma Capitale

Le linee programmatiche del Sindaco per il mandato amministrativo 2013-2018, adottate dall'Assemblea Capitolina con deliberazione del 18 luglio 2013 n. 66, dedicano un intero paragrafo (Par. 6.3) al tema delle risorse economiche e finanziarie, con particolare riferimento agli aspetti di trasparenza, efficacia ed efficienza delle aziende del Gruppo Roma Capitale, avendo come mission la qualità dei servizi erogati e la soddisfazione dei cittadini.

In questa cornice, vengono di seguito brevemente illustrati i principali provvedimenti adottati dall'Amministrazione Capitolina in tema di regolazione e governance, che aggiornano il quadro normativo e regolamentare successivamente alla data di chiusura dell'ultima Relazione annuale 2013.

2.2.1 Comune di Roma Capitale e nuove funzioni amministrative

Al fine di dare attuazione al programma amministrativo, tenuto conto del nuovo assetto del Decentramento di Roma Capitale recepito nelle norme statutarie, la Giunta Capitolina ha dato avvio all'adeguamento organizzativo e funzionale della macrostruttura capitolina (DGCa 384/2013 e ss.mm.ii.) nelle more dell'attribuzione delle ulteriori funzioni amministrative previste e regolate dalle disposizioni attuative dell'articolo 24 della legge 5 marzo 2009, n. 42, in materia di Ordinamento di Roma Capitale.

A tal proposito, la Giunta regionale del Lazio, con deliberazione n. 77 del 21 febbraio 2014, ha adottato la proposta di legge regionale n. 138 del 25 febbraio 2014 per il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Roma Capitale e ai Comuni del Lazio".

Nella proposta vengono individuate una serie di funzioni nei sei ambiti oggetto di conferimento, di seguito sintetizzate per i soli aspetti che riguardano

anche indirettamente i servizi pubblici locali:

Beni storici, artistici, culturali e spettacolo

Conservazione, accesso e fruizione dei beni culturali, organizzazione di studi, ricerche, didattica e organizzazione di esposizioni e di mostre, scambi socio-culturali, diffusione della fruizione dello spettacolo dal vivo (LR 14/1999);

Turismo e sport

Valorizzazione territorio, informazione e accoglienza turistica (LR 13/2007);

Commercio e carburanti

Mercati all'ingrosso, centri merci, funzionamento dei mercati, commercio aree pubbliche (LR 14/1999 e 33/1999);

Urbanistica

Piano urbano parcheggi (L. 122/1989);

Demanio marittimo, lacuale e fluviale

Concessioni spiagge, classificazione stabilimenti balneari e aree demaniali (LR 53/1998 e 13/2007);

Ambiente

Aree naturali protette, inquinamento elettromagnetico e luminoso (LR 29/1997, 45/1998 e 14/1999).

2.2.2 Esercizio del controllo analogo nei confronti degli organismi partecipati (DGCa 396/2013)

Uno dei primi problemi che la nuova Giunta Capitolina si è trovata ad affrontare è stato quello relativo alla sua attività di direzione e coordinamento, unitamente alle attività di indirizzo e controllo amministrativo in qualità di socio e per assicurarne il controllo analogo, nei confronti delle società strumentali in house. Numerosi problemi interpretativi, in effetti, erano sorti in ordine alle rispettive funzioni delle strutture capitoline nella gestione dei rapporti, spesso a causa della commistione della doppia qualità di committente e di socio unico.

Il modello adottato con la DGCa 396/2013, che trova la sua prima applicazione nei rapporti tra Roma

Capitale e Roma Metropolitane s.p.a., prevede come atto di organizzazione funzionale interna uno schema di ripartizione delle competenze, finalizzato all'esercizio del controllo analogo, tra il Dipartimento Partecipazioni Gruppo Roma Capitale, la Ragioneria e il Dipartimento committente.

Per quanto riguarda invece i due primi provvedimenti proposti dalla Giunta Capitolina subito dopo il suo insediamento, in tema di nuovo profilo della governance delle partecipate (modifica degli statuti tipo delle società in house (cfr. Relazione annuale 2013, Par. 2.4.5); indirizzi per la nomina e designazione degli amministratori (cfr. Relazione annuale 2013, Par. 2.4.6)), l'Assemblea Capitolina non ha ancora iniziato il loro esame in Aula Giulio Cesare.

2.2.3 Piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di bilancio di Roma Capitale (DGCa 194/2014)

In ottemperanza a quanto previsto all'art. 16 del DL 16/2014, Roma Capitale ha predisposto e trasmesso ai competenti Organi il "piano triennale di riequilibrio finanziario", composto da: una prima parte nella quale si evidenziano le cause della formazione negli anni precedenti del disavanzo di bilancio di parte corrente attraverso un'analisi finanziario-contabile con la quale sono state individuate le effettive esigenze di spesa corrente, nonché le concrete disponibilità di risorse correnti; una seconda parte che declina le misure e le azioni che Roma Capitale dovrà adottare per assorbire il gap finanziario strutturale.

Nell'ambito delle società partecipate, si sostiene il mantenimento in essere solo in quei casi in cui si rinvergono i cosiddetti fallimenti di mercato; in particolare, per tutte le società che rientrano nell'attività di mercato, verrà ridimensionata la portata del ruolo strategico assegnato, evidenziandone le criticità connesse alla loro dismissione.

Per quanto riguarda invece le società strumentali del Comune, ne viene valutata la loro convenienza economica rispetto al modello dipartimentale, garantendone l'effettiva economicità di gestione attraverso l'adozione di provvedimenti volti ad assicurarne un costante monitoraggio delle linee di azione, anche attraverso apposite unità di controllo.

Alla data di chiusura della presente Relazione, il piano non risulta ancora approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2.2.4 Imposta Unica Comunale - IUC

Con la Deliberazione n. 47 del 29 luglio 2014 l'As-

semblea Capitolina ha approvato il Regolamento dell'Imposta Unica Comunale (IUC). La nuova imposta, introdotta nella Legge di Stabilità 2014, ingloba tasse e tributi dovuti in relazione alla casa (IMU), alla produzione di rifiuti (TaRi, disciplinata da apposito e separato Regolamento) e ai servizi comunali indivisibili (Tasi).

Questo ultimo tributo, per il quale Roma Capitale stima un gettito pari a 572 milioni di euro, è diretto alla copertura dei costi dei servizi pubblici indivisibili quali mobilità e trasporto (305 milioni di euro), servizi socio-assistenziali (196), servizi di manutenzione stradale, del verde pubblico e di illuminazione pubblica (47), servizi relativi allo sviluppo urbano (39), attività culturali, educative e manutenzioni del patrimonio artistico (21), servizi per il turismo e per lo sport (10), servizi di informazione (7) e infine pubblica sicurezza e vigilanza (3), per un totale di 627 milioni di euro.

Le aliquote IMU e Tasi per il 2014 sono state stabilite rispettivamente con DAC nn. 35 e 38/2014.

2.2.5 Indirizzi sul Gruppo Roma Capitale (DAC 51/2014)

Con la Deliberazione n. 51 del 31 luglio/1 agosto 2014 l'Assemblea Capitolina ha approvato il "Bilancio previsione annuale 2014, Bilancio pluriennale 2014-2016, Relazione previsionale e Programmatica (RPP), Piano degli investimenti 2014-2016".

Proprio nella RPP l'Assemblea Capitolina, valutata la necessità di riconsiderare, in base all'ordinamento giuridico vigente e nell'attuale fase congiunturale economico finanziaria, la sussistenza dei presupposti per il mantenimento delle proprie partecipazioni societarie al fine di pervenire alla razionalizzazione del complesso sistema di società di primo e secondo livello, enti e organismi, noto come "Gruppo Roma Capitale, ha stabilito di modificare l'assetto scaturente dalla DAC 77/2011 con la quale la precedente Amministrazione aveva autorizzato il mantenimento della partecipazione in praticamente tutte le società non quotate di Spl e di servizi strumentali.

I nuovi indirizzi forniti dall'Assemblea individuano ai fini della razionalizzazione del Gruppo Roma Capitale una serie di possibili azioni alternative da porre in atto, in ragione della diversa natura delle società, enti e organismi [Tav. 2.2.1]:

- a) scioglimento delle società non più considerate strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali di Roma Capitale;
- b) fusione di società aventi oggetto sociale integrabile;
- c) dismissione totale o parziale delle partecipazio-

Tav. 2.2.1 Indirizzi generali per la razionalizzazione del “Gruppo Roma Capitale”

Natura	n.	S	F	D	R	E/R
Partecipazione diretta						
Società in house e Aziende Speciali	12	X	X	X	-	-
Altre società non interamente partecipate ^a	8	-	-	X	-	-
Partecipazione indiretta (secondo livello)						
Società interamente partecipate da in house	3	X	X	-	-	-
Società non interamente partecipate dalle altre società	46	-	-	X	-	-
Altri enti e organismi						
Istituzioni	2	-	-	-	X	-
Fondazioni	18 ^b	-	-	-	-	X

Legenda: (S) scioglimento, (F) fusione, (D) dismissione, (R) reinternalizzazione, (E/R) estinzione/recesso.

(a) il Gruppo Roma Capitale non comprende le società quotate nei mercati regolamentati.

(b) dato ricavato dalla RPP 2013-2015 (DAC 88/2013)

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su DAC 51/2014 di Roma Capitale.

ni in società o la cessione di rami di azienda di enti aventi una vocazione commerciale;

d) reinternalizzazione delle attività per le Istituzioni;

e) estinzione (in caso di unico Fondatore) ovvero esercizio del diritto di recesso (se partecipe con altri Fondatori) nel caso di Fondazioni.

In tutti i casi dovranno essere individuati idonei strumenti di salvaguardia dell'occupazione.

In materia di contratti di servizio, si dovrà procede-

re ad una completa ricognizione dei rapporti in essere, al fine di razionalizzare gli stessi, ove possibile, in un unico atto negoziale in caso di più Dipartimenti committenti.

Con riferimento ai corrispettivi, dovrà inoltre provvedersi alla revisione con riduzione del prezzo individuando parametri standard dei costi (con riduzione degli oneri contrattuali per Roma Capitale), con conseguente rinegoziazione dei contratti aziendali relativi al personale impiegato nell'attività affidata.

2.3 Monitoraggio dei contratti di servizio

Nell'ambito delle funzioni “di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali” e “di assicurare la più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi” previste dalla deliberazione istitutiva (cfr. DCC 212/2007), l'Agenzia svolge sistematicamente, e rende disponibile sul proprio sito web, un'attività di aggiornamento della situazione contrattuale delle società, enti e organismi partecipati da Roma Capitale, che erogano servizi pubblici o di interesse generale, nonché delle Carte della qualità dei servizi eventualmente adottate e pubblicate (cfr. Par. 3.3).

Tale attività è stata estesa da qualche anno (cfr. DAC 77/2011) anche alle società strumentali che, nell'erogare servizi a favore dell'Amministrazione, svolgono attività di contatto diretto con i cittadini/utenti.

L'obiettivo del monitoraggio è di avere costantemente sotto osservazione i servizi gestiti dalle aziende a favore dei cittadini/utenti, al fine di poter programmare nel tempo le attività di verifica delle modalità di erogazione degli stessi, e segnalare all'Amministrazione eventuali criticità rispetto all'iter di rinnovo e alle scadenze dei contratti, in sede di emissione del previsto parere dell'Agenzia, nonché

di valutazione della conformità delle Carte della qualità dei servizi.

Il monitoraggio sulla situazione delle linee guida, dei contratti di servizio/affidamenti e delle eventuali proroghe contrattuali, si è basato sulle seguenti fonti documentali:

- sezione “Deliberazioni e atti” del portale web di Roma Capitale;
- siti web istituzionali delle società, enti, organismi partecipati da Roma Capitale;
- dati e informazioni pervenute, a seguito di richiesta scritta da parte dell'Agenzia, dalle strutture organizzative “committenti” (di linea, di staff, e di supporto) di Roma Capitale.

Per ciascun Dipartimento “committente” è stata redatta una scheda riepilogativa indicante [da Tav. 2.3.1 a Tav. 2.3.8]:

- le aziende “contraenti” e l'elenco dei contratti di servizio/affidamento di servizi, di rispettiva competenza;
- la natura del servizio erogato (secondo un criterio interpretativo e di prevalenza);
- il provvedimento con il quale sono state forniti gli indirizzi programmatici e le linee guida per la suc-

- cessiva stipula del contratto di servizio;
- il provvedimento con il quale è stato approvato lo schema di contratto di servizio/affidamento attualmente vigente e la scadenza originariamente prevista nel contratto;
 - il provvedimento di approvazione della più recente proroga dei tempi contrattuali, con relativa nuova scadenza.

L'elenco delle aziende e dei contratti non è esaustivo, in quanto sono stati presi in considerazione, nel caso di erogazione di un servizio pubblico locale o di interesse generale, i rapporti per i quali il committente è Roma Capitale (ad es., non è riportato il servizio di distribuzione di energia elettrica, erogato da Acea Distribuzione s.p.a., in quanto dipende da una concessione rilasciata dal Ministero dello Sviluppo Economico e regolata dall'AEEGSI), ovvero Roma Capitale svolge comunque un rilevante ruolo di indirizzo nell'organismo di governo (ad es., per il Servizio Idrico Integrato, nell'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale 2 – Lazio centrale).

Sono inoltre state prese in considerazione le sole società, enti, organismi partecipati da Roma Capitale che hanno formalizzato attraverso un atto contrattuale i rispettivi impegni tecnici e economici (esistono infatti società partecipate quali ad esempio Centro Agro-Alimentare Roma s.c.p.a. - CAR, Centro Ingrosso Fiori s.p.a. - CIF, Eur s.p.a., Investimenti s.p.a.) che, pur svolgendo attività di servizio pubblico (cfr. DAC 77/2012 e DGCa 194/2014), non hanno disciplinato i rapporti con l'Amministrazione mediante un contratto di servizio.

Sono state invece incluse nelle tavole anche le società Roma Tpl s.c. a r.l. e Italgas s.p.a., sebbene non partecipate da Roma Capitale, in quanto gestiscono servizi pubblici locali in virtù di un affidamento o concessione disciplinato direttamente da Roma Capitale.

Il monitoraggio ha consentito di evidenziare una serie di criticità così di seguito schematizzabili.

NON CONFORMITÀ RISPETTO ALLA FINANZIARIA 2008

L'art. 2 c. 461 della L. 244/2007 (Finanziaria 2008), sulla scia di quanto previsto all'art. 101 del D.Lgs. 206/2005, ha stabilito alcuni obblighi per gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio, al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni (cfr. Par. 3.2).

Ad oggi l'Assemblea Capitolina non ha ancora adottato alcun provvedimento che recepisca i dettami della norma, nonostante già dalla passata consilia-tura sia stata formulata una proposta di modifica della DCC 20/2007.

MANCATA ADOZIONE DEGLI "INDIRIZZI PROGRAMMATICI E DELLE LINEE GUIDA" PER I SPL

La DCC 20/2007, in relazione alle attribuzioni fissate dall'art. 42 del TUEL, prevede che per i servizi pubblici locali il Consiglio Comunale fissi preliminarmente i contenuti essenziali dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire, attraverso l'approvazione di uno specifico provvedimento che identifichi:

- servizi offerti;
- durata massima;
- onere a carico dell'Amministrazione;
- tariffe a carico dell'utenza;
- sviluppo delle infrastrutture;
- strumenti di garanzia a tutela degli utenti;
- monitoraggio e controllo;
- incentivi, sanzioni, controversie;
- partecipazione dei municipi;
- modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori.

Anche il nuovo Statuto di Roma Capitale (DAC 8/2013, art. 36) prevede che l'Assemblea Capitolina adotti, tra l'altro, delle specifiche linee guida.

L'unico documento di indirizzo approvato dal Consiglio successivamente all'anno 2007 che sostanzialmente soddisfa i contenuti minimi previsti dalla DCC 20/2007 è quello relativo alle "Linee Guida per il settore cultura – DCC 273/2007" che, sebbene non più vigente stante la sua validità quadriennale, aveva originariamente dato luogo ai primi contratti di servizio con Zetema Progetto Cultura, Azienda Speciale Palaexpo e Fondazione Musica per Roma.

Per tutti gli altri servizi pubblici locali, alternativamente:

- gli indirizzi programmatici, ove presenti, sono antecedenti al 2007;
- sono stati impropriamente adottati dalla Giunta;
- non soddisfano i contenuti minimi stabiliti dalla DCC 20/2007.

Per quanto riguarda le società che svolgono attività strumentali nei confronti di Roma Capitale, sempre con DAC 77/2012 è stato stabilito che gli schemi degli atti negoziali stipulati tra Roma Capitale e i soggetti erogatori di detti servizi siano adottati dalla Giunta Capitolina in coerenza con gli indirizzi generali contenuti negli strumenti di programmazione dell'Ente approvati dall'Assemblea Capitolina, cioè con la Relazione previsionale e programmatica connessa al Bilancio di previsione.

Una menzione speciale merita la deliberazione relativa agli "Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani e servizi di igiene urbana con Ama": nonostante le ultime due amministrazioni abbiano formulato le loro proposte all'Aula Giulio Ce-

Tav. 2.3.1 Dipartimento Mobilità e Trasporti – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Atac s.p.a.						
Gestione dei servizi di Tpl (76,74% vett./km al 31/12/13)	Spl	AC 47/12	GC 474/05	31/12/11	GCa 176/14	31/12/14
			GC 475/05			
			GC 477/05			
Mobilità privata (parcheggi e sosta tariffata)	Spl	AC 47/12	GC 81/07	31/12/11	GCa 176/14	31/12/14
Gestione nuova linea metro C	Spl	-	GCa 194/12	31/12/12	-	-
Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.						
Servizi di Agenzia per la mobilità	Str.	AC 47/12	GC 84/10*	31/12/11	GCa 201/12	31/12/12
Car Sharing	Spl	CC 36/09	GCa 154/10	8 anni	-	-
Bike Sharing	Spl	-	GCa 284/11	-	-	-
Progettazione e coord. sicurezza realizz. di alcune piste ciclabili	Str.	-	DD 1866/11	in corso	-	-
Progettazione e coord. sicurezza pista ciclabile Porta Pia /Ponte Nomentano	Str.	-	DD 2583/12	in corso	-	-
Gestione fermate autobus in sicurezza	Str.	-	DD 1499/10	-	-	-
Centro di monitoraggio della sicurezza stradale	Str.	GR 116/05	GCa 266/11**	-	-	-
Rimozione e custodia veicoli	Str.	AC 70/12	-	-	-	-
Roma Tpl s.c. a r.l.						
Gestione dei servizi di Tpl (23,26% vett./km al 31/12/13)	Spl	CC 125/09	GC 96/10***	31/05/18	-	-

(*) Corrispettivo contrattuale 2013 ridotto del 10% (DGCa 386/2013).

(**) Affidamento con DD 1710/2011.

(***) Contratto Rep. 11966/2010.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

sare (Proposte n. 323/2007 e n. 84/2009, entrambe corredate del previsto parere dell’Agenzia), il provvedimento non è mai stato adottato.

In questa situazione, è evidente come il ruolo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli eletti sulla erogazione dei servizi pubblici ai cittadini possa risultare insufficiente.

ASSENZA DI CONTRATTO DI SERVIZIO

Oltre ai casi già citati di alcune società partecipate che, pur svolgendo attività di servizio pubblico, non hanno disciplinato i rapporti con l’Amministrazione mediante un contratto di servizio, permangono ancora alcune lacune nei rapporti contrattuali tra Roma Capitale e società, enti, organismi partecipati. In

particolare si segnalano le due criticità più evidenti:

- Azienda Speciale Farmacap (il vecchio contratto di servizio del 2000 è scaduto nel maggio 2005, e nonostante gli impegni pubblici assunti in passato, non è mai stata formulata una proposta di rinnovo);
- Fondazione Bioparco (mai più stipulato dopo la trasformazione da società per azioni in Fondazione nel 2004. Una bozza di nuova proposta era stata formulata nel novembre 2011 dal competente ufficio del Dipartimento Ambiente, ma non ha avuto alcun seguito).

Si rammenta che la stipula di un contratto di servizio tra ente locale e soggetto gestore, oltre ad essere esplicitamente prevista dall’art. 113 c. 11 del TUEL³ (e comunque dallo Statuto del Comune di Roma pri-

³ Art. 114 in caso di caso di Azienda Speciale.

Tav. 2.3.2 Dipartimento Tutela Ambientale - Protezione Civile – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente			Ultima proroga CdS	
			delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Acea Distribuzione s.p.a.							
Illuminazione votiva cimiteri	Spl	-	Gov. 2264/43	a revoca	-	-	-
Ama s.p.a.							
Servizi funebri e cimiteriali	Spl	CC 42/05	GC 74/07	31/05/13	GCa 447/13	31/12/14	
Rifiuti urbani e servizi di decoro e igiene urbana	Spl	CC 159/99	GC 33/04	31/12/05	GCa 438/13	31/12/14	
Manutenzione verde orizzontale non di pregio (non Ta.Ri.)*	Str.	GC 191/10	DD 1369/12	31/12/12	-	-	
Servizio di disinfestazione e derattizzazione canili comunali*	Str.	AC 45/12	DD 1351/12	31/12/12	DD 2585/12	28/02/13	
Fondazione Bioparco							
Ex giardino zoologico	Spl	CC 141/04	da stipulare	-	-	-	

(*) Trattasi di “Convenzione di affidamento”, ai sensi dell’art. 3 e 4 del contratto di servizio di decoro e igiene urbana (DGC 33/2004).
Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 2.3.3 Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente			Ultima proroga CdS	
			delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Acea Illuminazione Pubblica s.p.a.							
Illuminazione pubblica	Spl	-	GC 3/07	31/05/15	GCa 130/10*	15/05/27	
Acea Ato 2 s.p.a.							
SII - servizio idrico integrato	Spl	-	CC 6/04**	31/12/33 (***)	-	-	
Gestione dei servizi idrici accessori e delle fontane artistiche e monumentali	Lav. For.	-	GC 89/10	31/12/12	DD 217/13 (****)	30/04/13	
Italgas s.p.a.							
Distribuzione del gas	Spl	GCa 286/11	DD 1406/12	20/11/24	-	-	

(*) Adeguamento contratto illuminazione pubblica 2011-2027.

(**) Delibera che approva la convenzione di gestione e fa decorrere l’affidamento del SII dal 1 gennaio 2003.

(***) Scadenza prevista dalla convenzione di gestione sottoscritta nel 2002.

(****) E’ in corso la procedura per l’espletamento di una gara ad evidenza pubblica.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

ma, di Roma Capitale adesso), è lo strumento che disciplina lo svolgimento di determinati servizi pubblici, con contestuale (eventuale) trasferimento di pubbliche funzioni nonché di beni pubblici strumentali allo svolgimento del servizio affidato, anche in assenza della corresponsione di un controvalore economico.

NON OSSERVANZA DELLA PROCEDURA PREVISTA DALLA DCC 20/2007

La DCC 20/2007 prevede che sia la proposta al Consiglio di “Indirizzi Programmatici e Linee Guida” for-

mulata dalla Giunta, sia lo “Schema di contratto di servizio” che dovrà essere adottato dalla Giunta, vengano preliminarmente sottoposti dal Segretario Generale alla scrivente Agenzia, per l’espressione di un parere obbligatorio non vincolante entro i successivi trenta giorni.

L’ultimo contratto di servizio su cui l’Agenzia è stata chiamata ad esprimere il suo parere risale a dicembre 2010, peraltro in relazione ad un affidamento annuale avente scadenza il 31 dicembre del medesimo anno (Fondazione Musica per Roma).

Tav. 2.3.4 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, Giovani e Pari Opportunità – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.						
Trasporto riservato scolastico - Supporto all'Amministrazione	Str.	-	GCa 330/13	31/07/14	-	-
Zetema Progetto Cultura s.r.l.						
Incontragiovani e ludoteche - Supporto all'Amministrazione	Str.	-	GCa 440/11*	31/12/14	-	-
Roma Multiservizi s.p.a.						
"Global Service" per il settore scolastico**	Serv.	GCa 220/14	DD 1953/08	31/07/13	GCa 220/14	31/07/15

(*) Rinegoziato con DGCa 359/2012, per la parte che attiene al Dipartimento.

(**) Contratto gestito precedentemente dal Dipartimento Risorse Umane, con DD 513/2010 è stato integrato con la manutenzione del verde negli asili nido.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 2.3.5 Dipartimento Risorse Economiche – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Ama s.p.a.						
Disciplina della applicazione e riscossione della Ta.Ri.	Str.	-	GCa 74/14	31/12/14	-	-
Atac s.p.a.						
Supporto gestione contravvenzioni e contenzioso Giudice di Pace	Str.	-	GCa 451/13	31/12/14	-	-
Aequa Roma s.p.a						
Supporto nella gestione delle entrate	Str.	AC 45/12	GCa 172/12	31/12/14	-	-

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 2.3.6 Dipartimento Sviluppo Economico e Attività Produttive - Formazione-Lavoro - contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Aequa Roma s.p.a						
Supporto nella gestione delle affissioni e pubblicità	Str.	AC 45/12	GCa 190/13	31/08/13	GCa 237/14	31/12/14

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Successivamente a tale data, nonostante le ripetute "Segnalazioni" dell'Agenzia sull'argomento (vedi in particolare quella sull'illuminazione pubblica del giugno 2011), numerosi sono stati i contratti di servizio adottati dalla Giunta senza che venisse seguita la procedura prevista dalla DCC 20/2007.

La proposta n. 75/2010, adottata con decisione di Giunta Comunale n. 59 del 7 luglio 2010, che avrebbe dovuto riformulare la procedura di approvazione e la disciplina dei rapporti contrattuali tra il Comune di Roma e i soggetti gestori di Spl e strumentali (su cui l'Agenzia fu chiamata ad esprimere il suo

Tav. 2.3.7 Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Azienda Speciale Farmacap						
Farmacie comunali	Spl	-	GC 453/00	01/05/05	-	-
Servizi di prevenzione socio- sanitaria e assistenziale	Spl	-	GC 1162/00	-	-	-
Servizio di teleassistenza e telesoccorso	Spl	-	GC 865/02	-	-	-
Agenzia Capitolina per le Tossicodipendenze - Istituzione						
Servizi in materia di tossicodipendenze	Spl	CC 117/09	-	-	-	-
Risorse per Roma s.p.a.						
Supporto gestione Villaggi della Solidarietà	Str.	CC 24/08	GCa 24/12	28/02/13	GCa 65/13	31/05/13

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

Tav. 2.3.8 Dipartimento Cultura – contratti e affidamenti

Azienda Contratto di servizio / Affidamento di servizi	Nat. serv.	Linee guida	Contratto/Affidamento vigente		Ultima proroga CdS	
		delibera	delibera	scad.	delibera	scad.
Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia						
Parco della Musica	Spl	-	GC-CS 56/08	31/12/10	-	-
Fondazione Musica per Roma						
Parco della Musica	Spl	CC 273/07	GCa 442/13	31/12/13	-	-
Azienda Speciale Palaexpo						
Palazzo Esposizioni, Scuderie del Quirinale, Casa del Jazz	Spl	CC 273/07	GCa 443/13	31/12/13	-	-
Zètema Progetto Cultura s.r.l.						
Casa dei Teatri e della Drammaturgia Contemporanea	Str.	AC 45/12	GCa 177/12*	30/06/14	GCa 188/14**	30/06/15
Settore cultura e turismo	Str.	-	GCa 440/11 (***)	31/12/14	-	-

(*) Rimodulato il piano economico con DGCa 42/2013.

(**) Prolungamento della gestione, nuovi indirizzi e approvato quadro economico per il periodo 01/07/2014 – 30/06/2015.

(***) Contratto stipulato congiuntamente alla Sovrintendenza capitolina ai Beni Culturali, al Dipartimento Promozione del Turismo e della Moda e altri. Integrato con DD 999/2012, rettificata con DD 1207/2012 (Dip. Cultura).

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.

parere), non è però mai stata portata in Consiglio Comunale, né il provvedimento è stato reiterato nella presente consiliatura.

RICORSO A PROROGHE CONTRATTUALI

Il ricorso alla proroga della durata di un contratto è giustificabile solo nel caso in cui, per motivi indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, ci sia stato un ritardo nell'espletamento delle procedure di gara per la selezione del nuovo soggetto gestore

(valutazione anomalia di offerta, ricorsi alla giustizia amministrativa con sospensiva, fatti che impediscono la stipula del contratto, ecc.). Il ricorso all'istituto della proroga appare tanto meno giustificabile quando l'affidamento avviene direttamente a favore di società "in house" dell'Amministrazione. Nel campo dei servizi pubblici locali, particolarmente "eclatanti" appaiono i casi dei contratti di servizio forse più rilevanti per la città di Roma, ovvero:

- Raccolta rifiuti e igiene urbana - Ama (stipulato nel

2003, con scadenza al 31/12/2005 e in regime di proroga annuale o semestrale da allora, da ultimo con DGCa 447/2013 fino al 31 dicembre 2014);
- Trasporto pubblico locale (metropolitana e superficiale) – Atac; Mobilità privata – Roma Servizi per la Mobilità (tutti scaduti il 31/12/2011, ad oggi prorogati con DGCa 176/2014 fino al 31 dicembre 2014).

COMMISTIONE TRA AFFIDAMENTI DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E SERVIZI STRUMENTALI

La vigente normativa ha introdotto nuovi e più stringenti vincoli per gli enti locali sia per il mantenimento delle società partecipate, sia nell'affidamento di servizi alle stesse (siano essi Spl o strumentali).

La più recente giurisprudenza in materia, come anche alcuni pareri resi dall'AGCM e dall'Avcp, ritiene

che sussista più di una “perplexità” nell'affidare alla medesima società, ente o organismo partecipato, sia servizi pubblici locali, sia servizi strumentali all'Amministrazione.

Dall'esame dei contratti stipulati, come peraltro già evidenziato in alcuni “Pareri” e “Segnalazioni” dell'Agenzia, andrebbe pertanto approfondita la situazione relativa a:

- Atac (Tpl e Contenzioso Giudice di Pace);
- Roma Servizi per la mobilità (Car Sharing, Bike Sharing, Trasporto scolastico e Mobilità privata);
- Ama (Raccolta rifiuti, Servizi di manutenzione urbana e Gestione Tributi);
- Zètema Progetto Cultura (Servizi di gestione museale, Servizi aggiuntivi per il pubblico, Valorizzazione beni culturali).