

# 1. Contesto territoriale, normativo e di governance

L'edizione 2015 della Relazione intende fornire, anche quest'anno, agli amministratori, ai decisori pubblici, alle aziende partecipate e ai cittadini un quadro di sintesi ed una valutazione autonoma ed indipendente dei servizi pubblici locali di Roma, a confronto con le altre grandi città italiane e, ove possibile, anche estere.

Questo primo capitolo viene introdotto da una breve descrizione dei principali dati territoriali e socio-anagrafici riguardanti Roma,

seguita da un'analisi dell'evoluzione della normativa nazionale e locale in materia di servizi pubblici locali.

Il capitolo si conclude, quindi, con un monitoraggio aggiornato dei contratti di servizio tra Roma Capitale e società, enti e organismi partecipati e con alcune considerazioni sul ruolo e funzioni dell'Agenzia, sulle attività svolte e sulla sua organizzazione.

## 1.1 Dati territoriali e socio-anagrafici

Questo paragrafo presenta alcuni dati ed elaborazioni di carattere demografico relativi alla popolazione di Roma Capitale, sulla base delle informazioni rese disponibili su Open Data dall'Ufficio statistico comunale a Roma.

Si tratta di una base informativa di carattere generale, che si introduce per la prima volta nella Relazione annuale per migliorarne la lettura nell'ambito del contesto di riferimento.

In particolare contiene informazioni e dati, elaborati dagli archivi anagrafici al 31 dicembre 2014 secondo la nuova articolazione territoriale a quindici municipi, su:

- popolazione, superficie, densità della popolazione;
- indicatori strutturali demografici.

Al 31/12/2014 la popolazione romana contava 2.873.976 abitanti (circa 51mila in più rispetto al 31/12/2004, grazie soprattutto all'incremento di quasi 140mila negli stranieri, arrivati al 13% del

totale), su una superficie di 1.285,31 kmq, e con una densità abitativa media pari a 2.236 abitanti per kmq [Tav. 1.1.1].

L'età media è pari a 43,6 anni e il 52,6% (circa 1.520.000) è rappresentato da popolazione di sesso femminile. Le famiglie anagrafiche sono quasi 1.370mila (2,1 la media dei componenti), di cui circa il 44% composte da una sola persona.

Con la nuova suddivisione territoriale, sono cinque i municipi con popolazione anagrafica superiore a 200mila abitanti, con i Municipi 1 e 5 che quasi raggiungono una densità pari a 10mila abitanti/kmq. Comprensibilmente, i municipi più centrali e conseguentemente più urbanizzati (a meno della presenza di ville storiche e parchi) riportano i valori più elevati di densità abitativa, mentre quelli posti a contorno del centro della città registrano valori minori, con un minimo sotto 1.000 per i Municipi 9 e 15.

**Tav. 1.1.1 Popolazione, superficie, densità della popolazione per municipio al 31 dicembre 2014**

| Municipi   |      | Popolazione anagrafica |           |              | Superficie (kmq) | Densità (ab./kmq) |
|------------|------|------------------------|-----------|--------------|------------------|-------------------|
| new        | old  | totale                 | stranieri | quota stran. |                  |                   |
| 1          | 1+17 | 194.546                | 51.296    | 26%          | 19,91            | 9.771             |
| 2          | 2+3  | 167.986                | 20.137    | 12%          | 19,58            | 8.579             |
| 3          | 4    | 204.056                | 16.535    | 8%           | 97,82            | 2.086             |
| 4          | 5    | 177.191                | 14.423    | 8%           | 49,15            | 3.605             |
| 5          | 6+7  | 244.662                | 36.168    | 15%          | 26,98            | 9.068             |
| 6          | 8    | 261.969                | 48.517    | 19%          | 113,35           | 2.311             |
| 7          | 9+10 | 306.837                | 26.813    | 9%           | 46,75            | 6.563             |
| 8          | 11   | 131.054                | 12.413    | 9%           | 47,29            | 2.771             |
| 9          | 12   | 179.763                | 14.348    | 8%           | 183,17           | 981               |
| 10         | 13   | 229.642                | 23.287    | 10%          | 150,64           | 1.524             |
| 11         | 15   | 153.861                | 18.299    | 12%          | 70,88            | 2.171             |
| 12         | 16   | 140.976                | 14.228    | 10%          | 73,13            | 1.928             |
| 13         | 18   | 133.496                | 17.506    | 13%          | 68,67            | 1.944             |
| 14         | 19   | 189.337                | 21.560    | 11%          | 131,28           | 1.442             |
| 15         | 20   | 157.441                | 27.918    | 18%          | 186,70           | 843               |
| Roma 2014* |      | 2.873.976              | 363.563   | 13%          | 1.285,31         | 2.236             |
| Roma 2004* |      | 2.823.201              | 223.879   | 8%           |                  | 2.197             |

(\*) Comprende gli individui residenti per i quali non è stato possibile individuare il municipio.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Anagrafe.

Passando alle dinamiche demografiche, di particolare interesse è l'analisi di alcuni indicatori strutturali relativi a particolari classi di età della popolazione [Tav. 1.1.2].

L'indice di vecchiaia è una misura sintetica del rapporto tra la popolazione in età passiva anziana (popolazione oltre i 65 anni) e quella sempre passiva ma giovane (popolazione di età 0-14). Roma nel 2014 registra un valore di poco inferiore a 160, in crescita rispetto al 2004 (156,2). Valori oltre 200 si hanno nei Municipi 1 e 8, mentre l'unico con popolazione giovane superiore a quella anziana (valore sotto a 100) è il Municipio 6.

L'indice di dipendenza economica è una misura sintetica del rapporto tra la popolazione in età passiva (popolazione di età 0-14 anni + popolazione oltre i 65 anni) e quella in età attiva (popolazione dai 15 ai 64 anni).

Al 31 dicembre 2014, il suo valore a Roma è pari a 54,2, a fronte del 48,9 del 2004; cinque abitanti in più in età passiva sono quindi sostenuti economicamente da cento abitanti in età attiva. All'interno dei 15 municipi di Roma Capitale, i valori più elevati si registrano nei Municipi 8 e 12 (oltre 60), mentre si collocano in fondo all'elenco i Municipi 1 e 6, ma per motivi opposti: alta

percentuale di anziani per il primo e alta percentuale di giovani fino a 14 anni per il secondo.

Questa informazione, insieme a quella sull'indice di vecchiaia, è completata dall'indicatore anziani per bambino (anziani sopra i 65 anni/bambini fino a 6 anni), che è molto superiore nei municipi in cui vi è un minor numero di bambini e/o un maggior numero di anziani (Municipi 1, 2, 8 e 12, con valori pari o superiori a 5). Su Roma, il valore medio è pari a 4,0, in leggero aumento rispetto a dieci anni prima (3,8). Nel 2014, l'indice di ricambio (rapporto base 100 tra popolazione tra i 60 e i 64 anni e la popolazione tra i 15 ed i 19 anni) è di 133,2, indicando come lo squilibrio tra le classi influenzi anche il mercato del lavoro, dove per 100 persone che entrano potenzialmente nell'età attiva ve ne sono oltre 133 che, almeno con i vecchi parametri, avrebbero potuto iniziare il periodo di quiescenza. Rispetto a dieci anni prima, diversamente dagli altri indicatori presi in esame, si registra un miglioramento, con le classi di età più giovani che comunque crescono ad un ritmo inferiore rispetto a quelle anziane, ma non come nel passato.

**Tav. 1.1.2 Indicatori strutturali degli iscritti in anagrafe per municipio al 31 dicembre 2014**

| Municipi          |      | Indicatori strutturali demografici |                             |                         |                        |
|-------------------|------|------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|------------------------|
| new               | old  | Indice di vecchiaia (a)            | Indice di dipend. econ. (b) | Anziani per bambino (c) | Indice di ricambio (d) |
| 1                 | 1+17 | 217,7                              | 47,4                        | 5,4                     | 168,9                  |
| 2                 | 2+3  | 194,9                              | 59,5                        | 5,0                     | 148,0                  |
| 3                 | 4    | 181,6                              | 58,0                        | 4,5                     | 149,1                  |
| 4                 | 5    | 173,1                              | 53,5                        | 4,4                     | 146,8                  |
| 5                 | 6+7  | 175,0                              | 53,4                        | 4,3                     | 130,6                  |
| 6                 | 8    | 90,7                               | 45,1                        | 2,1                     | 108,6                  |
| 7                 | 9+10 | 182,7                              | 56,5                        | 4,6                     | 147,2                  |
| 8                 | 11   | 202,4                              | 61,7                        | 5,1                     | 152,7                  |
| 9                 | 12   | 132,1                              | 53,0                        | 3,5                     | 1,2                    |
| 10                | 13   | 122,8                              | 53,4                        | 3,2                     | 111,7                  |
| 11                | 15   | 166,0                              | 57,9                        | 4,2                     | 125,1                  |
| 12                | 16   | 192,2                              | 60,7                        | 5,0                     | 140,8                  |
| 13                | 18   | 166,4                              | 56,3                        | 4,4                     | 132,9                  |
| 14                | 19   | 149,6                              | 54,4                        | 3,8                     | 122,7                  |
| 15                | 20   | 139,9                              | 52,2                        | 3,6                     | 115,4                  |
| <b>Roma 2014*</b> |      | <b>159,7</b>                       | <b>54,2</b>                 | <b>4,0</b>              | <b>133,2</b>           |
| <b>Roma 2004*</b> |      | <b>156,2</b>                       | <b>48,9</b>                 | <b>3,8</b>              | <b>148,5</b>           |

(a) (pop. con 65 e più / pop. di età 0-14) \* 100

(b) (pop. di età 0-14 + pop. di età 65 e più) / (pop. di età 15-64) \* 100

(c) pop. con 65 e più / pop. minore di 6 anni

(d) (pop. di età 60-64) / (pop. di età 15-19) \* 100

(\*) Comprende gli individui residenti per i quali non è stato possibile individuare il municipio.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Anagrafe.

## 1.2 Evoluzione del quadro nazionale

La difficoltà di presentare in forma organica e compiuta le più recenti norme relative al settore dei servizi pubblici locali è la dimostrazione dell'attuale situazione normativa: da un lato un numero enorme di disposizioni succedutesi nel tempo in modo quasi sempre non coordinato e con continue sovrapposizioni, dall'altro la diffusa presenza di norme desuete ma non abrogate. Il problema, poi, è divenuto ancora più complesso e, nel medesimo tempo, più urgente per effetto sia del crescente peso della disciplina europea, sia dell'intreccio tra disposizioni generali e settoriali e della coesistenza di leggi nazionali e regionali con evidenti ricadute sul terreno della legittimità costituzionale.

Urge pertanto un intervento di sistematizzazione in modo da rendere le norme comprensibili e più agevolmente applicabili.

In attesa che venga portata a termine la riforma dei servizi pubblici locali (si veda al riguardo il [par. 1.2.3](#)), che dovrebbe riorganizzare in maniera organica la numerosa serie di interventi normativi

che in questi ultimi anni ha caratterizzato il settore, anche quest'anno cercheremo, in maniera schematica, di ripercorrere l'evoluzione del quadro nazionale e le altre principali novità che, anche in maniera indiretta, hanno disciplinato il settore.

Una panoramica della situazione ci viene offerta dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti che con la sua Relazione 2015 sugli organismi partecipati dagli enti territoriali ([Deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG](#)) ha fornito al Parlamento un'analisi sui risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sull'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti partecipanti. Dal 2015 il ruolo cruciale della Corte dei Conti è stato ulteriormente rafforzato con l'attribuzione della funzione di monitoraggio dei piani operativi di razionalizzazione delle società partecipate. [L'art. 1, comma 611-612, della L. 190/2014](#), nel disciplinare l'obbligo della presentazione dei piani operativi di

razionalizzazione delle società partecipate, ha stabilito che spetta proprio alla Corte monitorare anche tale percorso.

Dall'analisi condotta dalla Corte risulta che il numero degli organismi partecipati dagli enti locali è passato dai 7.472 registrati nel 2014 ai 7.684 del 2015, con un incremento quindi di 212 unità. La percentuale dei comuni che non risulta in possesso di partecipazioni in società/organismi è passata dal 20,81% dello scorso anno al 17,55% del 2015. Dai dati sopra citati sembra, in generale, che la tendenza in atto non sia quella della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni ma, al contrario, di un loro incremento.

La Corte dei Conti ha anche evidenziato che gli organismi operanti nei servizi pubblici locali sono numericamente limitati (35,72% del totale, rispetto al 33,86% del 2014) e che la maggioranza (il 64,28%, rispetto al 66,14% del 2014) rientrano nelle diversificate attività definite come "strumentali" agli enti pubblici.

Dall'analisi dei rapporti contrattuali tra enti ed organismi (la Corte ne ha contati 26.324) emerge inoltre la netta prevalenza di affidamenti in house, mentre le gare con impresa terza risultano essere soltanto 90 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, 366.

Particolarmente interessante anche l'attenzione dedicata dalla Corte alla centralità del contratto di servizio, che rappresenta lo strumento attraverso il quale l'ente partecipante esercita i poteri di vigilanza e di controllo sugli organismi partecipati in ogni tipologia di affidamento. Secondo la Corte infatti, le maggiori criticità relative alla gestione degli organismi partecipati sono determinati dalla insoddisfacente configurazione dei rapporti finanziari tra questi ultimi e gli enti proprietari. Per quanto riguarda poi gli organismi con unico socio pubblico, in molti casi si è registrata addirittura una eccedenza delle erogazioni rispetto al valore della produzione (il che denota scarsa sorveglianza dei rapporti contrattuali con le partecipate). Tali maggiori importi, sempre secondo la Corte, potrebbero sostanzialmente rappresentare una forma di contributo pubblico al miglioramento dei risultati d'esercizio degli organismi partecipati.

In estrema sintesi la Corte ribadisce che il potenziamento della governance sugli organismi partecipati, sia mediante il rafforzamento dei controlli interni sia attraverso la rilevazione dei risultati complessivi della gestione degli enti territoriali, costituisce ancora una priorità assoluta.

Nei paragrafi successivi verranno riportate, in maniera sintetica e cronologica, le principali novità normative in tema di servizi pubblici locali

intervenute a partire dalla data di presentazione della Relazione annuale 2014 fino alla data di chiusura redazionale del presente capitolo.

### 1.2.1 Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014). Riorganizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche

Le norme contenute nella [L. 190/2014](#) "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)" hanno interessato anche il settore dei servizi pubblici locali ([commi 611 e ss.](#)). In particolare il legislatore ha operato una netta distinzione tra norme relative alla riorganizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche e misure volte specificamente alla promozione delle aggregazioni organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica [[Tav. 1.2.1](#)].

La prima categoria di disposizioni (commi 611-614) presenta prevalentemente natura di indirizzo politico, sostanzialmente ispirato al "Programma di razionalizzazione delle partecipate locali" elaborato in seno alla "Commissione Cottarelli". Rileva in particolare quanto contenuto nel comma 611 in cui si prevede l'attivazione da parte delle pubbliche Amministrazioni locali, a partire dall'1/1/2015, di un processo di razionalizzazione delle partecipazioni che porti ad una riduzione delle stesse entro il 31/12/2015. Lo stesso comma indica anche i criteri generali a cui tale processo dovrà attenersi:

- eliminazione (anche tramite liquidazione o cessione) delle partecipazioni non indispensabili ai fini istituzionali;
- soppressione delle società composte di soli amministratori o in cui il numero degli amministratori supera quello dei dipendenti;
- eliminazione delle partecipazioni esercitanti attività analoghe ad altre partecipate;
- aggregazione di società di gestione di servizi pubblici locali a rilevanza economica;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche tramite la riorganizzazione delle strutture o degli organi di controllo, nonché mediante la riduzione delle remunerazioni.

La norma poi, allo scopo di indicare in maniera puntuale il processo, obbliga le Amministrazioni ad approvare entro il 31/3/2015 un piano operativo di razionalizzazione recante un cronoprogramma attuativo e il dettaglio dei risparmi da conseguire; l'anno successivo, entro il 31/3/2016, dovrà essere predisposta una relazione contenente i risultati conseguiti; entrambi i documenti, oltre ad essere pubblicati nel sito internet delle Amministrazioni

interessate, dovranno essere trasmessi alle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti. Occorre precisare che le disposizioni sopra richiamate non dettano indirizzi specifici per la riduzione del numero delle partecipate o il contenimento delle spese lasciando all'autonomia degli enti interessati la scelta delle modalità con cui perseguire tali obiettivi. Tuttavia si rileva come

le norme in esame non contengano neppure la previsione di sanzioni in caso di inadempimenti al piano di razionalizzazione o alla riduzione della spesa. Si può pertanto presumere che l'invio obbligatorio alla Corte dei Conti del piano di razionalizzazione e dei risultati conseguiti possa costituire un presupposto per eventuali giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

### Tav. 1.2.1 Legge di stabilità 2015 - decorrenze e scadenze

| Riferimento temporale  | Tipo di adempimento  | Riferimento normativo   |
|------------------------|--|---|
| <b>Decorrenze</b>      |  |   |
| dal 1 gennaio 2015     | La relazione redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20, D.L. 179/2012 deve comprendere un piano economico finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi | Art. 3 bis comma 1 bis, D.L. 138/2011, come integrato dalla L. 190/2014, art. 1 comma 609 lett. a)  |
| dal 1 gennaio 2015     | Le spese in conto capitale effettuate dagli enti locali con i proventi delle dismissioni totali o parziali di partecipazioni in società sono esclusi dal patto di stabilità  | Art. 3 bis comma 4 bis, D.L. 138/2011, come modificato dalla L. 190/2014, art. 1 comma 609 lett. d) |
| <b>Scadenze</b>        |  |   |
| entro 31 dicembre 2015 | Conseguimento riduzione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie degli enti territoriali  | Art. 1 comma 611 e ss L. 190/2014   |
| entro il 6 marzo 2016  | Gli atti e le operazioni poste in essere in seguito allo scioglimento di società o aziende speciali controllate direttamente o indirettamente, intervenuti entro la data indicata, sono esenti da imposizione fiscale  | Art. 1 comma 614 L. 190/2014  |
| entro 31 marzo 2016    | Gli enti territoriali devono predisporre una relazione che illustri i risultati conseguiti attraverso il processo di riduzione delle società partecipate   | Art. 1 comma 611 e ss L. 190/2014   |

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale.

### 1.2.2 Legge di stabilità 2015. Promozione delle aggregazioni organizzative e gestionali dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

Le politiche di aggregazione della domanda e dell'offerta dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, anche se normativamente previste, stentano a decollare realmente anche a causa delle resistenze che si riscontrano ai diversi livelli istituzionali. Uno dei principali ostacoli è sicuramente costituito dalla difficoltà dei comuni a superare l'attuale assetto costituito prevalentemente, come evidenziato anche dalla Corte dei Conti nella sopra citata [Relazione 2015](#), da affidamenti diretti all'interno dei confini amministrativi dei comuni stessi.

Proprio al fine di superare questi ostacoli [la legge di stabilità 2015](#) ha individuato una serie di misure (indicate nel [comma 609](#)) dirette a modificare in

più parti l'[art. 3-bis del DL 138/2011](#) che tratta appunto la materia degli ambiti territoriali e degli enti preposti.

Nello specifico viene aggiunto l'obbligo generalizzato per gli enti locali di aderire agli Enti di governo degli ambiti prevedendo, in caso di mancata adesione al 1° marzo 2015 o entro sessanta giorni dall'istituzione o designazione dell'Ente d'ambito, l'esercizio di poteri sostitutivi da parte del Presidente della Regione. Il medesimo comma chiarisce inoltre che anche a tali enti spetta la redazione della relazione che, ai sensi [dell'art. 34 del DL 179/2012](#), costituisce un atto preliminare per l'affidamento del servizio.

Con riferimento alla citata relazione, la legge di stabilità 2015 prevede alcune importanti novità con lo scopo di meglio definire la portata e la funzione di tale documento. Si stabilisce così che essa, oltre a dare conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la

forma di affidamento prescelto, rechi anche le motivazioni dell'efficienza e della economicità della scelta gestionale. La relazione infatti dovrà contenere anche un piano economico-finanziario che illustri la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti.

Al fine, poi, di responsabilizzare gli enti locali che optano per la gestione in house, la norma prevede per gli enti locali proprietari l'obbligo di accantonare, nel primo bilancio utile e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per ciascun triennio. In caso di affidamento da parte di enti di governo rappresentanti più enti locali, l'accantonamento del singolo ente deve essere disposto pro quota. È stato infine previsto anche l'obbligo di redazione del bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house.

Dal punto di vista invece delle incentivazioni finanziarie alle aggregazioni, si segnala l'introduzione di incentivi economici per gli enti locali proprietari che procedano a dismissioni di partecipazioni, i quali potranno escludere dai vincoli del patto di stabilità interno le spese di investimento finanziate con i proventi delle dismissioni.

### 1.2.3 La delega al governo per la semplificazione normativa (L. 124/2015)

Accogliendo le richieste che pervenivano da più parti e, da ultimo, dalla stessa Corte dei Conti che auspicava un riassetto delle norme sui servizi pubblici locali inserite oggi in testi disorganici e non sempre coordinati, il Parlamento ha avviato nel 2015 un processo di razionalizzazione e semplificazione normativa di questa materia.

La [L. 124/2015](#) contiene infatti la delega al governo per l'elaborazione di diversi testi unici delle disposizioni nelle materie, tra l'altro, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e sui servizi pubblici locali di interesse economico.

Il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie ([articolo 18](#)) ha lo scopo di garantire la chiarezza e la semplificazione normativa delle stesse, unitamente alla volontà di tutelare e stimolare la concorrenza. Uno specifico criterio di delega è dettato, in particolare, per le sole società partecipate dagli enti locali ed è a sua volta articolato in sette diversi principi tra cui si segnalano, tra i più significativi, l'adeguatezza delle forma societaria, i criteri e strumenti di gestione, la razionalizzazione delle partecipazioni societarie e la trasparenza e rendicontazione da parte delle società partecipate nei confronti degli enti locali.

L'art. [19 della L. 124/2015](#) contiene invece un'ampia delega al governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Le potenziali possibilità di intervento del legislatore sono ampie e significative: si va dalla armonizzazione delle normative di settore alla disciplina differenziata tra prestazioni di servizio e regole attinenti alle reti ed agli impianti, dagli affidamenti all'applicazione specifica delle regole sulla trasparenza e sugli strumenti di tutela degli utenti. Si tratta quindi di un intervento globale che intende dare una risposta, anche se non obbligatoria, all'esito referendario del 2011 ed alle sue vicende successive.

Saranno oggetto di revisione anche le discipline settoriali al fine del loro coordinamento con la disciplina generale nonché un'armonizzazione relativamente alla disciplina giuridica dei rapporti di lavoro.

La delega, da un punto di vista più generale, sembra privilegiare sia il principio dell'autonomia degli enti locali, riconducendo la disciplina dei servizi pubblici tra le funzioni fondamentali da assegnare a comuni e città metropolitane, sia quello della legittimazione della concorrenza. Si dovrà ora verificare se il legislatore delegato riuscirà a trovare un equilibrio maggiormente sostenibile rispetto al passato tra la tutela della concorrenza ed il principio di autonomia e innovazione sociale che gli enti locali sono chiamati ad esercitare.

## 1.3 Governance di Roma Capitale

In ottemperanza all'[art. 16 DL 16/2014](#) "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale" la Giunta Capitolina ha adottato la [DGCa 194/2014](#) "Approvazione del piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di

bilancio di Roma Capitale" contenente, da un lato, l'analisi del disequilibrio finanziario e dall'altra, il Piano triennale di rientro. Al fine di ridurre il disavanzo e pervenire ad un riequilibrio strutturale del bilancio il Piano prevede l'adozione di

specifiche azioni amministrative che, con riferimento alle società del Gruppo Roma Capitale, sono volte a :

- applicare le disposizioni finanziarie e di bilancio, nonché i vincoli in materia di acquisto di beni e servizi e di assunzioni di personale, previsti dalla [L. 147/2013](#);
- operare la ricognizione di tutte le società controllate e partecipate da Roma Capitale, evidenziando il numero dei consiglieri e degli amministratori;
- operare la ricognizione dei costi unitari della fornitura dei servizi pubblici locali e adottare misure per riportare tali costi ai livelli standard;
- operare una ricognizione dei fabbisogni di personale nelle società partecipate;
- adottare modelli innovativi per la gestione dei servizi;
- procedere alla fusione delle società partecipate che svolgono funzioni omogenee, alla dismissione o alla messa in liquidazione delle società partecipate che non risultino avere come fine sociale attività di servizio pubblico;
- responsabilizzare i dirigenti delle società partecipate legando le indennità di risultato a specifici obiettivi di bilancio.

### 1.3.1 Disposizioni urgenti in applicazione al Piano triennale (DGCa 58/2015)

La Giunta Capitolina, in attuazione del Piano triennale, con la [DGCa 58/2015](#) “Disposizioni urgenti in applicazione del Piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale di Roma Capitale”, ha disposto alcune misure di contenimento della spesa da applicare ad enti e società che ricevono contributi a carico del Bilancio Capitolino o i cui Organi siano nominati da Roma Capitale.

L'acquisto di beni e servizi da parte dei soggetti sopra indicati oltre ad essere assoggettati alla disciplina dettata dal [D.Lgs. 163/2006](#), dovrà tenere conto degli indirizzi dettati dalla Giunta con [Direttiva \(20 gennaio 2015\)](#).

La liquidazione dei corrispettivi derivanti dai contratti di servizio e/o di affidamento, al fine di assicurare adeguati livelli di liquidità alle società controllate e alle aziende speciali, dovrà essere disposta dalle competenti strutture di Roma Capitale mensilmente a fronte della rendicontazione delle prestazioni erogate.

Inoltre, per consentire l'efficiente espletamento delle attività aziendali è necessario prevedere che le strutture committenti dell'Amministrazione provvedano alla liquidazione delle somme dovute a ciascun organismo entro 15 gg. dal ricevimento della relativa fattura, salvo eventuali contestazioni

in merito alle prestazioni fornite. Le disposizioni di cui sopra prevalgono sulle diverse pattuizioni dei contratti di servizio e/o di affidamento vigenti.

Per limitare l'accesso diretto al mercato del credito Roma Capitale può anticipare alle società controllate e alle aziende speciali un acconto a valere sui contratti di servizio e/o sugli atti di affidamento entro il limite del 25% del corrispettivo stabilito nei contratti e negli atti medesimi, con obbligo di procedere al conguaglio degli acconti ricevuti entro l'anno solare di erogazione. Le società controllate e le aziende speciali dovranno comunicare ai competenti uffici di Roma Capitale le decisioni assunte in ordine ai finanziamenti di ogni genere, specie e importo, nonché attestare la coerenza del finanziamento rispetto agli equilibri economici dell'organismo partecipato e i concreti vantaggi della soluzione adottata rispetto all'ipotesi di fruizione dell'acconto indicato sopra.

Infine, in merito al contenimento dei costi del personale si prevedono per le società controllate le stesse limitazioni alle assunzioni di personale stabilite dall'ordinamento per Roma Capitale. Deve inoltre essere assicurata, a decorrere dall'esercizio 2015, una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti.

### 1.3.2 Razionalizzazione delle partecipazioni di Roma Capitale (DAC 13/20015)

Fusione delle società partecipate che svolgono funzioni omogenee, dismissione o messa in liquidazione di quelle che non risultino avere come fine sociale attività di servizio pubblico, mantenimento delle partecipazioni in essere solo in quei casi in cui si rinvergono i cosiddetti fallimenti di mercato (la presenza dei privati non è in grado di garantire l'erogazione di beni pubblici): questi gli indirizzi contenuti nel Piano triennale con riguardo al processo di organizzazione delle partecipazioni di Roma Capitale.

Attraverso la [DAC 13/2015](#) “Indirizzi per la razionalizzazione delle partecipazioni di Roma Capitale di primo e secondo livello nonché in ordine a enti e organismi non societari” Roma Capitale, in ottemperanza alla legge di stabilità 2015 e in attuazione del Piano triennale dell'Ente, ha deliberato la dismissione delle partecipazioni detenute nelle seguenti società:

- 1) ACEA ATO 2 s.p.a.;
- 2) Aeroporti di Roma s.p.a.;
- 3) C.A.R. s.c.p.a.;
- 4) C.I.F. s.p.a.;

- 5) EUR s.p.a.;  
6) BCC;  
7) Centrale del Latte s.p.a.

Ulteriori disposizioni previste sono lo scioglimento e la messa in liquidazione di Le Assicurazioni di Roma – Mutua Assicuratrice Romana e la dismissione delle partecipazioni detenute da AMA s.p.a. e ATAC s.p.a..

Inoltre con la medesima deliberazione l'Assemblea Capitolina stabilisce alcuni indirizzi, diretti al contenimento dei costi ed al raggiungimento di uno stabile equilibrio economico-finanziario, ad alcuni enti non societari quali Istituzione Sistema Biblioteche e Centri Culturali e all'Azienda Speciale Farmacap.

In particolare l'Istituzione Sistema delle Biblioteche vedrà allineato il trattamento economico accessorio dei propri dipendenti con quello previsto per il restante personale capitolino, tenendo conto delle peculiarità delle funzioni e nei confronti dell'azienda speciale Farmacap verranno attivate le opportune procedure previste per il ripristino dell'equilibrio economico-finanziario, attraverso l'adozione di tutte le misure che assicurino nel contempo, senza alcun onere anche prospettico a carico del Bilancio di Roma Capitale, la massimizzazione del valore dell'Azienda e la salvaguardia dei rapporti di lavoro, anche mediante l'inserimento di apposite clausole nel caso di cessione di tutto o parte del compendio aziendale

### 1.3.3 Due diligence e società strumentali (DGCa 31/2015)

In questa operazione di razionalizzazione della spesa e organizzazione degli enti societari il Piano triennale si è occupato anche delle società strumentali. Il documento prevede che, con riguardo alle società che erogano servizi strumentali, venga avviata una due diligence, processo conoscitivo che, da una parte, valuti le finalità perseguite dal Comune e la mission delle suddette società, dall'altra consideri i fabbisogni finanziari e di personale indispensabili per il perseguimento degli obiettivi che verranno riassegnati alle stesse a seguito di tale analisi. Scopo della attività di due diligence è quella di definire soluzioni volte alla razionalizzazione degli organismi strumentali con conseguenti contenimento di spesa e ottimizzazione di risorse. Con [DGCa 31/2015](#) l'Amministrazione, in considerazione della complessità, della rilevanza e

della tempestività delle operazioni da portare a termine (120 gg dall'approvazione del Piano) nel corso dell'attività di due diligence, dispone che l'incarico venga affidato ad un advisor, da reperire mediante procedure ad evidenza pubblica, che potrà essere coadiuvato da esperti di settore, individuati in conformità alla disciplina vigente. Una cabina di regia, sotto il coordinamento e l'indirizzo dell'Assessore al Bilancio e alla Razionalizzazione della Spesa, avrà il compito di dirigere e supervisionare le attività indicate nel Piano. Alla data di chiusura redazionale della presente Relazione non risulta essere stata presentata alcuna relazione e/o proposta di riorganizzazione.

### 1.3.4 Rafforzamento del controllo analogo e modifica degli statuti (DAC 13/2015)

Roma Capitale, attraverso alcuni strumenti inseriti negli Statuti aziendali (statuti tipo contenuti nella [DAC 77/2011](#) "Deliberazione di Roma Capitale ai sensi dell'art. 3, commi 27 e 28, della Legge Finanziaria 2008. Modifiche degli statuti delle società in house di Roma Capitale"), nonché con appositi atti d'indirizzo, esercita il proprio controllo sulle società in house. Le principali decisioni a valenza strategica inoltre sono subordinate alla preventiva autorizzazione dell'assemblea dei soci e dei competenti organi dell'ente.

La [DAC 13/2015](#) intende rafforzare tale controllo sulle società del Gruppo e pertanto stabilisce che le decisioni del CdA aventi ad oggetto la stipulazione di contratti di finanziamento di qualsiasi genere, specie ed importo, debbano anch'esse essere subordinate all'approvazione dell'assemblea dei soci; sempre nel senso di un rafforzamento del controllo nei riguardi di tali società e dei loro amministratori, tale provvedimento inserisce tra i casi di revoca degli amministratori l'inosservanza degli indirizzi impartiti da Roma Capitale in materia di contenimento dei costi nonché l'inottemperanza alle norme in materia di pubblicità e trasparenza ai sensi del [D.Lgs. 33/2013](#).

Anche il Presidente del Collegio Sindacale dell'azienda contribuirà a perfezionare il controllo sull'azienda portando a conoscenza del Socio Roma Capitale ogni evento rilevante con tempi "concomitanti" alle decisioni dell'azienda, e non solo nella relazione al Bilancio d'esercizio.

I competenti uffici di Roma Capitale procederanno alla revisione dei vigenti statuti con le indicazioni sopra riportate.

### 1.3.5 Protocollo di Integrità di Roma Capitale e delle società del Gruppo Roma Capitale (DGCa 40/2015)

Con riferimento alla [L. 190/2012](#) “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e della illegalità nella P.A.”, normativa che ha modificato il quadro giuridico delle norme poste a tutela dell'integrità nella P.A., Roma Capitale, gli Enti che fanno parte del Gruppo Roma Capitale e tutti gli organismi partecipati hanno sottoscritto un Protocollo di intesa, approvato con [DGCa 40/2015](#), recante la disciplina dei comportamenti degli operatori economici e dei dipendenti delle stazioni appaltanti nell'ambito delle procedure di affidamento e gestione degli appalti di lavori, servizi e forniture. Il Protocollo di legalità/patto di integrità assoggetta le parti, e cioè le amministrazioni appaltanti e gli operatori economici, ad improntare i rispettivi comportamenti ai principi di lealtà, trasparenza e correttezza.

È precipuo intendimento dell'Amministrazione capitolina infatti che tale documento divenga parte integrante dei contratti stipulati non solo da Roma Capitale ma altresì dalle società che fanno parte del Gruppo Roma Capitale e da tutti gli organismi partecipati. Ai sensi dell'[art. 1 comma 17 della L. 190/2012](#) “le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di legalità costituisce causa di esclusione dalla gara”.

A presidio di tali comportamenti virtuosi è posta infatti una serie puntuale di obblighi il cui inadempimento può comportare l'irrogazione del provvedimento disciplinare, se la trasgressione è attribuibile al dipendente delle amministrazioni aggiudicatrici, o altrimenti l'applicazione di sanzioni patrimoniali, sino all'estromissione dalle procedure di affidamento, se la mancanza è da computare agli operatori economici.

## 1.4 Monitoraggio dei contratti di servizio

L'esercizio da parte dell'Agenzia delle funzioni di “verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali” e di garanzia della “più ampia pubblicità delle condizioni dei servizi” avviene anche attraverso il costante e sistematico aggiornamento della situazione contrattuale delle società, enti e organismi partecipati da Roma Capitale, che erogano servizi pubblici o di interesse generale.

Tale attività, si ricorda, è stata inoltre estesa con la [DAC 77/2011](#) anche alle società strumentali che, nell'erogare servizi a favore dell'Amministrazione, svolgono attività di contatto diretto con i cittadini/utenti.

Si tratta di un quadro di insieme che fornisce all'Amministrazione capitolina un strumento per valutare le proprie politiche sulla gestione dei servizi pubblici, oltre che sulla gestione dei rapporti con le società partecipate direttamente e indirettamente, e per individuare eventuali misure e indirizzi da impartire.

Considerato l'obiettivo si precisa che l'elenco delle aziende e dei contratti non è esaustivo, in quanto sono stati esaminati solo i rapporti per i quali Roma Capitale risulta essere il committente o svolge un rilevante ruolo di indirizzo nell'organismo di governo.

Tra le novità più significative rispetto all'analisi condotta lo scorso anno, si segnala la

[DGCa 67/2015](#) con cui è stata autorizzata la sottoscrizione del [Protocollo di intesa](#) tra Roma Capitale e l'Agenzia da una parte e le Associazioni dei consumatori riconosciute dalla normativa vigente (sottoscritto il 13 aprile 2015.)

Con tale provvedimento l'Amministrazione capitolina ha inteso dare attuazione alle prescrizioni contenute nella Finanziaria 2008 ([L. 244/2007, art. 2, comma 461](#)) ed avviare, con il supporto dell'Agenzia, l'attività di dialogo e confronto con le Associazioni dei consumatori sulle problematiche legate all'erogazione dei servizi pubblici locali.

Con la sottoscrizione del citato Protocollo Roma Capitale si è quindi impegnata, attraverso l'istituzione di un Tavolo permanente, ad avviare la consultazione obbligatoria preventiva delle Associazioni dei Consumatori in previsione del rinnovo o delle integrazioni dei contratti di servizio con i soggetti gestori dei servizi pubblici. E' stato inoltre previsto un sistema di monitoraggio permanente per verificare il rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio con ATAC s.p.a. e di quanto stabilito nelle carte della qualità con la partecipazione delle predette Associazioni e con il supporto dell'Agenzia (per un approfondimento si rinvia al paragrafo 2.1 del capitolo 2).

Altra importante novità è sicuramente l'adozione, ai sensi della [DCC 20/2007](#), degli indirizzi programmatici e delle linee guida nei settori strategici del trasporto pubblico e dell'igiene urbana, avvenute rispettivamente con [DAC 34/2015](#) e [DAC 51/2015](#).

Il trasporto pubblico, in particolare, è stato anche interessato dall'approvazione del nuovo contratto di servizio con ATAC s.p.a. per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico locale di superficie e di metropolitana e delle attività complementari per il periodo 1° agosto 2015 - 3 dicembre 2019 ([DGCa 273/2015](#)). Ancora privo di copertura contrattuale risulta invece il servizio di raccolta rifiuti e servizi di decoro e igiene urbana pur essendo stato l'affidamento ad AMA prorogato per altri 15 anni con [DAC 52/2015](#).

Permangono tuttavia alcune lacune nei rapporti contrattuali tra Roma Capitale e società, enti ed organismi partecipati. In particolare si segnalano le due criticità più evidenti e perduranti:

- Azienda Speciale Farmacap (dal 2005, anno di scadenza del vecchio contratto, non è stata mai approvata una proposta di rinnovo);
- Fondazione Bioparco (successivamente alla trasformazione in Fondazione avvenuta nel 2004, i rapporti con Roma Capitale non sono mai stati regolamentati da alcun provvedimento).

Per un approfondimento più analitico si rimanda alle tavole che seguono dove, per ogni Dipartimento interessato, sono stati sinteticamente rappresentati i risultati del monitoraggio.

**Tav. 1.4.1 Dipartimento Mobilità e Trasporti – contratti e affidamenti**

| Azienda                             | Contratto / Affidamento di servizi              | Nat. Ser. | Linee guida delibera | Contratto/Affidamento vigente |                   | Ultima proroga CdS |                   |
|-------------------------------------|---|-----------|----------------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
|                                     |   |           |                      | delibera                      | scadenza          | delibera           | scadenza          |
| <b>Vigente</b>                      |   |           |                      |                               |                   |                    |                   |
| Atac s.p.a.                         | Gestione dei servizi di Tpl                     | Spl       | ACa 34/15            | GCa273/15                     | 03/12/2019        | -                  | -                 |
| Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. | Car Sharing                                     | Spl       | CC 36/09             | GCa 154/10                    | 31/12/2018        | -                  | -                 |
|                                     | Bike Sharing                                    | Spl       |                      | GCa 284/11                    | -                 | -                  | -                 |
|                                     | 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.ar.l.                  | Gestione dei servizi di Tpl                     | Spl       | CC 125/09            | GC 96/10***                   | 31/05/2018        | -                  | -                 |
| <b>In scadenza</b>                  |   |           |                      |                               |                   |                    |                   |
| Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. | Servizi di Agenzia per la mobilità              | Str       | -                    | GCa 164/15                    | 31/12/2015        | -                  | -                 |
| <b>SCADUTO</b>                      |   |           |                      |                               |                   |                    |                   |
| Atac s.p.a.                         | Mobilità privata (parcheggi e sosta tariffata)  | Spl       | AC 34/15             | GC 81/07                      | <b>31/12/2011</b> | GCa 214/15         | <b>30/09/2015</b> |

(\*) Affidamento con DD 1710/2011.

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

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

**Tav. 1.4.2 Dipartimento Sviluppo Economico Attività Produttive e Agricoltura – contratti e affidamenti**

| Azienda            | Contratto / Affidamento di servizi | Nat. Ser. | Linee guida delibera | Contratto/Affidamento vigente |            | Ultima proroga CdS |          |
|--------------------|------------------------------------|-----------|----------------------|-------------------------------|------------|--------------------|----------|
|                    |                                    |           |                      | delibera                      | scadenza   | delibera           | scadenza |
| <b>In scadenza</b> |                                    |           |                      |                               |            |                    |          |
| Aequa Roma s.p.a.  | Supp. Affissioni e pubblicità      | Str       | -                    | GCa 243/15                    | 31/12/2015 | -                  | -        |

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

**Tav. 1.4.3 Dipartimento Tutela Ambientale – Protezione Civile – contratti e affidamenti**

| Azienda                       | Contratto / Affidamento di servizi                 | Nat. Ser. | Linee guida delibera | Contratto/Affidamento vigente |                                 | Ultima proroga CdS |                 |
|-------------------------------|--|-----------|----------------------|-------------------------------|---------------------------------|--------------------|-----------------|
|                               |  |           |                      | delibera                      | scadenza                        | delibera           | scadenza        |
| <b>Vigente</b>                |  |           |                      |                               |                                 |                    |                 |
| Acea Distribuzione s.p.a.     | Illuminazione votiva                               | Spl       | -                    | Decr. Gov. 2264/43            | a revoca                        | -                  | -               |
| <b>SCADUTO / DA STIPULARE</b> |  |           |                      |                               |                                 |                    |                 |
| Ama s.p.a.                    | Rifiuti urbani e servizi di decoro e igiene urbana | Spl       | AC 51/2015           | GC 33/2004<br>AC 52/2015      | <b>31/12/2005</b><br>25/09/2029 | GCa 309/2015<br>-  | 15/12/2015<br>- |
| Ama s.p.a.                    | Servizi funebri e cimiteriali                      | Spl       | AC 101/2015          | GC 74/2007                    | <b>31/05/2013</b>               | Gca 310/2015       | 15/12/2015      |
| Fondazione Bioparco           | Ex giardino zoologico                              | Spl       | CC 141/2004          | da stipulare                  | -                               | -                  | -               |

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

**Tav. 1.4.4 Dipartimento Cultura – contratti e affidamenti**

| Azienda   | Contratto / Affidamento di servizi                         | Nat. Ser. | Linee guida delibera | Contratto/Affidamento vigente |                 | Ultima proroga CdS |          |
|---|--|-----------|----------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------|----------|
|   |  |           |                      | delibera                      | scadenza        | delibera           | scadenza |
| <b>Vigente</b>                                  |  |           |                      |                               |                 |                    |          |
| Zètema Progetto Cultura s.r.l.                  | Casa dei Teatri e della Drammaturgia Contemporanea         | Str.      | AC 45/12             | GCa 211/15                    | 30/06/17        |                    |          |
| <b>In scadenza</b>                              |  |           |                      |                               |                 |                    |          |
| Zètema Progetto Cultura s.r.l.                  | Settore cultura, turismo e altri                           | Str.      | -                    | GCa 164/15                    | 31/12/15        | -                  | -        |
| <b>SCADUTO</b>                                  |  |           |                      |                               |                 |                    |          |
| Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia | Parco della Musica   | Spl       | -                    | GC-CS 56/08                   | <b>31/12/10</b> | -                  | -        |
| Fondazione Musica per Roma                      | Parco della Musica   | Spl       | CC 273/07            | GCa 381/14                    | <b>31/12/14</b> | -                  | -        |
| Azienda Speciale Palaexpo                       | Palazzo Esposizioni, Scuderie del Quirinale, Casa del Jazz | Spl       | CC 273/07            | GCa 389/14                    | <b>31/12/14</b> | -                  | -        |

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

**Tav. 1.4.5 Dipartimento Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana – contratti e affidamenti**

| Azienda                            | Contratto / Affidamento di servizi   | Nat. Ser. | Linee guida delibera | Contratto/Affidamento vigente |            | Ultima proroga CdS |            |
|------------------------------------|--------------------------------------|-----------|----------------------|-------------------------------|------------|--------------------|------------|
|                                    |                                      |           |                      | delibera                      | scadenza   | delibera           | scadenza   |
| <b>Vigente</b>                     |                                      |           |                      |                               |            |                    |            |
| Acea Illuminazione Pubblica s.p.a. | Illuminazione pubblica Roma Capitale | Spl       | -                    | GC 3/07                       | 31/05/2015 | GCa 130/10*        | 15/05/2027 |
| Acea Ato 2 s.p.a.                  | SII - servizio idrico integrato      | Spl       | -                    | CC 6/04                       | 31/12/2033 | -                  | -          |
| Italgas s.p.a.                     | Distribuzione del gas                | Spl       | GCa 286/11           | DD 1406/12                    | 20/11/2024 | -                  | -          |

(\*) Adeguamento contratto Illuminazione pubblica 2011/2027.

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

**Tav. 1.4.6 Dipartimento Risorse Economiche – contratti e affidamenti**

| Azienda            | Contratto / Affidamento di servizi                        | Nat. Ser. | Linee guida | Contratto/Affidamento vigente |            | Ultima proroga CdS |          |
|--------------------|---|-----------|-------------|-------------------------------|------------|--------------------|----------|
|                    |   |           | delibera    | delibera                      | scadenza   | delibera           | scadenza |
| <b>In scadenza</b> |   |           |             |                               |            |                    |          |
| Aequa Roma s.p.a.  | Supp. Gestione entrate                                    | Str       | -           | GCa 396/14                    | 31/12/2015 | -                  | -        |
| Atac s.p.a.        | Supp. gest. Contravvenzioni e contenzioso Giudice di Pace | Str       | -           | GCa 10/15                     | 31/12/2015 | -                  | -        |
| Ama s.p.a.         | Applicazione e riscossione Ta.Ri.                         | Str       | -           | Gca 152/2015                  | 31/12/2015 | -                  | -        |

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

**Tav. 1.4.7 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, Politiche della Famiglia, dell'Infanzia e Giovanili, Promozione dello Sport e Qualità della vita – contratti e affidamenti**

| Azienda                             | Contratto / Affidamento di servizi                          | Nat. Ser. | Linee guida | Contratto/Affidamento vigente |                   | Ultima proroga CdS |            |
|-------------------------------------|---|-----------|-------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|------------|
|                                     |   |           | delibera    | delibera                      | scadenza          | delibera           | scadenza   |
| <b>In scadenza</b>                  |   |           |             |                               |                   |                    |            |
| Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. | Trasporto riservato scolastico Supporto all'Amministrazione | Str       | -           | GCa 164/15                    | 31/12/2015        | -                  | -          |
| Zetema Progetto Cultura s.r.l.      | Incontragiovani e ludoteche - Supporto all'Amministrazione  | Str.      | -           | GCa 165/15                    | 31/12/2015        |                    |            |
| <b>SCADUTO</b>                      |   |           |             |                               |                   |                    |            |
| Roma Multiservizi s.p.a.            | "Global Service" per il settore scolastico*                 | Serv      | GCa 220/14  | DD 1953/08                    | <b>31/07/2013</b> | DD 1787/15         | 31/12/2015 |

(\*) 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. 1.4.8 Dipartimento Politiche Sociali, Sussidiarietà e Salute**

| Azienda                             | Contratto / Affidamento di servizi                           | Nat. Ser. | Linee guida | Contratto/Affidamento vigente |                   | Ultima proroga CdS |          |
|-------------------------------------|--|-----------|-------------|-------------------------------|-------------------|--------------------|----------|
|                                     |  |           | delibera    | delibera                      | scadenza          | delibera           | scadenza |
| <b>Vigente</b>                      |  |           |             |                               |                   |                    |          |
| Roma Servizi per la Mobilità s.r.l. | Supporto gestione servizio di trasporto individuale disabili | Str       | -           | GCa 303/14                    | 31/12/2015        | -                  | -        |
| <b>SCADUTO / DA STIPULARE</b>       |  |           |             |                               |                   |                    |          |
| Azienda Speciale Farmacap           | Farmacie comunali  | Spl       | -           | GC 453/2000                   | <b>01/05/2005</b> |                    |          |

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

## 1.5 L'attività dell'Agenzia

### 1.5.1 Ruolo e funzioni

L'Agenzia è stata costituita con la [DCC 39/2002](#) (a seguito della trasformazione della precedente Autorità) fondamentalmente con una duplice funzione: verificare e monitorare la qualità dei servizi pubblici locali e garantire la tutela dei soggetti destinatari di quei servizi, e cioè gli utenti. Nel corso degli anni (a seguito della trasformazione da Autorità ad Agenzia) a questi tipici compiti istituzionali si è anche affiancata l'attività di supporto più diretto al decisore politico, in particolare alla Giunta.

La prima funzione è stata sostanzialmente richiamata e confermata, sotto il profilo normativo, prima dal [D.Lgs. 156/2010 "Disposizioni in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale"](#) che all'art. 3, comma 8, prevede espressamente che "lo statuto e i regolamenti di Roma Capitale dovranno prevedere 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 servizi, nonché l'efficace tutela dei diritti dei cittadini" e successivamente dallo [Statuto di Roma Capitale](#), adottato con la deliberazione dell'Assemblea Capitolina del 7 marzo 2013, n. 8. L'art. 36 "Modalità di gestione", stabilisce infatti che "Al fine di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni rese dai soggetti gestori, Roma Capitale, attraverso un apposito organismo, anche esterno alla struttura dell'Amministrazione, assicura un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri qualitativi e quantitativi indicati nei contratti di servizio".

Anche l'altra funzione dell'Agenzia, quella di tutela degli utenti dei servizi pubblici locali, è stata recentemente richiamata e regolamentata attraverso la [DGCa 67/2015](#) con cui è stata autorizzata la sottoscrizione del Protocollo di intesa tra Roma Capitale e l'Agenzia da una parte e le Associazioni dei consumatori riconosciute dalla normativa vigente.

Il [Protocollo](#), sottoscritto il 13 aprile 2015, rappresenta un primo passo verso l'attuazione, più volte sollecitata dall'Agenzia, delle previsioni contenute nella Finanziaria 2008 (Legge n. 244/2007, art. 2, comma 461) e dirette a tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti ed a garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle prestazioni oggetto di contratto di servizio.

Con i citati documenti è stato riconosciuto formalmente il ruolo dell'Agenzia in questo percorso di partecipazione ed è stata ribadita la sua funzione di verifica e monitoraggio della qualità dei servizi pubblici locali.

A queste due fondamentali funzioni si è affiancata, soprattutto nel corso del 2015, la già citata attività di supporto propositivo e tecnico-riconoscitivo dell'Agenzia nei confronti dell'Assemblea Capitolina, del Sindaco e della Giunta Capitolina.

Si segnala in particolare l'indagine sull'igiene urbana a Roma, richiesta dall'Assessore all'ambiente che, attraverso la somministrazione di 5.250 interviste, ha inteso fotografare diversi aspetti del servizio e dare voce alle opinioni dei romani ed al loro grado di soddisfazione. Altra importante indagine, richiesta questa volta dall'Assessore alla cultura, è stata quella sull'Estate Romana 2015 diretta, attraverso interviste face to face, a rilevare il grado di soddisfazione dei partecipanti ai vari eventi organizzati ed a valutare il livello di apprezzamento dei profili innovativi introdotti nel Bando 2015, quali la delocalizzazione, la riduzione degli spazi commerciali e la valorizzazione di giovani artisti.

Lo stesso Assessore alla cultura ha inoltre richiesto all'Agenzia un'analisi qualitativa dei servizi erogati dai Punti Informativi Turistici (di seguito, PIT) di cui è titolare Roma Capitale. E' stato quindi realizzato uno studio sui servizi di informazione e accoglienza turistica offerti in Italia e in Europa, con un approfondimento sui PIT che sono gestiti attualmente da Zètema Progetto Cultura s.r.l.

Le richiamate previsioni normative e regolamentari, unitamente al ricorso, da parte soprattutto della Giunta, alla collaborazione dell'Agenzia, hanno sostanzialmente confermato la necessità di procedere ad una revisione dell'Atto costitutivo dell'Agenzia, adeguandolo alle nuove necessità che emergono dal mondo dei servizi pubblici e, in particolare, dalla natura e dalle caratteristiche del soggetto gestore.

Il 2015, al contrario, ha registrato, anche a causa delle note vicende di cronaca, una situazione di stallo che non ha permesso all'Assemblea capitolina di procedere all'esame della [proposta RC n. 9048/2014](#) a suo tempo presentata dal Presidente pro tempore dell'Assemblea stessa e che conteneva, appunto, una ridefinizione degli obiettivi e delle funzioni assegnate all'Agenzia

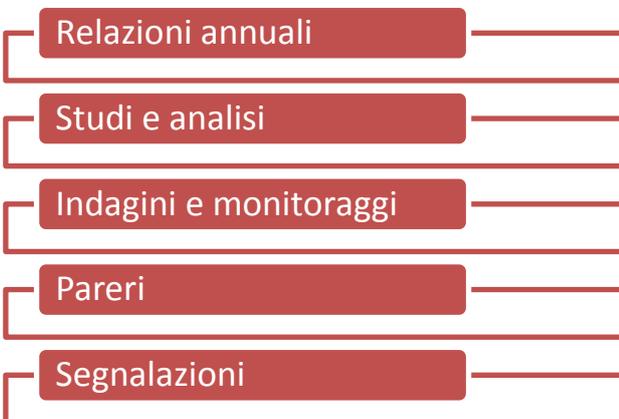
nonché il suo potenziamento, proprio al fine di coinvolgerla più organicamente nei processi di indirizzo e controllo di Roma Capitale. Del resto anche la Giunta Capitolina, se si fa eccezione per il citato Protocollo di intesa con le Associazioni dei consumatori, non ha provveduto a regolamentare in maniera più compiuta ed efficace l'attività istituzionale dell'Agenzia, limitandosi, come sopra accennato, da una mera ed occasionale richiesta di supporto.

La più volte richiamata ridefinizione della mission dell'Agenzia e la più puntuale indicazione dei suoi "poteri" sarebbe stata invece sicuramente importante ed opportuna in una stagione, come quella attuale, che ha visto dopo tanti anni l'approvazione delle Linee guida per la stipula dei contratti di servizio in settori particolarmente strategici per la città quali l'igiene urbana ed il trasporto pubblico, ma anche di grande impatto sociale come i servizi funebri e cimiteriali.

Su questi provvedimenti l'Agenzia ha comunque svolto la sua funzione di consultazione preventiva, obbligatoria e non vincolante, ed alcune indicazioni sono state anche recepite, ma sicuramente si è persa un'occasione per segnare una svolta e garantire in sede contrattuale delle adeguate modalità di partecipazione e di verifica della qualità dei servizi erogati. Verifica che sarebbe stata quanto mai necessaria in una fase, come quella che stiamo vivendo, in cui si riducono i corrispettivi contrattuali e che potrebbe quindi comportare una riduzione dei servizi erogati o una riduzione della loro qualità.

### 1.5.2 Comunicazione e trasparenza

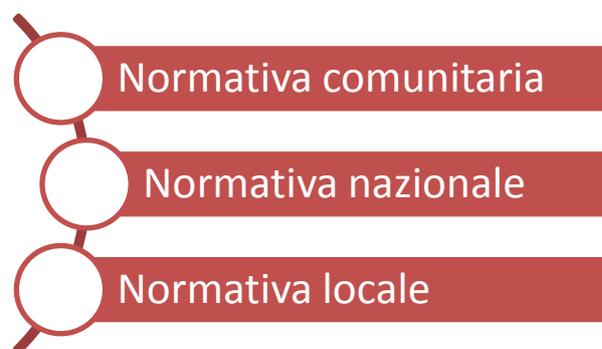
Proprio in considerazione del supporto che vuole offrire agli organi decisori di Roma Capitale e della sua funzione di tutela degli utenti, da sempre l'Agenzia ha prestato la massima attenzione alla comunicazione e divulgazione degli studi, delle analisi e delle indagini condotte dotandosi di un sito che non solo costituisce un archivio completo di tutte le sue pubblicazioni,



ma anche un valido strumento per attingere informazioni sia sui soggetti gestori dei servizi pubblici nella Capitale,



che sulla disciplina normativa.



Non possono infine mancare i link esterni aggregati per tipologia:

| Link | Internazionali |
|------|----------------|
|      | Nazionali      |
|      | Locali         |

Il settore dei servizi pubblici viene inoltre quotidianamente monitorato anche seguendo quotidianamente le notizie che vengono diffuse dalla stampa raccogliendo e pubblicando una specifica rassegna stampa che ha ormai raggiunto la consistenza di oltre 7.000 articoli.

Infine, in attesa che venga meglio definita dagli organi competenti di Roma Capitale la natura giuridica dell'Agenzia e, conseguentemente, la normativa di riferimento, in via cautelativa si è provveduto a dare attuazione, compatibilmente con le sue ridotte dimensioni e con la sua struttura organizzativa particolarmente snella e semplificata, alle prescrizioni contenute nel [D.Lgs 33/2013](#) sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di

informazioni continuando ad aggiornare l'apposita sezione del sito "Amministrazione Trasparente" dove è stata peraltro già inserito il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ed il Piano triennale di prevenzione della corruzione (anni 2014-2016).

### 1.5.3 Le pubblicazioni dell'Agenzia

Oltre a svolgere una continua attività di supporto agli uffici dell'Amministrazione attraverso la partecipazione ad incontri e riunioni di diverso tipo, l'Agenzia nel corso del 2015 ha realizzato, d'iniziativa o su richiesta, una serie di lavori ed attività di analisi e studio che sono stati pubblicati sul sito secondo la classificazione sopra riportata.

L'esposizione dei contenuti delle citate pubblicazioni sarà curata all'interno dei capitoli e paragrafi della relazione che si riferiscono allo specifico settore. Le osservazioni e proposte formulate dall'Agenzia in occasione della redazione di pareri e segnalazioni, vanno riferite al periodo della loro pubblicazione e potrebbero, quindi, ad oggi risultare ad oggi superate.

| Indagini e monitoraggi   |
|--|
| <a href="#">Estate Romana 2015. Indagine sulla qualità percepita (ottobre 2015)</a>  |
| <a href="#">Indagine sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali nella città di Roma "VIII edizione - anno 2015 (luglio 2015)</a> |
| <a href="#">Indagine "100 domande sull'igiene urbana a Roma – Conoscenza, aspettative e percezione del servizio" (giugno 2015)</a>           |

| <a href="#">Il servizio di informazione e assistenza turistica (marzo 2015)</a>  |
|--|
| Pareri   |
| <a href="#">Parere sulla proposta n. 101/2015 Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo contratto di servizio per la gestione dei servizi funebri e cimiteriali (settembre 2015)</a>  |
| <a href="#">Parere sulla proposta n. 14/2015. Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione del nuovo contratto di servizio per la gestione dei rifiuti urbani e i servizi di igiene urbana tra Roma Capitale e Ama S.p.a (febbraio 2015)</a> |
| <a href="#">Parere sulla proposta n.13/2015. Aggiornamento delle linee guida approvate con DAC 47/2012 per la predisposizione e stipula del nuovo contratto di servizio tra Roma Capitale ed Atac S.p.a (febbraio 2015)</a>                                  |
| Studi e analisi  |
| <a href="#">Spesa delle famiglie per tributi e servizi pubblici locali nelle grandi città (aprile 2015)</a>  |

| Segnalazioni   |
|--|
| <a href="#">SG01/2015 Segnalazione sul contratto di servizio tra Roma Capitale e Azienda Speciale Palaexpo - anno 2014 (febbraio 2015)</a> |
| <a href="#">SG02/2015 Segnalazione sul contratto di servizio tra Roma Capitale e Fondazione Musica per Roma- anno 2014 (febbraio 2015)</a> |