

# 1. Quadro normativo e regolamentare

Nel corso del presente capitolo saranno trattati i seguenti argomenti:

1. Quadro normativo per i servizi pubblici a rilevanza economica.
2. Evoluzione del quadro normativo sulle società partecipate.
3. La spesa per i servizi esternalizzati verso le aziende partecipate di Roma Capitale 2017
4. Il “costo pieno” dei servizi mobilità/TPL ed igiene urbana.
5. La spesa totale per i Contratti di Servizio del Comune di Roma: un ulteriore approfondimento.

## 1.1 Quadro normativo per i servizi pubblici a rilevanza economica

Le nozioni giuridicamente rilevanti del concetto di servizio pubblico sono molte e non univoche. Partendo dal “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali” (TUEL), al Titolo V, Servizi ed interventi pubblici locali, l’art. 112 del Dlgs. 267/2000 in relazione ai servizi pubblici locali recita:

“Gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che hanno per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fin sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. Ai servizi pubblici locali si applica il capo III del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, relativo alla qualità dei servizi pubblici locali e carte dei servizi”.

Non esiste però un elenco di servizi pubblici locali e per l’individuazione, seguendo la sentenza n. 911 del 14/febbraio/2013 del Consiglio di Stato, Sez. V, ci si deve basare su 2 elementi:

- 1) la preordinazione dell’attività a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti;
- 2) la sottoposizione del gestore ad una serie di obblighi, tra i quali quelli di esercizio e tariffari, volti a conformare l’espletamento dell’attività a regole di continuità, regolarità, capacità tecnico-professionale e qualità.

In base ad una differente sentenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, sentenza n. 5532 del 22/11/2013) si afferma:

“Il servizio pubblico locale perciò, in quanto volto al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della comunità, è finalizzato al soddisfacimento diretto di esigenze collettive della stessa con effetto generalizzato sul suo assetto socio-economico; riguarda di conseguenza un’utenza indifferenziata, anche se sia fruibile individualmente, ed è sottoposto a obblighi di esercizio imposti dall’ente pubblico perché gli scopi suddetti siano garantiti, inclusa la determinazione del corrispettivo in forma di tariffe”.

Gli enti locali sono comunque interessati all’inquadramento di un’attività nella categoria dei servizi pubblici locali e soprattutto a distinguere tra quelli di rilevanza economica e non, mutando sostanzialmente la disciplina giuridica e gli obblighi cui sono sottoposti.

### 1.1.1 Definizione di rilevanza economica

Nel nostro ordinamento non è stata formulata direttamente una definizione del concetto di rilevanza economica. La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività.

Lo ha stabilito il TAR Sardegna, con la sentenza n. 1729 del 2 agosto 2005, precisando che deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell’attività in questione.

Può considerarsi quindi di rilevanza economica il servizio che si inserisce in un settore che presenta margini di redditività e nel quale può, quindi, svilupparsi una concorrenza tra imprese. Il servizio a rilevanza economica deve pertanto innestarsi in un settore in cui esiste una competizione, anche potenziale, sul mercato, e ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico.

L'art. 113 del TUEL infine disciplina la modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica, con espressa esclusione:

- del settore del Trasporto Pubblico Locale, che resta disciplinato dal D.Lgs. 422/1997 e successive modificazioni;
- del settore energia elettrica disciplinato dal D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79;
- del gas naturale disciplinato dal D.Lgs. 23 maggio 2000, n. 164.

### 1.1.2 I servizi pubblici locali di interesse economico generale

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del Decreto Legislativo recante il "Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale", dopo i pareri favorevoli della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, sembrava si fosse finalmente pervenuti al termine della lunga fase di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l'assetto normativo del settore dei servizi pubblici locali di interesse economico generale.

Questo Testo Unico, infatti, si configurava come una stabilizzazione in forma organica delle disposizioni in essere, in particolare di quelle intervenute nell'ultimo quinquennio a seguito sia dell'emanazione delle direttive europee in materia di appalti e concessioni (le Direttive 23 e 24 del 2014), sia del varo del nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016 integrato e corretto con il D.Lgs. 56/2017), sia di una serie di disposizioni sul tema tra cui, in particolare, quelle contenute nelle leggi di stabilità 2014 e 2015 (L. 147/2013 e L. 190/2014).

La pronuncia di incostituzionalità da parte della Consulta (sentenza n. 251/2016), che ha censurato parte delle disposizioni della c.d. "Delega Madia" (L. 124/2015), ha prodotto un'interruzione di questo processo.

La Corte, infatti, in relazione a un ricorso presentato dalla Regione Veneto, ha rilevato che le norme oggetto della delega, pur incidendo in ambiti di competenza dello Stato, riguardano anche materie di competenza regionale residuale o concorrente e quindi presentano un vizio di legittimità costituzionale riconducibile alla lesione del "principio di leale collaborazione".

Ciò in quanto la procedura prevista nella delega per l'adozione dei relativi decreti attuativi richiede l'acquisizione di un parere anziché di un'intesa in sede di Conferenza unificata.

La pronuncia di incostituzionalità, peraltro – come ha chiarito la medesima sentenza –, è circoscritta alle disposizioni di delega della L. 124/2015 e non si estende alle relative norme attuative.

Quindi devono considerarsi pienamente vigenti i decreti già in essere, tra cui il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. 175/2016), entrato in vigore il 23 settembre 2016.

Al contrario il Testo Unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale non è stato inviato alla Gazzetta ufficiale per la conseguente pubblicazione.

A fronte di questa situazione, secondo il parere 83/2017 del Consiglio di Stato, le possibili strade per salvaguardare le disposizioni contenute nel TU possono essere o l'adozione di una nuova legge delega conforme ai vincoli procedurali sanciti dalla Corte costituzionale, o un disegno di legge avente, almeno in parte, il contenuto del decreto delegato che andrebbe a sostituire.

### 1.1.3 La disciplina degli affidamenti

In tema di affidamento dei servizi, il riferimento è la disciplina europea, in particolare quella contenuta nelle Direttive in materia di appalti e concessioni, recepita nel nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016)

e ripresa nel D.Lgs. 175/2016 “Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica” (TUSP).

Le modalità di affidamento possono ricondursi a:

- a) esternalizzazione a terzi del servizio, attraverso l’espletamento di procedure ad evidenza pubblica;
- b) costituzione di una società mista, mediante una gara finalizzata alla scelta del socio privato ed alla contestuale attribuzione allo stesso di specifici compiti operativi connessi alla gestione (c.d. “gara a doppio oggetto”);
- c) in house providing.

In questa ultima fattispecie l’affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall’ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni, ove previste, calcolate sulla base dei costi di un’azienda media gestita in modo efficiente. Eventuali eccedenze nella copertura dei costi imputabili all’adempimento del servizio si tradurrebbero in un indebito vantaggio dando luogo ad un aiuto di Stato.

La relazione deve essere:

- pubblicata sul sito internet dell’ente affidante;
- inviata all’Osservatorio per i servizi pubblici locali.

## 1.2 Evoluzione del quadro normativo sulle società partecipate

Nell’ambito dell’adeguamento normativo del settore dei servizi pubblici locali nel 2017, è stato pubblicato il D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100, concernente “Disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n. 175/2016” Testo Unico in materia di Società a partecipazione pubblica (TUSP).

La revisione del TUSP è un tentativo di omogeneizzazione del quadro normativo per collegare tra loro, per quanto possibile, le disposizioni di settore tentando anche di recepire alcune specificità delle partecipate pubbliche. Il decreto pone in essere alcune novità. Innanzitutto evidenzia che, al netto di deroghe espresse nello stesso, alle società a partecipazione pubblica si applicano le specifiche norme del Codice Civile e quelle generali del diritto privato, restando comunque ferme le norme già in vigore – contenute in leggi, decreti ministeriali o regolamenti – che disciplinano singole società a partecipazione pubblica costituite per la gestione di Servizi di Interesse Generale (SIG) o Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG), ovvero una specifica missione di pubblico interesse, nonché restano valide le norme di legge inerenti la partecipazione di pubbliche amministrazioni ad enti associativi, diversi dalle società, ed alle fondazioni.

Peraltro, viene ribadita l’applicazione delle disposizioni contenute nel decreto – solo se espressamente prevista – alle società quotate in mercati regolamentati (ex art. 2 del provvedimento), come ad esempio Acea S.p.A.

Sempre con riguardo al campo di applicazione delle norme, il decreto correttivo, da un lato, sancisce che le disposizioni del TUSP si applicano – oltre che alle società di cui sopra – anche alle società da esse partecipate (salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, anche controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche) e, dall’altro, sopprime il richiamo alle società partecipate da società di capitali (art. 2, c. 1, lett. p del TUSP).

La norma contiene anche un’enunciazione delle definizioni utilizzate nel provvedimento stesso quali “amministrazioni pubbliche”, “servizi di interesse generale”, “società a controllo pubblico”, “società a partecipazione pubblica”, “società in house”, “società quotate”, “partecipazione”, “controllo analogo” e “controllo analogo congiunto”.

Il provvedimento chiarisce ancora che le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, detenere partecipazioni, acquisire o mantenere società aventi ad oggetto attività di produzioni di beni e servizi non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali.

In tale contesto, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente:

costituire società ovvero mantenere o acquisire partecipazioni per attività di produzione di un SIG (inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi stessi); progettare e realizzare un'opera in base ad un accordo di programma fra Pubbliche Amministrazioni e, ove opportuno, attraverso la costituzione di una società pubblica di progetto, senza scopo di lucro, anche consortile, partecipata dai soggetti aggiudicatori e dagli altri soggetti pubblici interessati; realizzare e gestire un'opera pubblica o di un SIG mediante la costituzione di società mista, avente ad oggetto esclusivo l'attività inerente l'appalto o la concessione, con imprenditore privato selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica a c.d. doppio oggetto (sottoscrizione o acquisto partecipazione quote societarie da parte del privato e contestuale affidamento del contratto di appalto o concessione), avente quota di partecipazione non inferiore al 30% del capitale; autoprodurre beni e servizi strumentali all'ente o enti pubblici partecipanti (con la specifica che fra le attività ammissibili vi è l'autoproduzione di beni o servizi strumentali, oltre che all'ente o agli enti pubblici, come già previsto dal testo previgente, anche "allo svolgimento delle loro funzioni"); produrre servizi di committenza, incluse quelle ausiliarie, a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni dello Stato, di enti pubblici territoriali ed altri enti pubblici non economici, di organismi di diritto pubblico, di associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti (art. 3, c. 1, lett. a del D.Lgs. 50/2016).

In relazione al suddetto decreto può risultare utile consultare uno strumento orientativo sul testo fornito dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)<sup>1</sup> che tra l'altro fornisce:

- una sintesi delle disposizioni di modifica del TUSP;
- uno scadenziario degli adempimenti derivanti dal TUSP per l'Ente Locale.

In relazione a questi ultimi il TUSP ha previsto alcune scadenze :

- a) luglio 2017, revisione degli statuti delle società partecipate;
- b) ottobre 2017, revisione straordinaria delle partecipazioni.

Roma Capitale ha adempiuto alle esecuzioni previste rispettivamente con le seguenti delibere:

- DAC 149 del 30/12/2016 "Modifica degli statuti tipo delle società in house di Roma Capitale, approvati con deliberazione di Assemblea Capitolina n. 77 del 15 dicembre 2011, ai sensi del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" per quanto previsto entro il termine sub a);
- DAC 53 del 28/09/2017 "Revisione straordinaria delle partecipazioni di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 24 del Decreto Legislativo del 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i. " per quanto previsto entro i termini sub b).

Ai sensi del TUSP restano ancora in evidenza le attività di:

- approvazione della delibera di razionalizzazione periodica al 31 dicembre 2018 e/o di ogni anno a partire dal 2018;
- alienazione delle partecipazioni (mediante atto di alienazione) che devono essere individuate con provvedimento consiliare di ricognizione a partire dal 1° settembre 2018.

Per quest'ultimo punto la relazione sulla gestione del Bilancio 2017 di Roma Capitale (DAC 51/2018) al punto in cui tratta della "Revisione straordinaria delle partecipazioni" di cui all'art. 24 del D.Lgs. 175/2016, riporta

---

<sup>1</sup> link <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Nuova%20disciplina%20partecipate%20DEF1.pdf>



informazioni sulle 19 società partecipate direttamente o indirettamente (attraverso partecipazioni di AMA-ATAC-Risorse per Roma) da Roma Capitale ed in particolare sulle dismissioni indicate nella DAC 53/2017.

In particolare, si evidenzia che sono state concluse 3 dismissioni (Centro Ingrosso Fiori Spa in liquidazione, Aeroporti di Roma S.p.A., Servizi Azionista Roma S.r.l. in liquidazione). Alla data della presente Relazione Annuale non sono stati identificati atti e delibere di Roma Capitale che ne possano confermare l'adempimento, anche se il termine di dismissione programmato dall'Ente risulta superato.

### 1.3 La spesa per i servizi esternalizzati verso le aziende partecipate di Roma Capitale 2017

Nel corso dell'esercizio 2017 l'Ente Roma Capitale ha sostenuto oneri a favore di trentuno (31) organismi, partecipati direttamente o indirettamente, perché fossero erogati servizi per la collettività.

In relazione a tali spese le informazioni contenute nella DAC 51/2018 evidenziano uscite per un valore complessivo di circa due miliardi di euro ripartiti in cinque tipologie come riportato nella Tavola 1.1.

**Tavola 1.1 Oneri per servizi esternalizzati verso aziende partecipate (2017)**

Tipologia di onere	Valore in euro	Incidenza
Contratti di servizio	1.617.176.955	83%
Concessioni di crediti	11.914.513	1%
Trasferimenti in Conto Esercizio	56.604.308	3%
Trasferimenti in Conto Capitale	23.348.903	1%
Altre spese	239.761.511	12%
<b>Totale</b>	<b>1.948.806.190</b>	<b>100%</b>

FONTE: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE, RENDICONTO 2017.

I Contratti di Servizio rappresentano la quota maggiore della spesa sostenuta e ammonta a circa 1,62 miliardi di euro, 83% del totale valore. Nell'ambito di tale tipologia di spesa, le quote più rilevanti sono relative alle aziende che operano nei settori del Trasporto Pubblico Locale e dell'igiene urbana di cui di seguito si procede a dare un *focus* più dettagliato (vedi Tavola 1.2).

La Tavola 1.2 sotto riportata rappresenta un quadro di sintesi delle risorse che Roma Capitale impegna per i servizi di TPL/mobilità ed igiene urbana.

Tavola 1.2 Costi dei servizi esternalizzati verso aziende partecipate

Oneri sostenuti da Roma Capitale per azienda/servizio	Contratto di Servizio	Trasferimenti	Altre spese	Totale	Azienda/ funzione	Azienda/ Oneri totali	Servizio/ Oneri totali
Atac	582.579.770	5.546.587	14.342.472	602.468.829	78%	31%	
Incidenza su onere azienda	96,7%	0,9%	2,4%	100%			
Roma Servizi per la Mobilità	33.000.000	924.426	2.800.641	36.725.067	5%	2%	
Incidenza su onere azienda	89,9%	2,5%	7,6%	100%			
Roma Metropolitane	10.651.784	11.914.513	109.859.958	132.426.255	17%	7%	
Incidenza su onere azienda	8,0%	9,0%	83,0%	1			
<b>TOTALE SERVIZIO TPL</b>	<b>626.231.554</b>	<b>18.385.526</b>	<b>127.003.071</b>	<b>771.620.151</b>	<b>100%</b>		<b>40%</b>
Incidenza su onere funzione	81,2%	2,4%	16,5%	100%			
Ama	806.961.067	5.000.000	3.517.155	815.478.222	100%	42%	
Incidenza su onere azienda/funzione	99,0%	0,6%	0,4%	100%			
<b>TOTALE SERVIZIO IGIENE URBANA</b>	<b>806.961.067</b>	<b>5.000.000</b>	<b>3.517.155</b>	<b>815.478.222</b>	<b>100%</b>		<b>42%</b>
<b>IGIENE URBANA + TPL</b>	<b>1.433.192.621</b>	<b>23.385.526</b>	<b>130.520.226</b>	<b>1.587.098.373</b>			<b>82%</b>
<b>TOTALE ONERE ROMA CAPITALE PER SERVIZI ESTERNALIZZATI</b>	<b>1.617.176.955</b>	<b>76.953.212</b>	<b>239.761.511</b>	<b>1.933.891.678</b>			
Incidenza per tipologia	84%	4%	12%	100%			

FONTE: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE.

In particolare, per la Mobilità/Trasporto Pubblico Locale il Comune opera attraverso:

- ATAC;
- Roma Servizi per la Mobilità;
- Roma Metropolitane.

per i quali sono stati considerati sia il Contratto di Servizio che i trasferimenti e le altre spese sostenute dal Comune.

Si può notare che

- il CdS di ATAC è pari 583 milioni di euro mentre il totale della spesa risulta pari a 603 milioni di euro (31% del totale);
- il CdS di Roma Servizi per la Mobilità è pari a circa 33 milioni di euro con un totale onere di circa 37 milioni (che equivale al 2% del totale);
- il CdS di Roma Metropolitane è di circa 11 milioni di euro con un totale onere di 132 milioni di euro (circa il 7% del totale).

Nell'ambito dell'Igiene urbana il Comune opera attraverso l'azienda AMA rispetto alla quale si riscontra che:

- il solo CdS AMA è pari a 807 milioni di euro, ma il totale onere verso questa controllata è stato di 815 milioni di euro (circa il 42% del totale).

In generale si rileva che i valori spesi nel 2017 da Roma Capitale per i servizi erogati dalle aziende partecipate che operano in Tpl/mobilità ed Igiene Urbana rappresentano l'82% del totale speso per tutti i servizi erogati attraverso aziende partecipate direttamente ed indirettamente dal Comune.

## 1.4 Il “costo pieno” dei servizi mobilità/TPL ed Igiene urbana.

Oltre la spesa diretta sostenuta attraverso l’esternalizzazione del servizio mediante assegnazione ad aziende partecipate (cfr. Tavola 1.2 precedente), è interessante stimare anche il “costo pieno” dei servizi erogati ed oggetto del presente *focus*

Tale configurazione di costo è definibile attraverso:

- identificazione dei costi sostenuti dalle strutture organizzative di Roma Capitale per gli stessi servizi
- ribaltamento di tali costi sull’oggetto della nostra analisi.

In pratica si cerca un addendum da sommare ai costi sostenuti dalle società partecipate che possa aiutare ad identificare il valore complessivo speso dal Comune per governare i servizi. Il costo pieno ha lo scopo, quindi, di identificare tutte le componenti, dirette ed indirette, dei servizi relative alla fasi di :

- ✓ modellizzazione,
- ✓ programmazione,
- ✓ organizzazione,
- ✓ esecuzione,
- ✓ controllo,

del servizio erogato. In tale ottica si è proceduto ad estrapolare i costi attribuibili alle strutture del Comune cui sono assegnate le competenze relative alle politiche della mobilità/TPL e dell’igiene urbana ossia i costi attribuibili ai due ambiti di servizio all’interno del Dipartimento Mobilità e Trasporti e del Dipartimento Tutela Ambientale.

Poiché non si dispone dei dati di “contabilità analitica” dell’Ente, si è proceduto mediante una stima del numero dei dipendenti attribuibili direttamente e indirettamente ai servizi considerati.

Il numero delle risorse determinato è stato successivamente valorizzato ad un costo medio unitario di 43.000 euro/dipendente (identificato come stima del costo medio unitario del personale di Roma capitale).

Il risultato è rappresentato nella Tavola 1.3. Per quanto rappresentato, i due Dipartimenti (Mobilità e Trasporti, Tutela Ambientale) partecipano al costo pieno dei servizi considerati rispettivamente per circa 2,1 e 2,8 milioni di costo del personale. Si precisa che, al fine di una corretta determinazione del costo pieno, si dovrebbero ribaltare sull’oggetto della nostra analisi tutti gli ulteriori costi di struttura sostenuti dall’Ente direttamente per i servizi considerati (ad es. beni e servizi consumati, materiali di consumo, ecc.) ed anche eventuali costi per servizi esterni ai Dipartimenti (studi, consulenze, indagini, utenze, ecc.) sostenuti allo scopo specifico.

**Tavola 1.3 Stima del costo del personale del Dipartimento Mobilità e Trasporti e del Dipartimento Tutela Ambientale (2017)**

Dipartimento	n. dipendenti (30/06/2017)	Unità considerate per costo pieno di processo	Costo unitario medio (euro)	Costo totale (euro)
Mobilità e Trasporti	145	50	43.000	2.150.000
Tutela Ambientale	697	65	43.000	2.787.026

FONTE: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE, RENDICONTO 2017.

L’indisponibilità di tali ulteriori dati ha comportato obbligatoriamente la scelta di considerare il solo costo del personale tra quelli ribaltabili sul costo pieno. Va aggiunto che solo nell’ambito del servizio di mobilità/TPL è stato possibile considerare, tra i ribaltamenti aggiuntivi opportuni, anche gli ulteriori costi relativi al servizio di trasporto erogato dalla società Roma TPL s.c. a r. l. (azienda non partecipata da Roma capitale ma operante

nel settore della mobilità capitolina). La fonte per identificare tale spesa (circa 123 milioni di euro) è stato il Rendiconto 2017 di Roma Capitale.

A questo punto è possibile definire una stima del “costo pieno” più rappresentativa riportata nella seguente Tavola 1.4.

**Tavola 1.4 Stima del costo pieno dei servizi di TPL e igiene urbana a Roma (2017)**

Funzione	Aziende partecipate	Aziende non partecipate	Stima costo del personale Dipartimento afferente la funzione	Costo Pieno Totale	Costo per residente
TPL	771.620.151	122.019.475	2.128.919	895.768.545	322
Igiene urbana	815.478.222	-	2.787.026	818.265.248	286
<b>Totale</b>	<b>1.587.098.373</b>	<b>122.019.475</b>	<b>4.915.945</b>	<b>1.714.033.793</b>	<b>608</b>

FONTE: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE, RENDICONTO 2017.

In essa il valore stimato per il servizio di mobilità/TPL è di circa 896 milioni di euro e quello per l’igiene urbana è di circa 818 milioni di euro, pari rispettivamente ad una spesa di 322 euro e 286 euro per residente.

Complessivamente, quindi, nell’esercizio 2017, i processi gestionali relativi agli ambiti dei due servizi considerati determinano un onere a carico della collettività di circa 1,75 miliardi di euro (608 euro pro capite).

#### 1.4.1 Analisi e riflessioni sulla configurazione di costo pieno adottata

Si ritiene che i dati della Tavola 1.4 possano costituire la base utile per avviare una riflessione ed un confronto per il miglioramento del processo di “modellizzazione-programmazione-organizzazione-esecuzione e controllo” del servizio erogato.

L’esigenza che si esprime è innanzitutto orientata ad un cambio culturale relativo all’oggetto dell’analisi: in questo *focus* si è preferito individuare, come ambito di osservazione e di rilevazione di costo, non solo le singole aziende a cui il Comune ha conferito una responsabilità di servizio, ma l’intero processo inteso come un *unicum*.

L’analisi per processo identifica fasi ed attività diverse (programmazione del servizio, organizzazione, esecuzione, controllo) che sono trasversali al servizio e possono essere attribuite a soggetti interni o esterni al Comune, partecipati o non partecipati, che operano in modo diverso ma rispetto ai quali è opportuna una visione chiara e distinta.

Questa scelta rappresenta la volontà di identificarne un “costo più rappresentativo” per il servizio, che è il “costo pieno” di processo, ma allo stesso tempo rafforza l’idea che è necessario ed opportuno che la governance sia orientata a guidare in modo coerente tutta la *filiere del servizio* con tutti i suoi elementi (modellizzazione, programmazione, esecuzione, controllo del servizio), nell’ottica di porre il cittadino utente sempre al centro dell’attenzione dell’Ente.

Tale logica potrebbe aiutare ad identificare migliori ed idonei Indicatori di Performance (Key Performance Indicators, KPI) su cui concentrare l’attenzione nel breve, medio, lungo periodo per indirizzare gli sforzi necessari alla riorganizzazione ed al miglioramento del servizio.

Una seconda riflessione da avviare è relativa alle tipologie di confronto da avviare con altre realtà cittadine: a nostro avviso è utile confrontarsi non solo sotto l’aspetto quantitativo ed economico ma anche sotto l’aspetto qualitativo del servizio erogato attivando un confronto su tutta la filiera di processo sia con realtà nazionali che estere (benchmarking di processo).

Infine, si suggerisce di avviare un confronto ed una discussione sul ruolo dei vari istituti e degli strumenti utilizzati per governare i servizi.

Ad esempio, potrebbe risultare utile avviare una riflessione sul ruolo che il Contratto di Servizio può svolgere per realizzare un miglioramento della *performance* dei servizi.

L'idea di fondo che si suggerisce è che il Contratto di Servizio possa rappresentare uno strumento utile per sviluppare un'attenzione continua alla performance del servizio da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo che si conclude con l'erogazione, ma che non è solo l'erogazione.

L'invito è di cogliere l'occasione dei rinnovi dei futuri contratti per farne il momento finale di un intero processo di programmazione e controllo di gestione che vada verso la piena soddisfazione dell'utente che viene posto al centro di tutto il processo di programmazione e controllo dell'Ente (customer satisfaction).

Per questo sarebbe necessario inquadrare il Contratto di Servizio all'interno di un percorso di programmazione di processi interdipendenti ed intersocietari che sappia attribuire un ruolo chiaro e definito ai diversi stakeholder, separando nettamente i ruoli e gli interessi di:

- committenza,
- fornitore,
- cittadino,
- organi interni ed esterni deputati al controllo della qualità dei servizi.

La scelta degli standard qualitativi recepiti nel Contratto dovrebbe inoltre risultare idonea a svolgere un'azione di feed back continuo per riorientare il servizio pubblico verso la domanda reale e cogente.

Il ruolo che si intravede per il Contratto di Servizio è quello di strumento che partecipa attivamente alla creazione del Valore Pubblico Territoriale che è lo scopo ultimo dell'Ente locale.

## 1.5 La spesa totale per i Contratti di Servizio del Comune di Roma: un ulteriore approfondimento.

Il valore totale della spesa sostenuta dal Comune di Roma nell'esercizio 2017 per i Contratti di Servizio è desumibile dall'esame del "Rendiconto 2017" di Roma Capitale. Tale valore ammonta a circa 2,1 miliardi di euro e rappresentano il 78,5% del totale della spesa per beni e servizi erogati dal Comune nello stesso esercizio risultato pari a circa 2,7 miliardi.

La spesa per Contratti di Servizio è in tendenziale diminuzione nell'ultimo triennio (vedi Tavola 1.5).

Le attività disciplinate dai Contratti di Servizio sono riconducibili a servizi pubblici locali e strumentali che Roma Capitale ha affidato a società partecipate, ma anche ad altri enti/organismi.

Sebbene sotto la sfera dell'efficienza economica nel triennio 2015-2017 si possa registrare una riduzione della spesa di oltre 20 punti percentuali registrando un risparmio complessivo per CdS di circa 550 milioni di euro nell'intero periodo considerato, è utile confrontare questo trend con la qualità dei servizi erogati e percepiti.

**Tavola 1.5 Confronto totale spesa contratti di servizio**

Contratti di servizio	2015	2016	2017
Spesa complessiva annua	2.669.893.783	2.146.921.104	2.114.591.989
Variazione annua	-	-20%	-2%
Variazione triennio	-	-	-21%

Fonte: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE.

È quindi opportuno invitare ad un'approfondita riflessione sul rapporto tra la spesa sopportata dall'Ente ed i fabbisogni soddisfatti sul territorio, tra la qualità erogata verso gli utenti e la qualità percepita dall'utente

finale analizzata anche nelle “Indagini sulla qualità della vita e dei servizi pubblici locali a Roma” di questa Agenzia.

È necessario che tale analisi identifichi opportuni indicatori di impatto, di output e di outcome per poter leggere il più corretto valore di performance richiesto dalla collettività. Un’analisi corretta potrebbe coadiuvare il decision maker, anche attraverso i numerosi feed back ricevuti, a comprendere se e come riorientare la governance dei servizi erogati verso la collettività, anche in relazione alle modalità di affidamento prescelte ed alle modalità di programmazione e controllo adottate.

La Tavola 1.6 offre, una base economica per avviare l’analisi, considerando la tipologia di servizi erogati ed il peso percentuale della relativa spesa sul valore totale.

**Tavola 1.6 Spesa per beni e servizi di Roma Capitale (2017)**

Spesa per beni e servizi di Roma Capitale	Impegni complessivi 2017	Incidenza su spesa CdS	Incidenza su spesa totale
<b>CONTRATTI DI SERVIZIO (CdS)</b>			
Trasporto pubblico	679.264.000	32,1%	25,2%
Trasporto scolastico	11.265.302	0,5%	0,4%
Trasporto disabili e anziani	7.451.926	0,4%	0,3%
<b>TOTALE TRASPORTO</b>	<b>697.981.228</b>	<b>33,0%</b>	<b>25,9%</b>
Gestione delle aree di sosta a pagamento	22.633.181	1,1%	0,8%
<b>TOTALE SERVIZI ALLA MOBILITA'</b>	<b>22.633.181</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,8%</b>
Igiene urbana	801.844.812	37,9%	29,8%
<b>TOTALE IGIENE URBANA</b>	<b>801.844.812</b>	<b>37,9%</b>	<b>29,8%</b>
Refezione scolastica	77.662.676	3,7%	2,9%
Asili nido	43.931.818	2,1%	1,6%
<b>TOTALE ISTRUZIONE E INFANZIA</b>	<b>121.594.494</b>	<b>5,8%</b>	<b>4,5%</b>
Assistenza sociale residenziale e semiresidenziale	98.956.012	4,7%	3,7%
Assistenza sociale domiciliare	80.642.909	3,8%	3,0%
<b>TOTALE ASSISTENZA SOCIALE</b>	<b>179.598.921</b>	<b>8,5%</b>	<b>6,7%</b>
Illuminazione pubblica	68.280.896	3,2%	2,5%
<b>TOTALE ILLUMINAZIONE PUBBLICA</b>	<b>68.280.896</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,5%</b>
Altri contratti di servizio	222.658.457	10,5%	8,3%
<b>TOTALE ALTRI CONTRATTI DI SERVIZIO</b>	<b>222.658.457</b>	<b>10,5%</b>	<b>8,3%</b>
<b>TOTALE SPESA PER CONTRATTI DI SERVIZIO</b>	<b>2.114.591.989</b>	<b>100,0%</b>	<b>78,5%</b>
<b>Altre spese per beni e servizi di Roma Capitale</b>	<b>579.631.243</b>		<b>22%</b>
<b>TOTALE SPESA PER BENI E SERVIZI ROMA CAPITALE</b>	<b>2.694.223.232</b>		<b>100,0%</b>

Fonte: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE.

Nell’ambito dei Contratti di Servizio del 2017 la maggior parte della spesa si concentra sul settore Raccolta Rifiuti (37,9%) e Trasporto (33%); seguono in termine di intensità della spesa i settori dell’Assistenza Sociale (8,5%) e del supporto all’Istruzione (5,8%); risultano marginali sul valore complessivo gli altri settori. Gli affidamenti risultano effettuati con la logica in house providing.

Allo scopo di coadiuvare l’avvio di questa analisi si fornisce in questa sede il confronto tra la spesa corrente per residente sui servizi rifiuti e trasporto pubblico locale con la città di Milano.

Considerando i dati di Bilancio dell’ultimo biennio 2016-2017, rispetto alla città di Milano, Roma Capitale spende in media per ogni residente il 32% in più nel servizio rifiuti ed il 60% in meno nel servizio di mobilità/tp (Tavola 1.7).

Naturalmente tale confronto rappresenta un *incipt* per avviare la riflessione e valutare le migliori scelte gestionali nella logica della creazione del valore sul territorio.

**Tavola 1.7 Confronto spesa per residente Roma Capitale/Milano**

<b>Spesa per residente a Roma Capitale rispetto a Milano</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>media biennio</b>
Igiene urbana	134%	130%	132%
Mobilità/TPL	41%	39%	40%

FONTE: ELABORAZIONE ASPL SU DATI ROMA CAPITALE.