

## **E' necessaria una forte innovazione sui contratti dei servizi pubblici locali<sup>1</sup>**

Il Comune è, nella tradizione storica italiana e nell'ordinamento giuridico della Repubblica, una centrale di acquisti per l'intera comunità amministrata. Compra per tutti noi servizi collettivi (trasporto, pulizia, illuminazione, ecc.) che non sarebbe possibile a ciascuno di noi acquistare individualmente, se non a costi proibitivi e con rilevantissime conseguenze in termini di diseguaglianze sociali. Questi acquisti vengono fatti dal Comune tramite il sistema dei "contratti di servizio".

Il Comune di Roma è un buon compratore? Riesce a ottenere contratti con i fornitori – i quali poi erogano il servizio all'intera cittadinanza - che garantiscano qualità del servizio ed efficienza sui costi? Non sempre sembra che sia così, per colpa di anni di disattenzione durante la giunta Alemanno (che non ha mai attuato la delibera "quadro" del 2007 sui contratti di servizio), ma anche perché l'emergenza finanziaria diventa troppo spesso prioritaria rispetto all'analisi concreta, tecnologica e qualitativa dei contratti, e perché sussistono forti spinte conservatrici a mantenere l'offerta dei servizi pubblici all'interno di organizzazioni autocentrate e inefficienti, che rispondono solo ai comandi della politica e non a quelli degli utenti. Utenti che spesso sono anche azionisti – se le aziende erogatrici sono pubbliche – ma che non riescono ad avere voce né come utenti né come azionisti.

Qui c'è un problema di asimmetria. Se vado al supermercato e compro qualcosa che non è buona, posso lamentarmi direttamente con chi me l'ha venduta e ottenerne la sostituzione. Ma se un servizio pubblico non funziona, con chi mi lamento? Si deve passare dalle istituzioni e quindi dalla politica. Fin dagli anni '90 del passato secolo il Comune di Roma si è dotato, per gestire questa asimmetria fra cittadini, erogatori dei servizi pubblici e "centrale d'acquisti" del Comune, di un'Agenzia la cui missione è esercitare un controllo sulla qualità dei servizi pubblici locali erogati e fornire consulenza allo stesso Comune su come migliorare i contratti di servizio.

Questa scheda riassume in modo sintetico le prescrizioni e i consigli forniti dall'Agenzia nei suoi ultimi Rapporti. Speriamo soltanto che qualcuno fra i decisori pubblici del Campidoglio (in Giunta o nel Consiglio comunale, oggi chiamato Assemblea capitolina – ma sempre un Consiglio comunale resta) ne voglia fare tesoro, andando anche a studiare i materiali completi prodotti dall'Agenza per il controllo della qualità dei servizi pubblici locali di Roma e a lavorare per attuarne i suggerimenti. Leggendo le pagine che seguono sembra proprio che ci sia molto, ma davvero molto, lavoro da fare.

### **1) Disegno dei contratti**

La salvaguardia degli interessi generali è legata, oltre che alla quantità di servizio erogato, anche agli obiettivi di tipo distributivo e alle esternalità positive che il servizio assicura alla collettività. Il fine ultimo rimane la possibilità di valutare il funzionamento delle aziende erogatrici in termini di efficacia ed efficienza complessiva per la collettività, e non in termini di risultato di bilancio.

Nelle aziende pubbliche conta troppo il risultato di bilancio in passivo (Ama e Atac) o in attivo (Acea, Zètema e Roma Servizi per la Mobilità), che è solo l'effetto di tariffe decise dall'Amministrazione a fronte dell'erogazione di un servizio in monopolio, con costi e benefici che ricadono direttamente (tramite le tariffe e l'utilizzo) o indirettamente (tramite la fiscalità generale e le esternalità positive) su tutti i cittadini.

Serve invece specificare nei contratti in maniera efficace gli obiettivi posti dai decisori politici, il grado di copertura dei bisogni dei cittadini e le fonti dei finanziamenti necessari, ma al tempo stesso una sufficiente

---

<sup>1</sup> A cura di Marco Causi e Federico Tomassi.

flessibilità per calibrare la gestione del servizio nel corso del tempo, qualora servissero modifiche. Possono essere sperimentate forme di supervisione e controllo da parte dei Municipi, in modo che rappresentino il tramite tra cittadini e servizi.

La flessibilità nell'offerta e il corrispondente sistema di sanzioni devono essere adeguati alla forma societaria dell'azienda che eroga il servizio, poiché i rapporti tra Roma Capitale e azienda sono diversi se quest'ultima è interamente privata, è una SpA quotata in borsa (Acea), una SpA a totale controllo pubblico (Ama e Atac) o un'azienda speciale o fondazione (cultura e farmacie).

In particolare, le sanzioni comminate alle aziende interamente pubbliche ricadono in ultima istanza sull'Ente stesso che le ha decise, in quanto chiamato generalmente a ripianarne il deficit.

## **2) Strumenti di pianificazione dell'offerta**

Mancano quadri aggiornati di riferimento di tipo strategico-programmatico, in grado di definire sia i principi e i fini sociali da porre alla base contrattuale dei diversi settori, sia una chiara determinazione della missione affidata ai soggetti erogatori.

Alcuni Contratti di servizio a Roma sono ormai scaduti (cfr. tabelle), e per il loro rinnovo la normativa comunale prevede un processo di approvazione preceduto dalla formulazione di indirizzi programmatici e di specifiche linee guida da parte dell'Assemblea Capitolina. In altri casi le Carte dei servizi sono vecchie oppure non sono mai state emesse, sebbene previste dal Contratto. Quando esiste, spesso la pianificazione non è aggiornata (basti pensare al Piano del traffico urbano di Roma in vigore dal 1999).

## **3) Ambito territoriale di riferimento**

In vari casi il livello comunale non è il più adatto né per svolgere un'adeguata pianificazione dell'offerta, né per garantire un servizio efficace ed efficiente. Mentre all'estero il trasporto è generalmente integrato a livello metropolitano o regionale, a Roma la gestione dell'Atac si ferma ai confini comunali, ignorando quello che succede all'aeroporto di Fiumicino (dove i taxi romani e locali hanno tariffe differenti) o nei comuni dell'hinterland. Ancora, seppure si possa pensare a gestire la raccolta dei rifiuti e lo spazzamento delle strade persino su scala subcomunale, è difficile organizzare le fasi a valle dell'igiene urbana se non a livello regionale, dove Ama rappresenta però solo una delle tante aziende impegnate nel settore.

## **4) Contabilizzazione delle esternalità positive**

I contratti di servizio mancano generalmente di una esplicita e rigorosa contabilizzazione dell'interesse generale, misurato in particolare dalle esternalità positive che derivano dall'uso dei servizi anche ai non utilizzatori. Si tratta dei vantaggi di natura economica e sociale che non danno luogo ad un corrispettivo monetario per i gestori, ma la cui piena considerazione rimane alla base, sebbene spesso implicitamente, della valutazione del settore. Ciò richiederebbe un'adeguata ripartizione ex ante dei costi tra utenti e fiscalità generale, e non una semplice copertura ex post dei deficit di bilancio rilevati.

Per molti servizi pubblici, infatti, i benefici non riguardano solo il soddisfacimento dei bisogni degli utenti che usufruiscono del servizio, ma anche la riduzione di costi o i miglioramenti ambientali di cui si avvantaggia la collettività nel suo complesso. Nel settore della mobilità, ad esempio, la forte incidenza nell'uso di autovetture private a Roma determina sia una perdita di efficienza in termini di tempi di

percorrenza a causa dei fenomeni di congestione, sia rilevanti costi sociali diretti e indiretti relativi all'inquinamento atmosferico e acustico e all'incidentalità stradale. Di conseguenza, un riequilibrio modale anche limitato dai mezzi privati al trasporto pubblico consentirebbe una riduzione di costi esterni e quindi un flusso di esternalità positive che trascendono dall'utilità del singolo viaggiatore.

## **5) Impatto economico delle scelte amministrative**

Nella pianificazione viene spesso sottovalutato l'impatto delle scelte amministrative, che possono comportare effetti economici anche nel lunghissimo periodo. In particolare, la scelta su dove edificare nuovi insediamenti residenziali, direzionali o commerciali, ha effetti duraturi sulla gestione dei servizi pubblici. Il diffondersi dello sprawl urbano nelle periferie ha, in questo senso, non solo conseguenze negative sulla qualità della vita dei cittadini, ma anche sulle modalità con cui le aziende erogano i servizi, che devono coprire aree sempre più vaste.

A Roma la costruzione in periferia (ben oltre il GRA) di quartieri residenziali e zone commerciali isolati dal tessuto urbano preesistente, per un ammontare di popolazione che rimane stabile da più di un decennio, tende ad aumentare la dispersione della domanda dei servizi sul territorio comunale. A fronte di entrate pubbliche che non crescono nella stessa misura, aumenta la distanza tra i cittadini (abitazioni, uffici, negozi) e i centri operativi delle aziende, si allunga la rete stradale da percorrere con gli autobus, da mantenere pulita o da illuminare, aumenta la complessità delle operazioni di gestione dei servizi. Ciò comporta la necessità di costi crescenti a carico della collettività per assicurarne l'efficacia, e quindi una minore efficienza, un vero e proprio "costo collettivo della città dispersa". Fin dagli anni Sessanta Italo Insolera affermava che «l'enorme passivo che grava cronicamente sulle gestioni municipali romane è conseguenza diretta e immediata della caotica e non pianificata espansione».

## **Stato dei contratti dei servizi pubblici locali a Roma**

L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, nella sua Relazione Annuale 2013 [www.agenzia.roma.it/documenti/relazioni/213.pdf](http://www.agenzia.roma.it/documenti/relazioni/213.pdf), ha riscontrato alcune problematiche in merito allo stato dei contratti di servizio a Roma:

### **A) NON CONFORMITÀ RISPETTO ALLA FINANZIARIA 2008**

Si tratta di obblighi per gli enti locali in sede di stipula dei contratti di servizio, al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni. Ad oggi l'Assemblea Capitolina non ha ancora adottato alcun provvedimento che recepisca i dettami della norma, nonostante sia stata da tempo formulata dalla Giunta una proposta di modifica della DCC 20/2007.

### **B) MANCATA ADOZIONE DEGLI "INDIRIZZI PROGRAMMATICI E DELLE LINEE GUIDA" PER I SPL**

La DCC 20/2007 e lo Statuto di Roma Capitale, in relazione alle attribuzioni fissate dall'art. 42 del TUEL, prevedono che per i servizi pubblici locali il Consiglio Comunale fissi preliminarmente i contenuti essenziali dei contratti di servizio che la Giunta sarà poi tenuta a recepire, attraverso l'approvazione di uno specifico provvedimento che identifichi servizi offerti, durata massima, onere a carico dell'Amministrazione, tariffe a carico dell'utenza, sviluppo delle infrastrutture, strumenti di garanzia a tutela degli utenti, monitoraggio e controllo, incentivi, sanzioni e controversie, partecipazione dei municipi, modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori. L'unico documento di indirizzo che soddisfa i

contenuti minimi previsti è quello per il settore cultura (DCC 273/2007) che ha poi originariamente dato luogo ai primi contratti di servizio con Zètema, Palaexpo e Musica per Roma.

#### C) ASSENZA DI CONTRATTO DI SERVIZIO

Permangono ancora alcune lacune nei rapporti contrattuali tra Roma Capitale e società, enti, organismi partecipati. Ciò vale in particolare per l'Azienda Speciale Farmacap e per la Fondazione Bioparco.

#### D) RICORSO A PROROGHE CONTRATTUALI

Il ricorso alla proroga della durata di un contratto è giustificabile solo nel caso in cui, per motivi indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, ci sia stato un ritardo nell'espletamento delle procedure di gara per la selezione del nuovo soggetto gestore (valutazione anomalia di offerta, ricorsi alla giustizia amministrativa con sospensiva, fatti che impediscono la stipula del contratto, ecc.). Il ricorso all'istituto della proroga appare tanto meno giustificabile quando l'affidamento avviene direttamente a favore di società "in house" dell'Amministrazione. Nel campo dei servizi pubblici locali, particolarmente "eclatanti" appaiono i casi dei contratti di servizio forse più rilevanti per la città di Roma, ovvero: Ama (stipulato nel 2003, con scadenza al 31/12/2005 e in regime di proroga annuale o semestrale da allora), Atac e Roma Servizi per la Mobilità (tutti scaduti il 31/12/2011).

#### E) COMMISTIONE TRA AFFIDAMENTI DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E SERVIZI STRUMENTALI

La vigente normativa ha introdotto nuovi e più stringenti vincoli per gli enti locali sia per il mantenimento delle società partecipate, sia nell'affidamento di servizi alle stesse (siano essi Spl o strumentali). La più recente giurisprudenza in materia, come anche alcuni pareri resi dall'AGCM e dall'Avcp, ritiene che sussista più di una "perplexità" nell'affidare alla medesima società, ente o organismo partecipato, sia servizi pubblici locali, sia servizi strumentali all'Amministrazione. Andrebbe pertanto approfondita la situazione relativa a: Atac (Tpl e Contenzioso Giudice di Pace), Roma Servizi per la mobilità (Car Sharing, Bike Sharing e Mobilità privata), Ama (Raccolta rifiuti, Servizi di manutenzione urbana e Gestione Tributi), Zètema (Servizi di gestione museale, Servizi aggiuntivi per il pubblico, Valorizzazione beni culturali).

L'Agenzia ha redatto per ciascun Dipartimento comunale "committente" una scheda riepilogativa indicante:

- le aziende "contraenti" e l'elenco dei contratti di servizio/affidamento di servizi, di rispettiva competenza;
- la natura del servizio erogato (secondo un criterio interpretativo e di prevalenza);
- il provvedimento con il quale sono state forniti gli indirizzi programmatici e le linee guida per la successiva stipula del contratto di servizio;
- il provvedimento con il quale è stato approvato lo schema di contratto di servizio/affidamento attualmente vigente e la scadenza originariamente prevista nel contratto;
- il provvedimento di approvazione della più recente proroga dei tempi contrattuali, con relativa nuova scadenza.

L'elenco delle aziende e dei contratti non è esaustivo, in quanto sono stati presi in considerazione, nel caso di erogazione di un servizio pubblico locale o di interesse generale, i rapporti contrattualizzati per i quali Roma Capitale è il committente oppure svolge comunque un rilevante ruolo di indirizzo.

## DIPARTIMENTO MOBILITA' E TRASPORTI

Aziende e servizi	Natura	Linee guida delibera	Contratto o affidamento vigente		Ultima proroga	
			delibera	scad.	delibera	scad.
<b>Atac s.p.a.</b>						
Tpl di superficie (77%) e metropolitana	Spl	AC 47/12	GC 474/05 GC 475/05 GC 477/05	31/12/11	GCa 176/14	31/12/14
Parcheeggi e sosta tariffata	Spl	AC 47/12	GC 81/07	31/12/11	GCa 176/14	31/12/14
Gestione nuova linea metro C	Spl	-	GCa 194/12	31/12/12	-	-
<b>Roma Servizi per la Mobilita' s.r.l.</b>						
Servizi di Agenzia per la mobilita'	Str.	AC 47/12	GC 84/10*	31/12/11	GCa 201/12	31/12/12
Car Sharing	Spl	CC 36/09	GCa 154/10	8 anni	-	-
Bike Sharing	Spl	-	GCa 284/11	-	-	-
Progettazione, sicurezza e realizzazione di piste ciclabili	Str.	-	DD 1866/11 DD 2583/12	in corso	-	-
Sicurezza delle fermate autobus	Str.	-	DD 1499/10	-	-	-
Centro di monitoraggio della sicurezza stradale	Str.	GR 116/05	GCa 266/11**	-	-	-
Rimozione e custodia veicoli	Str.	AC 70/12	-	-	-	-
<b>Roma Tpl s.c. a r.l.</b>						
Tpl di superficie (23%)	Spl	CC 125/09	GC 96/10***	31/05/18	-	-

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

\*\* Affidamento con DD 1710/2011

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

## DIPARTIMENTO SVILUPPO INFRASTRUTTURE E MANUTENZIONE URBANA

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

\* Adeguamento contratto illuminazione pubblica 2011-2027

\*\* Delibera che approva la convenzione di gestione e fa decorrere l'affidamento del SII dal 1 gennaio 2008

\*\*\* Scadenza prevista dalla convenzione di gestione sottoscritta nel 2002

\*\*\*\* E' in corso la procedura per l'espletamento di una gara ad evidenza pubblica

## DIPARTIMENTO CULTURA

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

\* Rimodulato il piano economico con DGCa 42/2013

\*\* Prolungamento della gestione, nuovi indirizzi e approvato quadro economico per il periodo 01/07/2014 - 30/06/2015

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

**DIPARTIMENTO SERVIZI EDUCATIVI E SCOLASTICI, GIOVANI E PARI OPPORTUNITA'**

Aziende e servizi	Natura	Linee guida delibera	Contratto o affidamento vigente		Ultima proroga	
			delibera	scad.	delibera	scad.
<b>Roma Servizi per la Mobilita' s.r.l.</b>						
Trasporto riservato scolastico - Supporto all'Amministrazione	Str.	-	GCa 330/13	31/07/14	-	-
<b>Zetema Progetto Cultura s.r.l.</b>						
Incontragiovani e ludoteche - Supporto all'Amministrazione	Str.	-	GCa 440/11*	31/12/14	-	-
<b>Roma Multiservizi s.p.a.</b>						
"Global Service" per il settore scolastico**	Serv.	GCa 220/14	DD 1953/08	31/07/13	GCa 220/14	31/07/15

\* Rinegoziato con DGCa 359/2012, per la parte che attiene al Dipartimento

\*\* Con DD 513/2010 □ stato integrato con la manutenzione del verde negli asili nido

**DIPARTIMENTO RISORSE ECONOMICHE - DIPARTIMENTO SVILUPPO ECONOMICO**

Aziende e servizi	Natura	Linee guida delibera	Contratto o affidamento vigente		Ultima proroga	
			delibera	scad.	delibera	scad.
<b>Ama s.p.a.</b>						
Disciplina di applicazione e riscossione della Ta.Ri.	Str.	-	GCa 74/14	31/12/14	-	-
<b>Atac s.p.a.</b>						
Supporto nella gestione di contravvenzioni e contenzioso Giudice di Pace	Str.	-	GCa 451/13	31/12/14	-	-
<b>Aequa Roma s.p.a</b>						
Supporto nella gestione delle entrate	Str.	AC 45/12	GCa 172/12	31/12/14	-	-
Supporto nella gestione delle affissioni e pubblicita'	Str.	AC 45/12	GCa 190/13	31/08/13	GCa 237/14	31/12/14

**DIPARTIMENTO POLITICHE SOCIALI, SUSSIDIARIETA' E SALUTE**

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

**DIPARTIMENTO TUTELA AMBIENTALE - PROTEZIONE CIVILE**

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

\* Convenzione di affidamento ai sensi degli art. 3-4 del CdS decoro e igiene urbana (DGC 33/2004)