

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



Collana Materiali e documenti 26

Politiche urbane per Roma

Le sfide di una Capitale debole

a cura di

Ernesto d'Albergo e Daniela De Leo



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2018

La pubblicazione del volume è stata finanziata con fondi competitivi di Sapienza Università di Roma.

I curatori ringraziano Leonardo Piromalli, per l'estrema attenzione dedicata al rispetto delle regole editoriali e all'impaginazione del volume, e Daniele Ricci, per la foto di copertina.

Copyright © 2018

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-050-7

Pubblicato a febbraio 2018



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: Seth, *Il Bambino Redentore*, Tor Marancia. Fotografia di Daniele Ricci.

*Alla memoria della nostra collega
e amica Silvia Macchi,
docente di politiche urbane
e promotrice di Urban@it alla Sapienza,
che avrebbe fatto questo libro con noi ma...
molto, molto meglio...*

Indice

Presentazione	
<i>Walter Vitali</i>	XI
1. Agende urbane a Roma: vincoli, risorse e impegni, <i>Ernesto d'Albergo, Daniela De Leo</i>	1
PARTE I – DINAMICHE, TRASFORMAZIONI E ISTITUZIONI METROPOLITANE	
2. Disuguaglianze metropolitane: un confronto con Milano e Napoli <i>Keti Lelo, Salvatore Monni, Federico Tomassi</i>	17
3. Il rallentamento della diffusione residenziale nell'area romana: un fenomeno da governare <i>Massimiliano Crisci</i>	37
4. Una risorsa ignorata: la Città Metropolitana <i>Fabio Giglioni</i>	47
PARTE II – PERIFERIE URBANE E METROPOLITANE	
5. Periferie, politiche dell'abitare e autorganizzazione <i>Carlo Cellamare</i>	59
6. Comune e Città Metropolitana alla prova del "Bando periferie": cose fatte e cose da fare <i>Daniela De Leo</i>	69
7. La sicurezza urbana e la questione Rom <i>Fabrizio Battistelli, Maria Grazia Galantino, Giuseppe Ricotta</i>	83

PARTE III – POLITICHE DELL'ABITARE E DELLA CASA

8. La casa fra rivendicazioni dei movimenti e approccio istituzionale
Carlotta Caciagli 99
9. Il buono casa e l'emergenza abitativa dal punto di vista amministrativo. Limiti e prospettive
Enrico Puccini 109
10. La politica del condono edilizio: dimensioni, *governance* e processo produttivo,
Alessandro Coppola 119

PARTE IV – SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPATE

11. Razionalizzazione delle società comunali a partecipazione pubblica
Maria Vittoria Ferroni 131
12. Una politica da buttare? AMA, il Comune e "gli altri" nella gestione dei rifiuti
Giulio Citroni 141
13. "Così Roma fa valere il suo 51%": acqua e politica degli interessi nell'era Raggi
Maria Teresa Galanti 151

PARTE V – RISORSE, INNOVAZIONE E SVILUPPO

14. Innovazione in città: *coworking* e *fablabs*
Silvia Lucciarini 163
15. Arte, cultura e rigenerazione urbana: rilancio delle politiche e potenzialità della Street Art?
Rossana Galdini, Daniele Ricci 173
16. Politiche di valorizzazione per il patrimonio storico
Giacinto Donvito 189

PARTE VI – PROGRAMMI ELETTORALI E AGENDA URBANA

17. Il dire e il fare. La campagna elettorale per le amministrative 2016 e l'azione di governo: un'analisi dell'attenzione
Leonardo Piromalli 203

Indice	IX
18. Le <i>issues</i> della campagna elettorale nel Municipio X tra elusione convergenza, competizione, <i>Livia Fay Lucianetti</i>	217
19. Olimpiadi e stadio nell'agenda urbana: continuità e cambiamenti nel ruolo della politica nei processi economici <i>Ernesto d'Albergo, Giulio Moini, Barbara Pizzo</i>	231
APPENDICE	
20. Acqua, tra rispetto del territorio ed esigenze della città. Appunti per un'indagine visuale <i>Associazione "Punto di svista"</i>	247
Gli autori	257

11. Razionalizzazione delle società comunali a partecipazione pubblica

Maria Vittoria Ferroni

11.1. Premessa. La razionalizzazione delle società partecipate e il caso di Roma

Il proliferare della società a partecipazione pubblica non necessariamente produttive e non indispensabili per perseguire fini istituzionali dell'ente o la gestione di servizi pubblici è stato ritenuto il risultato di una cattiva regolazione al quale porre un freno, almeno dal 2006. Inoltre la legge di stabilità del 2015 (legge n. 190 del 2014), muovendo dalle risultanze del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica in tema di razionalizzazione delle società partecipate dagli enti locali, ha previsto all'articolo 1, comma 611 che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, gli enti pubblici, a decorrere dal 1 gennaio 2015, avviassero un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse.

Tale percorso è stato proseguito e reso obbligatorio dalla legge delega 7 agosto 2015, n. 124 che ha previsto l'adozione di un testo unico di disciplina delle società a partecipazione pubblica. Il decreto legislativo n. 175 del 2016 disciplinando la costituzione, l'acquisto, il mantenimento e la gestione delle società a totale o a parziale partecipazione pubblica sia diretta che indiretta, ha tipizzato le finalità che le amministrazioni possono perseguire attraverso lo strumento societario e ha specificato i tipi di società che non possono

essere costituite dalle amministrazioni, ossia quelle aventi per oggetto produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

In tale decreto sono state inserite delle puntuali disposizioni in materia di piani di razionalizzazione, le quali sono il risultato, solo in parte rivisitato, di regole normative pregresse, ancorché episodiche. La novità del decreto citato è di avere disposto una duplicazione della razionalizzazione delle società partecipate sia attraverso un piano straordinario (articolo 24) da adottarsi una sola volta, obbligatoriamente, al momento dell'entrata in vigore del testo unico; sia tramite un piano ordinario (articolo 20) che andrà adottato successivamente ogni anno volto a monitorare e aggiornare la razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (Pettinari, 2017).

Le amministrazioni sono state quindi obbligate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto (e quindi entro il 23 marzo 2017) a una ricognizione straordinaria (da effettuare mediante l'adozione di un provvedimento motivato secondo l'articolo 24 del citato decreto), di qualsiasi forma di partecipazione societaria, sia diretta che indiretta, in relazione alla quale doveva essere vagliata sia la funzione sia la necessità per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Tali scelte inoltre dovevano essere motivatamente vagliate "in ordine alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria" (art. 5) anche con riguardo "alla compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei Trattati Europei e in particolare con la disciplina in tema di aiuti" (Bonura, Fonderico, 2016). Le società che non rispondevano ai requisiti espressamente indicati dalla legge dovevano essere alienate o liquidate o sottoposte a fusione. L'esito della ricognizione doveva essere comunicato alla sezione competente della Corte dei Conti e alla struttura istituita nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

Dal 2018 è previsto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di verificare annualmente, mediante l'adozione di un piano ordinario, di non detenere partecipazioni in società che non siano rispettose del disposto del d.lgs. n. 175 del 2016.

11.2. Il processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica di Roma Capitale (2014-2017)

Roma Capitale, a partire dal 2014, ha adottato diverse deliberazioni nelle quali sono state individuate le società partecipate direttamente o indirettamente e le azioni proposte di mantenimento oppure di liquidazione o cessione onerosa o fusione delle medesime in forza dei criteri fissati dalla legge.

Ci si soffermerà in particolare sulle due deliberazioni che appaiono di maggior rilievo negli ultimi anni: la deliberazione n. 194 del 3 luglio 2014 (Giunta Marino); e la deliberazione n. 53 del 28 settembre 2017 (Giunta Raggi).

Con la deliberazione n. 194 del 3 luglio 2014, avente ad oggetto *“Analisi del disequilibrio finanziario e del piano di rientro di Roma Capitale”* (Giunta Marino) la razionalizzazione delle società partecipate è stata inserita come azione preponderante nel piano triennale per la riduzione del disavanzo e per il riequilibrio strutturale del bilancio di Roma Capitale.

Dalla relazione allegata alla deliberazione è emerso che Roma Capitale partecipava direttamente al capitale sociale di diciotto società, e di altri soggetti: una mutua assicuratrice, due aziende speciali, due istituzioni e varie fondazioni¹.

Nella relazione viene affermato che Roma Capitale sarebbe ricorsa in un modo eccessivo al modello organizzativo delle società partecipate e che quindi sarebbe sussistita la necessità *“di provvedere a un piano di riordino ben più radicale di quanto sinora prospettato”* (p. 57). Ossia nel 2014 la Giunta Marino dichiara che l'eccessivo ricorso alle società partecipate avrebbe determinato una distorsione

¹ Le 18 società di capitali comprendevano:

- una società quotata (ACEA SpA) controllata al 51% del capitale;
- 9 società partecipate in misura totalitaria e affidatarie *in house*;
- 8 società partecipate con quote di minoranza, comprese tra l'1,33% e il 28,37% del capitale” (relazione del 3 luglio 2014, p. 57).

Prosegue la relazione: *“Tale sistema costituisce una realtà di circa 30 mila dipendenti (circa 37 mila considerando anche le partecipazioni minoritarie e un fatturato complessivo che si aggira intorno ai 5,5 miliardi di euro — quasi 7 miliardi, includendo le partecipazioni di minoranza)”*.

del mercato e una decuplicazione delle spese per Roma Capitale, oltre a una opacità nella selezione dei dipendenti assunti senza essere soggetti a un concorso pubblico.

Il profilo più delicato, come è emerso dalla suddetta relazione (e che si manifesta anche nel 2017 nella relazione al Piano straordinario della Giunta Raggi) ha riguardato le società che svolgevano i servizi pubblici locali e in particolare le partecipazioni indirette delle società AMA², ATAC³ e ACEA.

La previsione per AMA nel 2014 è stata che avendo ben undici partecipazioni in altre società, ne sarebbero dovute rimanere solo due; per il gruppo ATAC la scelta del 2014 è stata quella di non avere più partecipazioni di secondo livello. Per il gruppo ACEA la relazione ha rinviato al nuovo Consiglio di Amministrazione il compito di sviluppare “una visione strategica di ampio respiro che sia all’altezza del ruolo della quotata come player di rilievo nazionale” (relazione, p. 74). Ossia delle numerose società partecipate da ACEA, di cui non viene fornita una dettagliata analisi, non è stata prevista alcuna azione di razionalizzazione.

Nella relazione sono state poi affrontate le scelte da intraprendere per le società partecipate direttamente da Roma Capitale che erogavano servizi strumentali. A tal proposito è stata prevista la liquidazione o la cessione della Servizi Azionisti Roma SRL (partecipata al 100%) di Roma Patrimonio SRL (partecipata al 100%). Mentre è stata deciso di mantenere la partecipazione in Zètema progetto cultura SRL, Aequa Roma SpA., Roma Metropolitane SRL e Roma Servizi per la Mobilità SRL (partecipata al 100%), nonché la partecipazione in Risorse per Roma SpA (partecipata al 100%)⁴.

² Per il gruppo AMA l’indicazione della relazione è stata di cedere o liquidare nove tra società e organismi partecipati, mantenendo le partecipazioni in EPsistemi SRL e in Ecomed SRL, nonché provvedendo alla fusione per incorporazione in AMA di AMA Soluzioni Integrate.

³ Per il gruppo ATAC la scelta è stata la cessione o liquidazione di Trambus Open, Bravobus SRL, SMS Sicurezza Mobilità, Consel SCARL, Banca Etica SCPAp. , BCC Roma, Polo Tecnologico Industriale Romano SpA e la fusione per incorporazione in ATAC SpA di OGR.

⁴ È stata inoltre prevista la cessione delle quote minoritarie di partecipazione in BCC Roma, Alta Roma, Centrale del Latte. Invece è stata mantenuta la partecipazione in Aeroporti di Roma e in Eur SpA con la motivazione che tale scelta derivava dalla

La delibera Marino sulle società partecipate, ancorché si sia posta l'obiettivo di una razionalizzazione delle società partecipate da Roma Capitale appare non chiara e approfondita, forse il risultato di una ricognizione troppo veloce. Dalla lettura della delibera e della relazione allegata non emerge un quadro chiaro della situazione di ciascuna società, né sotto il profilo delle perdite o dei guadagni realizzati dalle società partecipate direttamente o indirettamente da Roma Capitale, né del rapporto tra amministratori e dipendenti, impedendo un'effettiva analisi costi/benefici. Inoltre la delibera è volta a iniziare un percorso di razionalizzazione senza una puntuale indicazione della tempistica entro cui dovrebbe essere realizzata.

La delibera n. 53 del 28 settembre 2017 (Giunta Raggi) si situa in contesto normativo in parte diverso. Essa è stata obbligatoriamente adottata, al fine di rispettare le prescrizioni del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Si tratta di un provvedimento di ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente o indirettamente, da Roma Capitale alla data del 23 settembre 2016, e delle azioni da intraprendere, cui è allegata una relazione tecnica avente ad oggetto *"Revisione straordinaria art. 24 d.lgs. 175/2016 e s.m.i."*

La relazione è strutturata, oltre a una parte introduttiva in una scheda tecnica e in una scheda informativa. Dalla prima si riesce a evincere per ciascuna società in modo chiaro: l'anno in cui è stata costituita, i risultati di esercizio degli ultimi cinque anni (dal 2015) la tipologia di partecipazione (diretta o indiretta) e la quota di

possibilità di sviluppare politiche strategiche per l'amministrazione comunale. Nella relazione è considerato caso speciale il Centro Agroalimentare Romano per cui si stava procedendo alla fusione con la controllata al 100% CARGEST. Nello stesso processo organizzativo rientra anche la proposta di incorporare il Centro Ingrosso Fiori. Per la società Investimenti, "il mantenimento risulta necessario fino al raggiungimento del riequilibrio finanziario che lega, all'interno della compagine societaria, la gestione dell'ex Fiera di Roma con la nuova" (relazione, p. 74). Infine per Assicurazioni di Roma (partecipata da Roma Capitale al 74,35% e per il resto detenuta da AMA e ATAC) è stata considerata l'ipotesi della cessione in quanto l'attività non appare riconducibile alle finalità proprie di Roma Capitale. Con la deliberazione n. 13 del 23/03/2015 Roma Capitale, proseguendo la razionalizzazione delle società partecipate, ha disposto la cessione delle quote di partecipazione nelle società: ACEA ATO2, Aeroporti di Roma SpA, Centro Agroalimentare Roma SpA (CAR); Centro Ingrosso Fiori SpA (CIF); EUR SpA; Banca Credito Cooperativo; Centrale del Latte di Roma SpA.p.

partecipazione di Roma Capitale; l'attività svolta dalla società partecipata in favore dell'amministrazione e quale sia l'esito della ricognizione e le modalità (se necessarie) di razionalizzazione. Nella scheda informativa sono approfonditi la *mission* e l'oggetto sociale di ogni società partecipata. In adempimento all'articolo 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 è poi indicato espressamente quale sia il presupposto giuridico per il mantenimento o la dismissione della società partecipata ex art. 4 del d.lgs. n. 175/2016. Ossia per il mantenimento deve ricorrere una delle ipotesi di cui all'articolo 4 comma 2 (produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di un'opera pubblica; realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato; autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie). Inoltre, ai fini del rispetto dell'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016, nel prospetto è stato rappresentato se la società avesse o meno un numero di amministratori inferiori ai dipendenti; se la medesima svolgesse attività analoghe o simili a quelle svolte da altre partecipate di Roma Capitale; se il fatturato medio nel triennio precedente al d.lgs. n. 175 del 2016 fosse stato superiore a cinquecentomila euro; se la società avesse conseguito un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti; se fosse in corso un'attività di monitoraggio dei conti di funzionamento nella prospettiva di una riduzione della spesa; se la società necessitasse di aggregazione con altre. Inoltre la scelta di mantenere o alienare (liquidare o recedere da) una società partecipata è stata motivata in modo puntuale per dimostrare il rispetto dei requisiti di cui all'articolo 5 commi 1 e 2 del d.lgs. n. 175 del 2016.

La relazione fornisce un quadro esaustivo delle società partecipate direttamente e indirettamente da Roma Capitale e delle disfunzioni, legate soprattutto alle perdite di esercizio, alla non inerenza di alcune società né con lo svolgimento di servizi pubblici né con attività strumentali di Roma Capitale, al rapporto amministratori/numero dei dipendenti. Per il cittadino è possibile ricavare informazioni

trasparenti dalle schede. Appare invece meno esplicita la scelta verso l'eventuale personale in eccedenza di alcune società, rispetto al quale viene affermato che saranno intraprese tutte le possibili tutele rispetto ai livelli occupazionali.

Dalla relazione allegata alla delibera n. 53 del 2017 si evince che, delle partecipazioni dirette di Roma Capitale, ancora in essere nel 2017, nove verranno mantenute (AMA SpA, ATAC SpA, Aequa Roma SpA, Risorse per Roma SpA, Roma Metropolitane SRL, Roma Servizi per la Mobilità SRL, Zètema Progetto Cultura SRL, ACEA ATO 2, Centro Agroalimentare Roma SCPA) mentre sette saranno oggetto di razionalizzazione (la Centrale del Latte di Roma SpA⁵, Aeroporti di Roma SpA⁶, la società Investimenti SpA⁷; il Centro Ingrosso Fiori SpA, la Roma Patrimonio SRL, l'Agenzia Regionale per la promozione turistica del Lazio SpA e la Servizi Azionisti Roma SRL sono in liquidazione). Subito dopo la pubblicazione della relazione tecnica, ATAC è stata ammessa dal Tribunale fallimentare alla procedura di concordato preventivo.

ATAC, tra le società in house di Roma Capitale, è espressione di una grave disfunzione funzionale e organizzativa che per molti anni pagheranno i cittadini di Roma. Vi è da chiedersi, in proposito, se non sarebbe molto più opportuno far svolgere un servizio a un soggetto privato, che si potrebbe remunerare con le tariffe.

⁵ In relazione alla Centrale del Latte di Roma SpA vi è un contenzioso con la Parmalat SpA relativo alla titolarità del pacchetto di maggioranza. È stata prevista la cessione a titolo oneroso entro il 30 settembre 2018 dei pacchetti oggetto di contenzioso con la motivazione che la società svolge un'attività non strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali di Roma Capitale

⁶ Per Aeroporti di Roma SpA, nella quale Roma Capitale aveva una partecipazione minoritaria pari all'1,3%, è stata prevista la cessione a titolo oneroso. A seguito dell'asta pubblica è stata effettuata l'aggiudicazione provvisoria delle quote alla Società Atlantia SpA (già azionista di maggioranza con il 95,9%).

⁷ Per la società Investimenti SpA, di cui Roma Capitale aveva una quota del 21,7%, è previsto il recesso da attuarsi entro il 31 maggio 2021. La società ha per oggetto la realizzazione, l'organizzazione e la gestione di un sistema fieristico-espositivo, congressuale e di servizi per la commercializzazione a livello locale, nazionale e internazionale di beni e servizi. In particolare, è stato previsto il recesso poiché, avendo accertato la chiusura in perdita degli ultimi cinque bilanci approvati, si è determinata la cessione della partecipazione in base alle disposizioni Statutarie, del Codice civile e del d.lgs. n. 175/2016.

Dalla revisione straordinaria risulta esclusa ACEA SpA, in quanto, quale società quotata in borsa, appare estranea all'applicazione del d.lgs. n. 175 del 2016, stante la previsione dell'articolo 1 comma 5 che stabilisce l'applicazione alle società quotate solo se espressamente previsto.

Per la stessa ragione sono state escluse dalla revisione straordinaria le trentotto società partecipate da ACEA SpA. Si ritiene in proposito, alla luce dei profili che sono emersi per le società partecipate da AMA SpA e da ATAC SpA, con bilanci di esercizio spesso in perdita, che sarebbe opportuno sottoporre, al di là dell'obbligo di legge, a un approfondito esame anche la molta estesa partecipazione di ACEA SpA in altre società e che Roma Capitale rendesse trasparenti e comprensibili i risultati di esercizio del gruppo, in particolare la redditività o meno delle partecipazioni.

È stata esclusa dalla revisione straordinaria anche EUR SpA in quanto inserita nell'allegato A del d.lgs. n. 175 del 2016, che contiene un elenco di società o gruppi cui non si applicano le suddette regole.

La problematica più delicata ha riguardato le società partecipate indirettamente da Roma Capitale le quali, fino al 2014, erano in numero molto elevato. In tale contesto, è apparsa quanto mai opportuna la razionalizzazione cui sono state sottoposte le società partecipate di AMA SpA e di ATAC SpA (già decisa e in parte avviata dalla precedente Giunta Marino). È prevista per la quasi totalità delle società partecipate da AMA (Roma Multiservizi SpA, Cisterna Ambiente SpA, Polo Tecnologico Industriale Romano SpA; Consel SCARL; Servizi Ambientali Gruppo AMA SRL, EP Sistemi SRL, Ecomed SRL, Marco Polo SRL) la cessione a titolo oneroso o la liquidazione; per le due società ancora partecipate da ATAC (Consel SCARL, Polo tecnologico Industriale Romano SpA) la cessione a titolo oneroso.

Alla luce del piano delle razionalizzazioni espone, che segnano una positiva inversione di marcia rispetto al numero esorbitante di società a partecipazione pubblica di Roma Capitale, occorrerà verificare la tempistica con cui tali azioni verranno intraprese. In ogni caso, pur non essendo allo stato possibile verificare tale dato, è stato affermato che tale razionalizzazione condurrà a un risparmio iniziale di novanta milioni di euro, ottanta una tantum e dieci ogni anno.

Riferimenti bibliografici

BONURA H. e FONDERICO G. (2016), "Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica", *Giorn. dir. amm.*, 6, pp. 274ss.

PETTINARI C. (2017), "I piani di razionalizzazione", in F. Cerioni (a cura di), *La società pubbliche nel Testo Unico. d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Milano, Giuffré, pp. 428-452.