



PARERE

SUL CONTRATTO DI SERVIZIO

COMUNE DI ROMA – ZÈTEMA S.r.l.

Attività per la gestione integrata del sito internet
“www.culturaroma.it”, degli spazi culturali e per la
realizzazione di eventi culturali complessi

- anni 2007 e 2008 -

(Febbraio 2007)

SOMMARIO

Premessa.....	3
1. Regolazione del servizio erogato al pubblico	3
a) Programmi di esercizio e dimensione offerta dei servizi	3
b) Definizione della struttura tariffaria a carico dell'utenza.....	4
c) Livelli qualitativi del servizio generali e specifici ed obiettivi annuali di miglioramento	4
d) Garanzie a tutela degli utenti	4
e) Obblighi informativi nei confronti degli utenti	5
f) Misure di semplificazione	5
2. Regolazione del rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore	5
a) Periodo di validità	5
b) Oneri finanziari a carico delle parti.....	6
c) Strumenti di controllo operativo ed economico	7
d) Sanzioni e penalità in caso di inadempimenti (inclusa clausola risolutiva).....	7
e) Modalità di risoluzione delle controversie	8
f) Misure a garanzia della continuità del servizio	8
g) Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione	8
h) Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio.....	8
i) Obblighi di correttezza e semplificazione	8
j) Modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto	8
k) Qualità dell'occupazione e diritti dei lavoratori impiegati nel servizio	9
3. Conclusioni e Raccomandazioni	9

Premessa

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, è stato esaminato lo schema di deliberazione prot. QD n.42681/2006 avente per oggetto: “Approvazione Contratto di servizio tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura S.r.l. – Anni 2007 e 2008”.

Il Parere preventivo è stato richiesto in data 12 gennaio 2007 dal Dipartimento IV su incarico del Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 159 del 14 ottobre 1999 e viene reso alla Commissione Consiliare Permanente V.

L’Agenzia ha condotto un esame generale della nuova proposta di Contratto valutandone la congruenza rispetto alla Deliberazione C.C. n. 159 del 14 ottobre 1999.

Nell’esame dei contenuti del Contratto di Servizio si è distinto tra profili che attengono alla regolazione del servizio erogato al pubblico e quelli che riguardano il rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore, adottando pertanto lo schema previsto nelle emanande “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” di cui alla Dec. G.C. del 28 giugno 2006, n.109.

1. Regolazione del servizio erogato al pubblico

a) Programmi di esercizio e dimensione offerta dei servizi

L’argomento è trattato all’art. 4 (*Oggetto*) secondo le modalità indicate negli allegati sub 1 e sub 2.

Il programma di esercizio prevede l’espletamento delle attività connesse alla gestione del sito internet “www.culturalroma.it” e degli spazi culturali (Silvano Toti Globe Theatre, Sala Polifunzionale S. Rita, Casa dei Teatri presso il Villino Corsini, Casa della Memoria, Archivio Capitolino, Casa delle Letterature) e la realizzazione di eventi culturali complessi (Capodanno dei Bambini, Befana, La Notte Bianca, Festival di Roma Letterature, “Imperatori alla sbarra”, nonché ulteriori eventi che il Comune riterrà opportuno realizzare nel corso del biennio di riferimento).

Si osserva che il programma di esercizio viene dettagliatamente descritto solamente per le attività connesse alla gestione degli spazi culturali (Allegato sub 1) mentre, per la realizzazione degli eventi, l’Allegato sub 2 riporta solo un elenco esemplificativo dei servizi da svolgere. A giudizio dell’Agenzia sarebbe più opportuno, anche in considerazione dell’esperienza acquisita nel settore e nell’organizzazione degli stessi eventi negli anni precedenti, inserire un’articolazione delle attività che possa essere utilizzata sia per una corretta previsione del corrispettivo (vedere il paragrafo 2.b) che per l’eventuale applicazione del sistema sanzionatorio.

b) Definizione della struttura tariffaria a carico dell'utenza

Non applicabile.

c) Livelli qualitativi del servizio generali e specifici ed obiettivi annuali di miglioramento

Mentre per gli aspetti quantitativi del servizio l'Allegato sub 1/A (*Modalità di attuazione del servizio*) individua con adeguata precisione le prestazioni previste, manca invece nel Contratto una indicazione puntuale e misurabile dei livelli qualitativi da raggiungere.

Gli obiettivi che l'Azienda si impegna a perseguire sono espressi esclusivamente in forma generale (*art. 6 - Obiettivi*) in termini di “*garantire migliori condizioni di fruizione del utilizzo del patrimonio culturale anche attraverso adeguate attività di promozione delle attività culturali stesse*” e di realizzare “*un risparmio per l'Amministrazione Comunale, attraverso la razionalizzazione ed integrazione dei servizi*”.

La generalità degli obiettivi qualitativi e i criteri con i quali verranno monitorati, impedisce l'introduzione di meccanismi incentivanti che prevedano premi nel caso di raggiungimento degli obiettivi e penalità nel caso di scostamenti peggiorativi. Inoltre rende le indagini trimestrali sulla soddisfazione degli utenti, previste dall'art. 9 (*Impegni della Società*), poco efficaci in termini di verifica degli obiettivi di qualità erogata raggiunti e da raggiungere.

A parere dell'Agenzia sarebbe opportuna l'introduzione di livelli di qualità specifici che, affiancando quelli generali, consentano una adeguata attività di monitoraggio e di valutazione attraverso l'introduzione di meccanismi ed opportuni indicatori di qualità erogata.

d) Garanzie a tutela degli utenti

La proposta in esame affronta questa tematica all'art. 11 (*Politica della qualità*) e nell'Allegato.

i. Carta dei servizi

L'art. 11 prevede l'integrazione della Carta dei Servizi (già redatta in relazione ai servizi affidati a Zètema) entro e non oltre novanta giorni dalla data di sottoscrizione del contratto stesso, non contemplando tuttavia delle sanzioni in caso di non adozione entro i termini stabiliti. L'intervallo di tempo previsto (fino a novanta) pur risultando comprensibile e congruo in linea generale, nel caso in questione risulta “non appropriato” considerato che la società già gestisce da tempo i servizi oggetto della proposta di Contratto.

ii. Gestione dei reclami

Opportunamente la Proposta di Contratto dedica un apposito articolo (*art. 13 - Reclami*) alla gestione dei reclami, prevedendo uno specifico rinvio a quanto prescritto dal Regolamento dei Reclami.

e) Obblighi informativi nei confronti degli utenti

Il contenuto e le modalità con le quali saranno gestite le attività di comunicazione, informazione ed assistenza sono specificate di seguito.

- Le attività di gestione degli spazi sono regolate nell'ambito delle singole schede dell'Allegato sub 1 senza prevedere, tuttavia, standard di qualità e un sistema di incentivi/penali.
- Le attività di realizzazione degli eventi complessi sono solo genericamente indicate (ovvero senza illustrare le modalità con le quali si intende espletare il servizio) nell'Allegato sub 2. Anche in questo caso, ovviamente, non sono previsti standard di qualità né un sistema di incentivi/penali.

Per nessuno dei canali di contatto con il pubblico vengono previsti standard di qualità e un sistema di incentivi/penali. Tale assenza è ingiustificata anche in considerazione del fatto che proprio la gestione del sito "www.culturaroma.it" è oggetto di affidamento contrattuale. Poiché per i siti internet, l'Agenzia ha prodotto uno specifico studio¹ sottolineando la necessità di prevedere appositi indicatori per misurare le performance, appare utile almeno per i principali suggerirne l'adozione all'interno del contratto di servizio.

Più specificatamente per quanto riguarda il sito internet, si rimanda agli aspetti generali nel nostro studio citato relativamente alle macro aree "Trasparenza ed accesso", "Usabilità e accessibilità", "Comunicazione, partecipazione, relazionalità" e "Sviluppo tecnologico".

f) Misure di semplificazione

Non previste.

2. Regolazione del rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore

a) Periodo di validità

L'argomento è trattato all'art. 3 della proposta in esame (*Durata*). Il periodo di validità è fissato fino al 31 dicembre 2008, mentre i singoli servizi ed attività hanno durata differenziata (specificata nelle singole schede tecniche) per ragioni legate alla programmazione ed alle esigenze dell'Amministrazione Comunale.

Questa Agenzia ha già osservato nella *Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio* che la durata di un Contratto di servizio dovrebbe essere stabilita, con riferimento a ciascun servizio, in ragione delle esigenze organizzative e di programmazione finanziaria. Il periodo di vigenza dovrebbe essere determinato in relazione agli obiettivi di miglioramento delle prestazioni che, in base alla prassi delle analisi economiche-

¹ "Analisi e valutazione dei canali web delle aziende di servizio pubblico della città di Roma" Luglio 2005.

finanziarie, trovano nel periodo triennale un periodo adeguato per la verifica dei risultati. Nel caso in esame la durata biennale, pur essendo doppia rispetto a quella del contratto precedente (12 mesi) permettendo così l'adozione di meccanismi di controllo dei risultati, è tuttavia inferiore a quella minima stabilita dal Consiglio Comunale² (triennio) per tutti i contratti di servizio che devono regolare i rapporti con l'Amministrazione.

b) Oneri finanziari a carico delle parti

La realizzazione delle prestazioni previste nel programma di esercizio è coperta da un corrispettivo suddiviso nel modo seguente:

- per quanto concerne la gestione del sito “www.culturaroma.it” e degli spazi culturali, il totale si ricava dalla lettura delle singole schede (Allegato sub 1/A), ovvero:

	2007	2008
Sito “www.culturaroma.it”	7.260,00	8.460,00
Silvano Toti Globe Theatre	539.880,00	539.880,00
Sala polifunzionale di Santa Rita	148.668,00	148.668,00
Villino Corsini/Sala dei Teatri	89.990,27	89.990,27
Casa della Memoria	212.100,00	212.100,00
Archivio Capitolino	89.532,00	89.532,00
Casa delle Letterature	139.526,40	139.526,40
TOTALE	1.226.956,67	1.228.156,67

per complessivi € 1.226.956,67 (IVA inclusa) per il 2007 e € 1.228.156,67 (IVA inclusa) per il 2008. Per ciascuna delle attività è riportato in allegato il costo delle risorse umane e materiali impiegate.

- per la gestione degli eventi l'importo relativo sarà calcolato “sulla base della stima effettuata nei precedenti affidamenti tenuto conto dei valori di mercato del momento”. A parere dell'Agenzia sarebbe più opportuno, per motivi legati alla trasparenza, collegare la definizione del corrispettivo (almeno nella sua articolazione di massima) all'approvazione contrattuale piuttosto che differirla ad un momento successivo, in virtù anche della possibilità di determinare i parametri di costo dai precedenti affidamenti.

Eventuali attività illustrate all'art. 4 e non realizzate, anche per motivi indipendenti dalla volontà di Zètema, daranno luogo ad una decurtazione di importo pari alle spese non sostenute.

² Deliberazione n.46 del 23 febbraio 2005 (acquisizione da parte del Comune di Roma del 75% del capitale sociale di Zètema S.r.l.

c) Strumenti di controllo operativo ed economico

L'art. 12 (*Commissione di Monitoraggio e Controllo*) disciplina la costituzione degli organi di monitoraggio e controllo. È prevista una Commissione di Monitoraggio composta (in parziale conformità alla circolare del Segretario Generale n. 8448 del 10 aprile 2002) da tre membri, di cui due rappresentanti del Comune (uno designato dal Dipartimento IV e uno dal Dipartimento XV), un rappresentante dell'Azienda e con il membro del Dipartimento IV facente funzioni di Presidente.

Sempre in base alla proposta in esame, la Commissione citata svolge compiti di raccordo in ordine a tutte le attività relative all'esecuzione dei servizi nonché di controllo, relativamente alla corretta esecuzione del programma di attività, attraverso una valutazione dei *report* e delle indagini sulla soddisfazione degli utenti inviati da Zètema con cadenza trimestrale, e predisponendo una relazione di valutazione dello svolgimento delle attività dell'azienda alla chiusura dell'anno.

d) Sanzioni e penalità in caso di inadempimenti (inclusa clausola risolutiva)

Il sistema sanzionatorio prevede (art. 14 – *Sanzioni e Penalità*) che:

- il mancato raggiungimento degli obiettivi,
- il mancato assolvimento degli obblighi assunti,
- gravi inadempienze di Zètema

siano sottoposti alle sanzioni previste in materia dal Codice Civile.

Il rimando al Codice Civile non è opportuno: il mancato raggiungimento di obiettivi deve essere quantificabile e soggetto a penalità proporzionale allo scostamento.

Per quanto riguarda invece le singole attività (descritte nelle schede sub 1 e sub 2) il sistema sanzionatorio articola i casi in cui verranno applicate (es. €100,00 giornaliera per la mancata sostituzione degli operatori di custodia e accoglienza assenti; €500,00 al giorno in caso di ritardo nell'apertura degli spazi).

Nel solo caso delle inadempienze relative alla realizzazione del programma di attività che comportino effettiva diminuzione nel volume e nella qualità delle attività o da cui possa derivare un danno di immagine dell'Amministrazione, lo stesso articolo prevede che l'Amministrazione comunale possa decurtare il corrispettivo delle spese non sostenute previo contraddittorio con Zètema.

Sarebbe inoltre opportuno nella predisposizione del sistema di gestione della customer satisfaction prevedere un sistema di incentivi/penali correlato al raggiungimento o meno di un valore obiettivo di qualità percepita.

Opportunamente il Contratto prevede all'art. 15 (*Risoluzioni e Recesso*) la possibilità di recesso in caso di inadempienze di particolare gravità nello svolgimento del servizio o di interruzioni totali o parziali del servizio che dovranno essere sempre precedute da un atto di messa in mora, con il quale l'ente locale contesterà all'Azienda, sulla base delle valutazioni espresse dalla Commissione di Monitoraggio di cui al precedente art. 12, l'inadempienza riscontrata intimandole di rimuovere le cause dell'inadempimento entro un termine proporzionato alla gravità del medesimo.

e) Modalità di risoluzione delle controversie

La proposta di Contratto non prevede modalità di soluzione delle controversie alternative al ricorso al giudice ordinario (art. 16 – Competenza esclusiva per le controversie). Come già osservato in altri pareri, l’Agenzia raccomanda il ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato.

f) Misure a garanzia della continuità del servizio

La proposta di Contratto non prevede la prestazione di alcuna forma di garanzia da parte dell’Azienda. L’unico impegno che si deduce nella proposta è quello di assicurare nei casi stabiliti dall’art. 15 (che disciplina le risoluzioni e il recesso) la continuità del servizio fino alla riconsegna al Comune degli spazi gestiti o alla conclusione delle attività svolte. Pur tenendo conto della natura giuridica e della minore discrezionalità che ad essa è connaturata rispetto agli indirizzi dell’Amministrazione locale, sarebbe opportuno introdurre nel Contratto la prestazione da parte dell’Azienda di cauzioni dalle quali l’ente locale possa prelevare l’ammontare delle penali eventualmente dovute da Zètema per le inadempienze contrattuali.

g) Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione

La proposta di Contratto esaminata mentre prevede la possibilità di aggiornamento delle condizioni economiche alla scadenza annuale non contiene, in contrasto con le esigenze di trasparenza, una elencazione delle ipotesi e dei presupposti in cui è possibile modificare e integrare il Contratto nel corso della sua esecuzione.

h) Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio

L’argomento è trattato all’art. 12 (Commissione di Monitoraggio e Controllo), in cui opportunamente si stabilisce l’obbligo da parte di Zètema a fornire alla Commissione di Controllo e Monitoraggio una serie di report sull’attività svolta con cadenza trimestrale.

Sarebbe opportuno il richiamo a fornire all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici del Comune di Roma dei documenti ed i dati necessari allo svolgimento dei compiti d’Istituto dell’Agenzia stessa (ad esempio per l’attività di controllo della gestione dei reclami, così come stabilito dal succitato Regolamento del Comune).

i) Obblighi di correttezza e semplificazione

La proposta di Contratto prevede solamente lo svolgimento, da parte della Commissione di Controllo e Monitoraggio di attività di analisi dei report con la facoltà di chiedere alle “parti” informazioni e/o ulteriore documentazione.

j) Modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto

Non previste.

k) Qualità dell'occupazione e diritti dei lavoratori impiegati nel servizio

L'argomento è trattato all'art. 7 (Affidamenti a terzi) in cui viene genericamente stabilito l'obbligo di osservare e di far osservare sia ai propri dipendenti che ai soggetti terzi le leggi, i regolamenti e le prescrizioni generali e/o particolari che disciplinano le attività da essa gestite. Opportunamente all'art. 15 (Risoluzioni e recesso) è stabilito che il mancato rispetto della normativa sul lavoro e degli obblighi descritti dal D.Lgs. 626/1994 è causa di revoca immediata del rapporto contrattuale.

3. Conclusioni e Raccomandazioni

Alla luce, quindi, delle osservazioni mosse al contenuto della proposta di Contratto nelle pagine precedenti, l'Agenzia raccomanda che nel Contratto di Servizio vengano definiti i seguenti elementi:

- a) livelli qualitativi specifici del servizio e obiettivi annuali di miglioramento espressi in termini incrementali;
- b) introduzione di un adeguato sistema di penali solo per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti;
- c) sanzioni e penalità rispetto alla mancata pubblicazione della Carta dei Servizi;
- d) garanzie che devono essere prestate dall'erogatore;
- e) meccanismi di conciliazione e arbitrato per la risoluzione delle controversie;
- f) modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione.
- g) obblighi d'informazione nei confronti degli utenti (indicatori e risultati attesi per le attività relative ai rapporti con il pubblico: es. contact center e siti web).

Tav. 1 I contenuti minimi del Contratto di servizio fra Comune di Roma e Zètema - anni 2007 e 2008.

Contenuti minimi previsti dall'Agenzia	Riferimenti nel Contratto di servizio	Rilievi dell'Agenzia
Regolazione del servizio erogato al pubblico		
1. Programma di esercizio e obiettivi quantitativi	Definito solo per le attività connesse alla gestione del sito internet "www.culturaroma.it" e degli spazi culturali	Opportuno prevedere una indicazione di massima anche per le attività legate all'organizzazione degli eventi complessi
2. Definizione della struttura tariffaria	Non applicabile	
3. Livelli qualitativi del servizio generali e specifici e obiettivi di miglioramento	Non definiti in maniera completa	Opportuno introdurre meccanismi incentivanti che prevedano premi nel caso di raggiungimento degli obiettivi e penalità nel caso di scostamenti peggiorativi
4. Garanzie a tutela degli utenti (Carta dei servizi)	Prevista pubblicazione della Carta dei servizi	Opportuno adottare tale documento contestualmente al Contratto di servizio
5. Obblighi informativi verso gli utenti	Non definiti in maniera completa	Opportuno prevedere standard di qualità e un sistema di incentivi/penali
6. Misure di semplificazione	Non previste	
7. Qualità dell'occupazione e diritti dei lavoratori	Definiti	
Regolazione del rapporto contrattuale tra Amministrazione e gestore		
1. Periodo di validità	Definito	Opportuno prevedere durata triennale
2. Oneri finanziari a carico del Comune (o delle parti)	Non definiti in maniera completa	Opportuno prevedere una indicazione di massima anche per le attività legate all'organizzazione degli eventi complessi
3. Strumenti di controllo operativo	Definiti	
4. Sanzioni e penalità	Definite parzialmente	Opportuno introdurre un adeguato sistema di penali solo per quanto riguarda il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti
5. Modalità di risoluzione delle controversie	Ricorso alla giustizia ordinaria	Non previsto il ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato
6. Misure a garanzia della continuità del servizio	Definite parzialmente	Prevedere clausola cauzionale
7. Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione	Non definite in maniera completa	Prevedere ipotesi e presupposti in cui è possibile modificare e integrare il Contratto nel corso della sua esecuzione
8. Obblighi informativi verso organi di controllo e monitoraggio (o verso l'Amministrazione)	Definiti	Opportuno prevedere l'obbligo dell'invio della reportistica sui reclami all'Agenzia
9. Obblighi di correttezza e semplificazione	Definiti	
10. Modalità di partecipazione dei Municipi	Non prevista	
11. Previsione di revoca	Definita	

Bernardo Pizzetti

Presidente

Federico Colosi

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212
www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002*

Agenzia