



## **PARERE**

**sulla proposta n. 184/2007 – Dec. G.C. n. 153 del 3/8/2007**  
**“Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione dei**  
**contratti di servizio da stipularsi, nel settore cultura, tra Comune di**  
**Roma e Zètema Progetto Cultura S.r.l., Azienda Speciale Palaexpò e**  
**Fondazione Musica per Roma”**

*(settembre 2007)*

## **1. 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 stata esaminata la proposta di deliberazione n. 184/2007 di cui al prot. n. 18143/2007 avente per oggetto: “Indirizzi programmatici e Linee Guida per la predisposizione dei contratti di servizio da stipularsi, nel settore cultura, tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura S.r.l., Azienda Speciale Palaexpo e Fondazione Musica per Roma”.

Tale proposta di deliberazione, che interessa l'intero settore “cultura” del Comune di Roma, rappresenta in assoluto il primo esempio di applicazione della nuova procedura prevista per la formulazione degli indirizzi programmatici e Linee Guida per la predisposizione dei contratti di servizio in osservanza di quanto dispone la deliberazione del Consiglio Comunale n. 20 del 15 febbraio 2007 (di seguito: DCC 20/07).

Considerata la prossima scadenza di quasi tutti i contratti di servizio stipulati con i soggetti erogatori interessati (31/12/07), si ritiene di dover segnalare innanzi tutto lo sforzo compiuto dai Dipartimenti IV e XX, nonché dalla Sovrintendenza Comunale, nel voler comunque mettere il Consiglio Comunale nelle condizioni di poter esercitare il proprio potere di indirizzo per la successiva stipula dei rispettivi contratti di servizio prima della loro scadenza.

Il Parere preventivo è stato richiesto con nota prot. n. 19755 in data 8 agosto 2007 dal Segretariato Generale ai sensi della procedura stabilita nella DCC 20/07.

In via preliminare, l'Agenzia ha condotto un esame di congruenza rispetto ai contenuti previsti dalle citate “Linee Guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma e soggetti erogatori di servizi pubblici”, riscontrando in questo senso la sostanziale completezza e coerenza rispetto a quanto previsto dalla DCC 20/07.

Anche considerato il carattere innovativo della procedura, si è ritenuto utile formulare alcune considerazioni e proposte di merito su alcuni aspetti contenuti nel documento in esame, sia di carattere generale che specifico, anche mediante la proposizione di possibili formulazioni alternative del testo.

Si ritiene inoltre opportuno segnalare in via preliminare due osservazioni di carattere generale che emergono da un esame complessivo del documento e delle tre Linee Guida proposte:

- la prima riguarda la sostanziale assenza di un quadro di riferimento di tipo strategico-programmatico (obiettivi, principi e fini sociali della regolazione contrattuale nel settore cultura), che si ritiene viceversa di grande importanza ai fini di una corretta definizione e interpretazione di molti degli aspetti trattati nell'ambito delle stesse Linee Guida;
- la seconda si riferisce alla presenza di disomogeneità fra le Linee Guida riferite ai tre gestori, sia nel grado di approfondimento che nelle stesse soluzioni adottate, che non sempre sembrano trovare giustificazione nella diversa natura dei servizi o nella struttura societaria e organizzativa che caratterizza i diversi soggetti erogatori.

Da quest'ultimo punto di vista va sottolineato che, anche se per maggiore chiarezza l'esame del documento è stato svolto con riferimento puntuale a ciascuna delle tre Linee

Guida proposte, l’Agenzia per esigenze di omogeneità ha ritenuto opportuno nella maggior parte dei casi considerati formulare osservazioni sostanzialmente analoghe per tutti i gestori. Considerate le finalità delle Linee Guida e le caratteristiche dei servizi interessati, in molti casi si è ritenuto opportuno trasferire le soluzioni migliori adottate per un soggetto anche agli altri soggetti erogatori.

Si segnala da ultimo l’opportunità di eliminare il riferimento al Dipartimento XVII contenuto nelle premesse, in quanto lo stesso è chiamato ad esprimersi solo in fase di Contratto di Servizio e non per le Linee Guida.

## **2. Parere sulle Linee Guida riferite a Zètema Progetto Cultura S.r.l.**

### **2.1 Obiettivi**

Nell’ambito del percorso previsto dalla DCC 20/07, l’esercizio delle funzioni attribuite al Consiglio Comunale si esprime in primo luogo attraverso un ruolo d’indirizzo programmatico ed in particolare attraverso la “ [...] *definizione dei fini sociali da perseguire e soddisfare, del livello di benessere della comunità locale che si vuole garantire, delle risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento di tali obiettivi e costruisce premessa indispensabile dell’efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi*”. Si tratta d’altro canto di una premessa indispensabile ai fini stessi dell’identificazione “*dei servizi da assumere come servizio pubblico e delle relative finalità*”, oltre che per un’analisi di coerenza strategica dei principali aspetti previsti nell’ambito delle presenti Linee Guida.

In quest’ottica, si ritiene che il pieno esercizio del ruolo d’indirizzo *ex-ante* richieda che all’interno delle Linee Guida siano previsti:

- da un lato l’indicazione degli elementi essenziali delle politiche culturali - e la relativa interpretazione della domanda collettiva locale - che contribuiscono alla chiara definizione della *mission* dei soggetti erogatori, oltre che della natura pubblica dei servizi interessati; esplicitazione che può avvenire naturalmente anche attraverso un puntuale richiamo a strumenti di programmazione e indirizzo già esistenti laddove coerenti e pertinenti;
- dall’altro una maggiore esplicitazione dei bisogni da soddisfare, anche tenendo conto di eventuali obiettivi redistributivi (in senso lato) che si intende raggiungere, ad esempio attraverso politiche attive di promozione della domanda e diffusione dell’offerta verso specifici *target* potenziali di utenza, nonché del ruolo da assegnare alle diverse funzioni (educativa, turistica, promozione artistica, ricerca in campo storico-artistico e culturale, conservazione/tutela, ecc.).

Si tratta di un quadro di riferimento che appare peraltro necessario, non solo per giustificare il mancato rispetto del criterio dell’orientamento ai costi, ma anche per l’eventuale definizione di un sistema coerente di meccanismi incentivanti.

Solo su tale base sarà in ogni caso possibile giungere in sede di definizione dei contratti di servizio all’identificazione di un sistema esplicito di obiettivi, generali e specifici, ed

al corrispondente sistema di indicatori attraverso il quale l'Amministrazione potrà verificare *in itinere* ed *ex-post* l'efficacia del servizio reso alla collettività.

In questo senso appare opportuno precisare che gli obiettivi generali indicati (“standard internazionali”, “gestione integrata” e “fruizione turistico-culturale”) dovranno essere adeguatamente declinati nell'ambito dei contratti di servizio anche tenendo conto degli indirizzi programmatici che saranno definiti nell'ambito delle Linee Guida.

## **2.2 Universalità del servizio**

Si segnala l'opportunità di valutare la possibilità di estendere il principio dell'universalità del servizio ad altre categorie di utenti deboli e/o svantaggiati, ad esempio prevedendo la considerazione di possibili azioni (oltre alle politiche tariffarie) in grado di favorire condizioni di maggiore fruibilità nei confronti di particolari target potenziali di utenza.

## **2.3 Onere a carico dell'Amministrazione**

Per quanto riguarda i criteri di determinazione degli oneri, si ritiene opportuno che nell'ambito delle Linee Guida ci si limiti all'identificazione dei criteri di riferimento per la definizione del corrispettivo, indicando tuttavia espressamente la necessità di provvedere ad una loro esplicita quantificazione – sia pure di massima – in sede di Contratto di Servizio.

Resta in ogni caso opportuno prevedere che in sede di Contratto di Servizio siano specificate: sia la destinazione degli incassi tariffari e degli eventuali introiti di natura commerciale, con l'eventuale previsione di un limite massimo e delle modalità d'utilizzo delle possibili eccedenze (anche in relazione ai relativi meccanismi di incentivazione); sia le modalità previste per il versamento dei corrispettivi e la presentazione della documentazione contabile.

## **2.4 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti**

Per ragioni di chiarezza interpretativa si suggerisce di riformulare il primo capoverso come segue: “Il contratto dovrà prevedere l'attuazione di principi di garanzia a tutela degli utenti, in particolare mediante **la pubblicazione** della Carta dei Servizi **che recepisce gli standard di** qualità dei servizi, i relativi indicatori e le modalità di rilevazione della soddisfazione dell'utenza **stabiliti nel contratto, e comunque** nel rispetto degli standard fissati con la Delib.ne C.C. nr. 136/05”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si ricorda che peraltro che il provvedimento di delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (DDL A.S. n. 772) prevede, al momento, che la Carta dei servizi debba essere concordata con le Associazioni dei consumatori e che il permanere dell'affidamento del servizio sia condizionato all'adozione e rispetto della Carta, nonché al positivo riscontro degli utenti (mediante esame dei reclami e indagini di *customer satisfaction*).

Si segnala inoltre l'opportunità di prevedere l'introduzione di forme di ristoro dirette nei confronti degli utenti nel caso di mancato rispetto di quanto previsto nella Carta dei Servizi.

Più in generale, si ritiene opportuno prevedere in questa sede che il Contratto di Servizio debba tener conto di quanto previsto dai seguenti atti:

- Codice del Consumo, emanato con il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. art. 101: necessità di garantire agli utenti, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi;
- Statuto del Comune di Roma, il quale stabilisce che "Il Consiglio Comunale dispone altresì che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti (Art. 36 (Servizi Pubblici Locali - Modalità di gestione), comma 4, dello Statuto del Comune di Roma).

## **2.5 Monitoraggio e controllo**

Nell'ottica di potenziare e rendere più efficaci gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione, secondo le indicazioni fornite dalla DCC 20/07, si ritiene che il paragrafo debba essere integrato attraverso:

- la composizione dell'organo di monitoraggio (paritetico e con nomina del Presidente esterno all'Amministrazione, di comune accordo tra le parti);
- una maggiore specificazione di compiti e attribuzioni dell'organo di monitoraggio in ordine ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati e al livello di soddisfazione degli utenti, al rispetto della normativa vigente sulla sicurezza;
- l'indicazione e la definizione degli indicatori quali-quantitativi (correlando gli stessi agli obiettivi stabiliti per il servizio);
- la previsione di adeguate risorse economiche per l'effettuazione delle attività di verifica e controllo, mediante il ricorso ad un organismo terzo ed indipendente;
- il contenuto, la periodicità e i destinatari del sistema di *reporting* (specificare il contenuto minimo della documentazione che dovrà essere resa disponibile sia dal soggetto erogatore che dall'organo di monitoraggio, vincolandone la consegna sia all'Agenzia<sup>2</sup> che alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale, con la stessa periodicità prevista per il sistema di rendicontazione economica-finanziaria al Dipartimento XV).

---

<sup>2</sup> DCC 20/07, pag. 48: *Infine appare necessario che nel contratto siano incluse clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze di riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.*

Da quest'ultimo punto di vista si ritiene opportuno prevedere che il contenuto e la periodicità del sistema di reporting sia preventivamente concordato con l'Agenzia attraverso specifici protocolli d'intesa.

Per ragioni di completezza si suggerisce di integrare il penultimo capoverso come segue: "In ogni caso i compiti attribuiti a tale organo non devono riguardare quelli posti a carico **degli Assessori**, delle Direzioni dei Dipartimenti e dei dipartimenti stessi ai sensi, rispettivamente degli articoli **15 co.3**, 25, co.1 lettera p) e 18 co.1 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e servizi del Comune di Roma, in merito alla definizione degli indirizzi gestionali."

Si raccomanda inoltre di inserire il punto relativo alla "Tutela dei lavoratori", così come già previsto per le schede di Palaexpo e Musica per Roma.

## 2.6 *Incentivi sanzioni e controversie*

Sul tema dell'utilizzo nei contratti di servizio di forme di regolazione incentivante, attuate mediante combinazioni di incentivi e penali, è in via generale opportuno segnalare l'esigenza di un'approfondita riflessione circa l'effettiva efficacia degli strumenti disponibili, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nella struttura societaria e negli assetti di *governance* tra soggetti regolati (erogatori dei servizi) e regolatore (l'Amministrazione-committente).

In particolare, nelle Linee Guida sembra opportuno sottolineare la competenza della Commissione di Monitoraggio e Controllo in merito alla verifica dei livelli raggiunti per gli indicatori quali-quantitativi e del livello di adempimento degli obblighi contrattuali. Una precisazione è inoltre utile in merito alla differenza fra raggiungimento dei livelli minimi dei servizi (al di sotto dei quali vanno applicate eventuali penali) e superamento degli obiettivi di miglioramento (oltre i quali possono essere previsti eventuali incentivi): si suggerisce quindi di sostituire in questo senso i relativi termini nel testo delle Linee Guida, attraverso la formulazione di massima riportata nel **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**

### **Box 1 Sanzioni, incentivi e controversie**

Il contratto individuerà i meccanismi sanzionatori da applicare in caso di mancato raggiungimento dei livelli quali-quantitativi minimi dei servizi e i meccanismi di incentivazione legati al superamento degli obiettivi fissati.

In caso di mancato raggiungimento dei livelli minimi quantitativi o qualitativi (misurati secondo indicatori di qualità erogata e indagini di customer satisfaction) ovvero di mancato assolvimento degli impegni assunti dal soggetto erogatore nel Contratto di Servizio (mancata attuazione del presidio dei servizi; insufficiente tempestività degli interventi di manutenzione; mancata, parziale o insoddisfacente fornitura dei servizi), il contratto deve prevedere sanzioni e penali in misura predeterminata e proporzionale alla gravità dell'inadempienza, al fine di evitare per quanto possibile controversie e accertamenti giurisdizionali dai tempi lunghi e incerti.

Le sanzioni possono essere di varia natura:

- penale di natura economica a carico del soggetto erogatore proporzionale alla gravità dell'inadempienza o allo scostamento rispetto ai livelli quali-quantitativi minimi previsti;
- prestazioni aggiuntive o sostitutive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati incrementato di una penale prevista per l'inadempienza.

In caso di superamento degli obiettivi quantitativi fissati per il numero dei visitatori e per gli introiti di biglietteria, delle attività commerciali e delle sponsorizzazioni, si dovranno prevedere meccanismi incentivanti per l'azienda attraverso riconoscimenti economici. Potranno altresì essere previsti ulteriori incentivi in caso di superamento degli obiettivi di qualità erogata e percepita.

La Commissione di Monitoraggio e Controllo procederà ai controlli sul livello di adempimento in

base ai rapporti periodici sull'attività del gestore, allo svolgimento di eventuali indagini, sopralluoghi e/o attuazione degli strumenti di verifica sui servizi erogati, per iniziativa propria o su incarico dell'Amministrazione.

In caso di eventuali controversie, le Parti si impegnano a tentare una soluzione amichevole con l'ausilio dell'organo di vigilanza. Per le controversie non risolte amichevolmente, si farà ricorso alla giustizia ordinaria. Il Foro competente è quello del Tribunale di Roma.

## **2.7 Modalità d'informazione**

Secondo la DCC 20/07, questo punto dovrebbe riguardare le *Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori*. Alla luce delle esplicite indicazioni contenute nella citata deliberazione, si suggerisce di specificare i criteri e le modalità di *coinvolgimento delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite*, espressamente intendendo *la partecipazione di dette associazioni alla verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e alle attività di controllo su eventuali inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi*<sup>3</sup>.

A proposito della misurazione della qualità percepita, l'Agenzia ritiene che, per esigenze di trasparenza, sarebbe ottimale assegnare la rilevazione annuale dei livelli di *customer satisfaction* a un soggetto terzo, piuttosto che allo stesso gestore. In ogni caso la semplice previsione, contenuta nel testo in esame, della pubblicazione da parte del gestore dei dati qualitativi in rete e nelle sedi opportune (fra cui anche le Associazioni di consumatori) sembra riduttiva rispetto alla portata delle indicazioni della DCC 20/07.

Si raccomanda pertanto, per quanto riguarda la qualità percepita, di imporre almeno la partecipazione delle Associazioni di consumatori alle attività di rilevazione dei livelli di *customer satisfaction* attuate annualmente dal soggetto gestore.

Analogamente, si raccomanda di definire le modalità di partecipazione delle stesse Associazioni di consumatori alle verifiche sulla qualità erogata (attività di controllo su livelli di servizio ed eventuali inadempienze), assolutamente trascurate dal testo in esame.

Infine, si ritiene opportuno impegnare il soggetto gestore a trasmettere le informazioni sulla qualità – tempestivamente e con cadenza periodica (almeno semestrale per i dati relativi alla qualità erogata e annuale per le indagini di *customer satisfaction*) – all'Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> DCC 20/07, Appendice, lettera L.

<sup>4</sup> DCC 20/07, pag. 42: *Per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il contratto prevede l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale.*

### **3. Parere sulle Linee Guida riferite a Azienda Speciale Palaexpo**

#### **3.1 Oggetto**

Si segnala che nell'ambito dell'oggetto non è citato il Teatro del Lido.

#### **3.2 Obiettivi**

Nell'ambito del percorso previsto dalla DCC 20/07, l'esercizio delle funzioni attribuite al Consiglio Comunale si esprime in primo luogo attraverso un ruolo d'indirizzo programmatico ed in particolare attraverso la "...definizione dei fini sociali da perseguire e soddisfare, del livello di benessere della comunità locale che si vuole garantire, delle risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento di tali obiettivi e costruisce premessa indispensabile dell'efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi.". Si tratta d'altro canto di una premessa indispensabile ai fini stessi dell'identificazione "*dei servizi da assumere come servizio pubblico e delle relative finalità*", oltre che per un'analisi di coerenza strategica dei principali aspetti previsti nell'ambito delle presenti Linee Guida.

In quest'ottica, si ritiene che il pieno esercizio del ruolo d'indirizzo *ex-ante* richieda che all'interno delle Linee Guida siano previsti:

- da un lato l'indicazione degli elementi essenziali delle politiche culturali - e la relativa interpretazione della domanda collettiva locale - che contribuiscono alla chiara definizione della *mission* dei soggetti erogatori, oltre che della natura pubblica dei servizi interessati; esplicitazione che può avvenire naturalmente anche attraverso un puntuale richiamo a strumenti di programmazione e indirizzo già esistenti laddove coerenti e pertinenti;
- dall'altro una maggiore esplicitazione dei bisogni da soddisfare, anche tenendo conto di eventuali obiettivi redistributivi (in senso lato) che si intende raggiungere, ad esempio attraverso politiche attive di promozione della domanda e diffusione dell'offerta verso specifici *target* potenziali di utenza, nonché del ruolo da assegnare alle diverse funzioni (educativa, turistica, promozione artistica, ricerca in campo storico-artistico e culturale, conservazione/tutela, ecc.).

Si tratta di un quadro di riferimento che appare peraltro necessario, non solo per giustificare il mancato rispetto del criterio dell'orientamento ai costi, ma anche per l'eventuale definizione di un sistema coerente di meccanismi incentivanti.

Solo su tale base sarà in ogni caso possibile giungere in sede di definizione dei contratti di servizio all'identificazione di un sistema esplicito di obiettivi, generali e specifici, ed al corrispondente sistema di indicatori attraverso il quale l'Amministrazione potrà verificare *in itinere* ed *ex-post* l'efficacia del servizio reso alla collettività.

#### **3.3 Universalità del servizio**

E' opportuno che siano esplicitate le categorie di utenti nei confronti delle quali, in sede di Contratto di Servizio, dovranno essere previste specifiche azioni in grado di favorire la massima fruibilità dei servizi.

### ***3.4 Onere a carico dell'Amministrazione***

Per quanto riguarda i criteri di determinazione degli oneri, si ritiene opportuno che nell'ambito delle Linee Guida ci si limiti all'identificazione dei criteri di riferimento per la definizione del corrispettivo, indicando tuttavia espressamente la necessità di provvedere ad una loro esplicita quantificazione – sia pure di massima – in sede di Contratto di Servizio.

Resta in ogni caso opportuno prevedere che in sede di Contratto di Servizio siano specificate: sia la destinazione degli incassi tariffari e degli eventuali introiti di natura commerciale, con l'eventuale previsione di un limite massimo e delle modalità d'utilizzo delle possibili eccedenze (anche in relazione ai relativi meccanismi di incentivazione); sia le modalità previste per il versamento dei corrispettivi e la presentazione della documentazione contabile.

### ***3.5 Tariffe a carico dell'utenza***

Tenendo conto del quadro delle strategie e degli obiettivi identificati per il soggetto erogatore, è opportuno che siano esplicitati i criteri generali di riferimento che saranno utilizzati nell'ambito del Contratto di Servizio per la determinazione delle politiche tariffarie non regolate attraverso la “applicazione dell'art. 172 lett. e) concernente la determinazione delle tariffe locali e dei tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici locali a domanda individuale” (vedi, da ultima, la DCC n. 11/07).

Per quanto possibile tali criteri dovrebbero tener conto, non solo delle esigenze di economicità della gestione, ma anche delle finalità pubbliche di tipo distributivo, degli effetti esterni e degli impatti sulla collettività locale - nonché dei possibili effetti di spiazzamento rispetto ad altri soggetti operanti nei medesimi mercati - prevedibilmente riconducibili alla gestione dei servizi.

### ***3.6 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti***

Si ritiene opportuno prevedere in questa sede che il Contratto di Servizio debba tener conto di quanto previsto dai seguenti atti:

- Codice del Consumo, emanato con il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. art. 101: necessità di garantire agli utenti, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi;
- Statuto del Comune di Roma, il quale stabilisce che “Il Consiglio Comunale dispone altresì che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti (Art. 36 (Servizi Pubblici Locali - Modalità di gestione), comma 4, dello Statuto del Comune di Roma).

Si segnala inoltre l'opportunità di prevedere l'introduzione di forme di ristoro dirette nei confronti degli utenti nel caso di mancato rispetto di quanto previsto nella Carta dei Servizi<sup>5</sup>.

### **3.7 Monitoraggio e controllo**

Nell'ottica di potenziare e rendere più efficaci gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione secondo le indicazioni fornite dalla DCC 20/07, si ritiene che il paragrafo debba essere integrato attraverso:

- la composizione dell'organo di monitoraggio (paritetico e con nomina del Presidente esterno all'Amministrazione, di comune accordo tra le parti);
- una maggiore specificazione di compiti e attribuzioni dell'organo di monitoraggio in ordine ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati e al livello di soddisfazione degli utenti, al rispetto della normativa vigente sulla sicurezza;
- l'indicazione e la definizione degli indicatori quali-quantitativi (correlando gli stessi agli obiettivi stabiliti per il servizio);
- la previsione di adeguate risorse economiche per l'effettuazione delle attività di verifica e controllo, mediante il ricorso ad un organismo terzo ed indipendente;
- il contenuto, la periodicità e i destinatari del sistema di *reporting* (specificare il contenuto minimo della documentazione che dovrà essere resa disponibile sia dal soggetto erogatore che dall'organo di monitoraggio, vincolandone la consegna sia all'Agenzia<sup>6</sup> che alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale, con la stessa periodicità prevista per il sistema di rendicontazione economica-finanziaria al Dipartimento XV).

Da quest'ultimo punto di vista si ritiene opportuno prevedere che il contenuto e la periodicità del sistema di reporting sia preventivamente concordato con l'Agenzia attraverso specifici protocolli d'intesa.

### **3.8 Incentivi sanzioni e controversie**

Sul tema dell'utilizzo nei contratti di servizio di forme di regolazione incentivante, attuate mediante combinazioni di incentivi e penali, è in via generale opportuno segnalare l'esigenza di un'approfondita riflessione circa l'effettiva efficacia degli strumenti disponibili, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nella struttura

---

<sup>5</sup> Si ricorda che peraltro che il provvedimento di delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (DDL A.S. n. 772) prevede, al momento, che la Carta dei servizi debba essere concordata con le Associazioni dei consumatori e che il permanere dell'affidamento del servizio sia condizionato all'adozione e rispetto della Carta, nonché al positivo riscontro degli utenti (mediante esame dei reclami e indagini di *customer satisfaction*).

<sup>6</sup> DCC 20/07, pag. 48: *Infine appare necessario che nel contratto siano incluse clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze di riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.*

societaria e negli assetti di *governance* tra soggetti regolati (erogatori dei servizi) e regolatore (l'Amministrazione-committente).

In particolare, si segnala che il testo proposto disciplina i soli aspetti sanzionatori (peraltro in maniera generica), mentre nulla viene detto su eventuali sistemi di incentivazione<sup>7</sup> e sulla risoluzione delle controversie.

Si suggerisce una formulazione simile a quella proposta nel caso di Zètema (Box 1), che per praticità viene di seguito riportata, da adattare opportunamente alla tipologia di servizi erogati.

### **Box 1 Sanzioni, incentivi e controversie**

Il contratto individuerà i meccanismi sanzionatori da applicare in caso di mancato raggiungimento dei livelli quali-quantitativi minimi dei servizi e i meccanismi di incentivazione legati al superamento degli obiettivi fissati.

In caso di mancato raggiungimento dei livelli minimi quantitativi o qualitativi (misurati secondo indicatori di qualità erogata e indagini di customer satisfaction) ovvero di mancato assolvimento degli impegni assunti dal soggetto erogatore nel Contratto di Servizio (mancata attuazione del presidio dei servizi; insufficiente tempestività degli interventi di manutenzione; mancata, parziale o insoddisfacente fornitura dei servizi), il contratto deve prevedere sanzioni e penali in misura predeterminata e proporzionale alla gravità dell'inadempienza, al fine di evitare per quanto possibile controversie e accertamenti giurisdizionali dai tempi lunghi e incerti.

Le sanzioni possono essere di varia natura:

- penale di natura economica a carico del soggetto erogatore proporzionale alla gravità dell'inadempienza o allo scostamento rispetto ai livelli quali-quantitativi minimi previsti;
- prestazioni aggiuntive o sostitutive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati incrementato di una penale prevista per l'inadempienza.

In caso di superamento degli obiettivi quantitativi fissati per il numero dei visitatori e per gli introiti di biglietteria, delle attività commerciali e delle sponsorizzazioni, si dovranno prevedere meccanismi incentivanti per l'azienda attraverso riconoscimenti economici. Potranno altresì essere previsti ulteriori incentivi in caso di superamento degli obiettivi di qualità erogata e percepita.

La Commissione di Monitoraggio e Controllo procederà ai controlli sul livello di adempimento in base ai rapporti periodici sull'attività del gestore, allo svolgimento di eventuali indagini, sopralluoghi e/o attuazione degli strumenti di verifica sui servizi erogati, per iniziativa propria o su incarico dell'Amministrazione.

In caso di eventuali controversie, le Parti si impegnano a tentare una soluzione amichevole con l'ausilio dell'organo di vigilanza. Per le controversie non risolte amichevolmente, si farà ricorso alla giustizia ordinaria. Il Foro competente è quello del Tribunale di Roma.

### **3.9 Modalità d'informazione**

Secondo la DCC 20/07, questo punto dovrebbe riguardare le *Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori*. Alla luce delle esplicite indicazioni contenute nella citata deliberazione, si suggerisce di specificare i criteri e le modalità di *coinvolgimento delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite*, espressamente intendendo la *partecipazione* di dette associazioni alla *verifica*

---

<sup>7</sup> DCC 20/07, pag. 42: *Il contratto deve altresì prevedere meccanismi incentivanti dei miglioramenti, anche a seguito di periodiche e sistematiche verifiche del raggiungimento degli obiettivi [...].*

*del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e alle attività di controllo su eventuali inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi*<sup>8</sup>.

A proposito della misurazione della qualità percepita, l’Agenzia ritiene che, per esigenze di trasparenza, sarebbe ottimale assegnare la rilevazione annuale dei livelli di *customer satisfaction* a un soggetto terzo, piuttosto che allo stesso gestore. In ogni caso la semplice previsione, contenuta nel testo in esame, della pubblicazione da parte del gestore dei dati qualitativi in rete e nelle sedi opportune (fra cui anche le Associazioni di consumatori) sembra riduttiva rispetto alla portata delle indicazioni della DCC 20/07.

Si raccomanda pertanto, per quanto riguarda la qualità percepita, di imporre almeno la partecipazione delle Associazioni di consumatori alle attività di rilevazione dei livelli di *customer satisfaction* attuate annualmente dal soggetto gestore.

Analogamente, si raccomanda di definire le modalità di partecipazione delle stesse Associazioni di consumatori alle verifiche sulla qualità erogata (attività di controllo su livelli di servizio ed eventuali inadempienze), assolutamente trascurate dal testo in esame.

Infine, si ritiene opportuno impegnare il soggetto gestore a trasmettere le informazioni sulla qualità – tempestivamente e con cadenza periodica (almeno semestrale per i dati relativi alla qualità erogata e annuale per le indagini di *customer satisfaction*) – all’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale<sup>9</sup>.

#### **4. Parere sulle Linee Guida riferite a Fondazione Musica per Roma**

##### **4.1 Obiettivi**

Nell’ambito del percorso previsto dalla DCC 20/07, l’esercizio delle funzioni attribuite al Consiglio Comunale si esprime in primo luogo attraverso un ruolo d’indirizzo programmatico ed in particolare attraverso la “...*definizione dei fini sociali da perseguire e soddisfare, del livello di benessere della comunità locale che si vuole garantire, delle risorse finanziarie da impiegare per il raggiungimento di tali obiettivi e costruisce premessa indispensabile dell’efficiente ed efficace erogazione dei singoli servizi.*”. Si tratta d’altro canto di una premessa indispensabile ai fini stessi dell’identificazione “*dei servizi da assumere come servizio pubblico e delle relative finalità*”, oltre che per un’analisi di coerenza strategica dei principali aspetti previsti nell’ambito delle presenti Linee Guida.

---

<sup>8</sup> DCC 20/07, Appendice, lettera L.

<sup>9</sup> DCC 20/07, pag. 42: *Per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il contratto prevede l’obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell’utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale.*

In quest'ottica, si ritiene che il pieno esercizio del ruolo d'indirizzo *ex-ante* richieda che all'interno delle Linee Guida siano previsti:

- da un lato l'indicazione degli elementi essenziali delle politiche culturali - e la relativa interpretazione della domanda collettiva locale - che contribuiscono alla chiara definizione della *mission* dei soggetti erogatori, oltre che della natura pubblica dei servizi interessati; esplicitazione che può avvenire naturalmente anche attraverso un puntuale richiamo a strumenti di programmazione e indirizzo già esistenti laddove coerenti e pertinenti;
- dall'altro una maggiore esplicitazione dei bisogni da soddisfare, anche tenendo conto di eventuali obiettivi redistributivi (in senso lato) che si intende raggiungere, ad esempio attraverso politiche attive di promozione della domanda e diffusione dell'offerta verso specifici *target* potenziali di utenza, nonché del ruolo da assegnare alle diverse funzioni (educativa, turistica, promozione artistica, ricerca in campo storico-artistico e culturale, conservazione/tutela, ecc.).

Si tratta di un quadro di riferimento che appare peraltro necessario, non solo per giustificare il mancato rispetto del criterio dell'orientamento ai costi, ma anche per l'eventuale definizione di un sistema coerente di meccanismi incentivanti.

Solo su tale base sarà in ogni caso possibile giungere in sede di definizione dei contratti di servizio all'identificazione di un sistema esplicito di obiettivi, generali e specifici, ed al corrispondente sistema di indicatori attraverso il quale l'Amministrazione potrà verificare *in itinere* ed *ex-post* l'efficacia del servizio reso alla collettività.

#### **4.2 Universalità del servizio**

E' opportuno che siano esplicitate le categorie di utenti nei confronti delle quali, in sede di Contratto di Servizio, dovranno essere previste specifiche azioni in grado di favorire la massima fruibilità dei servizi.

#### **4.3 Onere a carico dell'Amministrazione**

Per quanto riguarda i criteri di determinazione degli oneri, si ritiene opportuno che nell'ambito delle Linee Guida ci si limiti all'identificazione dei criteri di riferimento per la definizione del corrispettivo, indicando tuttavia espressamente la necessità di provvedere ad una loro esplicita quantificazione – sia pure di massima – in sede di Contratto di Servizio.

Resta in ogni caso opportuno prevedere che in sede di Contratto di Servizio siano specificate: sia la destinazione degli incassi tariffari e degli eventuali introiti di natura commerciale, con l'eventuale previsione di un limite massimo e delle modalità d'utilizzo delle possibili eccedenze (anche in relazione ai relativi meccanismi di incentivazione); sia le modalità previste per il versamento dei corrispettivi e la presentazione della documentazione contabile.

#### **4.4 Tariffe a carico dell'utenza**

Tenendo conto del quadro delle strategie e degli obiettivi identificati per il soggetto erogatore, è opportuno che siano esplicitati i criteri generali di riferimento che saranno

utilizzati nell'ambito del Contratto di Servizio per la determinazione delle politiche tariffarie non regolate attraverso la "applicazione dell'art. 172 lett. e) concernente la determinazione delle tariffe locali e dei tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici locali a domanda individuale" (vedi, da ultima, la DCC n. 11/07).

Per quanto possibile tali criteri dovrebbero tener conto, non solo delle esigenze di economicità della gestione, ma anche delle finalità pubbliche di tipo distributivo, degli effetti esterni e degli impatti sulla collettività locale - nonché dei possibili effetti di spiazzamento rispetto ad altri soggetti operanti nei medesimi mercati - prevedibilmente riconducibili alla gestione dei servizi.

#### **4.5 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti**

Si ritiene opportuno prevedere in questa sede che il Contratto di Servizio debba tener conto di quanto previsto dai seguenti atti:

- Codice del Consumo, emanato con il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. art. 101: necessità di garantire agli utenti, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi;
- Statuto del Comune di Roma, il quale stabilisce che "Il Consiglio Comunale dispone altresì che siano garantite forme di partecipazione e di controllo da parte degli utenti (Art. 36 (Servizi Pubblici Locali - Modalità di gestione), comma 4, dello Statuto del Comune di Roma).

Si segnala inoltre l'opportunità di prevedere l'introduzione di forme di ristoro dirette nei confronti degli utenti nel caso di mancato rispetto di quanto previsto nella Carta dei Servizi<sup>10</sup>.

#### **4.6 Monitoraggio e controllo**

Nell'ottica di potenziare e rendere più efficaci gli strumenti di controllo a disposizione dell'Amministrazione secondo le indicazioni fornite dalla DCC 20/07, si ritiene che il paragrafo debba essere integrato attraverso:

- la composizione dell'organo di monitoraggio (paritetico e con nomina del Presidente esterno all'Amministrazione, di comune accordo tra le parti);
- una maggiore specificazione di compiti e attribuzioni dell'organo di monitoraggio in ordine ai livelli quali-quantitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati e al livello di soddisfazione degli utenti, al rispetto della normativa vigente sulla sicurezza;

---

<sup>10</sup> Si ricorda che peraltro che il provvedimento di delega al Governo per il riordino dei servizi pubblici locali (DDL A.S. n. 772) prevede, al momento, che la Carta dei servizi debba essere concordata con le Associazioni dei consumatori e che il permanere dell'affidamento del servizio sia condizionato all'adozione e rispetto della Carta, nonché al positivo riscontro degli utenti (mediante esame dei reclami e indagini di *customer satisfaction*).

- l'indicazione e la definizione degli indicatori quali-quantitativi (correlando gli stessi agli obiettivi stabiliti per il servizio);
- la previsione di adeguate risorse economiche per l'effettuazione delle attività di verifica e controllo, mediante il ricorso ad un organismo terzo ed indipendente;
- il contenuto, la periodicità e i destinatari del sistema di *reporting* (specificare il contenuto minimo della documentazione che dovrà essere resa disponibile sia dal soggetto erogatore che dall'organo di monitoraggio, vincolandone la consegna sia all'Agenzia<sup>11</sup> che alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale, con la stessa periodicità prevista per il sistema di rendicontazione economica-finanziaria al Dipartimento XV).

Da quest'ultimo punto di vista si ritiene opportuno prevedere che il contenuto e la periodicità del sistema di reporting sia preventivamente concordato con l'Agenzia attraverso specifici protocolli d'intesa.

#### **4.7 Incentivi sanzioni e controversie**

Sul tema dell'utilizzo nei contratti di servizio di forme di regolazione incentivante, attuate mediante combinazioni di incentivi e penali, è in via generale opportuno segnalare l'esigenza di un'approfondita riflessione circa l'effettiva efficacia degli strumenti disponibili, anche alla luce dei cambiamenti intervenuti nella struttura societaria e negli assetti di *governance* tra soggetti regolati (erogatori dei servizi) e regolatore (l'Amministrazione-committente).

In particolare, si segnala che il testo proposto disciplina i soli aspetti sanzionatori (peraltro in maniera generica), mentre nulla viene detto su eventuali sistemi di incentivazione<sup>12</sup> e sulla risoluzione delle controversie.

Si suggerisce una formulazione simile a quella proposta nel caso di Zètema (Box 1), che per praticità viene di seguito riportata, da adattare opportunamente alla tipologia di servizi erogati.

#### **Box 1 Sanzioni, incentivi e controversie**

Il contratto individuerà i meccanismi sanzionatori da applicare in caso di mancato raggiungimento dei livelli quali-quantitativi minimi dei servizi e i meccanismi di incentivazione legati al superamento degli obiettivi fissati.

In caso di mancato raggiungimento dei livelli minimi quantitativi o qualitativi (misurati secondo indicatori di qualità erogata e indagini di customer satisfaction) ovvero di mancato assolvimento degli impegni assunti dal soggetto erogatore nel Contratto di Servizio (mancata attuazione del presidio dei servizi; insufficiente tempestività degli interventi di manutenzione; mancata, parziale o insoddisfacente fornitura dei servizi), il contratto deve prevedere sanzioni e penali in misura

<sup>11</sup> DCC 20/07, pag. 48: *Infine appare necessario che nel contratto siano incluse clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze di riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali.*

<sup>12</sup> DCC 20/07, pag. 42: *Il contratto deve altresì prevedere meccanismi incentivanti dei miglioramenti, anche a seguito di periodiche e sistematiche verifiche del raggiungimento degli obiettivi [...].*

predeterminata e proporzionale alla gravità dell'inadempienza, al fine di evitare per quanto possibile controversie e accertamenti giurisdizionali dai tempi lunghi e incerti.

Le sanzioni possono essere di varia natura:

- penale di natura economica a carico del soggetto erogatore proporzionale alla gravità dell'inadempimento o allo scostamento rispetto ai livelli quali-quantitativi minimi previsti;
- prestazioni aggiuntive o sostitutive di valore pari all'importo dei servizi non effettuati incrementato di una penale prevista per l'inadempimento.

In caso di superamento degli obiettivi quantitativi fissati per il numero dei visitatori e per gli introiti di biglietteria, delle attività commerciali e delle sponsorizzazioni, si dovranno prevedere meccanismi incentivanti per l'azienda attraverso riconoscimenti economici. Potranno altresì essere previsti ulteriori incentivi in caso di superamento degli obiettivi di qualità erogata e percepita.

La Commissione di Monitoraggio e Controllo procederà ai controlli sul livello di adempimento in base ai rapporti periodici sull'attività del gestore, allo svolgimento di eventuali indagini, sopralluoghi e/o attuazione degli strumenti di verifica sui servizi erogati, per iniziativa propria o su incarico dell'Amministrazione.

In caso di eventuali controversie, le Parti si impegnano a tentare una soluzione amichevole con l'ausilio dell'organo di vigilanza. Per le controversie non risolte amichevolmente, si farà ricorso alla giustizia ordinaria. Il Foro competente è quello del Tribunale di Roma.

#### **4.8 Modalità d'informazione**

Secondo la DCC 20/07, questo punto dovrebbe riguardare le *Modalità di informazione e di partecipazione delle Associazioni di utenti e consumatori*. Alla luce delle esplicite indicazioni contenute nella citata deliberazione, si suggerisce di specificare i criteri e le modalità di *coinvolgimento delle associazioni di utenti e consumatori legalmente costituite*, espressamente intendendo la *partecipazione* di dette associazioni alla *verifica del grado di soddisfazione degli utenti e della cittadinanza e alle attività di controllo su eventuali inadempienze da parte dei soggetti gestori o affidatari dei servizi*<sup>13</sup>.

A proposito della misurazione della qualità percepita, l'Agenzia ritiene che, per esigenze di trasparenza, sarebbe ottimale assegnare la rilevazione annuale dei livelli di *customer satisfaction* a un soggetto terzo, piuttosto che allo stesso gestore. In ogni caso la semplice previsione, contenuta nel testo in esame, della pubblicazione da parte del gestore dei dati qualitativi in rete e nelle sedi opportune (fra cui anche le Associazioni di consumatori), sembra riduttiva rispetto alla portata delle indicazioni della DCC 20/07.

Si raccomanda pertanto, per quanto riguarda la qualità percepita, di prevedere espressamente almeno il coinvolgimento delle Associazioni di consumatori nelle attività di rilevazione dei livelli di *customer satisfaction* attuate annualmente dal soggetto gestore.

Analogamente, si raccomanda di definire le modalità di partecipazione delle stesse Associazioni di consumatori alle verifiche sulla qualità erogata (attività di controllo su livelli di servizio ed eventuali inadempienze), che risultano del tutto trascurate nel testo in esame.

Infine, si ritiene opportuno impegnare il soggetto gestore a trasmettere le informazioni sulla qualità – tempestivamente e con cadenza periodica (almeno semestrale per i dati

---

<sup>13</sup> DCC 20/07, Appendice, lettera L.

relativi alla qualità erogata e annuale per le indagini di *customer satisfaction*) – all’Agenzia per il Controllo e la Qualità dei Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> DCC 20/07, pag. 42: *Per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti, il contratto prevede l’obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell’utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia del Consiglio Comunale.*


## INDICE

1. Premessa .....	1
2. Parere sulle Linee Guida riferite a Zètema Progetto Cultura S.r.l.....	2
2.1 Obiettivi .....	2
2.2 Universalità del servizio .....	3
2.3 Onere a carico dell'Amministrazione.....	3
2.4 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti .....	3
2.5 Monitoraggio e controllo .....	4
2.6 Incentivi sanzioni e controversie .....	5
2.7 Modalità d'informazione .....	6
3. Parere sulle Linee Guida riferite a Azienda Speciale Palaexpo .....	7
3.1 Oggetto .....	7
3.2 Obiettivi.....	7
3.3 Universalità del servizio .....	7
3.4 Onere a carico dell'Amministrazione.....	8
3.5 Tariffe a carico dell'utenza.....	8
3.6 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti .....	8
3.7 Monitoraggio e controllo .....	9
3.8 Incentivi sanzioni e controversie .....	9
3.9 Modalità d'informazione .....	10
4. Parere sulle Linee Guida riferite a Fondazione Musica per Roma.....	11
4.1 Obiettivi .....	11
4.2 Universalità del servizio .....	12
4.3 Onere a carico dell'Amministrazione.....	12
4.4 Tariffe a carico dell'utenza.....	12
4.5 Strumenti di garanzia a tutela degli utenti .....	13
4.6 Monitoraggio e controllo .....	13
4.7 Incentivi sanzioni e controversie .....	14
4.8 Modalità d'informazione .....	15

**Paolo Leon**  
*Presidente*

**Claudio Santini**  
*Vice Presidente*

**Sergio Migliorini**  
*Consigliere*

 Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma  
Telefono 06.367071 Fax 06.36707212  
[www.agenzia.roma.it](http://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