



PARERE su
“Approvazione del contratto di servizio
da stipularsi nel settore cultura
tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura s.r.l. -
Affidamento per le annualità 2008/2011”

Gennaio 2008

Agenzia

SOMMARIO

1 Premessa.....	3
2 Analisi di completezza e conformità rispetto agli indirizzi programmatici ed alle linee guida del settore cultura	4
3 Analisi di completezza e di merito rispetto ai contenuti minimi previsti dalla DCC 20/07: regolazione del servizio erogato al pubblico	7
3.1 Programma di esercizio e dimensione offerta dei servizi	8
3.2 Definizione della struttura della tariffa a carico degli utenti.....	9
3.3 Livelli qualitativi generali e specifici del servizio e obiettivi annuali di miglioramento	9
3.4 Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi	9
3.5 Obblighi di informazione degli utenti	10
3.6 Misure di semplificazione	10
4 Analisi di completezza e di merito rispetto ai contenuti minimi previsti dalla DCC 20/07: regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore... 10	10
4.1 Periodo di validità	10
4.2 Oneri finanziari a carico delle parti.....	10
4.3 Strumenti di controllo.....	11
4.4 Sanzioni e penalità in caso di inadempimenti	12
4.5 Modalità di risoluzione delle controversie	12
4.6 Misure a garanzia della continuità del servizio	13
4.7 Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione	13
4.8 Obblighi di informazione nei confronti dell'Amministrazione Comunale	13
4.9 Obblighi di correttezza e semplificazione.....	13
4.10 Modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto	13
4.11 Qualità dell'occupazione e diritti dei lavoratori e lavoratrici	13

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, così come modificata e integrata con deliberazione n.212 del 22 ottobre 2007, è stata esaminata la proposta di deliberazione n.30361/07 avente per oggetto: “Approvazione del contratto di servizio da stipularsi nel settore cultura tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura s.r.l. - Affidamento per le annualità 2008/2011”, per l’espressione di un Parere conformemente a quanto stabilito dalla deliberazione del Consiglio Comunale n.20 del 15 febbraio 2007 (di seguito: D.C.C. n.20/07) “Linee Guida per la predisposizione dei Contratti di servizio tra Comune di Roma e soggetti erogatori di servizi pubblici”.

Il Parere è stato richiesto con nota prot. n. 30815 in data 17 dicembre 2007 dal Segretariato Generale, specificando che lo stesso doveva essere reso dall’Agenzia entro il termine di venti giorni così come stabilito dalla Giunta Comunale. Con successiva nota n. 915 del 21 dicembre 2007 l’Agenzia ha precisato al Segretariato Generale che l’espressione del citato parere sarebbe avvenuta secondo la tempistica prevista dalla D.C.C. n.20/07, vale a dire entro il termine massimo di trenta giorni dal ricevimento della richiesta (quindi entro il 16 gennaio 2008). Tuttavia, considerata l’esigenza manifestata in questo senso dal Segretariato Generale, l’Agenzia ha provveduto a formulare le proprie osservazioni con la massima tempestività, concentrando a tale scopo la propria attenzione sugli aspetti considerati di maggiore rilevanza.

Per l’espressione del Parere di competenza sulla proposta di contratto di servizio, l’Agenzia ha condotto:

- una verifica di completezza e conformità rispetto agli indirizzi programmatici e le linee guida nel settore cultura approvate dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 273 del 6 dicembre 2007 (di seguito: D.C.C. n.273/07 o “linee guida”);
- un esame sia di completezza che di merito svolta con riferimento ai contenuti minimi previsti per i contratti di servizio dalla D.C.C. n.20/07.

In via preliminare si segnala l’opportunità di prevedere, nell’ambito della premessa al Contratto di Servizio, un esplicito richiamo alla problematica relativa ai requisiti ed ai limiti di utilizzabilità dell’affidamento *in-house providing* in materia di beni culturali.

Il Consiglio di Stato - con sentenza n. 1514 del 03-04-2007 - ha infatti stabilito che, sebbene Zetema sia in possesso dei requisiti per l’affidamento *in house*, l’affidamento diretto da parte del Comune di Roma può riguardare i servizi relativi alla valorizzazione ma non le attività di progettazione, conservazione e manutenzione.

La questione sembrerebbe parzialmente affrontata nel CdS all’art. 4, punto A, ultimo capoverso (pag. 6), dove si afferma che: “Zètema dovrà necessariamente esternalizzare i servizi relativi alla manutenzione ordinaria edilizia e degli impianti secondo le procedure di evidenza pubblica”. Tuttavia si suggerisce di valutare l’opportunità di indicare quali siano stati gli accorgimenti utilizzati alla luce della recente sentenza.

2 Analisi di completezza e conformità rispetto agli indirizzi programmatici ed alle linee guida del settore cultura

Con deliberazione n.273/07 il Consiglio Comunale ha formulato gli indirizzi programmatici e le 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. La proposta di CdS in esame, pertanto, è stata preliminarmente soggetta ad una verifica di completezza e conformità alla D.C.C. n.273/07, i cui risultati sono sinteticamente riassunti nella Tavola 1.

Tavola Errore. Il segnalibro non è definito. – Quadro sinottico dei contenuti del CdS rispetto agli indirizzi programmatici e linee guida

Struttura D.C.C. n. 273/07	Trattazione nella proposta di CdS con Zètema
Premessa	art. 1
Oggetto	art. 4 e all. A)
Obiettivo	art. 5
Livelli minimi da garantire	All'interno dell'art. 5
Universalità del servizio	Assente
Durata	art. 3
Onere a carico dell'Amministrazione	art. 7 (corrispettivi) e all. B)
Tariffe a carico dell'utenza	art. 10
Sviluppo e implementazione del servizio	Assente
Strumenti di garanzia a tutela degli utenti	art. 11 e art. 13 (reclami)
Monitoraggio e controllo	Parzialmente art. 12
Tutela dei lavoratori	Ultimo capoverso art. 6 e all'interno dell'art. 8
Incentivi, sanzioni, controversie	art. 14 (incentivi e sanzioni) e art. 16 (controversie), art. 7 (corrispettivi), art. 15 (risoluzioni e recesso)
Investimenti, finanziamenti e premialità	Parzialmente art.5
Partecipazione dei Municipi	All'interno dell'art. 8, ultimo paragrafo
Modalità di informazione	Assente

Rinviando per un'analisi di merito ai capitoli successivi, si richiamano brevemente nelle pagine seguenti le principali criticità emerse attraverso le verifiche di conformità svolte con riferimento a quanto previsto nell'ambito delle linee guida.

Premessa

Nessuna osservazione.

Oggetto

Dall'analisi dell'art. 4 della proposta (così come dettagliato nell'all. A), pur risultando conforme ai contenuti delle linee guida, emerge tuttavia quanto segue:

- tra le prestazioni aggiuntive rispetto a quanto previsto nelle linee guida¹, viene previsto anche il “reperimento sponsorizzazioni”; si segnala tuttavia l’esigenza che ne vengano precisate modalità e criteri anche con riferimento alla destinazione delle risorse eventualmente reperite², considerato come le uniche indicazioni puntuali rinvenute in questo senso siano quelle previste per il caso del Globe Theatre³ (Allegato A, pg. 21);
- Il “Museo Civico di Zoologia “ viene erroneamente elencato negli spazi culturali del Dipartimento IV, anziché nell’elenco del “Sistema Musei Civici”;
- manca l’articolato relativamente al seguente paragrafo (pag. 17 delle linee guida): “L’Amministrazione Comunale potrà riservarsi, per fini istituzionali, l’utilizzo delle sale destinate a convegni e incontri, con modalità da definire nell’ambito del contratto di servizio”;
- manca nell’elencazione l’indicazione della gestione del Punto Informativo Turistico denominato “Vetrina Roma, Piazza dei Cinquecento”;

Obiettivo

L’art. 5 della proposta è conforme ai contenuti delle linee guida⁴. Tuttavia, come sarà meglio indicato nell’analisi di merito (par. 3.3), gli obiettivi generali e strategici indicati nelle linee guida sono riportati allo stesso grado di genericità, senza essere tradotti nei corrispondenti obiettivi specifici e nel relativo sistema di indicatori quantitativi misurabili.

I livelli minimi da garantire

L’argomento è trattato nell’ultimo capoverso dell’art. 5 in modo conforme ai contenuti delle linee guida.

Universalità del servizio

La proposta non contiene indicazioni operative specifiche relative all’universalità del servizio, così come stabilito nelle linee guida: “Come sancito dalle Carte dei Servizi, sarà garantito che tutti gli utenti possano accedere ai servizi offerti alle medesime condizioni e pertanto saranno poste in essere tutte le iniziative necessarie per adeguare le modalità di prestazione del servizio alle esigenze degli utenti diversamente abili. In particolare nei confronti di alcune categorie di utenti deboli e/o svantaggiati si prevederanno azioni atte a garantire condizioni di maggiore fruibilità”. Indicazioni che, oltre ad essere eventualmente richiamate, dovrebbero trovare nell’ambito del CdS una puntuale esplicitazione.

Durata

L’art. 3 della proposta è conforme ai contenuti delle linee guida.

¹ Oltre al reperimento di sponsorizzazioni ci si riferisce in particolare: alla gestione di alcuni siti di pertinenza della Sovrintendenza Comunale non elencati nelle linee guida (da “Mausoleo di Augusto” a “Museo del Teatro Argentina”); alla gestione di uno spazio culturale del Dipartimento IV non elencato nelle linee guida (Punto di accoglienza e informazioni del Dipartimento IV).

² Anche se nel richiamo presente nell’ultimo comma dell’art. 14 CdS ai meccanismi di incentivazione previsti nell’art. 7 CdS si fa esplicito riferimento alle sponsorizzazioni, tale riferimento non è poi menzionato nello stesso art. 7, dove ci si riferisce solo agli introiti relativi alla biglietteria ed alle attività commerciali e limitatamente ai servizi destinati alla Sovrintendenza.

³ A questo proposito si segnala la presenza di un refuso a pag. 21 dell’Allegato A, dove l’obiettivo di minimo identificato è indicato con uno zero mancante (420.00,00).

⁴ Salvo un piccolo refuso a pag. 8 (“Unisco” al posto di “Unesco”).

Onere a carico dell'Amministrazione

L'art.7 della proposta è conforme ai contenuti delle linee guida. Tuttavia, come sarà meglio specificato in sede di analisi di merito (par. 4.2), si ritiene che i meccanismi previsti con riferimento agli incassi di biglietteria ed alle attività commerciali (in parte destinati alla copertura dei corrispettivi e in parte a forme di incentivazione per Zètema e ad attività aggiuntive di valorizzazione definite dalla Sovrintendenza), richiederebbero che i piani economici contenuti in Allegato al CdS fossero completati attraverso opportune previsioni circa l'ammontare degli incassi previsti (ad esempio attraverso l'analisi dei risultati conseguiti nel precedente periodo contrattuale).

Tariffe a carico dell'utenza

L'art.10 della proposta è conforme ai contenuti delle linee guida.

Sviluppo ed implementazione del servizio

La proposta non contiene indicazioni operative specifiche relative allo sviluppo ed implementazione del servizio, così come stabilito nelle linee guida: *"Nel primo triennio di vigenza contrattuale, subordinatamente al regolare svolgimento dei lavori (dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2010), è prevista l'implementazione del servizio a fronte dell'incremento dell'offerta turistico-culturale alla cittadinanza per effetto delle aperture al pubblico dei seguenti siti:*

- Museo e Parco Archeologico dei Bambini e Bambine presso il Celio;
- Museo del Giocattolo presso le Serre di Villa Ada;
- Museo dei Burattini alla Cascina Farsetti di Villa Pamphilj;
- Museo della Moda presso Casale dei Cedrati di Villa Pamphilj;
- M.A.C.RO. Il Lotto in Via Reggio Emilia;
- Museo di Roma (ampliamento);
- Galleria Comunale d'Arte Moderna e Contemporanea;
- Museo della Matematica presso il Castelletto Neogotico di Villa Sciarra;
- dell'apertura dei Punti di Informazione Turistica di:
- Stazione Tiburtina (integrato da spazio espositivo e sede di eventi)".

Strumenti di garanzia a tutela degli utenti

Gli artt.11 e 13 della proposta sono sostanzialmente coerenti e conformi ai contenuti delle linee guida.

Monitoraggio e controllo

L'art.12 della proposta è parzialmente conforme ai contenuti delle linee guida.

In particolare, la proposta non sembra contenere indicazioni operative specifiche relative (vd. pagg. 21 e 22 delle linee guida) alla definizione degli strumenti di controllo necessari per monitorare l'operato dell'Azienda e alle modalità (e alle relative risorse) con cui l'Amministrazione Comunale procederà a controlli e verifiche sul livello del servizio reso alla cittadinanza e ai turisti.

Nel Contratto di Servizio devono essere previste, inoltre, le modalità con le quali Zètema fornirà all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, i documenti e i dati necessari allo svolgimento dei compiti d'istituto dell'Agenzia stessa.

Tutela dei lavoratori

Gli artt.6 e 8 della proposta sono sostanzialmente coerenti e conformi ai contenuti delle linee guida, salvo specifica previsione in ordine:

- alle necessarie revisioni dei contratti integrativi aziendali, con impegno dei relativi oneri derivanti dagli adeguamenti previsti dai C.C.N.L. di categoria;
- di garantire modalità ad evidenza pubblica nelle procedure di assunzione del personale da impiegare nei servizi così come previsto dalla D.G.C. n. 632/2006.

Incentivi, sanzioni e controversie

Le osservazioni relative agli argomenti in questione, trattati in diversi articoli del CdS, sono trattati nei successivi parr. 4.2, 4.4 e 4.5.

Investimenti, finanziamenti e premialità

L'art. 5 della proposta riprende parzialmente i contenuti delle linee guida in materia di investimenti, finanziamenti e premialità sotto forma di obiettivi strategici, senza però definirne compiutamente le modalità di finanziamento e attuazione.

Alcuni degli obiettivi previsti dalle linee guida (quali: d. Ampliamento e diversificazione dell'utenza con indagine periodiche di monitoraggio; e. Allargamento sociale della fruizione culturale attraverso attività e studio, progettazione e realizzazione anche di specifiche iniziative), non trovano poi adeguata esplicitazione nella proposta di CdS.

Partecipazione dei Municipi

L'art.8 della proposta (ultimo capoverso) è conforme ai contenuti delle linee guida.

Modalità di informazione

La proposta non contiene indicazioni operative specifiche relative alle modalità di informazione, così come stabilito nelle linee guida: *”L'attività di informazione relativa alla misurazione della qualità erogata e percepita sarà garantita attraverso la pubblicazione dei dati ove possibile su portali e siti del Gestore e dell'Amministrazione Comunale, e nelle sedi opportune (Commissioni Consiliari, Organizzazioni Sindacali, Associazioni di consumatori, etc.). Nel corso della gestione Zètema, azienda certificata secondo le norme ISO 9001 e pertanto soggetta al rispetto di regole che ne determinano i processi gestionali e alla verifica annuale da parte di una società terza (SGS Italia S.p.A.), provvederà, in accordo con l'Amministrazione Comunale, ad elaborare i questionari di Customer Satisfaction, che saranno inviati alle Associazioni dei Consumatori maggiormente rappresentative per l'espressione degli opportuni pareri. Sarà cura del Gestore inviare alle Associazioni dei Consumatori anche i risultati delle indagini effettuate, oltre che alle competenti Commissioni Consiliari. Zètema curerà di recepire e vagliare le osservazioni, riscontri e proposte maggiormente significative che potrà – nel caso ritenga necessario – sottoporre al vaglio dell'Organo di monitoraggio e controllo per le conseguenti valutazioni”.*

3 Analisi di completezza e di merito rispetto ai contenuti minimi previsti dalla DCC 20/07: regolazione del servizio erogato al pubblico

La D.C.C. n.20/07, nel richiamare l'obbligo giuridico di adottare un contratto di servizio quale strumento di regolazione dei rapporti tra ente locale e gestore, individua alcune specifiche previsioni e contenuti minimi sia in merito al servizio erogato al pubblico sia ai rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore.

3.1 Programma di esercizio e la dimensione offerta dei servizi

La D.C.C. n.20/07 prevede che il contratto debba contenere precise indicazioni circa l'offerta quantitativa e le modalità di svolgimento del servizio nei confronti del "pubblico"; in particolare dovranno essere almeno indicati il volume complessivo del servizio, l'articolazione spaziale e temporale dello stesso nonché l'eventuale presenza di servizi speciali garantiti. Sempre a questo proposito, la D.C.C. n.20/07 precisa poi come *"in ogni caso dovrà essere data una chiara e precisa rappresentazione dell'insieme e della complessità dei servizi offerti: una non adeguata definizione dei livelli di servizio e degli obiettivi programmai, infatti, potrebbe svuotare di efficacia l'attività di valutazione dei risultati conseguiti e non consentire all'Amministrazione comunale di esercitare in modo completo ed efficiente il controllo sulla rispondenza delle modalità di erogazione del servizio agli obblighi contrattuali assunti e, più in generale, alle esigenze della collettività"*.

Pur nella consapevolezza della complessità del compito, **l'Agenzia ritiene che tale aspetto costituisca il limite di fondo più rilevante della proposta di CdS**, nonché la principale mancanza rispetto alla metodologia generale indicata nell'ambito della D.C.C. n.20/07. Metodologia che viene chiaramente definita attraverso le seguenti fasi principali: 1) *analisi dei servizi*; 2) *individuazione dei livelli quali-quantitativi dei servizi e degli obiettivi annuali di miglioramento*; 3) *determinazione degli impegni e delle responsabilità*; 4) *definizione del sistema di monitoraggio e controllo e di applicazione di sanzioni e incentivi*. E' evidente come un insufficiente sviluppo della prima fase (intesa come *"puntuale ricostruzione della situazione di partenza secondo un processo graduale che consenta di giungere a obiettivi condivisi tra soggetto erogatore e Amministrazione"*) tenda a compromettere la validità dell'intero percorso proposto.

Considerata la struttura della proposta di CdS, si ritiene che tale aspetto possa essere adeguatamente sviluppato nell'ambito dell'art. 5 del CdS, dove si ritiene opportuno:

- da un lato un esplicito richiamo agli elementi essenziali delle politiche culturali - e alla relativa interpretazione della domanda collettiva locale - che contribuisca alla chiara interpretazione della *mission* del soggetto erogatore e dei bisogni e degli obiettivi – anche di natura redistributiva – che si intende raggiungere;
- dall'altro un'adeguata declinazione dei cinque *obiettivi strategici* identificati nel CdS in *obiettivi specifici* suscettibili di quantificazione attraverso un coerente sistema di indicatori misurabili (e sui quali successivamente basare – in parte – anche i meccanismi di incentivazione).

In sostanza, affinché gli obiettivi strategici possano trovare effettivo riscontro nell'ambito del CdS, è necessario ad esempio che per l'obiettivo strategico *"attività di ricerca e sperimentazione, produzione e autoproduzione"* siano identificate specifiche previsioni e/o forme di premialità, individuando i relativi indicatori e strumenti di misurazione (ad es: *"investimenti per attività di ricerca sul totale degli investimenti realizzati"*). Analogamente per l'obiettivo di *"accrescere e diversificare l'offerta artistico-culturale"* dovranno essere individuati obiettivi specifici e corrispondenti indicatori (ad es: *"indice di diversificazione delle presenze turistiche tra le diverse componenti dell'offerta"*; o *"grado di diversificazione sociale dell'utenza"* in particolari ambiti della fruizione culturale).

3.2 Definizione della struttura della tariffa a carico degli utenti

Nessuna osservazione.

3.3 Livelli qualitativi generali e specifici del servizio e obiettivi annuali di miglioramento

La DCC n. 20/07 prevede che il contratto debba definire standard qualitativi generali riferiti al complesso delle prestazioni rese e standard qualitativi specifici relativi a ciascuna delle prestazioni resa all'utente, che può direttamente verificarne il rispetto; tali standard devono riguardare tutti gli aspetti rilevanti della prestazione. Inoltre nel contratto devono essere definiti gli obiettivi annuali di miglioramento per ciascuna attività (o almeno i criteri per la loro determinazione). La DCC 20/07 prevede infatti nel CdS *l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all'Agenzia e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti*

Il contratto di servizio disciplina tali aspetti all'art. 5. Tuttavia il testo dell'art. 5, anche integrato con gli allegati, si riferisce esclusivamente ai livelli quali-quantitativi dei servizi ed ai rispettivi criteri di monitoraggio, mentre è carente con riferimento agli obiettivi di miglioramento. Come già rilevato, gli obiettivi generali e strategici elencati nell'articolo in questione richiamano infatti quelli indicati nelle linee guida di cui alla D.C.C. n. 273/07, ma mantengono lo stesso livello di genericità, senza di fatto definire né gli obiettivi annuali di miglioramento, né i criteri per determinarli, né gli indicatori cui riferire gli obiettivi stessi e gli eventuali sistemi di incentivazione/premialità ad essi collegati.

Anche allo scopo di organizzare una struttura di incentivi/penali efficace e non distorsiva rispetto alla totalità degli obiettivi ed alle eventuali priorità (cfr. par. 4.2 e par. 4.4), in coerenza con quanto indicato al par. 3.1 del presente parere l'Agenzia ritiene pertanto opportuno:

- a) che vengano definiti per ciascuna attività oggetto del contratto indicatori coerenti e pertinenti con gli obiettivi generali e strategici identificati, anche provvedendo ad una puntuale declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi specifici;**
- b) che vengano fissati in questo quadro degli obiettivi annuali di miglioramento (o almeno i criteri per la loro determinazione).**

3.4 Garanzie a tutela degli utenti. Carta dei servizi

In relazione all'articolo 11 del CdS, si ricorda che la Carta dei servizi dovrà essere trasmessa prima della sua adozione all'Amministrazione, all'Agenzia e alle Associazioni degli utenti legalmente costituite entro tre mesi dall'approvazione del Contratto di servizio, così come previsto dalla direttiva P.C.M. del 27 gennaio 2004, per un controllo preventivo sui suoi contenuti e per valutarne la conformità alla normativa vigente. In caso di ritardo nella trasmissione, andranno previste adeguate sanzioni.

La Carta dei servizi dovrà inoltre essere aggiornata almeno ogni due anni e dovranno essere previste delle sanzioni per ogni mese di ritardo sulla pubblicazione.

3.5 Obblighi di informazione degli utenti

In relazione all'articolo 13 del cds, si ricorda come la D.C.C. n.20/07 preveda che il contratto debba definire i criteri di determinazione da parte dell'esercente delle modalità di informazione degli utenti e in particolare stabilire specifiche clausole in materia di gestione e trattamento reclami, segnalazioni e suggerimenti.

A tal proposito il Dipartimento XVII – Semplificazione Amministrativa e Comunicazione, con nota n.14096 del 18 dicembre 2006, ha diffuso una scheda sintetica relativa agli indicatori di qualità (e relativi valori richiesti) che dovrebbero essere adottati in fase di trattamento dei reclami, in conformità alla D.C.C. n.136/2005.

3.6 Misure di semplificazione

La D.C.C. n.20/07 prevede che il contratto debba impegnare il gestore a semplificare progressivamente le procedure di erogazione del servizio e, in particolare, gli adempimenti richiesti all'utente.

Si suggerisce, quindi, di garantire il diritto di accesso agli atti relativi al Cds, così come previsto dall'art. 1, comma 2 del “ Regolamento per il diritto di accesso agli atti ed alle informazioni” di cui alla D. C.C. n. 203 del 2003

4 Analisi di completezza e di merito rispetto ai contenuti minimi previsti dalla DCC 20/07: regolazione dei rapporti tra Amministrazione e soggetto erogatore

4.1 Periodo di validità

Nessuna osservazione

4.2 Oneri finanziari a carico delle parti

La D.C.C. n.20/07 prevede che il contratto debba indicare in maniera chiara *l'onere finanziario complessivo a carico dell'Amministrazione, comprese eventuali forme di incentivazione* economica riconosciute al soggetto erogatore nel caso di raggiungimento di particolari obiettivi ritenuti rilevanti dall'Amministrazione stessa, nonché eventuali altri costi connessi alle attività di vigilanza dell'organo paritetico e alla realizzazione di indagini sulla qualità dei servizi erogati percepita dagli utenti.

Nell'ambito della proposta di CdS, gli oneri finanziari a carico dell'Amministrazione e gli incentivi per il superamento degli obiettivi quantitativi riferiti agli incassi delle biglietterie e delle attività commerciali sono indicati nell'art. 7, richiamati nell'art. 14 e specificati nell'Allegato B del Contratto.

Per quanto riguarda la determinazione dei corrispettivi a carico del Comune, **l'Agenzia segnala l'insufficiente esplicitazione dei criteri e parametri adottati per la quantificazione della spesa prevista**: non sono infatti presenti né dati storici di costo dell'azienda, né previsioni motivate dell'andamento dei costi per il periodo di durata del contratto. Si ricorda a tale proposito come la D.C.C. 20/07 preveda che l'elaborazione - per ciascun servizio oggetto del contratto - di una **scheda di definizione tecnica** da allegare al

contratto, la cui principale funzione è rappresentata dalla “condivisione dei dati e dei parametri di base utilizzati per la formulazione degli obiettivi contrattuali”.

Analoghe osservazioni vanno fatte in merito alle entrate tariffarie, di cui mancano sia i dati storici che la loro proiezione. Ciò è particolarmente rilevante anche perché le entrate tariffarie contribuiscono al finanziamento dei servizi oggetto del contratto come componente complementare al corrispettivo dovuto del Comune, riducendo corrispondentemente l'onere a carico dell'Amministrazione (All. B).

Tale meccanismo è peraltro alla base del sistema di incentivazione previsto nell'ambito della proposta di CdS: in caso di superamento degli obiettivi annuali fissati per gli introiti di biglietteria, delle attività commerciali e delle sponsorizzazioni, infatti, si prevede un riconoscimento economico per Zètema pari al 50% dell'eccedenza (art. 7 del CdS).

A questo proposito si rileva come l'identificazione di un unico criterio quantitativo applicato ai ricavi per la determinazione degli incentivi, non sembra esaustivo rispetto agli obiettivi generali e strategici di cui all'art. 5 del Contratto di servizio stesso, orientando l'azienda unicamente verso la massimizzazione delle entrate tariffarie/commerciali. Ciò potrebbe infatti indurre l'azienda a trascurare altri obiettivi strategici qualitativi e socio-culturali quali, ad esempio: *l'adeguamento della qualità dell'offerta ai migliori standard internazionali*; o *la promozione dei processi di integrazione sociale*; ovvero, sempre a titolo di esempio, *la diversificazione dell'offerta artistico culturale* tesa a favorire il decongestionamento dei grandi attrattori culturali e la valorizzazione dell'intero patrimonio artistico e culturale del Comune di Roma. Anche per questa via, in sostanza, si rileva la scarsa definizione della *mission* affidata all'azienda, che avrebbe richiesto una puntuale declinazione degli obiettivi strategici e la definizione di un corrispondente sistema di indicatori in grado di misurare l'efficacia dell'azione svolta su cui strutturare anche il sistema di incentivazione.

4.3 Strumenti di controllo

La D.C.C. n.20/07 prevede che venga costituita una Commissione paritetica di vigilanza sulla corretta applicazione del contratto e sul rispetto degli impegni assunti dalle parti, ferma restando la responsabilità degli Assessori e Dipartimenti competenti sul controllo della regolare esecuzione e relativa liquidazione dei corrispettivi.

La suddetta Commissione potrà inoltre avvalersi di un apposito gruppo tecnico di supporto. Il CdS dovrà inoltre prevedere l'effettuazione di periodiche rilevazioni della qualità erogata e percepita, definendone le modalità e l'attribuzione di eventuali oneri economici.

In riferimento al contenuto dell'art.12 della proposta, si esprime pertanto il parere di:

- Specificare che la Commissione di Monitoraggio verrà nominata con successiva Determinazione Dirigenziale e i criteri di attribuzione del gettone di presenza ai sensi della D.G.C. n. 1283/00 e ss.mm.ii.
- Specificare che il contenuto della relazione annuale della Commissione dovrà riferire sulle attività rese da Zètema Progetto Cultura in ordine ai livelli qualitativi di servizio erogati, al grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento programmati, al livello di soddisfazione degli utenti e al rispetto della normativa vigente sulla sicurezza;
- Prevedere tra i destinatari di tale relazione anche la scrivente Agenzia;

- Prevedere adeguate risorse economiche per l'effettuazione delle attività di monitoraggio della qualità, da affidare ad un soggetto terzo ed indipendente da Zètema;
- Togliere il riferimento alla sottocommissione (che, in quanto tale, potrebbe essere costituita solo come un sottoinsieme dalla Commissione di Monitoraggio) e prevedere invece la costituzione di un gruppo tecnico di supporto che riferisca alla Commissione.

4.4 Sanzioni e penalità in caso di inadempimenti

Le sanzioni sono disciplinate all'art. 14 del Contratto.

In generale si segnala che non sono previste sanzioni specifiche in caso di inadempienze prolungate nel tempo, prevedendo solo l'applicazione reiterata delle sanzioni di base. In particolare, nel caso del mancato raggiungimento degli standard minimi di qualità del servizio, misurato secondo le indagini di *customer satisfaction*, non viene prevista alcuna specifica sanzione per l'eventualità che Zètema non attivi entro il semestre successivo le misure correttive indicate dall'Amministrazione.

A questo proposito, l'Agenzia propone di adottare una disposizione che consenta all'Amministrazione il recesso *parziale* dal contratto, previa messa in mora rimasta senza effetto, per le sole attività o i soli servizi oggetto di reiterate inadempienze, senza dover ricorrere necessariamente al recesso dall'intero contratto.

In particolare, le penali previste sembrano particolarmente poco efficaci in relazione a due fattispecie:

- 1) mancata fornitura dei servizi di didattica: la penale consiste nella semplice fornitura di attività analoghe (non è specificato in che misura rispetto a quelle trascurate); il principale punto di debolezza della disposizione si ravvisa comunque nel fatto che le modalità del risarcimento non sono definite dal contratto, ma dovrebbero essere concordate in seguito all'inadempienza stessa;
- 2) modifiche all'oggetto del contratto che comportano una diminuzione quali/quantitativa dei servizi ovvero un danno di immagine all'Amministrazione (penultimo paragrafo dell'art. 14): in questo caso la semplice decurtazione delle spese non sostenute sembra un blando deterrente.

4.5 Modalità di risoluzione delle controversie

In relazione all'art. 16 del Cds. la D. C..C. n. 20/07 prevede che nel contratto le parti si impegnino a tentare la composizione bonaria della lite.

In tal senso l'organo di vigilanza è la sede ideale per accertare il più rapidamente possibile i fatti e le questioni oggetto di eventuali controversie e per proporre la soluzione così come riferito all'art. 12 del cds anche se, comunque, il potere di transare con l'esercente rimane attribuito esclusivamente agli uffici comunali competenti.

4.6 Misure a garanzia della continuità del servizio

Per le inadempienze di particolare gravità nell'erogazione del servizio e per interruzione totale o parziale, l'art. 15 prevede la facoltà di recesso da parte dell'Amministrazione. Si suggerisce, a tale proposito, di sostituire l'ultimo capoverso dell'art. 15 con il seguente: *Zètema si impegna ad assicurare, in ogni caso, l'erogazione del servizio, alle condizioni economiche stabilite nel presente contratto, sino alla data stabilita dal Comune per la riconsegna degli spazi gestiti e comunque fino al subentro del nuovo gestore.*

4.7 Modalità di modificazione del contratto nel corso della sua esecuzione

In relazione all'articolo 18 del cds, la D.C.C. n.20/07 prevede che il cds deve stabilire in maniera precisa e dettagliata presupposti e procedure per modifiche e adeguamenti nel corso della sua validità. Le modifiche successive, in ogni caso, devono essere espresse, adeguatamente motivate, specificamente riferite alle previsioni del contratto medesimo e dovute al sopraggiungere di fatti nuovi ed imprevisti.

4.8 Obblighi di informazione nei confronti dell'Amministrazione Comunale

La DCC 20/07, prevede che nel cds *devono essere inserite clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze alla riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a quelle informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali*

4.9 Obblighi di correttezza e semplificazione

Secondo la DCC 20/07 il CdS deve prevedere *l'obbligo di periodiche rilevazioni dei risultati conseguiti nonché del grado di soddisfazione dell'utenza che dovranno essere comunicati immediatamente all'Agenzia e alla Commissione Consiliare Trasparenza e Garanzia per la verifica del rispetto degli standard qualitativi garantiti e del raggiungimento degli obiettivi di miglioramento posti.*

4.10 Modalità di partecipazione dei Municipi alla gestione del contratto

Nessuna osservazione.

4.11 Qualità dell'occupazione e diritti dei lavoratori e lavoratrici impiegati nei servizi

La D.C.C. n.20/07 prevede che i dipendenti delle aziende erogatrici di servizi siano inquadrati al CCNL del settore di riferimento dell'attività che viene svolta, auspicando nel contempo (ove possibile) la trasformazione dei contratti da tempo determinato a indeterminato, il non ricorso a forme di rapporto di lavoro "somministrato", il limitato ricorso al subappalto, una revisione dei contratti integrativi aziendali. Si suggerisce l'opportunità di introdurre nell'ambito del CdS obiettivi riferiti ad altri aspetti della qualità del lavoro con particolare riferimento alle politiche per le pari opportunità di genere.

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

*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,
successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia