



**PARERE**

**SUL CONTRATTO DI SERVIZIO**

**TRA**

**IL COMUNE DI ROMA**

**E**

**L'AZIENDA SPECIALE PALAEXPO'**

**ANNO 2010**

(ottobre 2010)

Agenzia

L'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ  
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI  
DEL COMUNE DI ROMA

VISTA la deliberazione della Giunta Comunale del 15 settembre 2010, n. 282 “Approvazione Contratto di Servizio tra Comune di Roma e “Azienda Speciale Palaexpo” – Anno 2010” (di seguito, DGC 282/2010);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 15 febbraio 2007, n. 20 “Linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio tra il Comune di Roma e i soggetti erogatori di servizi pubblici” che individua, tra l’altro, la procedura di approvazione e i contenuti minimi dei Contratti di servizio (di seguito, DCC 20/2007);

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 6 dicembre 2007, n. 273 “Indirizzi programmatici e linee guida per la definizione dei Contratti di Servizio del settore cultura da stipularsi con Azienda Palaexpo, Zètema Progetto Cultura S.r.l. e Fondazione Musica per Roma” (di seguito, DCC 273/2007);

VISTO l’atto di segnalazione SG01/09 di febbraio 2009 dell’Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma (di seguito: Agenzia) in merito all’approvazione dei precedenti Contratti di Servizio anno 2008 con la Fondazione Musica per Roma e con l’Azienda Palaexpo;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata dalla deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, che ha attribuito all’Agenzia le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti del Consiglio Comunale, del Sindaco e della Giunta Comunale, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte (di seguito, DCC 212/2007);

**PREMESSO:**

Che con DGC 282/2010 è stato approvato il Contratto di servizio (di seguito, CdS) per il solo anno 2010 tra Comune di Roma e Azienda speciale Palaexpo (di seguito, AsP);

Che il CdS in oggetto è stato approvato, ai sensi della DCC 20/2007, a seguito delle linee di indirizzo per il settore cultura adottate con DCC 273/2007: in particolare, oltre a definire con chiarezza la missione di servizio pubblico che i CdS avrebbero dovuto disciplinare, nelle linee guida veniva anche data indicazione di prevedere una durata dei CdS per un periodo pari a quattro anni (1 gennaio 2008 – 31 dicembre 2011);

Che oltre ai pareri obbligatori previsti ex art.49 del TUEL, la Giunta Comunale, con DCC 20/2007, ha previsto che sui CdS venga apposto il visto di sostenibilità economico-finanziaria da parte del Dipartimento Partecipazioni e controllo Gruppo Comune di Roma – Sviluppo economico locale (ex Dipartimento XV), ed inoltre che anche l’ex-Dipartimento XVII (ora Dipartimento Comunicazione Tutela dei diritti dei cittadini)

apponga il visto preventivo sugli stessi, limitatamente agli obblighi di semplificazione nei rapporti tra soggetto erogatore e cittadini;

Che, a tale proposito, non è chiaro come le recenti modifiche apportate al “Regolamento sull’ordinamento degli Uffici e Servizi dell’Amministrazione” (DGC 184/2010), nell’abrogare completamente l’art. 15 “Servizi pubblici locali e coordinamento Gruppo Comune di Roma”, abbiano inciso su tale previsione del Consiglio Comunale;

## CONSIDERATO

Che la DCC 20/2007, oltre a disciplinare le competenze del Consiglio e della Giunta Comunale in materia di indirizzo, gestione e controllo dei servizi pubblici locali, ha individuato in maniera dettagliata quale debba essere l’iter procedurale di approvazione dei CdS;

Che la stessa DCC 20/2007 disciplina la emissione del parere, obbligatorio ma non vincolante, da parte dell’Agenzia, parallelamente a quello che deve essere eventualmente espresso dai Municipi ai sensi dell’art.4 della deliberazione del Consiglio Comunale dell’8 febbraio 1999, n.10 e ss.mm.ii. “Regolamento sul decentramento amministrativo”;

Che per la DGC 282/2010 non è pervenuta all’Agenzia alcuna richiesta di espressione del previsto parere, né è stato possibile stabilire a seguito della lettura della suddetta deliberazione, se siano stati richiesti e apposti i visti preventivi degli ex Dipartimenti XV e XVII.

Che tuttavia, in data 12 ottobre u.s. con nota prot. n. 31934, il Direttore del Dipartimento Cultura trasmetteva a questa Agenzia “per le opportune valutazioni ed osservazioni” copia della DGC 282/2010.

Tutto ciò premesso e considerato

## DELIBERA

di formulare il seguente parere in merito alla deliberazione della Giunta Comunale n. 282/2010:

## **Contratto di servizio tra Comune di Roma e Azienda Speciale Palaexpò Anno 2010**

### **Articolo 1 (Premesse)**

Nessuna osservazione

### **Articolo 2 (Durata)**

Con questo articolo, diversamente da quanto prescritto dalla DCC 273/2007 (secondo cui l'affidamento del servizio in oggetto è disposto per un periodo di quattro anni, dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2011), il periodo di validità del CdS è limitato alla sola annualità 2010. A tale proposito, si osserva che nel CdS vanno indicate sia la data di decorrenza sia il periodo di validità del CDS nel suo complesso e che in concordanza con quanto indicato al punto 5.2 lett. a) della DCC 20/07, la durata di un Contratto di Servizio dovrebbe essere stabilita, con riferimento a ciascun servizio, in ragione delle esigenze organizzative e di programmazione finanziaria su un orizzonte pluriennale che, ormai, non può che intendersi fino al 2011. Inoltre, con riferimento alla possibilità di modifica, aggiornamento o proroga del contratto nel corso della sua esecuzione, coerentemente con quanto indicato al punto 5.2 lett. g) della DCC n. 20/07, si suggerisce di non limitarsi a richiedere il requisito della “*forma scritta*” ma di individuare in maniera precisa e dettagliata le procedure da seguire con la relativa tempistica al fine di evitare ogni tipo di vacanza contrattuale. In ogni caso, **la stipulazione del contratto dovrà necessariamente avvenire prima dell’inizio di validità.**

Al fine di evitare pericolosi vuoti normativi qualora si arrivi con ritardo alla formulazione di un nuovo CdS, è necessario che il contratto preveda, come anche indicato al punto 5.2 lett f) della DCC 20/07, l’obbligo per il gestore di continuare ad offrire il servizio, alle medesime condizioni contrattuali, fino al momento del subentro del nuovo esercente o fino al rinnovo del contratto stesso. In ogni caso, **l’obbligo della continuità non potrà essere superiore ai tre mesi.**

E’ inevitabile in tale sede sottolineare come il CdS, anche a causa della tardiva deliberazione del Bilancio di previsione 2010 del Comune di Roma, sia stato approvato ben oltre 8 mesi dopo l’inizio del periodo di validità, anziché alla fine di quello precedente, lasciando di fatto priva di regolamentazione l’attività dell’AsP per il periodo 1 gennaio - 15 settembre 2010 (data di approvazione della DGC n. 282/10). Tuttavia è doveroso evidenziare che il testo della DGC 282/2010 non contiene alcun riferimento alle modalità con cui è stato gestito il servizio nel periodo non coperto da CdS ed in forza di quale provvedimento: ci troviamo, quindi, alla presenza di una sorta di “*contratto a sanatoria*” con il quale sostanzialmente si disciplina retroattivamente una attività già svolta.

### **Articolo 3 (Oggetto)**

Nessuna osservazione

### **Articolo 4 (Immobili concessi in uso)**

Nessuna osservazione

### **Articolo 5 (Obiettivi)**

Al secondo capoverso si suggerisce di sostituire l'espressione "Per la realizzazione *delle attività indicate*" con "Per la realizzazione degli *obiettivi indicati*" dato che l'articolo descrive in realtà gli "obiettivi strategici" e non le "attività" che sono invece elencate e descritte all'articolo 6 "prestazioni istituzionali".

Si propone poi di predisporre una completa e puntuale declinazione degli obiettivi strategici in obiettivi specifici, con i relativi standard di riferimento, che possano poi essere oggetto di rilevazione, monitoraggio e valutazione.

#### **Articolo 6 (Attività istituzionali)**

Si osserva che al punto 3, II comma, viene richiamato un sistema di indicatori qualitativi, di cui dovrebbe avvalersi la Commissione di monitoraggio e controllo, che in realtà non è stato mai richiesto all'Agenzia e che pertanto, non essendo mai stato predisposto, non può essere indicato come parametro di riferimento.

#### **Articolo 7 (Manutenzione ordinaria)**

Sul punto si ricorda che il Codice civile inserisce l'onere di esecuzione della manutenzione ordinaria (piccola manutenzione) tra i doveri del conduttore. Il Comune di Roma ha affidato all'AsP (con deliberazione del Commissario Straordinario 38/2008) in concessione amministrativa a titolo gratuito gli immobili denominati "Casina delle Rose" e "Casa del Jazz" nonché il "Palazzo delle esposizioni"; ha inoltre rinnovato con DGC 135/10 l'incarico di gestione ed utilizzo dei locali afferenti alle Scuderie del Quirinale. Nel primo caso, il disciplinare di concessione inserisce la manutenzione ordinaria tra gli obblighi del concessionario, mentre, con riferimento alle Scuderie del Quirinale, il Comune mantiene, quale titolare dell'atto di concessione, l'onere nei confronti del Segretariato Generale della Repubblica della manutenzione ordinaria. Ciò presupposto, la previsione di copertura tramite corrispettivo di cui all'articolo 12 del CdS appare, nel primo caso non concordante con il disposto dell'atto di concessione e, nel secondo caso, priva di giustificazione economica laddove il contributo del Comune al sostenimento di tale spesa configura invece una forma di contributo a titolo di compartecipazione alla spesa e, pertanto, non rientrante nel campo di applicazione dell'IVA.<sup>1</sup>

Si osserva, infine, che né la DCC 20/2007 né la DCC 273/2007 (linee guida di settore) prevedono che l'onere della manutenzione ordinaria dei beni concessi in uso gratuito rimangano in capo al Comune di Roma.

#### **Articolo 8 (Modalità di gestione)**

Nessuna osservazione

#### **Articolo 9 (Affidamenti a terzi)**

Nessuna osservazione

---

<sup>1</sup> La previsione di copertura dei costi di manutenzione ordinaria di cui all'art 7 del CdS tramite corrispettivo finanziario di cui all'art. 12 appare non corretta in quanto l'applicazione del regime IVA non si adatta all'erogazione di contribute da parte dell'Ente locale a copertura di attività che non costituiscano prestazione di servizio in base a quanto ricordato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 61/E del 11 marzo 2009, infatti, "Per l'applicazione del tributo, occorre, quindi, che sussista un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive intercorrente fra l'ente erogatore e il soggetto beneficiario, nell'ambito del quale il finanziamento assuma carattere di corrispettivo per una cessione di beni o una prestazione di servizi"; quindi qualora manchi lo stretto nesso contrattuale tra la prestazione e il contributo, questo ultimo ricadrà nelle prestazioni escluse ai sensi dell'art 2 comma terzo lett. a) del D.P.R. 633/72, in quanto assimilabile alle mere movimentazioni di denaro, quale fornitura del capitale per il finanziamento del servizio.

**Articolo 10 (Altre prestazioni)**

Nessuna osservazione

**Articolo 11 (Universalità del servizio)**

Nessuna osservazione

**Articolo 12 (Oneri a carico dell'Amministrazione)**

Il presente articolo prescrive che l'eventuale eccedenza del corrispettivo sia utilizzata per realizzare ulteriori attività nell'anno successivo. Si evidenzia come tale disposizione debba necessariamente essere accompagnata da un'apposita previsione di esplicita e separata rendicontazione degli impieghi delle risorse finanziarie erogate dal Comune sotto forma di corrispettivo finanziario al fine di poter verificare a consuntivo la percentuale di utilizzo delle stesse.

**Articolo 13 (Politica tariffaria e di comunicazione)**

In tema di disciplina generale delle tariffe, la DCC 273/2007 stabilisce che "L'Asp si impegnerà a mantenere una politica tariffaria che consenta di coniugare da una parte le finalità sociali proprie di una azienda culturale pubblica e, dall'altra, l'economicità della gestione". Coerentemente con la citata prescrizione il CdS contiene, infatti, anche l'elenco delle tariffe e delle riduzioni applicate. A tale proposito si ricorda che la determinazione delle politiche tariffarie è, in realtà, di competenza del Consiglio Comunale che, ai sensi dell'art. 172 lett. e) del D.Lgs. 267/00 (TUEL), provvede annualmente alla determinazione delle tariffe locali e dei tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici locali a domanda individuale (da ultimo effettuata con DCC 68/2010).

Sempre con riferimento alla determinazione delle tariffe si segnala che, sia nel CdS sia nella DCC 68/2010 non vengono dettagliate in maniera esplicita e chiara né le riduzioni (si parla genericamente di "ridotto di legge" o di "ridotto convenzione") né le esenzioni (vengono indicate solo quelle riferite ai diversamente abili). Nessuna informazione in merito è rinvenibile neppure sul sito internet dell'AsP.

**Articolo 14 (Strumenti di garanzia a tutela degli utenti)**

Fermo restando l'obbligo di redazione e pubblicizzazione della "Carta della qualità dei servizi" (e non di una "Carta dei servizi") in attuazione della legge 244/2007, art. 2, comma 461 e considerato il periodo di validità di un solo anno del CdS, si suggerisce di integrare il testo dell'articolo conformemente alle prescrizioni contenute nella DCC 273/2007 secondo cui il CdS deve indicare i tempi per l'eventuale revisione della Carta nonché gli effetti della sua mancata adozione o del suo mancato rispetto.

Si evidenzia inoltre che l'obiettivo di "miglioramento della qualità e delle prassi di lavoro" non trova effettivamente precisa definizione all'interno degli standard di servizio allegati al presente contratto.

Si ricorda infine che la DCC 20/07 al punto 5.2 lett. g, , prevede che nel CdS debbano essere inserite apposite clausole che consentano all'Agenzia, sempre compatibilmente con le esigenze alla riservatezza dei soggetti erogatori, di accedere a tutte le informazioni necessarie per l'espletamento dei propri compiti istituzionali. Dall'analisi del testo contrattuale non emerge alcuna disposizione né richiamo in merito.

**Articolo 15 (Sistema di monitoraggio e controllo degli obblighi contrattuali)**

Si suggerisce di eliminare la ripetizione della previsione secondo cui “i costi di funzionamento della Commissione di Controllo e Monitoraggio sono ripartiti tra le parti”.

Inoltre, si ricorda che la DCC 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 rese all’utente, che può direttamente verificarne il rispetto. Gli standard devono quindi riguardare tutti gli aspetti rilevanti della prestazione e nel contratto devono essere definiti gli obiettivi annuali di miglioramento per ciascuna attività (o almeno i criteri per la loro determinazione).

Si suggerisce inoltre, in quanto trattasi di azienda speciale, di prevedere esplicitamente il diritto/dovere del Comune di governare i processi decisionali di fissazione e aggiornamento degli standard di qualità indicati nel contratto e nelle carta della qualità dei servizi.

Contrariamente a quanto previsto alle lettere a) e c), comma 461, della legge 244 del 2007, il CdS non fa alcuna menzione al diritto di partecipazione del singolo utente e delle associazioni di consumatori all’individuazione, aggiornamento e controllo sugli standard di qualità e quantità, limitandosi, all’art. 14, ad un generico obbligo di invio della carta dei servizi alle associazioni di consumatori.

Inoltre il CdS esplicita solo i livelli quali-quantitativi dei servizi ed i criteri di monitoraggio, mentre non contiene alcun riferimento agli obiettivi di miglioramento che, infatti, sono del tutto assenti all’interno delle schede allegate al contratto. Tale mancanza rende di fatto impossibile il compito affidato con lo stesso articolo alla Commissione di Controllo e Monitoraggio di verificare il “grado di raggiungimento degli obiettivi di miglioramento”.

Si osserva, ancora, che nelle schede allegate al CdS sono indicati i soli standard e indicatori di quantità dell’offerta (ad es. nr. mostre durante l’anno, giorni di apertura, nr. visitatori ecc.) e in alcuni casi gli standard si identificano addirittura con i rapporti a consuntivo sull’attività svolta. Mancano del tutto indicatori e standard di qualità riferiti agli obiettivi di cui all’art. 5.

Anche allo scopo di organizzare una struttura di incentivi/penali efficace e non distorsiva si ritiene opportuno:

a) che vengano definiti per ciascuna attività oggetto del contratto standard ed indicatori di qualità coerenti e pertinenti con gli obiettivi generali e strategici identificati, provvedendo a declinare puntualmente gli obiettivi strategici in obiettivi specifici suscettibili di misurazione;

b) che vengano individuati indici di qualità percepita omogenei per tutti i servizi pubblici locali rientranti nel “settore cultura” quali, ad esempio, il numero di citazioni sulla stampa o il tipo di apprezzamento avuto dalla critica specializzata.

Si consiglia, inoltre, di specificare che la selezione dei soggetti terzi investiti del compito di effettuare analisi e indagini sul livello del servizio avvenga con procedure che rispettino la normativa vigente, limitando l’accordo delle parti alla sola fase di “definizione del campione, dei quesiti da porre agli intervistati e delle modalità di sommini-

*strazione degli stessi” e non anche alla “selezione dell’eventuale soggetto che effettuerà l’indagine”.*

Da ultimo si ricorda che il Dipartimento cultura, in considerazione della brevissima vigenza dei CdS anni 2008 e 2009 (rispettivamente approvati, si ricorda, il 27 novembre 2008 e il 16 dicembre 2009), non ha mai ritenuto opportuno istituire la prevista Commissione di Controllo e Monitoraggio.

#### ***Articolo 16 (Diritti dei lavoratori impiegati nei servizi)***

Si suggerisce l’opportunità di introdurre obiettivi riferiti ad altri aspetti della qualità del lavoro quali, ad esempio, quelli di “non discriminazione”

#### ***Articolo 17 (Sistema sanzionatorio)***

Il sistema sanzionatorio previsto all’articolo 17 ed esplicitato negli allegati al presente contratto appare del tutto inadeguato a stimolare il miglioramento del servizio offerto e a rendere effettivo il potere di controllo che il Comune dovrebbe poter esercitare in caso di affidamento diretto dei servizi. Le penali proposte, la cui applicabilità è per giunta soggetta ad un margine discrezionale del 5%, si riferiscono infatti a prestazioni quantitative relative alla dimensione dei servizi offerti o di rispetto dei requisiti di dotazione di personale e delle strutture. Inoltre, la previsione di una penale sotto forma di decurtazione percentuale del corrispettivo finanziario riconosciuto all’AsP nel periodo di riferimento appare contrario alle finalità dello stesso e all’obbligo di pareggio del Bilancio a cui sono soggette le aziende speciali (art. 26 dello Statuto della Palaexpò); in tali casi, una migliore soluzione potrebbe individuarsi in un sistema di sanzioni (ed eventualmente incentivi) che incidano sull’entità del trattamento accessorio riconosciuto a dirigenti e amministratori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati e nell’introduzione di una clausola che, in caso di un persistente scostamento negativo dei risultati rispetto agli obiettivi, riservi il diritto all’Amministrazione comunale di recedere dal contratto o eventualmente avviare una procedura concorsuale per sostituire l’azienda con un altro gestore, sia pure limitatamente a quelle porzioni di servizio i cui obiettivi non siano stati rispettati.

#### ***Articolo 18 (Risoluzione e recesso)***

Nessuna osservazione

#### ***Articolo 19 (Controversie)***

Come indicato dalla DCC 20/07 che auspica un impegno delle parti a tentare la composizione bonaria della lite, si suggerisce di integrare il testo del presente articolo con la previsione della possibilità di ricorso a meccanismi di conciliazione e arbitrato. A tale proposito si segnala che il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168 “*Regolamento di attuazione dell’articolo 23 bis del DL n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni, in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica*”, è tornato a ricordare, all’articolo 11, tra i contenuti obbligatori di Contratti di Servizio e Carte dei Servizi concernenti la gestione di servizi pubblici locali, la necessità di offrire possibilità di risoluzione non giurisdizionale della controversie.



***Articolo 20 (Partecipazione dei municipi)***

Nessuna osservazione

***Articolo 21 (Modalità di informazione –Customer Satisfaction)***

Pur apprezzando la previsione di indagini di Customer Satisfaction da commissionare ad apposito organismo terzo ed indipendente, si deve però segnalare l'assenza nel CdS di ogni tipo di standard o indice di qualità del servizio con la conseguenza che, di fatto, quelle indagini non vengono utilizzate per la valutazione qualitativa del servizio offerto.

***Articolo 22 (Registrazione)***

Nessuna osservazione

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

Agenzia