



## **PARERE**

**sulla proposta di deliberazione n. 14499/2010**

**“Approvazione Contratto di Servizio  
tra il Comune di Roma e Fondazione  
Musica per Roma - anno 2010”**

(dicembre 2010)

## **Premessa**

In aderenza ai compiti istituzionali che il Consiglio Comunale di Roma ha attribuito a questa Agenzia con la deliberazione del 14 marzo 2002, n. 39, così come modificata e integrata con deliberazione del 22 ottobre 2007, n. 212, è stata esaminata la proposta di deliberazione prot. S.G. n. 14499/10 avente per oggetto: "Approvazione Contratto di Servizio tra il Comune di Roma e Fondazione Musica per Roma - anno 2010" (di seguito, Proposta).

Il parere è stato richiesto con nota prot. n. 14713 in data 5 novembre 2010, ai sensi della procedura stabilita dal Consiglio Comunale con deliberazione del 15 febbraio 2007, n.20 (di seguito: DCC 20/2007), che assegna il termine di trenta giorni per l'espressione dello stesso.

## **Considerazioni preliminari sulla natura del servizio e sull'affidamento**

Il Comune di Roma ha costituito nel 1999 la società per azioni Musica per Roma (95% Comune di Roma, 5% Risorse per Roma s.p.a.) per la gestione dei servizi e delle attività artistico culturali da svolgersi nell'allora in costruzione nuovo Auditorium di Roma, (inaugurato poi nel 2002). Dopo un anno di gestione (2003) da parte di Musica per Roma s.p.a., gli ottimi risultati in termini di visibilità, presenze e raggiungimento di un sostanziale equilibrio fra costi e ricavi, hanno portato il Comune a ragionare sulla idoneità o meno della forma giuridica della società per azioni.

La Giunta Comunale con propria Memoria del 29 luglio 2003 ha individuato nella fondazione la figura giuridica più appropriata in quanto tipicamente priva di scopo di lucro ed idonea a consentire l'apporto e l'ingresso di soci pubblici e privati

Verificata l'opportunità introdotta dal D.Lgs. 6/2003, ai sensi dell'art. 2500 septies<sup>1</sup> del c.c. e vista la possibilità prevista dal comma 3 dell'art. 113 bis del TUEL (gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) che espressamente prevedeva che "gli Enti Locali possono procedere all'affidamento diretto dei servizi culturali e del tempo libero anche a fondazioni da loro costituite o partecipate", l'8 luglio 2004 nasce Fondazione Musica per Roma.

I Soci Fondatori sono Comune di Roma e CCIAA di Roma<sup>2</sup>, che prima della trasformazione ha acquisito il 5% da Risorse per Roma s.p.a. Il fondo patrimoniale è costituito dal capitale sociale della precedente s.p.a. e dalla donazione effettuata dalla CCIAA pari a 20 milioni di euro, dalle donazioni di qualsiasi entità effettuate da persone fisiche o giuridiche (che assumeranno la denominazione di "Fondatori Successivi"), dal diritto d'uso e di godimento dell'Auditorium concesso, per 99 anni, dal Comune di Roma<sup>3</sup>, nonché da ulteriori beni mobili e/o immobili che nell'atto costitutivo o successivamente siano conferiti in proprietà ovvero in uso permanente alla Fondazione.

---

<sup>1</sup> In particolare, con l'introduzione di tale norma, il legislatore ha previsto la possibilità per le società di capitali di trasformarsi in consorzi, società consortili, società cooperative, comunione di azienda, associazioni non riconosciute e fondazioni applicando, in quanto compatibili, le norme relative alla trasformazione di società di capitali in società di persone.

<sup>2</sup> Attualmente ai Primi Fondatori sono stati aggiunti nel 2005 quali Fondatori Successivi la Regione Lazio (che ha versato al fondo di dotazione 8 milioni di euro) e la Provincia di Roma (che ha versato 2 milioni di euro).

<sup>3</sup> L'iniziale contratto di comodato gratuito è stato successivamente trasformato in concessione d'uso, senza corrispettivo (DCC 113/2007).

Per la normale gestione la Fondazione può disporre delle ulteriori risorse derivanti dai frutti del Fondo di dotazione, dal contributo annuo di 3.700.000 euro conferito dal socio fondatore Comune di Roma, dal corrispettivo derivante dal Contratto di Servizio stipulato con lo stesso Comune di Roma, dai contributi pubblici e le liberalità private espressamente destinate alle attività dell'esercizio e dal contributo dell'altro socio fondatore CCIAA pari ad 1.000.000 euro per il quinquennio 2004-2008 così come regolato da Statuto, eventualmente destinabili ad incremento delle riserve qualora eccedente il fabbisogno.

Nella Tav. 1 vengono riportati i contributi conferiti dai Soci Fondatori e Successivi per le attività di esercizio della Fondazione per il periodo 2004-2009 (ad esclusione dei contributi a sostegno di eventi specifici), nonché gli interessi derivanti dal Fondo di dotazione e bancari, destinati anch'essi in conto esercizio come da Statuto.

**Tav. 1 Fondazione Musica per Roma - Intervento pubblico totale (2004-2009)**

<b>Ricavi da Fondatori</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Contributo in c/esercizio enti territoriali</b>	<b>3.700.000</b>	<b>4.550.000</b>	<b>6.050.000</b>	<b>6.550.000</b>	<b>6.550.000</b>	<b>6.100.000</b>
<i>di cui da Comune di Roma</i>	<i>3.700.000</i>	<i>3.700.000</i>	<i>3.700.000</i>	<i>3.700.000</i>	<i>3.700.000</i>	<i>3.700.000</i>
<i>di cui da Provincia di Roma</i>	<i>0</i>	<i>850.000</i>	<i>850.000</i>	<i>850.000</i>	<i>850.000</i>	<i>400.000</i>
<i>di cui da Regione Lazio</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1.500.000</i>	<i>2.000.000</i>	<i>2.000.000</i>	<i>2.000.000</i>
<b>Contratto di servizio Comune di Roma</b>	<b>5.000.000</b>	<b>5.067.594</b>	<b>4.166.667</b>	<b>4.166.667</b>	<b>4.166.667</b>	<b>3.958.333</b>
<b>Intervento pubblico enti territoriali (*)</b>	<b>8.700.000</b>	<b>9.617.594</b>	<b>10.216.667</b>	<b>10.716.667</b>	<b>10.716.667</b>	<b>10.058.333</b>
Intervento CCIAA	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
<i>di cui a incremento riserve patrimoniali</i>	<i>250.000</i>	<i>200.000</i>	<i>200.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Intervento netto CCIAA in c/esercizio</b>	<b>750.000</b>	<b>800.000</b>	<b>800.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>
Fondo di dotazione	516.000	22.516.000	22.516.000	23.916.000	24.516.000	31.516.000
<b>Interessi banca + fondo dot. in c/esercizio</b>	<b>n.d.</b>	<b>427.706</b>	<b>635.400</b>	<b>717.539</b>	<b>1.003.878</b>	<b>383.294</b>
<b>CCIAA netto e interessi in c/esercizio</b>	<b>750.000</b>	<b>1.227.706</b>	<b>1.435.400</b>	<b>1.717.539</b>	<b>2.003.878</b>	<b>1.383.294</b>
<b>Intervento pubblico totale</b>	<b>9.450.000</b>	<b>10.845.300</b>	<b>11.652.067</b>	<b>12.434.206</b>	<b>12.720.545</b>	<b>11.441.627</b>

(\*) Al netto di ulteriori contributi pubblici per sostegno ad altre specifiche attività di MpR (ad es. Festa del Cinema, Festival Villa Adriana).

Fonte: elaborazioni Agenzia su Bilanci di esercizio MpR 2004-2009.

Occorre infine ricordare i rapporti dell'Amministrazione capitolina, derivanti dagli obblighi dell'art. 23 della L. 800/1967, con la Fondazione Accademia Nazionale di Santa Cecilia, regolati da una convenzione a tre con MpR (DGC-CS 56/2008), nonché la partecipazione di MpR alla costituzione della Fondazione Cinema per Roma a partire dal 2007<sup>4</sup>, per la realizzazione del Festival Internazionale del Cinema di Roma.

Affrontando ora il tema della natura del servizio, mentre non sembrerebbe sussistere alcun dubbio circa l'essere classificabile come servizio pubblico locale<sup>5</sup>, va invece fatta qualche ulteriore riflessione circa le forme di affidamento consentite dalle vigenti norme, stante l'abrogazione dell'art. 113 bis del TUEL ad opera della Corte Costituzionale, con sentenza n. 272/2004<sup>6</sup>, articolo che, come sopra riportato, aveva consentito al Comune di Roma di scegliere di adottare la Fondazione come modalità gestionale.

<sup>4</sup> Precedentemente il Comune di Roma erogava un contributo straordinario a MpR.

<sup>5</sup> D.M. 31 dicembre 1983: "le categorie di servizi pubblici a domanda individuale sono: <omissis> 16) teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli".

<sup>6</sup> La caducazione, ad opera della Corte costituzionale, delle disposizioni di cui all'art. 113 bis che dettavano un'elencazione tassativa delle modalità di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, ha comportato il venir meno del principio di tipicità delle formule organizzative e gestionali (cfr. Corte Conti Sardegna, sez. controllo, 18.6.2007, n. 9). Rimane salva la possibilità che la tipicità dei modelli gestionali sia reintrodotta dalla legislazione regionale.

Il mancato riferimento nell'art. 23-bis della L. 133/2008 (servizi pubblici locali a rilevanza economica) a un elenco tipizzato di soggetti destinatari della norma (in conformità con la costante giurisprudenza comunitaria) potrebbe far ritenere che, allo stato attuale, una Fondazione possa continuare ad esercitare questo tipo di attività, ma sempre l'art. 23-bis rimanda alla scadenza del 31 dicembre 2010 la cessazione di tutte le altre forme di gestione affidate con modalità che non rientrano tra quelle previste dal medesimo (e quindi, anche quella in esame).

Diventa quindi di fondamentale importanza stabilire se l'attività affidata dal Comune di Roma alla Fondazione MpR abbia o meno rilevanza economica.

La giurisprudenza ha affermato che “deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione”. Secondo i giudici amministrativi deve considerarsi privo di rilevanza quel servizio che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza<sup>7</sup>. Inoltre, ai fini della rilevanza economica o meno del servizio non si deve guardare all'astratta natura del servizio ma ai suoi connotati economico-organizzativi, alla natura del soggetto chiamato a espletarlo e, nello specifico, alla struttura del servizio, alle modalità di affidamento e alla natura del soggetto destinatario dell'affidamento diretto<sup>8</sup>.

Di recente il Consiglio di Stato<sup>9</sup> ha ribadito che, ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica, non è importante la valutazione della pubblica amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da esercitare presenti o meno il carattere della “redditività”, anche solo in via potenziale.

La Sezione Controllo Regione Lombardia della Corte dei Conti ha espresso un parere<sup>10</sup> sull'art. 23-bis; sul punto, ha sostenuto che non è possibile individuare a priori una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica. L'analisi va, invece, effettuata di volta in volta, con riferimento al singolo servizio e all'impatto che il servizio stesso può avere sul mercato concorrenziale di riferimento e sui requisiti di redditività/autosufficienza economica (nel senso di capacità di produrre profitti o di coprire i costi con i ricavi). Sempre secondo la Corte, spetta all'ente valutare le modalità di fornitura del servizio con riguardo ai costi, ai margini di copertura, alle modalità di organizzazione del servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza da un lato e della universalità e dei livelli essenziali delle prestazioni dall'altro.

Nella individuazione delle attività svolte dalla Fondazione Musica per Roma, la fase di progettazione/selezione degli eventi da realizzare caratterizza probabilmente la vera e funzione di servizio pubblico; altre attività sono invece strumentali allo svolgimento degli eventi e al mantenimento degli edifici e spazi concessi in uso (ad es. pulizia, guardiana, manutenzione verde, servizi tecnici), altre rientrano nei servizi aggiuntivi per il pubblico (ad es. biglietteria, ristorazione, bookshop), altre infine addirittura nella valorizzazione di beni culturali (Villa Romana – Museo Archeologico) soggette al D.Lgs. 42/2004.

---

<sup>7</sup> Tar Sardegna, sentenza n. 1729/2005

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 5072/2006

<sup>9</sup> Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097

<sup>10</sup> Parere Corte dei Conti Lombardia n. 195/2009.

Sul tema, l'AGCM<sup>11</sup> ha svolto alcune considerazioni di natura concorrenziale in merito a distorsioni della concorrenza nel settore degli spettacoli dal vivo, soprattutto alla luce dell'ampliamento dell'offerta di spettacoli dal vivo che si è registrato tra il 2000 e il 2005 dovuto principalmente al ruolo svolto dal finanziamento pubblico. Al riguardo l'Autorità ha osservato in generale come, in assenza di talune condizioni, il sostegno finanziario alle iniziative culturali possa determinare significative distorsioni della concorrenza, individuando tre principali criticità concernenti le modalità di assegnazione dei finanziamenti, la gestione delle strutture pubbliche e il ruolo dei soggetti pubblici.

Su questo ultimo aspetto l'AGCM ha osservato che le attività imprenditoriali degli enti pubblici nel settore culturale dovrebbero essere limitate a quelle connesse con manifestazioni di interesse generale ovvero eventi e iniziative per cui presumibilmente, in assenza dell'intervento pubblico, il mercato potrebbe non funzionare.

Sul fenomeno delle Fondazioni partecipate dagli enti locali, un interessante contributo arriva dalla Corte dei Conti che, in sede di audizione al Parlamento del 20 gennaio 2010 sulla finanza locale, ha rilevato che "il ricorso che talvolta si fa di detto organismo maschera un sostanziale "abuso della personalità giuridica", che consiste nel ricorso ad organismi no profit per mascherare l'esercizio prevalente di attività economiche svolte a fine di lucro<sup>12</sup>.

Stante quanto sopra esposto, l'Amministrazione dovrà quindi compiere un'attività ricognitiva mirante a verificare in concreto, attraverso un raffronto tra le attività previste dallo statuto, le attività che vengono affidate alla Fondazione MpR mediante il Contratto di Servizio, e quelle svolte in concreto dalla stessa, la sussistenza o meno delle condizioni di compatibilità dell'affidamento con la normativa vigente. Qualora il servizio affidato alla Fondazione MpR fosse ritenuto di "rilevanza economica", l'Amministrazione dovrebbe studiare l'eventuale mercato e il tipo di concorrenza possibile.

### **Parere sul Contratto di Servizio**

Per l'espressione del parere di competenza sulla Proposta, 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 del 6 dicembre 2007, n. 273 (di seguito, DCC 273/2007);
- un esame sia di completezza che di merito svolta con riferimento ai contenuti minimi previsti per i Contratti di Servizio dalla DCC 20/2007.

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

Con DCC 273/2007 sono stati determinati gli indirizzi generali da osservare da parte nel CdS con la Fondazione Musica per Roma (di seguito, MpR). La Proposta in esame, pertanto, è stata preliminarmente soggetta ad una verifica di completezza e conformità alla DCC 273/2007, i cui risultati sono sinteticamente riassunti nella Tav. 2.

---

<sup>11</sup> AS463/2009

<sup>12</sup> Cfr. nota 111 della deliberazione della Corte dei Conti n.14/SEZAUT/2010

**Tav. 2 Quadro sinottico dei contenuti del CdS rispetto agli indirizzi programmatici e linee guida**

<b>Struttura DCC 273/2007</b>	<b>Trattazione nella Proposta</b>	<b>Completezza e conformità</b>
Oggetto del contratto	art. 3	si
Obiettivi	art. 5	parziale (si dice che per la realizzazione delle attività si farà ricorso a risorse rientranti nel corrispettivo contrattuale o fondi propri della Fondazione, senza citare i ricavi da vendita e prestazioni, né sponsorizzazioni e liberalità)
Livelli minimi da garantire	art. 6	si
Universalità del servizio	artt. 10 e 12	si
Durata	artt. 2 e 22	no (l'affidamento doveva essere di quattro anni, dal 2008 al 2011, e non di un solo anno)
Onere a carico dell'Amministrazione	art. 11 e all. B)	Parziale (l'erogazione del contributo annuale di 3.700.000 euro sembra essere un mero obbligo statutario, privo di controprestazione contrattuale)
Disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei servizi degli spazi culturali	art. 12	si
Strumenti di garanzia a tutela degli utenti	art. 13	parziale (non risponde agli obblighi dell'art. 2 comma 461 della L. 248/2007 (finanziaria 2008) in tema di partecipazione delle associazioni degli utenti e non sono regolati i tempi per l'adozione e eventuale revisione della Carta di qualità dei Servizi)
Sistema di monitoraggio e controllo degli obblighi contrattuali	art. 14	si, anche se nel 2008 e 2009, stante l'approvazione del contratto a fine del periodo di validità, il Dipartimento competente non ha ritenuto opportuno procedere alla nomina della Commissione
Tutela dei lavoratori	art. 15	si
Sistema sanzionatorio	art. 16	parziale (riguarda solo alcuni obiettivi di servizio)
Investimenti, finanziamenti e	art. 5	si, anche se le modalità di finanziamento dei singoli obiettivi sono generali e non

premierità		specifiche
Risoluzione e recesso	art. 17	si
Competenza esclusiva per le controversie	art. 18	parziale (non viene trattata, secondo quanto previsto dalle vigenti leggi, la risoluzione non giurisdizionale delle controversie)
Partecipazione dei Municipi	art. 19	si
Modalità di informazione	artt. 12 e 20	parziale (non risponde agli obblighi dell'art. 2 comma 461 della L. 248/2007 (finanziaria 2008) in tema di partecipazione delle associazioni degli utenti)

Per semplicità di esposizione, le carenze e non conformità sopra sommariamente evidenziate saranno trattate puntualmente nel successivo articolato.

### **Esame di completezza e di merito rispetto al contenuto fondamentale dei Contratti di Servizio**

Con DCC 20/2007 sono stati formulati i contenuti minimi per la predisposizione dei CdS; di seguito viene riportato per ciascun articolo della Proposta sia l'esito dell'analisi di completezza e conformità rispetto agli indirizzi programmatici ed alle linee guida del settore cultura di cui alla Tav. 2, sia le osservazioni di merito dell'Agenzia.

#### **Art. 1 (Premesse)**

Nessuna osservazione.

#### **Art. 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, dall'1 gennaio 2008 al 31 dicembre 2011), il periodo di validità del CdS è limitato alla annualità 2010 (come già avvenuto, nonostante il parere contrario dell'Agenzia, per il 2008 e 2009). Si ribadisce ancora una volta come non esistano validi motivi, se non quelli eventualmente connessi alla scadenza anticipata dell'affidamento ai sensi dell'art. 23-bis, che impediscano la durata pluriennale del contratto, almeno fino al 31/12/2011. La giustificazione addotta di mancata previsione di fondi nel DPF per le annualità successive alla prima rappresenta una grave carenza programmatica, che potrebbe comportare interruzioni nelle attività della Fondazione e rischio di azioni di responsabilità per gli amministratori, che hanno già assunto impegni e obbligazioni pluriennali.

Al fine di evitare pericolosi vuoti normativi qualora si arrivi ancora una volta con ritardo alla formulazione di un nuovo CdS per il 2011, è necessario che il contratto preveda, come anche indicato al punto 5.2 lett f) della DCC 20/2007, 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 infine come il CdS, anche a causa della tardiva deliberazione del Bilancio di previsione 2010 del Comune di Roma, sia stato approvato ben oltre 10 mesi dopo l'inizio del periodo di validità, anziché alla fine di quello precedente. Tuttavia è doveroso evidenziare che il testo della Proposta 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.

### **Art. 3 (Oggetto)**

Nell'articolo vengono espressamente richiamati i principi di "gestione economica, ed efficace ed efficiente utilizzo delle risorse" ed elencate le finalità di servizio pubblico affidate alla Fondazione. La successiva disciplina degli aspetti economico-finanziari e le conseguenti coperture (vd. allegato al CdS "Corrispettivo distinto per attività") è invece limitata alle sole attività strumentali allo svolgimento degli eventi e al mantenimento degli edifici e spazi concessi in uso. Si afferma infatti che per la realizzazione delle attività si farà ricorso a risorse rientranti nel corrispettivo contrattuale o fondi propri della Fondazione, senza citare i ricavi da vendita e prestazioni, né sponsorizzazioni e liberalità.

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

Nessuna osservazione.

### **Art. 5 (Obiettivi)**

Oltre alle linee guida per il settore cultura di cui alla DCC 273/2007 (emanate però dalla precedente consiliatura), gli obiettivi contrattuali devono essere in linea con le linee programmatiche 2008-2013 del Sindaco (DCC 24/2008) e con la più recente Relazione Previsionale e Programmatica – RPP 2010-2012 (DCC 76/2010).

Per quanto riguarda la DCC 24/2008, viene affermato che per l'Auditorium "saranno impostate ... adeguate strategie gestionali per il recupero dell'investimento del costo di realizzazione ... in costanza di mantenimento del valore culturale aggiunto che esso rappresenta. ... potenziamento dell'attività musicale ... coinvolgimento della rete di associazioni e istituzioni musicali private e di base".

Il programma del Dipartimento Cultura indicato nella DCC 76/2010 individua una serie di finalità e macro-obiettivi da conseguire, tra cui "una necessaria revisione dei rapporti contrattuali con i numerosi soggetti esterni ... finalizzata ad una ottimizzazione delle tipologie di servizio affidate e delle risorse impiegate, anche tramite una durata pluriennale degli affidamenti".

Il CdS non sembra aver sviluppato compiutamente tali indirizzi politici.

Inoltre le modalità di finanziamento dei singoli obiettivi indicati nell'articolo sono generali e non specifiche.

### **Art. 6 (Prestazioni Istituzionali - Livelli Minimi da garantire)**

Alla Fondazione spetta – oltre alla gestione dell'apertura pubblica dell'Auditorium Parco della Musica e della Convenzione tra Comune di Roma e l'Accademia Nazionale di Santa Cecilia - svolgere le attività culturali integrate e commerciali di valorizzazione dell'Auditorium.

Quanto agli standard quali-quantitativi che si intendono raggiungere, la Proposta si limita a riportare in Allegato soltanto l'indicazione quantitativa dei risultati attesi, senza entrare nel dettaglio di ogni servizio offerto all'utenza.



In particolare, rispetto ai risultati attesi del 2009, alcuni obiettivi sono stati rivisti al rialzo (ad es. il numero degli eventi sia culturali sia commerciali), altri invece al ribasso (ad es. il numero di visitatori in Auditorium).

Risultano poi del tutto assenti indicatori e risultati attesi per le attività relative ai rapporti con il pubblico (ad es. il *contact center* e la *customer satisfaction*).

Manca inoltre nella Proposta un'indicazione puntuale e misurabile degli obiettivi di miglioramento che la Fondazione dovrebbe perseguire sulla base delle caratteristiche tecniche di ogni servizio.

L'assenza di queste previsioni impedisce l'introduzione di meccanismi incentivanti.

#### **Art. 7 (Manutenzione immobili ed oneri accessori)**

Non è chiaro a cosa si volesse riferire, nel contesto dell'articolo, il p.to 7.1 riguardante il rispetto del codice di *corporate governance*.

#### **Art. 8 (Modalità di gestione)**

La formulazione dell'articolo, in particolare per ciò che attiene al rischio di "impresa", farebbe propendere verso la "rilevanza economica" dell'attività.

#### **Art. 9 (Affidamenti a terzi)**

Nessuna osservazione.

#### **Art. 10 (Universalità del servizio)**

Per l'accesso alla struttura dei disabili, vanno indicate quali sale, servizi, spazi sono accessibili e con quali modalità.

#### **Art. 11 (Onere a carico dell'Amministrazione)**

Il corrispettivo contrattuale 3.958.333 euro (oltre IVA del 20%) per l'anno 2010 (invariato rispetto al 2009) non riguarda il totale delle attività affidate alla Fondazione, ma solo quelle strumentali allo svolgimento degli eventi e al mantenimento degli edifici e spazi concessi in uso. Non è chiaro inoltre se e in quale misura detto corrispettivo copra o meno i costi sostenuti dalla Fondazione per l'erogazione dei detti servizi.

#### **Art. 12 (Politica tariffaria e di comunicazione)**

Opportunamente la Proposta prevede un'esplicitazione dei criteri generali di riferimento utilizzati per determinare le politiche tariffarie, che tiene conto da una parte delle finalità sociali di una Fondazione culturale pubblica e, dall'altra, dell'economicità della gestione, fissando il prezzo massimo a un livello tale da essere in linea con quello dei diretti e specifici concorrenti. Questa affermazione di principio andrebbe maggiormente specificata, al fine di consentire all'Amministrazione Capitolina di valutare ex-post le politiche tariffarie adottate. In particolare andrebbe data risposta almeno ai seguenti quesiti:

- quali sono "i diretti concorrenti" dell'Auditorium con i quali confrontarsi per fissare i prezzi ?
- quale è l'utenza cui indirizzare una tariffazione agevolata ?
- quali tipi di eventi prevederanno questa tariffazione agevolata ?

#### **Art. 13 (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 L. 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.

La dimensione *reclami* dell'allegato tecnico dovrebbe prevedere l'indicazione di reclami ricevuti, il numero e la tempistica delle risposte, le attività messe in opera per ovviare ai problemi riscontrati.

#### **Art. 14 (Sistema di monitoraggio e controllo degli obblighi contrattuali)**

Preliminarmente si sottolinea che nel 2008 e 2009, stante l'approvazione del contratto a fine del periodo di validità, il Dipartimento competente non ha ritenuto inopportuno ed inefficace procedere alla nomina della Commissione (cfr. Relazione annuale 2010, Par. 5.7).

Riguardo il contenuto dell'articolo, si ritiene opportuno:

- specificare i compiti e le 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;
- definire gli indicatori quali - quantitativi;
- prevedere adeguate risorse economiche per le attività di verifica e controllo;
- indicare il contenuto, i destinatari e la periodicità del sistema di *reporting* che dovranno essere forniti – oltre che all'Amministrazione capitolina e alla Commissione di controllo e di monitoraggio – anche all'Agenzia.

Si ricorda infatti che la DCC 20/2007 al punto 5.2 lettera 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 della Proposta non emerge alcuna disposizione né richiamo in merito.

#### **Art. 15 (Tutela dei lavoratori)**

Nessuna osservazione.

#### **Art. 16 (Sistema sanzionatorio)**

Il sistema di penali previsto è alquanto generico, perché non tutte le attività sono oggetto di penali (es. il servizio di biglietteria, i servizi di assistenza agli eventi, la gestione dei reclami), non sono previste sanzioni e penali in modo predeterminato e proporzionale alla gravità dell'inadempienza, né viene specificata la loro natura (se economiche o se consistono in prestazioni aggiuntive o sostitutive) e nulla viene detto su eventuali sistemi di incentivazione.

La Proposta non prevede alcuna forma di garanzia da parte della Fondazione, fatta eccezione per le assicurazioni relative all'immobile in uso e ai beni mobili, nonché a quelle relative alla responsabilità civile verso terzi. Sarebbe opportuno introdurre nel CdS la presentazione da parte della Fondazione di cauzioni dalle quali l'ente locale possa prelevare l'ammontare delle penali eventualmente dovute per inadempienze contrattuali.

#### **Art. 17 (Risoluzione e recesso)**

Nessuna osservazione.

#### **Art. 18 (Controversie)**

Come indicato dalla DCC 20/2007 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 DPR 168/2010 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 delle controversie.

#### **Art. 19 (Partecipazione dei Municipi)**

La Proposta dovrebbe prevedere, come sancito dalla DCC 20/2007, un coinvolgimento diretto del Municipio di pertinenza nella gestione del CdS in modo da rappresentare particolari esigenze connesse all'ambito territorio di competenza.

#### **Art. 20 (Modalità di informazione – Customer satisfaction)**

Nell'Allegato è previsto solo che l'attività d'informazione deve espletarsi mediante almeno 25 comunicati al mese senza però indicare i contenuti e gli obiettivi da raggiungere. È altresì importante prevedere specifiche azioni e penali in caso di inadempienza (es. mancata erogazione nei termini stabiliti).

Per nessuna delle attività di contatto con il pubblico (accesso telefonico e il sito web) vengono previsti standard di qualità e un sistema di incentivi/penali.

Quanto alla misurazione della qualità percepita, sarebbe opportuno prevedere una rilevazione almeno annuale dei livelli di *customer satisfaction* attraverso forme di coinvolgimento diretto delle associazioni dei consumatori: la semplice pubblicazione da parte del gestore dei dati qualitativi in rete e nelle sedi opportune sembra riduttiva, oltre che non rispondere agli obblighi dell'art. 2 comma 461 della L. 248/2007 (finanziaria 2008) in tema di partecipazione delle associazioni degli utenti.

#### **Art. 21 (Registrazione)**

Nessuna osservazione.

#### **Art. 22 (Modifiche, aggiornamenti, e proroghe)**

La Proposta non prevede un'elencazione dettagliata delle ipotesi e dei presupposti in cui è possibile modificare e integrare il contratto. Sarebbe opportuno disciplinare espressamente le modalità delle modifiche contrattuali tramite una definizione dettagliata e precisa dei presupposti e delle procedure per gli adeguamenti del contratto nel corso della sua validità. Le modifiche non dovranno comunque apportare variazioni sostanziali alle prestazioni previste dal contratto; dovranno essere in ogni caso espresse, adeguatamente motivate, riferite alle previsioni del contratto e dovute al sopraggiungere di fatti nuovi e imprevisti

#### **Art. 23 ( Elezione di domicilio)**

Nessuna osservazione.

#### **Allegato tecnico attività/servizi**

Per ogni variabile andrebbe indicato:

- il valore raggiunto anno per anno sin dall'apertura dell'Auditorium, in modo da consentire una visione storica d'insieme;

- lo scostamento tra l'obiettivo e il risultato;
- l'indicazione della penale che sarà applicata in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del contratto.

Infatti, confrontando gli obiettivi della Proposta con quelli dei contratti e con i rendiconti precedenti sembra che per il 2010 alcuni obiettivi siano stati *aggiustati* al livello effettivamente erogato (dato che il CdS verrà stipulato a dicembre, per l'anno in corso). A titolo esemplificativo, si riportano di seguito alcuni esempi:


- L'obiettivo di 320 giorni di apertura della Proposta è il medesimo richiesto nel 2002, quando il risultato del 2009 è stato 335;
- Gli orari di apertura al pubblico dei diversi servizi già dal 2002 e sino al precedente CdS erano 10-18 nel periodo invernale e 10-20 in quello estivo, ora si è persa 1 ora mattutina sia nell'erogazione del servizio (dato 2009) che nell'obiettivo prefissato dalla Proposta;
- MpR ha abolito il servizio di guardaroba nel 2009 (benché fosse presente nel CdS) e la Proposta non prevede l'erogazione di questo servizio, anche se resta però l'indicazione di un numero massimo di furti di colli;
- Sino al CdS 2008 era prevista, per il servizio antincendio, la presenza di 4 risorse durante gli orari di apertura. Nel CdS 2009 questo servizio è sparito e non è richiesto neppure nella Proposta;
- Per il servizio di vigilanza armata nel CdS 2009 erano previste 5 risorse, poi calate in corso d'anno a 4. La Proposta ne richiede 4;
- I tempi massimi di intervento effettivi nel 2009 per malore sono stati di 5-6 minuti per il *primo intervento* e di 17 minuti per l'arrivo dell'ambulanza, ma gli obiettivi della Proposta sono rispettivamente di 10 minuti e 20 minuti. Non è chiaro inoltre se detti obiettivi derivino da obblighi di legge.
- Il sito web nel 2009 ha avuto 3.250 visitatori al giorno e 99.045 al mese: l'obiettivo di 1.500 al dì e 45.000 al mese per Proposta sembra quindi sottostimato. Tra l'altro questi obiettivi sono i medesimi del CdS 2009;
- Nel 2009 sono stati offerti 1.102 eventi, di cui 1.042 eventi culturali e 60 eventi commerciali. L'obiettivo della Proposta di 800 eventi, di cui 750 culturali e 50 commerciali sembra sottostimato;
- Il CdS 2002 prevedeva il 72% dell'occupazione degli spazi strategici (Sala Santa Cecilia, Sala Sinopoli, Sala Petrassi) per eventi, il CdS 2006 prevedeva il 75%, la Proposta ne prevede anche il 75% quando il risultato 2009 è stato del 77%;
- Il CdS 2002 prevedeva l'85% dell'occupazione degli spazi strategici per eventi culturali, il CdS 2006 tra l'85% e il 90%, il risultato 2009 è stato il 91% ma nella Proposta si fissa l'obiettivo dell'85%;
- A fronte di 10 mostre organizzate presso i *foyer* dell'Auditorium e 10 presso lo spazio Auditorium Arte nel 2009, nella Proposta si fissa l'obiettivo rispettivamente di 6 e 4 (obiettivo non modificato sin dal CdS 2007);
- I CdS dal 2006 al 2009 richiedevano 180 giorni di apertura per lo spazio Auditorium Arte, il risultato 2009 è stato 239 giorni, la Proposta ne chiede tutt'ora 180;

- Il CdS 2006 richiedeva 25.000 visitatori per lo spazio Auditorium Arte, i CdS 2007 e 2008 hanno eliminato questa voce, il CdS 2009 ne richiedeva 15.000, il risultato 2009 è stato 13.500, la Proposta ne chiede 13.500;
- I CdS 2006-2008 richiedevano 1.000.000 di visitatori complessivi per l'Auditorium, quello 2009 1.100.000, il risultato 2009 è stato di 1.212.280 e la Proposta ne richiede 1.100.000;
- Relativamente al numero medio di spettatori per sala nel CdS 2002 la richiesta era Santa Cecilia 1.820, Sinopoli 780, Petrassi 455; che aumentano leggermente nel CdS 2006, con richiesta rispettivamente di 1.820, 800 e 480; nel 2007 e 2008 la richiesta diminuisce a 1600, 700 e 400; nel 2009 di scende sino a 1500, 700, 400. I risultati 2009 sono stati Santa Cecilia 1.929, Sinopoli 884, Petrassi 556. La Proposta riattualizza l'obiettivo dei CdS 2007 e 2008, ne chiede infatti 1.600, 700 e 400;
- In ambito comunicazione, i risultati 2009 sono stati 40 comunicati al mese e 437 citazioni, la Proposta ne richiede rispettivamente 25 e 375. In materia di comunicazione andrebbe inoltre vagliata la qualità della rassegna stampa, suddividendo per esempio la pubblicazione per testate nazionali o locali e tenendo anche conto del giudizio espresso dai critici sulla qualità degli eventi proposti.

**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