



SEGNALAZIONE 01/2015

OSSERVAZIONI DELL'AGENZIA SULLA DELIBERAZIONE DELLA
GIUNTA CAPITOLINA N. 389 DEL 30.12.2014 “APPROVAZIONE
DEL CONTRATTO DI SERVIZIO TRA ROMA CAPITALE E AZIENDA
SPECIALE PALAEXPO – ANNO 2014”

Febbraio 2015

Agenzia

SG 01/2015 – Osservazioni dell'Agenzia sulla deliberazione della Giunta Capitolina n. 389 del 30.12.2014 “Approvazione del Contratto di Servizio tra Roma Capitale e Azienda Speciale Palaexpo – anno 2014”

**L'AGENZIA PER IL CONTROLLO E LA QUALITÀ
DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI
DI ROMA CAPITALE**

VISTO:

- il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm. “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, artt. 42 comma 2 lettera e), 112 e 114 (di seguito, TUEL);
- il Decreto Ministeriale del 31 dicembre 1983 “Individuazione delle categorie dei servizi pubblici a domanda individuale”;
- l'art.16 comma 8 lett. f) e l'art. 36 comma 3 dello Statuto di Roma Capitale.
- la DCC 39/2002, così come modificata e integrata dalla DCC 212/2007, che ha attribuito all'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale (di seguito, Agenzia) le funzioni di supporto propositivo e tecnico-conoscitivo nei confronti dell'Assemblea Capitolina, del Sindaco e della Giunta Capitolina, da esercitare in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione, anche attraverso la formulazione di osservazioni e proposte;
- la DCC 20/2007 “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);
- la DCC 273/2007 “Indirizzi programmatici e linee guida per la predisposizione dei Contratti di Servizio da stipularsi, nel settore cultura, tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura s.r.l., Azienda Speciale Palaexpo e Fondazione Musica per Roma” (di seguito, DCC 273/2007);
- la DAC 45/2014 “Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 concernente “Il Testo Unico degli Enti Locali”. Applicazione dell'art. 172 lett. e) concernente la determinazione delle tariffe ed i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale anno 2014”;
- la DAC 51/2014 (31 luglio – 1° agosto 2014) “Bilancio previsione annuale 2014, Bilancio pluriennale 2014-2016, Relazione previsionale e programmatica, Piano degli investimenti 2014” (di seguito, DAC 51/2014);

- la “Segnalazione sui Contratti di Servizio 2008 stipulati dal Comune di Roma con Fondazione Musica per Roma e Azienda Speciale Palaexpo” (di seguito, SG01/2009), emessa dall’Agenzia a febbraio 2009;
- il “Parere sul Contratto di Servizio tra il Comune di Roma e l’Azienda Speciale Palaexpo – anno 2010” (di seguito, Parere 2010) emesso ex-post dall’Agenzia ad ottobre 2010, a seguito di richiesta del Dipartimento Cultura e al di fuori della procedura prevista dalla DCC 20/2007;
- la “Segnalazione sul Contratto di Servizio 2011 stipulato tra Roma Capitale e Azienda Speciale Palaexpo” (di seguito, SG02/2012), emessa dall’Agenzia a febbraio 2012;
- la DGCa 389/2014 (30 dicembre 2014) “Approvazione Contratto di Servizio tra Roma Capitale e Azienda Speciale Palaexpo – Anno 2014” (di seguito, DGCa 389/2014);

CONSIDERATO:

- che l’Azienda Speciale Palaexpo (di seguito, Palaexpo), in virtù delle vigenti norme, del suo Statuto, della natura dei servizi erogati e della approvazione delle tariffe al pubblico da parte di Roma Capitale, svolge attività di servizio pubblico locale;
- che il Consiglio Comunale, con DCC 273/2007, ha adottato per i servizi pubblici locali nel settore cultura le linee guida di indirizzo per il Contratto di Servizio (d’ora in poi CdS) con Palaexpo, ai sensi della DCC 20/2007;
- che nelle suddette linee guida, in particolare, veniva anche data indicazione alla Giunta di prevedere una durata del CdS per un periodo pari a quattro anni (1 gennaio 2008 – 31 dicembre 2011);
- che il CdS tra Roma Capitale e Palaexpo approvato con DGCa 389/2014 ha invece validità annuale (2014);
- che è oramai dall’anno 2008 che si procede, con cadenza annuale, all’approvazione del suddetto CdS in prossimità dell’effettiva scadenza;
- che le spese correnti previste nel Bilancio Pluriennale 2014-2016 di Roma Capitale (DAC 51/2014) per il Dipartimento Cultura alla voce “prestazioni di servizi”, non sembrerebbero disporre di adeguati stanziamenti per gli anni 2015 e 2016 relativamente ad un CdS pluriennale per Palaexpo (le previsioni diminuiscono dai 26,8 mln di euro del 2014, ai 17 mln di euro per il 2015 e ai 16,8 mln di euro per il 2016);
- che sempre la stessa DCC 20/2007 disciplina la emissione da parte dell’Agenzia del parere preventivo, obbligatorio ma non vincolante, sui CdS, parallelamente a quello che deve essere espresso dalle competenti Commissioni Assembleari, da altri Dipartimenti e dai Municipi;
- che per la DGCa 389/2014 non è pervenuta all’Agenzia la richiesta di espressione del previsto parere;

- che la scrivente Agenzia ha evidenziato già in passato, con SG01/2009 e SG02/2012, alcune criticità in relazione all'iter di approvazione del CdS;

- che la scrivente Agenzia ha inoltre già manifestato, con proprio Parere dell'ottobre 2010, alcune considerazioni circa i contenuti del CdS con Palaexpo;

RITENUTO, pertanto, che dall'esame degli atti emergono fatti tali da rendere opportuno e necessario formulare alcune osservazioni

DELIBERA

di segnalare all'Assemblea Capitolina, al Sindaco e alla Giunta Capitolina le osservazioni di seguito elencate in merito alla DGCa 389/2014 sia con riferimento all'iter di approvazione sia ai contenuti.

OSSERVAZIONI SUL PERCORSO DI APPROVAZIONE DEL CONTRATTO DI SERVIZIO
--

- a) L'iter di approvazione del CdS in questione, come già avvenuto negli anni precedenti, non ha rispettato la procedura prevista dalla DCC 20/2007 ovvero la richiesta di parere preventivo, obbligatorio e non vincolante, all'Agenzia e ai Municipi.
- b) Il CdS, come si è già verificato negli anni precedenti, è stato approvato solo al termine del periodo di validità annuale dello stesso, facendo così venire meno la sua natura, i relativi obiettivi e i controlli connessi al suo esatto adempimento.
- c) La durata del CdS sarebbe dovuta essere quadriennale, così come prescritto dalla DCC 273/2007. Inoltre, poiché quest'ultimo provvedimento disciplina il periodo temporale 2008-2011 e a tutti gli effetti sarebbe quindi non più vigente da oltre tre anni, l'Assemblea Capitolina avrebbe dovuto redigere le nuove linee guida (del settore cultura) formulando così gli indirizzi per la predisposizione da parte della Giunta del CdS a valenza pluriennale.
- d) Il prossimo CdS dovrà necessariamente essere approvato ad inizio anno e non in prossimità dell'effettiva scadenza (ovvero "a consuntivo"). A tal proposito si osserva che la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Lazio, con Deliberazione 2/2015/PRSP del 20 gennaio 2015 ha censurato negativamente (con "*pronuncia specifica di grave irregolarità*") il perfezionamento tardivo dei CdS. Secondo la Corte, infatti, "*l'affidamento di un servizio deve di regola essere preceduto e non seguito dal contratto di servizio ... nonché [deve] operare una corretta quantificazione dei costi del servizio stesso*". Inoltre, la "*mancata stipulazione preventiva dei contratti di servizio può determinare ... una non corretta programmazione economico-finanziaria, laddove, all'atto della determinazione dello stanziamento di spesa, non venga, in mancanza dei contratti di servizio, adeguatamente stimato l'onere economico connesso*".
- e) Si rammenta infine che – a mente del combinato disposto dell'art. 114, comma 8 del TUEL e dell'art. 80, comma 1 del D.Lgs. 118/2011 come mo-

dificato dal D.Lgs. 126/2014 - dall'esercizio finanziario 2015 sarà obbligatorio sottoporre all'approvazione dell'Assemblea Capitolina i seguenti atti fondamentali dell'Azienda speciale Palaexpo:

- 1) il piano-programma, comprendente un CdS che disciplini i rapporti tra ente locale ed azienda speciale;
- 2) il budget economico almeno triennale;
- 3) il bilancio di esercizio;
- 4) il piano degli indicatori di bilancio.

OSSERVAZIONI SUI CONTENUTI DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

Durata (art. 2)

Diversamente da quanto prescritto dalla DCC 273/2007 (durata quadriennale), il *“Contratto ha validità [solo] per l'anno 2014”*. A tale proposito, si osserva che, in concordanza con quanto indicato al punto 5.2 lett. a) della DCC 20/2007, nel CdS la durata dovrebbe *“essere stabilita, con riferimento a ciascun servizio, in ragione delle esigenze organizzative e di programmazione finanziaria”* su un orizzonte pluriennale. Inoltre, sempre la DCC 20/2007 prescrive che il CdS debba necessariamente individuare *“le procedure da seguire per il rinnovo”* da avviare *“con congruo anticipo rispetto alla scadenza”*.

Il CdS è stato tuttavia approvato quasi al termine del periodo di validità (anziché prima della scadenza del contratto precedente), lasciando di fatto priva di regolamentazione l'attività dell'Azienda speciale Palaexpo per il periodo 1° gennaio - 30 dicembre 2014 (data di approvazione della DGCa 389/2014): ci si trova, quindi, in presenza di una sorta di *“contratto a sanatoria”* con il quale sostanzialmente si disciplina retroattivamente una attività già svolta.

Prestazioni istituzionali – Livelli minimi da garantire (art. 6)

Si osserva che al punto 4 si fa riferimento ad un sistema di indicatori qualitativi *“per la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi stabiliti per il servizio”*, omogeneo *“a quello definito dall'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali di Roma Capitale, di cui alla deliberazione n. 212, art. 4, punto b”* 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.

Politica tariffaria e di comunicazione (art. 13)

In tema di disciplina generale delle tariffe, e in coerenza con quanto disposto dalla DCC 273/2007, il CdS stabilisce che *“l'Azienda si impegnerà a mantenere una politica tariffaria che consenta di coniugare da una parte le finalità sociali proprie di una Azienda Speciale culturale pubblica e, dall'altra, l'economicità”*

della gestione”, indicando 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 di Roma Capitale che, ai sensi dell’art. 172 lett. c) del D.Lgs. 267/2000 (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 DAC 45/2014, pagg. 83-86).

Strumenti di garanzia a tutela degli utenti (art. 15)

Per ciò che concerne la Carta di Qualità dei servizi (d’ora in poi CQS) si osserva che nel testo non vi è alcun riferimento alle prescrizioni dell’art. 2, comma 461, della L. 244/2007 (Finanziaria 2008). In particolare, la summenzionata normativa prevede che la CQS – oltre a dover essere redatta e pubblicizzata in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori – deve contenere: standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate, così come determinati nel CdS; modalità di accesso alle informazioni e di proposta reclami, nonché modalità di organizzazione delle vie conciliative e giudiziarie e di rimborso dell’utenza.

La CQS disponibile sul sito web (nella quale non viene indicato tra l’altro l’anno di pubblicazione), non contiene invece alcuno standard di qualità e quantità, né le modalità di rimborso dell’utenza, nonostante il CdS lo preveda esplicitamente (*“sono definite modalità di ristoro nei confronti degli utenti nel caso di mancato rispetto di quanto previsto nella CQS”*), mentre sono presenti le indicazioni per presentare i reclami in coerenza con il relativo Regolamento di Roma Capitale (DCC 136/2005).

Infine si evidenzia che la previsione secondo la quale *“l’Azienda si impegna a revisionare la Carta ogni due anni”* è incoerente con la durata annuale del CdS.

Sistema di monitoraggio e controllo degli obblighi contrattuali

Si osserva preliminarmente che nel CdS non è previsto un sistema di monitoraggio e controllo degli obblighi contrattuali se non con riferimento agli obblighi di trasparenza e anticorruzione. La motivazione è espressa nelle premesse della DGCa 389/2014 laddove si specifica che *“l’esiguità dei tempi tecnici di approvazione dello schema contrattuale non ha consentito di istituire il previsto organo di monitoraggio e controllo – di carattere interdipartimentale – cui competerebbe l’analisi e la verifica delle attività rese dall’Azienda Speciale Palaexpo”*. La mancanza della previsione contrattuale di un sistema di monitoraggio e controllo appare in ogni modo censurabile in quanto la DCC 20/2007 e la DCC 273/2007 prevedono *“adeguati strumenti di valutazione e monitoraggio delle prestazioni rese”* e l’istituzione di un organismo di vigilanza *“anche se il controllo sulla regolare esecuzione degli impegni contrattuali e la conseguente liquidazione dei corrispettivi resta comunque responsabilità dei competenti uffici”*. Non si può non evidenziare negativamente il fatto che *“l’esiguità dei tempi tecnici di approvazione dello schema contrattuale”* sia stata addotta come analoga motivazione anche per i CdS 2012 e 2013, mentre per i CdS degli anni precedenti, benché nelle premesse delle relative deliberazioni di giunta sia stata

prevista l'istituzione di un organo di monitoraggio e controllo, l'approvazione sempre a fine anno dei provvedimenti ha reso completamente inutile e inapplicabile tale previsione.


Anche nell'ipotesi di svolgimento dei controlli e monitoraggi da parte del Dipartimento, l'Agenzia non può non notare che:

- la DCC 20/2007 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*” (paragrafo 5.1, punto c). Gli standard devono quindi riguardare tutti gli aspetti rilevanti della prestazione e nel CdS devono essere definiti gli obiettivi annuali di miglioramento per ciascuna attività (o almeno i criteri per la loro determinazione);
- il CdS esplicita però solo i livelli quali-quantitativi dei servizi mentre non contiene alcun riferimento agli obiettivi di miglioramento che, infatti, sono del tutto assenti all'interno delle schede allegate al contratto, diversamente da quanto dispone la DCC 20/2007 allorquando specifica che il CdS “*tende al continuo miglioramento delle prestazioni rese all'utenza*” e definisce “*anche gli obiettivi annuali di miglioramento di ciascuna attività*”;
- nelle schede allegate al CdS sono individuati indicatori e standard di quantità dell'offerta (ad es. il numero di mostre durante l'anno, i giorni di apertura, il numero di visitatori ecc.). Mancano invece del tutto indicatori e standard di qualità per gli obiettivi di cui all'art. 5 del CdS.

Anche allo scopo di organizzare un efficace sistema di controllo e monitoraggio l'Agenzia ritiene pertanto opportuno che vengano:

- a) definiti per ciascuna attività: oggetto del contratto, indicatori e standard di qualità coerenti e pertinenti con gli obiettivi generali e strategici identificati, declinati in obiettivi specifici suscettibili di misurazione;
- b) individuati adeguati indici di qualità percepita.

La presente segnalazione verrà comunicata agli interessati e pubblicata sul sito web dell'Agenzia.

 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
di Roma Capitale 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