

# 5. Cultura e tempo libero

“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”: l’art. 9 della Costituzione italiana assegna così allo stato la tutela dei beni culturali, attuando successivamente, con la riforma del Titolo V parte II (art. 117), una sorta di decentramento della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, divenuta così materia di legislazione concorrente tra stato e regioni.

Sebbene sussista ancora una sorta di diaframma dottrinale tra il significato di “tutela” e quello di “valorizzazione”, la Regione Lazio, nell’adottare il suo nuovo Statuto con LR 1/2004, ha specificato che “nel rispetto delle norme di tutela, valorizza altresì il patrimonio culturale, artistico e monumentale, salvaguardando, in particolare, i nuclei architettonici originari e l’assetto storico dei centri cittadini” (art. 9,

c. 2) e “promuove la conservazione e la valorizzazione delle tradizioni e degli usi delle comunità locali” (art. 9, c.3).

Con il conferimento di una serie di compiti amministrativi in attuazione dei decreti attuativi previsti dall’art. 24 della L. 42/2009 (cfr. Par. 2.3.1), Roma Capitale acquisisce direttamente alcuni poteri statali in tema di valorizzazione, e altri poteri in materia di attività culturali che le verranno invece conferiti con legge dalla Regione Lazio.

Lo Statuto di Roma Capitale, adottato con DAC 8/2013, prevede infine che il nuovo ente territoriale “tuteli il patrimonio artistico, storico, monumentale e archeologico, anche promuovendo e favorendo il coinvolgimento di soggetti privati finalizzato al recupero, alla conservazione, alla valorizzazione e alla più idonea fruizione di tale patrimonio nonché al sostegno delle attività culturali della Città”.

## 5.1 Musei ed esposizioni

### 5.1.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Le definizioni di museo e di sito espositivo evolve con il trasformarsi della società e del ruolo che questi istituti rappresentano per la cittadinanza; nati come luoghi di conservazione e salvaguardia, hanno nel tempo cambiato la propria funzione rispetto al mondo esterno.

Una definizione completa, che risale ormai a quasi trenta anni fa, è quella che “Le gallerie d’arte, le pinacoteche ed, in genere, i musei aperti al pubblico sono

istituti che realizzano il fine della cultura, per mezzo di un complesso di beni debitamente ordinati e messi a disposizione della generalità del pubblico; a questo fine essi aggiungono quello, non meno importante, della raccolta e della conservazione delle cose di interesse artistico, storico, scientifico, ecc., che costituiscono il patrimonio culturale della nazione”<sup>1</sup>.

Qualche anno dopo, nel 1999, l’art. 99 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (D.Lgs. 490/1999) e successivamente l’art. 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004<sup>2</sup>, di seguito anche

<sup>1</sup> T. Alibrandi, P. Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1985.

<sup>2</sup> Il Codice dei beni culturali e del paesaggio è stato seguito da quattro decreti recanti disposizioni correttive ed integrative in tema sia di beni culturali (D.Lgs. 156/2006 e D.Lgs. 62/2008) sia di paesaggio (D.Lgs. 157/2006 e D.Lgs. 63/2008).

CBC), definirà, in maniera più sintetica, i musei come “struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e fruizione pubblica di raccolte di beni culturali” e i siti espositivi come “struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio”.

Possiamo ritenere che la definizione più completa sia contenuta nel Codice etico<sup>3</sup> dell'ICOM - International Council of Museums, e possa essere valida anche per i siti espositivi, che hanno gli stessi obiettivi dei musei e vi si differenziano solo per la temporaneità delle opere esposte: “Il museo è un’istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico che compie ricerche sulle testimonianze materiali dell’uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e soprattutto le espone ai fini di studio, di educazione e di diletto”. L’art. 101 del CBC, oltre a fornire una definizione di museo e di sito espositivo, individua inoltre l’area archeologica come “un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica”, il parco archeologico come “un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla presenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all’aperto”, e infine il complesso monumentale, che viene definito come “un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etno-antropologica”.

#### NORMATIVA STATALE

Conformemente a quanto previsto dalla Costituzione, il CBC definisce in modo puntuale su cosa e come si esercita il ruolo dello stato in tema di “tutela”, sia all’art. 10 che stila una lista dei beni soggetti a tutela, nella quale sono ricomprese “le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico”, sia all’art. 54 che elenca i beni culturali inalienabili, tra cui sono ricompresi i musei, le pinacoteche e le gallerie, sia agli art. 66 e 67 che re-

golano l’uscita temporanea dal territorio nazionale dei beni culturali (molti dei quali normalmente custoditi nei musei), sia agli art. 75 e 83 che trattano dei beni usciti illegalmente dal territorio di uno stato membro dell’Unione Europea e delle loro restituzione, sia infine all’art. 117 che definisce cosa sono e dove possono essere istituiti i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico.

La straordinaria necessità e urgenza di garantire misure immediate di tutela, restauro e valorizzazione del patrimonio culturale italiano, ha spinto il Governo a varare, nell’agosto 2013, un provvedimento recante “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo” (DL 91/2013, convertito con modificazioni in L. 112/2013). Il decreto comprende, tra gli altri, misure per la prosecuzione delle attività di inventariazione e digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (art. 2), disposizioni finanziarie per garantire la regolare apertura al pubblico degli istituti e dei luoghi di cultura (art. 3), e interventi per agevolare la diffusione di donazioni di modico valore in favore della cultura e il coinvolgimento dei privati (art. 12).

Ritornando più strettamente alla disciplina degli istituti museali e espositivi italiani, a cavallo del secolo è emersa più chiaramente l’esigenza di stabilire per essi degli standard di qualità.

Questa necessità è nata con la frammentazione della gestione museale a seguito della pubblicazione del D.Lgs. 112/1998 dove, all’art. 150<sup>4</sup>, con cui lo Stato ha trasferito agli Enti Locali l’amministrazione di alcune strutture individuate da una Commissione paritetica, affidando al MiBACT la definizione dei criteri tecnico-scientifici e gli standard minimi da osservare nell’esercizio delle attività trasferite.

Il successivo Atto di indirizzo (DM 10 maggio 2001) è il risultato di un gruppo di lavoro istituito nel 2000 presso il Ministero per i beni e le attività culturali cui parteciparono, oltre a personale ministeriale, anche componenti della Conferenza delle Regioni, ANCI<sup>5</sup>, UPI<sup>6</sup>, ICOM e ANMLI<sup>7</sup>; esso propone un approccio completo, che considera tutti gli aspetti del funzionamento dei musei e individua, per una loro corretta conduzione, requisiti minimi, obiettivi di miglioramento e buone pratiche.

<sup>3</sup> Il Codice etico professionale dell'ICOM è stato adottato dalla 15° Assemblea Generale dell'ICOM a Buenos Aires nel 1986, modificato dalla 20° Assemblea Generale a Barcellona nel 2001, che lo ha rinominato Codice etico dell'ICOM per i Musei, ed infine revisionato dalla 21° Assemblea Generale a Seoul nel 2004.

<sup>4</sup> L'articolo è stato poi abolito dal D.Lgs. 42/2004 – CBC, demandando al Ministero, di intesa con la Conferenza Unificata, di fissare i livelli minimi uniformi di qualità della valorizzazione e di curarne l'aggiornamento periodico (art. 114 e ss.mm.)

<sup>5</sup> Associazione Nazionale dei Comuni Italiani.

<sup>6</sup> Unione delle Province d'Italia.

<sup>7</sup> Associazione Nazionale Musei Locali e Istituzionali.

Il documento individua otto ambiti di attività del museo al cui interno vanno dettagliati gli standard:

- status giuridico;
- assetto finanziario;
- strutture del museo;
- personale;
- sicurezza;
- gestione e cura delle collezioni;
- rapporti con il pubblico e relativi servizi;
- rapporti con il territorio.

In alcuni casi gli standard possono essere tradotti in parametri e requisiti specifici, in altri indicano metodologie di lavoro e buone prassi alle quali è consigliabile ispirarsi per una corretta e adeguata conduzione del museo.

L'utilità di livelli minimi e di linee guida per verificare la qualità di un museo è comunque evidente, soprattutto in un periodo di crisi come quello che si sta affrontando; la diffusione di buone pratiche che favoriscano una gestione più efficiente delle risorse diventa centrale per la sopravvivenza di alcune strutture culturali.

Gli standard costituiscono uno strumento per l'autovalutazione e per il controllo del raggiungimento degli obiettivi considerando prospettive diverse (riguardanti il pubblico, il territorio, il personale, ecc.). Oltre ad essere dei punti di riferimento per lo sviluppo strategico delle attività di un museo, sono quindi strumenti di misurazione funzionali alla pianificazione e al supporto del processo decisionale, aiutando ad individuare punti deboli e a stabilire delle priorità<sup>8</sup>.

Stabiliti a livello centrale, gli standard sono stati recepiti dalle regioni e da ciascuna sviluppati in questionari e/o modelli di relazione atti a facilitare l'autovalutazione e la successiva comunicazione dei risultati da parte dei direttori dei musei locali per il riconoscimento/accreditamento delle strutture di qualità all'interno delle liste regionali.

#### *ORGANIZZAZIONE MUSEALE REGIONALE E MARCHIO DI QUALITÀ*

La maggior parte delle regioni si sono andate dotando di barriere d'accesso ai finanziamenti attraverso l'individuazione di requisiti minimi necessari a definire un profilo museale minimo accettabile per le finalità e i contenuti della programmazione regionale. In materia di servizi culturali e in ottemperanza alla

L. 142/1990, con la LR 42/1997 "Norme in materia di beni e servizi culturali", il Lazio ha provveduto a suddividere le competenze in materia di biblioteche, musei e archivi storici tra se stessa e gli enti locali, oltre a demandare alla Regione stessa l'individuazione dei requisiti minimi per l'accesso dei musei nell'organizzazione museale regionale<sup>9</sup> (OMR) quanto a personale, orario, sede, regolamento e patrimonio.

Tale legge prevede la determinazione delle linee della programmazione culturale regionale tramite l'adozione di un piano settoriale triennale. Ad oggi, è stato emanato il Piano Settoriale Regionale 2002-2004 in materia di beni e servizi culturali<sup>10</sup> e lo Schema di Piano Settoriale Regionale 2010-2012 in materia di beni e servizi culturali<sup>11</sup>. I piani in oggetto definiscono, tra gli altri, anche i requisiti necessari per l'assegnazione del "Marchio di Qualità" (di seguito, MDQ) dei musei del Lazio.

Le realtà culturali che rispettano l'orientamento di policy culturale regionale, che rispettano le norme in materia sia di statuto o regolamento sia di bilancio, che relazionano sull'attività svolta e sui risultati ottenuti e che offrono un servizio qualitativamente e quantitativamente migliore di altri anche tramite l'uso di personale qualificato, possono essere inserite negli OMR, mentre il MDQ (assegnato su Decreto del Presidente della Giunta Regionale) viene assegnato a quegli istituti tra gli OMR che hanno raggiunto livelli di eccellenza previsti dai Piani nell'erogazione dei servizi.

Per i musei, la Regione Lazio non si è dotata di requisiti particolarmente specifici calati e adattati alla realtà del territorio, per cui la fonte di riferimento resta soprattutto l'Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei emanato dal Ministero per i beni e le attività culturali emanato nel 2001.

Il comma 4 dell'art. 21 della LR 42/1997 recita:

"[...] per accedere all'organizzazione museale regionale i musei devono possedere i seguenti requisiti:

- essere disciplinati da un regolamento concernente l'organizzazione interna e le modalità di conservazione e di gestione del patrimonio e dei servizi;
- disporre di una sede dotata di spazi e di locali idonei;
- avvalersi di personale professionalmente qualificato;
- disporre di un consistente patrimonio da destinare alla pubblica fruizione.

<sup>8</sup> M. Fraietta, Standard museali: best practice per la gestione dei musei, Tafter, 2012.

<sup>9</sup> [www.culturalazio.it/luoghicultura/musei/Pagine/argomento.aspx?idArgomento=194](http://www.culturalazio.it/luoghicultura/musei/Pagine/argomento.aspx?idArgomento=194)

<sup>10</sup> DCR 109/2002.

<sup>11</sup> DGR 958/2009.

Nel Lazio i musei OMR sono in tutto 129; di questi, Roma Capitale ne possiede 17, ovvero: Musei Capitolini, Centrale Montemartini, Mercati di Traiano e Museo dei Fori, Museo dell'Ara Pacis, Museo Barracco, Museo di Roma (Palazzo Braschi), Museo Napoleonico, MACRO, Museo Carlo Bilotti, Museo Pietro Canonica, Museo di Roma in Trastevere, Musei di Villa Torlonia (ne fanno parte: Casino delle Civette, Casino Nobile e Casino dei Principi), Museo Civico di Zoologia, Museo della Civiltà Romana, Galleria d'Arte Moderna, Museo del Teatro Argentina, Museo di Villa Vecchia.

La Regione consegna il premio "Marchio di Qualità" ai musei dell'OMR che si sono distinti per la loro capacità operativa, per la continuità del loro impegno, per l'attenzione rivolta al rapporto con gli utenti, per la gamma delle prestazioni e delle iniziative realizzate e che testimoniano livelli di funzionalità qualitativamente elevati. Gli indicatori sulla base dei quali viene fatta la scelta sono il personale, il patrimonio, l'attività didattica e i servizi offerti. Nella motivazione dell'attribuzione del MDQ vengono indicate il numero di ore di apertura annua, il numero e la tipologia di risorse umane, quale entità si occupa della didattica (personale del museo, associazioni, ecc), il superamento delle barriere architettoniche, l'impianto museologico e museografico (descrizione degli ambienti, del percorso museale, il numero e la tipologia di opere esposte), la descrizione dei programmi scientifici e didattici, la descrizione dell'attività promozionale e di comunicazione e la descrizione delle pubblicazioni scientifiche, didattiche e divulgative.

L'ultima attribuzione del MDQ ai musei di ente locale e di interesse locale del Lazio e ai sistemi museali territoriali è stata emanata con Decreto del Presidente della Regione Lazio il 19 maggio 2011<sup>12</sup> e comprende una serie di musei o reti museali in ogni provincia. Dei 17 musei di Roma Capitale appartenenti all'OMR, l'attribuzione del MDQ ha riguardato i seguenti 9 musei:

- Musei Capitolini;
- Museo dell'Ara Pacis;
- Museo d'Arte Contemporanea di Roma - MACRO  
- Sede di Via Reggio Emilia;
- Museo Carlo Bilotti;
- Museo della Casina delle Civette in Villa Torlonia;
- Museo del Casino dei Principi in Villa Torlonia;
- Museo Napoleonico;
- Museo di Roma in Trastevere;
- Museo di Zoologia.

L'appartenenza ai "Musei di Qualità" è contrassegnata da un'apposita targa all'ingresso del museo.

#### *RIMODULAZIONE PIANO REGIONALE IN MATERIA DI BENI E SERVIZI CULTURALI*

Il Comune di Roma, con DGC 34/2010, ha approvato la Rimodulazione del piano 2010 e 2011 in materia di beni e servizi culturali, in seguito all'approvazione, da parte della Regione Lazio, della DGR 388/2010 "Piano annuale per l'esercizio finanziario 2010 per i beni e servizi culturali in materia di biblioteche, musei e archivi storici".

Il piano di cui sopra, facendo riferimento a capitoli di bilancio unificati per biblioteche, musei e archivi, definisce la destinazione dei contributi di provenienza regionale e il rispettivo contributo del comune (circa il 10% della spesa complessiva) per ogni attività ammessa al finanziamento.

Per Roma Capitale è il Dipartimento Cultura che centralizza la gestione dei finanziamenti regionali, ricevendo i progetti di finanziamento provenienti dalle diverse strutture del comune stesso: Sovrintendenza Comunale, Istituzione Biblioteche, Archivio Capitolino, Museo di zoologia, ecc.

#### *LA DISCIPLINA LOCALE*

L'amministrazione comunale non deve, per legge, affrontare e legiferare sul tema degli standard museali. Nondimeno, nell'ottica del costante miglioramento del servizio, Roma Capitale dovrebbe chiarire quali siano gli obiettivi di policy della propria amplissima offerta museale e, successivamente, dotarsi degli strumenti che permettano il controllo nel raggiungimento degli obiettivi stessi.

Con questo approccio diventa basilare inserire nei contratti di servizio che legano Roma Capitale con i gestori di servizi museali e espositivi, una serie di indicatori e standard di qualità che permettano (come avviene in altri settori) sia un controllo oggettivo dell'operato dei gestori, sia di avere un veloce ritorno in merito a eventuali problemi da risolvere e migliorie da mettere in campo.

#### *LE MODALITÀ DI GESTIONE*

La gestione e valorizzazione del patrimonio museale ed espositivo di pertinenza di Roma Capitale vede la parallela presenza di due soggetti giuridici diversi e distinti: all'Azienda Speciale Palaexpo (di seguito, Palaexpo), è stata attribuita, nei limiti fissati dall'art. 114 del TUEL, la titolarità della programmazione e della gestione del Palazzo delle Esposizioni e, successivamente, grazie ad un ac-

<sup>12</sup> [www.culturalazio.it/Raccolta%20Documenti/DPRL%20Marchio%20di%20qualit%C3%A0%202011.pdf](http://www.culturalazio.it/Raccolta%20Documenti/DPRL%20Marchio%20di%20qualit%C3%A0%202011.pdf)

cordo tra Comune e Stato, delle Scuderie del Quirinale, mentre a Zètema Progetto Cultura s.r.l. (di seguito, Zètema) sono stati affidati una serie di servizi strumentali di supporto all'Amministrazione capitolina per la gestione del Sistema Musei Civici - SMC e di alcuni spazi espositivi.

A breve, inoltre, assumerà vesti più operative la Fondazione Museo della Shoah, che gestirà il costruendo museo omonimo.

#### *PALAEPO*

Relativamente ai rapporti intercorrenti tra Roma Capitale e Palaexpo, anche per il 2012 è stato approvato in scadenza d'anno il contratto di servizio (DGCa 367/2012) per la gestione del Palazzo delle Esposizioni, delle Scuderie del Quirinale e della Casa del Jazz nonché per l'organizzazione e la gestione di eventi culturali, per un ammontare di 11.000.000 di euro, soggetto a rinegoziazione con DGCa 70/2012 per un nuovo importo pari a 9.000.000 di euro.

A tal proposito si ricorda che lo schema di convenzione tra il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica ed il Comune di Roma per la concessione in uso dei locali e corpi di fabbrica delle Scuderie del Quirinale (DGC 135/2010) prevede il rinnovo dell'incarico di gestione del predetto immobile a favore di Palaexpo sino a giugno 2015.

#### *ZÈTEMA*

Due anni fa, con apposita deliberazione<sup>13</sup>, l'Assemblea Capitolina ha incluso Zètema nel perimetro delle società "strumentali" che supportano l'Amministrazione nell'erogazione del servizio pubblico. Zètema, diventando "strumentale", non è più soggetta al rispetto degli indirizzi programmatici e delle linee guida fissate per le società che erogano servizi pubblici locali; gli schemi degli atti negoziali stipulati tra Roma Capitale e i soggetti erogatori di detti servizi dovranno essere adottati dalla Giunta Capitolina in coerenza con gli indirizzi generali contenuti negli strumenti di programmazione dell'Ente approvati dall'Assemblea Capitolina (ovvero, Bilancio previsione annuale, Bilancio pluriennale triennale, Relazione previsionale e programmatica, Piano degli investimenti e Relazione Tecnica triennale). Questo ha fatto sì che venissero meno alcuni obblighi contrattuali nei confronti dell'Agenzia, tra cui, da non sottovalutare, la mancanza dell'obbligo, dal parte di Zètema, della comunicazione dei dati di gestione. L'ultimo contratto di servizio tra Roma Capitale e

Zètema è di durata triennale (2012-2014) ed è stato approvato con DGCa 440/2011. Esso ha come oggetto servizi strumentali di supporto all'Amministrazione Capitolina nelle sue diverse articolazioni organizzative: gestione del SMC, gestione degli spazi culturali di pertinenza del Dipartimento Cultura, organizzazione di eventi per Roma Capitale, gestione del SIT, gestione del Servizio Incontragiovani e delle ludoteche di Villa Torlonia e Villa Borghese e attività e servizi a supporto delle attività ed eventi sia del Gabinetto del Sindaco sia di diversi dipartimenti di Roma Capitale. Il corrispettivo totale per il 2012 a carico di Roma Capitale è di 43.605.387 euro, confermato con la rinegoziazione effettuata con DGCa 70/2012.

La suddetta deliberazione, diversamente dalla precedente proprio a causa della strumentalità della società, non prevede più la trasmissione dei dati di gestione e livelli di qualità del servizio all'Agenzia.

#### *MUSEO DELLA SHOAH*

La Fondazione Museo della Shoah Onlus nasce per iniziativa del Comune di Roma e della Comunità ebraica al fine di realizzare un Museo Nazionale della Shoah a Roma. Con DCC-CS 5/2008 e DCC-CS 9/2009 è stata autorizzata la partecipazione del Comune di Roma, in qualità di socio fondatore, alla fondazione nonché approvato lo statuto e disposta l'erogazione di un contributo di 200.000 euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e di 400.000 euro per il 2010. Tale ultimo importo, da destinare al fondo di gestione della fondazione, è stato confermato anche per il triennio 2011-2013 (DGCa 298/2011).

L'Assemblea Capitolina ha infine confermato (DAC 8/2012) il progetto preliminare del Museo della Shoah approvando, in linea tecnica, il progetto definitivo dei lavori per la realizzazione dell'edificio da destinarsi a museo in Via Alessandro Torlonia.

### **5.1.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta**

Il settore culturale capitolino rappresenta una risorsa strategica, non solo per il proprio valore e la capacità di generare ricchezza, ma anche per le sue positive ricadute sull'economia del territorio in termini di attivazione di flussi turistici aggiuntivi e, ancor di più, per le sue importanti esternalità positive in termini di identità culturale, di integrazione sociale, di rafforzamento del capitale umano e, più in generale, di costruzione del "capitale culturale".

<sup>13</sup> DAC 77/2011 "Deliberazioni di Roma Capitale ai sensi dell'art. 3 commi 27 e 28 della Legge Finanziaria 2008. Modifiche degli statuti delle aziende in house di Roma Capitale".



In quest'ottica il potenziale di domanda a cui si rivolge l'offerta culturale è rappresentato da un lato dall'insieme della collettività locale e che si esprime anche attraverso le scelte di policy del decisore pubblico, dall'altro dai flussi turistici ed escursionistici che interessano la città.

Il target dei consumatori oggetto di interesse tende chiaramente a identificarsi con l'intera collettività locale, e in particolare con la popolazione residente a Roma, che al 2012 ammontava a 2.638.842 abitanti, cui si devono aggiungere gli abitanti dei comuni limitrofi la cui vita e organizzazione gravita intorno a quella della città.

Un'indicazione circa il contributo offerto dalla componente esogena della domanda potenziale di servizi culturali a Roma può essere invece condotta guardando ai flussi turistici che interessano la città. I dati disponibili circa gli arrivi e le presenze non tengono conto naturalmente della componente escursionistica ma solo dei visitatori che, con diverse motivazioni, effettuano almeno un pernottamento nelle strutture ricettive romane. Si ricorda che gli arrivi rappresentano il numero di persone soggiornanti, mentre le presenze danno conto del totale dei pernottamenti registrati nelle strutture alberghiere locali. Salvo i segnali di crisi manifestatisi agli inizi del decennio e nel biennio 2008-2009, il settore turistico della capitale ha fatto registrare una costante e significativa crescita [Fig. 5.1.1]: guardando al complesso del periodo 2002-2012, il numero di arrivi e presenze turistiche è cresciuto ad un tasso medio annuo rispettivamente del 5,4% e 5,2%, con un incremento totale che nel decennio è pari al 60% per gli arrivi e del 57% per le presenze.

Sia in termini di arrivi che di presenze, la dinamica ha registrato un leggero calo nel 2003 (- 2,4% negli

arrivi e -1,3% nelle presenze), completamente riasorbito e ampiamente superato con l'aumento sino al 2007 (+40% nel quadriennio sia per gli arrivi sia per le presenze), nel 2008 e 2009 c'è stata una moderata flessione (-7% per gli arrivi e -8% per le presenze nel 2009 rispetto al 2007), per poi osservare nuovamente, rispetto all'anno precedente, un fortissimo aumento nel 2010 (+32% di arrivi e +28% di presenze) e infine prima un calo nel 2011 (-10% negli arrivi e -7% nelle presenze) seguito da una ripresa nel 2012 (+5% negli arrivi e +4% nelle presenze).

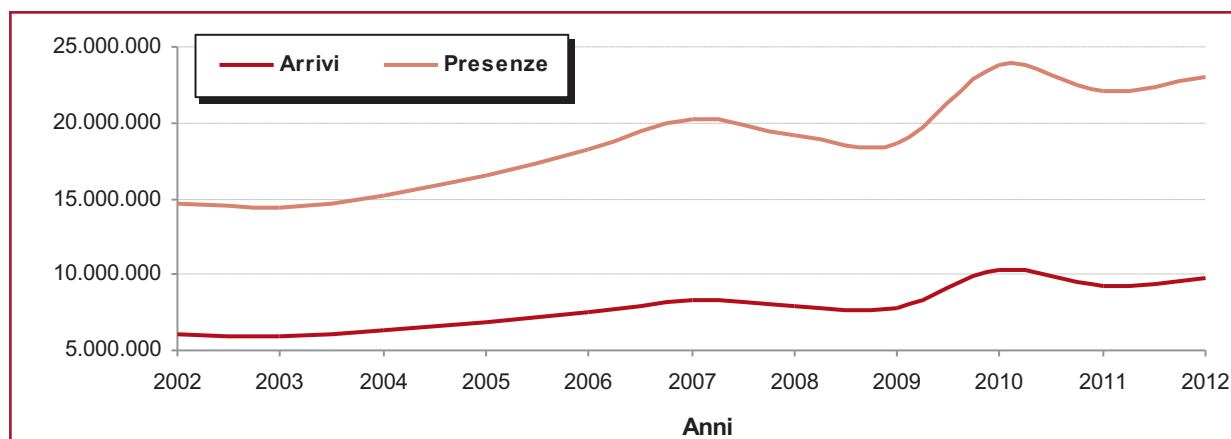
La diversa dinamica registrata tra arrivi e presenze ha portato ad una leggera riduzione della presenza media (rapporto tra presenze e arrivi), che resta quindi su livelli relativamente contenuti, mediamente di 2,4 giornate fino al 2009, con un calo a 2,3 per gli anni successivi, rispetto all'obiettivo programmatico dei 3 giorni assunto a livello locale.

L'offerta museale ed espositiva a Roma (sia statale, sia dell'ente locale) è particolarmente ampia e variegata, sia dal punto di vista della tipologia, sia dal punto di vista degli enti erogatori pubblici e privati coinvolti; infatti mediamente ogni turista che ha soggiornato negli alberghi romani tra il 2002 e il 2012 avrebbe visitato (rapporto tra visitatori museali e arrivi) "solo" 1,8 musei, con un valore pari a 2 musei nel 2004 e 2009, un drastico calo a 1,5 nel 2010 e una risalita nell'ultimo biennio (rispettivamente 1,8 e 1,7) musei per turista arrivato in città [Fig. 5.1.2].

Tra l'altro, il numero di visite medie effettive per turista è plausibilmente ancora minore rispetto ai risultati appena riportati in quanto visitatori museali sono anche i romani e i turisti escursionisti (quelli che non passano neanche una notte negli alberghi di Roma). Il confronto temporale degli arrivi negli

Fig. 5.1.1

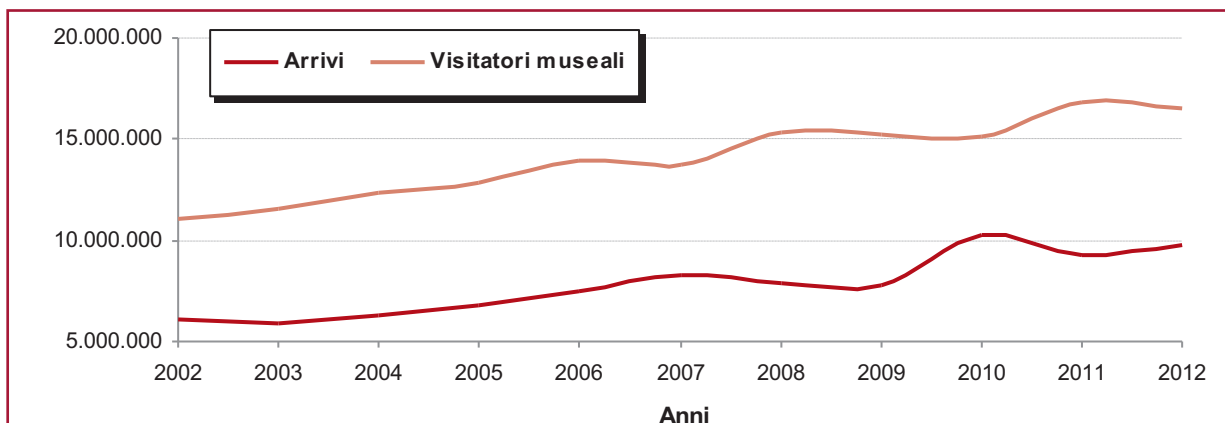
Arrivi e presenze di turisti nelle strutture alberghiere a Roma



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Ente Bilaterale del Turismo Laziale - Rapporto Annuale dal 2002 al 2012.

Fig. 5.1.2

## Arrivi di turisti e visitatori museali a Roma (statali e locali)



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Ente Bilaterale del Turismo Laziale - Rapporto Annuale dal 2002 al 2012, Mosaico Statistico di Roma - aprile 2008, Zètema, Palaexpo, culturaincifre.istat.it, sistan.beniculturali.it.

esercizi alberghieri con quella degli ingressi nei musei a Roma, indica sino al 2012 aumenti medi annui del 4% per le visite museali (+49% nel periodo), a fronte dei già citati 5,4% per gli arrivi (+60% nel periodo). Oltre alla comune tendenza alla crescita, si osservano anni in cui la dinamica di una variabile è uguale alla dinamica dell'altra variabile (positiva nel triennio 2004-2006 e negativa nel 2009) mentre in tutti gli altri casi, se uno dei due valori aumenta, l'altro cala. La componente locale dei visitatori museali può spiegare i differenziali annui dei due valori.

Per quanto riguarda l'offerta culturale del Lazio, l'Istat, nella sua indagine annuale del 2010<sup>14</sup>, ha rilevato 115 unità di musei e aree archeologiche statali mentre le unità non statali (sia pubbliche sia private) rilevate dall'indagine del 2006 ammontano a 283 unità.

Data la numerosità dei luoghi d'offerta culturale (Roma è proprietaria di oltre 35 tra musei e luoghi espositivi e di circa 50 aree archeologiche), si può parlare di sistema museale diffuso, organizzato in molteplici sedi e siti archeologici. In dettaglio, l'offerta può essere suddivisa in tre categorie: monumenti (circa 47% del totale), musei (30%) e aree archeologiche (23%). Tale differenziazione non si limita solamente a una classificazione tipologica, ma riflette la specificità delle strutture per quello che attiene alla distribuzione spaziale nel territorio comunale, allo stato di conservazione e, di conseguenza, al grado di fruibilità da parte del pubblico.

Negli ultimi anni, l'intero settore è stato oggetto di

interventi che ne hanno modificato profondamente modalità di gestione e contenuti, favorendo l'adozione di strategie di programmazione più strutturata e a lungo termine. Se le presenze turistiche costituiscono solo una componente della domanda potenzialmente rivolta all'offerta culturale cittadina, l'effettiva capacità di attrazione dei servizi culturali può essere valutata attraverso le informazioni disponibili sull'utenza in termini di visitatori totali [Tav. 5.1.1].

Per quanto riguarda il sistema museale comunale, tralasciando la notevole battuta d'arresto del 1999, si evidenzia un sensibile aumento dei flussi di visitatori a partire dal 2006, aumento che si è arrestato solo nel 2012; il notevole aumento del 2006 è da attribuire alla politica culturale della capitale che, nel 2005, ha acquisito il 100% di Zètema e ha strutturato la nuova offerta museale cittadina, aumentando notevolmente il numero di sedi museali facenti parte del Sistema Musei Civici (di seguito, SMC).

La dinamica della crescita del numero di visitatori dei Musei Vaticani è abbastanza simile a quella di SMC, con una notevole battuta d'arresto nel 1999 (forse causata da un rimandare, da parte dei turisti, il viaggio all'anno successivo, visitando così Roma durante il Giubileo) e successivamente una costante crescita che ha portato ad aumentare, nell'arco dei 16 anni dal 1996 al 2012, di circa il 70% il numero dei visitatori.

Infine il notevole aumento del numero di visitatori dei musei statali è dovuto - oltre che all'aumento del numero di arrivi di turisti e/o alla domanda locale - al-

<sup>14</sup> L'Istat a breve pubblicherà un'indagine con dati aggiornati al 2012 sui musei italiani.

**Tav. 5.1.1 Sistema museale romano: numero visitatori e variazioni**

Anni	Musei comunali SMC		Musei statali		Musei Vaticani		Totale visitatori	
	Numero	1996=100	Numero	1996=100	Numero	1996=100	Numero	1996=100
1996	821.186	100	4.131.282	100	2.984.308	100	7.936.776	100
1997	952.293	116	4.766.613	115	3.017.847	101	8.736.753	110
1998	944.628	115	6.207.861	150	3.062.753	103	10.215.242	129
1999	479.279	58	6.280.396	152	2.863.674	96	9.623.349	121
2000	700.308	85	7.257.644	176	3.528.042	118	11.485.994	145
2001	813.669	99	7.447.914	180	3.333.755	112	11.595.338	146
2002	873.085	106	7.252.207	176	2.974.039	100	11.099.331	140
2003	857.870	104	7.547.080	183	3.152.836	106	11.557.786	146
2004	847.142	103	8.006.833	194	3.457.412	116	12.311.387	155
2005	851.493	104	8.190.686	198	3.822.234	128	12.864.413	162
2006	1.243.935	151	8.436.116	204	4.267.014	143	13.947.065	176
2007	1.350.421	164	8.703.358	211	4.310.083	144	14.363.862	181
2008	1.311.452	160	9.191.039	222	4.551.593	153	15.054.084	190
2009	1.447.922	176	8.987.002	218	4.450.549	149	14.885.473	188
2010	1.574.901	192	12.675.110	307	5.021.581	168	19.271.592	243
2011	1.634.992	199	14.760.339	357	5.078.004	170	21.473.335	271
2012	1.525.101	186	14.442.786	350	5.053.004	169	21.020.891	265

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del Mosaico Statistico di Rom - aprile 2008, Zètema, Palaexpo, culturaincifre.istat.it, sistan.beniculturali.it.

l'inserimento del Foro Romano all'interno del circuito Colosseo, Fori, Palatino con conseguente passaggio da ingresso gratuito a ingresso a pagamento e contabilizzazione degli accessi (dal 2007), al notevole aumento dei visitatori del Colosseo che dal 2002 al 2011 aumentano mediamente di 280.000 unità l'anno passando da circa 2,9 milioni a 5,4 milioni, agli accessi gratuiti o a prezzo moderato (1 euro) per alcune giornate o periodi particolari (es. settimana della cultura, 8 marzo, San Valentino, ecc) che portano quasi 800.000 visitatori e per - l'ultimo biennio - all'inserimento nella cifra totale della stima del numero di accessi al Panteon (4,7 milioni ne 2010 e 6,4 milioni sia nel 2011 sia nel 2012, ovvero una media di circa 12.900 ingressi al giorno nel 2010 e di 17.600 nel biennio successivo.

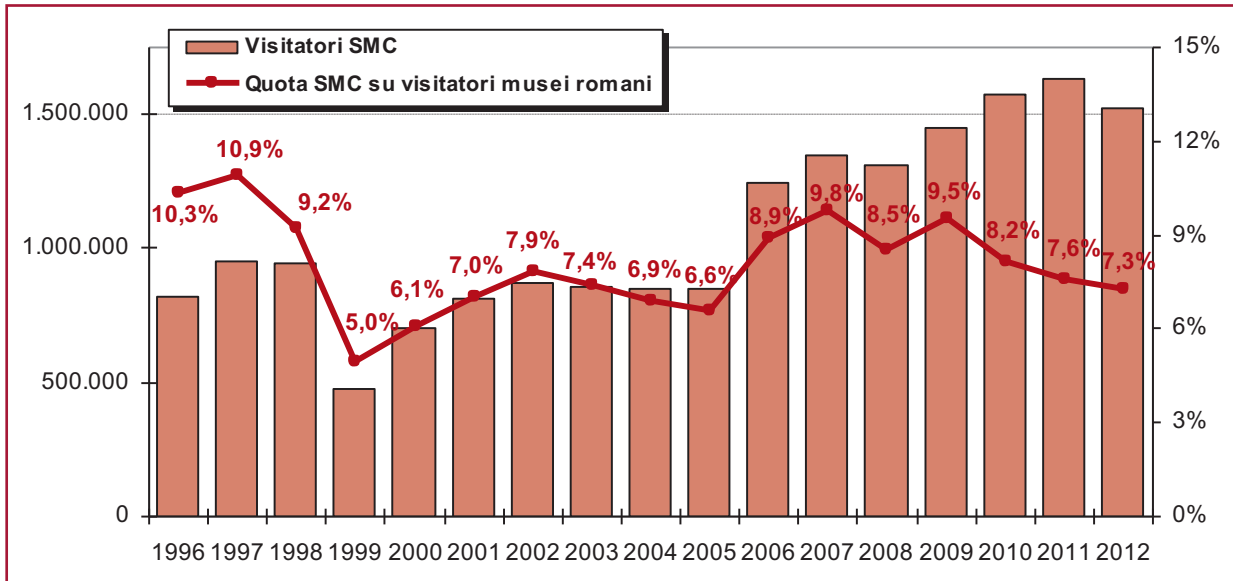
Si conferma dunque la modesta capacità "competitiva" dei musei civici rispetto alle altre componenti dell'offerta museale cittadina, che non è sostanzialmente cresciuta nel corso del tempo, registrando viceversa una tendenza negativa negli ultimi anni rispetto al picco del 10% circa raggiunto nel 2007 e incontrando mediamente il favore dell'8% dei visitatori di musei a Roma [Fig. 5.1.3]. Si sottolinea però che, se dal numero di visitatori annui dei musei cittadini si sottrae il numero di visitatori stimati del Pantheon (rispettivamente 4,7 milioni nel 2010 e 6,4 milioni sia nel 2011 sia nel 2012), la quota del SMC sul totale sale rispettivamente all'11% per il 2010 e il 2011, e al 10% per il 2012.

Nonostante questo, l'offerta museale di proprietà di Roma Capitale, sommata a quella espositiva, ha attirato nel 2012 quasi 2,1 milioni di visitatori, di cui SMC ha assorbito il 73% e Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale il restante 27%; si rileva anche l'evidente differenza tra l'attrazione del SMC che deriva per la maggior parte dalle proprie collezioni, mentre il successo di pubblico della gestione Palaexpo deriva dall'interesse delle mostre organizzate.

La distribuzione dei visitatori nei musei e nelle strutture espositive di Roma Capitale mostra come nel 2012 (così come, con una diversa composizione, nel biennio precedente), le prime tre di esse (Musei Capitolini, Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale) accolgano di media il 50% dei visitatori, e le prime dieci l'86%, quando tutte le altre strutture ne accolgono al massimo il 2% ognuna [Fig. 5.1.4]. Considerata la natura pubblica dei servizi culturali, un ulteriore elemento che contribuisce alla ricostruzione della domanda è rappresentato dalla spesa pubblica realizzata in particolare da Roma Capitale, come indicatore della domanda collettiva rivolta al sostegno delle "funzioni relative alla cultura e ai beni culturali".

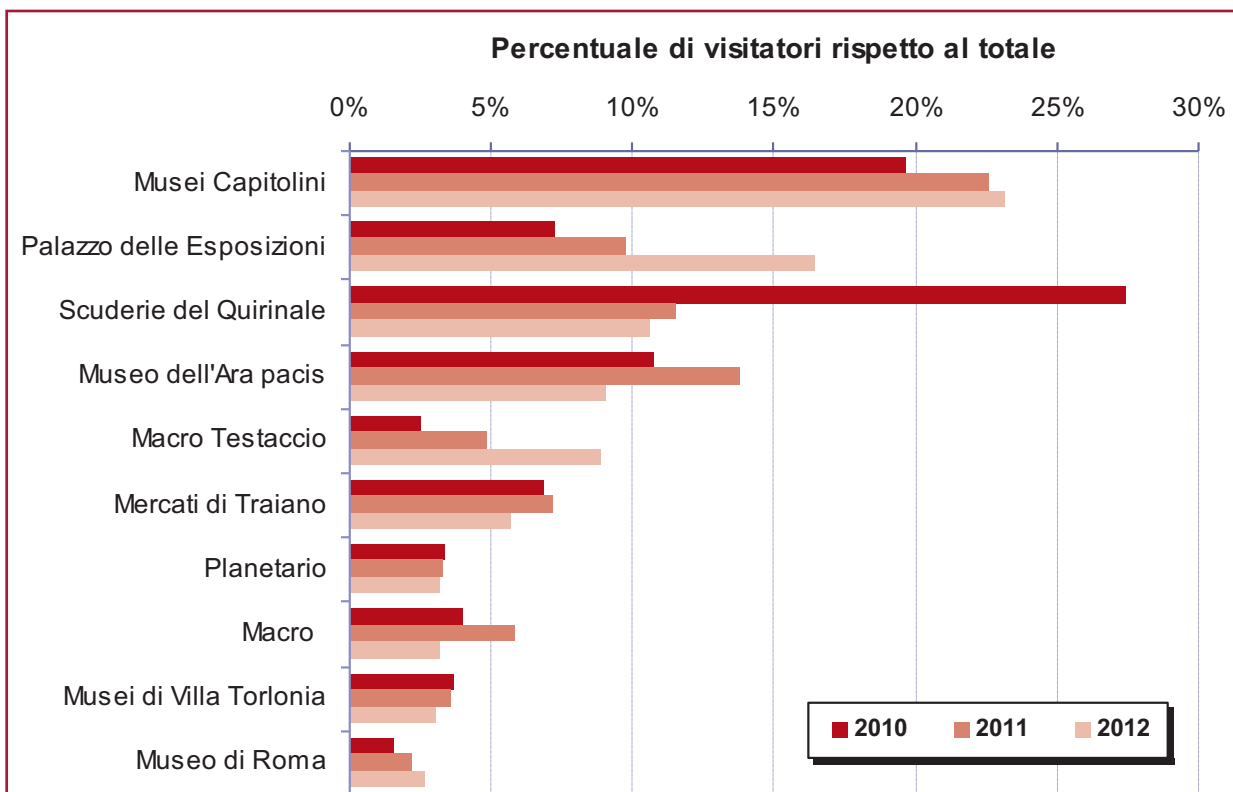
Guardando al solo settore museale e espositivo, e alle sole spese per i contratti di servizio con i gestori, la dinamica della spesa è via via aumentata fino al 2009, in funzione dell'aumento della quantità di strutture gestite, di mostre ed eventi organiz-



**Fig. 5.1.3** Visitatori del SMC e incidenza percentuale sul totale dei visitatori museali a Roma

Nota: dal 2010 la modalità di conteggio dei visitatori dei musei statali è stata modificata, aggiungendo la stima dei visitatori del Pantheon, rispettivamente 4,7 milioni nel 2010 e 6,4 milioni sia nel 2011 sia nel 2012.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del Mosaico Statistico di Roma - aprile 2008; Zètema.; Palaexpo; culturaincifre.istat.it; www.sistan.beniculturali.it.

**Fig. 5.1.4** Composizione relativa dei visitatori dei musei e strutture espositive di Roma Capitale

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Zètema e Palaexpo.

zati, e di relativi servizi aggiuntivi erogati (audio-guide, libreria, bar, visite didattiche, ecc), per poi diminuire negli ultimi anni [Fig. 5.1.5].

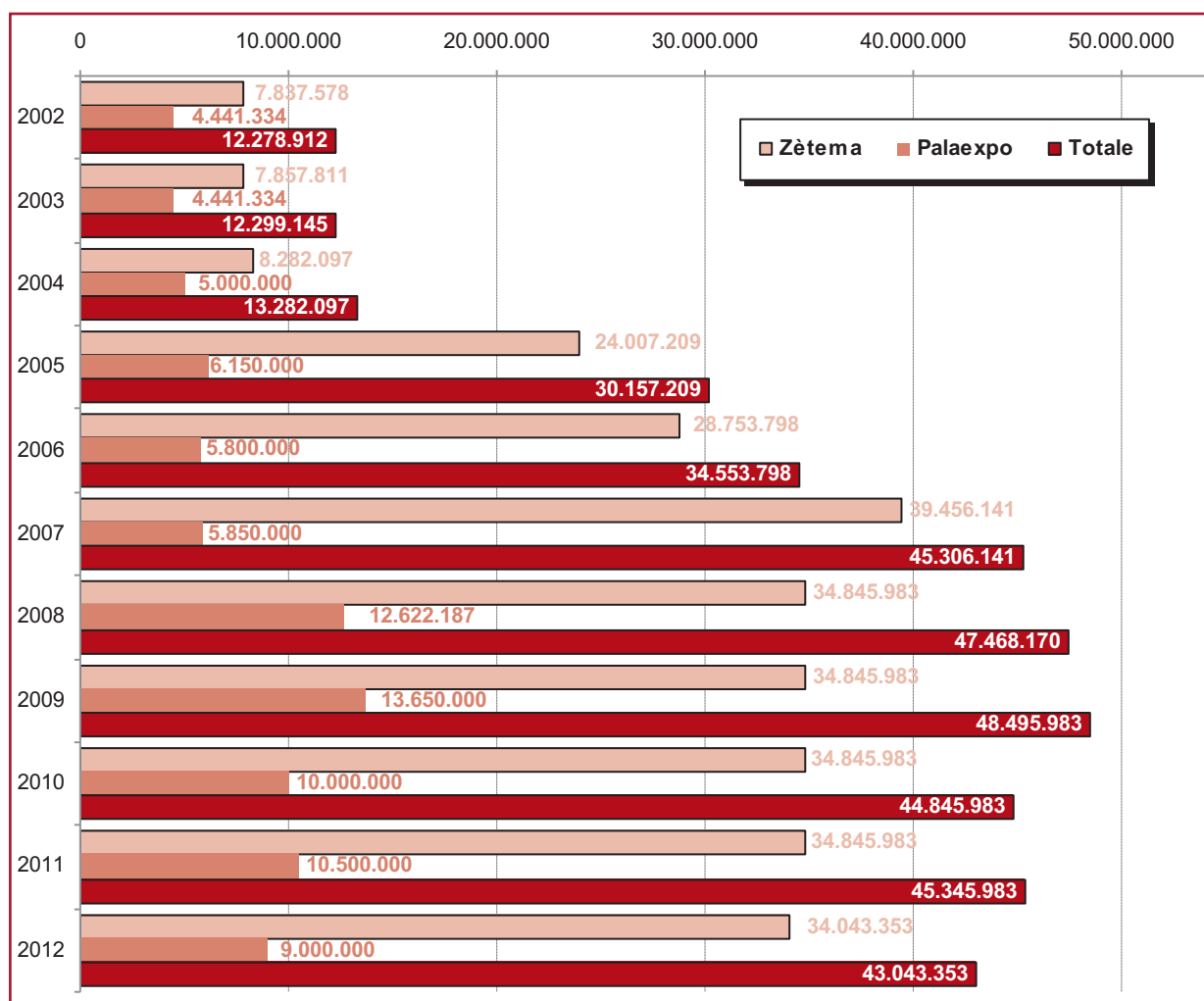
Gli importi dei contratti di servizio di Zètema relativi al SMC nel decennio 2002 - 2012 rappresentano mediamente i tre quarti della spesa diretta totale (da un minimo del 62% ad un massimo dell'87%), con un aumento nel periodo di oltre tre volte; quelli di Palaexpo che di media rappresentano il restante quarto (tra il 13% e il 38%) sono invece solo raddoppiati. Il totale della spesa è complessivamente aumentato nel periodo 2002 - 2012 di circa il 250%. Nel periodo 2004 - 2012 gli incassi da biglietteria a Roma sono aumentati del 186% mentre il numero di visitatori totali del 121%, portando di conseguenza gli incassi da biglietteria per visitatore da 3,8 a 4,9 euro (circa +30%), seppure con notevoli

differenze tra la gestione Palaexpo dove questo valore è aumentato di quasi il 60% e la gestione Zètema in cui c'è stata una diminuzione di circa 2 punti percentuali [Tav. 5.1.2]. Va ricordato però che sia le tariffe di ingresso al SMC, sia quelle relative alla gestione Palaexpo, sono fissate da Roma Capitale. Inoltre, nonostante ci sia stato un forte incremento degli incassi da biglietteria per visitatore per le strutture espositive, la loro maggiore attrattività rispetto a quella museale ha fatto sì che il tasso di incremento del numero totale di visitatori sia addirittura migliore a quello del SMC.

Una ulteriore analisi della spesa può essere fatta sulla base dei dati riportati nelle deliberazioni di determinazione delle tariffe e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda in-

**Fig. 5.1.5**

**Importo annuale dei contratti di servizio di Zètema e Palaexpo (euro)**



Nota: per il 2012 è stato stato riportato per Palaexpo l'importo presente nella DGCa 70/2012.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati di Roma Capitale.



**Tav. 5.1.2** Visitatori e incassi da biglietteria nei musei e siti espositivi del Roma Capitale

Variabile	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Palaexpo</b>									
Visitatori totali (/000)	242	341	639	536	564	675	836	443	566
Incassi biglietteria (/000)	1.641	2.619	5.512	4.183	4.112	5.093	8.343	4.021	6.142
Incassi bigl. per visitatore	6,8	7,7	8,6	7,8	7,3	7,5	10,0	9,1	10,9
<b>Zètema</b>									
Visitatori totali (/000)	706	771	1.209	1.444	1.311	1.448	1.575	1.635	1.525
Incassi biglietteria (/000)	1.971	2.170	2.931	3.562	3.413	3.196	3.823	4.458	4.175
Incassi bigl. per visitatore	2,8	2,8	2,4	2,5	2,6	2,2	2,4	2,7	2,7
<b>Totale Roma</b>									
Visitatori totali (/000)	948	1.113	1.848	1.980	1.875	2.123	2.411	2.078	2.091
Incassi biglietteria (/000)	3.613	4.788	8.443	7.745	7.525	8.289	12.167	8.478	10.317
Incassi bigl. per visitatore	3,8	4,3	4,6	3,9	4,0	3,9	5,0	4,1	4,9

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Zètema e Palaexpo.

**Tav. 5.1.3** Previsione di entrate e spese e tasso di copertura per servizi museali e mostre a Roma

Anno	Entrate totali previste	Spese totali previste	Percentuale di copertura
2004	1.839.577	11.486.481	16,0%
2005	643.108	3.372.941	19,1%
2006	227.578	3.847.145	5,9%
2007	412.850	3.592.404	11,5%
2008	335.250	3.748.756	8,9%
2009	726.748	4.163.066	17,5%
2010	837.050	43.189.696	1,9%
2011	1.573.710	40.572.630	3,9%
2012	6.872.455	52.263.957	13,1%

Nota: i valori riportati sono dati dalle somme dei valori previsti ogni anno sia per "Musei e mostre" sia per "Museo civico di zoologia".

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati delibere concernenti la determinazione delle tariffe e i tassi di copertura del costo di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale dal 2004 al 2011 (DCC 260/2003, DCC 11/2005, DCC 329/2005, DCC 11/2007, DCC 286/2007, DCC 32/2009, DCC 68/2010, DAC 49/2011, DAC 38/2012).

individuale [Tav. 5.1.3]. Le entrate previste come tariffe dei servizi per musei e mostre a Roma coprono, di anno in anno, percentuali delle spese previste che variano da quasi il 2% (2010) a poco più del 19% (2005). Salvo nel 2004 quando la spesa prevista era di quasi 11,5 milioni di euro, nei 5 anni successivi questo valore ha oscillato tra poco più di 3 a poco più di 4 milioni di euro, per balzare a 43 milioni nel 2010, calare di poco nel 2011 e infine risalire a 52 milioni nel 2012. Le previsioni di entrata mostrano anch'esse un andamento altalenante: nel 2004 sono state poco più di 1,8 milioni di euro, diminuendo fino a circa 330mila euro nel 2006, per poi riprendere la crescita fino ad arrivare ai circa 1,6 milioni di euro del 2011 e soprattutto ai quasi 7 milioni del 2012.

Questi forti variazioni, soprattutto sul fronte delle spese, unite al disallineamento con gli altri dati presentati nelle tavole precedenti, denotano probabilmente delle criticità metodologiche nei criteri di contabilizzazione.

### 5.1.3 Benchmarking

Un'analisi in chiave comparativa di questo settore deve necessariamente tener conto della specificità di Roma, per la quale l'offerta d'arte non solo è suddivisa tra diverse gestioni (statali, private, estere) ma custodisce al suo interno veri e propri patrimoni dell'umanità (ad esempio il Colosseo e i Musei Vaticani di proprietà non comunale) che già da soli assorbono la gran parte della domanda. Pur con le limitazioni appena accennate, il circuito museale appartenente a Roma Capitale è stato confrontato con i musei civici di alcune città Italiane quali Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Torino e Venezia.

Le caratteristiche dei comuni italiani i cui musei e siti espositivi sono oggetto di benchmarking sono molto differenti, sia per la loro estensione che varia dai 102 km quadrati del Comune di Firenze ai 1.285 di Roma passando dai 415 del Comune di Venezia, sia per numero di abitanti che variano dai circa 260.000 di Venezia agli quasi 2.650.000 di Roma, passando da Bologna e Firenze che ne hanno quasi 400.000, Napoli

e Torino che si fermano poco sotto il milione di abitanti e Milano che arriva ad averne circa la metà di Roma. Le caratteristiche appena richiamate, così come la difficoltà nella raccolta dei dati e delle informazioni causata dalla mancanza di banche dati nazionali che rilevino le caratteristiche delle istituzioni culturali di proprietà non statale, inducono a considerare il benchmarking presentato come un progetto sperimentale. L'Istat si è occupato in passato di queste istituzioni, ma solo in indagini puntuali e non con una raccolta dei dati sistematica che darebbe la possibilità di analisi maggiormente approfondite e protratte su serie storiche più lunghe e complete.

Nonostante il territorio di Roma sia molto esteso (quasi 3 volte quello di Venezia e tra 5 e 12 volte il territorio delle altre città) il numero di musei e sedi espositive per 100 chilometri quadrati è pari a 2,5 e simile al valore di Venezia, che se da un lato è una città con caratteristiche, a livello di estensione territoriale e numero di residenti, diverse, dall'altro è l'unica a raggiungere risultati in termini sia di visitatori (quasi la stessa cifra, con un'offerta museale nettamente minore) sia di incassi da biglietteria (i musei veneziani incassano quasi 2,5 volte quelli romani), nettamente migliori di quelli della capitale d'Italia [Tav. 5.1.4].

**Tav. 5.1.4 Principali variabili dei musei civici e sedi espositive oggetto di benchmarking (2012)**

Variabili	Bologna	Firenze	Milano	Napoli	Roma	Torino	Venezia
<b>Città</b>							
Residenti	380.635	366.039	1.262.101	959.052	2.638.842	872.091	259.970
Estensione del comune (kmq)	141	102	182	117	1.285	130	415
<b>Musei civici e sedi espositive</b>							
Numero sedi	11 (a)	5 (b)	9	1	32	4	11
Giornate apertura	2.968	1.262	2.844	305	9.618	1.269	3.498
Estensione sale aperte al pubblico (mq)	20.570	7.827	38.186	2.465	54.631 (c)	9.050	28.272
Visitatori totali	282.681	737.139	1.342.976	71.390	2.090.659	311.457 (d)	2.111.814 (e)
Incassi biglietteria	323.821	2.946.090	850.715	228.109	10.316.634	1.092.310	21.090.328 (e)
Incassi servizi aggiuntivi	511.489	14.246	n.d. (f)	n.a.	n.d.	366.851	3.644.770
<b>Indici</b>							
Sedi per 100 kmq	7,8	4,9	4,9	0,9	2,5	3,1	2,7
Visitatori medi per sede	25.698	147.428	149.220	71.390	65.333	77.864	191.983
Incassi da biglietteria per visitatore	1,1	4,0	0,6	3,2	4,9	3,5	10,0
Incassi da servizi aggiuntivi per visitatore	1,8	0,02	n.d.	n.a.	n.d.	1,2	1,7
Giornate di apertura medie per sede	270	252	316	305	301	317	318

(a) il numero di musei bolognesi non tiene conto delle sedi distaccate;

(b) il numero dei musei fiorentini è aggiornato al 2011;

(c) l'estensione delle sale aperte al pubblico a Roma è stata calcolata sommando il dato comunicato da Palaexpo nel 2011, al dato, relativo alla gestione Zètema, estrapolato nel 2008 dall'analisi delle banche dati CADMO e TabMusei (aggiornate al 2007) trasmesse a ASPL Roma Capitale da Zètema;

(d) il numero di visitatori totali nei musei torinesi è relativo solo ai biglietti venduti, alcune sedi sono ad accesso gratuito e hanno accolto nel 2012 ulteriori 770.574 visitatori;

(e) il conteggio sia dei visitatori sia degli incassi da biglietteria dei musei veneziani tiene conto delle mostre organizzate negli spazi dei musei stessi, mentre gli incassi da servizi aggiuntivi sono intesi al lordo di eventuali royalty;

(f) gli incassi da servizi aggiuntivi nei musei milanesi non sono conosciuti in quanto gli stessi sono in gestione privata, mentre a Napoli essi non sono previsti.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Zètema, Palaexpo, Dipartimento Cultura e Sovrintendenza di Roma Capitale, Comune di Bologna, Comune di Firenze, Comune di Milano, Comune di Napoli, Fondazione Torino Musei, Fondazione Musei Civici di Venezia.

Il confronto tra le diverse città diviene più semplice se osserviamo la sezione della Tav. 5.1.4 relativa agli indici, tenendo però sempre presente che questi valori non tengono conto delle sedi museali ed espositive di proprietà diverse da quelle civiche, come quelle statali, ecclesiastiche e private, e che la densità museale dipende da variabili spesso indipendenti dall'espressione della volontà degli amministratori.

La prima osservazione può essere fatta per Bologna, Firenze e Milano, che presentano una offerta territoriale molto più densa che a Roma, che invece attira mediamente in ognuno dei suoi musei poco più di 65.000 visitatori, valore più che doppio rispetto a Bologna e simile a Torino e Napoli, ma nettamente inferiore sia a Milano, sia a città d'arte come Firenze e Venezia.

Rispetto agli incassi da biglietteria per visitatore, Roma si posiziona invece tra i migliori, inferiore (e di molto) solo a Venezia e superiore di quasi il 25% a Firenze. Da notare il buon risultato di Torino. Escludendo Firenze in cui il dato è praticamente nullo, si osserva una similitudine negli incassi da servizi aggiuntivi per visitatore di Bologna, Torino e Venezia.

I giorni di apertura medi per museo, infine, sembrano non influire con i risultati in funzione di visitatori o di incassi (si confrontino per esempio Torino e Milano). La politica tariffaria legata all'offerta museale ed espositiva nel nostro paese è un importante fattore, per gli amministratori dei vari comuni, per tradurre in aspetti materiali e tangibili, la loro visione culturale. Per confrontare le realtà di alcune città italiane con più di 300.000 abitanti, sono stati individuati, per ogni città, i prezzi di ingresso praticati in un museo e in una sede espositiva comunale. Ben consci che queste tariffe non necessariamente descrivano la totale offerta cittadina, ma possano sicuramente rappresentarne una proxy, possiamo osservare nella Tav. 5.1.5 che la tariffa normale dei musei è sempre piuttosto contenuta (variabile tra 3 e 7 euro), salvo che a Roma, dove l'accesso costa 12 euro, e Torino, in cui costa 10 euro. Le sedi espositive sono invece generalmente più care, salvo a Roma e a Torino, dove sembra ci sia il medesimo approccio per i due tipi istituzioni.

Sul piano dei portatori di handicap, ovunque l'ingresso è gratuito, anche per i loro accompagnatori; unica eccezione Palazzo Reale a Milano, dove il portatore di handicap paga 7,5 euro e l'accompagnatore entra gratis.

I maggiori di 65 anni e soprattutto i minori di 18 anni, fruiscono sempre di agevolazioni, che per i primi si traducono spesso nell'entrata gratuita e qualche volta nella tariffa scontata, mentre i minori di 18 anni entrano praticamente sempre gratis o pagando un prezzo del biglietto molto contenuto, salvo

a Roma, dove se l'entrata ai Musei Capitolini è gratuita, mentre pagano 9,5 euro per accedere alle Scuderie del Quirinale, fruendo dunque di uno sconto di poco superiore al 20%.

Infine, se i minori di 3 anni entrano sempre comprensibilmente gratis, nessun tipo di agevolazione è prevista per i disoccupati.

#### **5.1.4 Verifica e monitoraggio della qualità del servizio**

Come previsto dalla DCC 20/2007, anche per i contratti di servizio del settore musei e esposizioni è stata prevista la costituzione di apposite Commissioni di controllo paritetiche.

Per quanto riguarda il precedente contratto di servizio in capo a Zètema, l'Agenzia ha ricevuto dalla Commissione fino al 31 dicembre 2011 i rapporti annuali emessi dalla stessa ed in alcuni casi anche i verbali delle riunioni mensili. Anche la società ha regolarmente trasmesso all'Agenzia sia le customer satisfaction svolte di anno in anno presso i servizi gestiti tramite contratto di servizio (i musei del SMC, le mostre organizzate, i punti informativi turistici, le case della cultura, gli spazi culturali, ecc), sia i report annuali sull'attività svolta.

Con il nuovo CdS 2012-2014, in virtù della strumentalità dei servizi resi da Zètema in favore di Roma Capitale, non è stata più prevista la costituzione di una apposita Commissione, né l'obbligo di trasmettere i risultati sulla qualità del servizio all'Agenzia.

Passando ai servizi gestiti da Palaexpo, l'approvazione degli ultimi contratti di servizio all'approssimarsi della loro scadenza di fine anno, determinata dal ritardo dell'iscrizione in bilancio delle somme necessarie alla copertura dei costi di servizio, ha reso inopportuna e inefficace, da parte del Dipartimento Cultura, la nomina della prevista Commissione di controllo, rendendo di fatto inefficace la fissazione di standard di qualità e la loro verifica in corso di validità del contratto.

#### **5.1.5 Osservazioni e proposte dell'Agenzia**

L'Agenzia, nell'ultimo quinquennio, si è occupata del settore museale ed espositivo sia approfondendo specifici settori sia all'interno delle Relazioni annuali e nella consueta indagine sulla qualità della vita e i Spl, sia affrontando più volte, con pareri e segnalazioni, il tema del rinnovo dei contratti di servizio di Zètema e Palaexpo.

In particolare, su Zètema è stata più volte sollevata la questione della corretta applicazione della normativa vigente in tema di affidamenti, suggerendo il riesame puntuale delle singole attività svolte, sia a favore di Roma Capitale, sia a favore di altri sog-



**Tav. 5.1.5 Tariffe applicate in musei e sede espositive di proprietà comunale (euro, 2012)**

Città	Tariffa	Museo	Sede espositiva
Bologna		<b>Museo Civico Medievale</b>	<b>M.a.m.bo.</b>
	Normale	5,0	6,0
	Anziani > 65 anni	3,0	4,0
	< 18 anni	gratis	4 (tra 15 e 18 anni)
	Handicap	gratis +1	gratis +1
Firenze		<b>Palazzo Vecchio</b>	<b>Fondazione Palazzo Strozzi</b>
	Normale	6,5	10,0
	Anziani > 65 anni	4,5	8,5
	< 18 anni	gratis	4,0
	Handicap	gratis +1	gratis +1
Milano		<b>Castello Sforzesco</b>	<b>Palazzo Reale</b>
	Normale	3,0	9,0
	Anziani > 65 anni	1,5	7,5
	< 18 anni	gratis	7,5
	Handicap	gratis +1	7,5 + 1 gratis
Napoli		<b>Museo Civico Castel Nuovo</b>	<b>Palazzo Arti Napoli</b>
	Normale	6,0	gratis
	Anziani > 65 anni	gratis	gratis
	< 18 anni	gratis	gratis
	Handicap	gratis +1	gratis +1
Palermo		<b>Civica Galleria Arte Moderna</b>	<b>Palazzo Chiaramonte-Steri</b>
	Normale	7,0	5,0
	Anziani > 65 anni	5,0	3,0
	< 18 anni	gratis	3,0
	Handicap	gratis +1	gratis +1
Roma		<b>Musei Capitolini</b>	<b>Scuderie del Quirinale</b>
		<b>tariffa residenti a Roma</b>	<b>tariffa residenti a Roma</b>
	Normale	12,0	12,0
	Anziani > 65 anni	gratis	9,5
	< 18 anni	gratis	9,5
Handicap	gratis +1	gratis +1	
Torino		<b>Galleria Arte Moderna</b>	<b>Palazzo Madama</b>
	Normale	10,0	10,0
	Anziani > 65 anni	8,0	8,0
	< 18 anni	gratis	gratis
	Handicap	gratis +1	gratis +1

Nota: con "gratis + 1" si intende che oltre al portatore di handicap, se questi ne ha bisogno, entra gratis anche l'accompagnatore, mentre con "7,5 + 1 gratis" che il portatore di handicap paga 7,5 euro e l'accompagnatore entra gratis.

Fonte: siti web dei musei e sedi espositive in tabella.

getti pubblici e/o privati, al fine di qualificare correttamente ciascuna di esse come servizio pubblico locale ex art. 112 TUEL, servizio strumentale ex art. 13 L. 248/2006 o tra le attività previste dal D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii. (Codice dei Beni Culturali: valorizzazione, servizi per il pubblico, servizi aggiuntivi). La recente modifica allo Statuto (Par. 5.1.1) tesa a qualificare in senso assoluto la strumentalità di Zètema nei confronti di Roma Capitale, non sembra però aver dato piena risposta alle osservazioni dell'Agenzia.

Per quanto riguarda Palaexpo, la principale criticità individuata dall'Agenzia è stata quella relativa alla

tardiva approvazione dei contratti di servizio (annuale e alla fine del periodo di validità degli stessi), unita al tema della natura dei servizi erogati, escludendone la strumentalità a favore dell'Amministrazione.

Recentemente<sup>15</sup> l'Agenzia ha infine evidenziato come il ruolo di indirizzo e controllo da parte dell'Amministrazione abbia registrato carenze e ritardi, formulando una serie di osservazioni e proposte al fine di mettere a disposizione dei decisori politici e dei tecnici un set di indici e standard di qualità, che traducano in risultati quantificabili gli obiettivi di qualità, spesso enunciati in maniera solamente descrittiva, che l'Amministrazione intende perseguire.

<sup>15</sup> "Gli standard di qualità in ambito museale (settembre 2013)".

## 5.2 Musica e rappresentazioni

### 5.2.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

#### PREMESSA

I settori dello spettacolo, della musica, del teatro, delle rappresentazioni e in generale dell'arte, sono così vasti e multiformi, che spesso diviene ardua anche la loro definizione; un primo approccio (Treccani) vede:

- lo spettacolo, definito come “qualsiasi esibizione artistica che si svolge davanti a un pubblico di spettatori appositamente convenuto”;
- la musica, invece, è “l'arte che consiste nell'ideare e nel produrre successioni strutturate di suoni semplici o complessi, che possono variare [...]”;
- il teatro, ovviamente, può essere sia “l'edificio o complesso architettonico costruito e attrezzato per rappresentazioni sceniche” sia “lo spettacolo, sia come singola rappresentazione teatrale, sia come genere”;
- la rappresentazione, nel settore specifico, è la “realizzazione di uno spettacolo teatrale, e lo spettacolo stesso realizzato con la sua presentazione al pubblico”;
- infine, l'arte, è “ogni capacità di agire o di produrre, basata su un particolare complesso di regole e di esperienze conoscitive e tecniche, quindi anche l'insieme delle regole e dei procedimenti per svolgere un'attività umana in vista di determinati risultati”.

Proprio all'arte fa riferimento l'articolo 13 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che recita: “Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata”, enunciato molto simile a quello espresso circa cinquanta anni prima all'articolo 33 della Costituzione italiana “l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento”.

#### NORMATIVA NAZIONALE

Nel rimandare alla descrizione delle modalità di gestione scelte dall'ente locale l'esatto inquadramento normativo che disciplina ogni singolo settore dello spettacolo dal vivo, si descriveranno di seguito le principali novità normative intervenute negli ultimi anni, aventi carattere generale.

Come necessaria premessa, viste le recenti modifiche intervenute, viene inizialmente ricordato il ruolo e le finalità del Fondo unico per lo spettacolo (di seguito, FUS).

Il FUS, istituito dalla L. 163/1985 al fine di ridurre la frammentazione dell'intervento statale e la conseguente approvazione di apposite leggi di finanzia-

mento, è attualmente il principale strumento di sostegno al settore dello spettacolo dal vivo e della cinematografia.

Le finalità del FUS consistono nel sostegno finanziario ad enti, istituzioni, associazioni, organismi ed imprese operanti nei settori delle attività cinematografiche, musicali, di danza, teatrali, circensi e dello spettacolo viaggiante, nonché nella promozione e nel sostegno di manifestazioni ed iniziative di carattere e rilevanza nazionali da svolgere in Italia o all'estero.

L'importo complessivo del fondo è indicato annualmente nella legge di stabilità e stabilito, con apposito decreto, dal MiBACT, d'intesa con la Conferenza Unificata; per il 2013 la somma complessiva delle sovvenzioni allocate è di poco superiore ai 398 milioni di euro.

La legge aveva anche stabilito che il FUS venisse ripartito tra i diversi settori, in ragione di quote non inferiori al 45% per le attività musicali e di danza, al 25% per le attività cinematografiche, al 15% per quelle del teatro di prosa ed all'1% per le attività circensi e dello spettacolo viaggiante.

Tre anni fa, con il DL 64/2010 (convertito con modificazioni in L. 100/2010), è stato affrontato il tema della Fondazioni lirico - sinfoniche; il provvedimento modificava l'assetto delle fondazioni attenendosi a “criteri di razionalizzazione dell'organizzazione e del funzionamento, sulla base dei principi di tutela e valorizzazione professionale dei lavoratori, di efficienza, corretta gestione, economicità, imprenditorialità e sinergia tra le fondazioni”. I punti salienti del provvedimento legislativo erano:

- previsione di forme adeguate di vigilanza sulla gestione economico/finanziaria;
- previsione di specifici strumenti di raccordo dell'operato delle fondazioni al fine di realizzare la più ampia sinergia operativa;
- rideterminazione dei criteri di ripartizione del contributo statale, salvaguardando in ogni caso la specificità della fondazione nella storia della cultura operistica italiana, per incentivare il miglioramento dei risultati relativi alla gestione;
- ottimizzazione delle risorse attraverso l'individuazione di criteri e modalità di collaborazioni nelle produzioni;
- destinazione di una quota crescente del finanziamento statale in base alla qualità della produzione.

L'ultimo intervento legislativo (DL 91/2013, emanato nell'agosto 2013 e convertito con modificazioni in L

112/2013, recante “Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo”) prevede una serie di azioni sul settore culturale, cercando al contempo di valorizzarlo.

Il decreto comprende vari interventi che interessano tutto il settore dello spettacolo, che di seguito vengono brevemente enunciati:

- poter affittare o concedere in uso a giovani artisti immobili di proprietà dello stato, ma attualmente in disuso (art. 6);
- un credito imposta del 30%, sino a un massimo di 200.000 euro in 3 anni, dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione, digitalizzazione e promozione di registrazioni fonografiche o videografiche musicali (art. 7);
- rideterminare i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi allo spettacolo dal vivo. I criteri di assegnazione dei fondi in oggetto dovranno tener conto dell'importanza culturale della produzione svolta, dei livelli quantitativi, degli indici di affluenza del pubblico nonché della regolarità gestionale degli organismi e che le assegnazioni dei fondi sono disposte a chiusura di esercizio a fronte di attività già svolte e rendicontate. Inoltre gli enti e gli organismi dello spettacolo, finanziati dal FUS, devono pubblicare tutti i dati di incarichi amministrativi ed artistici di vertice e di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, nonché di collaborazione o consulenza. Gli enti che non ottemperino, vedranno le loro sovvenzioni congelate sino al momento della pubblicazione (art. 9);
- agevolazioni per gli enti e gli organismi vigilati dal MiBACT (tra cui i teatri stabili), connesse alla deroga al rispetto della L. 122/2010, che prevedeva l'obbligo di non poter effettuare spese sia per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009 sia del 50% per missioni (art. 10);
- nomina di un commissario straordinario del Governo che riceva i piani di risanamento presentati dalle Fondazioni Lirico Sinfoniche e assicuri il rispetto del crono programma delle azioni di risanamento previsto dai piani approvati dal ministero, sia la creazione di un fondo di 75 milioni per risanare i debiti. Inoltre alle fondazioni virtuose, ovvero in pareggio di bilancio da tre anni, viene attribuita una quota aggiuntiva del 5% rispetto alla loro quota del FUS. Infine vengono modificati i criteri per la sua ripartizione: il 50% sarà assegnato tenendo conto dei costi di produzione dell'anno precedente a quello di assegnazione, il 25% in considerazione del miglioramento dei risultati della gestione attraverso la capacità di reperire risorse

e l'ultimo 25% in considerazione della qualità artistica dei programmi (art. 11);

- modalità di acquisizione delle donazioni di importo massimo di 5.000 euro da parte di privati cittadini, prevedendo la libertà per gli stessi di deciderne la destinazione e l'obbligo per il ministero di assicurarne la rendicontazione e pubblicità delle somme ricevute (art. 12).

#### NORMATIVA REGIONALE

Il tema dello spettacolo dal vivo e del suo finanziamento è stato affrontato nella Regione Lazio con la LR 32/1978, come modificata dalla LR 17/2007. Questa norma, denominata “Attività di promozione culturale della Regione Lazio”, è rivolta alle attività di promozione educativa e culturale nel territorio regionale con l'obiettivo di favorire il più ampio decentramento culturale nei comuni e nei quartieri, nonché il pluralismo della espressione e della informazione. La Regione persegue tali finalità sia curando direttamente l'organizzazione di convegni, indagini conoscitive, mostre, rassegne ed iniziative varie di interesse scientifico, formativo ed artistico, sia contribuendo al sostegno di analoghe attività organizzate da enti pubblici o privati. Hanno titolo di preferenza le iniziative dirette alla creazione di circuiti regionali in campo teatrale, musicale e cinematografico, le iniziative di carattere permanente volte a favorire la ricerca, la sperimentazione e la documentazione nei diversi settori della produzione culturale, anche attraverso il collegamento con il mondo della scuola, nonché quelle intese a valorizzare e promuovere la conoscenza della storia e delle tradizioni locali. La Giunta regionale provvede annualmente al riparto dei fondi disponibili per il sostegno delle attività culturali e dello spettacolo, assegnando il 40% per cento delle risorse alle iniziative della regione, il 50% alle iniziative delle province e il restante il 10% a Roma Capitale.

La Regione Lazio sostiene lo spettacolo dal vivo anche con la LR 21/1984 “Interventi per lo sviluppo delle strutture culturali nel Lazio” tramite la quale l'ente interviene con propri finanziamenti per lo sviluppo delle strutture permanenti di promozione culturale. Gli interventi possono riguardare strutture destinate a servizi culturali pubblici o comunque aperti al pubblico. Nel caso della concessione di contributi a soggetti privati, il rapporto deve essere regolato da apposita convenzione in cui siano stabilite, tra l'altro, le modalità di pubblica fruizione della struttura. I requisiti per il finanziamento sono:

- garanzia di apertura al pubblico;
- proprietà, da parte dell'ente che richiede il finanziamento, della sede da ristrutturare;
- elaborazione di un progetto esecutivo dotato di tutti i pareri di legge necessari;

– richiesta del contributo presentata entro il 31 ottobre di ogni anno.

Inoltre in applicazione dell'art. 63, c. 5 della LR Lazio 27/2006 "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007", la Regione realizza un programma straordinario di interventi prioritari in materia di sviluppo delle strutture culturali, con particolare riferimento ai teatri comunali e alle sedi espositive, da localizzare nelle aree territoriali carenti, anche recuperando il patrimonio di archeologia industriale. Ad oggi due bandi sono stati evasi, uno nel 2008 e uno nel 2010, l'ultimo dei quali, finanziato con quasi 28,5 milioni di euro, ha previsto l'erogazione di finanziamenti a 37 teatri comunali e 37 teatri privati, con il cofinanziamento da parte della proprietà, rispettivamente, del 10% per i primi e del 30% per i secondi.

#### FONDAZIONI E AFFIDAMENTO SPL

La Fondazione, la cui "vita" è regolata dagli artt. 14 e segg. del Codice Civile, è un ente di carattere privato senza finalità di lucro (che può assumere personalità giuridica) con un patrimonio preordinato al perseguimento di un determinato scopo.

L'utilizzo delle Fondazioni, da parte di Roma Capitale, per la gestione di servizi pubblici locali nasce dalla riflessione che portò l'allora Comune di Roma a ragionare sulla idoneità o meno della forma giuridica della società per azioni per la gestione dei servizi e delle attività artistico culturali.

La Giunta Comunale con propria Memoria del 29 luglio 2003 individuò 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<sup>16</sup>, ai sensi dell'art. 2500 septies del c.c. e vista la possibilità allora prevista dal comma 3 dell'art. 113 bis del TUEL (gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) che espressamente prevedeva: "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 e il 29 luglio 2004 Fondazione Bioparco (cfr.

Par. 8.5), a seguito di trasformazione dalle precedenti società per azioni.

A queste vanno aggiunte le Fondazioni lirico - sinfoniche (Teatro dell'Opera di Roma e Accademia di Santa Cecilia) disciplinate dalla L. 800/1967 come enti pubblici, trasformate in fondazioni di diritto privato dai D.Lgs. 367/1996 e 134/1998, al fine di eliminare le rigidità organizzative connesse alla natura pubblica e rendere possibile l'acquisizione di risorse private in aggiunta a quelle statali (provenienti principalmente dal Fondo unico per lo spettacolo). Tali fondazioni perseguono, senza scopo di lucro, la diffusione dell'arte musicale (oltre la formazione professionale degli artisti e l'educazione musicale della collettività) e, per il perseguimento dei propri fini, gestiscono direttamente i teatri lirici.

Inoltre Roma Capitale partecipa in qualità di socio fondatore e/o con un contributo di esercizio in numerose altre fondazioni quali, ad esempio, Cutuli, Gabriele Sandri, Quadriennale di Roma, Ottavio Zino, Vittorio Gassman, Film Commission e Frammentino, la cui esatta natura e finalità di ciascuna andrebbe meglio esaminata al fine di una corretta classificazione.

Mentre la partecipazione dell'ente locale in fondazioni che contribuiscono a perseguire gli scopi statutari dell'ente medesimo sembrerebbe al momento non soggetta a particolari condizioni, va invece approfondito il tema in caso di affidamento di servizi pubblici locali, stante l'abrogazione dell'art. 113 bis del TUEL ad opera della Corte Costituzionale, con sentenza n. 272/2004<sup>17</sup>, articolo che, come sopra riportato, aveva consentito al Comune di Roma di scegliere di adottare la Fondazione come modalità gestionale.

Con la caducazione dell'art. 23-bis a seguito del referendum del 12 e 13 giugno 2011 e non avendo il legislatore regionale affrontato, dal punto di vista normativo, la materia, allo stato attuale nulla sembrerebbe impedire ad una Fondazione di poter continuare ad esercitare questo tipo di attività<sup>18</sup>.

Diventa quindi di fondamentale importanza stabilire se le attività affidate da Roma Capitale alle Fondazioni abbia o meno rilevanza economica.

La giurisprudenza ha affermato che "deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un

<sup>16</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>17</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.

<sup>18</sup> L'art. 23-bis rimandava alla scadenza del 31 dicembre 2010 la cessazione di tutte le altre forme di gestione affidate con modalità che non rientravano tra quelle previste dal medesimo e quindi, anche le Fondazioni.

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>19</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>20</sup>.

Più di recente il Consiglio di Stato<sup>21</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.

Sul fenomeno delle Fondazioni partecipate dagli enti locali, un interessante contributo è arrivato poi 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>22</sup>. La Corte dei Conti, sez. Lombardia, con proprio parere motivato del 30/07/2012 n. 350 ha rilevato inoltre che l'affidamento diretto, in house, di un servizio avente potenzialità economica ad una fondazione, manca del requisito fondamentale del controllo analogo in quanto né il mero potere di nomina né la devoluzione del patrimonio surrogano i requisiti necessari affinché vi sia controllo analogo e per contro rafforzano l'apparenza di dualità soggettiva tra comune e fondazione.

Da ultimo il decreto-legge del 6 luglio 2012, n. 95 prevedeva che "a decorrere dal 1 gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche mediante la stipula di convenzioni, da enti di diritto privato<sup>23</sup> soltanto in base a procedure previste dalla normativa

nazionale e comunitaria. In tal caso gli enti privati non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Restano escluse da tale disposizione le otto fondazioni istituite con la finalità di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica". Con la legge di conversione 135/2012 tale previsione è stata così modificata: "a decorrere dal 1 gennaio 2013 le pubbliche amministrazioni possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo da enti di diritto privato, anche mediante convenzioni, soltanto in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con quella comunitaria. Gli enti di cui agli artt. da 13 a 42 del codice civile (società, associazioni, fondazioni e comitati) che forniscono servizi all'amministrazione a titolo gratuito, non possono ricevere contributi a carico delle finanze pubbliche. Restano escluse da tale disposizione le fondazioni istituite con la finalità di promuovere lo sviluppo tecnologico e l'alta formazione tecnologica, gli enti operanti nel campo dei servizi socio-assistenziali e dei beni ed attività culturali, dell'istruzione e della formazione, le associazioni di promozione sociale, gli enti di volontariato, le organizzazioni non governative, le cooperative sociali, le associazioni sportive dilettantistiche nonché le associazioni rappresentative, di coordinamento e supporto degli enti territoriali e locali".

Sempre il DL 95/2012, art. 9, c. 6 ha introdotto il divieto, per gli enti locali, di "istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione".

Su questo divieto si è registrato già un primo pronunciamento della Corte dei Conti<sup>24</sup>, che afferma che l'amplissima latitudine operativa della disposizione, nel quadro dell'opzione legislativa favorevole alla reinternalizzazione dei servizi, non può che comprendere anche le fondazioni ed in genere tutti gli organismi strumentali creati dall'ente locale (salvo, per le società, il riferimento contenuto nel comma 7). Quanto alle funzioni fondamentali, esse comprendono, in generale, "l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale" (DL 78/2010, art. 14, c. 27, lett. b) come modificato dall'art. 19 del DL 95/2012).

Alla luce delle nuove disposizioni di legge, è quindi necessario verificare che tutti gli enti costituiti o che

<sup>19</sup> Tar Sardegna, sentenza n. 1729/2005.

<sup>20</sup> Consiglio di Stato, sentenza n. 5072/2006.

<sup>21</sup> Consiglio di Stato, sezione V, 27 agosto 2009, n. 5097.

<sup>22</sup> Cfr. nota 111 della deliberazione della Corte dei Conti n.14/SEZAUT/2010.

<sup>23</sup> Ivi comprese quindi le fondazioni e le associazioni.

<sup>24</sup> Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Lombardia 18/9/2012 n. 403/2012/PAR.



ricevono contributi parte dell'ente locale soddisfino i requisiti richiesti.

#### *ATTI AMMINISTRATIVO-GESTIONALI DI ROMA CAPITALE*

Tra le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione rientra quindi l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, tra cui sono compresi i "teatri, musei, pinacoteche, gallerie, mostre e spettacoli", individuati dal DM 31 dicembre 1983 come "categorie di servizi pubblici locali a domanda individuale".

A Roma alcune importanti realtà operanti nel settore dello spettacolo dal vivo vengono gestite dall'Amministrazione attraverso organismi riconducibili direttamente all'ente territoriale, quali società in house, enti privati senza finalità di lucro (Fondazione), enti strumentali dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto (Azienda Speciale), e Teatri Stabili ad Iniziativa Pubblica, nella forma di persona giuridica di diritto privato (Associazione riconosciuta).

Sul tema l'AGCM aveva osservato, prima nel maggio 2007 con una audizione al Senato poi con successivo atto di segnalazione (AS 463/2008), le possibili significative distorsioni della concorrenza nel settore degli spettacoli dal vivo, soprattutto alla luce del ruolo svolto dal finanziamento pubblico alle iniziative culturali. Riguardo il ruolo dei soggetti pubblici, l'AGCM aveva segnalato che le loro attività 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.

Si riportano di seguito alcune informazioni circa i principali soggetti partecipati da Roma Capitale operanti nel settore, con le più recenti novità riguardanti i rapporti con l'Amministrazione.

#### *MUSICA PER ROMA - FONDAZIONE*

La Fondazione Musica per Roma (di seguito, MpR) è la persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale<sup>25</sup>, incaricata della gestione coordinata e integrata del complesso immobiliare denominato "Auditorium Parco della Musica", concesso in comodato d'uso per 99 anni dall'Amministrazione Comunale<sup>26</sup>. Col fine di meglio gestire e valorizzare la struttura dell'Auditorium, con DGC-CS 56/2008, è stata stipulata una convenzione tra Comune di Roma, MpR e

Accademia Nazionale di Santa Cecilia in cui le parti si impegnano a armonizzare le rispettive programazioni per raggiungere un'offerta culturale ed artistica integrata.

Il fondo di dotazione di MpR è stato conferito da parte di una pluralità di Enti locali e altri soggetti pubblici, tra cui il Comune di Roma al 51%.

I rapporti tra Amministrazione Comunale e MpR sono regolati da un contratto di servizio (l'ultimo approvato con DGCa 366/2012) valevole per l'anno 2012 e attualmente scaduto, che prevedeva per l'annualità 2012 una spesa complessiva per Roma Capitale di 4.750.000 euro (da ridurre a 4.275.000 euro, in base alla DGCa 70/2012), oltre ad un contributo ordinario in conto esercizio da parte dell'ente in qualità di Socio Fondatore, pari a 1.712.500 euro (3.500.000 euro nel 2011).

Le finalità che MpR è chiamata a perseguire da contratto sono:

- promozione della piena valorizzazione dell'Auditorium come sede di concerti e di altre manifestazioni;
- promozione dell'Auditorium quale strumento di attrazione internazionale attraverso la realizzazione di eventi culturali (iniziative culturali, teatrali e multimediali) in sintonia con i bisogni e le istanze di sviluppo culturale, sociale ed economico dell'area metropolitana di Roma, del Lazio e dell'intero Paese;
- partecipazione alla creazione di una vasta ed eterogenea cultura musicale, nonché promozione della ricerca nel settore musicale, al fine di indagare nuovi tipi di musica e strumenti musicali e dare voce - con la realizzazione di eventi specifici - a forme musicali cui non è concesso uno spazio nel circuito ufficiale.

In base agli indirizzi generali forniti dal Consiglio Comunale con DCC 273/2007 e recepiti all'art. 12 del contratto di servizio, MpR è impegnata a mantenere una politica tariffaria che consenta di coniugare da una parte le finalità sociali di una Fondazione culturale pubblica e, dall'altra, l'economicità della gestione, fissando il prezzo massimo ad un livello tale da essere in linea con quello dei diretti e specifici concorrenti.

Per quanto riguarda infine i rapporti con gli utenti nella Carta dei servizi, si rimanda al contenuto del Par. 3.4.

#### *ACCADEMIA NAZIONALE DI SANTA CECILIA - FONDAZIONE*

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vi-

<sup>25</sup> A seguito di trasformazione da società per azioni, con DCC 124/2004.

<sup>26</sup> DCC 113/2007, così come modificata dalla DCC-CS 25/2008.

gilanza del MiBACT. L'Accademia Nazionale di Santa Cecilia (di seguito, Santa Cecilia o S Cecilia) è stata riconosciuta istituzione concertistica assimilata per la gestione autonoma dei concerti, di cui agli artt. 5 e 6 della L. 800/1967 (come già detto, poi trasformata in fondazione ai sensi dei D.Lgs. 367/1996 e 134/1998).

Ai sensi dell'art. 23 della stessa legge, Roma Capitale ha l'obbligo di mettere a disposizione di Santa Cecilia i locali occorrenti allo svolgimento delle attività istituzionali; in ottemperanza a tale obbligo, l'Amministrazione ha messo a disposizione della Fondazione i locali situati nel complesso "Auditorium - Parco della Musica", provvedendo con DGC 311/2003 ad approvare lo Schema di Convenzione tra l'ente e Santa Cecilia.

Roma Capitale, nel 2012, ha erogato a S. Cecilia ad un contributo ordinario in conto esercizio, complessivamente pari a 4.410.500 euro (3.400.000 euro nel 2011).

A seguito della costituzione della Fondazione Musica per Roma, i rapporti tra Amministrazione Comunale e Santa Cecilia sono regolati dalla già citata convenzione a tre approvata con DGC-CS 56/2008; essa prevede in particolare che Santa Cecilia e MpR si impegnino a costituire una "Cabina di Regia" che consenta di coordinare la programmazione delle attività (fermi restando gli obiettivi istituzionali degli Enti, alla luce della normativa vigente) e le priorità e la specificità dell'Accademia sugli eventi di musica classica che vengono realizzati all'interno di tutti gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica e non solo di Santa Cecilia.

Inoltre, con la convezione, l'Amministrazione Comunale mette a totale disposizione dell'Accademia (facendosi carico della manutenzione ordinaria e straordinaria oltre che delle forniture energetiche) la sala da 2.700 posti denominata Santa Cecilia, mentre la disponibilità del Teatro Studio dovrà essere condivisa con MpR; per l'uso degli altri spazi dell'Auditorium, Santa Cecilia dovrà accordarsi, anche economicamente, con MpR.

#### *AZIENDA SPECIALE PALAEXPO*

L'Azienda Speciale Palaexpo (di seguito, Palaexpo), gestisce, nell'ambito della musica, dello spettacolo e delle rappresentazioni, la Casa del Jazz, situata in Viale di Porta Ardeatina (Villa Osio). All'interno di un grande parco, è costituita da tre edifici che ospitano differenti attività: all'interno della struttura principale, un auditorium multifunzionale, con circa 150 posti, è

utilizzato per concerti dal vivo, proiezioni e incontri. Nella stessa struttura è in funzione un ricco archivio audiovisivo, consultabile tramite postazioni multimediali, e sarà aperta la pubblica biblioteca. Gli altri due edifici ospitano rispettivamente il primo, sale di prova e registrazione e una foresteria a disposizione dei musicisti ospiti, l'altro un ristorante.

Il contratto di servizio 2012 (DGCa 367/2012), nel quale è ricompreso anche la gestione della Casa del Jazz oltre a Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale, prevede un costo complessivo, dopo la rinegoziazione, pari a 9 milioni di euro a carico di Roma Capitale (cfr. Par. 5.1).

Per quanto riguarda infine i rapporti con gli utenti nella Carta dei servizi, si rimanda al contenuto del Par. 3.4.

#### *TEATRO DELL'OPERA - FONDAZIONE*

Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate hanno personalità giuridica di diritto pubblico, senza scopo di lucro, e sono sottoposti alla vigilanza del MiBACT. Alla Fondazione Teatro dell'Opera di Roma, riconosciuto tra gli enti autonomi lirici al pari di Santa Cecilia, è assegnata una particolare considerazione per la funzione di rappresentanza svolta nella sede della capitale dello Stato<sup>27</sup>.

La Fondazione Teatro dell'Opera è persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, a partecipazione mista del Comune di Roma (che esprime il presidente del Consiglio di Amministrazione, nella persona del Sindaco) insieme ad altri soggetti pubblici e privati.

Gli spettacoli proposti dalla Fondazione (prevalentemente opera, musica sinfonica, lirica e danza) possono andare in scena sia al Teatro dell'Opera, sia al Teatro Nazionale, sia, nella stagione estiva, presso le Terme di Caracalla.

Ai sensi dell'art. 23 della L. 800/1967, il Comune nel quale ha sede l'Ente Lirico è tenuto a mettere a disposizione dell'Ente medesimo i teatri e i locali occorrenti per lo svolgimento dell'attività.

Con DCC 44/2010 il Comune ha approvato il conferimento patrimoniale a Teatro dell'Opera del complesso immobiliare "Teatro Nazionale", inizialmente concesso in uso gratuito (DCC 794/2002). Sarà cura di Teatro dell'Opera assicurare l'utilizzo dell'immobile per le attività di diffusione, formazione ed educazione musicale, nonché di sostegno alla attivazione di scuole e/o accademie, per incentivare

<sup>27</sup> L. 800/1967 e ss.mm.ii., artt. 5 e 6.

produzioni artistiche interne come valore aggiunto sia in termini di progetto artistico, sia in termini di valore culturale aggiunto per la città di Roma, sostenendone tutti gli oneri economici connessi.

Per quanto riguarda il tema dei finanziamenti pubblici, Roma Capitale, nel 2012, ha erogato a teatro dell'Opera un contributo ordinario in conto esercizio, complessivamente pari a 19.950.000 euro (20.500.000 euro nel 2011).

#### *TEATRO DI ROMA - ASSOCIAZIONE*

Come stabilito dal Decreto Ministeriale Beni Culturali del 12 novembre 2007 (art. 2, c. 4) ogni anno il Ministro, con proprio decreto, sentito il parere della Commissione Consultiva per il Teatro ed acquisito il parere della Conferenza delle Regioni, dell'Unione delle Province d'Italia e dell'Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, emana il provvedimento per il riconoscimento dei teatri stabili, i cui criteri di individuazione sono definiti nel suddetto decreto.

L'attività teatrale stabile (art. 8) è connotata dal prevalente rapporto con il territorio entro il quale è ubicato e opera il soggetto che la svolge, dalla continuità del nucleo artistico – tecnico - organizzativo, nonché dalla progettualità con particolari finalità artistiche, culturali e sociali.

Il requisito principale che distingue i Teatri Stabili ad Iniziativa Pubblica (art. 9 del decreto) dai Teatri Stabili ad Iniziativa Privata, è la partecipazione della Regione, della Provincia e del Comune, nel cui territorio è situata la sede del Teatro, alle spese dell'Ente in misura almeno pari al contributo annualmente versato dallo Stato, nonché la disponibilità a garantire una o più sale teatrali, con la copertura delle spese di esercizio.

All'Associazione Teatro di Roma, di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore, è stata riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato ed approvato il relativo Statuto (da ultimo modificato con DCC 183/2007) dalla Regione Lazio, e il requisito di Teatro Stabile di Iniziativa Pubblica da parte del MiBACT.

L'Associazione gestisce storicamente il Teatro Argentina e il Teatro India, concessi in uso gratuito fino al 31 dicembre 2023 (DCC 39/2008).

Roma Capitale, nel 2012, ha erogato a Teatro di Roma un contributo ordinario e di gestione del sistema teatri, complessivamente pari a 4.361.025,70 euro (6.200.000 euro nel 2011).

#### *CASA DEI TEATRI E DELLA DRAMMATURGIA CONTEMPORANEA*

Roma Capitale, con l'obiettivo di creare un nuovo sistema teatrale che sia destinato a centro di rappresentazione scenica e garantisca la circuitazione delle

compagnie, offra spazi per le prove, contribuisca alla formazione degli attori e del pubblico, avvii un processo di analisi e approfondimento e promuova la drammaturgia contemporanea, ha creato, con DGCa 177/2012, la Casa dei Teatri e della Drammaturgia Contemporanea. Del sistema fanno parte:

- le ex Scuderie della Casa dei Teatri di Villino Corsini;
- I Teatro di Villa Torlonia;
- il Teatro Biblioteca Quarticciolo;
- il Teatro di Tor Bella Monaca;
- il Teatro del Lido;
- il Teatro del Centro Culturale Elsa Morante;
- gli spazi di Via Barbana, Via Boccea e Via Ponzio Cominio.

Questa nuova struttura, attiva dal 1 gennaio 2013, prevede la compresenza di due soggetti gestori: da un lato Zètema (che cura per conto dell'Amministrazione Capitolina le attività di coordinamento, di gestione degli spazi, il servizio di biglietteria, fornisce il personale sia di sala, sia di accoglienza e sia di vigilanza, oltre alle assicurazioni e manutenzioni ordinarie, alle utenze e alle attività di comunicazione e promozione) e dall'altro lato da un Comitato di Indirizzo e Programmazione (composto da un membro di Roma Capitale nella persona dell'Assessore alla Cultura, un membro del Dipartimento Cultura nella persona del dirigente dell'U.O. Gestione delle Strutture, un rappresentante dell'Associazione Teatro di Roma, un rappresentante dell'Agis, un rappresentante del Centro Nazionale di Drammaturgia Italiana Contemporanea, i Presidenti dei municipi nei quali insistono gli spazi, un rappresentante di Rai Educational e un Direttore nominato da Zètema, su indicazione dell'Assessore alla Cultura, con il consenso del comitato stesso).

In base al piano economico di valorizzazione redatto da Zètema, e approvato con la delibera istitutiva di cui sopra, per il 2013 è prevista una spesa, a carico di Roma Capitale, pari a 1.736.320 euro.

L'individuazione della programmazione delle attività che si svolgeranno nei teatri del sistema sarà oggetto di bando pubblico da parte del Dipartimento Cultura. Il Silvano Toti Globe Theatre e il Teatro del Lido, pur facendo parte della rete della Casa dei Teatri e della Drammaturgia Contemporanea, avranno invece una diversa modalità gestionale: come enunciato dalla DGCa 177/2012, la motivazione è da ricercare per il primo teatro perché esso si caratterizza per una programmazione limitata alla sola produzione shakespeariana e per il solo periodo estivo, e il secondo perché la giunta del Municipio ex XIII ha previsto per il Teatro del Lido l'istituzione di un organismo territoriale, in forma consortile, da costituirsi attraverso av-

viso pubblico, che gestirà la programmazione delle attività culturali.

**ROMAEUROPA ARTE E CULTURA - FONDAZIONE**

Persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, dotata di autonomia statutaria e gestionale, la Fondazione Romaeuropa Arte e Cultura (di seguito, Romaeuropa), di cui il Comune di Roma, congiuntamente a Regione Lazio e Provincia di Roma, è socio fondatore (DGC 47/2002), cura la gestione del Teatro Palladium, di proprietà dell'Università degli Studi Roma Tre, e l'organizzazione del Romaeuropa Festival, giunto alla sua ventisettesima edizione. Per il Palladium la Fondazione Romaeuropa ha ricevuto nel 2012 un contributo ordinario da parte di Roma Capitale pari a 950.000 euro; analogo importo nel 2011.

**CINEMA PER ROMA - FONDAZIONE**

Il Festival Internazionale del Cinema di Roma è gestito dalla Fondazione Cinema per Roma, che è stata costituita nel 2007 (DCC 194/2007) su iniziativa del Comune di Roma, Regione Lazio, Provincia di Roma, Camera di Commercio di Roma e Fondazione Musica per Roma. La Fondazione ha come

missione la creazione, la promozione e la valorizzazione del cinema e della cultura cinematografica e dell'audiovisivo in generale, ed in particolare la realizzazione della manifestazione Festival Internazionale del Film di Roma, la cui la prima edizione ha avuto luogo nell'ottobre 2006 ad opera del socio fondatore Fondazione Musica per Roma.

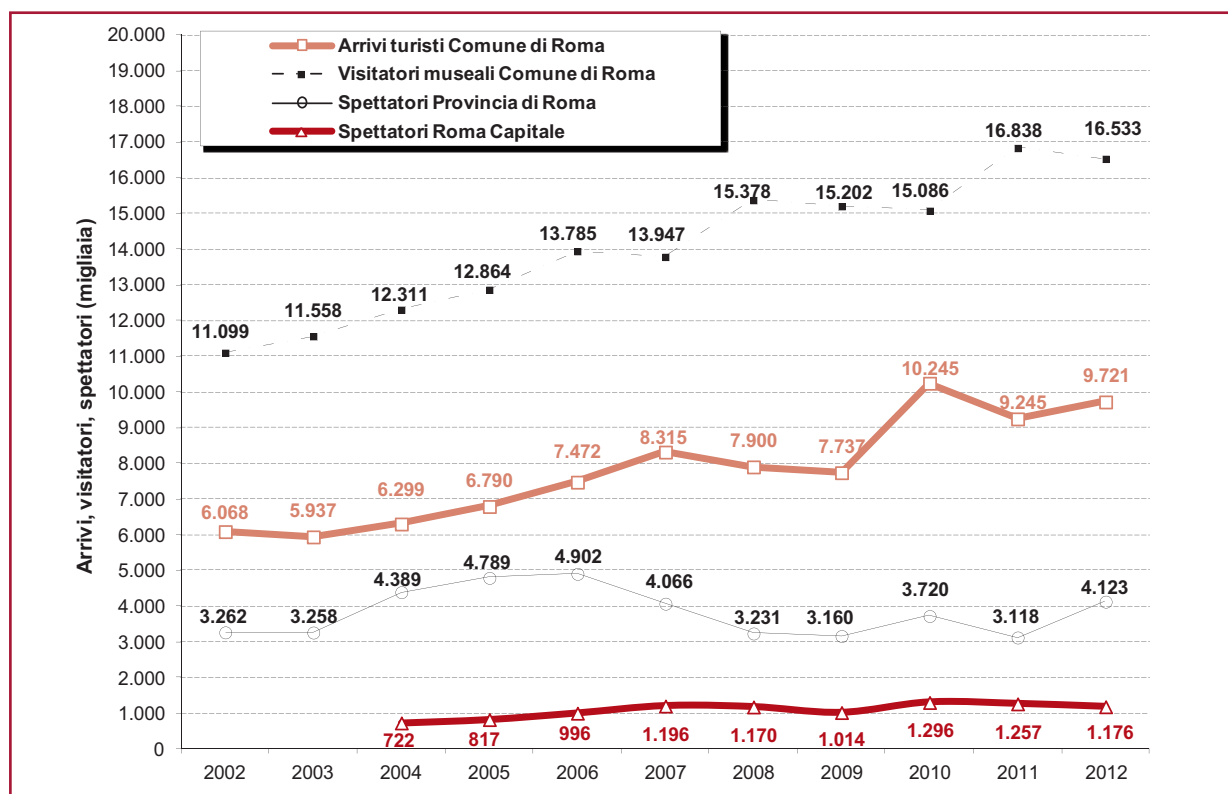
Per l'organizzazione del Festival del Cinema, la Fondazione ha ricevuto nel 2012 un contributo ordinario diretto da parte di Roma Capitale pari a 2.920.000 euro (1.133.333 euro nel 2011).

**5.2.2 Evoluzione della domanda e dell'offerta, benchmarking**

Roma è capitale culturale non solo nella sua componente monumentale, museale e archeologica, ma anche nel settore della musica e rappresentazioni. Se per il settore museale la componente della domanda turistica è più importante, per lo spettacolo dal vivo, è la domanda locale a rappresentare invece la maggior parte del pubblico negli spettacoli dal vivo. In Fig. 5.2.1 possiamo osservare le variazioni negli arrivi di turisti e nel numero di visitatori museali (sta-

**Fig. 5.2.1**

**Arrivi, visitatori e spettatori a Roma**



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera, Istat, Siae, Dipartimento Cultura di Roma Capitale, Zètema, Palaexpo.



tali e locali) a Roma, e nel numero di spettatori sia nella Provincia di Roma (comprensivo del capoluogo) sia nelle istituzioni di Roma Capitale.

Come descritto nella sezione dedicata a musei e esposizioni (cfr. Par. 5.1.2), gli arrivi di turisti e il numero di visitatori museali hanno curve con tendenze tutto sommato simili (salvo forse negli ultimi anni, in cui la tendenza è più incerta) e questa correlazione sembra esserci anche con gli spettatori della Provincia di Roma (per quanto meno marcata), mentre i luoghi di spettacolo di Roma Capitale restano pressoché identici dal 2007 al 2012, con un calo nel 2009, verificatosi anche nel numero di spettatori provinciali e nel numero di arrivi di turisti a Roma.

Gli spettatori di Roma Capitale, rispetto al totale della provincia, dopo un considerevole aumento nel 2010 e 2011, ritornano nel 2012 allo stesso livello del 2007, pur non diminuendo in valore assoluto [Tav. 5.2.1].

Nonostante la crisi economica degli ultimi anni, un pubblico di circa 1,2 milioni di persone ha assistito nel 2012 a rappresentazioni in campo musicale ed artistico riconducibili all'iniziativa di Roma Capitale. La maggior parte degli spettatori ha preso parte agli spettacoli presso l'Auditorium Parco della Musica, che con oltre 800.000 spettatori cattura sin dal 2007, anno in cui Musica per Roma ha superato Santa Cecilia, circa il 70% del pubblico a Roma. L'affluenza è stata elevata anche per il Teatro dell'Opera (che negli anni di riferimento è restata stabilmente su valori prossimi al 15% del totale degli

spettatori a Roma), per le sale del Teatro di Roma che nel quinquennio considerato salgono dal 9% al 13% del totale, mentre la Casa del Jazz e il Teatro Palladium si assestano su valori intorno al 2% del totale.

Non solo i musei ma anche gli spettacoli dal vivo sono un settore strategico sia per i benefici derivanti dal prestigio nazionale e internazionale cui gode la città, sia per la valenza pedagogica nei confronti dei cittadini ma anche per le risorse che vengono attratte verso la nostra città.

Limitando il commento agli ultimi tre anni per i quali si dispone di dati completi, l'incasso generato dall'Auditorium Parco della Musica ha rappresentato di media circa il 58% degli incassi totali relativi all'offerta di spettacoli dal vivo riconducibili a Roma Capitale, di cui ben oltre la metà ottenuti dalla programmazione di Santa Cecilia. Per la prima volta nel 2012 il Teatro dell'Opera ha rappresentato la principale fonte di incassi su Roma, mentre tra il 2011 e 2012 si è registrato un considerevole calo per Teatro di Roma, Casa del Jazz e Palladium [Tav. 5.2.2].

I diversi luoghi di spettacolo hanno prezzi del biglietto estremamente differenziati sia tra loro sia sulla base di politiche di prezzo (per posto, per spettacolo, per tipologia di utente, ecc.), per cui un valido confronto può essere fatto sull'incasso medio da biglietteria per spettatore [Tav. 5.2.3]: dal 2004 al 2012, la spesa media è aumentata del 35% (anche a causa della mancanza di dati per il Teatro dell'Opera per il 2004), anche se con notevoli differenze tra gestore e gestore; se infatti l'accesso agli spettacoli di

**Tav. 5.2.1 Spettatori nei luoghi di spettacolo di Roma Capitale (migliaia)**

Luoghi di spettacolo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Auditorium	645	725	858	850	967	810	944	879	805
di cui MpR	250	306	423	452	512	454	528	496	469
di cui S. Cecilia	395	419	435	398	455	357	415	383	335
Opera	n.d.	n.d.	n.d.	175	n.d.	n.d.	162	178	187
Teatro di Roma	78	77	92	102	135	147	142	147	150
Casa Jazz	n.d.	16	45	42	28	25	22	32	21
Palladium	n.d.	n.d.	n.d.	28	40	31	26	22	14
<b>Tot. Comune di Roma</b>	<b>722</b>	<b>817</b>	<b>996</b>	<b>1.196</b>	<b>1.170</b>	<b>1.014</b>	<b>1.296</b>	<b>1.257</b>	<b>1.176</b>
<b>Tot. Provincia di Roma</b>	<b>4.389</b>	<b>4.789</b>	<b>4.902</b>	<b>4.066</b>	<b>3.231</b>	<b>3.160</b>	<b>3.720</b>	<b>3.118</b>	<b>4.123</b>
% Comune di Roma su Provincia di Roma	16%	17%	20%	29%	36%	32%	35%	40%	29%

Nota: Musica per Roma e Santa Cecilia condividono gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera, Palaexpo, Istat, Siae, Dipartimento Cultura di Roma Capitale.



**Tav. 5.2.2 Incassi da biglietteria nei luoghi di spettacolo di Roma Capitale (migliaia di euro)**

Luoghi di spettacolo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Auditorium	8.707	9.024	9.368	10.676	11.017	11.742	13.279	15.044	12.836
di cui MpR	1.527	2.251	2.409	2.914	4.285	4.373	5.868	6.298	5.600
di cui S. Cecilia	7.180	6.772	6.959	7.762	6.731	7.369	7.410	8.746	7.236
Opera	n.d.	n.d.	n.d.	5.177	n.d.	n.d.	6.028	7.346	7.558
Teatro di Roma	1.683	1.953	2.275	2.999	2.973	3.098	2.743	2.910	2.151
Casa Jazz	n.d.	79	139	194	133	84	80	245	128
Palladium	n.d.	n.d.	n.d.	107	102	78	48	205	130
<b>Totale</b>	<b>10.390</b>	<b>11.055</b>	<b>11.783</b>	<b>19.153</b>	<b>14.224</b>	<b>15.002</b>	<b>22.177</b>	<b>25.750</b>	<b>22.803</b>

Nota: Musica per Roma e Santa Cecilia condividono gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera, Palaexpo, Dipartimento Cultura di Roma Capitale.

**Tav. 5.2.3 Incasso medio per spettatore nei luoghi di spettacolo di Roma Capitale (euro)**

Luoghi di spettacolo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Auditorium	13,5	12,5	10,9	12,6	11,4	14,5	14,1	17,1	15,9
di cui MpR	6,1	7,4	5,7	6,5	8,4	9,6	11,1	12,7	11,9
di cui S. Cecilia	18,2	16,2	16,0	19,5	14,8	20,7	17,9	22,9	21,6
Opera	n.d.	n.d.	n.d.	29,6	n.d.	n.d.	37,2	41,3	40,4
Teatro di Roma	21,6	25,5	24,6	29,4	22,0	21,0	19,3	19,9	14,3
Casa Jazz	n.d.	5,0	3,1	4,7	4,7	3,4	3,6	7,6	6,2
Palladium	n.d.	n.d.	n.d.	3,8	2,6	2,5	1,9	9,5	9,5
<b>Totale</b>	<b>14,4</b>	<b>13,5</b>	<b>11,8</b>	<b>16,0</b>	<b>12,2</b>	<b>14,8</b>	<b>17,1</b>	<b>20,5</b>	<b>19,4</b>

Nota: Musica per Roma e Santa Cecilia condividono gli spazi dell'Auditorium Parco della Musica.

Fonte: elaborazioni Agenzia su dati Associazione Teatro di Roma, Fondazione Musica per Roma, Fondazione Accademia Nazionale S. Cecilia, Fondazione Romaeuropa, Fondazione Teatro dell'Opera, Palaexpo, Dipartimento Cultura di Roma Capitale.

MpR nel 2012 è costato il 95% in più del 2004, per Santa Cecilia l'aumento è stato del 19%, per l'Opera (dal 2007) del 37%, per la Casa del Jazz (dal 2005) del 23%, per il Palladium (dal 2007) del 151% mentre per Teatro di Roma la spesa media per spettatore è scesa del 34%. Questa ultima diminuzione è plausibilmente dovuta alla gestione, negli anni passati e sino al 31 dicembre 2012, di sale di spettacolo quali i Teatri India (che continua tutt'ora a gestire), Quarticciolo e Tor Bella Monaca, che hanno prezzi molto più accessibili rispetto al Teatro Argentina, in virtù della loro missione che comprende anche una democratizzazione della cultura dello spettacolo dal vivo e in quartieri maggiormente popolari rispetto alla centralissima sede dell'Argentina.

### 5.2.3 Benchmarking

L'offerta di spettacolo dal vivo a Roma è amplissima e, come appena descritto, le sedi riconducibili a Roma Capitale mettono in scena produzioni di alto livello, le quali attraggono un grande numero di spettatori.

L'analisi di benchmarking qui presentata vuole de-

scrivere al meglio la realtà romana nella sua interezza (tenendo conto, quindi, di tutte le strutture pubbliche e private presenti sul territorio, indipendentemente dall'organizzatore), mettendola a confronto con ciò che succede nelle città italiane con più di trecentomila abitanti: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Torino.

Le nostre elaborazioni sono state effettuate su dati integralmente forniti dall'Osservatorio dello spettacolo della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (di seguito, Osservatorio dello Spettacolo) e sono stati estratti da dati SIAE.

La modalità di estrazione ha previsto come tipo di strutture le arene, gli auditorium, le sale concerto, i teatri e i teatri tenda; mentre la descrizione del genere di manifestazione ricomprende tipologie quali, ad esempio, il ballo, il balletto, i concertini sia con sia senza orchestra, i concerti sia di jazz sia di musica classica, la danza, il teatro sia di prosa sia lirico e i varietà.

Roma, nonostante offra un numero di spettacoli quasi doppio e un numero di posti offerti più alto del 30% rispetto alla seconda città (Milano), ha invece una spesa al botteghino considerevolmente più bassa [Tav. 5.2.3].

Attraverso la costruzione ed analisi di alcuni indici di benchmarking, si osserva come l'occupazione delle sale, calcolata come rapporto tra il numero di spettatori e l'offerta di posti, vari dal 41% di Napoli al 58% di Bologna, con Roma che si posiziona circa a metà (49%) [Tav. 5.2.4].

L'attrattività cittadina degli spettacoli messi in scena, descrive una certa differenza nella fruizione culturale in Italia: se infatti a Bari, Genova, Palermo e Torino si reca a spettacolo un numero complessivo di persone inferiore al totale dei residenti, la situazione si inverte con le restanti città, con Roma che si colloca tra Napoli e Bologna, e Milano che, con il suo 2,31 spettatori per residente, presenta il rapporto più elevato.

La spesa a ingresso varia dai 12,2 euro di Palermo a 26,8 di Milano (oltre il doppio di Palermo), mentre a Roma ogni spettatore spende mediamente 17,4 euro; questo valore può essere considerato come una proxy cittadina della domanda di spettacolo e più precisamente come la manifestazione economica della disponibilità a pagare dei residenti, per fruire di questa tipologia di servizi.

Il ricavo da botteghino a posto offerto è una delle variabili che compongono la redditività dell'attività di spettacolo; in merito si può osservare come i luoghi di spettacolo che incassano maggiormente

siano quelli milanesi (14,7 euro a posto offerto) e quelli che incassano meno sono i palermitani (6,3 euro); se si conoscessero anche sia le varie componenti dei ricavi sia quelle dei costi di gestione delle strutture, si potrebbe dedurre sia l'effettiva redditività, sia, soprattutto, la necessità di sovvenzioni pubbliche, dato che come riconosciuto dalla letteratura, l'attività culturale in genere e di spettacolo in particolare, ha sempre bisogno di essere sovvenzionata<sup>28</sup>.

I prezzi di accesso ai luoghi di spettacolo comunali sono assai disparati e dipendono da molteplici fattori, tra cui sia le scelte del management sia le scelte degli amministratori.

Una ricognizione effettuata dall'Agenzia in occasione del suo ultimo studio sulla spesa delle famiglie per i Spl<sup>29</sup>, ha consentito di poter rilevare i prezzi praticati nelle grandi città italiane per ciascuna tipologia artistica tra teatro, opera e concerto, la cui gestione è riconducibile all'Amministrazione locale [Tav. 5.2.6].

Il primo fattore che salta all'occhio è che, mentre per i musei e le sedi espositive esiste una norma nazionale che disciplina gratuità e riduzioni per particolari categorie di utenti (anziani, under 18 e portatori di handicap), per gli spettacoli dal vivo le diverse politiche adottate dalle amministrazioni lo-

**Tav. 5.2.4 Variabili di benchmarking dei luoghi di spettacolo nelle grandi città italiane (2012)**

Città	Spettacoli (n.)	Offerta posti (n.)	Spesa al botteghino (euro)	Ingressi (n.)	Spettatori (n.)	Residenti (n.)
	A	B	C	D	E	F
Bari	1.411	485.173	3.550.426	223.572	228.236	313.213
Bologna	1.756	915.382	9.497.436	523.893	526.979	380.635
Firenze	2.218	1.470.182	11.148.269	658.231	665.813	366.039
Genova	1.529	982.496	7.833.093	453.241	453.595	582.320
Milano	7.556	4.951.212	72.814.624	2.716.190	2.751.488	1.262.101
Napoli	3.590	2.475.259	19.149.986	964.005	1.019.497	959.052
Palermo	2.341	1.063.247	6.691.251	546.299	547.499	654.987
Roma	14.657	6.550.556	54.858.718	3.160.354	3.200.560	2.638.842
Torino	2.306	1.498.591	17.020.727	778.680	779.826	872.091

Nota: l'"Offerta posti" è stata calcolata come sommatoria delle capienza di ciascun luogo di spettacolo moltiplicato il numero di spettacoli tenutisi in quel luogo; "Ingressi" è pari al numero di spettatori paganti; "Spettatori" è somma degli "Ingressi" e degli spettatori che hanno partecipato ad eventi totalmente gratuiti. Dal database fornito dall'Osservatorio dello spettacolo della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo, sono stati esclusi quegli spettacoli tenutisi in spazi in cui non è stato possibile rilevare la capienza.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su estrazione da dati SIAE effettuata da Osservatorio dello spettacolo della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo del MIBACT.

<sup>28</sup> W.J. Baumol e H. Bowen, *Performing arts: the economic dilemma*, 1966.

<sup>29</sup> "Spesa delle famiglie per i servizi pubblici locali nel 2012 (aprile 2013)".

cali hanno portato a forme di sostegno economico molto differenziate.

Fra i teatri comunali, a Roma è stato scelto il teatro India, che ha il posto unico e prevede riduzioni nella stessa misura sia per ragazzi sotto i diciotto anni, sia per gli anziani. Riduzioni per minori e anziani sono previste anche in tutti i teatri delle altre città, eccetto per gli anziani a Genova (Teatro Stabile). Il prezzo del biglietto normale di teatro varia dai 15 euro di Firenze ai 26 euro di Milano, con Roma che si colloca nella fascia di prezzo più bassa (16 euro).

Per l'opera, storicamente più cara per la tipologia e il relativo costo delle messe in scena, e dove è stato scelto un palco di terzo ordine di una replica, il bi-

giletto varia dai 32 euro del Teatro dell'Opera di Roma ai 55 euro del Teatro Regio di Torino.

Per la tipologia "concerti" infine, a Roma è stato scelto l'Auditorium di Santa Cecilia (19 euro). Anche la maggior parte delle altre città dispongono di sale comunali, eccetto Napoli, Firenze e Bari dove si tratta però comunque di enti pubblici. Il biglietto scelto (che varia dai 10 euro di Bari ai 29 euro di Milano) è in ogni caso quello più economico e sette sale su nove offrono un prezzo identico per tutti i concerti; per le eccezioni (l'Arcimboldi di Milano e il Teatro Verdi di Firenze) è stata calcolata la media dei prezzi più bassi di tutti gli spettacoli della stagione. Riduzioni per giovani (Bari) e anche anziani solo a Bologna, Napoli e Torino.

**Tav. 5.2.5** Indici di benchmarking dei luoghi di spettacolo nelle grandi città italiane (2012)

Città	Occupazione delle sale	Attrattività cittadina degli spettacoli	Spesa a ingresso (euro)	Ricavo a posto offerto (euro)
	E/B	E/F	C/D	C/B
Bari	47%	0,7	15,9	7,3
Bologna	58%	1,4	18,1	10,4
Firenze	45%	1,8	16,9	7,6
Genova	46%	0,8	17,3	8,0
Milano	56%	2,2	26,8	14,7
Napoli	41%	1,1	19,9	7,7
Palermo	51%	0,8	12,2	6,3
Roma	49%	1,2	17,4	8,4
Torino	52%	0,9	21,9	11,4

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su estrazione da dati SIAE effettuata da Osservatorio dello spettacolo della Direzione generale per lo spettacolo dal vivo del MiBACT.

Tav. 5.2.6 Prezzi degli spettacoli nelle città italiane (2012)

Città	Tipi di prezzo	Teatro	Opera	Concerto
Bari		<b>Teatro Kismet</b>	<b>Teatro Petruzzelli</b>	<b>Orchestra</b>
	Normale	20	45	10
	Anziani > 65 anni	15	41	8
	< 18 anni	12	41	10
	Handicap	15	n.d.	n.d.
	Accompagnatore H	gratis	n.d.	n.d.
Bologna		<b>Teatro Dehon</b>	<b>Teatro Comunale</b>	<b>Teatro Alemanni</b>
	Normale	20	35	12
	Anziani > 65 anni	15	15	11
	< 18 anni	10	15	11
	Handicap	gratis	n.d.	n.d.
	Accompagnatore H	gratis	n.d.	n.d.
Firenze		<b>T. della Pergola</b>	<b>T. Maggio Fiorentino</b>	<b>Teatro Verdi</b>
	Normale	15	40	19
	Anziani > 65 anni	14	36	19
	< 18 anni	11	36	19
	Handicap	11	40	ridotto
	Accompagnatore H	11	gratis	gratis
Genova		<b>Teatro Stabile</b>	<b>Teatro Carlo Felice</b>	<b>Giovine Orchestra</b>
	Normale	17	42	24
	Anziani > 65 anni	17	30	24
	< 18 anni	11	20	24
	Handicap	gratis	n.d.	n.d.
	Accompagnatore H	gratis	n.d.	n.d.
Milano		<b>Piccolo Teatro</b>	<b>Scala</b>	<b>Arcimboldi</b>
	Normale	26	38	29
	Anziani > 65 anni	18	n.d.	29
	< 18 anni	18	n.d.	29
	Handicap	gratis	n.d.	n.d.
	Accompagnatore H	14	n.d.	n.d.
Napoli		<b>T. San Ferdinando</b>	<b>Teatro San Carlo</b>	<b>Teatro Trianon</b>
	Normale	20	50	15
	Anziani > 65 anni	16	45	13
	< 18 anni	16	20	13
	Handicap	n.d.	n.d.	n.d.
	Accompagnatore H	n.d.	n.d.	n.d.
Palermo		<b>Teatro Biondo</b>	<b>Teatro Massimo</b>	<b>Teatro Garibaldi</b>
	Normale	16	45	20
	Anziani > 65 anni	12	35	20
	< 18 anni	8	35	20
	Handicap	n.d.	40	n.d.
	Accompagnatore H	n.d.	40	n.d.
Roma		<b>Teatro India</b>	<b>Opera</b>	<b>Santa Cecilia</b>
	Normale	16	32	19
	Anziani > 65 anni	14	24	19
	< 18 anni	14	24	19
	Handicap	n.d.	5	n.d.
	Accompagnatore H	n.d.	30	n.d.
Torino		<b>Teatro Gobetti</b>	<b>Teatro Regio</b>	<b>Teatro Erba</b>
	Normale	25	55	25
	Anziani > 65 anni	22	50	18
	< 18 anni	22	44	18
	Handicap	n.d.	29	n.d.
	Accompagnatore H	n.d.	gratis	n.d.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti web delle strutture indicate.

## 5.3 Biblioteche comunali

### 5.3.1 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

Le linee guida per un servizio bibliotecario pubblico redatte nel 2001 dall'International Federation of Library Associations (IFLA) in collaborazione con l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO) e recepite nel 2002 dall'Associazione Italiana Biblioteche (AIB), definiscono le librerie pubbliche come "un'organizzazione istituita, sostenuta e finanziata dalla comunità, tramite l'amministrazione locale, regionale o nazionale, oppure tramite altre forme di organizzazione collettiva. La biblioteca fornisce l'accesso alla conoscenza, all'informazione e alle opere dell'immaginazione tramite una gamma di risorse e di servizi ed è aperta equamente a tutti i membri della comunità senza distinzione di razza, nazionalità, età, genere, religione, lingua, disabilità, condizione economica e lavorativa e grado di istruzione".

I compiti chiave di questa tipologia di pubblico servizio sono dunque di:

- creare e rafforzare nei ragazzi l'abitudine alla lettura fin dalla tenera età;
- sostenere sia l'educazione individuale e l'autoistruzione, sia l'istruzione formale a tutti i livelli;
- offrire opportunità per lo sviluppo creativo della persona;
- stimolare l'immaginazione e la creatività di ragazzi e giovani;
- promuovere la consapevolezza dell'eredità culturale, l'apprezzamento delle arti, la comprensione delle scoperte e innovazioni scientifiche;
- dare accesso alle espressioni culturali di tutte le arti rappresentabili;
- incoraggiare il dialogo interculturale e proteggere la diversità culturale;
- sostenere la tradizione orale;
- garantire l'accesso ai cittadini a ogni tipo di informazione di comunità;
- fornire servizi d'informazione adeguati alle imprese, alle associazioni e ai gruppi di interesse locali;
- agevolare lo sviluppo delle capacità di uso dell'informazione e del calcolatore;
- sostenere le attività e i programmi di alfabetizzazione rivolti a tutte le fasce d'età, parteciparvi e, se necessario, avviarli.

Da un punto di vista più strettamente normativo, la Costituzione Italiana, oltre a recitare all'articolo 9 che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", indica poi, come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, la "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", tra le quali sono ricomprese anche le biblioteche pubbliche istituite dai comuni e dalle province.

Lo stesso approccio viene confermato dal D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii. "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (di seguito Codice o CBC), sia all'art. 10 ove stila una lista nella quale sono ricomprese "le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico", sia all'art. 54 ove elenca i beni culturali inalienabili, tra cui sono ricomprese le biblioteche. Il Codice, all'art. 101, descrive la biblioteca come "una struttura permanente che raccoglie e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio". Infine si occupa della materia istituendo l'accesso gratuito a questi luoghi di cultura (art. 103) e le sanzioni e pene in caso di illecita esportazione dei beni librari (art. 174).

Lo Stato, con DPR 417/1995, ha emanato il Regolamento recante norme sulle biblioteche pubbliche statali, che, per sommi capi, tratta di: biblioteche pubbliche statali e loro compiti, ordinamento interno, apertura, chiusura e servizi al pubblico (lettura, pubblicazioni, dichiarazioni di conformità, uso dei locali della biblioteca, riproduzioni e prestito).

L'ultimo intervento normativo è quello del DL 91/2013 convertito con modificazioni in L. 112/2013, recante "Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo". Il decreto, all'art. 2, prevede la prosecuzione e lo sviluppo delle attività di inventariazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale, anche al fine di incrementare e facilitare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico. Il programma concerne il Sistema bibliotecario nazionale, il Sistema archivistico nazionale, il Sistema generale del catalogo, il Portale della cultura italiana, che possono avvalersi anche di accordi con le Regioni, le Università, gli Istituti culturali e con altri enti e istituzioni culturali (tra cui, ad esempio, l'Agenzia per l'Italia digitale). Prevede infine che lo svolgimento del programma si inserisca nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea. L'art. 4 del decreto invece recita "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo delle biblioteche e degli



archivi e per la promozione della recitazione e della lettura” e prevede che non sono considerate pubbliche l’esecuzione, la rappresentazione o la recitazione dell’opera effettuate, senza scopo di lucro all’interno delle biblioteche, a fini esclusivi di promozione culturale e di valorizzazione delle opere stesse.

Alcune regioni, tra cui il Lazio, hanno emanato leggi che regolano la cooperazione tra le biblioteche e altre strutture con funzioni informative, documentarie, culturali ed educative e stabiliscono i requisiti di qualità dei servizi.

La LR 42/1997 “Norme in materia di beni e servizi culturali del Lazio” nei primi articoli stabilisce le rispettive competenze della Regione, delle Province e dei Comuni e tratta dei servizi bibliotecari rispettivamente negli articoli 17 (Organizzazione bibliotecaria regionale, 18 (Biblioteche) e 19 (Sistemi bibliotecari).

L’Organizzazione Bibliotecaria Regionale (di seguito, OBR) è costituita dalle biblioteche di ente locale, d’interesse locale, comprese le biblioteche ecclesiastiche, e da quelle gestite direttamente dalla Regione Lazio.

Per far parte dell’OBR è necessario possedere determinati requisiti che riguardano principalmente la sede, l’orario di apertura al pubblico e il personale impegnato nella gestione e fruizione della biblioteca e dei suoi servizi.

L’appartenenza all’OBR, oltre a costituire per la biblioteca un riconoscimento ufficiale, permette di accedere ai fondi per la costruzione, l’ampliamento e la conservazione delle sedi delle biblioteche e per il loro funzionamento e sviluppo.

La Regione Lazio attribuisce il “Marchio di qualità” alle biblioteche meritevoli “che costituiscono un punto di eccellenza nell’OBR. Il Marchio ha l’obiettivo e l’intento di individuare delle forme di riconoscimento che siano premianti nei confronti di quei servizi bibliotecari che si distinguono per la loro capacità operativa, per la continuità del loro impegno, per l’attenzione rivolta al rapporto con gli utenti, per la gamma delle prestazioni e delle iniziative. I requisiti che le biblioteche regionali devono possedere per essere inserite nel novero delle realtà di eccellenza sono:

- un orario di apertura al pubblico più ampio rispetto a quanto previsto nei criteri minimi per l’OBR;
- unità di personale qualificato oltre al responsabile di biblioteca;
- ampiezza dei locali e buona vivibilità;
- patrimonio documentario rispettoso degli standard internazionali per quantità e qualità.

È altresì presa in esame la sede della biblioteca che deve essere idonea in termini di: razionale divisione

degli spazi e priva di barriere architettoniche; presenza di una buona segnaletica interna ed esterna; orientamento dei lettori oltre che erogare servizi specifici per portatori di handicap o anziani, come, per esempio, l’eventuale attività di prestito domiciliare.

Infine i sistemi bibliotecari sono definiti come lo strumento mediante il quale gli enti locali attuano la cooperazione bibliotecaria, la valorizzazione delle risorse, la qualificazione e lo sviluppo dei servizi in quanto essi sono aperti alla partecipazione di ogni altra biblioteca o nucleo documentario pubblico o privato operanti nello stesso ambito territoriale.

A livello comunale con DCC 23/1996 (integrata poi dalla DCC 41/2001) è stata creata l’Istituzione Sistema delle Biblioteche Centri Culturali (di seguito, Istituzione Biblioteche o Istituzione) ed approvato il suo Regolamento.

L’istituzione è un ente strumentale di Roma Capitale e gestisce il Sistema delle Biblioteche Centri Culturali in autonomia amministrativa e progettuale secondo le modalità previste dal proprio Regolamento e dal TUEL, organizzando la sua attività in base a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con l’obbligo del pareggio del bilancio.

L’Istituzione gestisce il servizio bibliotecario pubblico che garantisce a tutti il diritto di accesso alla cultura e all’informazione e promuove lo sviluppo della comunicazione in tutte le sue forme; infatti le sue principali finalità sono:

- favorire la diffusione dell’informazione scritta e audiovisiva e la promozione della pubblica lettura;
- promuovere la crescita culturale e civile di tutta la comunità urbana e metropolitana valorizzando la pluralità delle diverse etnie e culture;
- favorire la conoscenza della storia, delle tradizioni, della realtà locale.

È quindi compito dell’Istituzione:

- programmare e coordinare le strutture e i servizi del Sistema Biblioteche Centri Culturali di Roma Capitale;
- promuovere il coordinamento dei servizi bibliotecari, di qualsiasi tipologia o titolarità presenti sul territorio, anche con l’intento di realizzare un più ampio sistema bibliotecario su scala metropolitana;
- promuovere lo sviluppo sul territorio del Servizio Bibliotecario Nazionale;
- gestire le attività di formazione, qualificazione e aggiornamento del personale in collaborazione con la Provincia e la Regione.

L’approccio di Roma Capitale alla fruizione culturale comunale evidenzia come il patrimonio bibliografico rappresenti una ricchezza collettiva e pubblica il cui

fine è quello di conservare e trasmettere la conoscenza. Nonostante la consapevolezza di considerarlo come risorsa anziché come un peso economico con scarsa utilità sociale sia ormai consolidata nella mentalità degli enti locali, i passi da compiere sono ancora molti. Le biblioteche comunali, vere case del libro, pur facendo parte degli interessi diffusi e trasversali, necessitano ancora dell'impegno di tutti per far sì che da semplice concetto diventino un vero e proprio luogo di cultura, punto di riferimento per la crescita e la formazione dei cittadini. È pertanto opportuno approfondire la conoscenza degli sviluppi che hanno interessato l'Istituzione Biblioteche e fornire un quadro sulle dimensioni e sugli aspetti quantitativi del servizio offerto.

In questo contesto appare importante presentare lo stato dell'arte dell'offerta nella città di Roma, evidenziando i progressi che l'Istituzione Biblioteche ha compiuto nel triennio 2010-2012.

L'analisi delle variazioni temporali ha permesso di evidenziare gli elementi positivi così come le criticità caratterizzanti l'offerta nella capitale.

### 5.3.2. Organizzazione del servizio, evoluzione dell'offerta e della domanda

L'Istituzione Biblioteche, nata nel 1996, ha unificato in un sistema le biblioteche che fino ad allora facevano capo alle circoscrizioni (ora municipi), gestendo attualmente 37 sedi dislocate nel territorio cittadino - di cui una itinerante, il "Bibliobus", oltre a 21 sedi di istituto o reparto poste nelle sei carceri della capitale - e collabora con 14 istituti scolastici che hanno aperto le proprie biblioteche ai cittadini; esistono poi 8 biblioteche di interesse locale che sono federate con le biblioteche di Roma e con le quali collaborano stabilmente attraverso specifici progetti.

Si osserva come il servizio biblioteche abbia beneficiato nel triennio 2010/2012 di incrementi nell'estensione delle aree aperte al pubblico ma non nel totale dei giorni di apertura: la superficie totale è passata da

22.361 a 24.139 metri quadri (+8,0%, nel triennio) e riflette sia i lavori di ampliamento sia le nuove aperture, mentre i giorni complessivi di apertura, passati dai 9.642 nel 2010 a 9.798 del 2011 (+1,6%) sono poi calati a 9.510 nel 2012 [Tav. 5.3.1].

Se i prestiti di libri sono cresciuti del 8,3% passando da 604.411 del 2010 a 654.469 del 2012, i libri in dotazione sono aumentati del 2,9% passando da 861.522 a 886.165. Parimenti, se i prestiti degli audiovisivi, nello stesso periodo, mostrano un incremento di poco superiore all'1% passando da 327.541 a 330.988, la loro consistenza resta sostanzialmente stabile, crescendo di quasi lo 0,5% e passando da 125.321 a 125.924 [Fig. 5.3.1].

L'impegno dell'Istituzione Biblioteche nell'assicurare un'effettiva fruibilità per il cittadino si esprime anche nella nuova immagine che le biblioteche romane si propongono di assumere: non più solo luogo di consultazione e prestito ma aree in cui sia possibile arricchire il proprio profilo culturale beneficiando del patrimonio di dotazione e delle diverse attività promosse nel corso dell'anno.

I risultati di questo sforzo sono evidenziati dalle nuove iscrizioni annuali che aumentano del 5,6% passando da 33.393 del 2010 a 35.277 del 2012 e dall'affluenza annuale che mostra una crescita dell'8,4% (da 1.942.687 a 2.105.154 ingressi) e ciò può essere attribuito ad una aumentata capacità di attrazione che viene stimolata, tra gli altri fattori, dall'offerta di servizi alternativi al prestito di libri: se sommiamo il numero delle attività con le scuole e il numero delle attività culturali, osserviamo un aumento del 4,2% (da 4.408 a 4.592), benché il numero degli utenti delle stesse attività resti pressoché immutato (-0,7%) passando da 179.715 a 178.514 [Tav. 5.3.1].

Molto interessante è anche la possibilità di fruire del prestito interbibliotecario, che impegna oltre 40.000 titoli l'anno (che è costato poco più di 58.000 euro nel 2002, solo l'un per cento delle spese per servizi) e l'offerta in catalogo di e-books (circa 400 nel 2012 e il doppio nel 2013).

**Tav. 5.3.1** Principali variabili di offerta e domanda delle Biblioteche di Roma Capitale

Variabili	2010	2011	2011/2010	2012	2012/2010
Estensione (in mq)	22.361	24.139	8,0%	24.139	8,0%
Giorni di apertura	9.642	9.798	1,6%	9.510	-1,4%
Nuovi iscritti	33.393	34.654	3,8%	35.277	5,6%
Affluenza in Biblioteca (nr. visite)	1.942.687	2.004.254	3,2%	2.105.154	8,4%
Numero attività con le scuole	1.271	1.293	1,7%	1.106	-13,0%
Utenti Attività con le scuole	46.589	45.360	-2,6%	36.565	-21,5%
Numero attività culturali	3.137	3.234	3,1%	3.486	11,1%
Utenti Attività culturali	133.126	140.437	5,5%	141.949	6,6%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del sito web: [www.bibliotechediroma.it](http://www.bibliotechediroma.it).

Il servizio culturale emerge fortemente anche dalla gestione delle biblioteche in carcere, che, con un patrimonio in dotazione di soli 57.647 titoli, ha raggiunto, nel 2012, 17.694 prestiti (il 30% della dotazione).

Meglio che tramite i valori assoluti, possiamo osservare l'evoluzione del servizio applicando ai dati descritti alcuni indici, da cui si può osservare che: l'aumento delle possibilità di accesso al servizio, con la crescita degli spazi a disposizione dei cittadini sia in termini di indice di superficie, sia di posti di lettura per 1.000 abitanti, accompagnato da un altrettanto significativo incremento della disponibilità del patrimonio documentale, sia nel caso dei libri, sia degli audiovisivi;

le buone performance registrate in termini di dotazione trovano infine solo un parziale riscontro nella capacità di valorizzazione, con un indice di circolazione del patrimonio librario che aumenta leggermente (nonostante l'aumento dei titoli posseduti dalle biblioteche) mentre la circolazione di audiovisivi diminuisce, probabilmente a causa dell'avvento di internet e della possibilità di visionare film e materiali video con supporti più moderni e flessibili, rispetto a cd e dvd;

l'efficacia del servizio, intesa come numero di prestiti per abitante, trova infine un riscontro sia nel caso dei libri sia degli audiovisivi.

Nel valutare l'aumento dei valori degli indicatori riportati col numero di abitanti, si deve tenere conto della diminuzione della popolazione censita dall'Istat a Roma, che nel triennio osservato cala del 3,8%, passando da 2.743.796 a 2.638.842 residenti, perdendo dunque oltre centomila persone [Tav. 5.3.2].

### 5.3.3 Struttura ed evoluzione costi e tariffe

L'accesso alle biblioteche è possibile sottoscrivendo una delle due tessere d'iscrizione personali, che

hanno validità di un anno a decorrere dal giorno dell'emissione.

La Bibliopass è gratuita e dà accesso ai seguenti servizi: consultazione, ascolto e visione di documenti, prestito, corsi e laboratori.

La Bibliocard costa 5 € e, oltre ai servizi accessibili con la Bibliopass, dà anche accesso a: servizi online, prestito interbibliotecario, prestito interbibliotecario metropolitano, internet, biblioWiFi, agevolazioni per iniziative culturali e del tempo libero in città.

Non essendo ancora disponibile il bilancio di esercizio 2012, vengono riportati di seguito i dati relativi al bilancio 2011 dell'Istituzione Biblioteche (ancorché non ancora approvato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 114 del TUEL, al pari di quelli del 2010 e 2009), in cui si osserva come i ricavi propri coprano solo un centesimo del contributo in conto esercizio versato da Roma Capitale, mentre sul lato dei costi, il 63% vengono assorbiti dal personale e il 29% da costi per servizi (di cui la metà circa è impegnato per pagare prestazioni di terzi rese al pubblico), mentre il godimento di beni di terzi è rappresentato per il 70% da fitti passivi [Tav. 5.3.3].

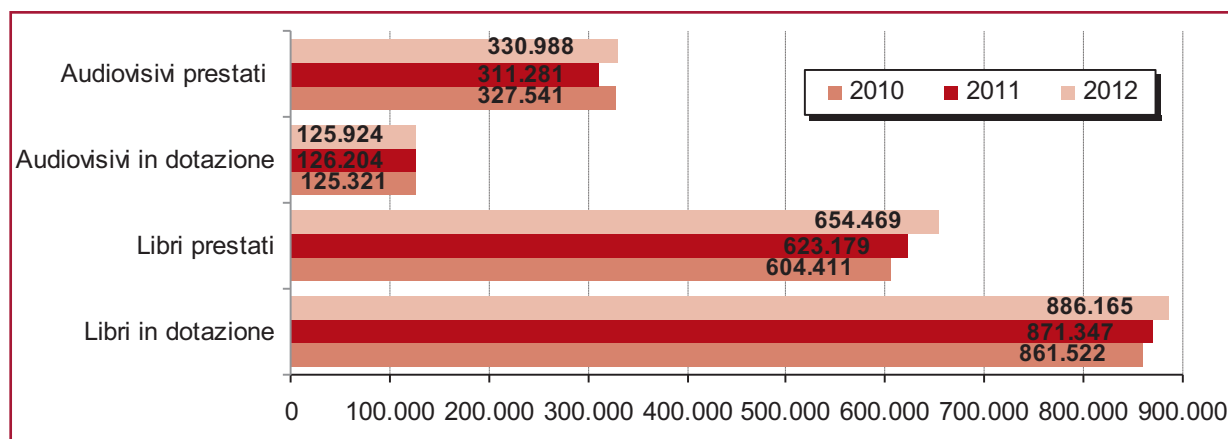
### 5.3.4 Benchmarking

I confronti dimensionali sulle biblioteche comunali sono stati effettuati tra Roma e le altre otto maggiori città italiane: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo e Torino.

I dati presentati - riferiti all'anno 2012 - sono il risultato dell'Indagine statistica sulle biblioteche pubbliche degli enti territoriali italiani, promossa dal Centro per il Libro e la Lettura del MiBACT, in collaborazione con l'Associazione Italiana Biblioteche e condotta con la supervisione dell'ISTAT e d'intesa con l'As-

Fig. 5.3.1

Prestiti e dotazione di libri e audiovisivi delle Biblioteche di Roma Capitale



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati del sito web: [www.bibliotechediroma.it](http://www.bibliotechediroma.it).

**Tav. 5.3.2** Principali indicatori di servizio e variazioni percentuali (2010/2012)

Indici	2010	2011	2011/2010	2012	2012/2010
<b>Offerta</b>					
Indice di superficie (area servizi al pubblico in mq/popolazione*1000)	8,15	8,74	7,3%	9,15	12,2%
Posti lettura per 1000 abitanti (posti lettura/popolazione*1000)	0,94	0,99	5,7%	1,10	17,4%
Indice della dotazione di libri (libri/popolazione*1.000)	314	316	0,5%	336	7,0%
Indice della dotazione di audiovisivi (audiovisivi/popolazione*1.000)	46	46	0,1%	48	4,5%
<b>Domanda</b>					
Indice di circolazione dei libri (prestiti/dotazione di libri*1000)	702	715	1,9%	739	5,3%
Indice di circolazione degli audiovisivi (prestiti/dotazione di audiovisivi*1000)	2995	2484	-17,1%	2623	-12,4%
Indice di prestito dei libri (prestiti di libri/popolazione*1000)	220	226	2,4%	248	12,6%
Indice di prestito degli audiovisivi (prestiti di audiovisivi/popolazione*1000)	119	113	-5,6%	125	5,1%
Indice di frequentazione (affluenza/popolazione*1000)	708	726	2,5%	798	12,7%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dei siti web: [www.bibliotechediroma.it](http://www.bibliotechediroma.it) e [sitis.istat.it](http://sitis.istat.it).

sociazione Nazionale dei Comuni Italiani.

I valori si riferiscono soltanto alle biblioteche che hanno effettivamente risposto al questionario online; si tratta quindi di dati forniti dalle biblioteche stesse. Quanto appena descritto spiega perché, in questa indagine, le biblioteche comunali a Roma risultino essere 32 al posto delle 37 effettivamente aperte nel 2012 e conseguentemente i dati descrittivi si differenzino da quelli presentati nei paragrafi precedenti. L'offerta di biblioteche pubbliche vede Bari, Palermo e Napoli partecipare all'indagine, ma con numeri tali per cui il confronto è meno significativo [Tav. 5.3.4]. Infatti se, per esempio, le visite annuali per biblioteca a Bari e a Napoli sono 5 volte superiori a quelle di Palermo, ogni biblioteca di quest'ultima città raggiunge in un anno il numero di visite annuali che assomma Torino in 2,5 giorni. A parte il dato di circa 150.000 visite annuali per biblioteca di Firenze, le altre quattro città si posizionano su valori che oscillano tra circa 55.000 (Roma) e circa 20.000 (Milano) visite, in linea con il valore del numero di iscritti per biblioteca di Roma, che è circa doppio rispetto alle altre tre città (Milano, Genova, Bologna). Rispetto ai prestiti annui per biblioteca, dove primeggia Torino (134.908) seguita da Firenze (41.456), le altre quattro città del centro-nord si presentano scaglionate, con Genova che presenta valori circa la metà di Bologna che, a sua volta, presta

la metà di libri per ogni biblioteca di Roma e Milano. Il numero di posti lettura per ogni sede, escludendo Palermo, vede tutte le altre città variare tra circa 50 e circa 70, salvo Firenze che ne ha oltre 130 e Torino 261. Sostanzialmente simile l'analisi relativa al patrimonio librario totale per biblioteca, con Torino che raggiunge 264.000 titoli per biblioteca, Firenze che offre ai suoi potenziali lettori il 40% di libri rispetto a Torino e il resto delle biblioteche delle altre città che, sempre rispetto a Torino, possiedono tra l'1% (Palermo) e il 18% dei libri (Genova), passando da Roma che ne offre il 9%.

La situazione cambia un poco con il numero di postazioni internet per biblioteca, dove, sotto le biblioteche fiorentine che ne offrono mediamente 16 per ogni sede, si posizionano Bari (8 postazioni) e Torino (7) e poi le altre a seguire.

Su alcuni dei dati proposti è altresì possibile approfondire l'analisi attraverso la definizione di appositi indicatori di servizio [Tav. 5.3.5].

L'indice di circolazione dei libri (rapporto tra prestiti e dotazione) vede Roma (valore dell'indice 1.107) raggiungere il miglior risultato, con Milano e Firenze che si posizionano circa il 30% più sotto, Torino dove l'indice è circa la metà di Roma e le altre città che seguono.

L'indice di prestito, calcolato in rapporto al numero di abitanti Istat al 31 dicembre 2012, vede invece

**Tav. 5.3.3 Voci di ricavo e di costo del conto economico dell'Istituzione Biblioteche (euro)**

Variabili	2011	2010	2011/2010
<b>Valore della produzione</b>			
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	253.409	528.762	-52,1%
Contributi in c/esercizio	21.745.612	21.205.972	2,5%
<b>Totale</b>	<b>21.999.021</b>	<b>21.734.734</b>	<b>1,2%</b>
<b>Costi della produzione</b>			
Costi per mat. prime, sussidiarie, di consumo e merci	230.426	226.608	1,7%
Costi per servizi	6.264.052	5.902.843	6,1%
Costi per godimento di beni di terzi	272.160	274.523	-0,9%
Costi per il personale	13.647.043	13.820.959	-1,3%
Costi per ammortamenti e svalutazioni	1.300.429	1.430.340	-9,1%
Costi per imposte indirette, tasse e contributi	3.898	5.261	-25,9%
<b>Totale</b>	<b>21.718.008</b>	<b>21.660.534</b>	<b>0,3%</b>

Fonte: Bilancio d'esercizio 2011 dell'Istituzione Biblioteche.

**Tav. 5.3.4 Principali variabili delle biblioteche comunali (2012)**

Comune	Biblioteche che hanno partecipato all'indagine	Valori medi per singola biblioteca					
		Visite annuali	Iscritti ai servizi della biblioteca	Prestiti annuali	Posti lettura	Postazioni internet	Patrimonio totale
Bari	2	5.978	214	651	60	8	35.838
Bologna	14	30.054	1.671	14.933	51	2	103.491
Firenze	6	149.575	17.600	41.456	134	16	55.711
Genova	10	25.845	1.435	7.576	66	2	48.643
Milano	22	19.810	2.911	27.173	64	4	37.750
Napoli	7	5.739	96	425	49	1	11.787
Palermo	2	1.100	1.623	810	5	1	3.639
Roma	32	54.375	3.038	27.288	70	6	24.653
Torino	7	177.913	8.573	134.908	261	7	264.151

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Indagine statistica sulle biblioteche pubbliche degli enti territoriali italiani, promossa dal Centro per il Libro e la Lettura del MiBACT.

Torino (155) e Firenze (113) raggiungere i migliori risultati, con Bologna (39) che raggiunge valori prossimi al 25% rispetto a Torino e del 35% rispetto a Firenze, e Roma che invece, con un indice pari a 10, consegue un risultato pari al 25% di quello bolognese.

Infine nell'osservazione dell'indice di frequentazione, dato dal rapporto tra l'affluenza e il numero di

residenti, la graduatoria rimane simile, con la migliore delle tre città del sud (Napoli) che accoglie nelle proprie biblioteche comunali solo 42 abitanti ogni mille, Milano in cui il valore dell'indice raggiunge 345, Roma a 659 e Torino, ma soprattutto Firenze, le cui biblioteche sono di enorme interesse per la propria popolazione, raggiungendo valori rispettivamente di 1.428 e 2.452.



**Tav. 5.3.5** Indicatori di servizio delle biblioteche comunali (2012)

Comune	Biblioteche che hanno partecipato all'indagine	Valori medi per singola biblioteca					
		Visite annuali	Iscritti ai servizi della biblioteca	Prestiti annui	Posti lettura	Postazioni internet	Patrimonio totale
Bari	2	5.978	214	651	60	8	35.838
Bologna	14	30.054	1.671	14.933	51	2	103.491
Firenze	6	149.575	17.600	41.456	134	16	55.711
Genova	10	25.845	1.435	7.576	66	2	48.643
Milano	22	19.810	2.911	27.173	64	4	37.750
Napoli	7	5.739	96	425	49	1	11.787
Palermo	2	1.100	1.623	810	5	1	3.639
Roma	32	54.375	3.038	27.288	70	6	24.653
Torino	7	177.913	8.573	134.908	261	7	264.151

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati dell'Indagine statistica sulle biblioteche pubbliche degli enti territoriali italiani, promossa dal Centro per il Libro e la Lettura del MiBACT e sito web: [sitis.istat.it](http://sitis.istat.it).

## 5.4 Verde pubblico

### 5.4.1 Evoluzione del quadro normativo

#### NORMATIVA NAZIONALE

Attualmente la normativa che regola la tutela del verde pubblico è assai frammentata, con presenza tra l'altro di alcune disposizioni che, nel disciplinare altri settori, investono in modo indiretto anche questa materia.

Il Codice Civile tratta in particolare il tema delle alberature, ascrivendole tra i beni immobili (art. 812) e l'obbligo di custodia ("Ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito", art. 2051).

Al netto delle dotazioni naturali già incluse nelle aree protette, le Amministrazioni dovrebbero garantire ai propri cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 3 del DM 2 aprile 1968, n. 1444, una disponibilità pro capite di spazi pubblici attrezzati a parco, negli insediamenti residenziali, non inferiore a 9 mq.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>30</sup> (di seguito, anche CBC) sottopone a vincolo paesaggistico alcune aree del territorio di Roma Capitale. Secondo il CBC (art. 10) sono beni paesaggistici soggetti a tutela per il loro notevole interesse pubblico "ville, parchi e giardini che abbiano interesse artistico o storico" e (art. 136) sia "le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi

monumentali", sia "le ville, i giardini e i parchi [...] che si distinguono per la loro non comune bellezza";

Sono inoltre di interesse paesaggistico e tutelate dal CBC (art. 142, c. 1, lett. f) "i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi". L'art. 146 invece norma le modalità tramite le quali i proprietari delle aree e dei beni sottoposti a tutela, possano richiedere e ottenere autorizzazione per modificarli.

La L. 10/2013 "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani" prevede l'istituzione della Giornata nazionale degli alberi, ogni 21 novembre, al fine di perseguire, attraverso la valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio arboreo e boschivo, l'attuazione del protocollo di Kyoto; ogni anno le celebrazioni di questa giornata prevedono attività di informazione e formazione nelle scuole di ogni ordine e grado e nelle università, oltre ad azioni di piantumazione nelle aree verdi cittadine pubbliche.

Per il raggiungimento degli obiettivi del protocollo si prevede la creazione di spazi verdi nelle città, il contenimento del consumo di suolo e la riqualificazione degli edifici e che in ogni città venga piantato un albero per ciascun neonato o bambino adottato. La norma prevede la creazione del catasto degli alberi nelle grandi città e l'obbligo per il sindaco, alla scadenza dell'incarico, di rendere pubblico il bilancio arboreo, ovvero il numero di alberi presenti all'inizio e alla fine del mandato.

<sup>30</sup> D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii.



Il bilancio arboreo sarà realizzabile attraverso il censimento degli alberi, che riguarderà anche quelli monumentali e storici della città. Inoltre è prevista una sanzione da 5.000 a 100.000 euro per ogni abbattimento o danneggiamento di quest'ultima tipologia di piante.

Il Ministero dell'Ambiente istituirà un Comitato per lo sviluppo del verde pubblico con compiti di monitoraggio, controllo e promozione. Le regioni, le province e i comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e risorse, sono tenuti a promuovere l'incremento degli spazi verdi urbani e allo stesso tempo a favorire il risparmio e l'efficienza energetica e l'assorbimento delle polveri sottili, anche con il rinverdimento delle pareti degli edifici.

Sarà infine possibile, per le amministrazioni comunali, concedere in gestione la manutenzione delle aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ai cittadini residenti nei comprensori su cui insistono detti beni e aree, mediante procedura di evidenza pubblica, in forma ristretta, senza pubblicazione del bando di gara.

In modo più indiretto, sia l'art. 21 della L. 157/1992 sulla protezione della fauna selvatica, sia l'art. 5 della Direttiva 79/409/CE aggiornata alla direttiva 2009/147/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici, vietano di distruggere o danneggiare deliberatamente nidi e uova, nonché disturbare deliberatamente le specie protette di uccelli". Da questi divieti, deriva che sia in alcuni periodi dell'anno - ovvero quelli diversi dalla stasi vegetativa - possa essere vietato eseguire potature<sup>31</sup>.

#### DISCIPLINA LOCALE

La Regione Lazio, con la LR 39/2002, ha disciplinato l'uso delle risorse forestali, del territorio boscato e delle aree correlate, al fine di garantirne la tutela e promuoverne la valorizzazione, tenendo conto delle peculiarità dell'ecosistema regionale.

A livello comunale, stante la mancata adozione di un Regolamento del verde nella precedente consiliatura (come vedremo più avanti), restano ancora vigenti alcune norme locali, che vengono di seguito trattate.

Il Regolamento del decentramento amministrativo (DCC 10/1999, art. 69) prevede una suddivisione delle competenze delle aree verdi tra municipi e

Amministrazione Comunale. Le competenze dei municipi sono relative a tutte le fasi della realizzazione e alla manutenzione sia ordinaria sia straordinaria di aree verdi minori di 20.000 mq che insistono solo sul territorio municipale e alla concessione in uso a terzi tramite convenzione delle aree minori di 10.000 mq; Roma Capitale ha la competenza sulla programmazione di nuove aree verdi, sulla manutenzione delle aree che insistono sul territorio di diversi municipi e delle ville storiche, sulla manutenzione straordinaria delle aree verdi di arredo e complemento alla viabilità.

Il Regolamento di Polizia Urbana, con una impostazione ormai datata, regola i comportamenti vietati in questi luoghi all'art. 21 "Tutela dei parchi e giardini pubblici":

- a. affiggere oggetti, piantare chiodi, scagliare contro pietre, bastoni o danneggiare i rami delle piante e delle siepi, le foglie e i fiori, strappare e tagliare l'erba, stendere qualunque oggetto sulle piante e sulle aiuole;
- b. arrampicarsi sugli alberi e sui fanali, scuoterli, appendere o affiggere oggetti, piantarvi chiodi, scagliare contro pietre, bastoni o simili, recidere o guastare in qualsiasi modo la corteccia degli alberi.

Nello stesso articolo viene anche regolamentato l'uso dei luoghi e degli arredi, in particolare delle aree attrezzate da gioco per bambini. A tal proposito, l'Amministrazione Capitolina ha provveduto ad integrare la Convenzione dell'ONU sui Diritti del Fanciullo nel Regolamento di Polizia Urbana<sup>32</sup> prevedendo l'impegno per "favorire il gioco delle bambine e dei bambini sulle aree soggette ad uso pubblico", individuando e attrezzando apposite aree destinate alle attività di divertimento. D'altro canto il Regolamento del Servizio Veterinario<sup>33</sup>, nel regolare l'accesso degli animali nei parchi pubblici e il comportamento che i loro padroni devono tenere, prevede una distanza minima di 100 metri tra le attività ludiche dei bambini e quelle dei cani.

La vetustà e la frammentazione delle norme, unita alla mancanza di strumenti di pianificazione e governo del verde<sup>34</sup>, avevano indotto la precedente Amministrazione a predisporre un sorta di testo unico attraverso la formulazione del Regolamento del Verde Urbano, da coordinare con il più ampio Regolamento edilizio.

<sup>31</sup> Questo divieto è previsto anche dall'art. 49, c. 4, lett. g) del Regolamento Comunale sulla tutela degli animali di Roma Capitale (DCC 275/2005) che recita: "è fatto assoluto divieto di effettuare potature di siepi ed alberi impiantati su suolo pubblico che danneggino o rimuovano nidi o ricoveri utilizzati da uccelli o altri animali nel periodo riproduttivo".

<sup>32</sup> La Convenzione Onu è stata integrata nella art. 6 della DCC 28/2005.

<sup>33</sup> Art. 178 e 179 della DCC 1017/1980, e art. 180 della DCC 46/2002.

<sup>34</sup> Secondo l'Istat "Dati ambientali nelle città 2012", a Roma risulta effettuato solamente il censimento del verde nel 2011.

Con la decisione n. 58/2012, la Giunta Capitolina ha formulato la sua proposta, ma la stessa, esaminata anche dalla competente Commissione Consiliare, non ha mai passato l'esame dell'Assemblea Capitolina.

#### 5.4.2 Organizzazione del servizio, evoluzione della domanda e dell'offerta

La città di Roma, nonostante una planimetria piuttosto disordinata, ricca di siti archeologici intorno ai quali lo sviluppo della superficie edificata è avvenuto a macchia di leopardo, vanta una dotazione di verde elevata e che diventa più consistente nelle zone periferiche;

Infatti, per una superficie amministrativa totale di 129.000 ettari, Roma Capitale possiede poco più di 36.000 ettari di verde di competenza comunale accessibile al pubblico e 50.000 ettari di coltivazioni agricole. Tale estensione, i 2/3 dell'intero territorio capitolino, comprende aree estremamente diversificate e differentemente gestite: aree agricole, parchi e riserve naturali, ville storiche, parchi e giardini pubblici e verde urbano.

Nel territorio di Roma Capitale, con riferimento all'anno 2012, sono 558 le aree verdi censite, le quali fanno riferimento a diverse tipologie: 361 è verde attrezzato di quartiere, 86 sono verde storico archeologico, 56 aree monumentali e archeologiche, 49 sono grandi parchi urbani e 6 verde speciale, mentre il numero di aree di verde scolastico non è disponibile [Tav. 5.4.1].

Confrontando questi dati con quelli della "Relazione 2012 sullo stato dell'ambiente Natura e verde pubblico", del Dipartimento Tutela Ambientale e del Verde - Protezione Civile (che riporta dati

aggiornati al 2010), possiamo osservare che:

- i grandi parchi urbani, i cui metri quadrati nel 2010 assommavano a 19.920.035 mq, sono rimasti di fatto invariati;
- il verde attrezzato di quartiere, che nel 2010 assommava a 8.887.843 metri quadri, nel biennio, è aumentato del 7,5%;
- il verde speciale, che nel 2010 assommava 279.740 metri quadri, è diminuito del 2,6%;
- il verde storico archeologico è lievemente aumentato nel biennio, passando da 5.775.458 mq a 5.804.916 mq (+0,5%).

La diversa fonte dei dati non permette di completare il confronto con le altre tipologie di verde cittadino pubblico.

La gestione del verde pubblico, non tenendo conto del verde scolastico per il quale non sono indicati gli affidatari, è effettuata per larga parte (84% dell'estensione) in economia dal Dipartimento Ambiente, per il 10% con affidamenti a costo zero, per il 2% con affidamento ad Ama s.p.a. e per il restante 1% con affidamento ai Municipi o ad altri Dipartimenti di Roma Capitale.

#### 5.4.3 Benchmarking

L'indagine "Dati ambientali nelle città", effettuata annualmente dall'Istat e che rientra tra quelle comprese nel Programma statistico nazionale, raccoglie informazioni ambientali relative ai comuni capoluogo delle 110 province italiane.

La modalità di calcolo degli indicatori e di presentazione dei dati da parte dell'Istat è stata profondamente modificata nel 2011, per cui non è possibile confrontare i risultati degli anni prece-

**Tav. 5.4.1 Verde di competenza comunale accessibile al pubblico per tipologia, numerosità, estensione e affidamento (metri quadri, 2012)**

Tipologia	Numerosità (n.)	Estensione	Gestore			
			Dipartimento Ambiente	Affidamento a		
				Ama	altri Dip./Mun.	costo zero
Aree monumentali e archeologiche	56	125.952	0	2.700	120.552	2.700
Grandi parchi urbani	49	19.916.343	18.674.945	0	96.119	1.145.279
Verde attrezzato di quartiere	361	9.552.381	6.481.355	408.679	199.531	2.462.816
Verde speciale	6	272.340	116.860	0	0	155.480
Verde storico archeologico	86	5.804.916	5.473.631	277.609	3.211	50.465
Verde scolastico	n.d.	955.264	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<b>Totale</b>	<b>558</b>	<b>36.627.196</b>	<b>30.746.791</b>	<b>688.988</b>	<b>419.413</b>	<b>3.816.740</b>

Nota: avendo verificato nella base dati delle discordanze tra estensione totale e somma dei parziali per gestore, sono stati utilizzati questi ultimi per il calcolo.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Open Data Roma Capitale.

**Tav. 5.4.2 Disponibilità di verde urbano per le grandi città (metri quadri per abitante)**

Città	2011	2012	2012/2011
Bari	7,8	7,9	0,6%
Bologna	29,8	29,6	-0,7%
Firenze	19,1	18,9	-1,2%
Genova	17,2	17,3	0,3%
Milano	16,3	16,3	0,1%
Napoli	7,0	7,0	0,3%
Palermo	9,6	10,3	7,0%
Roma	16,5	16,5	0,4%
Torino	23,6	23,6	0,1%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Istat, Dati ambientali nelle città 2012.

denti con quelli dell'ultimo biennio disponibile.

La Tav. 5.4.2 presenta la dotazione di verde in termini di metri quadri per abitante, delle nove città italiane con più di 300.000 abitanti e la loro variazione nell'ultimo anno.

Possiamo dividere le nove città in tre grandi gruppi: quelle che hanno massimo 10 mq di verde pubblico per abitante (Napoli, Bari e Palermo), quelle che ne hanno più di 20 mq (Torino e Bologna) e tutte le altre che ne offrono al cittadino tra 10 mq e 20 mq.

Rispetto al 2011, solo Palermo ha sensibilmente aumentato l'offerta di verde pro capite (+7%) passando da 9,6 a 10,3 mq per abitante, mentre nelle restanti città questo valore è aumentato (Bari, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino) o diminuito

(Bologna e Firenze) con valori piuttosto modesti sia per i valori positivi (tra +0,1% e + 0,6%) sia per i valori negativi (-0,7% e -1,2%).

Il valore medio in Italia (riferito al complesso dei comuni capoluogo di provincia in Italia) è passato, nel biennio 2011-2012, da 31,2 a 31,4 mq per abitante, con un aumento di poco inferiore all'1%. Confrontando questo ultimo valore con quelli della Tav. 5.4.2, possiamo osservare come la media italiana riferita all'anno 2012 sia superiore dell'1,8% al miglior risultato presente nella tavola (nel 2012, Bologna offriva 29,6 mq per abitante), sia pari a quasi il doppio del valore romano di 16,5 mq per abitante e pari a quasi quattro volte e mezza del valore più basso della tavola in esame, quello di Napoli, con 7 mq per abitante.

## 5.5 Bioparco

### 5.5.1 Premessa

Inaugurato alla presenza del Sindaco Nathan, il Giardino Zoologico di Roma nasce il 5 gennaio del 1908 per opera di un gruppo di finanziatori che fondano la "Società Anonima per il Giardino Zoologico". Già dopo pochi anni, tuttavia, lo "Zoo" di Roma si avvia verso un lento declino che si cerca invano di arginare attraverso l'arricchimento quantitativo della collezione faunistica. Più recentemente, negli anni '90, l'allora Sindaco Francesco Rutelli assume l'impegno di riconversione della struttura secondo i suggerimenti forniti da una Commissione Scientifica che elabora il documento programmatico approvato poi da Giunta e Consiglio Comunale.

Nel 1997 nasce così il Bioparco s.p.a. i cui soci sono il Comune di Roma (quota 51%), una società del Gruppo Costa (quota 39%) ed il Gruppo Cecchi

Gori (quota 10%). Si tratta del primo caso di trasformazione che adotta il modello di società di capitali e che vede il coinvolgimento di partner privati, selezionati in funzione delle loro capacità di partecipazione agli obiettivi gestionali della nuova società chiamati a garantire: da un lato, il raggiungimento dei fini divulgativi, culturali e scientifici che giustificano il mantenimento della struttura in un contesto di equilibrio economico; dall'altro, il benessere e la corretta conservazione degli animali ospitati.

Dal momento della sua costituzione, i risultati conseguiti dalla società Bioparco non si sono rivelati in linea con le previsioni contenute nello studio di prefattibilità e nel business plan. In particolare, le previsioni sono risultate attendibili dal lato dei costi, ma si sono rivelate eccessivamente ottimiste dal lato dei ricavi. Vi fu una sottovalutazione sia della concorrenza proveniente dalla pluralità di attrazioni tu-

ristiche della città di Roma, sia dei tempi necessari a ricostituire l'immagine fortemente compromessa durante la precedente gestione.

Gli obiettivi di autonomia finanziaria non sono stati conseguiti, con la conseguenza di gravare sul bilancio comunale un costo annuo non previsto di 2,5 milioni di euro (più IVA) a partire dall'anno 2002, per un totale di 15 milioni di euro (oltre l'IVA) nell'arco dei sei anni di vigenza del contratto. A tale importo è necessario aggiungere i costi per il completamento del piano degli investimenti quantificati nel master plan pari a circa 31 milioni di euro per tutto il decennio 2000-2010. Il ricorso per ben due volte all'aumento del capitale sociale per far fronte alle perdite subite, nonché alla definizione di un nuovo contratto di servizio, non contribuirono a risollevare le sorti della struttura, tanto da mettere in dubbio l'adeguatezza forma giuridica della società per azioni per il perseguimento degli obiettivi strategici di natura pubblica che caratterizzano la missione della struttura.

È in questo contesto, anche grazie all'opportunità introdotta dal D.Lgs. 6/2003 (cfr. Par. 5.2.1), che nasce Fondazione Bioparco, che dedica particolare attenzione al cambiamento della mission aziendale passando da un'impostazione profit, tipica delle società per azioni, ad una non profit orientata al servizio pubblico con particolare attenzione alle tematiche sociali. In questa trasformazione si è cercato di conciliare gli aspetti positivi della s.p.a. (organizzazione, efficienza, programmazione), con le forti motivazioni sociali derivanti dalle finalità previste dallo statuto. La strategia utilizzata dalla Fondazione Bioparco, in linea con l'evoluzione degli zoo di tutto il mondo, è quella di assumere un ruolo determinante in campo conservazionistico sia direttamente, attraverso la riproduzione di specie minacciate, sia indirettamente tramite l'educazione e la sensibilizzazione del pubblico.

### 5.5.2 Evoluzione del quadro normativo, istituzionale e contrattuale

La Fondazione Bioparco di Roma, quale persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, risponde ai principi ed allo schema giuridico di una Fondazione di partecipazione che costituisce un modello giuridico istituzionale innovativo in quanto assomma alle prerogative della fondazione classica (dove domina l'elemento patrimoniale) quelle dell'associazione (caratterizzata dal rapporto fiduciario tra i soci, il cosiddetto "intuitus personae"). Si tratta di uno strumento particolarmente idoneo a favorire la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato, in quanto l'Ente pubblico parteci-

pante mantiene una serie di poteri di indirizzo e controllo, pur configurandosi come soggetto di diritto privato con vantaggi di natura procedurale ed organizzativa.

Le motivazioni che hanno indotto la trasformazione della Bioparco s.p.a. in una Fondazione di partecipazione sono riconducibili alle seguenti:

- utilizzo di uno status legale differente da quello di azienda e maggiormente rappresentativo, nell'immaginario pubblico, della tutela di un pubblico interesse;
- ricerca di partnership tra i diversi soggetti;
- finalità di fundraising;
- agevolazioni da un punto di vista fiscale.

Il primo obiettivo da raggiungere, dunque, è quello della tutela degli interessi pubblici. La nomina del Presidente e della maggioranza dei membri del Consiglio di Amministrazione da parte del Sindaco può essere considerata in questo senso una garanzia, considerato come al Presidente ed al Consiglio spettino tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, compresa la nomina del Direttore Generale della Fondazione. Va tuttavia rilevato come ad oggi la Fondazione è costituita dai soli fondatori promotori e pertanto l'obiettivo di partnership e/o allargamento degli interessi sociali ad altri soggetti non è stato in realtà perseguito.

Dal punto di vista del fiscale, la trasformazione del Bioparco s.p.a. in Fondazione ha indubbiamente prodotto dei benefici derivanti dal regime agevolato di cui godono gli enti non commerciali. La principale voce tributaria per il 2012 della Fondazione Bioparco è costituita dalle imposte relative all'Irap (pari a 91.463 euro per l'attività istituzionale e 16.527 euro per l'attività commerciale), mentre l'imposta sul reddito delle società (IRES) è stata pari a 66.937 euro.

Per il raggiungimento degli scopi istituzionali, la fondazione provvede alla gestione del Bioparco e delle sue strutture secondo criteri di efficienza ed economicità. L'assetto patrimoniale della fondazione di partecipazione è costituito da un fondo patrimoniale (fondo di dotazione e patrimonio a rendita) e da un fondo di gestione per le attività. In particolare, il fondo patrimoniale della Fondazione Bioparco è costituito dal capitale sociale della trasformata Bioparco s.p.a. e dal diritto di uso e godimento, conferito da Roma Capitale, mediante concessione amministrativa a titolo gratuito a tempo indeterminato (condizionatamente alla persistenza delle finalità che hanno determinato la costituzione della Fondazione) dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso "Bioparco". Tale negozio giuridico è stato fissato

mediante DCC-CS del 26/02/2008, n. 40, trasformando il preesistente comodato gratuito della durata di 99 anni. Le risorse disponibili per la gestione sono costituite (fondo di gestione) dalla rendita del fondo patrimoniale, dai proventi delle attività economiche e finanziarie, svolte direttamente o indirettamente dalla Fondazione, dal contributo annuo di Roma Capitale pari a 3 milioni di euro, che è progressivamente sceso fino a 2,350 milioni di euro nel 2012, nonché da contributi pubblici e liberalità private.

All'atto della costituzione della Fondazione venne risolto automaticamente il contratto di servizio tra Comune di Roma e Bioparco s.p.a. Tale atto, ad avviso dell'Agenzia, ha costituito un elemento debole in quanto risulta, in questo nuovo equilibrio dei rapporti tra le parti, del tutto impossibile ancorare la gestione della Fondazione a standard quali-quantitativi valutabili o garantire un rapporto armonico e responsabile tra i soggetti costituenti la Fondazione, pur rimanendo gli stessi del soggetto istituzionale precedente. Solo a distanza di quasi 10 anni, il 15 novembre 2011, è stato trasmesso dal Dipartimento Tutela Ambientale e del verde-Protezione Civile (U.O. Benessere degli Animali) all'Agenzia uno schema di contratto di servizio tra Roma Capitale e Fondazione Bioparco per l'espressione del relativo parere previsto dalla DCC 20/2007. Tale schema di contratto, secondo quanto riportato nella lettera di accompagnamento del Dipartimento, avrebbe dovuto essere sottoposto all'approvazione della Giunta Capitolina entro il mese di dicembre 2011.

### 5.5.3 Evoluzione della domanda

In assenza di valide alternative, in questa analisi la domanda viene approssimata dal numero di visitatori che annualmente usufruisce dei servizi della struttura. In Fig. 5.5.1 ne viene presentato l'andamento temporale, che mostra una crescita dei visitatori paganti dal 2010 al 2011 (da circa 424mila a circa 470mila presenze) cui segue una decisa diminuzione nel 2012 (circa 413mila) con una media annua nel triennio considerato pari a circa 436mila unità. Il numero di ingressi gratuiti, dopo il picco del 2011, è diminuito nel 2012 del 28%; tale decremento è stato determinato oltre che dal calo dei visitatori paganti cui la gratuità è spesso collegata (bambini con altezza inferiore al metro d'altezza) anche dall'eliminazione di eventi ad ingresso libero.

Dal confronto rispetto alle previsioni contenute nel budget [Tav. 5.5.1] si osserva che il numero di visitatori paganti effettivi nel biennio 2010 – 2011 è

stato superiore rispetto a quello ipotizzato rispettivamente del 3% e del 12% (circa 50mila unità in più), mentre nel 2012 si assiste a una diminuzione degli ingressi rispetto al preventivo dell'8% (circa 33mila unità in meno). La relazione di accompagnamento al Bilancio di esercizio 2012 imputa tale riduzione alla particolare congiuntura economica, decremento che è comunque stato di portata inferiore rispetto a quello subito dai principali competitor. Il calo di presenze più marcato si è avuto nei mesi da maggio ad agosto e nel mese di ottobre. Variabili climatiche a parte, la causa della flessione estiva potrebbe non essere legata esclusivamente alla crisi e alla scarsa presenza turistica (straniera ed italiana), così come riportato nella relazione allegata al bilancio, dato che in quei mesi vi è stato mediamente un incremento degli arrivi e delle presenze a Roma - in confronto al 2011 - rispettivamente di circa il 5% e il 4%.

### 5.5.4 Struttura ed evoluzione dei ricavi, dei costi e delle tariffe

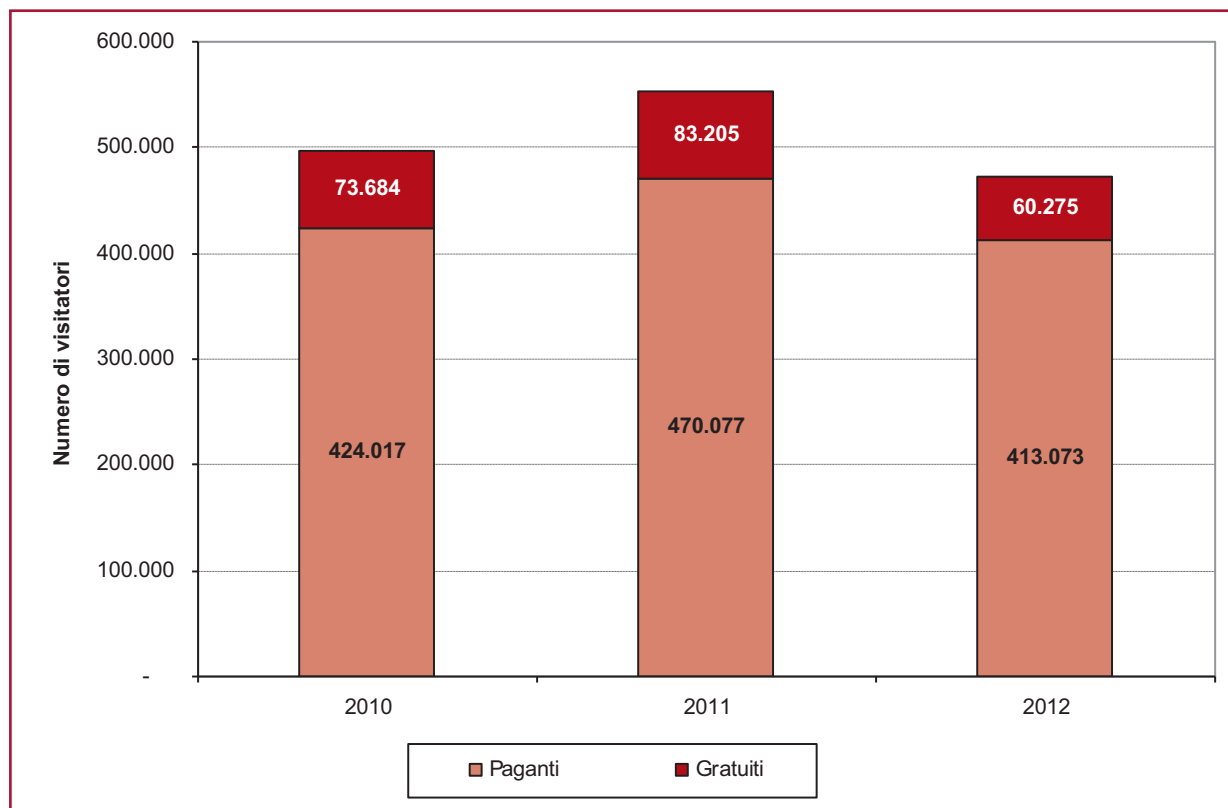
L'analisi delle entrate per gli anni 2010-2012 mostra una significativa dipendenza dai contributi in conto esercizio versati da Roma Capitale che rappresentano la seconda fonte di entrata e, seppur diminuiti del 28% nel triennio passando da 3mln di euro del 2010 a 2,35mln del 2012, costituiscono circa il 30% del valore della produzione [Tav. 5.5.2]. I ricavi da attività istituzionale, ad eccezione del picco registrato del 2011, sono sostanzialmente rimasti uguali nel triennio (circa 4,6mln di euro). Rispetto al budget, i ricavi da bigliettazione effettivamente registrati sono sempre stati superiori ad eccezione fatta per il 2012 in cui i ricavi a consuntivo sono stati inferiori del 7,8% rispetto a quelli preventivati. I ricavi da attività commerciale sono aumentati nel triennio del 15%, mentre la crescita nel 2012 dei ricavi da altre attività è da imputarsi per la maggior parte (85%) a rifatturazioni.

Si noti come ad una contrazione del 5% degli ingressi complessivi (paganti + gratuiti) registrato nel triennio 2010-2012 non vi sia un'analoga diminuzione degli incassi da biglietteria [Tav. 5.5.3], e ciò è da imputarsi al risultato della politica di contrazione degli ingressi gratuiti attuata dalla Fondazione. In virtù di tale scelta i ricavi per visitatore (pagante e gratuito) sono cresciuti nel triennio del 5% (da 9,30 euro a 9,75 euro). Considerando i soli visitatori paganti tale fenomeno si riduce, ma si osserva comunque che ad una contrazione di questi visitatori del 2% abbia corrisposto un aumento del 2% del ricavo per visitatore (da 10,93 euro a 11,17 euro) dovuta presumibilmente anche all'aumento



Fig. 5.5.1

Visitatori paganti e ingressi gratuiti al Bioparco (2010-2012)



Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

**Tav. 5.5.1** Confronto tra l'andamento temporale degli ingressi al Bioparco e quello ipotizzato nel Budget negli anni 2010-2012 (euro)

	2010	2011	2012
Visitatori paganti (effettivi)	424.017	470.077	413.073
Visitatori paganti (budget)	410.995	420.095	446.449
Scostamento (%)	3,2	11,8	-7,5

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

di 0,50 euro applicato su ogni tipologia di biglietto dal 1° gennaio 2012.

Un contributo positivo al complessivo equilibrio economico-finanziario giunge in ogni caso dalla gestione delle attività commerciali (ricavi da merchandising, da sponsorizzazione, da canoni di concessione nonché dalle altre attività) con una crescita nel triennio 2010-2012 pari al 108%, anche se si assiste ad una contemporanea crescita dei relativi costi, tanto che il rapporto ricavi costi passa da 3,4 nel 2011 a 2,1 del 2012 [Tav. 5.5.4]. Tuttavia si registra complessivamente una crescita dei ricavi netti per visitatore pagante pari al 14% con un valore medio pari a 1,17 euro nel 2012.

Per i ricavi generati da attività da sponsorizzazione

si osserva un aumento andando dal 2010 al 2012 (si passa da 39mila a 81mila euro) ma se si confrontano questi valori con quelli del Piano economico-previsionale per gli anni 2004-2007 (allegato alla DCC 141/2004 di trasformazione in Fondazione della Bioparco s.p.a.) si evidenzia che il valore realizzato si colloca ben al di sotto rispetto a quanto all'epoca preventivato (ovvero 155mila euro nell'ipotesi più cautelativa).

Nel triennio 2010-2012 i costi della produzione sono rimasti sostanzialmente stabili (ad eccezione del 2011) e la voce che maggiormente ha inciso in termini percentuali riguarda quella relativa ai servizi per l'attività istituzionale e promiscua (mediamente il 45% comunque in diminuzione) e le

**Tav. 5.5.2 Ricavi della Fondazione Bioparco (2010-2012)**

Voci di ricavo	2010		2011		2012	
	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione
Ricavi da attività istituzionale (ticket visitatori e contributi aziende e privati)	4.667.356	52%	5.338.581	63%	4.661.577	59%
Ricavi da attività commerciale (sponsorship e canoni di concessione)	295.175	3%	337.405	4%	345.396	4%
Contributo per attività istituzionale	3.000.000	41%	2.500.000	30%	2.350.000	30%
Ricavi da altre attività	137.979	4%	295.642	3%	556.104	7%
<b>Totale</b>	<b>8.100.510</b>	<b>100%</b>	<b>8.471.628</b>	<b>100%</b>	<b>7.913.077</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

**Tav. 5.5.3 Confronto tra ricavi da biglietti e visitatori del Bioparco (2010-2012, euro)**

	2010	2011	2012	Variazione 2012/2010
Ricavi da biglietti	4.630.608	5.186.767	4.612.780	0%
Visitatori (paganti + gratuiti)	497.701	553.282	473.348	-5%
Ricavo per visitatore (pagante + gratuito)	9,30	9,37	9,75	+5%
Visitatori paganti	423.577	470.077	413.073	-2%
Ricavo per visitatore pagante	10,93	11,03	11,17	+2%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

**Tav. 5.5.4 Confronto tra ricavi da biglietti e visitatori del Bioparco (2010-2012, euro)**

	2010	2011	2012	Variazione 2012/2010
Ricavi complessivi da attività commerciale	438.186	639.324	910.085	108%
Costi per attività commerciale (diretti + indiretti)	0	190.792	425.057	n.a.
Ricavi/costi	n.a.	3,4	2,1	n.a.
Ricavi netti per visitatore pagante	1,03	0,95	1,17	+14%

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

spese per il personale (in media il 37% con una tendenza all'aumento), Tav. 5.5.5

Andando a scorporare la voce relativa ai servizi per attività istituzionale e promiscua [Tav. 5.5.6] si evidenzia, per il 2012, la forte incidenza dei costi per manutenzioni (17%), servizio ai visitatori (15%), consulenze e spese relative al consumo energetico (14%). Rispetto al 2010 il costo dei servizi è diminuito del 13% e le voci che più hanno inciso su tale dinamica sono quelle relative alle prestazioni didattiche-scientifiche (-74%), manutenzione (-17%) e consulenze (-20%).

### 5.5.5 Benchmarking

L'articolazione dei prezzi del biglietto di ingresso al Bioparco appare competitiva rispetto a quella di analoghe strutture presenti nelle altre città metropolitane, o in prossimità di esse [Tav. 5.5.7]. Si osserva, infatti, che le strutture presenti a Fasano, Pistoia, Genova e Torino presentano prezzi superiori a volte anche più del 50%, mentre per Agrate e Falconara le tariffe sono di poco inferiori a quelle del Bioparco. Le strutture di Imola, Palermo e Napoli presentano prezzi molto bassi cui corrisponde, tuttavia, un'of-

**Tav. 5.5.5 Costi della produzione della Fondazione Bioparco (2010-2012)**

Voci di costo	2010		2011		2012		Variazione 2012/2010
	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione	
Acquisto di materie prime sussidiarie, consumo e merci per attività istituzionale	866.525	11%	832.250	10%	738.874	9%	-15%
Servizi per attività istituzionale e promiscua	3.760.010	48%	3.886.215	47%	3.274.613	42%	-13%
Servizi per attività commerciale	0	0%	190.792	2%	425.057	5%	n.a.
Godimento beni di terzi	9.968	0%	12.589	0%	14.080	0%	41%
Personale	2.892.159	37%	2.990.706	36%	3.111.134	40%	8%
Ammortamenti e svalutazioni	264.976	3%	259.932	3%	206.270	3%	-22%
Oneri diversi di gestione	96.868	1%	105.424	1%	102.461	1%	6%
<b>Totale</b>	<b>7.890.506</b>	<b>100%</b>	<b>8.277.908</b>	<b>100%</b>	<b>7.872.489</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

ferta altrettanto limitata. Buona l'attenzione che la Fondazione Bioparco presta per particolari categorie di utenti come gli over 65 anni che godono di uno sconto del 15%, superato solo da Torino che applica una riduzione sul prezzo del biglietto pari al 19%. I bambini con età inferiore ai 3 anni non pagano in quasi tutte le strutture, mentre per i minori solo Roma e Torino applicano sconti ad una

fascia di età estesa fino ai 12 anni con le altre città che si fermano, laddove previsto, a 10 o 11 anni. La Fondazione Bioparco inoltre è l'unico esempio in cui i portatori di handicap non pagano il prezzo del biglietto, mentre le altre città offrono tariffe scontate - come Torino e Milano - o particolari agevolazioni (biglietto ridotto e gratuità per l'accompagnatore).

**Tav. 5.5.6 Costi per attività istituzionale e promiscua della Fondazione Bioparco  
(2010-2012, euro)**

Voci di costo	2010		2011		2012		2012/2010
	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione	Valore (euro)	Composizione	
Manutenzione	684.619	18%	909.291	23%	567.620	17%	-17%
Servizio ai visitatori	485.023	13%	514.245	13%	489.140	15%	1%
Canoni e consumo per erogazioni di energia	330.214	9%	432.699	11%	459.927	14%	39%
Consulenze ed altri servizi professionali	550.072	15%	582.894	15%	442.439	14%	-20%
Pulizia	334.381	9%	336.114	9%	349.826	11%	5%
Comunicazione e promozione	217.672	6%	236.100	6%	201.482	6%	-7%
Servizi per il personale	160.905	4%	160.018	4%	139.132	4%	-14%
Emolumenti e spese per gli organi sociali	98.838	3%	109.935	3%	106.797	3%	8%
Vigilanza	107.494	3%	109.999	3%	106.761	3%	-1%
Prestazioni didattiche-scientifiche	370.945	10%	101.559	3%	95.562	3%	-74%
Servizi per manifestazioni/mostre	146.363	4%	130.011	3%	91.159	3%	-38%
Giardinaggio	105.516	3%	98.419	3%	81.109	2%	-23%
Spese postali ed utenze telefoniche	46.372	1%	46.902	1%	43.402	1%	-6%
Premi assicurativi	26.917	1%	27.983	1%	30.169	1%	12%
Servizi vari	43.445	1%	22.818	1%	27.770	1%	-36%
Viaggi e trasferte	20.275	1%	31.067	1%	18.229	1%	-10%
Scambi e trasporti di animali	15.755	0%	26.786	1%	16.831	1%	7%
Trasporti	11.749	0%	8.040	0%	3.930	0%	-67%
Spese di rappresentanza	3.455	0%	1.335	0%	3.328	0%	-4%
<b>Totale</b>	<b>3.760.010</b>	<b>100%</b>	<b>3.886.215</b>	<b>100%</b>	<b>3.274.613</b>	<b>100%</b>	<b>-13%</b>

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati Fondazione Bioparco.

**Tav. 5.5.7 Tariffe di ingresso negli zoo delle città metropolitane (euro, 2012)**

Città	Tipi di prezzo	Struttura	Città	Tipi di prezzo	Struttura
Bari		<b>ZooSafari di Fasano</b>	Napoli		<b>Acquario Anton Dohrn</b>
	Normale	22,0		Normale	1,5
	Anziani > 65 anni	22,0		Anziani > 65 anni	1,5
	< 18 anni	19,5 (da 4-10 anni)		< 18 anni	1,5
	< 3 anni	gratis		< 3 anni	1,5
	Handicap	22,0		Handicap	1,5
Bologna		<b>Acquario di Imola</b>	Palermo		<b>Bioparco di Sicilia</b>
	Normale	7,0		Normale	7,5
	Anziani > 65 anni	5,0		Anziani > 65 anni	6,0
	< 18 anni	5,0		< 18 anni	6,0 (2-10 anni)
	< 3 anni	gratis		< 3 anni	gratis (fino a 2 anni)
	Handicap	N/A		Handicap	7,5
Firenze		<b>Zoo di Pistoia</b>	Roma		<b>Bioparco</b>
	Normale	13,5		Normale	13,0
	Anziani > 65 anni	12,5		Anziani > 65 anni	11,0
	< 18 anni	€ 9,5 (da 3-10 anni)		< 18 anni	11,0 (fino a 12 anni)
	< 3 anni	gratis		< 3 anni	gratis (alti < 1 m.)
	Handicap	13,5		Handicap	gratis
Genova		<b>Acquario</b>	Torino		<b>Bioparco Zoom</b>
	Normale	19,0		Normale	15,5
	Anziani > 65 anni	17,0		Anziani > 65 anni	12,5
	< 18 anni	19,0		< 18 anni	12,5 (3-12 anni)
	< 3 anni	gratis		< 3 anni	gratis
	Handicap	17,0 (accompagnatore gratis)		Handicap	12,5
Milano		<b>Parco La Torbiera</b>	Ancona*		<b>Parco zoo Falconara</b>
	Normale	11,0		Normale	11,0
	Anziani > 65 anni	11,0		Anziani > 65 anni	11,0
	< 18 anni	9,0 (4-11 anni)		< 18 anni	9,0 (3-10 anni)
	< 3 anni	gratis		< 3 anni	gratis
	Handicap	5,0		Handicap	11,0

(\*) È stata aggiunta alla lista anche Ancona, che non è tuttavia una città metropolitana.

Fonte: elaborazioni ASPL Roma Capitale su dati desunti dai siti web delle varie strutture.