



PARERE SUL CONTRATTO DI SERVIZIO  
COMUNE DI ROMA – ZETEMA s.r.l.  
(Triennio 2005-2007)

*Febbraio 2005*

## SOMMARIO

<i>1 Premessa</i> .....	3
<i>2 Affidamento del servizio</i> .....	3
<i>3 Prestazioni e standard</i> .....	4
<i>4 Sanzioni e penalità</i> .....	6
<i>5 Corrispettivi</i> .....	6
<i>6 Carta dei servizi</i> .....	6

## ***1 Premessa***

In aderenza ai compiti istituzionali attribuiti dal Consiglio Comunale di Roma con la deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002, l'Agenzia ha esaminato la bozza di Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Zètema Progetto Cultura s.r.l. (triennio 2005-2007) in merito all'affidamento delle attività di valorizzazione e dei servizi del "Sistema dei Musei Civici".

La richiesta di parere è pervenuta dalla Sovrintendenza con lettera protocollo n. 118 dell'11 febbraio 2005. Vista l'urgenza con la quale è stato richiesto il contributo, non è stato possibile condurre un'istruttoria approfondita e, per tale motivo, i commenti espressi nel prosieguo sono in taluni casi espressi in forma dubitativa.

Pur nelle limitazioni di tempo, l'Agenzia ha comunque condotto un esame generale della nuova proposta di Contratto alla luce delle innovazioni introdotte dal D.Lgs. del 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (di seguito Codice dei Beni culturali) nonché dell'"Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei" approvato con D.M. del 10 maggio 2001.

## ***2 Affidamento del servizio***

La valutazione della forma di affidamento compatibile con la normativa italiana e comunitaria in materia di servizi pubblici locali deve preliminarmente individuare la natura del servizio in oggetto, se a rilevanza economica o privo di tale rilevanza, secondo la terminologia introdotta recentemente dalla riforma<sup>1</sup>. Il servizio di valorizzazione del "Sistema dei Musei civici di Roma", oggetto del Contratto di servizio, presenta connotati di servizio privo di rilevanza economica in quanto non è in grado di generare reddito, richiede contributi pubblici e contribuisce all'inclusione e all'integrazione sociale, criteri tutti menzionati nel Libro Verde sui servizi di interesse generale COM (2003) 270. Per tali servizi, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 27 luglio 2004, che ha soppresso l'art. 14, c. 2, relativo alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica", non esiste più un riferimento normativo di carattere generale (nazionale) per l'individuazione delle forme di affidamento. Si applica invece la normativa di settore di cui al d.lgs. n. 41/2004 (Codice dei beni culturali). Tale Codice, all'art. 115 prevede espressamente che i Comuni (non le Regioni) ricorrano all'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica". Pertanto, l'affidamento diretto non contrasta in alcun modo con la normativa nazionale e di settore. Il criterio della prevalenza pubblica è rispettato avendo la Giunta comunale già provveduto con decisione G.C. del 2 febbraio 2005 sottoposta al Consiglio comunale ad acquisire una quota pari al 75% del capitale sociale di Zètema Srl (il restante 24,5% è in mano ai privati, mediante l'Associazione Civita). Le quote verranno acquisite da Acea (51%) e da Costa Edutainment (24,5%).

---

<sup>1</sup> L'art. 113 del D.lg. 118 agosto 2000, n. 267 è stato modificato dall'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, in seguito convertito in legge dalla L. 24 novembre 2003, n. 326 e con l'art. 4, c. 234, L. 24 dicembre 2003, n. 350.

### **3 Prestazioni e standard**

L'Art. 4 (Oggetto) del Contratto indica quali saranno i servizi oggetto dell'affidamento riferiti al cosiddetto "Sistema dei musei civici":

1. *accoglienza e biglietteria*
2. *assistenza al pubblico e custodia*
3. *libreria, riproduzioni di arte e di oggettistica, attività editoriale*
4. *ristoro e attività di catering*
5. *visite guidate e assistenza didattica*
6. *promozione e comunicazione*
7. *organizzazione eventi*
8. *pulizia e pronto intervento*"

rimandando all'allegato A per le modalità di svolgimento.

Si osserva che sono tuttora vigenti altri atti di affidamento da parte del Comune di Roma a favore di Zètema per ulteriori prestazioni di servizio (es. gestione dei punti informativi turistici; progettazione, restauro, catalogazione e didattica).

Il successivo art. 5 (Obiettivi) fissa una serie di obiettivi che rientrano nel concetto generale di "valorizzazione", richiamato dall'art. 6 del Codice dei Beni culturali, che consiste in tutte quelle attività "dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale".

Il suddetto Codice introduce tuttavia, all'art. 115, la necessità che il Contratto di servizio tra titolare e affidatario debba specificare:

- I livelli qualitativi di erogazione del servizio;
- I livelli qualitativi di professionalità degli addetti;
- I poteri di indirizzo e controllo spettanti al titolare.

Il Contratto in esame, sulla base del riferimento metodologico indicato negli atti di indirizzo del Ministero, dovrebbe pertanto specificare i livelli quali-quantitativi dei diversi servizi oggetto dell'affidamento e di professionalità del personale, attraverso i quali perseguire gli obiettivi di valorizzazione del "Sistema dei Musei Civici" di Roma.

In questo contesto si osserva che l'art. 4 e relativo allegato A descrivono puntualmente le modalità con cui dovranno essere svolti i diversi servizi, mentre appare talvolta carente l'individuazione dei livelli qualitativi dei servizi e di professionalità degli addetti<sup>2</sup>.

A parere dell'Agenzia sarebbe opportuno, per l'individuazione dei livelli di qualità, inserire appositi indicatori di cui viene di seguito fornito solamente un esempio che è stato tratto adattando convenientemente la sezione "*Ambito VII – Rapporti del museo con il pubblico e relativi servizi*" dei già citati Atti di indirizzo.

---

<sup>2</sup> L'allegato A – Assistenza al pubblico e custodia afferma che "Il servizio di assistenza al pubblico e di custodia verrà erogato nei locali delle singole strutture museali ... con un numero di unità di personale di cui alla tabella "A" allegata definita dalla Sovrintendenza". **La tabella non è allegata.**

<b><u>Accessibilità</u></b>	<b>Orario di Apertura</b>	<p><i>Numero di ore settimanali:</i> in relazione alle dimensioni e alla rilevanza del museo. In ogni caso l'apertura del museo deve essere garantita per non meno di 24 ore settimanali, e obbligatoriamente il sabato o la domenica, fatte salve eventuali aperture a carattere stagionale.</p> <p><i>Comunicazione degli orari al pubblico:</i> Calendario e orario del museo devono essere definiti e resi pubblici, con esposizione e/o comunicazione in più lingue e almeno in inglese: a) all'esterno del museo, b) presso gli Uffici per il Turismo, c) sulla stampa cittadina e con ogni altro possibile strumento di diffusione; con segnalazione tempestiva di eventuali variazioni.</p>
	<b>Accoglienza e servizio informazioni</b>	<p><i>Organizzazione di uno sportello/punto per le informazioni:</i> con personale qualificato in grado di orientare gli utenti in più lingue e almeno in inglese su tipologia delle collezioni, tariffe, orari, servizi disponibili. In caso di musei con affluenza limitata di pubblico il servizio potrà svolgere anche funzioni di biglietteria.</p> <p><i>Servizio di biglietteria:</i> deve essere organizzato in modo adeguato al numero di visitatori previsto (sulla base della frequenza media, nello stesso periodo e orario, dell'anno precedente) e garantire tempi di attesa ragionevoli e sostenibili.</p> <p><i>Affissione del regolamento:</i> in più lingue e almeno in inglese, contenente diritti e doveri dei visitatori, modalità della visita, norme di sicurezza vigenti nel museo.</p>
<b><u>Dotazioni fisse e servizi essenziali</u></b>	<b>Strumenti di comunicazione primaria</b>	<p><i>Segnaletica esterna:</i> Previo confronto con le autorità competenti va prevista l'installazione, lungo i principali percorsi viari e alle fermate dei mezzi di trasporto pubblici, di indicazioni chiare (cartelli, frecce, segnali) che facilitino l'accesso al museo.</p> <p><i>Segnaletica interna:</i> All'interno del museo devono essere disponibili (a titolo gratuito) alcuni strumenti essenziali di informazione e servizi di orientamento alla visita:</p> <p>a) pianta di orientamento affissa all'ingresso o in distribuzione come stampato, con la numerazione o denominazione delle sale;</p> <p>b) indicazione evidente dei percorsi in ogni ambiente;</p> <p>c) segnalazione dei servizi (ascensori, bagni, aree di sosta, bookshop, caffetteria, ecc.).</p> <p><i>Identificazione delle opere:</i> Ciascuna opera o unità espositiva deve essere corredata da informazioni essenziali per la sua identificazione (autore/manifattura/civiltà, soggetto/tipologia, data/ periodo della sua creazione).</p>

Questa esigenza è ancora più stringente per l'art. 5 che dovrebbe fissare una serie di obiettivi (in accordo con la ratio del Codice dei Beni culturali, ovvero l'affidamento finalizzato a consentire una migliore valorizzazione e conservazione) in grado di essere sottoposti a verifica e confronto con gli standard prefissati, nonché soggetti a penalità in caso di mancato raggiungimento.

Gli obiettivi indicati sono invece di natura qualitativa, e non sono accompagnati da specifici indicatori misurabili e da livelli attesi di risultato.

Ad esempio si indica come obiettivo quello di “*incrementare la conoscenza e la fruizione del patrimonio culturale*”. Un possibile indicatore sulla conoscenza potrebbe essere quello derivante da un'indagine di qualità percepita, da effettuarsi all'inizio ed alla fine del contratto e fissando come obiettivo un incremento percentuale.

Un altro obiettivo è quello di “*incrementare il numero di visitatori dei musei comunali*”. Come si calcola (paganti o anche non paganti), in che momento (ogni anno, oppure alla fine del 2007) e rispetto a quali anni (anno 2004, media triennio precedente) ?

#### **4 Sanzioni e penalità**

L'art. 13 (Sanzioni e Penalità) afferma che sono sottoposti a sanzione:

- Il mancato raggiungimento degli obiettivi
- Il mancato assolvimento degli obblighi assunti
- Gravi inadempienze di Zetema.

Le sanzioni sono quelle previste in materia dal Codice Civile.

Il rimando al Codice Civile non è opportuno: il mancato raggiungimento di obiettivi deve essere quantificabile e soggetto a penalità proporzionale allo scostamento.

Analogamente devono essere fissate sanzioni pecuniarie per le principali tipologie di mancanze previste. Ad esempio: mancata pulizia di locali, chiusura di sale espositive per mancanza di personale, non attivazione del servizio di guardaroba, ecc.

#### **5 Corrispettivi**

Il Contratto prevede l'erogazione di un corrispettivo fisso annuo per l'intero triennio pari a Euro 10.277.215 (+ IVA al 20%). L'importo relativo al 2005 è inferiore in quanto riferito a 10 mesi. Il Contratto prevede che gli incassi di biglietteria e delle attività commerciali siano introitati direttamente dalla società fino ad un importo massimo pari, rispettivamente, a 1.800.000 € e 500.000 € annui al netto dei costi di gestione. Ulteriori eventuali incassi eccedenti i limiti sopra indicati saranno destinati ad ulteriori attività di valorizzazione del patrimonio culturale di competenza del Comune di Roma secondo un piano di interventi definito dalla Soprintendenza.

Considerando che la dicitura "al netto dei costi /di gestione" è poco chiara, non potendosi facilmente dedurre la natura di tali costi, occorre indicare con chiarezza nel Contratto che per costi di gestione si intendono le spese sostenute dall'Amministrazione ed evidenziate nel prospetto relativo alla previsione delle uscite.

Nel complesso, il meccanismo di determinazione dell'onere per l'Amministrazione e di distribuzione dei ricavi eccedenti i costi di gestione (in qualsiasi forma denominati) appare eccessivamente rigido. Sembra, infatti, vincolare i ricavi eccedenti i costi di gestione fino ad un importo massimo di 2.300.000 Euro (1.800.000+500.000) ad un utilizzo specifico, destinandoli alla disponibilità della Sovrintendenza.

Sarebbe invece più efficace, una volta assegnati all'azienda obiettivi relativi al numero dei visitatori paganti e all'attività commerciale, compatibili con le finalità di servizio pubblico affidate all'attività in oggetto, lasciare una percentuale di tali incassi, ancorché minima, nella disponibilità del gestore del Contratto.

#### **6 Carta dei servizi**

Zetema, in accordo con la Sovrintendenza, si impegna a procedere entro 6 mesi dalla stipula del contratto alla pubblicazione di una Carta dei Servizi. Nell'elaborazione si dovrà tener conto dell'"Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei" del Ministero dei Beni culturali. La Carta dovrà essere sottoposta alla valutazione di conformità dell'Agenzia. I contenuti della stessa costituiranno impegno contrattuale a tutti gli effetti.

L'Agenzia ha più volte segnalato nei suoi precedenti pareri la mancata adozione della Carta dei Servizi in corrispondenza della stipula del relativo contratto. Tale assenza appare ancora più ingiustificata alla luce del richiamo (art. 11 – Politica della qualità) che i relativi contenuti costituiranno impegno contrattuale a tutti gli effetti (che, pertanto, dovrebbero essere definiti dalle parti contestualmente alla sottoscrizione del contratto).

Tuttavia, pur evidenziando che l'esperienza maturata nel settore museale sia da Zetema che dalla Sovrintendenza avrebbe consentito agevolmente la redazione della Carta contestualmente al Contratto, e tenuto conto dei ristretti tempi per la stipula del contratto di servizio, si può suggerire di

modificare il termine entro il quale pubblicare la Carta dei servizi riducendolo a 90 giorni. Occorrerà, nondimeno, prevedere opportune sanzioni in caso di inadempienza.