



La Fondazione Bioparco del Comune di Roma
Obiettivi conseguiti e andamento di gestione sugli ultimi dati di bilancio

(Febbraio 2008)

SOMMARIO

Premessa.....	3
1. Il Bioparco di Roma: dalla Bioparco SpA alla Fondazione Bioparco	4
1.1 La società Bioparco S.p.A.....	4
1.2 Dalla Bioparco S.p.A. alla Fondazione Bioparco	7
1.3 Il soggetto istituzionale attuale: la Fondazione Bioparco	10
1.4 Le performance gestionali negli anni tra le diverse scelte istituzionali	11
2. La Fondazione Bioparco: aspetti istituzionali e gestionali.....	14
2.1 Aspetti istituzionali	14
2.2 Caratteristiche gestionali	17
3. Analisi dell'andamento gestionale	24
3.1 Presupposti metodologici	24
3.2 Analisi della domanda.....	24
3.3 Analisi delle entrate.....	25
3.4 Analisi dei costi.....	29
4. Conclusioni.....	38

Premessa

La crescente domanda di servizi culturali, di intrattenimento ed educativi, intesa anche nell'accezione più vasta di occasione di *business*, sta costantemente stimolando l'operatore pubblico a definire politiche sociali e culturali volte a migliorare la struttura dell'offerta attraverso la ricerca di strumenti organizzativi moderni e di nuovi strumenti operativi e gestionali. Una tendenza favorita anche dalle stringenti difficoltà di bilancio, che inducono i soggetti pubblici (Stato e Amministrazioni locali) a ricercare nuove soluzioni nell'utilizzo delle risorse finanziarie, capaci di rispondere meglio e in modo dinamico alle tendenze della domanda e del mercato.

Il presente studio, in tale contesto in evoluzione, si pone la finalità di analizzare gli obiettivi raggiunti e l'andamento gestionale della Fondazione Bioparco di Roma, con lo scopo di costituire un'utile base di conoscenza per i soggetti istituzionali interessati.

Lo studio si sviluppa in primo luogo attraverso una sintetica panoramica dei cambiamenti che hanno caratterizzato le forme gestionali del Bioparco evidenziandone le performance. Successivamente si esamina lo "strumento" Fondazione con riferimento ai suoi elementi caratterizzanti. Infine sono presi in considerazione l'analisi del bilancio (ossia delle principali voci di ricavo e di costo dell'esercizio 2006 e 2005), e la possibilità di introdurre un differente metodo di contribuzione da parte del Comune di Roma per produrre maggiore efficienza.

Per la stesura del presente lavoro è stata presa in considerazione la seguente documentazione:

- Bilancio 2006 Fondazione Bioparco del Comune di Roma
- Bilancio 2005 Fondazione Bioparco del Comune di Roma
- Nuovo Contratto di Servizio tra il Comune di Roma e la Bioparco S.p.A. - scadenza 31 dicembre 2007. *Estratto del verbale delle deliberazioni della Giunta Comunale (seduta del 6 maggio 2003).*
- Parere sul contratto di servizio tra Comune di Roma e Bioparco S.p.A. – Marzo 1999, *Autorità per i servizi pubblici locali del Comune di Roma.*
- Parere sul contratto di servizio tra Comune di Roma e Bioparco – Anni 2003-2007, *Dicembre 2003, Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.*
- Trasformazione in Fondazione della Società per Azioni Bioparco dell'articolo 2500-septies del Codice Civile - Variazione di bilancio. Deliberazione CC n. 141/2004.

1. Il Bioparco di Roma: dalla Bioparco SpA alla Fondazione Bioparco

Il Giardino Zoologico di Roma nasce nel 1908 ad opera di un gruppo di finanziatori che fondano la “Società Anonima per il Giardino Zoologico” con lo scopo di creare un luogo di attrazione e spettacolo, per mezzo della collezione faunistica. Difatti, la concezione di Zoo dell’epoca era ben diversa da quella attuale e nasceva con uno scopo puramente ludico piuttosto che scientifico: il divertimento del pubblico, per mezzo dell’esposizione di animali rari e particolari, era infatti l’obiettivo primario. Questa struttura fu concepita da Carl Hagenbeck, un commerciante di animali, e dal suo staff utilizzando la stessa tecnica applicata al famoso Zoo di Stellingen (Amburgo) considerato all’epoca il massimo della modernità e spettacolarità: assenza di sbarre e con i fossati al posto delle gabbie. Lo Zoo, costruito nella porzione Nord di Villa Borghese, fu inaugurato il 5 gennaio 1911 alla presenza del Sindaco Nathan.

Purtroppo dopo i primi anni la struttura inizia un lento declino che si cerca di arginare attraverso l’arricchimento quantitativo della collezione faunistica puntando soprattutto sulla rarità delle specie ospitate. A seguito di ciò il Giardino Zoologico viene sottoposto a differenti ristrutturazioni e nel 1935 viene inaugurata la nuova area in cui i due fiori all’occhiello sono soprattutto la grande voliera ed il rettilario.

Anche in conseguenza degli avvenimenti bellici, la gestione dello Zoo diviene molto precaria e la sua decadenza si fa sempre più evidente, sebbene vengano ristrutturati interi settori ed altri vengano costruiti ex-novo.

Nel 1970 è necessario chiudere il rettilario a causa delle condizioni in cui versa, ma la sua ristrutturazione non è cosa semplice. Solo la realizzazione del progetto di riqualificazione dura ben 9 anni e la nuova struttura viene inaugurata nel 1983.

Si giunge così agli anni ‘90 quando l’allora Sindaco Francesco Rutelli assume l’impegno elettorale per “l’estinzione della struttura di Villa Borghese”. Tale impegno si tramuta poi in una riconversione dello zoo secondo i suggerimenti forniti da una Commissione Scientifica, istituita dallo stesso sindaco, che elabora il documento programmatico approvato poi da Giunta e Consiglio Comunale. Il documento diventa parte integrante dello Statuto del Bioparco S.p.A. che avrebbe così dovuto attenersi agli indirizzi forniti dal Comune di Roma. La Società chiamata a gestire i finanziamenti che il Comune di Roma destina al “nuovo” zoo, doveva divenire fulcro di una divulgazione naturalistica ed etica; tra i vari scopi quello di accogliere animali sequestrati a trafficanti.

Con il varo della S.p.A. si agganciava, come settanta anni prima, un valore commerciale all’iniziativa Comunale.

1.1 La società Bioparco S.p.A.

Nel 1997 nasce 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%). Il Comune di Roma detiene la proprietà degli animali ed una congrua partecipazione finanziaria ma, in

questa nuova formula gestionale, perde la maggioranza dei membri nel Consiglio di Amministrazione.

Già nel marzo 1999 l'Autorità per i Servizi Pubblici Locali del Comune di Roma, rilevava come *“aspetto preoccupante”*... *“la scrittura privata del 19 luglio 1997 tra Comune di Roma e Cecchi Gori Fin. Vi. Srl, poiché con tale convenzione il Comune concede al socio di minoranza, titolare del 10% del capitale sociale, la scelta di un consigliere tra quelli di propria competenza, rinunciando con ciò alla maggioranza nel Consiglio di Amministrazione”*. In tal modo il Comune rinuncia alla maggioranza, cui avrebbe diritto in forza della sua partecipazione, anche nell'organismo esecutivo dotato di tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, essendo tutti quelli operativi concessi, in forza della convenzione privata, alla Costa Edutainment S.p.A..

Il Comune di Roma stipula infatti una Convenzione parasociale con la Società del Gruppo Costa che possiede il 39% del pacchetto azionario. Gli animali rimangono di proprietà del Comune di Roma ma la gestione viene ceduta al Gruppo Costa. L'Amministrazione capitolina rimane obbligata ad erogare i contributi per i primi quattro anni di gestione, ovvero 33 miliardi delle vecchie lire affluite nelle casse del Bioparco S.p.A.. Inoltre il Comune deve far fronte al costo del personale non transitato dal Comune alla spa, pari a circa cinque miliardi e mezzo di lire l'anno.

La trasformazione della gestione del giardino zoologico assume tuttavia, nel panorama delle esternalizzazioni avviate dalla Amministrazione comunale, un posto di particolare importanza. Essa infatti rappresenta, per il Comune di Roma, il primo caso di trasformazione che adotta il modello di società di capitali; inoltre con essa si realizza il primo caso di coinvolgimento di partner privati, selezionati in funzione delle loro capacità di partecipazione agli obiettivi gestionali della nuova società.

Alle caratteristiche di novità del modello di trasformazione si uniscono le non secondarie peculiarità dell'oggetto della trasformazione, il giardino zoologico, luogo assai caro alla stragrande maggioranza dei cittadini romani. Per le sue caratteristiche, ovvero essere una istituzione *“viva”* rappresentandosi come la sommatoria delle esigenze quotidiane di migliaia di animali, esso suscita grande attenzione, se non vere passioni, sia dal punto di vista sociale che da quello culturale e scientifico. In questo caso sono sostanziali gli aspetti gestionali: essi debbono da una parte assicurare, in un contesto di equilibrio economico, il raggiungimento dei fini divulgativi, culturali e scientifici per cui appare valido oggi il mantenimento di una struttura simile in una grande città; dall'altra garantire il benessere e la corretta conservazione degli animali ospitati.

La motivazione che induce l'Amministrazione comunale a considerare lo Zoo un servizio pubblico deve essere individuata nella sua utilità sociale. Nella premessa della delibera del Consiglio 102/96¹ si afferma, infatti, che il canone da definire nel Contratto di servizio tra

¹ Di seguito sono riportati gli atti deliberativi dell'Amministrazione comunale.

1. Delibera di Giunta n. 1294 del 24 maggio 1993 e n. 1672 del 31 maggio 1994, con le quali veniva istituita e poi rinnovata la *“Commissione Scientifica Consultiva per il varo di un progetto di trasformazione del Servizio Giardino zoologico e Museo di Zoologia”*.

il Comune e la costituenda società Bioparco dovrà essere stabilito “*in relazione*” tra l’altro “*all’utilità sociale e scientifica del complesso Giardino zoologico*”.

La stessa motivazione induce il Comune a ritenere di dover poi regolamentare l’attività della costituenda Bioparco S.p.A.. Nella stessa premessa si legge, infatti, che il Contratto di servizio dovrà stabilire “*i limiti di azione della nuova società riguardo alla necessaria garanzia della salvaguardia dei valori scientifici e dei criteri di utilità sociale*”. Ciò che motiva l’utilità sociale si deriva indirettamente dal convincimento del Comune che una gestione puramente privata non permetterebbe di garantire “*quella valenza scientifica, culturale, etica, didattica e di conservazione che è sempre stata propria del Giardino zoologico e che esso non deve dimettere per il futuro*”. Secondo la teoria economica, questa valenza è l’attributo che conferisce allo Zoo la caratteristica di bene meritorio, ossia di un bene o servizio che il soggetto pubblico ritiene di dover tutelare indipendentemente dalle preferenze rivelate dai cittadini attraverso il loro comportamento.

Da questo convincimento discende la coerente decisione di non privatizzarlo; di qui la centralità e l’importanza del Contratto di servizio. La costituzione di una nuova società e la cessione ad essa da parte del Comune dell’erogazione del servizio precedentemente gestito in economia non costituisce, infatti, una forma di privatizzazione, in quanto non comporta la vendita del patrimonio pubblico al settore privato. Si tratta piuttosto di una esternalizzazione delle funzioni, ossia di un trasferimento di funzioni precedentemente svolte dall’Amministrazione ad una società da questa distinta dal punto di vista contabile, gestionale ed amministrativo.

Ulteriori motivazioni alla base di questa scelta sono contenute nella premessa alla deliberazione del Consiglio Comunale 102/96 dove si individuano diversi problemi

-
2. Delibera del Consiglio Comunale n. 102, del 24 maggio 1996 di approvazione della Bioparco spa e dello schema dello Statuto; di approvazione della relazione della Commissione Scientifica Consultiva e del piano economico - finanziario contenuto nello studio di fattibilità allegato alla Relazione.
 3. Delibera di Giunta n. 3613 del 23 ottobre 1996 con la quale veniva attivata la relazione per la individuazione dei soci disponibili alla realizzazione del progetto e verbale 31 luglio 1997 nel quale venivano dichiarati idonei:
 - a) Costa Edutainment S.p.A.;
 - b) Cecchi Gori Group Fin.Ma.Vi. srl.
 4. Delibera di Giunta n. 3306 del 5 agosto 1997 con la quale :
 - a) si statuiva la costituzione della Bioparco S.p.A.composta da Comune di Roma 51%; Costa Edutainment S.p.A.39%; Cecchi Gori Group Fin.Ma.Vi. srl 10%;
 - b) si approvava il progetto di Contratto di servizio stipulando tra Comune di Roma e Bioparco S.p.A.;
 - c) si approvava lo schema di convenzione parasociale stipulanda tra i soci della Bioparco S.p.A.: Comune di Roma e Costa Edutainment S.p.A..
 5. Delibera di Giunta n. 1184 del 7 aprile 1998 con la quale venivano apportate modifiche al Contratto di servizio il cui progetto era stato approvato con la delibera di giunta di cui sopra. In forza degli atti degli organismi deliberanti del Comune di Roma, sin qui elencati, veniva costituita la Bioparco spa; contemporaneamente, nel quadro del rapporto plurilaterale formatosi tra Comune di Roma, Bioparco spa, Costa Edutainment spa e Cecchi Gori Group Fin.Ma.Vi. srl, venivano stipulati i seguenti atti contrattuali:
 - 1) Convenzione parasociale tra Comune e Costa Edutainment S.p.A.
 - 2) Scrittura privata tra Comune e Cecchi Gori Group Fin.Ma.Vi. srl
 - 3) Contratto di servizio tra Comune e Bioparco S.p.A.veniva inoltre predisposta una prima ed una seconda bozza di Contratto di management tra Costa S.p.A.e Bioparco S.p.A..

funzional-gestionali che hanno limitato le potenzialità operative ed economiche dello Zoo. Lasciando da parte la carenza di strutture didattiche e di servizio, i principali tra questi problemi sono:

1. la mancanza di autonomia economico-gestionale;
2. la progressiva riduzione dei visitatori paganti, con conseguenti disavanzi di bilancio crescenti;
3. la manutenzione carente, soprattutto quella di tipo straordinario.

Il Comune esprime quindi il convincimento che non sia possibile risolvere questi problemi in assenza di forme gestionali che consentano maggiore flessibilità finanziaria ed operativa, nonché di supporti tecnico economici provenienti dall'esterno. In altri termini, l'Amministrazione ritiene di non essere in grado di gestire il servizio (o meglio la trasformazione dello Zoo in Bioparco) senza il sostegno di privati dotati di know-how e di capitali, e ritenendo di conseguenza necessario un differente assetto organizzativo.

In altre parole la creazione di una società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale, permettendo di ottenere incassi (di provenienza sia pubblica, sia soprattutto privata) diversi da quelli derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso o da quelli direttamente erogati dal Comune, consentirebbe di superare la *“divaricazione tra la vocazione imprenditoriale del servizio e la dipendenza politico-finanziaria dall'ente locale, divaricazione evidenziata dall'ingerenza, anche gestionale, del soggetto proprietario”*. La scelta di passare dalla gestione in economia alla società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale è stata dunque ampiamente condivisa da tutti i soggetti che hanno partecipato al processo decisionale. Essa appare in effetti motivata e, nel complesso, comprensibile e condivisibile.

L'ultimo elemento da notare in questa sede è che nello Studio di Prefattibilità commissionato dal Comune del 1994 si sottolineava come alla costituenda società si sarebbe dovuta riconoscere *“piena autonomia nella gestione del servizio”* lasciando all'ente locale soltanto *“le funzioni di indirizzo e di vigilanza”*. Si ricordava inoltre che detto ente *“dispone di numerosi strumenti per indirizzare e controllare la società in questione, in modo da assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico (...) connesso alla gestione del servizio. Tra questi possibili strumenti (...) si ricordano: la previsione di clausole statutarie che riservano all'ente locale la facoltà di nomina di uno o più amministratori o sindaci, con la conseguente possibilità per l'ente locale di far valere le proprie direttive (...); la sottoposizione al comune, per la relativa approvazione, del bilancio preventivo, di una relazione previsionale programmatica (...), del bilancio consuntivo, di delibere importanti (...); la sottoposizione al comune di una relazione contabile semestrale; l'informazione, infine, su tutti i fatti rilevanti che comportino scostamenti significativi dai documenti previsionali”*.

1.2 Dalla Bioparco S.p.A. alla Fondazione Bioparco

Dal momento della sua costituzione i risultati della società Bioparco si sono rivelati assai difforni da quanto previsto nello Studio di Prefattibilità e nel Business Plan presentato dal socio Costa nel 1997. Nel complesso le previsioni riportate nel business plan del 1997 sono

risultate attendibili dal lato dei costi, ma si sono rivelate eccessivamente ottimiste dal lato dei ricavi. L'aspettativa che il Bioparco potesse raggiungere l'autosufficienza economica nel volgere di 5 anni non ha trovato conferma nel corso dei primi anni di gestione. Al 2001, il numero effettivo di visitatori (paganti e non paganti) è stato inferiore al 40% di quello previsto. Ciò si è riflesso sui conti economici con una perdita di oltre 2.300.000 Euro al netto dei contributi comunali in conto esercizio, quando invece avrebbe dovuto verificarsi un utile di circa 840.000 Euro in base al Business Plan del 1997 e di poco meno di 2 milioni di Euro in base al Master Plan (o Piano di rilancio) del novembre 2000. Tale andamento ha impedito di raggiungere nei tempi previsti il pareggio tra costi e ricavi che, in base a stime già compiute dalla disciolta Autorità, poteva essere individuato in corrispondenza di circa 800-900 mila visitatori paganti (in funzione del costo del biglietto). L'analisi dei verbali delle assemblee ordinarie e straordinarie, dei bilanci e degli stessi documenti comunali (Memoria di Giunta del 4/12/01) consentirono peraltro di formulare una prima diagnosi dei motivi di insuccesso della nuova società. Tutti i documenti furono concordi nel ritenere che le previsioni formulate nel Business Plan presentato dal socio privato Costa, che riprendevano di fatto le ipotesi dello Studio di Prefattibilità del Comune, fossero troppo ottimistiche.

Vi fu una sottovalutazione da parte di tutti i soci sia della concorrenza proveniente dalla pluralità di attrazioni turistiche che la città di Roma offriva, sia dei tempi necessari a ricostituire la buona "reputazione" della nuova gestione, fortemente compromessa durante la fase precedente di gestione dello Zoo comunale. Vi furono inoltre dei ritardi nell'avvio del progetto imprenditoriale addebitabili, secondo quanto verbalizzato nei documenti societari, ad inadempienze amministrative che avrebbero impedito la pronta liberazione degli spazi commerciali occupati da soggetti abusivi e al tardivo rilascio delle autorizzazioni per l'apertura delle attività commerciali previste nel Business Plan. Di qui la successiva redazione di un Master Plan (novembre 2000), a cura del socio Costa, in cui furono ridimensionate le previsioni sui visitatori paganti e sulla profittabilità della società. In dettaglio, il Piano stima al 2007 un numero di visitatori pari a circa 800.000 unità, subordinato tuttavia ad un aumento delle spese di promozione (da 700 a 1.800 milioni di vecchie lire) e di quelle di investimento, calcolate per tutto il periodo 2000-2007 pari a 60 miliardi di vecchie lire (cfr. il Parere dell'Agencia del Dicembre 2003).

Con la deliberazione n. 161/02, l'Amministrazione prendeva atto che l'incremento di visitatori registrato tra il 1997 e il 2001, stimabile nella misura del 55%, non aveva consentito di raggiungere il volume di ricavi previsto, costringendo la società a ricorrere per due volte all'aumento del capitale sociale per far fronte alle perdite subite. Pertanto, per tutelare il patrimonio degli animali dell'ex giardino zoologico, l'Amministrazione deliberava di modificare l'originario Contratto di servizio² introducendo un periodo

² Il precedente Contratto di servizio era costituito da due diversi contratti tipici: appalto di opere e servizi e contratto di affitto di azienda. Il primo (appalto di opere e servizi) era costituito dalle prestazioni da parte della Bioparco dalla esecuzione delle opere necessarie alla trasformazione del servizio costituito dalle prestazioni, unite dal vincolo contrattuale, rappresentate: da parte della Bioparco dalla esecuzione delle opere necessarie alla trasformazione del servizio pubblico di Giardino zoologico in organizzazione imprenditoriale con fini di lucro a carattere scientifico - didattico, educativo e multimediale, unitamente a tutti i servizi necessari alla trasformazione insieme alle attività commerciali connesse e compatibili al servizio stesso e, da parte del Comune, dal versamento di un corrispettivo rappresentato dalle somme quantificate e previste dagli articoli 10 (investimenti) e 11 (contribuzioni). Il secondo (affitto d'azienda) dalla concessione della gestione alla Bioparco, da parte del Comune di Roma, dell'organizzazione imprenditoriale risultante dalla trasformazione realizzata mediante l'esecuzione del precedente contratto di appalto,

sperimentale di 6 mesi a partire dal 1 gennaio 2002 in cui il Comune si impegnava a versare una contribuzione per un importo pari a 1.032.914,00 Euro. Con la deliberazione n. 612/02, infine, il periodo di sperimentazione veniva esteso al secondo semestre del 2002, con il riconoscimento di una ulteriore contribuzione del Comune pari a 1.500.000,00 Euro. Le modificazioni apportate dalle deliberazioni n. 156/02 e n. 612/02 all'originario Contratto di servizio, sono state prodromiche alla definizione del nuovo contratto, approvato con deliberazione G.C. n. 265 del 26 maggio 2003. Il nuovo contratto nasceva dall'intento di predisporre un nuovo regolamento negoziale che, pur nell'identità e continuità del rapporto e alla luce dell'esperienza acquisita in quasi quattro anni di gestione, provvedesse a migliorare ulteriormente il livello di benessere degli animali ospitati.

A ben vedere, però, il Contratto di servizio si limitava a modificare quasi esclusivamente i rapporti economici tra le parti, lasciando, per il resto, sostanzialmente inalterato il precedente regolamento negoziale. E, infatti, la durata del contratto veniva anch'essa fissata fino al 31 dicembre 2007. Restavano a carico della società le spese di manutenzione ordinaria (art. 7), mentre a carico dell'Amministrazione comunale le spese per la realizzazione degli investimenti di ristrutturazione e miglioramento delle strutture esistenti, da attuarsi secondo un piano di investimenti predisposto dalla società e approvato e finanziato dal Comune in relazione alle risorse economiche disponibili (art. 9). Rimanevano sostanzialmente immutate le modalità di gestione della società che si prefiggeva l'obiettivo di migliorare il servizio pubblico offerto alla città di Roma, secondo una logica imprenditoriale volta ad una gestione economica e profittevole (art. 11). La nomina dei membri del Consiglio di amministrazione e del collegio sindacale avveniva secondo quanto previsto dai patti parasociali, descritti precedentemente, che venivano modificati con riguardo alla nomina del direttore generale. Veniva infatti previsto che la sua nomina, precedentemente di competenza della Costa, avvenisse su proposta dell'Amministratore Delegato di comune accordo con il Presidente della società. Veniva anche modificato il punto del patto che prevedeva la competenza del socio privato in materia di gestione degli animali e accordi di interscambio internazionali sia per quanto riguarda gli animali, sia per progetti di ricerca e conservazione. Si tratta di una significativa modifica che mirava a far riappropriare il Comune delle competenze di indirizzo in materia di modalità di conservazione degli animali. Infatti, sottraendo tale prerogativa da quelle esclusive dell'Amministratore Delegato, la competenza su tale materia rimaneva riservata al C.d.A., che nel nuovo Contratto era più propriamente espressione del socio di maggioranza, ossia del Comune.

Non viene invece modificata la scrittura privata con il socio Cecchi Gori, anche se al proposito occorre osservare che la clausola ivi prevista (che, ricordiamo, prevedeva che il

composta dai beni, immobili e mobili, le strutture, il patrimonio faunistico e quant'altro, messo a disposizione dal Comune oltre tutte le ulteriori opere realizzate nell'ambito dell'appalto stesso, necessarie alla esecuzione della trasformazione, e dal versamento da parte della Bioparco della somma di 500.000.000 di lire annue, a titolo di canone (articolo 7 Corrispettivo) e, qualora il numero annuo di visitatori dovesse essere superiore a 1.100.000 unità, dal versamento di lire 1.000 per ogni visitatore eccedente tale cifra; con aggiornamento del canone così composto a partire dal 2004 nella misura del 75 % della variazione dell'indice nazionale ISTAT; il tutto a titolo di corrispettivo della gestione, per il periodo a decorrere dal quinto anno, dalla data di sottoscrizione del Contratto di servizio, alla scadenza del contratto medesimo, rinnovabile per ulteriori 10 anni.

socio nominasse nel Consiglio di amministrazione della Bioparco un osservatore e un Consigliere tra i tre di spettanza del Comune) non è mai stata attuata e che il socio privato è rimasto inerte al proposito.

A tal proposito l’Agenzia con il Parere emesso nel 2003 sottolineava quanto fosse ampia l’autonomia gestionale del socio, così ampia da non poter configurare il contratto approvato come un efficace strumento di regolazione a disposizione del Comune. In quest’ultimo, infatti, il Comune in qualità di regolatore dovrebbe definire in dettaglio il programma di esercizio e fissare gli obiettivi da raggiungere in termini molto precisi. Al contrario, la deliberazione consiliare di approvazione del contratto n. 265/03 modifica solo parzialmente il preesistente contratto di management e il patto parasociale (se si escludono le già citate modifiche dei punti che prevedono l’autonomia dell’AD in materia di gestione degli animali e di accordi di interscambio internazionali)³.

L’Agenzia ritenne opportuna una esplicita rescissione di tali accordi. Al di là di una mera enunciazione di principio, tuttavia, nel nuovo Contratto non furono previsti nuovi standard o livelli di qualità di servizio più elevati e questo, oltre che l’aver affidato le misure di monitoraggio dell’applicazione del contratto ad una Commissione di Controllo e di Coordinamento nominata con ordinanza sindacale⁴, può essere stata una delle cause del mancato raggiungimento di standard di servizio soddisfacenti anche con questo secondo Contratto di Servizio.

Di fatto i contratti posti in essere non furono quindi capaci di fornire effettivamente al Comune gli strumenti necessari per indirizzare e controllare la Bioparco S.p.A., e da qui i conseguenti risultati negativi di gestione e la scelta di dare vita alla “Fondazione Bioparco di Roma”.

1.3 Il soggetto istituzionale attuale: la Fondazione Bioparco

I risultati conseguiti in termini di valore scientifico e culturale raggiunto dal Bioparco, di miglioramento del benessere degli animali ospitati, di superamento delle opposizioni interne ed esterne al cambiamento non furono quindi sufficienti ad evitare interventi di ricapitalizzazione della Società da parte degli azionisti.

Per tali motivazioni e considerando che il Bioparco si caratterizza quale centro nazionale di conservazione, luogo di ricerca e divulgazione scientifica oltre che come spazio aperto e luogo di integrazione dell’offerta turistica e culturale della città, la Giunta iniziò a domandarsi se la forma giuridica della Società per Azioni, in quanto operante a fini di

³ Già nel 2003 l’Agenzia evidenziava come un Contratto di servizio completo, così come quello prefigurato nella Proposta sul contenuto minimo dei contratti di servizio, dovrebbe disciplinare ad esempio i criteri per l’individuazione delle priorità di intervento, di investimento, miglioria o di manutenzione straordinaria, tanto più che la copertura finanziaria degli investimenti è totalmente a carico del Comune. È ben vero che il Comune, per il tramite della Commissione di controllo di cui all’art. 16, “verifica annualmente lo stato di attuazione del programma annuale degli investimenti”, ma questo non basta a rendere cogenti gli obiettivi strategici del Comune, trattandosi di una verifica *ex post* e non di un atto d’indirizzo. In altri termini, questo aspetto non può essere rimesso alla volontà dell’affidatario, ma deve essere precisamente normato.

⁴ La Commissione di Controllo e di Coordinamento svolgeva il proprio incarico mediante l’analisi dei report quadrimestrali aziendali e per mezzo di verifiche periodiche ad hoc o di indagini ed analisi ad hoc, inerenti il livello di soddisfazione dei servizi resi all’utente (artt. 15-16).

lucro, fosse inadeguata per il perseguimento e il raggiungimento degli obiettivi strategici di natura pubblica che ne caratterizzano la missione.

Considerando poi che la forma giuridica della Società per Azioni non permette di ricevere sostegni e finanziamenti per le attività di ricerca scientifica, di conservazione, di studio e di organizzazione di progetti didattici, da parte di istituzioni e organi della Comunità Europea, nazionali e regionali (oltre che limitare fortemente la possibilità di ottenere finanziamenti, donazioni e contribuzioni da parte di altri soggetti pubblici e privati), la Giunta arriva ad individuare la Fondazione quale formula gestionale che: da un lato consente di far coesistere al meglio le attività etiche, di conservazione e di ricerca scientifica con quelle di natura prettamente commerciale necessarie per il perseguimento della missione pubblica del Bioparco; dall'altro permette il coinvolgimento e la più ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati alle finalità istituzionali.

Da questo contesto nasce la Fondazione Bioparco che dedica particolare attenzione al cambiamento della mission aziendale passando da una 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 trattenere gli aspetti positivi della spa (organizzazione, efficienza, programmazione), integrandoli con le forti motivazioni sociali derivanti dalle finalità dettate dallo statuto.

La strategia utilizzata dalla Fondazione Bioparco, in linea con l'evoluzione degli zoo di tutto il mondo, è 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.

1.4 Le performance gestionali negli anni tra le diverse scelte istituzionali

La trasformazione in Bioparco S.p.A. avrebbe dunque dovuto garantire al Comune una gestione maggiormente efficiente del giardino zoologico di Roma in grado di poter raggiungere in termini di efficacia ed economicità gestionale migliori performance.

In realtà dal momento della sua costituzione i risultati di gestione della società Bioparco si sono rivelati assai difforni da quanto previsto nello Studio di prefattibilità commissionato dal Comune nel 1994 e nel Business plan presentato dal socio Costa nel 1997.

I visitatori del 2002 sono inferiori di oltre il 50% a quelli che il Comune di Roma aveva avuto garantito nelle previsioni riportate dal "Master Plan", ossia la massima fase progettuale del Bioparco S.p.A.. Anzi, una percentuale prossima al 50% di visitatori mancanti rispetto alle previsioni, si riscontra per tutti gli anni di gestione del Bioparco (vedere Figura 1)⁵.

⁵ Cfr.: Parere sul contratto di servizio tra Comune di Roma e Bioparco – Anni 2003-2007, Dicembre 2003, Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma.

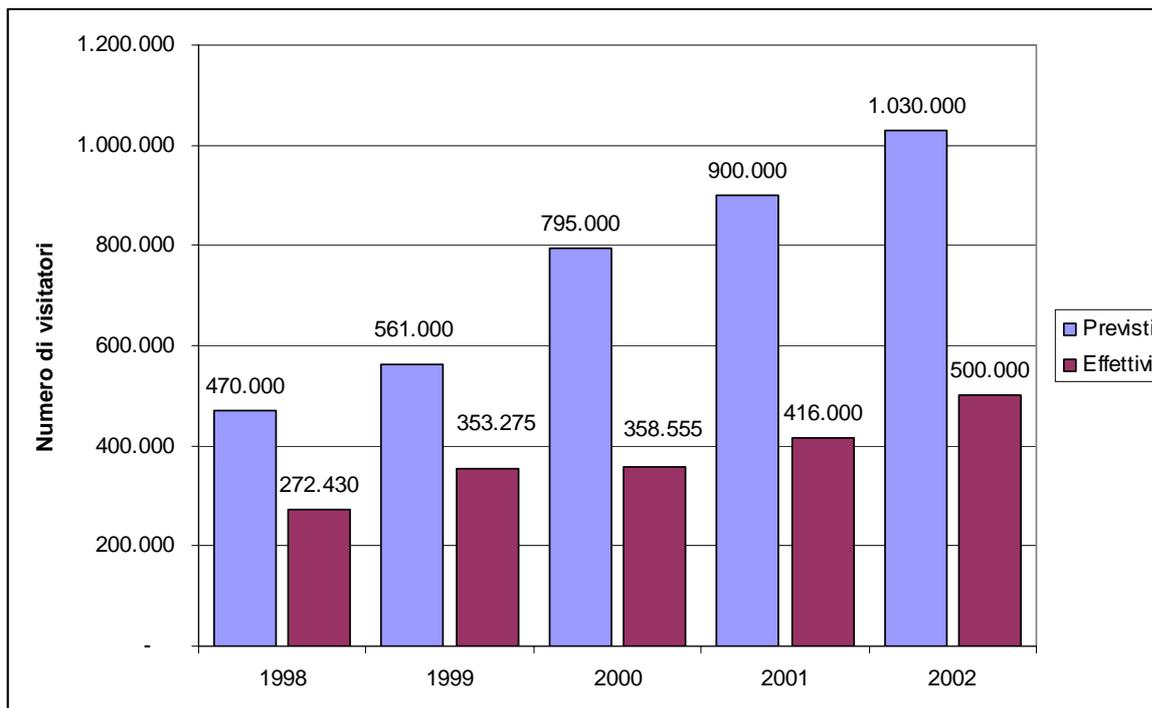


Figura 1 – Confronto tra il numero di visitatori previsto e quello effettivo per il periodo 1998-2002.

In questo periodo il Bioparco avrebbe dovuto attrezzarsi per raggiungere una autonomia anche finanziaria. Diversamente dalle aspettative, tuttavia, la trasformazione societaria non ha prodotto utili, ma ha comportato per il bilancio comunale un costo annuo non previsto a partire dall'anno 2002 di 2,5 milioni di Euro più IVA per un totale di 15.000.000,00 Euro (più IVA) nell'arco dei sei anni di vigenza del contratto. Con la sottoscrizione del nuovo contratto, il Comune avrebbe così rinunciato alla percezione del canone di circa 258.000,00 Euro annui (pari a oltre 1.500.000,00 Euro nell'arco di sei anni dal 2002 al 2007) sino al 2007. A tale importo è necessario aggiungere i costi per il completamento del piano degli investimenti quantificati pari a circa 31 milioni di Euro per tutto il decennio 2000-2010 nel Master Plan e i costi del personale non ricollocato, che continuava a gravare sui conti dell'Amministrazione comunale (cfr. Parere sul Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Bioparco 2003-2007 dell'Agenzia).

Per ragioni già accertate dall'Agenzia non fu possibile rispettare le previsioni fatte in sede di Master Plan, cosicché anche la gestione della Bioparco S.p.A., almeno intertermini di economicità gestionale, non conseguì risultati qualificanti.

La trasformazione in Fondazione, rappresenta un momento di svolta nella storia del Giardino Zoologico di Roma: una maggiore propensione verso il mondo della natura, degli animali, dell'ambiente, con uno sguardo più attento alle innumerevoli realtà sociali che ci circondano.

In questo contesto i visitatori del Bioparco sono stati il principale veicolo esterno di propagazione di tutte le iniziative di carattere scientifico-culturale. Il consenso, più che mai necessario da parte delle istituzioni, viene misurato anche dai risultati ottenuti, cioè dalle

presenze e dal gradimento del pubblico che visita il Bioparco. Le iniziative promosse dalla Fondazione hanno infatti determinato un livello di attenzione ed un interesse verso il Bioparco costante incrementando il target di visitatori. L'esercizio 2006 ha rilevato un avanzo di gestione di €101.157 al netto delle imposte, i visitatori complessivi sono stati 600 mila, i ricavi della sola biglietteria sono stati pari a €3.349.349 con un incremento dell'8%.

Inoltre, con riferimento all'indice di soddisfazione dei visitatori, strumento di valutazione delle attività svolte atto a fornire la percezione del servizio fornito al pubblico, nell'anno 2006 si registra un valore medio dell'85%, in diminuzione di un punto percentuale rispetto al 2005. Nella Tabella 1 è riportato il valore percentuale di visitatori soddisfatti per ciascuna delle aree di competenza. È possibile effettuare un confronto con il 2005 solo su alcuni aspetti, ovvero quelli per i quali è stato riportato nel bilancio il relativo valore. Si osserva comunque che nel 2006 cinque aree su sei presentano un aumento che va da un punto percentuale (Cura degli spazi verdi) a 5 punti percentuali (Pulizia e ordine del parco). In diminuzione invece è il Servizio di accoglienza (meno 5 punti percentuali).

Tabella 1 – Confronto tra il 2006 ed il 2005 dei giudizi percentuali di visitatori “soddisfatti” nelle varie aree di competenza.

Area di competenza	Percentuale di visitatori soddisfatti		Differenza (2006 - 2005)
	2006	2005	
Soddisfazione della visita	84%	n.d.	-
Segnaletica informativa	75%	n.d.	-
Condizioni degli animali	80%	76%	+4%
Servizio di accoglienza	86%	91%	-5%
Varietà della specie	84%	82%	+2%
Pulizia e ordine del parco	83%	78%	+5%
Cura degli spazi verdi	83%	82%	+1%
Pulizia dei servizi igienici	*60%	n.d.	-
Qualità del bar	*44%	n.d.	-
Qualità del negozio	*42%	n.d.	-

N.B. * Quest'area di competenza prevede come risposta anche il non utilizzo.

Pur non disponendo della totalità dei parametri necessari al calcolo, si può ragionevolmente sostenere che, se l'aumento del numero di visitatori è un indice dell'incremento di valore (o quantomeno dell'apprezzamento da parte degli utenti) delle attività, allora questo è sicuramente aumentato. Ma la stessa analisi potrebbe essere condotta per Bioparco S.p.A. e anche in questo caso si potrebbe affermare che l'aumento dei visitatori conseguito (vedere Figura 3 – paragrafo 3.2) sia un indice un di aumento di gradimento e quindi di soddisfazione dell'utenza anche negli ultimi anni di gestione della

Bioparco S.p.A.. Questo è indicativo del fatto che le analisi di customer satisfaction hanno un significato solo parziale: in realtà per esprimere una qualunque valutazione sulle capacità gestionali del management questi indici andrebbero incrociati con altri valori indicativi della reale situazione gestionale e patrimoniale dell'Ente.

2. La Fondazione Bioparco: aspetti istituzionali e gestionali

2.1 Aspetti istituzionali

Con la Fondazione Bioparco il Comune di Roma avvia un importante processo di cambiamento e di trasformazione del vecchio Giardino Zoologico della Capitale in una struttura con chiara missione e connotazione di tipo scientifico, educativo e di conservazione: è un punto di partenza importante per costruire un nuovo rapporto con l'ambiente e con la natura. La fondazione di partecipazione⁶ costituisce un modello giuridico istituzionale innovativo, che 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. Attraverso il ricorso a tale modello, in effetti, l'Ente pubblico partecipante mantiene in

⁶ La Fondazione di Partecipazione è un istituto giuridico di diritto privato che costituisce il nuovo modello italiano di gestione di iniziative nel campo culturale e non profit in genere, diffuso negli ultimi anni ed oggi sempre più utilizzato a diversi livelli. E' un istituto senza scopo di lucro al quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi.

I punti qualificanti di tale modello sono:

1. La Fondazione di Partecipazione consente di delineare i ruoli di soggetti pubblici e soggetti privati. L'Ente, infatti, si pone come centro strategico e decisionale ove i processi di analisi, individuazione e soluzione delle problematiche vengono condotti alla luce del perseguimento dell'interesse pubblico in una logica imprenditoriale. Lo statuto stabilirà prerogative, funzioni, "peso" dei singoli partecipanti.
2. La Fondazione si pone come soggetto giuridico garante della continuità almeno sotto due aspetti:
 - Aspetto gestionale. Essendo ente autonomo, ma non svincolato, dai soggetti che lo costituiscono, vive di vita propria indipendentemente dagli eventi, che possono "colpire" i fondatori.
 - Aspetto sostanziale. L'interesse perseguito da questa struttura è, per definizione e secondo la disciplina codicistica e normativa, di pubblica utilità senza sfumature lucrative. Il che significa mantenimento costante delle finalità senza dover ricorrere a strutture giuridiche nate per altri scopi ed essere, quindi, costretti a blindarle in previsioni che ne avviliscono l'efficacia (S.p.A., a partecipazione esclusivamente pubblica fuori mercato, società commerciali senza scopo lucrativo con conseguenti dubbi di costituzionalità, consorzi gravati da oneri contabili ed amministrativi che si pongono sul mercato della formazione ecc).

Inoltre, la Fondazione è caratterizzata anche da snellezza operativa. Per poter operare con risultati coerenti e rilevanti nonché per raggiungere l'obiettivo finale, è evidente che la Fondazione potrà anche svolgere attività d'impresa: non solo direttamente, onde evitare pericolosi travasi lucrativi ovvero contaminazioni commerciali in un istituto che non è deputato a tale funzione. La Fondazione potrà svolgere perciò la necessaria, inevitabile e sana attività d'impresa attraverso la creazione di strutture autenticamente commerciali (S.p.A. o S.r.l. che siano) dalla medesima interamente ovvero parzialmente possedute, con riflessi facilmente intuibili. In tale modo si mantengono distinti gli scopi istituzionali dell'ente con possibili fruttuose interazioni sotto l'egida del perseguimento dell'interesse pubblico e di finalità d'interesse generale, garantite dalla presenza della componente Pubblica e perseguite con la dinamica professionalità e managerialità della componente Privata: questa dicotomia è, in certo senso, ermeneutica, consci del rischio di ogni generalizzazione. (Bellezza, Florian, 1998) (<http://www.aedon.mulino.it>)

capo una serie di poteri strategici (indirizzo e controllo) pur configurandosi come soggetto di diritto privato con vantaggi di natura procedurale ed organizzativa.

Proprio gli Enti Locali sono destinati a svolgere un ruolo da protagonisti nell'evoluzione delle Fondazioni, sia sotto il profilo partecipativo-decisionale, con riferimento al riconoscimento di una posizione "privilegiata" negli organi di indirizzo, sia da un punto di vista organizzativo-strutturale, in considerazione della possibilità di costituire le stesse come soggetti cui affidare la gestione di servizi. Il ricorso al "modello Fondazione" rappresenta il filo conduttore di un approccio strategico senza dubbio immediato: ricorso a persone giuridiche di diritto privato con strutturazione "forte" e con evidenziazione dei settori di intervento aderente ad un'ampia serie di politiche pubbliche.

Risulta opportuno sottolineare la scelta di non creare ex novo una fondazione ma di procedere alla trasformazione della Società per azioni in Fondazione.

La Fondazione Bioparco di Roma, quale persona giuridica di diritto privato senza fini di lucro, risponde ai principi ed allo schema giuridico di Fondazione di partecipazione, così come previsto dall'art. 1 dello Statuto.

E' necessario sottolineare la caratterizzazione di questo istituto quale organismo giuridico privatistico, patrimoniale ed associativo, operante sotto il costante controllo delle Autorità pubbliche e ciò tanto nel momento propriamente genetico (gli enti pubblici territoriali ne possono essere soci fondatori) tanto in quello dinamico (gli stessi enti sono rappresentati nel consiglio di amministrazione e compongono l'organo di sorveglianza interno alla fondazione). Tutto ciò evidenzia come la fondazione di partecipazione non si ponga come strumento di privatizzazione ma quale opportunità operativa rivolta a soggetti privati e pubblici che, interagendo e rispettando i ruoli rispettivamente loro assegnati dall'ordinamento giuridico italiano, operano sinergicamente per l'utilità sociale.

Le caratteristiche di tale istituto sono di seguito elencate⁷:

- costituzione da patrimonio di destinazione a struttura aperta;
- l'atto costitutivo è un contratto plurilaterale con comunione di scopo che può ricevere l'adesione di altre parti oltre quelle originarie (art. 1332 c.c.);
- la struttura aperta consente la variazione del numero dei contraenti senza rendere necessaria la modifica del contratto;
- possono farne parte Stato, Regioni, enti pubblici e privati, con il diritto di nominare i loro rappresentanti nel consiglio di amministrazione;
- l'ingresso di nuove parti è garantito dalla clausola di adesione, o apertura, che può implicare il controllo di particolari condizioni di ammissibilità;
- alla sua attività possono aderire altri soggetti che, in qualità di partecipanti, contribuiscono alla sopravvivenza dell'ente con somme di denaro, prestazioni di lavoro volontario o donazioni di beni materiali e immateriali;
- attraverso una composizione definita di organi, viene garantita la proporzionalità tra tipologia di contributo e partecipazione all'attività.

⁷ Le informazioni qui riportate provengono dal sito <http://www.aedon.mulino.it>.

Rispetto al modello di fondazione tradizionale, dunque, gli elementi appena ricordati determinano:

- un maggior numero di attori che, direttamente o indirettamente, partecipano all'attività delle fondazioni e una maggiore eterogeneità delle ricompense che questi attori dovrebbero ottenere dalla loro partecipazione;
- una diversa composizione delle fonti di finanziamento da cui la fondazione trae le proprie risorse e, quindi, una diversa tipologia di contributi che i singoli soggetti dovrebbero apportare.

Pertanto, distinguendosi da una fondazione tradizionale, la fondazione di partecipazione si caratterizzerà per:

- un ridimensionamento dell'importanza del patrimonio iniziale: in fase di costituzione emergeranno soprattutto l'idea progettuale e le variabili di contesto, ossia le condizioni effettive perché l'idea stessa possa crescere nel tempo;
- un nuovo rapporto tra patrimonio disponibile e obiettivi perseguiti: un rapporto di dipendenza reciproca, in una dinamica tipica dell'azienda di produzione; le possibilità di crescita del patrimonio saranno legate alla capacità del management di realizzare obiettivi via via sempre più ambiziosi;
- una nuova attività di "gestione caratteristica": alla gestione del patrimonio tipica di una fondazione classica dovrà aggiungersi, almeno in una fase iniziale, una pianificazione strategica della raccolta fondi;
- una nuova e più forte attenzione all'efficacia dell'attività, condizione necessaria alla propria sopravvivenza
- una nuova logica di responsabilizzazione dei soci, che non sarà più di tipo "patrimonialistico", ossia fondata sul conferimento iniziale, ma di tipo "continuativo", ossia fondata sulla dinamica della gestione corrente.

Al fine di garantire l'equilibrio istituzionale delle fondazioni assumono fondamentale importanza le competenze tecniche e manageriali: cambiano i compiti, i risultati richiesti, la complessità organizzativa in relazione:

- al profilo istituzionale (la dinamica delle possibili combinazioni soggetti-contributi-ricompense incide sia sulla quantità dei compiti svolti, sia su aspettative sempre crescenti, considerati gli interessi politici ed economici messi in campo);
- alle fonti di finanziamento (la necessità di reperire risorse economiche rende più complessa la presa di decisioni poiché le fondazioni donative raramente possono prevedere e standardizzare i flussi finanziari in entrata, elemento centrale per la determinazione degli obiettivi perseguibili; i processi decisionali sono spesso caratterizzati da continua negoziazione tra obiettivi istituzionali e bisogni percepiti; alla raccolta fondi sono dedicate risorse e competenze specifiche con conseguenze sul livello di specializzazione e divisione del lavoro);
- al profilo gestionale (a differenza delle fondazioni erogative, vi è una gestione diretta delle attività istituzionali, con la produzione diretta di beni e servizi di utilità collettiva e con importanti ripercussioni sia sulla quantità dei compiti sia sulla loro incertezza).

2.2 Caratteristiche gestionali

La scelta di adottare tale modello deriva da una logica di tipo “contrattuale” che, pur garantendo il controllo dell’ente locale, dota l’azienda di autonomia e flessibilità organizzativa. D’altro canto, la scelta di un’impresa *for profit* denota una logica strettamente “imprenditoriale” (con l’autonomia organizzativa e strategica dell’impresa si punta alla redditività)⁸. In particolare, ciò che contraddistingue la società per azioni dall’istituto fondazionale è proprio la ricerca del profitto. Infatti, nella fondazione di partecipazione:

- i soggetti finanziatori e partecipanti alla fondazione, gestori della medesima, non si attendono contropartite proporzionali alle risorse erogate, come accade nella s.p.a. (questo significa che un’impresa che partecipa alla Fondazione non può svolgere attività lucrativa o pretendere un guadagno direttamente nel e dall’Ente);
- le attività operative della fondazione non si misurano in termini di profitto economico, pur adottandosi economicità ed efficacia di gestione;
- vi è una difficoltà intrinseca a misurare il valore aggiunto delle attività previste;
- il patrimonio della fondazione è indivisibile (non essendo suddiviso in azioni) e non comporta l’insorgenza di ineliminabili diritti al trasferimento, al riscatto ed alla sua distribuzione.

Per quanto riguarda la Fondazione Bioparco, la spinta alla previsione di tale modello gestionale nasce dalla necessità di far coesistere al meglio le attività istituzionali con quelle di natura esclusivamente commerciale necessarie per il perseguimento della missione pubblica del Bioparco, permettendo, inoltre, il coinvolgimento e la più ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati.

Anche nel caso della Fondazione Bioparco, come in genere di qualunque Fondazione di partecipazione, viene rispettato il principio del controllo da parte del Comune di Roma che partecipa esso stesso alla costituzione della Fondazione quale Socio promotore ed alla gestione della stessa riservandosi una buona parte delle nomine dei membri che costituiscono gli organi della Fondazione.

In particolare, 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;

⁸ La scelta di un’azienda pubblica, invece, dipende da una logica di tipo “garantista” che nella tutela dell’interesse collettivo, mantiene il controllo dell’ente sull’organizzazione.

- agevolazioni da un punto di vista fiscale⁹.

Già a tal proposito possono essere fatte alcune considerazioni:

Il primo degli obiettivi da raggiungere è quello di una maggiore tutela degli interessi pubblici. In tal senso la nomina del Presidente e di ben 4 dei 5 membri del Consiglio di Amministrazione da parte del Sindaco di Roma può essere considerata una buona garanzia a tutela degli interessi pubblici se si considera che al Presidente ed al Consiglio di Amministrazione spettano tutti gli atti di ordinaria e straordinaria amministrazione compresa la nomina del Direttore Generale della Fondazione.

Con riferimento al secondo punto va rilevato che ex art. 9 dello Statuto “*La Fondazione ha una chiara caratteristica partecipativa ed è aperta a tutti i soggetti che, riconoscendo gli stessi obiettivi, hanno interesse a partecipare*”. Di fatto però (art. 10) sono Fondatori Promotori il Comune di Roma, la Costa Edutainment S.p.A., la Cecchi Gori Holding s.r.l. e sempre secondo lo stesso articolo 10 dovrebbero poi esserci dei Fondatori Successivi¹⁰ oltre che Partecipanti Istituzionali e Partecipanti Sostenitori (articolo 11)¹¹. Ad oggi la Fondazione è costituita dai soli Fondatori promotori pertanto l’obiettivo di partnership e/o di allargamento degli interessi sociali a diversi ed altri soggetti in realtà non è stato perseguito, e, probabilmente, neanche percorso.

Con riferimento alla ricerca di fondi si anticipa la Tabella 3 (Entrate della fondazione) che verrà esaminata nel dettaglio al paragrafo 3.3, i cui valori in percentuale (elaborati dai Bilanci della Fondazione) sono abbastanza significativi di come non sia stata condotta una attività di fundraising specifica e di quanto la Fondazione rimanga pertanto ancora sostanzialmente dipendente dal contributi del Comune di Roma.

⁹ Trasformazione in Fondazione della Società per Azioni Bioparco dell'articolo 2500-septies del Codice Civile - Variazione di bilancio. Deliberazione n. 141/2004

Estratto del verbale delle deliberazioni del Consiglio Comunale

¹⁰ Possono divenire Fondatori Successivi, nominati tali dal Consiglio di Amministrazione, le persone fisiche, le Amministrazioni Pubbliche, gli enti locali, gli enti pubblici anche economici, le ONLUS, le fondazioni, le associazioni ambientaliste e le altre persone giuridiche di diritto privato che contribuiscono, nella misura determinata dal Consiglio medesimo, all'incremento del fondo patrimoniale e/o del fondo di gestione, purché il loro oggetto sociale quale risulta dalla statuto e/o la loro attività non siano incompatibili con le finalità della Fondazione

¹¹ Possono ottenere la qualifica di "Partecipanti Istituzionali", nominati tali dal Consiglio di Amministrazione, le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, e gli enti che, condividendo le finalità della Fondazione, si impegnano a contribuire meno un triennio al Fondo di dotazione e al fondo di gestione, mediante un contributo in denaro, beni o servizi, nelle forme e nella misura determinata dal Consiglio di Amministrazione stesso. Possono ottenere la qualifica di "Partecipanti Sostenitori", nominati tali dal Consiglio di Amministrazione, le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, e gli enti che contribuiscono, in via non continuativa, agli scopi della Fondazione, con mezzi e risorse ritenuti congrui dal Consiglio di Amministrazione secondo criteri dallo stesso stabiliti, ovvero con una attività, anche professionale, di particolare rilievo o con l'attribuzione di beni materiali od immateriali.

2. In ogni caso, possono ottenere la qualifica di Partecipanti di cui al presente articolo quei soggetti il cui oggetto sociale quale risulta dalla statuto e/o la cui attività non sia incompatibile con le finalità della Fondazione.
3. La qualifica di Partecipante di cui al presente articolo dura per tutto il periodo per il quale il contributo è stato regolarmente versato ovvero la prestazione regolarmente eseguita.
4. I Partecipanti di cui al presente articolo potranno destinare il proprio contributo a specifici progetti rientranti nell'ambito della Fondazione.

Possono essere nominati "Partecipanti" anche le persone fisiche e giuridiche nonché gli enti pubblici o privati o altre istituzioni aventi sede all'estero.

Tipologia entrate	2006	%
Ricavi da attività istituzionale (ticket visitatori + contributi aziende e privati)	€3.581.313	44,2%
<i>di cui per ricavi mostra</i>	€ 375.337	4,6%
Ricavi da attività accessoria (merchandising)	€259.436	3,2%
Contributo per attività istituzionale (Comune di Roma)	€3.000.000	37,0%
Altri ricavi (vedi nota) ¹²	€1.270.897	15,7%
Totale	€8.111.646	100%

Infine, quale considerazione sull'ultimo degli obiettivi, dal punto di vista del regime 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 2006 della fondazione Bioparco è stata costituita dalle imposte relative all'Irap che per l'esercizio di competenza ammontano a 80.355 euro per l'attività istituzionale e 18.797 euro per l'attività commerciale. L'imposta sul reddito delle società (IRES) è stata pari a 48.661 euro.

Proprio attraverso l'incontro virtuoso tra pubblico e privato e puntando sulla natura e sullo spirito pubblicistico del Bioparco, la fondazione avrebbe dovuto consolidare un'importante base associativa facendo leva sia sull'interesse economico delle piccole-medie imprese locali, sia su un "mercato" di donatori pronti a investire nel settore ambientale per uno sviluppo sostenibile del territorio, attraverso la costruzione di reti istituzionali solide, favorendo alleanze tra soggetti che, prima ancora di essere donatori (supporter) della fondazione, sono veri e propri partner strategici.

La fondazione è infatti chiamata a ricercare collaborazioni con soggetti pubblici e privati per lo sviluppo di progetti ed iniziative legate al Bioparco, nonché forme di sponsorizzazione per le attività esercitate al fine di promuovere il Bioparco come centro di collegamento e approfondimento di tematiche ambientali e naturalistiche sia a livello locale che nazionale.

¹² Per quanto concerne la voce "altri ricavi", l'importo assomma la concessione all'utilizzo di spazi interni (€ 5.400), i ricavi derivati da manifestazioni organizzate per conto del Comune di Roma ed altri enti (€313.360), ricavi da addebiti (€43.046) e la rifatturazione delle spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al "Centro disabili" (€909.091).

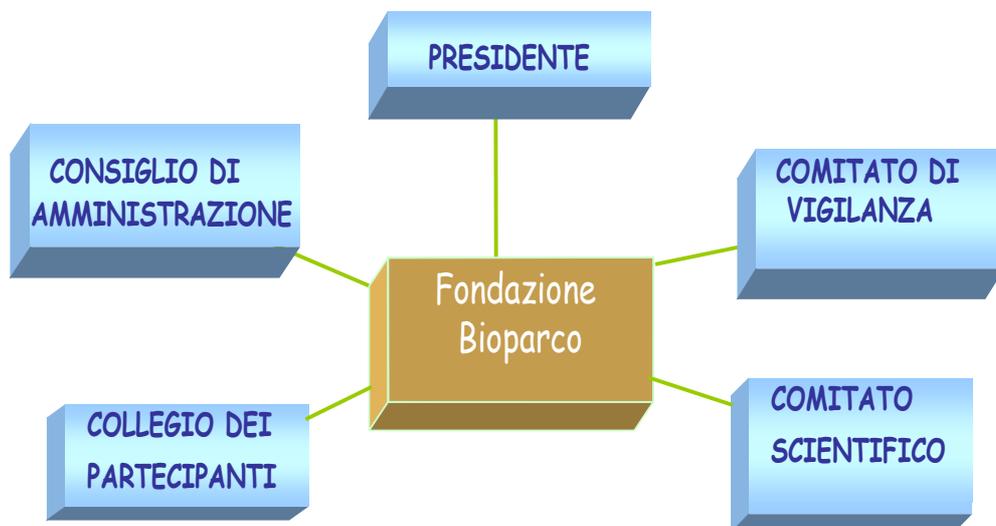


Figura 2 – Organi della Fondazione.

Gli organi della Fondazione Bioparco previsti dallo statuto sono (Figura 2) il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Comitato di vigilanza, il Comitato Scientifico ed il Collegio dei Partecipanti. Il Presidente viene nominato dal Sindaco del Comune di Roma ed ha la legale rappresentanza della Fondazione. Il Consiglio di Amministrazione, a cui spetta l'ordinaria e la straordinaria amministrazione, è composto da almeno cinque membri fino ad un massimo di undici ed il Comune di Roma nomina la maggioranza dei componenti. Accanto a tali figure tradizionali sono previsti tre ulteriori organi statutari:

- il Comitato di Vigilanza che, oltre alle funzioni proprie del collegio sindacale (in una società per azioni), controlla l'aderenza delle attività della fondazione alla legge, allo statuto e al pubblico interesse, composto da tre componenti nominati dal Sindaco del Comune di Roma;
- il Comitato Scientifico, organo consultivo della fondazione composto da cinque membri nominati dal Sindaco del Comune di Roma tra persone particolarmente qualificate e di comprovata esperienza nei campi di attività della fondazione (etologia, veterinaria, zooantropologia, biologia animale, scienze naturali, cultura e diritti degli animali e degli ecosistemi);
- il Collegio dei Partecipanti, nel caso in cui il numero dei partecipanti sia superiore a cinque, composto da tutti i partecipanti della fondazione, può formulare pareri e proposte sulle attività, programmi ed obiettivi della fondazione.

Le finalità che la fondazione Bioparco intende perseguire sono volte a :

- valorizzare il Bioparco di Roma come centro di educazione ambientale e naturalistica;
- favorire la conservazione di specie in via di estinzione;
- promuovere il Bioparco come sede di ricerca scientifica;
- favorire lo sviluppo di una vasta ed eterogenea cultura ambientale;

- promuovere il Bioparco come centro di funzionale di collegamento e sviluppo di iniziative legate a problemi culturali, educativi, scientifici;
- promuovere progetti di adozione e di cooperazione tra l'Italia e il Sud del mondo per uno sviluppo compatibile.

Per il raggiungimento degli scopi istituzionali, la fondazione provvede alla gestione del Bioparco e delle sue strutture e all'esercizio logistico delle varie attività concernenti la sua utilizzazione secondo criteri di efficienza ed economicità.

La fondazione Bioparco si caratterizza, dunque, come “fondazione di gestione” o “fondazione operativa”, il cui scopo e le cui risorse finanziarie non derivano solo dagli investimenti patrimoniali, ma si compongono attraverso i risultati di esercizio e le politiche di fund raising.

Dal punto di vista del policy maker (ente locale), ciò significa soprattutto che diventano variabili fondamentali di analisi i risultati di esercizio e di fund raising attesi, e la disponibilità nel tempo a integrazioni e contributi in conto esercizio.

Sotto il profilo manageriale, la fondazione è dunque una tipica azienda di servizi, tranne per il fatto che può attivare una fonte di finanziamento aggiuntiva grazie alle sue politiche di fund raising: ciò che la differenzia dall'azienda o società di gestione è essenzialmente il senso dell'istituto fondazionale, ossia lo scopo non lucrativo.

La Fondazione è senza limiti di durata e lo statuto, all'articolo 27, prevede i casi di estinzione (impossibilità di raggiungere lo scopo e insufficienza del patrimonio) prevedendo che i beni residuali saranno destinati a persone giuridiche senza scopo di lucro che perseguano fini analoghi.

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., nella consistenza in cui si trova al momento della trasformazione, e dal diritto di uso e godimento, conferito dal Comune di Roma mediante comodato gratuito della durata di 99 anni, dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso “Bioparco”. 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 Euro 3.000.000 del Comune di Roma e da contributi pubblici e liberalità private. Si prevede altresì che gli eventuali avanzi delle gestioni annuali della Fondazione dovranno essere destinate al ripianamento di eventuali perdite di gestioni precedenti, ovvero per il potenziamento delle attività della Fondazione o per l'acquisto di beni strumentali per l'incremento o il miglioramento della sua attività¹³.

¹³ Trasformazione in Fondazione della Società per Azioni Bioparco dell'articolo 2500-septies del Codice Civile - Variazione di bilancio. Deliberazione n. 141/2004

All'atto della costituzione della Fondazione viene stipulato il contratto di comodato gratuito dell'insieme dei beni, degli impianti, delle strutture, degli animali costituenti il complesso "Bioparco"; inoltre, il contratto parasociale tra Comune di Roma e Costa Edutainment S.p.A. viene risolto automaticamente con la trasformazione della Società in Fondazione così come il Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Bioparco S.p.A.. A tal proposito, **la risoluzione dei contratti parasociali e del contratto di servizio rappresenta un elemento debole nei rapporti tra Comune di Roma e Fondazione Bioparco, 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.**

È pur vero che il rapporto si costituisce con affidamento diretto, quindi prefigurando una relazione nella quale l'Amministrazione comunale è la "parte forte" e la Fondazione opera con chiarissima funzione strumentale. Ma proprio per questo diventa centrale l'esistenza di un buon contratto di servizio che diviene nei casi di affidamento diretto del servizio l'unico strumento di regolazione di una disciplina negoziale. A tal proposito si sottolinea l'esempio della Fondazione Musica per Roma che, oltre al contributo annuale dell'Amministrazione pari a 3,6 milioni di euro in qualità di socio fondatore, percepisce un ulteriore contributo di 5 milioni di euro collegato però ad un ben preciso contratto di servizio.

Pertanto nel sottolineare come inspiegabilmente si sia scelto di non adottare questo strumento di regolazione e di controllo e che alla data attuale non risulta nemmeno vigente una Carta dei Servizi, si evidenzia come i risultati gestionali potranno essere valutati solo in conseguenza delle capacità di programmazione e previsione del Presidente e del suo Consiglio di amministrazione e conseguentemente alle buone capacità manageriali del Direttore generale e non anche a livelli minimi di servizio garantito.

In ultimo, prima di passare all'analisi di andamento gestionale nel merito del Bilancio di esercizio della Fondazione Bioparco, possiamo anticipare che la trasformazione della Bioparco S.p.A. in Fondazione non ha di certo comportato un reale risparmio economico per il Comune di Roma. Invero, gli obiettivi dichiarati dal Comune all'atto della trasformazione in Fondazione (maggiore tutela del pubblico interesse; ricerca di partnership tra i diversi soggetti; finalità di fundraising; agevolazioni da un punto di vista fiscale), non contemperano esattamente minori trasferimenti da parte del Comune o abbattimento dei costi di gestione. Indirettamente però, l'attività di fundraising e le agevolazioni fiscali di cui godono le Fondazioni, dovrebbero permettere una maggiore disponibilità finanziaria e, parimenti, un minor impegno del Comune in termini di trasferimenti istituzionali. Dalla lettura dei bilanci della Fondazione, almeno per quanto attiene al 2006 ed al 2005, emerge chiaramente come l'impegno finanziario del Comune non sia diminuito. A tal proposito si osservi che il trasferimento in Conto esercizio effettivamente erogato dal Comune di Roma alla Bioparco S.p.A. ammontava nel 2003 ad € 2.465.277 oltre IVA. Nel 2006 il trasferimento in Conto esercizio risulta essere pari ad € 3.000.000. L'incremento dei ricavi derivanti dal numero di visitatori, peraltro, non può neanche essere direttamente ricondotto ad una nuova politica di gestione e/o comunicazione istituzionale, considerato l'andamento altalenante degli ultimi anni (vedere Figura 3 – paragrafo 3.2). Anche se un'analisi di dettaglio tra la performance gestionale

della Bioparco S.p.A. e la Fondazione non può essere condotta, non disponendo di adeguate informazioni in merito alla precedente gestione, è tuttavia possibile affermare che lo “strumento” della Fondazione avrebbe potuto/dovuto permettere al management di sfruttare le potenzialità offerte dal nuovo soggetto societario:

- da un lato stringendo adeguate partnership tese ad un intensa attività di raccolta fondi (da considerarsi “core” nel caso di una Fondazione) e
- dall’altro beneficiando degli incentivi fiscali riconosciuti, dotando l’Ente di un nuovo vigore finanziario tale da renderlo più solido e meno dipendente dai trasferimenti istituzionali del Comune di Roma, raggiungendo pertanto quel livello di efficacia ed efficienza gestionale che permette anche notevoli economicità di gestione.

3. Analisi dell'andamento gestionale

3.1 Presupposti metodologici

L'analisi dell'andamento gestionale prende in esame il bilancio relativo al 2006 effettuando un confronto con il solo esercizio 2005 in quanto la trasformazione da società per azioni a fondazione è avvenuta a metà del 2004. L'analisi condotta risulta quindi limitata dalla assenza di una valida serie storica e non risulta peraltro possibile ragionare sull'evoluzione del complessivo equilibrio economico-finanziario della fondazione e sulla autosufficienza economica. Nel prosieguo verranno sviluppate alcune considerazioni sintetiche sulla domanda, sull'analisi dei ricavi e dei costi, sul patrimonio e sulla sostenibilità economico-finanziaria della società. Verranno infine date alcune indicazioni al fine di migliorare la gestione della fondazione ed al fine di stimolare l'efficienza e l'economicità della fondazione.

3.2 Analisi 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 Figura 3 ne viene presentato l'andamento temporale che mostra una tendenza altalenante con due picchi: nel 2003 con 504 mila visitatori e nel 2006 con 592 mila visitatori. Dall'analisi intertemporale è inoltre possibile desumere come il numero di visitatori medio per anno si sia attestato nell'ultimo triennio intorno ai 480 mila visitatori, mentre se si prende in considerazione il periodo 1998-2006 la media scende a 430 mila.

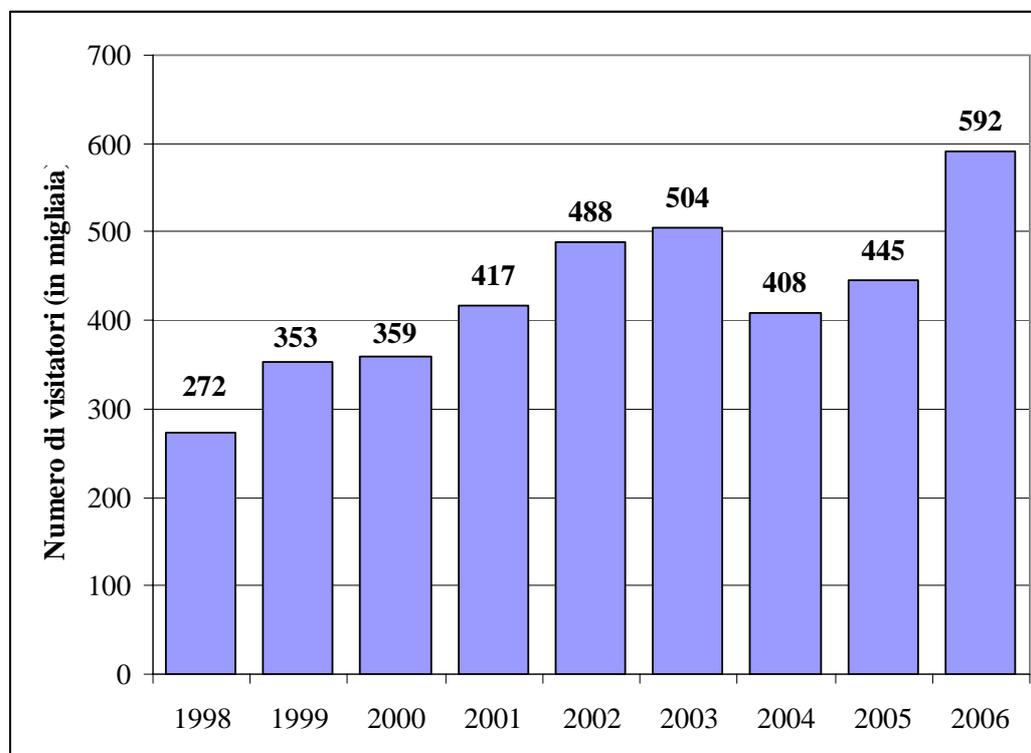


Figura 3 – Visitatori del Bioparco nel periodo 1998-2006.

Confrontando questi dati con le previsioni in termini di futura domanda fatte nel Piano economico-previsionale per gli anni 2004-2007 della Fondazione Bioparco¹⁴, si osserva (Tabella 2) che i visitatori nel 2004 e nel 2005 sono stati inferiori di circa 100 mila unità rispetto anche allo scenario più sfavorevole, mentre il 2006 mostra un valore maggiore della previsione “senza interventi di ristrutturazione” ma inferiore rispetto a quella ottimistica (con interventi di ristrutturazione). È da osservare, tuttavia, che l’incremento di visitatori nel 2006 è stato ottenuto in maniera consistente attraverso particolari eventi e non con l’ordinaria gestione: 30 mila ingressi per la festa dell’Epifania e 70 mila ingressi per la sola Notte bianca. Infatti, sottraendo dal totale l’affluenza “straordinaria” di queste giornate (100 mila ingressi), i visitatori sarebbero stati dell’ordine di 492 mila, ben al di sotto di quanto previsto dai due scenari.

Tabella 2 – Confronto tra il numero di visitatori del Bioparco con il numero di visitatori previsto nel Piano economico-previsionale (dati in migliaia).

	2004	2005	2006
Previsione visitatori (<i>Scenario con nuovi interventi di ristrutturazione</i>)	514	594	633
Previsione visitatori (<i>Scenario senza nuovi interventi di ristrutturazione</i>)	504	514	524
Visitatori	408	445	592

3.3 Analisi delle entrate

L’analisi delle entrate della fondazione Bioparco per l’anno 2006 mostra una dipendenza della stessa dai contributi in conto esercizio versati dal Comune di Roma che rappresentano la seconda fonte di entrata e valgono da soli il 37% del valore della produzione (Tabella 3).

Tabella 3 – Entrate della Fondazione.

Tipologia entrate	2006	%	2005	%
Ricavi da attività istituzionale (ticket visitatori + contributi aziende e privati)	€3.581.313	44,2%	€3.306.485	46,7%
<i>di cui per ricavi mostra</i>	€ 375.337	4,6%	€ 340.703	4,8%
Ricavi da attività accessoria (merchandising)	€259.436	3,2%	€420.226	5,9%
Contributo per attività istituzionale (Comune di Roma)	€3.000.000	37,0%	€3.000.000	42,4%
Altri ricavi (vedi nota) ¹⁵	€1.270.897	15,7%	€353.394	5,0%
Totale	€8.111.646	100%	€7.080.105	100%

¹⁴ Il Piano economico e previsionale è allegato alla Deliberazione CC del 26 luglio 2004 “Trasformazione in Fondazione della Società per Azioni Bioparco”.

¹⁵ Per quanto concerne la voce “altri ricavi”, l’importo assomma la concessione all’utilizzo di spazi interni (€ 5.400), i ricavi derivati da manifestazioni organizzate per conto del Comune di Roma ed altri enti(€313.360), ricavi da addebiti (€43.046) e la rifatturazione delle spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al “Centro disabili” (€909.091).

Tuttavia se si esclude dalla voce “Altri ricavi” la rifatturazione delle spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al “Centro disabili” (pari a € 909.091), entrata che rappresenta un evento non ripetibile (e che viene imputato in bilancio sia nei costi che nei ricavi), la suddivisione delle voci non mostra sostanziali variazioni rispetto al 2005 (Figura 4).

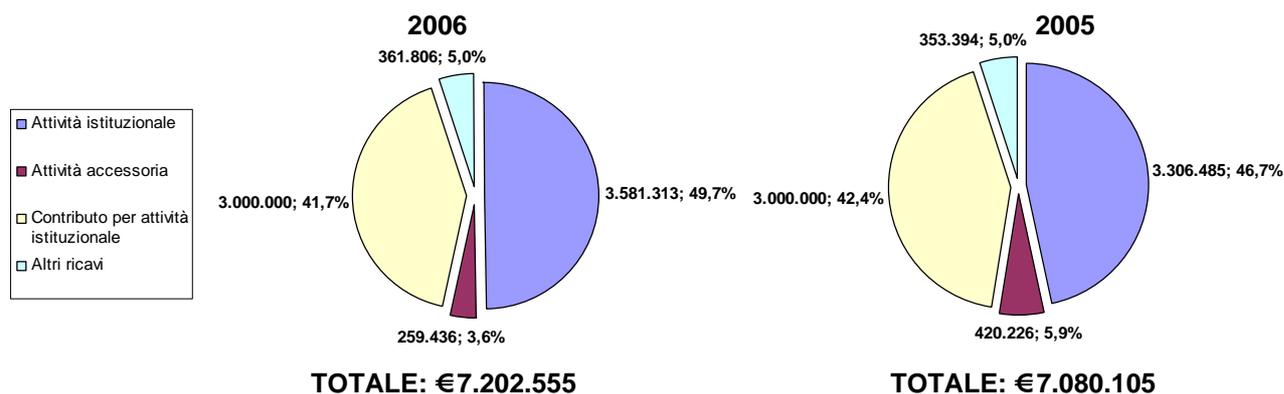


Figura 4 – Ripartizione delle entrate 2006 (escludendo la la rifatturazione delle spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al “Centro disabili” pari a €909.091) e confronto con il 2005.

In particolare si osserva che il contributo per le attività istituzionali nel 2006 rimane, termini percentuali, fondamentalmente identico all’anno precedente.

In sostanza, le entrate derivanti dai biglietti e dai contributi erogati da privati ed aziende non sono sufficienti a coprire i costi correnti (Tabella 4): ne deriva che il rapporto tra ricavi istituzionali e costi istituzionali è pari al 62%, ossia le entrate derivanti dal pagamento dei soli biglietti dei visitatori riescono a coprire poco più del 60% dei costi. Tale percentuale rispetto al 2005 è incrementata di un solo punto in quanto, nonostante i ricavi siano aumentati del 7,7%, i relativi costi registrano una crescita del 6,1%.

Tabella 4- Bilancio della gestione delle attività istituzionali (2006 e 2005).

Gestione istituzionale	2006	2005	2006/2005
Ricavi da attività istituzionale	€3.581.313	€3.306.485	+7,7%
Costi per attività istituzionale	€5.755.286	€5.403.611	+6,1%
Capacità di autogestione	62,2%	61,2%	

Mettendo a confronto invece i ricavi da biglietti con il numero di visitatori complessivi si osserva (Tabella 5) che nel biennio 2005-2006, ad un aumento degli ingressi pari a quasi il 26%, non ha corrisposto un analogo aumento degli incassi da biglietteria. Questo fatto è da attribuirsi alla politica attuata in corrispondenza di grandi eventi (Epifania e Notti bianche)

prevedendo ingressi gratuiti al fine di incrementare l'affluenza, che però ha portato ad ottenere nel 2006 una diminuzione di circa il 23% del ricavo per visitatore rispetto al 2005 (€5,66 contro €6,94).

Tabella 5 – Confronto tra ricavi e visitatori complessivi nel 2006 e nel 2005.

	2006	2005	2006/2005
Ricavi da biglietti	€3.349.349	€3.087.029	+7,8%
Visitatori	592.165	444.991	+25,8%
Ricavi/visitatori	€5,66	€6,94	-22,7%

Se si prendono in considerazione solamente i visitatori paganti (Tabella 6) tali differenze non sono così marcate, ma si osserva comunque che ad un aumento dei visitatori del 9% ha corrisposto una diminuzione del ricavo per visitatore dell'1,3%.

Tabella 6 – Confronto tra ricavi e visitatori paganti nel 2006 e nel 2005.

	2006	2005	2006/2005
Ricavi da biglietti	€3.349.349	€3.087.029	+7,8%
Visitatori	401.271	365.009	+9,0%
Ricavi/visitatori	€8,35	€8,46	-1,3%

Se si raffrontano di contro i ricavi generati dalle attività accessorie con i relativi costi, si evidenzia un contributo positivo di tale sub-gestione al complessivo equilibrio economico-finanziario della fondazione. Dall'esame della Tabella 7 si osserva comunque che tale contributo è diminuito in confronto al 2005 del 62% per effetto dell'affidamento dal mese di marzo 2006 della gestione del punto vendita alla società Novamusa del gruppo Thesaaron.

Tabella 7 - Bilancio della gestione delle attività accessorie (2006 e 2005).

Gestione accessoria	2006	2005	2006/2005
Ricavi da attività accessoria	€259.436	€420.226	-62,0%
Costi per attività accessoria	€161.581	€166.873	-3,3%
Ricavi/costi	€1,6	€2,5	-56,8%

Dalla lettura del Conto economico non è possibile evincere se l'affidamento della gestione del punto vendita sia avvenuto o meno dietro la corresponsione di un canone (il valore pari a €101.854 relativo ai canoni di concessione 2006 si riferisce infatti "essenzialmente alla ristorazione"). Ragionando esclusivamente in termini di ricavi da prodotti di merchandising, si osserva che nel 2005 (anno in cui la Fondazione Bioparco gestiva direttamente il servizio) la differenza tra valore e costi di produzione è stata di €107.261: l'esternalizzazione di tale attività senza una contropartita economica si tradurrebbe pertanto in un mancato introito di circa 100 mila euro annui. Diverso sarebbe il discorso

nel caso in cui con l'esternalizzazione del servizio si sia previsto anche il trasferimento del costo del personale, relativo alle attività di merchandising, in capo alla società affidataria. Anche in questo caso, tuttavia, l'esame del bilancio non permette di effettuare nessuna considerazione in proposito.

Tuttavia è possibile confrontare i risultati ottenuti nel 2005 con quanto indicato nel Piano economico-previsionale (Figura 5). I ricavi da negozio per visitatore conseguiti si sono assestati a 0,40 euro/visitatore valore che si colloca ben al di sotto di quanto previsto nell'ipotesi meno ottimistica (0,59 euro/visitatore). Sarebbe interessante poter disporre anche del dato 2006 per poter verificare se il cambio di gestione abbia migliorato o meno il risultato.

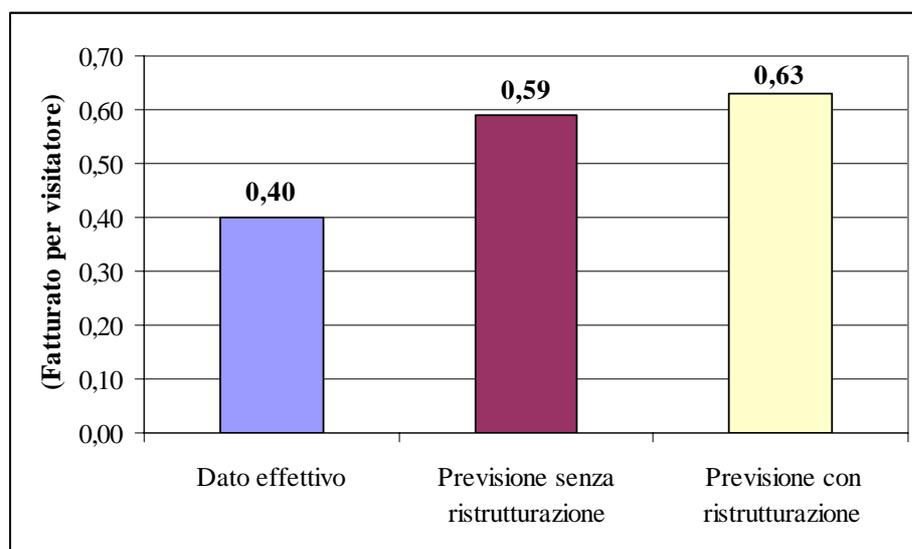


Figura 5 - Confronto tra il rapporto Fatturato/visitatore effettivo per il 2005 con quanto previsto nel Piano economico-previsionale (dati in euro).

In media ogni euro di costo per attività accessoria genera circa 1,6 € di ricavi (€2,5 nel 2005). Tuttavia, in valori assoluti, il contributo risulta piuttosto limitato. Sarebbe pertanto opportuno ragionare e verificare la possibilità di incrementare gli introiti per questo tipo di attività, ad esempio ampliando l'attività accessoria di locazione degli spazi all'interno della struttura durante il corso dell'anno (€5.400 di ricavi nel 2006).

Oppure si potrebbe analizzare la fattibilità di incrementare l'importo dei canoni concessori e i ricavi generati da attività da sponsorizzazione. Per questi ultimi, se si confronta quanto effettivamente realizzato con quanto previsto (Tabella 8), si osserva che nel 2005 il valore, pari 166 mila euro, si è assestato appena sopra l'ipotesi meno ottimistica (senza nuovi interventi di manutenzione) pari a 155 mila euro, mentre nel 2006 il ricavo è stato di circa 30 mila euro inferiore alla soglia più bassa prevista (€126.000 contro €155.000).

Tabella 8 – Confronto tra i ricavi da sponsorizzazione effettivamente realizzati con quelli previsti nel Piano economico-previsionale (dati in migliaia).

Ricavi da sponsorizzazione	2004	2005	2006
Previsione (<i>Scenario con nuovi interventi di ristrutturazione</i>)	155	207	290
Previsione (<i>Scenario senza nuovi interventi di ristrutturazione</i>)	155	155	155
Ricavi realizzati	n.d.	166	126

L'incremento registrato dalle entrate per attività istituzionali e degli ingressi rispetto al 2005 (pari rispettivamente a circa l'8% e 26%) mostra il tentativo di accreditare l'immagine della fondazione Bioparco offrendo una valida offerta nella complessiva arena concorrenziale derivante dalla pluralità di attrazioni turistiche che la città di Roma offre. Tuttavia anche laddove perdurasse nel tempo tale trend positivo di incremento delle entrate da attività istituzionale, sarebbe necessario un forte aumento dei visitatori paganti del Bioparco al fine di raggiungere un equilibrio economico-finanziario non dipendente in misura sensibile dalla contribuzione pubblica. Tale risultato non è perseguibile nel breve-medio periodo e potrebbe inoltre non essere fattibile e sostenibile dal punto di vista gestionale-organizzativo anche in considerazione del fatto che la Fondazione persegue un fine sociale la cui realizzazione non può misurarsi in termini economici. Peraltro è ragionevole supporre che vi sia un limite superiore oltre cui non possono aumentare i visitatori.

Questa azione di incremento dei visitatori, richiederebbe infine, una mirata azione di marketing ed investimenti rilevanti nell'azione di comunicazione e in pubblicità. Dai documenti esaminati non è stato inoltre possibile dedurre se sia stato effettuato uno studio articolato sulla domanda potenziale con riferimento, ad esempio, anche ad alcune fasce sociali (alunni delle scuole, anziani, persone con disabilità, persone con disagi, ecc.).

3.4 Analisi dei costi

Complessivamente i costi relativi alla produzione ammontano a €7.855.486 (Tabella 9). Sottraendo tali costi al totale delle entrate si ottiene un Ebitda (MOL) positivo di circa 478 mila euro ed una differenza tra valore e costi della produzione di circa 256 mila euro. Il confronto con il 2005 evidenzia per l'Ebitda una variazione trascurabile mentre un decremento del 4,4% della differenza tra il valore e i costi della produzione. Questo risultato mostra comunque come vi siano spazi per la rinegoziazione del contributo versato ogni anno dal Comune di Roma.

Tabella 9 – Confronto tra valore e costi della produzione (2006 e 2005).

	2006	2005	2006/2005
<i>Valore della Produzione</i>	€ 8.111.646	€7.080.105	+12,7%
<i>Costo totale della Produzione</i>	€ 7.855.486	€6.812.739	+13,3%
EBITDA (MOL)	€477.709	€478.147	-0,1%
VALORE DELLA PRODUZIONE – COSTI DELLA PRODUZIONE	€256.160	€267.366	-4,4%

Per verificare se vi siano state variazioni nei risultati di gestione, anche a seguito della trasformazione della società Bioparco in fondazione, occorrerebbe esaminare dati di bilancio per almeno un triennio. Tuttavia un confronto tra l'esercizio 2006 e 2005 permette di esprimere alcune considerazioni in merito all'andamento dei costi gestionali.

Nella Tabella 10, al fine di permettere un più omogeneo confronto tra i due esercizi, sono state eliminate dalla voce "altri costi" le spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al "Centro Disabili" (tale valore, come detto prima, è stato imputato in bilancio sia tra i ricavi che tra i costi).

Complessivamente i costi sono aumentati del 2% e la voce che maggiormente ha inciso riguarda quella relativa all'acquisto di materie prime per l'attività istituzionale (24,5%) mentre si osserva una diminuzione del costo relativo al personale (-9,3%).

Tabella 10 – Costi totali della produzione: confronto 2006 e 2005. *N.B.: per il 2006 sono stati eliminate dalla voce "altri costi" le spese sostenute per il rifacimento delle strutture dedicate al "Centro Disabili".*

Costo totale della Produzione	2006	%	2005	%	2006/2005
Acquisto di materie prime sussidiarie, consumo e merci per attività istituzionale	€726.425	10,5%	€548.315	8,0%	24,5%
Servizi per attività istituzionale	€2.824.811	40,7%	€2.688.178	39,5%	4,8%
Godimento beni di terzi	€30.261	0,4%	€27.019	0,4%	10,7%
Personale	€2.352.071	33,9%	€2.571.470	37,7%	-9,3%
<i>a) salari e stipendi attività istituzionale</i>	€ 1.661.645	23,9%	€ 1.621.489	23,8%	2,4%
<i>c) oneri sociali attività istituzionale</i>	€ 542.405	7,8%	€ 545.629	8,0%	-0,6%
<i>e) trattamento fine rapporto</i>	€ 121.457	1,7%	€ 123.580	1,8%	-1,7%
<i>f) altri costi</i>	€ 26.564	0,4%	€ 280.772	4,1%	-957,0%
Ammortamenti e svalutazioni	€221.549	3,2%	€210.781	3,1%	4,9%
Variazioni delle rimanenze	€14.691	0,2%	€37.625	0,6%	-156,1%
Oneri diversi di gestione	€614.448	8,8%	€562.478	8,3%	8,5%
Costi per l'attività accessoria	€161.581	2,3%	€166.873	2,4%	-3,3%
Totale	€6.945.837	100,0%	€6.812.739	100,0%	1,9%

Una analisi approfondita dei costi richiederebbe l'esplicitazione delle determinanti di alcune voci di costo, quali ad esempio la voce "acquisto di materie prime e sussidiarie", la voce "servizi per attività istituzionali" e la voce "personale". Per quanto concerne le prime di queste voci evidenziate, appare evidente dalla Tabella 11 che alcune economie potrebbero essere conseguite incidendo ad esempio sulla sottovoce "altri costi" pari al 20,4% del totale dei costi per acquisto di materie prime e sussidiarie che nello specifico non è possibile qualificare date le scarse informazioni pervenute ma che, comunque, ha registrato un aumento di quasi il 30% rispetto all'esercizio 2005.

Tabella 11 - Costi per acquisto di beni: confronto 2006 e 2005. *N.B.: per il 2006 non sono stati scorporati i costi relativi all'attività commerciale, pari a € 5.048, in quanto nel bilancio non viene indicata la sotto voce di appartenenza. Il relativo basso importo, tuttavia, non inficia il confronto.*

Tipologia costo	2006	%	2005	%	2006/2005
Alimenti	€392.372	53,6%	€334.576	61,0%	14,7%
Farmaceutici ed attrezzature veterinarie	€34.439	4,7%	€30.493	5,6%	11,5%
Materiale didattico	€88.862	12,1%	€58.490	10,7%	34,2%
Materiale informativo	€56.319	7,7%	€14.177	2,6%	74,8%
Cespiti minori	€10.202	1,4%	€5.697	1,0%	44,2%
Altri costi	€149.279	20,4%	€104.882	19,1%	29,7%
Totale	€731.473	100,0%	€548.315	100,0%	25,0%

Con riferimento alla seconda voce "servizi per attività istituzionale" (Tabella 12) invece le informazioni disponibili evidenziano come siano rilevanti i costi per consulenze (17,2% dei costi complessivi per servizi), manutenzioni (12,7%), pulizia (9,6%) e servizi ai visitatori (14,1%).

Rispetto al 2005 il costo dei servizi è aumentato di quasi il 5%. La sotto voce che più ha inciso è stata quella relativa alla pubblicità (60,7% rispetto al 2005) e le consulenze (10,7%). L'insieme di queste voci dovrebbe portare a ripensare i contratti di servizio all'esterno al fine di ottenere maggiori economie sia con riferimento all'effettiva necessità di consulenze esterne, sia con riferimento all'equità dei prezzi praticati dalle aziende fornitrice di servizi manutentivi e/o accessori.

Tabella 12 – Costo per servizi per attività istituzionale: confronto 2006 e 2005.

Voci di costo	2006	%	2005	%	2006/2005
Consulenze ed altri servizi professionali	€486.541	17,2%	€434.428	16,2%	10,7%
Canoni e consumo per erogazioni di energia	€290.431	10,3%	€250.784	9,3%	13,7%
Spese postali ed utenze telefoniche	€49.888	1,8%	€48.141	1,8%	3,5%
Emolumenti e spese per gli organi sociali	€94.868	3,4%	€96.268	3,6%	-1,5%
Premi assicurativi	€30.414	1,1%	€30.857	1,1%	-1,5%
Manutenzione	€359.677	12,7%	€416.089	15,5%	-15,7%
Viaggi e trasferte	€13.229	0,5%	€24.182	0,9%	-82,8%
Giardinaggio	€105.816	3,7%	€94.176	3,5%	11,0%
Pulizia	€272.206	9,6%	€253.747	9,4%	6,8%
Vigilanza	€87.288	3,1%	€87.099	3,2%	0,2%
Servizio ai visitatori	€397.635	14,1%	€446.876	16,6%	-12,4%
Servizi vari	€171.609	6,1%	€162.509	6,0%	5,3%
Trasporti	€4.779	0,2%	€7.363	0,3%	-54,1%
Pubblicità	€234.776	8,3%	€92.243	3,4%	60,7%
Spese di rappresentanza	€5.005	0,2%	€7.165	0,3%	-43,2%
Servizi per manifestazioni	€56.021	2,0%	€73.533	2,7%	-31,3%
Stampa biglietti d'ingresso	€21.900	0,8%	€20.148	0,7%	8,0%
Scambi e trasporti di animali	€22.660	0,8%	€13.220	0,5%	41,7%
Servizi per il personale	€120.068	4,3%	€129.350	4,8%	-7,7%
Totale	€2.824.811	100,0%	€2.688.178	100%	4,8%

La Fondazione è tuttavia caratterizzata da una certa rigidità dei costi e gli spazi di manovra per la loro riduzione sono dunque molto limitati. Escludendo la voce “personale” che, comunque, in termini percentuali non pesa eccessivamente (34%, vedere Tabella 10), economie di bilancio possono eventualmente ricondursi alle consulenze, ai servizi esternalizzati o ad altri costi non meglio dettagliati.

Bisogna inoltre ricordare che tra i costi del Bioparco non vengono riportati quelli derivanti dalle manutenzioni straordinarie del patrimonio della struttura, che sono stati stimati in circa 1,5 milioni di euro e che secondo quanto previsto dal business plan della fondazione dovrebbero essere coperti con risorse a carico del Comune di Roma, in quanto proprietario della struttura.

Infine, occorre considerare che se si calcolasse il costo pieno del servizio, la tariffa media per visitatore dovrebbe attestarsi intorno ai 12 euro, ossia più del 40% di quanto viene adesso richiesto a ciascun visitatore adulto, se consideriamo anche i visitatori non paganti.

Se, dunque, un intervento sui costi non porterebbe a delle economie di bilancio sostanziali, si dovrebbe di conseguenza agire sul lato dei ricavi. Posto che un aumento marcato del prezzo del biglietto non sarebbe auspicabile visti i fini sociali da perseguire, l'obiettivo potrebbe tradursi sia in un aumento dei visitatori (soprattutto paganti) che in una efficiente azione di sponsorship.

3.5 Analisi patrimoniale

Normalmente, le fondazioni sono "patrimonio per uno scopo" ossia sono delle strutture in grado di gestire e fare fruttare un patrimonio in modo che i ricavi prodotti da tale patrimonio siano in grado di perseguire lo scopo che la fondazione si è data. Nel caso della Fondazione Bioparco siamo dinanzi ad un caso anomalo in quanto la stessa non possiede di fatto un patrimonio destinato, quanto dei diritti di uso e godimento del complesso Bioparco concessi dal Comune di Roma per un periodo di 99 anni come da Deliberazione CC 141 del 26 luglio 2004. In particolare, i diritti di uso e godimento rappresentano circa l'80% dell'attivo di bilancio della fondazione (Immobilizzazioni immateriali), essendo pari a circa 17 milioni di euro e rappresentando di fatto il vero patrimonio del Parco consistente nella struttura e negli animali (Tabella 13).

Altra voce rilevante del bilancio della Fondazione è costituita dai lavori di migliorie su beni di terzi (componete la voce Immobilizzazioni immateriali ed è pari a €2.182.378) che valgono circa il 10% dell'intero attivo e che riguardano i costi sostenuti per le migliorie relative al ristorante all'ingresso, al punto di incontro, alla galleria del parco, il rifacimento del rettilario e la "Valle dei cuccioli".

Tabella 13 - Stato patrimoniale della Fondazione Bioparco: confronto 2006 e 2005 (dati in euro).

ATTIVO	2006	%	2005	%	2006/2005
A) Immobilizzazioni	20.287.395	91,6%	20.262.902	92,1%	0,1%
A1) Immateriali	19.813.365	89,5%	19.781.133	89,9%	0,2%
A2) Materiali	474.030	2,1%	481.769	2,2%	-1,6%
A3) Finanziarie					
B) Attivo circolante	1.713.431	7,7%	1.713.637	7,8%	0,0%
B1) Scorte	27.027	0,1%	41.717	0,2%	-54,4%
B2) Crediti	1.297.542	5,9%	941.869	4,3%	27,4%
B3) Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	4.215	0,0%	4.215	0,0%	0,0%
B4) Disponibilità liquide	384.647	1,7%	725.836	3,3%	-88,7%
C) Ratei e risconti attivi	142.504	0,6%	27.539	0,1%	80,7%
TOTALE ATTIVO	22.143.330	100,0%	22.004.078	100,0%	0,6%

PASSIVO					
A) Patrimonio netto	18.220.284	82,3%	18.119.127	82,3%	0,6%
I - Fondo patrimoniale	17.745.295	80,1%	17.745.295	80,6%	0,0%
VII- Altre riserve	14.621	0,1%	14.621	0,1%	0,0%
VIII- Utile o perdita portati a nuovo	359.211	1,6%	134.318	0,6%	62,6%
IX- Utile o perdita d'esercizio	101.157	0,5%	224.893	1,0%	-122,3%
B) Fondi per rischi e oneri					
C) Trattamento fine rapporto	647.926	2,9%	555.831	2,5%	14,2%
D) Debiti	3.124.563	14,1%	3.314.710	15,1%	-6,1%
E) Ratei e risconti passivi	150.557	0,7%	14.410	0,1%	90,4%
TOTALE PASSIVO	22.143.330	100,0%	22.004.078	100,0%	0,6%

Per quanto concerne l'attivo circolante, occorre mettere in evidenza il valore delle disponibilità liquide che, pur diminuite nel corso dell'anno, potrebbe denotare una non ottimale gestione del cash flow soprattutto se si confronta tale valore sia con l'aumento dei crediti (27,4% rispetto all'esercizio 2005), sia con l'elevato ammontare dei debiti verso fornitori alla fine del 2006 (pari a €2.606.503).

Dal punto di vista dell'indebitamento, la Fondazione non presenta debiti in essere con il sistema bancario e i debiti contenuti nello stato patrimoniale riguardano essenzialmente i debiti verso fornitori, i debiti tributari e debiti verso istituti di previdenza.

3.6 Analisi di sostenibilità

La sostenibilità economico-finanziaria della Fondazione Bioparco dipende in maniera fondamentale dal contributo pubblico annuale versato dal Comune di Roma, pari a tre milioni di euro. In Figura 6 è riportata la distribuzione percentuale dei contributi pubblici e privati nel biennio 2005/2006. Si osserva come l'apporto dell'ente pubblico rappresenti l'89% delle entrate, mentre la contribuzione dei privati e delle aziende si attesta ad appena il 7% e gli sponsor al 4%. Tali percentuali non hanno subito una variazione sostanziale nei due anni e fanno ritenere, come già scritto precedentemente, che l'attività di *fund raising* e di *sponsorship* – uno degli elementi “caratterizzanti” la Fondazione - non sia stata in realtà perseguita.

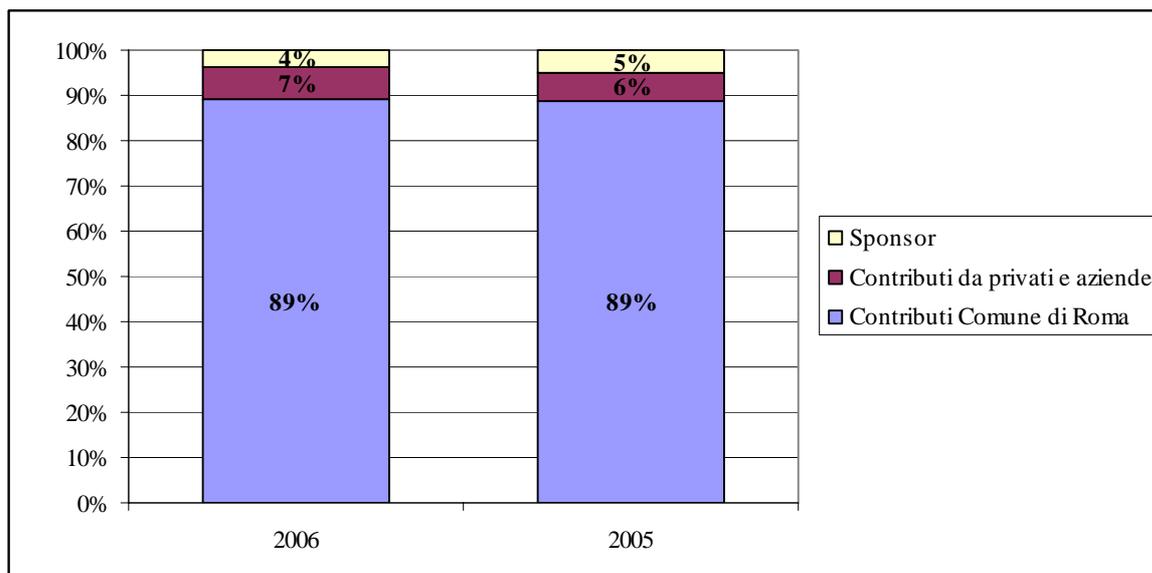


Figura 6 – Distribuzione percentuale dei contributi pubblici e privati (anni 2006 e 2005).

L'esistenza di una finalità pubblica costituita dalla tutela dell'inesestimabile patrimonio costituito dagli animali dell'ex giardino zoologico, dalla didattica e dalla ricerca scientifica determina: da un lato, la possibilità di attivare convenzioni e accordi che potrebbero incidere positivamente nella struttura dei costi, dall'altro la necessità, comunque, di una contribuzione pubblica, il cui *quantum* deve essere però collegato ad obiettivi misurabili e definiti attraverso un Contratto di servizio e una Carta dei servizi nonché al perseguimento dell'efficienza e dell'economicità. In ogni caso rimangono essenziali tutte le forme di *fund raising* di cui ci si avvale da anni nel settore del *not for profit* tra cui ad esempio la devoluzione del cinque per mille dell'Irpef da parte dei cittadini.

3.7 Profili fiscali

Dal punto di vista del regime 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 2006 della Fondazione Bioparco è costituita dalle imposte relative all'Irap che per l'esercizio di competenza ammontano a € 80.355 per l'attività istituzionale e € 18.797 per l'attività commerciale, mentre l'imposta sul reddito delle società – IRES è stata pari a €48.661.

Ai fini tributari, le fondazioni risultano incluse tra i soggetti passivi IRES però con alcune differenze sulla determinazione della base imponibile. Infatti per le fondazioni, la base imponibile viene determinata sommando i redditi fondiari (fabbricati e terreni), di capitale (rendite fondiarie), di impresa (produzione di beni e servizi) e diversi (plusvalenze, ecc.). Risulta escluso dalla imposizione tutto ciò che è riferibile alla sfera istituzionale della fondazione stessa, incluso il contributo versato dal Comune di Roma.

Per quanto concerne l'IRAP la fondazione, svolgendo sia attività istituzionale sia attività accessoria, determina la sua base imponibile con il metodo misto. In particolare, per l'attività istituzionale la fondazione è tenuta ad applicare il metodo retributivo, ossia calcola la base imponibile sommando i compensi e le retribuzioni spettanti al personale dipendente, mentre per la parte commerciale la stessa determinerà la base imponibile applicando le regole previste per le imprese commerciali.

Infine, per quanto riguarda l'IVA, la fondazione risulta soggetto passivo ai fini IVA solo per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuati nell'esercizio di attività commerciali o agricole. Per l'attività commerciale, l'IVA si determina nei modi ordinari, con possibilità di detrarre l'imposta sugli acquisti, solo se contabilmente separata dall'attività istituzionale.

3.8 Indicazioni operative: ipotesi per un nuovo meccanismo di contribuzione

Dall'analisi della complessiva situazione economico-finanziaria della fondazione è possibile comprendere come non sia auspicabile - dati i fini sociali - raggiungere una condizione di autosufficienza e non dipendenza dalla contribuzione pubblica, ma come sia tuttavia possibile prevedere dei meccanismi che incentivino una maggiore efficienza gestionale da parte della fondazione.

Considerato che la Fondazione Bioparco persegue finalità di promozione e valorizzazione del Bioparco come centro di educazione ambientale e naturalistica e pone attenzione allo sviluppo della qualità della vita dei cittadini più deboli (disabili ed anziani), è necessario che il Comune di Roma continui a contribuire finanziariamente alla gestione della fondazione, modificando tuttavia la modalità di erogazione del contributo e l'ammontare dello stesso.

Mentre in passato è stato sperimentato un meccanismo di contribuzione basato sul *price cap* che non ha avuto gli effetti incentivanti previsti ma ha solo determinato un mero incremento annuo delle risorse finanziarie trasferite annualmente dal comune di Roma (in virtù dell'indicizzazione all'inflazione e dell'esiguità del coefficiente di recupero efficienza previsto al 3%), un nuovo meccanismo che potrebbe sostituire il contributo fisso è basato sullo *shadow tolls*¹⁶. Tale meccanismo dovrebbe assicurare il perseguimento sia delle finalità pubbliche, sia di una maggiore efficienza da parte della fondazione Bioparco.

Il nuovo meccanismo di contribuzione dovrebbe essere impostato nel seguente modo:

$$C_x = t_1 * n_1 + t_2 * n_2 + \dots + t_n * n_n + CF$$

¹⁶ La metodologia del toll-pricing ipotizzata rappresenta uno dei possibili meccanismi di incentivazione verso una maggiore efficienza gestionale da parte della Fondazione Bioparco. Il meccanismo della "shadow toll" è in grado di stimolare il Management verso una maggiore efficienza gestionale e induce ad una tensione al miglioramento continuo sia in termini di maggior attrattività sia del reperimento di risorse ulteriori. Infatti attraverso questo meccanismo si spinge il management della Fondazione (nel caso specifico) ad adoperarsi affinché le condizioni di erogazione del Servizio, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo, migliorino al fine di ottenere maggiori introiti: non assicurando un finanziamento complessivo fisso, ma legando una parte dello stesso alle capacità gestionali dimostrate, si aggiunge un fattore di rischio che è tipico della funzione manageriale e direttamente correlato alla capacità di gestione dimostrata.

Dove: con C_x indichiamo il contributo totale versato dal Comune di Roma nell'anno x -esimo, con t_n l'integrazione tariffaria riconosciuta dal Comune di Roma per la categoria di utente considerato (disabile, anziano, ecc.); con n_n il numero di utenti per la categoria considerata; ed infine con CF il contributo fisso versato dal Comune di Roma per il perseguimento di alcune finalità pubbliche (quali la tutela degli animali, la ricerca scientifica, ecc.). In altre parole, laddove il visitatore fosse costituito da esempio da un alunno di una scuola di Roma, il comune riconoscerà alla fondazione una tariffa ombra, da concordarsi ovviamente tra le parti. Una integrazione minore verrà invece riconosciuta nel caso il visitatore sia ad esempio un anziano che paghi già alla fondazione una parte del biglietto di ingresso.

Questo meccanismo induce la fondazione Bioparco a ricercare una maggiore efficienza nella propria gestione in quanto i costi non vengono ripianati dal Comune di Roma. Al contempo si ottiene l'effetto di massimizzare la qualità e l'offerta dei servizi verso i cittadini, considerato che tanto maggiori saranno i visitatori del Bioparco tanto maggiori saranno le integrazioni versate dal Comune (soprattutto nel caso di specifici target di utenti).

La parte di contribuzione fissa, di contro, può essere legata in parte all'attivazione di conservazione delle risorse faunistiche ed in parte legata all'attività di ricerca della fondazione e finanziata sulla base di progetti di ricerca approvati dal Comune di Roma¹⁷.

La metodologia del *toll-pricing* ipotizzata rappresenta solo uno dei possibili meccanismi di incentivazione verso una maggiore efficienza gestionale da parte della Fondazione Bioparco. Un'altra forma incentivante potrebbe riguardare ad esempio la sponsorship attraverso il cosiddetto *matching grant*: ogni somma reperita attraverso l'attività di ricerca di sponsor viene automaticamente tradotta in un analogo contributo comunale.

In definitiva il meccanismo dello "*shadow tolls*" è in grado di stimolare il Management verso una maggiore efficienza gestionale e induce ad una tensione al miglioramento continuo sia in termini di maggior attrattività sia del reperimento di risorse ulteriori. Infatti attraverso questo meccanismo si spinge il management della Fondazione (nel caso specifico) ad adoperarsi affinché le condizioni di erogazione del Servizio, sia dal punto di vista qualitativo che da quello quantitativo, migliorino al fine di ottenere maggiori introiti: legando una parte del finanziamento alle capacità gestionali dimostrate, si aggiunge un fattore di rischio che è tipico della funzione manageriale e direttamente correlato alla capacità di gestione dimostrata.

¹⁷ Esemplicando: se oggi la Fondazione ottiene un trasferimento da parte del Comune pari a circa 3 MLN € si ipotizza che tale trasferimento diretto venga ridotto a 2 MLN € legando la quota rimanente alla capacità attrattiva dimostrata dalla Fondazione. In tal modo, il management sarà stimolato al raggiungimento di standard sempre superiori, anche perché al crescere dell'efficacia e dell'efficienza gestionale aumenterebbe il livello di trasferimento riconosciuto dal Comune: insomma quanto più si è efficienti tanto più ci si "arricchisce", o, altrimenti, tanto più risparmia l'Ente finanziatore. Questo meccanismo, se da una lato stimola il management ad una maggiore responsabilità, dall'altro potrebbe portare un forte ritorno di immagine, in quanto la compartecipazione comunale si tradurrebbe in una quasi operazione di marketing pubblicitario della quale beneficerebbero entrambi gli Enti. Infatti, non si tratterebbe più di un trasferimento indiscriminato, ma di un trasferimento vincolato e ben identificato (e quantificato) rispetto specifiche tipologie di utenti.

4. Conclusioni

Con la Fondazione Bioparco, creata nel 2004, il Comune di Roma avvia un importante processo di cambiamento del Giardino Zoologico della Capitale verso una struttura con chiara missione e connotazione di tipo scientifico, educativo e di conservazione. Ma la storia che ha caratterizzato il vecchio “Zoo” è stata lunga e complessa, riflettendo anche tutte le vicissitudini che hanno caratterizzato il secolo appena trascorso. La prima forma di gestione è stata quella in economia, durata dall’anno della fondazione (1911) fino al 1997, caratterizzata da diversi problemi funzional-gestionali che hanno limitato le potenzialità operative ed economiche. L’Amministrazione ne individuò i più salienti:

- la mancanza di autonomia economico-gestionale;
- la progressiva riduzione dei visitatori paganti, con conseguenti disavanzi di bilancio crescenti;
- la manutenzione carente, soprattutto quella di tipo straordinario.

Nei primi anni novanta maturò pertanto il convincimento di una necessaria maggiore flessibilità finanziaria ed operativa, nonché di supporti tecnico economici provenienti dall’esterno. In altre parole la creazione di una società per azioni a prevalente partecipazione pubblica locale, avrebbe permesso di ottenere incassi (di provenienza sia pubblica, sia soprattutto privata) diversi da quelli derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso o da quelli direttamente erogati dal Comune, consentendo di superare la *“divaricazione tra la vocazione imprenditoriale del servizio e la dipendenza politico-finanziaria dall’ente locale, divaricazione evidenziata dall’ingerenza, anche gestionale, del soggetto proprietario”*.

Tuttavia dal momento della sua costituzione i risultati della neonata società Bioparco – con soci il Comune di Roma (quota 51%), una società del Gruppo Costa (quota 39%) ed il Gruppo Cecchi Gori (quota 10%) - si sono rivelati assai difformi dalle previsioni, che sono state sì attendibili dal lato dei costi, ma si sono rivelate eccessivamente ottimistiche dal lato dei ricavi. In particolare l’aspettativa che il Bioparco raggiungesse l’autosufficienza economica nel volgere di 5 anni (entro il 2002) non ha trovato conferma nel corso dei primi anni di gestione. I risultati pur conseguiti in termini di valore scientifico e culturale non furono quindi sufficienti ad evitare interventi di ricapitalizzazione della Società da parte degli azionisti e la Giunta iniziò a domandarsi se la forma giuridica della Società per Azioni, in quanto operante a fini di lucro, fosse inadeguata per il perseguimento degli obiettivi di natura pubblica propri della sua missione.

L’Amministrazione arriva allora ad individuare, tra le varie figure giuridiche presenti nell’ordinamento italiano, la Fondazione quale formula gestionale che: da un lato consente di far coesistere al meglio le attività etiche, di conservazione e di ricerca scientifica con quelle di natura prettamente commerciale; dall’altro permette il coinvolgimento e la più ampia partecipazione di soggetti pubblici e privati alle finalità istituzionali.

La fondazione di partecipazione costituisce un modello giuridico istituzionale innovativo, che assomma alle prerogative della fondazione classica (dove domina l’elemento patrimoniale) quelle dell’associazione (caratterizzata dall’elemento personale). Si tratta di

uno strumento particolarmente idoneo a favorire la collaborazione tra il settore pubblico e quello privato.

In particolare, 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;
- agevolazioni da un punto di vista fiscale;
- ricerca di partnership tra i diversi soggetti;
- finalità di fundraising.

Ad oggi solamente i primi due aspetti sono stati sostanzialmente raggiunti in quanto, essendo la Fondazione costituita dai soli Fondatori promotori (Comune di Roma, la Costa Edutainment S.p.A. e la Cecchi Gori Holding s.r.l), l'obiettivo di partnership e/o di allargamento degli interessi sociali a diversi ed altri soggetti in realtà non è stato perseguito.

Inoltre i dati di bilancio mostrano come non sia stata condotta una efficace attività di fundraising e di quanto la Fondazione rimanga pertanto ancora sostanzialmente dipendente dal contributo del Comune di Roma pari a €3.000.000 annui.

A tal proposito si osserva come all'atto della costituzione della Fondazione sia stato inspiegabilmente risolto il preesistente Contratto di Servizio tra Comune di Roma e Bioparco S.p.A.. Tale disposizione **rappresenta un elemento debole nei rapporti tra Comune di Roma e Fondazione Bioparco, in quanto risulta 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.**

Tale risoluzione appare ancora meno comprensibile alla luce del fatto che l'esistenza di un contratto di servizio rappresenta l'unico strumento di regolazione di una disciplina negoziale in casi come questo di affidamento diretto del servizio. A tal proposito si sottolinea l'esempio della Fondazione Musica per Roma che, oltre al contributo annuale dell'Amministrazione pari a 3,6 milioni di euro in qualità di socio fondatore, percepisce un ulteriore contributo di 5 milioni di euro collegato però ad un ben preciso contratto di servizio. **Alla luce delle precedenti osservazioni risulta quindi opportuno riflettere sulla necessità di prevedere adeguati meccanismi di controllo, monitoraggio e valutazione delle performance gestionali, nonché di ancorare una parte del contributo annuale che versa il Comune di Roma ad un contratto di servizio.**

Dal punto di vista dei risultati gestionali si osserva come la trasformazione della Bioparco S.p.A. in Fondazione non ha comportato un reale risparmio economico per il Comune di Roma. Lo "strumento" della Fondazione avrebbe potuto/dovuto permettere al management di sfruttare le potenzialità offerte dal nuovo soggetto societario:

- da un lato stringendo adeguate partnership tese ad un'intensa attività di raccolta fondi (da considerarsi "core" nel caso di una Fondazione);

- dall'altro beneficiando degli incentivi fiscali riconosciuti, dotando l'Ente di un nuovo vigore finanziario tale da renderlo più solido e meno dipendente dai trasferimenti istituzionali del Comune di Roma, raggiungendo pertanto quel livello di efficacia ed efficienza gestionale che permette anche notevoli economicità di gestione.

L'esame inoltre dei dati degli ultimi due bilanci permette di osservare quanto segue:

- I visitatori nel 2004 e nel 2005 sono stati inferiori di circa 100 mila unità rispetto alle previsioni più sfavorevoli, mentre il 2006, con 592 mila ingressi, mostra un valore maggiore. Tuttavia l'incremento di visitatori 2006 è stato ottenuto in maniera consistente attraverso particolari eventi gratuiti (es. notte bianca) e non con l'ordinaria gestione.
- La Fondazione al 2006 mostra una dipendenza dalla contribuzione pubblica, pari al 37% delle entrate (€8.111.646), sebbene sia diminuita in termini percentuali rispetto al 2005 (che si assestava al 42,4% delle entrate); dipendenza che, tuttavia, potrebbe trovare giustificazione nei fini sociali che vengono perseguiti.
- Le entrate derivanti dal pagamento dei soli biglietti dei visitatori riescono a coprire poco più del 60% dei costi.
- In media ogni euro di costo per attività accessoria genera nel 2006 circa 1,6 € di ricavi (€2,5 nel 2005). Tuttavia, in valori assoluti, il contributo risulta piuttosto limitato. E inoltre dalla lettura del Conto economico non è possibile evincere se l'affidamento della gestione del punto vendita a terzi (dal mese di marzo 2006) sia avvenuto o meno dietro la corresponsione di un canone. Sarebbe pertanto opportuno ragionare e verificare la possibilità di incrementare gli introiti per questo tipo di attività, ad esempio ampliando l'attività accessoria di locazione degli spazi all'interno della struttura durante il corso dell'anno (che nel 2005 hanno generato ricavi per €5.400) o aumentando i canoni concessori.
- Per le attività da sponsorizzazione, se si confronta quanto effettivamente realizzato con le previsioni, si osserva che nel 2005 il valore, pari 166 mila euro, si è assestato appena sopra l'ipotesi meno ottimistica pari a 155 mila euro, mentre nel 2006 il ricavo è stato di circa 30 mila euro inferiore alla soglia più bassa prevista (€ 126.000 contro € 155.000).
- Complessivamente i costi sono aumentati del 2% e la voce che maggiormente ha inciso riguarda l'acquisto di materie prime per l'attività istituzionale (24,5%) mentre si osserva una diminuzione del costo relativo al personale (-9,3%).
- Inoltre il Bilancio della Fondazione evidenzia come siano rilevanti i costi per consulenze, manutenzioni, pulizia e servizi ai visitatori. L'insieme di queste voci suggerirebbe una rimodulazione dei contratti di appalto al fine di poter ottenere maggiori economie sia con riferimento all'effettiva necessità di consulenze esterne, sia con riferimento all'equità dei prezzi praticati dalle aziende fornitrice di servizi manutentivi e/o accessori.
- Poiché un intervento sui costi non porterebbe a delle economie di bilancio sostanziali, si dovrebbe di conseguenza agire sul lato dei ricavi. Posto che un aumento marcato del

prezzo del biglietto non sarebbe auspicabile visti i fini sociali da perseguire, l'obiettivo potrebbe tradursi sia in un aumento dei visitatori (soprattutto paganti) che in una efficiente attività di sponsorship.

- Infine, mentre in passato è stato sperimentato un meccanismo di contribuzione basato sul price cap che ha avuto effetti negativi determinando un mero incremento annuo delle risorse finanziarie trasferite annualmente dal comune di Roma a causa dell'esiguità del coefficiente, un nuovo meccanismo basato sulle shadow toll potrebbe sostituire in parte il contributo fisso. Tale strumento potrebbe assicurare il perseguimento sia delle finalità pubbliche, sia di una maggiore efficienza da parte della Fondazione Bioparco.

Paolo Leon

Presidente

Claudio Santini

Vice Presidente

Sergio Migliorini

Consigliere



Via Cola di Rienzo 217 • 00192 Roma

Telefono 06.367071 Fax 06.36707212

www.agenzia.roma.it

*L'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali
del Comune di Roma è stata istituita dal Consiglio Comunale
con Deliberazione n. 39 del 14 marzo 2002 successivamente modificata e integrata
con Deliberazione n. 212 del 22 ottobre 2007*

Agenzia