

Ministero per i Beni e le Attività culturali, Circolare 5 ottobre 2005, n. 131, Nuovi bandi di gara per l'aggiudicazione integrata dei servizi aggiuntivi, di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Indicazioni operative
(doi: 10.7390/27462)

Aedon (ISSN 1127-1345)
Fascicolo 2, settembre 2008

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Aedon



il Mulino

Rivista di arti e diritto on line

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 2, 2008, Issn 1127-1345

[home](#) [indice](#) [ricerca](#) [risorse web](#)

Ministero per i Beni e le Attività culturali
Circolare 5 ottobre 2005, n. 131

Nuovi bandi di gara per l'aggiudicazione integrata dei servizi aggiuntivi, di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Indicazioni operative

La maturazione del termine di scadenza delle concessioni dei servizi di bigliettazione ed integrativi di accoglienza in numerosi istituti della cultura statali, in uno all'entrata in vigore della nuova disciplina del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004, rende necessario, al fine di assicurare ogni utile coordinamento degli uffici e l'uniformità dell'azione dell'amministrazione, diramare apposite indicazioni operative al fine di orientare l'attività delle strutture territoriali competenti.

In merito l'Ufficio legislativo ha già emanato di recente un atto interpretativo e di indirizzo (nota n. 7838 del 17 marzo 2005) inteso ad assicurare la continuità dei servizi in scadenza sulla base dell'articolo 6 della legge n. 537 del 1993 e successive modifiche e integrazioni.

E' successivamente intervenuta la legge comunitaria per il 2004 (legge 18 aprile 2004, n. 62, entrata in vigore il 12 maggio 2005) che, all'articolo 23, ha apportato significative modifiche al sistema di cui al citato articolo 6 della legge 537/1993. In merito è stata diramata la nota n. 13153 del 18 maggio 2005, a firma dell'on. ministro, ove si è sottolineata la portata innovativa della disciplina comunitaria, nella parte in cui ha escluso la possibilità di rinnovo delle concessioni attualmente in essere e si è altresì preannunciata la diramazione di un nuovo modello di bando di gara idoneo a far fronte tempestivamente alla nuova previsione della legge comunitaria per il 2004.

Nella predetta circolare, non si è mancato, peraltro, di richiamare l'attenzione sulla necessità che il nuovo modello di bando tipo sia ispirato al nuovo sistema di gestione degli istituti e dei luoghi della cultura delineato dal Codice, in un'ottica di complessiva riprogettazione dell'offerta al pubblico del servizio di fruizione e valorizzazione dei beni culturali.

Nel diramare il nuovo modello di bando tipo, è utile svolgere le seguenti considerazioni preliminari finalizzate a consentire una corretta interpretazione degli elementi di novità introdotti.

In primo luogo occorre sottolineare la nuova filosofia che ispira il sistema di gestione dei servizi di accoglienza, dopo l'entrata in vigore del Codice. La nuova normativa pone oggi l'accento sulla qualità della progettazione del servizio di fruizione, che non deve più limitarsi alla gestione passiva e separata dei singoli servizi aggiuntivi, ma deve sforzarsi di offrire un insieme organico di prestazioni di accoglienza tali da migliorare l'offerta culturale e, in prospettiva, l'afflusso di visitatori agli istituti e ai luoghi della cultura.

Deve altresì privilegiarsi, ove possibile, come era già previsto dall'articolo 10, comma 2, lettera b-bis), del d.lg. n. 368/1998 (e successive modifiche e integrazioni), la presentazione, da parte dei soggetti concorrenti, di progetti di gestione e valorizzazione complessi e plurimi che includano, accanto a beni e siti di maggiore rilevanza, anche beni e siti cosiddetti "minori", collocati in centri urbani più piccoli o periferici, al fine di avviare un percorso virtuoso di integrazione della fruizione tra diversi beni ricadenti nello stesso ambito territoriale, cominciando a far interagire le risorse statali, in attesa ed in previsione degli accordi interistituzionali con le regioni e con gli enti locali previsti dagli artt. 103 e 112 del Codice.

Tale ultimo profilo rende però evidente la necessità di un diverso angolo di osservazione. L'esame complessivo del territorio regionale, valutato anche in relazione alle concrete prospettive di avvio e di maturazione degli accordi interistituzionali previsti dal Codice per la fruizione e la valorizzazione integrate di bacino culturale regionale, non può che essere rimesso al direttore regionale. E' utile sottolineare, inoltre, l'opportunità che le direzioni regionali, indipendentemente dall'esercizio del potere di delega pure contemplato dall'art. 20, comma 6, del regolamento organizzativo di cui al d.p.r. n. 173 del 2004, svolgano il ruolo di stazione appaltante nelle procedure di evidenza pubblica per la selezione del privato concessionario; sulla base di una accurata istruttoria da parte dei soprintendenti di settore, ai fini della ricognizione puntuale dello stato delle cose nella gestione pregressa e delle aspettative e delle esigenze di miglioramento del servizio.

E' noto che, a mente dell'art. 130 del Codice, restano in vigore, in quanto applicabili, fino all'emanazione dei decreti e dei regolamenti previsti dal Codice medesimo, le pregresse disposizioni regolamentari attinenti alle norme contenute nella parte seconda del Codice.

Come già chiarito nelle precedenti circolari del 17 marzo 2005 e del 18 maggio 2005, è stato predisposto un nuovo regolamento, attualmente in fase di pubblicazione, che va a modificare il d.m. 11 dicembre 1997, n. 507 recante le norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato.

E' tuttora in vigore, siccome in sostanza compatibile con i dettami del Codice, il d.m. 24 marzo 1997, n. 139 introduttivo del regolamento recante norme sugli indirizzi, criteri e modalità di istituzione e gestione dei servizi aggiuntivi nei musei e negli altri istituti del ministero. La disciplina regolamentare testé richiamata fornisce, anzi, utili elementi di approfondimento e di affinamento del bando tipo allegato alla presente, al fine di una migliore e più penetrante definizione degli elementi di valutazione da porre alla base del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La previsione dell'art. 3, comma 2, del predetto d.m. n. 139 del 1997, secondo la quale "per servizio integrato si intende l'insieme dei servizi, anche di diversa natura, attivato in più istituti", deve essere chiarita e completata con il rilievo, in relazione a quanto già sopra precisato, che l'integrazione non riguarda sotto il profilo dell'ambito oggettivo dei beni cui si riferiscono i servizi da offrire in concessione (integrazione *orizzontale* della fruizione/valorizzazione tra beni), ma anche il profilo, connesso, dell'integrazione *verticale* nell'ambito oggettivo delle prestazioni e delle tipologie di servizi aggiuntivi da includere in un'unitaria progettazione integrata e coerente.

Sotto quest'ultimo profilo, dell'ambito oggettivo di operatività del nuovo bando tipo, occorre precisare che, in accordo con il combinato disposto degli artt. 115 e 117 del Codice, deve favorirsi l'affidamento congiunto ad un unico concessionario del sistema integrato dei servizi di biglietteria e di pulizia e dei servizi aggiuntivi, integralmente considerati, ivi incluso quello di bar-ristorazione e di organizzazione di mostre ed iniziative promozionali, di cui alle lettere f) e g) del comma 2 dell'art. 117 del Codice. E ciò al fine di ottenere una idonea sinergia e di poter consentire quella centralità della progettazione del servizio di fruizione del bene culturale che deve rappresentare il valore aggiunto da perseguire nella sede dell'avvio delle nuove concessioni, in applicazione del Codice.

Lo svolgimento delle nuove gare per la scelta del concessionario dei servizi aggiuntivi, dunque, costituisce il primo "tassello" per la realizzazione del nuovo sistema, partendo dalla ricognizione dello "stato dell'arte" e dei bisogni e delle opportunità di sviluppo e di integrazione offerte dal territorio, per giungere ad un nuovo modello di gestione integrata dei beni e dei servizi.

Il che non significa che sia in radice preclusa la possibilità di procedere ad affidamenti separati a soggetti distinti ma tale soluzione, da considerare con disfavore come *extrema ratio*, può essere adottata solo a seguito di infruttuoso esperimento della gara per l'aggiudicazione complessiva dei servizi.

Anche in tal caso deve comunque escludersi l'affidabilità del solo servizio di biglietteria, dovendosi ritenere imprescindibile come *minimum* di offerta del servizio di fruizione, l'affidamento almeno di un limitato servizio editoriale, finalizzato alla vendita di guide dell'istituto o luogo della cultura.

* * *

Appare ora opportuno esaminare più nel dettaglio alcuni profili che presentano elementi di novità rispetto ai modelli precedentemente adottati. Occorre in linea generale premettere che le indicazioni contenute nel bando tipo possono presentare in tali casi una configurazione oggettivamente solo dispositiva e non rigidamente vincolante, anche al fine di consentire un congruo esercizio della discrezionalità tecnica, così da assicurare idonea elasticità al sistema procedurale.

- In ordine alla durata del rapporto concessorio, la mancata previsione di un termine massimo di durata nel Codice rivela la scelta del legislatore di rimettere tale indicazione al momento attuativo. In questa fase, dunque, sulla base dei modelli predisposti, sembrerebbe opportuno tener conto, in primo luogo, dello sforzo effettivo di riprogettazione dei servizi proposto dai concorrenti nel loro progetto-offerta.

Si ritiene, pertanto, anche alla luce della complessità del rapporto che si instaura con il soggetto privato ed in relazione all'entità degli investimenti da questo sostenuti, che una durata di anni 9 sia efficace ed in grado di soddisfare le esigenze e le aspettative di entrambe le parti.

- Con riferimento al regolamento economico della concessione, si evidenziano, qui di seguito, le novità introdotte dalla nuova normazione, cui si faceva cenno in premessa, sull'aggio di biglietteria. In particolare viene ridefinita la misura dell'aggio riconoscibile a favore del concessionario del servizio di biglietteria, stabilendosi che la riserva allo Stato degli introiti non deve essere inferiore al settanta per cento dell'incasso. In tal modo è lasciato alla dinamica delle offerte in concorrenza nelle procedure di affidamento ad evidenza pubblica la definizione della percentuale di aggio riconoscibile al gestore nell'ambito del *range* compreso entro il limite massimo del trenta per cento degli introiti.

Questa diversa disciplina - il sistema del d.m. 507/1997 stabiliva il limite massimo del quindici per cento, riservando allo Stato l'ottantacinque per cento degli incassi - deriva dalla presa d'atto della impossibilità di assicurare altrimenti la prosecuzione di gestioni rivelatesi non remunerative (in specie per piccole realtà museali caratterizzate da una scarsa affluenza di pubblico). L'esperienza sinora maturata ha difatti dimostrato che l'esigenza prioritaria dell'amministrazione consiste nel consentire uno spazio adeguato di elasticità ai singoli rapporti in relazione alla peculiarità delle specifiche realtà degli istituti e luoghi della cultura cui afferisce il servizio.

- Un'ulteriore novità consiste nell'ampliamento dei tempi a disposizione del gestore per riversare gli incassi allo Stato (dai cinque giorni successivi alla riscossione previsti dal d.m. 507 del 1997, a trenta giorni). Tanto per evitare di imporre ai concessionari eccessivi costi di gestione non sostenibili in realtà museali caratterizzate da scarsa affluenza di pubblico. Fa

da contrappeso a tale previsione, sicuramente più favorevole per i concessionari, la previsione dell'irrogazione di una sanzione per il caso che il versamento non venga effettuato allo scadere del più ampio lasso temporale concesso.

Si è reso, inoltre, necessario adeguare alla mutata struttura organizzativa del ministero, il funzionamento dell'organo di studio, consulenza ed indirizzo in tema di fissazione del prezzo dei biglietti d'ingresso che il d.m. 507/1997 prevedeva come operativo solo a livello centrale. Infatti, nella mutata prospettiva che vede la determinazione del biglietto d'ingresso parte integrante delle finalità di fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale, rapportate al territorio, va da sé che detto organo non può che operare a livello regionale. Le funzioni in materia sono state pertanto conferite ad un comitato, presieduto dal direttore regionale, la cui composizione sostanzialmente rispecchia quella del comitato regionale dei soprintendenti, di cui all'art. 21 del d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173. Per le medesime esigenze di coerenza del sistema organizzativo, sono spostate in capo ai direttori regionali le competenze che l'articolo 4 del d.m. 507/1997 prevedeva in favore del direttore generale del soppresso Ufficio centrale per i beni architettonici, artistici e storici e del Comitato per i biglietti d'ingresso previsto nello stesso decreto.

- Per quanto attiene il regolamento economico della concessione, si evidenzia il carattere misto del rapporto contrattuale che si verrebbe ad instaurare con il concessionario: attivo, per la parte in cui quest'ultimo corrisponde allo Stato il canone e riversa la percentuale degli introiti di biglietteria e degli utili ricavati dalla gestione dei servizi; passivo, per la parte in cui è previsto il pagamento al concessionario di un corrispettivo per l'espletamento dei servizi di pulizia e di guardaroba. Venendo incontro alle esigenze rappresentate da alcune direzioni regionali, è stato compreso, nell'ambito dei servizi di pulizia, anche la manutenzione di eventuali aree verdi presenti all'interno dei siti dati in concessione.

- Sono stati riformulati i requisiti speciali di capacità economico-finanziaria richiesti ai partecipanti alla procedura ristretta di aggiudicazione, prevedendo che, anche per il caso di raggruppamento di imprese in Ati, ai sensi dell'art. 11 del d.lg. 17 marzo 1995, n. 157, le richieste esperienze imprenditoriali siano possedute con riferimento a tutti i servizi oggetto della gara. In proposito, al fine di calcolare il fatturato richiesto per la partecipazione, sono state formulate indicazioni, rivolte all'ente aggiudicante, per il calcolo dell'importo da considerarsi come valore della concessione.

- E' di tutta evidenza la riformulazione del bando per quanto attiene l'indicazione dei servizi dati in concessione. Ad una aggiudicazione separata delle varie attività connesse alla fruizione dei luoghi della cultura, si è, infatti, sostituita un'ottica di gestione integrata dei servizi affidati in concessione. Rovesciata appare anche la prospettiva dei rapporti tra amministrazione e concessionario. Non è più l'amministrazione che chiede puntuali prestazioni, dettagliatamente descritte nel capitolato, ma l'aggiudicazione dell'intera gara si basa, oltre che naturalmente su parametri che individuino l'offerta economicamente più vantaggiosa, anche sulla validità dell'offerta progettuale complessiva presentata dal partecipante. La valutazione si svolgerà sulla base di parametri qualitativi che premieranno le offerte più complete e più rispondenti alle esigenze dell'amministrazione - quali indicate nel capitolato - purché tali offerte siano supportate da un congruo piano economico-finanziario. In proposito si evidenzia anche la necessità che le commissioni deputate all'aggiudicazione delle procedure ad evidenza pubblica, insediate presso le direzioni regionali, siano composte da professionalità adeguate a tali tipi di valutazione, con particolare attenzione ai profili di economia aziendale. Al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di leale concorrenza, è prevista la facoltà dell'amministrazione, in sede di aggiudicazione, di sottoporre a verifica di congruità le offerte che presentino delle condizioni economiche anormalmente vantaggiose per l'amministrazione.

- Una particolare attenzione merita la scelta, effettuata in questa sede, di affidare al concessionario anche la realizzazione di mostre ed eventi culturali oltre che di attività promozionali. L'intento è quello di utilizzare al meglio le capacità imprenditoriali e gestionali dell'impresa privata mettendole al servizio delle scelte culturali e scientifiche, comunque rimesse all'amministrazione. Nell'ambito della programmazione pluriennale, offerta dal concessionario sulle linee guida dettate dalla direzione regionale, si pone la progettazione annuale, intesa come fase di concreta attuazione, e che vede la perfetta sinergia e collaborazione tra il concessionario e la soprintendenza, alla ricerca dei risultati culturali ed economici ottimali. In tal senso si pone anche la possibilità, rimessa al concessionario, di reperire risorse esterne, mediante contratti di sponsorizzazione, ai sensi dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Alla ricerca di un giusto equilibrio tra la parte istituzionale e il suo interlocutore privato è improntato anche l'art. 13 del capitolato che disciplina le modalità di controllo da parte dell'amministrazione delle prestazioni effettuate dal concessionario. Il Comitato all'uopo predisposto è destinato non più, come per il passato, a forme puntuali ed ispettive di controllo, ma ad approvare, eventualmente richiedendo variazioni od integrazioni, i piani editoriali e di produzione di oggettistica presentati dal concessionario, ponendo, nella fase della concreta erogazione, una particolare attenzione all'efficienza dei servizi ed alla qualità dei prodotti e delle prestazioni, anche in relazione ai prezzi ed alle tariffe praticate. Sempre in vista dell'ottimizzazione nella fruizione dei siti culturali, è rimessa ad eventuali convenzioni aggiuntive la disciplina dei rapporti tra le parti ai fini di un vantaggioso utilizzo degli spazi disponibili per finalità anche diverse dalla valorizzazione culturale dei siti stessi, purché sempre compatibili con la dignità e con il valore storico artistico dei beni.

- In un reciproco rapporto di fiducia e di collaborazione tra parte pubblica e parte privata a quest'ultima è riconosciuta l'esclusiva dei servizi dati in concessione, ferme restando le facoltà rimesse all'amministrazione per scopi istituzionali. A salvaguardia, dunque, degli interessi economici dell'una e delle esigenze di riconoscibilità e di controllo dell'altra, è quanto mai necessaria la creazione, in ogni sito o raggruppamento di siti, di un logo ufficiale in grado di contraddistinguere in modo sicuro ed inequivocabile i prodotti realizzati dal concessionario nell'ambito dei servizi a lui affidati.

- La creazione di un rapporto così articolato e di rilevante durata non può non prevedere clausole in grado di assicurare la flessibilità e l'adeguamento, nel corso del rapporto stesso, delle condizioni contrattuali e alle nuove circostanze che potrebbero mutare l'assetto originario per l'intervento di fattori eccezionali e non prevedibili che, tuttavia, rischierebbero di alterare il primitivo equilibrio sinallagmatico. In proposito, già nell'avviso di gara, è stata inserita la facoltà, sia in favore dell'amministrazione, che del concessionario, di richiedere la revisione delle condizioni contrattuali, in presenza di mutamenti oggettivamente rilevanti. Non è esclusa, inoltre la possibilità, prevista come clausola eventuale, di riconoscere ad entrambe le parti un diritto unilaterale di recesso, previo pagamento di corrispettivo e salvo congruo preavviso.

- Un'ultima indicazione riguarda il regime transitorio per l'utilizzo dei nuovi bandi, considerato che attualmente, in molti

istituti i servizi aggiuntivi sono stati dati in concessione singolarmente e pertanto i vari rapporti con i concessionari arriveranno a scadenza in momenti diversi. In tal caso, la proroga, ove già convenuta, e comunque entro i termini indicati dall'art. 23 della legge n. 62/2005 (legge comunitaria 2004), consentirebbe di portare anche le situazioni di immediata definizione ad un termine comune, dopo il quale bandire la nuova gara per l'offerta complessiva ed integrata. Un'ulteriore soluzione, per i casi in cui vi siano scadenze differenziate e qualora tra i diversi termini finali non intercorrano eccessivi lassi di tempo (indicativamente non superiori all'anno), appare quella di esperire una gara per la gestione complessiva ed integrata dei servizi, con l'indicazione per il nuovo concessionario, di una decorrenza differita in riferimento a quelle attività per le quali ancora non abbia avuto termine il precedente rapporto, ferma restando la comune scadenza finale di tutti i servizi dati in concessione.

copyright 2008 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)