



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

AGGIORNAMENTI E INTEGRAZIONI

alle

“Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura italiani”
(allegate alla circolare ministeriale n. 49 del 23/03/2009)

Sommario

1. Premessa.....	p. 2
2. Aggiornamenti normativi.....	p. 3
3. Chiarimenti e precisazioni.....	p. 5
4. Indicazioni metodologiche.....	p. 7
5. Istituzioni e Imprese.....	p. 12

1 Giugno 2010



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

1. PREMESSA

Questo documento costituisce integrazione alle “Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura italiani”, emanate dal Ministero per i beni e le attività culturali attraverso la circolare del Segretariato Generale n° 49 del 23 marzo 2009 (d’ora innanzi, per brevità, semplicemente “Linee guida”).

La nuova Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale annovera tra i propri compiti (ex D.D.R. 233/2007, art. 8 comma 2, lettere f), g) e i), così come modificato dal D.D.R. 91/2009, art. 1, lettera h) quello di fornire adeguati supporti e strumenti di indirizzo utili anche per aggiornare il sistema dell’offerta dei servizi al pubblico, così come fino ad oggi intesi ed erogati, nonché funzioni di indirizzo e controllo in materia di valorizzazione del patrimonio culturale statale che si concretizzano, per quanto di interesse in questa sede, nella:

- individuazione di strumenti giuridici adeguati ai singoli progetti di valorizzazione ed alle realtà territoriali in essi coinvolti;
- predisposizione di modelli di bandi di gara e di convenzioni-tipo per l’affidamento dei servizi per il pubblico;
- elaborazione di linee guida per la individuazione delle forme di gestione delle attività di valorizzazione.

Tra i progetti che la Direzione Generale ha individuato come strategici, ai fini del potenziamento delle azioni di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, vi è quello relativo al sistema dell’offerta dei servizi al pubblico nei luoghi della cultura.

Appare superfluo riproporre il percorso che in Italia è stato compiuto in tal senso a partire dal 1993 (anno dell’emanazione della cosiddetta legge Ronchey) ad oggi, di cui si dà ampio riscontro nel paragrafo 1 – Premessa - delle Linee guida.

In questa stagione, in cui la maggior parte delle concessioni per i servizi aggiuntivi è ormai giunta alla scadenza e la legislazione vigente (D.L. 194/2009, art.7) obbliga le stazioni appaltanti ad indire le gare entro il prossimo 30 giugno, la Direzione Generale per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale ha ritenuto prioritaria la predisposizione di questo



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

documento, il cui obiettivo è fornire indicazioni metodologiche e di ordine pratico sull'applicazione delle linee guida, con l'intento di facilitare il compito delle stazioni appaltanti nelle fasi propedeutiche all'emanazione dei bandi.

L'importanza strategica dei servizi al pubblico ai fini della valorizzazione dei beni culturali e per il potenziamento dell'attività degli Istituti è un fatto ormai acclarato e dimostrato: la presenza e la qualità dei servizi contribuiscono a migliorare l'esperienza dei visitatori e, in molti casi, ad ampliarne il numero. Partendo dal presupposto che il percorso culturale e l'esperienza che il visitatore vive all'interno dei luoghi della cultura rappresentano il momento qualificante della fruizione del bene culturale, discende lo sforzo, da parte del Ministero, di fornire chiarimenti e indicazioni operative per le stazioni appaltanti, fornendo un contributo utile per la progettualità, la pianificazione e le scelte di valorizzazione che restano di completa responsabilità degli Istituti periferici.

Questo documento, fermi restando l'impianto complessivo ed i principi basilari delle Linee guida, si pone l'obiettivo di chiarirne alcuni aspetti e di fornire indicazioni metodologiche e procedurali che siano applicabili nelle prossime attività di pianificazione dei servizi e del loro affidamento in concessione.

In particolare, nel prosieguo, si farà riferimento puntuale solo alle parti delle Linee guida per le quali si ritengono opportune precisazioni o integrazioni.

Inoltre non si ritiene di fare riferimento agli Allegati (da A a D – schemi per le procedure di gara) alle medesime, che sono da considerare non aggiornati, alla luce delle modifiche intervenute al D.Lgs 163/2006 successivamente alla loro pubblicazione, e non esclusivi quanto a modalità di affidamento, atteso, anche alla luce degli aggiornamenti normativi in tema di servizi aggiuntivi di seguito riportati, il dettato dell'art. 55, co. 2 del D.Lgs. 163/06 medesimo.

2. AGGIORNAMENTI NORMATIVI

Nella redazione delle presenti integrazioni alle Linee guida, si è tenuto conto della recente abrogazione, con decreto legge n. 64 del 30 aprile 2010 recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali", dell'articolo 14 del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n.222, e della conseguente caducazione del decreto



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

del Ministro per i beni e le attività culturali del 29 gennaio 2008, in tema di affidamento in concessione dei servizi al pubblico nei luoghi della cultura.

Come noto, l'abrogazione del citato art. 14, che prevedeva - in contrasto con il codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, e con lo stesso diritto comunitario - l'obbligo in capo all'amministrazione di affidare in forma integrata i servizi di accoglienza al pubblico e i servizi strumentali, ha restituito all'amministrazione il normale ambito di discrezionalità tecnico-amministrativa nella scelta delle procedure di affidamento in concessione dei predetti servizi, recuperando la necessaria valutazione dell'opportunità di accorpate o scindere i servizi medesimi.

Dal canto suo, la caducazione del decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 29 gennaio 2008 consente - pur nel dovuto rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità (art.30 del decreto legislativo n. 163 del 2006) ovvero il ricorso a procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti (art.115, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio) - di affidare le concessioni in argomento mediante ricorso alla procedura ristretta, quale procedura appropriata per la selezione qualitativa adatta a tale tipologia di servizi (art.55, comma 2, del decreto legislativo n. 163 del 2006, secondo il quale "Le stazioni appaltanti utilizzano di preferenza le procedure ristrette quando il contratto non ha per oggetto la sola esecuzione, o quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.").

Al riguardo, occorre da subito precisare che l'abrogazione della normativa primaria e interna menzionata, resa pressante anche in ragione dei numerosi ricorsi delle imprese operanti nel settore, fondati sostanzialmente sull'inosservanza dell'obbligo di integrazione dell'affidamento dei servizi - non incidono in alcuna maniera sulla perdurante efficacia e validità delle precedenti Linee guida del 2009.

Dette Linee guida, infatti, hanno esse stesse svolto uno sforzo interpretativo finalizzato proprio ad armonizzare la disciplina in materia di affidamento dei servizi al pubblico di cui al menzionato decreto legge n. 159 del 2007 e al decreto ministeriale del 2008 con i principi contenuti nel diritto comunitario, nel codice dei contratti pubblici e nel codice dei beni culturali e del paesaggio, garantendo la salvezza della richiamata discrezionalità dell'amministrazione nella valutazione della opportunità di affidamento integrato o meno.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Non a caso, le Linee guida varate nel 2009 già escludevano - pur nella vigenza della normativa abrogata - la natura obbligatoria dell'affidamento integrato, rimettendone la scelta alla discrezionalità dell'amministrazione, orientata al canone economico-finanziario della redditività dell'affidamento nonché al criterio, di natura strategica, della qualità dei servizi da realizzare nei luoghi della cultura.

Alla luce di quanto sopra ritenuto, è dunque possibile affermare l'attualità e la piena sintonia delle linee guida del 2009 con l'impianto normativo comunitario e primario in materia di affidamento dei servizi al pubblico, tale da giustificarne la propria autonomia di disciplina rispetto alle norme caducate nonché la perdurante efficacia e validità, fermo restando la necessità di un loro ulteriore chiarimento e aggiornamento, che le presenti integrazioni e modifiche si propongono di realizzare, che tenga in debito conto i recenti interventi normativi.

3. CHIARIMENTI E PRECISAZIONI

Quanto segue fornisce alcuni chiarimenti e precisazioni di sintesi che si ritengono opportuni ai fini di una migliore condivisione e comprensione dei contenuti delle linee guida, rimandando ai paragrafi successivi le conseguenti indicazioni metodologiche e operative:

- **integrazione dei servizi.** L'integrazione dei servizi può avvenire: 1) all'interno di ciascun sito; 2) tra più siti. Per chiarezza, d'ora innanzi, si parlerà di: 1) **integrazione verticale**, quando ci si riferirà all'integrazione di più servizi all'interno di un singolo sito; 2) **integrazione orizzontale**, quando ci si riferirà all'affidamento del medesimo servizio (o insieme di servizi) congiuntamente in più siti [par. 2 quinto capoverso; par. 5 quinto capoverso delle Linee guida]
- **progetto di valorizzazione:** [par. 3, sesto capoverso, delle Linee guida]

Uno degli aspetti, su cui si è concentrata l'attenzione del documento di aggiornamento alle linee guida, ha riguardato l'importanza fondamentale che riveste la redazione, da parte degli Istituti responsabili dei siti, di un **progetto di valorizzazione** più esaustivo possibile, dal quale, successivamente, far discendere il progetto per i servizi al pubblico. Se ne elencano di seguito alcuni elementi qualificanti:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

- il progetto culturale complessivo cui il sito o l'insieme di più siti che presentano affinità culturali tende (obiettivi culturali generali), almeno nel breve e medio periodo;
 - analisi delle risorse economico / finanziarie (ad esempio, disponibilità di progetti già finanziati per ampliamenti degli spazi disponibili per i servizi) e delle risorse umane e organizzative disponibili nel sito/siti oggetto della concessione, prerequisite indispensabile alla successiva definizione del progetto di gestione;
 - individuazione dei contenuti del progetto gestionale (ad esempio, quali servizi, dove, come, con quale cronoprogramma, con quali risorse);
- **durata della concessione:** per gli aspetti normativi, si richiama nelle linee generali quanto esplicitamente enunciato al par. 6, penultimo ed ultimo capoverso, delle Linee guida. La determinazione della durata, è subordinata alla valutazione di sostenibilità economica dei servizi, con particolare riguardo alla necessità di individuare l'arco temporale entro il quale possono essere ragionevolmente ripagati gli investimenti richiesti al concessionario, tenuto conto anche della possibilità di integrazione dei servizi e dei siti. Analoga attenzione dovrà essere prestata ad evitare un durata eccessiva della concessione in assenza di investimenti strutturali, tale da impedire, per lungo tempo, all'Amministrazione la possibilità di rispondere ai propri compiti istituzionali di efficienza e di efficacia di gestione, individuando sul mercato nuovi operatori in grado di assicurare, nella gestione dei servizi, migliori condizioni sia economiche che qualitative. Si definisce in otto anni il termine massimo di durata della concessione e solo in casi eccezionali e in presenza di interventi strutturali, a carico del concessionario, che richiedano un ammortamento di lunga durata. Si definisce, quale termine orientativo, una durata media della concessione di sei anni, con verifica intermedia, mentre, qualora siano previsti, nel medio periodo, ampliamenti significativi degli spazi disponibili (e, di conseguenza, delle funzioni e della redditività) per i servizi al pubblico nei singoli musei, si potrà prevedere una concessione più breve, della durata di tre/quattro anni.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

4. INDICAZIONI METODOLOGICHE

Quanto riportato nei paragrafi seguenti vuole fornire un supporto metodologico/procedurale alle stazioni appaltanti nelle attività preliminari l'indizione dei bandi di gara. Ancora una volta, si ribadisce che tali indicazioni – e gli eventuali esempi correlati - non hanno la pretesa di essere esaustivi o completamente applicabili in ogni circostanza.

4.1. Individuazione del livello minimo di aggregazione

Si forniscono, di seguito, alcune indicazioni circa gli elementi da considerare nel determinare il livello minimo di aggregazione verticale ed orizzontale, fermo restando che qualsiasi scelta deve essere commisurata alla strategia di valorizzazione della stazione appaltante. Si evidenzia, in primo luogo, che:

- la sola dimensione – intesa come numero totale di visitatori – di un sito non è un elemento sufficiente per valutare la sostenibilità economica dei servizi; è infatti necessario tener conto almeno di:
 - **quanti siano i fruitori di ciascun servizio** (per esempio, i visitatori paganti, nel caso della biglietteria)
 - **il prezzo medio / la spesa media;**
 - **la configurazione del sito** (per esempio, la dislocazione dei servizi nel sito o nell'insieme di siti oggetto di analisi).
- fatta salva la necessità di eseguire analisi puntuali che tengano conto delle caratteristiche specifiche di ciascun sito o insieme di siti, la disaggregazione dei servizi per i siti piccoli¹ e per la maggior parte di quelli di media dimensione non appare generalmente sostenibile o tale da rendere economicamente vantaggiosa la concessione, poiché i costi incidono maggiormente sui ricavi di quanto accada nei siti grandi. Inoltre:

¹ In via convenzionale, si intendono qui per siti "piccoli" quelli con meno di 200.000 visitatori annui, per siti "medi" quelli intorno ai 400.000 visitatori annui e per siti "grandi" quelli con più di 800.000 visitatori annui.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

- anche l'aggregazione verticale di tutti i servizi che generano ricavi può non produrre particolari efficienze, per esempio se la dislocazione dei servizi non permette di minimizzare l'incidenza del personale
- l'unione di più siti piccoli e medi (aggregazione orizzontale) non sempre e non per tutti i servizi consente di recuperare efficienza (per esempio, solo due siti contigui possono condividere parte del personale, economizzando sui costi relativi) o di rendere economicamente attraente la concessione; in particolare, in tali casi ed ove siano richieste rilevanti risorse per progetti o promozione, è generalmente necessario ampliare la dimensione dell'aggregato includendo tutti i servizi e siti con redditività importante
- In alcuni casi la valutazione di sostenibilità economica dei servizi potrebbe evidenziare serie difficoltà all'attivazione degli stessi. Risulta a questo punto necessario valutare l'allargamento dell'aggregazione dei servizi attraverso forme di collaborazione con altre istituzioni museali regionali e locali, mediante la stipula di accordi così come previsto dall'art. 112 del Codice dei Beni Culturali. La Direzione Generale fornirà, se richiesto, il proprio supporto tecnico-giuridico.
- **allargare l'aggregazione** attraverso forme di collaborazione con altre istituzioni museali regionali e locali, mediante la stipula di accordi così come previsto dall'art. 112 del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.
- agire sui canoni e sulle politiche di determinazione dell'aggio e delle royalty
- prevedere un allungamento della durata della concessione
- ove l'affidamento disaggregato risulti economicamente sostenibile e sia considerato elemento determinante per la massima valorizzazione di un sito, le stazioni appaltanti dovranno prevedere azioni di coordinamento tese a favorire l'unitarietà e la massima efficienza dell'operato dei concessionari. Ciò potrà avvenire anche attraverso la costituzione di un gruppo di indirizzo e monitoraggio.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

4.2. Valutazione della sostenibilità economica

L'analisi di sostenibilità economica per ciascun servizio aggiuntivo (inclusa la biglietteria) e per i diversi aggregati ipotizzabili è un elemento fondamentale a supporto delle decisioni sulla gestione dell'affidamento e sul livello di integrazione. Quanto segue è da considerare un'indicazione metodologico / procedurale nell'esecuzione dell'analisi suddetta.

In linea di principio, e fatte salve le specificità ed i dettagli da analizzare caso per caso, l'analisi di sostenibilità economica² potrà comprendere:

- Censimento dei servizi attuali con le loro caratteristiche (esempio, per ciascun servizio: metri quadri disponibili, loro collocazione, contenuti dell'offerta, modalità di offerta, numero di persone addette - del concessionario o della soprintendenza).
- Identificazione dei miglioramenti richiesti ai servizi esistenti e dei nuovi servizi³ che si pianifica di attivare nel corso della concessione. Anche in questi casi, vanno individuate le caratteristiche di tutte le variazioni rispetto al quadro attuale e delle azioni richieste ai nuovi concessionari (per esempio, allestimenti, installazione di tecnologie, ecc.).
- Preparazione della base numerica su cui costruire i casi (esempio: visitatori, fatturato lordo e netto, quota spettante alla soprintendenza o al ministero, numero di scontrini o visitatori paganti negli ultimi tre-cinque anni). La raccolta e la sistematizzazione della base numerica ha l'obiettivo di guidare l'individuazione delle ipotesi di andamento dei servizi nell'arco della concessione (per esempio, considerando le variazioni degli ultimi anni o la posizione rispetto alle medie nazionali). Le ipotesi dovranno essere ragionevoli e prudenti, sebbene commisurate anche ai miglioramenti pianificati.
- Predisposizione di conti economici semplificati per servizio offerto al pubblico, partendo dai ricavi ed identificando le principali voci di spesa da considerare, con particolare riferimento agli investimenti richiesti ai nuovi concessionari e senza dimenticare che ai ricavi devono essere applicati canoni fissi e royalty.

² Per l'esecuzione dell'attività in oggetto, le stazioni appaltanti valutano l'effettiva disponibilità di risorse adeguate per numero e competenze alla sua esecuzione, identificando di conseguenza necessità di supporto nelle forme già definite al paragrafo 9 delle linee guida

³ Per alcuni Indicazioni in proposito, si veda il paragrafo relativo



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

- Costruzione di casi esemplificativi (simulazioni) ai fini della valutazione della sostenibilità economica (per singolo servizio / tipologia di sito o loro aggregati), partendo dai dati attuali ed applicando le ipotesi di crescita identificate. Ai casi esemplificativi si possono apportare variazioni nelle ipotesi (per esempio, modificando l'aggio o le royalty o il potenziamento degli spazi di fruizione ...) per valutarne l'effetto sui ricavi del concessionario.
- Definizione degli aggregati da mettere a gara, basati sulle evidenze emerse dall'analisi di sostenibilità e tenendo conto dell'effettiva disponibilità di risorse organizzative, finanziarie e di personale e dell'obiettivo di generare il maggior valore possibile (economico e qualitativo), coerentemente con le finalità culturali ed il progetto di valorizzazione dei siti.

4.3. Trattamento delle variazioni pianificate ai servizi

Qualora siano in corso o pianificati progetti e lavori la cui conclusione implichi un'alterazione nella configurazione (ad esempio logistica) dei servizi posti a gara, rispetto al momento dell'aggiudicazione, la stazione appaltante dovrà:

- valutare preventivamente il possibile impatto economico derivante dalle variazioni previste ai servizi, a partire dalla data in cui la variazione diverrà efficace;
- inserire, all'interno del bando di gara, una documentazione del progetto ed una descrizione delle variazioni previste ai servizi (sufficienti per permettere anche ai partecipanti alla gara di valutarne gli impatti) e le modalità che regoleranno l'applicazione delle variazioni, anche sul piano contrattuale, tenendo presenti la possibilità che si verifichino varianti ai progetti originali o che non siano rispettate le scadenze.

4.4. Modalità di esecuzione delle verifiche sulla qualità dei servizi

Il monitoraggio della qualità dei servizi è fondamentale per permettere alle stazioni appaltanti un dialogo costruttivo con i concessionari; si riportano qui alcune indicazioni in proposito:

- premessa fondamentale per l'esecuzione di un corretto processo di verifica è che siano chiaramente definiti, nei contratti di concessione e per ciascuno dei principali servizi:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

- gli obiettivi del servizio, i contenuti, le modalità minime di erogazione (standard di servizio)
 - gli indicatori ed i parametri che saranno utilizzati nella valutazione della qualità del servizio
 - le responsabilità e le modalità di rilevazione delle informazioni e di riscontro della qualità erogata e percepita (per esempio, attraverso misurazione a campione del reale assortimento merceologico e questionari per la raccolta della soddisfazione dei fruitori ...)
 - i tempi e i modi di rappresentazione dei dati rilevati
 - le responsabilità e la frequenza minime di valutazione, nonché le procedure per la trattazione degli scostamenti dalle aspettative, sia in positivo che in negativo.
- la frequenza di rilevazione e di verifica della qualità dei servizi dovrebbe essere stabilita tenendo presente l'opportunità di individuare il più tempestivamente possibile eventuali necessità di miglioramento della qualità dei servizi erogati (es. almeno annualmente);
 - le stazioni appaltanti dovrebbero quindi individuare i fabbisogni (numerosità e competenze) di risorse necessarie per espletare efficacemente la valutazione periodica della qualità dei servizi. La Direzione generale si impegna ad assicurare alle stazioni appaltanti un supporto, se richiesto, per l'individuazione degli indicatori di qualità per i principali servizi.
 - Dovrà altresì essere rafforzato il sistema di clausole di rescissione immediata dei contratti, all'atto dell'accertamento di fatti che importino dolo o colpa grave e, comunque, per motivi quali: mancata emissione di scontrini fiscali, emissione di biglietti gratuiti in luogo di biglietti a pagamento anche se il cliente ha pagato, ecc.

4.5. Nomina e composizione delle commissioni giudicatrici delle procedure di gara



Ministero per i Beni e le Attività Culturali

Fermi restando i compiti e le responsabilità propri delle Stazioni Appaltanti si ritiene di richiamare l'attenzione su un tema di particolare rilevanza, sul quale già l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva richiesto precisazioni al Ministero per i beni e le attività culturali. Si fa riferimento alla composizione delle commissioni giudicatrici delle gare per l'affidamento dei servizi aggiuntivi e delle possibili cointeressenze dei membri delle medesime. In proposito, i documenti di gara non possono che rinviare alla normativa vigente (art. 84 del Codice Lise), essendo ovviamente compito istituzionale delle stazioni appaltanti vigilare in concreto affinché siano individuati membri della Commissione di sicura autonomia ed indipendenza rispetto a tutti i partecipanti alla selezione, come peraltro previsto dalla normativa regolamentare (D.M. 28 novembre 2000 del Dipartimento della funzione pubblica recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"). A maggior garanzia l'indicazione, che questa Amministrazione fornisce in merito alle Stazioni Appaltanti, è quella di acquisire obbligatoriamente agli atti di gara, preventivamente rispetto all'insediamento della Commissione, un'autocertificazione di ciascun componente designato sulla non sussistenza di possibili conflitti di interessi con i partecipanti alla procedura, con tutte le conseguenze di legge in caso di dichiarazione mendace.

5. ISTITUZIONI E IMPRESE

Il risultato di queste attività dovrà essere un progetto di gestione dei servizi al pubblico efficace ed economicamente sostenibile, strettamente correlato al progetto di valorizzazione del sito.

E' auspicabile che, nel rispetto delle competenze di ciascuna delle parti, il concessionario/i sappia sostenere un ruolo propositivo di impresa, in grado di assicurare servizi sempre più efficienti per gli utenti/clienti dei musei e, a livello strategico, di generare sviluppo culturale ed economico per i musei e per il territorio in stretta sinergia con le Istituzioni di riferimento.

Roma, 1 Giugno 2010

IL SEGRETARIO GENERALE

Arch. Roberto Cecchi