

Giuseppe Piperata

Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120

(doi: 10.7390/28458)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 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

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008 / Beni culturali

Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt.117 e 120

di [Giuseppe Piperata](#)

Sommario: [1. Premessa.](#) - [2. I servizi per il pubblico nei luoghi di cultura.](#) - [3. La sponsorizzazione dei beni culturali.](#)

1. Premessa

Il [decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 62](#), novella il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, anche per i profili relativi alla disciplina dei servizi aggiuntivi nei musei e negli altri luoghi di cultura e dei fenomeni di sponsorizzazione con riferimento ai beni culturali.

Si tratta di revisioni minime degli articoli originari, soprattutto per quanto riguarda la disciplina dei servizi aggiuntivi contenuta nell'art. 117, il cui impatto innovativo è alquanto ridotto. E' vero anche, però, che i due fenomeni dei servizi aggiuntivi e delle sponsorizzazioni sono stati oggetto, nel corso degli ultimi anni, di altri interventi legislativi, i quali, pur muovendosi al di fuori del contesto e del quadro ordinamentale del d.lg. 42/2004, determinano significative ricadute sullo stesso. Pertanto, anche di tali novità bisognerà dar conto al fine di disegnare in maniera più completa il regime giuridico che oggi fa da sfondo, nel settore dei beni culturali, ai fenomeni suddetti.

Del resto, sponsorizzazione e servizi per il pubblico sono strumenti sui quali il legislatore ha puntato, da tempo, con l'obiettivo di modernizzare la gestione dei beni culturali, anche se il loro utilizzo non è stato massiccio e diffuso e non sono mancati rilevanti problemi applicativi. La decisione di mettere mano, sia pure in maniera molto limitata, al regime di riferimento dei due istituti è senz'altro frutto dell'intenzione di migliorarne la portata e di rendere più facile l'applicazione dello stesso.

2. I servizi per il pubblico nei luoghi di cultura

La riforma del 2008 innova l'art. 117 del d.lg. 42/2004 soltanto nella rubrica, sostituendo alla precedente definizione "servizi aggiuntivi" quella di "servizi per il pubblico". Per il resto, l'individuazione delle categorie di attività, la disciplina ed il regime giuridico dell'istituto in questione rimangono quelle originarie.

Molto più innovative, invece, sono state le disposizioni introdotte in materia di servizi aggiuntivi dei musei e dei luoghi di cultura statali prima dall'art. 14, d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla [legge 29 novembre 2007, n. 222](#), e successivamente con il [d.m. 29 gennaio 2008](#). Infatti, la prima disposizione è intervenuta a proposito della gestione integrata dei servizi per il pubblico, mentre il decreto ministeriale ha dato attuazione a tale previsione, dettando la disciplina di dettaglio. Non è questa la sede per approfondire interventi legislativi e attuativi di cui si è già dato conto in altre occasioni [1].

Rimanendo, invece, sulla novella della rubrica dell'art. 117 del d.lg. 42/2004, va precisato che non è la prima volta che il legislatore rivede la locuzione con la quale indicare tutte quelle attività collaterali alle iniziative di

tutela, gestione e valorizzazione dei musei e dei luoghi di cultura, finalizzati a migliorare l'offerta culturale e la fruizione della stessa da parte del pubblico.

Originariamente, il decreto legge 14 novembre 1992, n. 433, conv. in legge 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey), che per primo ha dettato una disciplina generale del fenomeno, ha indicato tali attività con il termine "servizi aggiuntivi". Il riferimento era ad una serie di servizi, da offrirsi al pubblico e a pagamento, ricomprendente il servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; i servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito nell'ambito del prestito bibliotecario; i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale.

Successivamente, il [decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490](#), cambia la definizione dell'istituto, preferendo l'espressione "servizi di assistenza culturale e di ospitalità". Cambia anche l'ampiezza della categoria, visto che il novero delle attività viene allargato - come del resto aveva già fatto il d.l. 23 febbraio 1995, n. 41 - in modo da ricomprendere nuove tipologie di servizi.

Si tratta di un elenco che verrà confermato nella versione originaria dell'art. 117 del d.lg. 42/2004 e ricomprendente, oltre a quelli già previsti a partire dalla legge Ronchey, altri servizi, quali la gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali; i servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro; i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali; i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria.

Ma se, da un lato, l'art. 117, nella sua versione originaria, conferma l'elenco delle attività previsto dall'art. 112 del d.lg. 490/1999, da un altro lato, viceversa, preferisce modificare la definizione dell'istituto, recuperando la locuzione iniziale utilizzata dalla legge Ronchey di "servizi aggiuntivi". Si tratta, tuttavia, di una modifica solo della rubrica, considerato che nel testo dell'articolo i servizi in questione continuano ad essere definiti "servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico".

L'ultimo atto della vicenda è rappresentato dalla riforma del 2008 che rivede ancora una volta la definizione dell'istituto, preferendo, come già detto, il termine di "servizi per il pubblico".

Non sono chiare le ragioni che hanno spinto il governo a novellare nuovamente la rubrica dell'art. 117, né la relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo predisposta dal governo contiene riferimenti al riguardo. Forse, alla base di tale scelta vi è la volontà di evidenziare lo scopo perseguito attraverso le attività in questione, rappresentato prioritariamente dall'esigenza di migliorare le condizioni di fruibilità dei musei e degli altri luoghi di cultura a favore del pubblico. Letta in tale prospettiva, la novella legislativa ricollocherebbe i servizi aggiuntivi nel contesto che ne ha caratterizzato la previsione originaria. Già in altra sede, infatti, si è avuto modo di sottolineare [2] che i servizi aggiuntivi sono stati previsti come opzione gestionale nell'ambito dell'organizzazione museale dalla legge Ronchey contestualmente ad un rilevante cambiamento che ha interessato le istituzioni museali: la c.d. "scoperta del pubblico", ossia la esigenza di predisporre i luoghi della cultura in modo da accogliere i nuovi visitatori e allo stesso tempo incentivarne una maggiore fruizione, fornendo prestazioni aggiuntive alla tradizionale offerta culturale.

In ogni caso, la scelta di evidenziare il pubblico come destinatario privilegiato dei servizi aggiuntivi non sembra determinare particolari problemi dal punto di vista gestionale ed organizzativo. Diverso discorso, invece, va fatto sotto il profilo concettuale, quantomeno con riferimento a due aspetti di carattere interpretativo.

Innanzitutto, se le attività di cui all'art. 117 sono "servizi per il pubblico", la categoria comincia a diventare molto stretta soprattutto per i servizi di organizzazione di mostre e manifestazioni, di pulizia, vigilanza e biglietteria. A ben vedere, tali attività non hanno il pubblico come diretto beneficiario, ma, quantomeno in prima battuta, l'istituzione culturale. Ancora una volta torna di netta evidenza come nella disposizione codicistica che qui rileva sia presente un catalogo eterogeneo di attività prestazionali riconducibili alla nozione di servizi aggiuntivi. Tale ampiezza rappresenta anche il principale fattore di criticità nell'organizzazione dei servizi di assistenza culturale, dato che a volte essi sembrano più compatibili con un regime concessorio, mentre altre con il regime degli appalti pubblici di servizio. Del resto, basta leggere l'elenco contenuto nell'art. 117, d.lg. 42/2004, per scorgere attività dalla natura in alcuni casi nettamente differente. Infatti, mentre alcune attività si connotano per essere iniziative strumentali alla gestione del bene culturale cui si riferiscono, come i servizi editoriali, di riproduzione e di ristorazione, altre, invece, implicano una dinamica di intervento che va ben al di là del mero ausilio a compiti pubblici più impegnativi realizzati secondo le modalità prescritte dal codice.

Il secondo problema interpretativo che la nuova rubrica dell'art. 117 determina riguarda la collocazione dei "servizi per il pubblico" tra le funzioni e le attività che possono interessare i beni culturali. Come si ricorderà, a differenza della soluzione pensata dal T.U. del 1999, il codice del 2004 ha preferito sfilare la disciplina dei servizi aggiuntivi dal contesto riguardante la specifica attività di fruizione e, di conseguenza, ricondurla nell'ambito del più ampio sistema della valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica. Si è trattato

di un cambiamento coerente con il nuovo impianto della valorizzazione: per scelta codicistica le attività di valorizzazione appaiono inquadrare nello schema delle iniziative di servizio pubblico; la gestione perde la sua autonoma valenza come compito rispetto ai beni culturali e viene ricondotta alla più ampia categoria della valorizzazione; si conferma, invece, la presenza della fruizione tra i compiti necessari, la quale condivide con la valorizzazione il medesimo oggetto (cioè, il servizio culturale) anche se in una prospettiva differente (quella del singolo fruitore, per la prima attività, e del soggetto fornitore, per la seconda). In tale prospettiva, quindi, i servizi aggiuntivi sono stati visti non solo come attività finalizzate al miglioramento della fruizione del bene culturale, ma anche dirette a favorirne la maggiore conoscenza, con la conseguente collocazione degli stessi tra gli strumenti importanti del sistema della valorizzazione, alla stregua delle altre iniziative di servizio pubblico a tale sistema riconducibili.

Oggi, precisando nel nuovo testo legislativo che i servizi di accoglienza e di ospitalità sono per il pubblico, è come se si fosse voluto sottolineare la strumentalità delle attività di cui all'art. 117 al miglioramento delle condizioni di fruizione, piuttosto che alla valorizzazione dei beni museali. Con la conseguenza, che forse la collocazione della disciplina in questione tra i "Principi della valorizzazione dei beni culturali" potrebbe apparire non più corretta.

3. La sponsorizzazione dei beni culturali

Il d.lg. 62/2008 novella il [Codice dei beni culturali](#) anche per la parte riguardante il fenomeno delle sponsorizzazioni. In particolare, viene completamente riscritto il comma 1 dell'art. 120, d.lg. 42/2004, dedicato alla definizione e descrizione della sponsorizzazione di beni culturali.

Innanzitutto, bisogna sottolineare che scopo della modifica è quello di migliorare la definizione del fenomeno in questione contenuta nella disposizione, ampliando l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della disciplina qui presa in considerazione. Infatti, da un lato, è stato tolto il riferimento esclusivo ai soggetti privati come possibili *sponsors* di iniziative pubbliche. Pertanto, oggi la sponsorizzazione di beni culturali può essere "qualsiasi contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante", non essendo rilevante, quantomeno ai fini della astratta fattibilità, la natura dello *sponsor*.

Per altro verso, inoltre, la nuova versione del comma 1 dell'art. 120 amplia l'oggetto della sponsorizzazione, aggiungendo alle iniziative del ministero, regioni ed enti territoriali, anche quelle di "altri soggetti pubblici" e precisando che, sul versante dei beneficiari privati, si deve trattare o di iniziative di "persone giuridiche private senza fine di lucro" o di iniziative di "soggetti privati su beni culturali di loro proprietà".

Le novità appena richiamate non si possono che apprezzare, visto che già in sede di commento alla precedente versione dell'art. 120 erano state denunciate le difficoltà interpretative legate alla mancata previsione, nel medesimo articolo, della possibile ipotesi di sponsorizzazione di beni culturali da parte di soggetti pubblici e, anche, al fatto che si riferiva la sponsorizzazione solo alle iniziative di ministeri, regioni ed enti territoriali, mentre si ometteva il riferimento ad altri enti pubblici [3].

Lo stesso favore non può essere, invece, manifestato a proposito dell'ultimo periodo del nuovo primo comma dell'articolo novellato. Esso afferma che "la verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal ministero in conformità alle disposizioni del presente codice". La disposizione non è di facile interpretazione, soprattutto perché non è chiaro a quali iniziative si riferisca. Il governo ha precisato nella relazione di accompagnamento dello schema di decreto legislativo che la disposizione ha l'obiettivo di ribadire "il potere di vigilanza del ministero sia per quanto riguarda la compatibilità fra le iniziative ipotizzate come suscettibili di sponsorizzazione e le esigenze della tutela, sia in ordine alla corretta realizzazione delle iniziative autorizzate a beneficiare del contributo rinveniente dallo sponsor". Tale precisazione, però, non consente di fugare i dubbi interpretativi che la disposizione solleva.

In particolare, non è chiaro se la verifica di compatibilità effettuata dal ministero riguardi qualsiasi ipotesi di sponsorizzazione (anche quelle relative ai beni culturali di regioni o enti locali, visto che genericamente si parla di "dette iniziative"), oppure solo le ipotesi relative ai beni culturali dello Stato o le iniziative dei privati. La risposta non può che essere nella seconda direzione indicata, non sembrando interpretativamente corretto estendere il ruolo di autorizzazione e vigilanza ministeriale fino a coprire anche le ipotesi di sponsorizzazione realizzate a livello regionale e locale.

Ma vi è un altro problema interpretativo che in questa sede merita di essere segnalato. Si tratta del regime contrattuale pubblico cui le ipotesi di sponsorizzazione di beni culturali debbono essere ricondotte. In particolare, ci si chiede se tali opzioni operative debbano essere precedute da procedure di evidenza pubblica finalizzate alla scelta dello sponsor o meno. L'art. 120 del Codice non dice nulla al riguardo e la riforma del 2008 non ha ritenuto di dover integrare il testo codicistico sul punto.

Fino ad alcuni anni fa, il legislatore aveva risolto il problema, limitatamente ai casi di sponsorizzazioni di interventi di restauro di beni culturali, prevedendo espressamente che per queste ipotesi non avrebbero trovato applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di appalti di lavori pubblici, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori (art. 2, decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30). Oggi, però, tale riferimento non è più utilizzabile, considerato che il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, contenente il Codice dei contratti pubblici, ha abrogato la disposizione richiamata e allo stesso tempo ha previsto una disciplina generale per i contratti di sponsorizzazione di cui è parte una pubblica amministrazione.

Infatti, tali contratti, pur essendo esclusi dall'ambito di applicazione del Codice, sono comunque assoggettati al rispetto dei principi del Trattato Ce per la scelta dello sponsor nonché alle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto (art. 26). Inoltre, vale anche la regola secondo la quale l'affidamento dei contratti c.d. esclusi avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto (art. 27). Si tenga, infine, presente che i contratti di sponsorizzazione presi in considerazione dagli articoli richiamati sono tutti quelli aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, ma specificatamente anche quelli riguardanti "gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Stando così le cose, quindi, oggi l'art. 120 del d.lg. 42/2004, deve essere letto alla luce di quanto disposto dal Codice dei contratti pubblici a proposito di sponsorizzazioni in generale e di contratti di sponsorizzazione su interventi di restauro per i beni culturali. Tale integrazione interpretativa, infatti, determina che la scelta di sponsor privati di iniziative su beni culturali deve avvenire nel rispetto quantomeno dei principi comunitari e nazionali, così come previsto negli artt. 26 e 27 del d.lg. 163/2006 [4].

Note

[1] Cfr. [G. Piperata, La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali](#), in *Aedon*, 2/2008.

[2] Cfr. [G. Piperata, La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali](#), in *Aedon*, 2/2008.

[3] Sia consentito rinviare a G. Piperata, *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 470 s.

[4] Cfr. anche [A. Ferretti, Mecenateismo culturale e sponsorizzazione](#), in www.altalex.com.