

Giuseppe Piperata

# Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura (nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252 della Suprema Corte)

(doi: 10.7390/31724)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, giugno 2010

**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.

### A proposito di musei

## Natura e funzione dei servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura

(nota a margine dell'ordinanza 27 maggio 2009, n. 12252 della Suprema Corte)

di [Giuseppe Piperata](#)

#### **Nature and function of museums accessorial services (about Court of Cassation order May 27th, 2009)**

Museums' accessorial services encompass a wide range of activities offered to museums visitors, often supplied by private enterprises on behalf of museums themselves. The question of their arrangement and management has been debated at length as well as the legal nature of the relationship between museums and private enterprises. This essay analyses the most recent Italian Court of Cassation order on this issue.

1. Se si guarda ai servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura si può facilmente notare che sono un fenomeno giuridico-gestionale, il quale presenta un profondo scostamento tra teoria e realtà.

In astratto, i servizi aggiuntivi, quando sono stati introdotti nel nostro ordinamento, sono stati percepiti (forse con eccessiva enfasi) come un momento di svolta nella definizione delle politiche legislative in materia di beni culturali; dalla loro attivazione nei luoghi museali ci si aspettava una nuova fonte di risorse per le politiche culturali, una valorizzazione dei beni e un miglioramento della fruizione da parte del pubblico; sono stati visti come il luogo ideale dove sperimentare e sviluppare forme virtuose di collaborazione tra pubblico e privato ed innovativi sistemi di gestione del patrimonio culturale.

In realtà, così non è stato, o quantomeno si sono registrati dei casi in cui i benefici sperati sono rimasti sulla carta. I servizi per il pubblico nei musei non solo non hanno avuto quella diffusione che si sperava, ma soprattutto hanno generato flussi finanziari ben al di sotto di quelli attesi e difficilmente paragonabili con i risultati positivi registrabili in analoghe esperienze realizzate nei musei stranieri. A ciò si aggiunga anche che, sotto il versante della cooperazione pubblico-privato, l'assenza di precise regole e l'assenza di un netto confine tra le due sfere di azione ha fatto sì che - per fortuna, solo in alcuni casi circoscritti - la collaborazione si trasformasse in confusione e scambio continuo di ruoli, da cui l'aumento di casi di disservizio e una conflittualità costante tra i titolari pubblici ed i gestori privati.

La vicenda da cui trae origine l'[ordinanza in commento](#) conferma quanto appena detto. Essa inizia con la diffida avanzata da un'ATI aggiudicataria della concessione di servizi aggiuntivi in alcuni luoghi di cultura siciliani, contro l'amministrazione concedente, per la mancata consegna degli spazi e la mancata sottoscrizione delle convenzioni accessorie. A ciò è seguita la diffida dell'amministrazione culturale, che ha contestato l'inadempimento dell'ATI e il mancato pagamento dei canoni, con conseguente ricorso al giudice.

Il commento ad un'ordinanza non fornisce lo spazio necessario per provare ad interrogarsi su quanto avvenuto e tentare di trovare le cause e le possibili soluzioni. Del resto, questa *Rivista* ha ospitato, non troppo tempo fa, un'ampia riflessione a più voci su tali aspetti e, quindi, può bastare un semplice rinvio alle analisi lì svolte [\[1\]](#).

Tuttavia, l'ordinanza della Suprema Corte fornisce l'occasione per prendere in considerazione uno dei principali fattori che hanno determinato la situazione paradossale sopra sommariamente ricordata e che attengono all'incertezza sull'individuazione delle coordinate di inquadramento giuridico dei servizi aggiuntivi nei musei. Si tratta di una vicenda nota. E', infatti, mancata una condivisione sull'inquadramento e qualificazione - fin dal loro apparire - dei servizi aggiuntivi nel settore culturale, con conseguente incertezza sulla composizione del

quadro giuridico di riferimento e sulla sottoposizione delle dinamiche concrete a specifici regimi giuridici. L'ordinanza che qui si commenta prende posizione sul punto, indicando, finalmente, un percorso interpretativo autorevole per qualificare le attività comprese nella categoria dei servizi aggiuntivi e, di conseguenza, individuare i regimi giuridici applicabili.

Inoltre, la sentenza della Cassazione - si direbbe - "cade a pennello", nel senso che arriva in un momento in cui il dibattito registra un nuovo interesse per i servizi aggiuntivi ed un nuovo tentativo per rilanciarne l'applicazione. Anche se i risultati finora raggiunti da tali strumenti non sono entusiasmanti, sia il pubblico che l'impresa privata sembrano ancora credere nelle potenzialità che i servizi aggiuntivi potrebbero sviluppare, se guidati da un quadro giuridico in grado di equilibrare il rapporto tra titolare e gestore in un contesto di concreta valorizzazione del bene culturale [2]. Pertanto, la sentenza in questione, sgombrando il campo da un problema di qualificazione giuridica di non poco conto, potrà favorire la ripresa di interesse e la realizzazione di nuovi tentativi diretti a dare ai musei sistemi efficienti di servizi ausiliari alla fruizione e valorizzazione dei beni.

**2.** Prima di entrare nel merito delle considerazioni svolte dai giudici della Cassazione, può risultare opportuno indicare il contesto regolativo all'interno del quale si colloca la questione che gli stessi giudici hanno risolto.

I servizi aggiuntivi museali sono stati introdotti nell'ordinamento italiano con il d.l. 14 novembre 1992, n. 433, conv. In legge 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey). Prima di tale legge, vi erano limitati casi di concessione d'uso a soggetti privati di aree per sfruttamento commerciale all'interno di luoghi di cultura, rilasciata direttamente dal Ministero delle finanze.

Successivamente alla c.d. legge Ronchey, il legislatore italiano è più volte intervenuto al fine di rivedere la disciplina dei servizi aggiuntivi, ogni volta cambiando significativi aspetti di fondo dello strumento gestionale.

Infatti, in una fase originaria i servizi aggiuntivi dei musei rappresentavano una categoria comprensiva di poche attività (quali 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 e i servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba) ed il regime gestionale previsto era quello concessorio, basato sull'affidamento con gara di un contratto di durata quadriennale avente ad oggetto il servizio.

In un secondo momento, però, il legislatore ha innovato significativamente tale impianto. Innanzitutto, è stata ampliata, per effetto dell'art. 47-quater, decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41, conv. in legge 22 marzo 1995, n. 85, la categoria delle attività in questione, ricomprendendo non solo altre attività di servizio (ad esempio, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica e di fornitura di sussidi catalografici, audiovisivi ed informatici, di utilizzazione commerciale delle riproduzioni, di gestione dei punti vendita, dei centri di incontro e di ristoro, delle diapoteche, delle raccolte discografiche e biblioteche museali, di organizzazione delle mostre e delle altre iniziative promozionali), ma soprattutto alcune attività di supporto e strumentali (ad esempio, i servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione dei biglietti di ingresso).

A sua volta, il t.u. 29 ottobre 1999, n. 490, ha preferito utilizzare la locuzione servizi di assistenza culturale e di ospitalità per identificare i servizi aggiuntivi, ha ammesso la possibilità di rinnovare la concessione alla scadenza, e, in particolare, ha per la prima volta previsto la possibilità che alcuni servizi aggiuntivi, come i servizi di biglietteria, pulizia e vigilanza, potessero essere concessi insieme alle altre attività prestazionali in un unico affidamento.

La scarsa redditività prodotta negli ultimi anni dai servizi in questione ed i problemi gestionali sopra ricordati hanno spinto il legislatore ad intervenire nuovamente in materia. La prima occasione è stata fornita dall'approvazione del Codice dei beni culturali, il [decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), nel quale i servizi aggiuntivi sono stati ancorati al sistema della valorizzazione dei beni culturali, con l'intento di rafforzare la reale funzione dell'istituto in questione e di consentirne un idoneo utilizzo con lo scopo di "promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e [di] assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura". In tale prospettiva, i servizi aggiuntivi rappresentano attività finalizzate non solo al miglioramento della fruizione del bene culturale ma anche a favorirne la maggiore conoscenza e, pertanto, divengono a pieno titolo strumenti importanti del sistema della valorizzazione, alla stregua delle altre iniziative di servizio pubblico a tale sistema riconducibili.

Ai sensi dell'art. 117 del Codice, negli istituti e nei luoghi di cultura possono essere istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, i quali possono anche essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria. Le forme gestionali consentite, poi, sono quelle previste dall'art. 115, ossia la gestione diretta, svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, o la gestione indiretta attuata tramite concessione a terzi.

Successivamente, è intervenuto in materia l'art. 14, decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla [legge 29 novembre 2007, n. 222](#). L'obiettivo perseguito è quello di assicurare efficienza ed

efficacia nella gestione ed erogazione dei servizi aggiuntivi, nonché una maggiore razionalizzazione delle risorse disponibili. Lo strumento, invece, utilizzato a tal fine è quello dell'integrazione sia tra attività (ossia tra i servizi indicati dall'art. 117) che tra istituti nei quali i servizi devono essere svolti, con riconoscimento in capo alle direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e degli istituti dotati di autonomia speciale del Ministero per i beni e le attività culturali del compito di procedere all'affidamento degli stessi. L'art. 14 citato, poi, rinvia ad un decreto ministeriale di natura non regolamentare la definizione puntuale della disciplina concreta della materia, disciplina che, da ultimo, è stata adottata con il [d.m. 29 gennaio 2008](#).

Da ultimo, la novella del 2008 al Codice dei beni culturali e del paesaggio ha modificato l'art. 117, preferendo la locuzione "servizi per il pubblico" per indicare le attività elencate nel medesimo articolo [3].

**3.** Il quadro ordinamentale appena ricordato si caratterizza per due specifici aspetti: per l'instabilità che caratterizza le scelte di fondo seguite volta per volta dal legislatore e per l'eterogeneità delle attività che vengono ricomprese nell'ambito di applicazione delle disposizioni richiamate.

Proprio quest'ultima caratteristica merita di essere approfondita, anche ai fini del commento dell'ordinanza della Corte di Cassazione.

Oggi, sotto la rubrica dei servizi aggiuntivi vanno ricondotte attività dalla natura differente, teleologicamente orientate, in alcuni casi, al servizio per il pubblico, ma, in altri, consistenti anche in iniziative che si occupano prioritariamente del bene culturale. Così alcune attività si connotano per essere iniziative strumentali alla gestione del bene culturale cui si riferiscono e di ausilio per i visitatori, come i servizi editoriali, di riproduzione e di ristorazione. Altre, però, vanno ben oltre tale finalità, arrivando a configurare vere e proprie attività di valorizzazione (ad esempio, il servizio per l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali), e perfino di tutela (come nel caso del servizio di vigilanza sui luoghi e gli istituti di cultura).

Tale differenziazione tra le attività previste come servizi aggiuntivi ha inciso anche a proposito della qualificazione del rapporto che tali iniziative determinano nel caso di gestione indiretta. Sul punto la dottrina appare da sempre divisa in tre filoni interpretativi.

Per il primo filone, l'affidamento a terzi di servizi aggiuntivi all'interno di luoghi o istituti di cultura è da qualificare nei termini dell'appalto pubblico di servizi [4]. Si tratta di una qualificazione che si impone soprattutto per quei servizi come la biglietteria, la vigilanza, le pulizie, ecc.

Altri autori, invece, hanno preferito enfatizzare il rapporto tra servizi e beni culturali, riconducendo, così, la fattispecie alla concessione di beni pubblici o, al massimo, mista (come, del resto, emerge dalle attività di gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali e di gestione dei punti vendita) [5].

Infine, una terza via è stata individuata, a maggior ragione dopo l'inquadramento dei servizi aggiuntivi tra le iniziative di valorizzazione da parte del Codice del 2004, nello strumento della concessione di servizio pubblico, qualificazione che non può essere negata, ad esempio, nel caso dei servizi connessi all'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali [6].

**4.** L'[ordinanza 12252 del 2009](#) si innesta in tale confronto interpretativo, adottando una posizione molto netta al riguardo. In particolare, i giudici della Suprema Corte fissano due precisi paletti a proposito dei servizi aggiuntivi: primo, che l'istituzione da parte della p.a. dei servizi aggiuntivi negli istituti e nei luoghi di cultura è da considerarsi attività di valorizzazione dei beni culturali, ai sensi degli [artt. 111 e 112, d.lg. 42/2004](#); secondo, che l'affidamento di tali servizi presenta nella maggior parte dei casi i caratteri della concessione di servizio pubblico, il cui regime si può estendere, in ragione di un principio di prevalenza, anche ai servizi aggiuntivi rispondenti ad una logica di appalto (ad esempio, quello di biglietteria).

Riguardo al primo punto, merita di essere sottolineata la scelta della Suprema Corte di collegare i servizi aggiuntivi al sistema di valorizzazione dei beni culturali delineato dal nuovo Codice. Si definisce così la funzione di tale strumento. Dicono, infatti, i giudici che i servizi aggiuntivi "costituiscono una modalità, un completamento della fruizione del bene culturale"; essi servono per garantire un migliore godimento da parte dell'utenza del patrimonio museale e, così facendo, valorizzarlo allo stesso tempo.

Anche il Giudice ordinario prende atto dell'inquadramento codicistico dei servizi aggiuntivi nel contesto della valorizzazione dei beni culturali, segno del superamento della visione di tali attività come iniziative commerciali o meramente strumentali alla fruizione del bene da parte del pubblico; visione che in alcuni momenti è servita come chiave di lettura dell'intero fenomeno. Oggi, invece, l'istituto dei servizi aggiuntivi condivide col sistema di valorizzazione dei beni culturali non solo le forme di gestione ed altre soluzioni organizzative, ma anche la natura di servizio pubblico che presentano le iniziative e le attività che al sistema in questione appartengono. Del resto, come recentemente dimostrato [7], se l'attività museale in luoghi culturali di proprietà pubblica può essere qualificata come servizio pubblico, allora si pongono alcune esigenze legate alla gestione del servizio e, soprattutto, le stesse logiche e ragioni di economicità ed efficienza possono valere sia per le attività che

rappresentano l'essenza della prestazione culturale sia anche per le erogazioni accessorie a queste.

Il giudice ordinario arriva a tale conclusione seguendo un ragionamento interpretativo estremamente lineare.

Nel corso degli anni ed in seguito a ripetuti interventi legislativi, i servizi aggiuntivi hanno cambiato nome, hanno ricompreso attività tra di loro disomogenee, sono stati agganciati a dinamiche organizzative ora definite di concessione altre volte riconducibili agli appalti. Tutto ciò, però, non ha grande importanza e, comunque, non è in grado di incidere sulla qualificazione finale da preferire. Infatti, se si guarda all'essenza del fenomeno, si può facilmente notare - secondo i giudici - che i servizi aggiuntivi integrano l'attività diretta a consentire la fruizione del bene culturale di appartenenza pubblica da parte degli utenti. Tale integrazione può essere realizzata direttamente dall'amministrazione con una propria organizzazione e con proprie risorse. Se, invece, preferisce trasferire sul privato tale compito, allora si deve parlare necessariamente di concessione a terzi di un servizio, indipendentemente dal regime individuato per disciplinare il procedimento di scelta del contraente.

In altri termini, per la Cassazione una cosa sono la qualificazione e le regole di gara, altro sono la qualificazione dell'oggetto della gara e del rapporto che successivamente si instaura. In tale prospettiva, i servizi aggiuntivi possono anche essere affidati richiamando il regime giuridico degli appalti pubblici di servizi, ma si tratta comunque di concessioni, le quali determinano un rapporto concessorio tra pubblica amministrazione e operatori economici.

Così facendo il giudice ordinario si pone in netto contrasto con parte della dottrina e con il giudice amministrativo, i quali avevano ritenuto l'affidamento a terzi di servizi aggiuntivi qualificabile come contratto di appalto [8]. Ma si tratta di una scelta obbligata, visto che nel caso di specie si deve tener conto dei risultati raggiunti dal diritto comunitario, il quale ha saputo individuare i criteri discretivi tra appalti e concessioni. Se si dà per acquisito, almeno nella prospettiva comunitaria, che "l'appalto pubblico di servizi, a differenza della concessione di servizi riguarda di regola servizi resi alla pubblica amministrazione e non al pubblico degli utenti, non comporta il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione, ed infine non determina, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del rischio di gestione da parte dell'affidatario", la conseguenza è che tale qualificazione non può essere estesa alla maggior parte delle attività costituenti servizi aggiuntivi, considerato che difficilmente rispetto alla categoria in questione possono essere riscontrati tali caratteri.

Anzi, nel caso di specie avviene il contrario: i servizi aggiuntivi presentano molti dei caratteri tipici del servizio pubblico (a partire dalla titolarità pubblica dell'attività e della sua destinazione alla soddisfazione di esigenze della collettività); vengono gestiti a rischio dell'affidatario; per la loro gestione l'amministrazione non corrisponde alcun prezzo, ma, al contrario, ottiene un canone dal gestore. Ecco allora che si deve parlare più di concessione di servizio che di appalto pubblico.

**5.** E' chiaro ai giudici della Suprema Corte che i risultati interpretativi cui sono giunti a proposito della qualificazione dei servizi aggiuntivi attraverso il prisma del diritto comunitario non valgono in assoluto. Alcune attività legislativamente accomunate ai servizi aggiuntivi nei luoghi di cultura non condividono con quest'ultimi la qualificazione di concessioni di servizi pubblici. Si tratta, in particolare, del servizio di biglietteria, oltre che della sorveglianza e dei servizi di pulizia.

Per le attività in questione la categoria di riferimento è quella dell'appalto di servizi. Si potrebbe, al massimo, avanzare qualche dubbio a proposito del servizio di biglietteria, considerato che il gestore remunera la sua attività d'impresa, trattenendo parte del prezzo biglietto pagato dall'utenza. Tuttavia, a ben vedere, - dicono i giudici - è sempre la pubblica amministrazione a pagare il servizio reso, sia pur consentendo al gestore di trattenere parte della somma consegnata dall'utente all'incaricato del servizio di biglietteria, che altrimenti andrebbe riversata alla stessa amministrazione per intero.

Biglietteria, sorveglianza e pulizie, essendo attività pagate dall'amministrazione museale e a questa immediatamente dirette, non sono concessioni (ma appalti di servizi) e le eventuali controversie aventi ad oggetto l'esecuzione delle prestazioni non sono riconducibili alla giurisdizione del giudice amministrativo (bensì del giudice ordinario). Le disposizioni codicistiche del 2004, però, hanno previsto la possibilità di gestire in forma integrata gli appalti ricordati con i servizi aggiuntivi, ponendoli a gara in un unico procedimento. In quest'ultima ipotesi, la situazione è destinata a complicarsi, in quanto non è chiaro se debba darsi una qualificazione complessiva nel senso dell'appalto o della concessione oppure, viceversa, tenere separati i due complessi di attività.

La Corte di Cassazione, nell'ordinanza in commento, si pone il problema soprattutto ai fini del riparto di giurisdizione, nel senso che si domanda a quale categoria unitaria ricondurre la gestione integrata dei servizi aggiuntivi con quelli di biglietteria, onde poter individuare il giudice competente, ordinario o amministrativo, in caso di controversia. Per i giudici della Suprema Corte sono due gli elementi da tener presente: il fatto che il Codice del 2004 pone il servizio di biglietteria come integrante ed accessorio degli altri servizi aggiuntivi ed il fatto che vi è una tendenza interpretativa che porta ad evitare scissioni di giurisdizioni rispetto a dinamiche

disomogenee anche se caratterizzate da un collegamento unitario. Alla luce di ciò, l'omogeneizzazione della giurisdizione può essere garantita dall'applicazione del principio di prevalenza, già altre volte utilizzato in vicende analoghe, in virtù del quale prevalgono i caratteri concessori dei servizi aggiuntivi anche sui servizi di biglietteria, con la conseguenza che anche questi ultimi, pur avendo in astratto la natura di appalti di servizio pubblico, sono attratti nella sfera della giurisdizione del giudice amministrativo, anche nei casi di contestazione dell'esecuzione del rapporto.

In altri termini, presi singolarmente, i servizi aggiuntivi di cui all'[art. 117, commi 1 e 2, del Codice Urbani](#) danno vita a concessioni di pubblico servizio, mentre il servizio di biglietteria e gli altri servizi di cui al comma 3, hanno la natura di appalti, con la conseguenza che, per le controversie in fase di esecuzione, nel primo caso la competenza è sempre del giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, viceversa nel secondo, la competenza è del giudice ordinario. Tuttavia, se la gestione viene organizzata in forma integrata tra le due categorie di servizi, allora la natura concessoria che connota i primi si estende anche ai secondi per effetto del criterio di prevalenza, con le conseguenze sul piano processuale che sono state già indicate.

**6.** Le conclusioni cui giungono i giudici della Corte di Cassazione sono da condividere. Del resto, già avevamo avuto modo di considerare prevalente la qualificazione dei servizi aggiuntivi dei musei in termini di concessione di servizio, rispetto ad una lettura orientata verso la categoria dell'appalto pubblico di servizi. Pur riconoscendo la multiforme natura delle attività soggette al regime dei servizi aggiuntivi, era stata evidenziata la opportunità di tentare una forzatura interpretativa, con lo scopo di ricondurre ad unità un fenomeno giuridico che nella realtà si manifesta in molteplici modi e secondo regimi che potrebbero essere differenti. Pertanto, tenendo conto che oggi l'istituto dei servizi aggiuntivi condivide col sistema di valorizzazione dei beni culturali non solo le forme di gestione ed altre soluzioni organizzative, ma anche la natura di servizio pubblico, era sembrato più coerente collocare il rapporto scaturente da una gestione indiretta di un servizio aggiuntivo sotto la categoria della concessione di servizio pubblico [\[9\]](#).

L'ordinanza, poi, della Suprema Corte è molto utile, poiché permette di fare chiarezza rispetto ad un fenomeno, come quello dei servizi aggiuntivi nei musei, che presenta profili di disciplina e di organizzazione particolarmente complessi. Nel disegno legislativo pensato per tali servizi, infatti, natura, qualificazione, funzioni delle singole attività che compongono la categoria si intrecciano e si sovrappongono costantemente. L'ordinanza in commento, però, ha il pregio di mettere in evidenza i due momenti fondamentali di questo scambio: da un lato, la qualificazione concessoria che può essere data alla maggior parte dei rapporti scaturenti dall'organizzazione dei servizi aggiuntivi si estende anche ai rapporti scaturenti dall'affidamento integrato anche di quelle attività strumentali che hanno natura di appalti; viceversa, il regime giuridico concorsuale per gli affidamenti degli appalti può essere esteso anche all'affidamento dei servizi aggiuntivi, senza per questo snaturarne la prevalente natura di concessioni.

In conclusione, se è vero che i servizi aggiuntivi rappresentano un fattore di innovazione per i musei, le cui potenzialità, però, sono a volte frustrate da un regime giuridico di riferimento che non consente di distinguere i ruoli e le dinamiche gestionali e da un eccessivo tasso di conflittualità, allora un intervento interpretativo da parte di una autorevolissima istanza giurisprudenziale diretto a precisare alcuni aspetti di tale contesto non può che essere salutato favorevolmente.

## Note

[\[1\]](#) Cfr. le analisi ed i documenti contenuti nel [n. 2/2008 di questa Rivista](#).

[\[2\]](#) Basti ricordare, per il pubblico, la recente circolare del Segretariato generale del ministero del 5 marzo 2009, di trasmissione delle *Linee guida in materia di attivazione ed affidamento in concessione dei servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali*, con la quale si è cercato di far partire le gare per i nuovi affidamenti; per il privato, il documento presentato da Confindustria, in coll. con Confcultura, *La valorizzazione della cultura fra Stato e mercato*, Roma, Editore Sipi, 2008.

[\[3\]](#) Per un approfondimento delle riforme ricordate sia consentito rinviare a [G. Piperata, Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120](#), e [Id., La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali](#), entrambi in questa *Rivista*, rispettivamente n. 3 e n. 2 del 2008.

[\[4\]](#) Tra i tanti, cfr. T. Alibrandi, *I musei italiani tra pubblico e privato*, in *Foro amm.*, 1995, p. 2880; S. Foà, *Art. 117*, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 460.

[\[5\]](#) Cfr., in particolare, le riflessioni di L. Casini, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 676.

[\[6\]](#) Cfr. M. Monteduro, 2006, *L'affidamento a terzi dei "servizi aggiuntivi" negli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2006, p. 467 ss., e G. Piperata, *Sub art. 117*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 469 ss.

[7] Cfr. F. Merusi, *La disciplina giuridica dei musei nella Costituzione tra Stato e regioni*, in *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, a cura di G. Morbidelli e G. Cerrina Feroni, Torino, Giappichelli, 2010, p. 27 ss.

[8] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 novembre 1995, n. 1532.

[9] Cfr. G. Piperata, *Sub art. 117*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. Cammelli, cit.

---

copyright 2010 by [Società editrice il Mulino](#)

---

[inizio pagina](#)