

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Collegio II

nell'adunanza del 16 novembre 2005

\* \* \*

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione n. 1/05/G del 20 dicembre 2004 della Sezione del controllo in adunanza generale;

vista la relazione in data 29 agosto 2005 nella quale i competenti consiglieri istruttori presso l'ufficio di controllo sulla gestione dei ministeri dei servizi alla persona e dei beni culturali hanno riferito sulle risultanze dell'indagine riguardante i servizi di assistenza culturale e d'ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura dello Stato;

vista l'ordinanza in data 24 ottobre 2005 con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello stato ha convocato la sezione del controllo II collegio per addivenire alla pronuncia sui risultati del controllo successivo sulla predetta gestione;

vista la nota n. 569/05/G del 25 ottobre 2005 con la quale la segreteria della Sezione centrale di controllo ha convocato l'amministrazione e trasmesso la relazione al ministero per i beni e le attività culturali (gabinetto, dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, dipartimento dei beni culturali e paesaggistici, dipartimento per i beni archivistici e

librari), al ministero dell'economia e delle finanze (gabinetto e dipartimento della ragioneria generale dello Stato);

visto l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, in base al quale la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa e formulando le proprie osservazioni all'amministrazione interessata;

visto l'art. 3 , comma 6, della legge medesima, ai termini del quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sull'esito del controllo eseguito;

uditi i relatori Cons. Luigi Gallucci e Cons. Valeria Chiarotti;

interventuti i rappresentanti del ministero per i beni e le attività culturali;

#### DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20/94, l'unita relazione.

#### ORDINA

che la presente deliberazione e l'allegata relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6 della legge n. 20/94:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al ministero per i beni e le attività culturali (gabinetto, dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione, dipartimento per i beni culturali e paesaggistici, dipartimento per i beni archivistici e librari);
- al ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica (gabinetto e dipartimento ragioneria generale dello Stato).

Il Presidente

(Dott. Tullio Lazzaro)

I Relatori

(Cons. Luigi Gallucci)

(Cons. Valeria Chiarotti)

Depositata in Segreteria il 12 dicembre 2005

# Corte dei conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle  
Amministrazioni dello Stato

Indagine sulla gestione sui servizi d'assistenza culturale e d'ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi di cultura dello Stato.

Relatori:

Cons. Luigi Gallucci

Cons. Valeria Chiarotti

Premessa.....	1
1. Il quadro normativo generale .....	4
1.1 Il contesto generale di riferimento.....	4
1.2 La disciplina dei servizi aggiuntivi.....	5
1.3 La disciplina dell'uso individuale e dell'uso strumentale e precario di beni culturali .....	7
1.4 L'affidamento in concessione dei biglietti d'ingresso ai musei ed agli altri luoghi di cultura.....	8
1.5 La disciplina dell'incasso e del riparto dei proventi derivanti dall'esternalizzazione dei servizi.....	10
2. Lo stato d'attuazione dei servizi aggiuntivi .....	12
2.1 La tipologia dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico..	12
2.2 I servizi aggiuntivi istituiti presso i luoghi d'arte.....	12
2.2.1 I servizi aggiuntivi nelle Soprintendenze autonome e nei poli museali.....	18
2.2.2 I servizi aggiuntivi istituiti presso gli Archivi di Stato e le Biblioteche statali	22
3. Le modalità per l'esternalizzazione dei servizi aggiuntivi.....	26
3.1 L'esternalizzazione mediante accordi.....	26
3.1.1 La clausola del "finanziariamente conveniente".....	29
3.2 Le modalità di scelta del contraente.....	30
3.2.1 La durata, le proroghe, i rinnovi.....	31
3.2.2 L'estensione del contratto originario.....	31
3.3 L'attività di vigilanza sulla gestione e di controllo di qualità dei servizi esternalizzati.....	32
4. L'accesso ai luoghi d'arte e cultura e l'affidamento in concessione dei servizi connessi alla vendita dei biglietti.....	34
5. I profili finanziari.....	40
6. Conclusioni.....	46
6.1 Gli aspetti istituzionali.....	46
6.2 Gli aspetti finanziari .....	53
6.3 Le prospettive .....	54

## Allegati

Soprintendenze archeologiche, paesaggistiche artistiche e storiche.....	I
Archivi di Stato .....	II
Biblioteche dello Stato .....	III

## Premessa

Con deliberazione n. 1/2005/G la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nell'ambito delle attività del Ministero per i beni e le attività culturali, ha programmato un'indagine con la quale s'intende analizzare, nei suoi profili organizzativi e finanziari, lo stato d'attuazione della normativa che prevede l'attivazione presso gli istituti e luoghi di cultura dei c.d. servizi aggiuntivi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico.

Si tratta di un complesso di norme di particolare rilievo nel quadro delle attività di valorizzazione e di fruizione dei beni culturali dello Stato, presenti, con caratteristiche di organicità, nell'ordinamento di settore da oltre dieci anni e recepite, senza modificazioni di particolare rilievo, dapprima nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490) ed, oggi, nel codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

La necessità di pervenire ad un livello di qualità sempre migliore nell'offerta dei servizi al pubblico<sup>1</sup> è, d'altronde, obiettivo da sempre perseguito dal Ministero per i beni culturali e figura espressamente tra le "priorità politiche" fissate dal Ministro nella direttiva generale sull'azione amministrativa (n. 5684 in data 28 febbraio 2005), nell'ambito del potenziamento degli interventi finalizzati ad una maggiore acquisizione di risorse da destinare al settore dei beni e delle attività culturali, è disposta l'adozione di iniziative volte ad "affidare alla gestione privata i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico".

Assumono, d'altro lato, rilevanza per questa indagine, non soltanto i profili istituzionali, ma anche quelli di natura finanziaria in quanto l'attività dei servizi aggiuntivi, siano essi gestiti in forma diretta o indiretta, si traduce in maggiori introiti per l'Amministrazione.

L'indagine è stata ritenuta di particolare interesse anche per il Parlamento che, recentemente (presso la 7<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato), ha svolto un'indagine conoscitiva sui nuovi modelli operativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, affrontando, tra l'altro, i temi concernenti i servizi aggiuntivi.

Per quanto attiene ai profili metodologici di conduzione del report, sono stati elaborati, nella prima fase istruttoria, alcuni questionari di richiesta di dati e informazioni su quelli che sono parsi gli aspetti più significativi, sia dal punto di vista istituzionale che finanziario, dell'esperienza compiuta dall'Amministrazione nel settore.

---

<sup>1</sup> Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 10 maggio 2001 (in Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2001, n. 2444), è stato adottato, in esecuzione dell'art. 150 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, un atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei. Quanto all'offerta dei servizi al pubblico, l'atto di indirizzo precisa come tale ambito di attività sia "altrettanto centrale nella definizione delle finalità e delle responsabilità del museo: statuto e/o regolamento (n.d.r.: di disciplina dell'organizzazione e della gestione finanziaria degli istituti in questione) devono indicare almeno i principali servizi di cui il museo è dotato o intende dotarsi; i criteri generali di apertura al pubblico del museo e di accesso alle collezioni e ai servizi museali".

Le schede d'acquisizione dei dati sono state suddivise in tre tipologie. La prima, ha riguardo agli istituti (musei, zone archeologiche, monumenti ecc.) presso i quali risulta attivato uno, almeno, dei servizi aggiuntivi previsti dalla legge.

Al fine di consentire una compiuta valutazione del fenomeno è stato ritenuto importante che i questionari fossero corredati dalla seguente documentazione: 1) contratti d'affidamento dei servizi e loro proroghe; 2) verifiche effettuate dall'Amministrazione sui servizi resi. Particolare rilevanza assumono i controlli di cui al punto 2) con riguardo alle concessioni del servizio di biglietteria, ciò in quanto in tale ipotesi la norma impone (art. 2, comma 9, regolamento-d.m. 11 dicembre 1997, n. 507) i controlli dell'Amministrazione sull'attività di riscossione del concessionario (che, comunque, ha l'obbligo di resa del conto giudiziale alla Corte dei conti).

Per quanto, in particolare, attiene all'affidamento dei servizi di vendita dei biglietti d'ingresso agli istituti di cultura, si chiarisce come anche a tali servizi (pur non configurandosi, in senso proprio, quali servizi aggiuntivi) è esteso l'ambito d'interesse dell'indagine, in considerazione della sostanziale analogia, nelle finalità e nelle modalità di gestione, di queste attività, ove esse siano affidate in forma indiretta, cioè a soggetti estranei all'Amministrazione.

I questionari della seconda tipologia, si riferiscono ai servizi istituiti presso le biblioteche e gli archivi dello Stato. S'è ritenuto di predisporre un autonomo questionario in considerazione della particolare tipologia di tali servizi che, per comune esperienza, sono attivati presso gli istituti in questione; servizi per lo più diretti a migliorare la qualità di un'offerta a favore di una ristretta e maggiormente qualificata categoria di visitatori.

Con il questionario della terza tipologia, si è inteso analizzare un'attività dai contorni più generali. E' quella indicata dall'art. 117, lett. g del codice (già art. 112, lett. g del t.u.), secondo cui possono essere affidati in concessione l'organizzazione di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali.

Uno specifico settore del questionario è dedicato alle concessioni in uso dei beni culturali ed all'uso strumentale e precario e riproduzione degli stessi (tipologie d'attività, queste, rispetto alle quali valgono le medesime considerazioni già formulate per i servizi di biglietteria). In considerazione della specifica valenza dei servizi in questione, si è ritenuto limitare l'ambito della rilevazione ai soli poli museali di Roma, Firenze, Napoli e Venezia ed alle Soprintendenze archeologiche di Roma e di Pompei.

Per quanto attiene ai profili più propriamente istituzionali, si pone l'accento, sin d'ora, su come l'indagine intenda, anche, costituire l'occasione per un'analisi degli effetti dell'impianto normativo che, dagli anni novanta, ha perseguito la finalità di una migliore gestione e valorizzazione del patrimonio culturale. Dapprima, attraverso l'esternalizzazione dei soli "servizi d'assistenza e ospitalità" (disciplinati organicamente, per la prima volta, della "legge Ronchey"<sup>2</sup>) e, poi, con la previsione di forme più articolate, quali la possibilità di conferire beni

---

<sup>2</sup> D.l. 14 novembre 1992, n. 433, conv. dalla l. 14 gennaio 1993, n. 4.

singoli o complessi di beni culturali ad associazioni, fondazioni o società, secondo il disegno tracciato dal d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 e successive modificazioni.

Sotto tale profilo, quel che può osservarsi è come – a parte l’istituzione, in moltissimi luoghi d’arte e cultura statali, di “servizi aggiuntivi” gestiti da privati – assai pochi, e tutti molto recenti, siano i casi nei quali il Ministero per i beni culturali abbia costituito o partecipato alla costituzione di fondazioni o società chiamate a gestire beni culturali, ovvero li abbia affidati in concessione a soggetti diversi da quelli statali. Né, d’altra parte, miglior esito hanno avuto le disposizioni dell’art. 150 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che demandavano ad una commissione paritetica<sup>3</sup> il compito di individuare i musei o gli altri beni culturali statali, la cui gestione dovesse rimanere allo Stato e quelli per i quali essa dovesse essere trasferita – secondo il principio di sussidiarietà – alle regioni, alle province o ai comuni.

---

<sup>3</sup> Il d.lgs.n. 112/1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali) è stato adottato in attuazione della legge n. 59/1997. La commissione, presieduta dal Ministro per i beni culturali, e composta da cinque rappresentanti del Ministero per i beni culturali e da cinque rappresentanti degli enti territoriali designati dalla Conferenza unificata (art. 150, commi 1 e 2).



## 1. Il quadro normativo generale

### 1.1 Il contesto generale di riferimento.

Occorre, in primo luogo, delimitare l'ambito dei riferimenti normativi che assumono rilievo in quest'indagine. A tal fine sono d'aiuto le definizioni contenute (e per la prima volta introdotte nell'ordinamento) nell'art. 148 del d.lgs n. 112/1998 – di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali - che distinguono le attività che si riferiscono ai beni culturali tra tutela, gestione, valorizzazione e promozione.

E' "tutela" ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali; "gestione" le attività dirette ad assicurare la fruizione dei medesimi beni, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione; "valorizzazione", le attività che migliorando le condizioni di conoscenza dei beni culturali ne incrementano la fruizione; "promozione" quelle dirette a suscitare e sostenere le attività culturali.

Le disposizioni del d.lgs "112", ancorché abrogate dal codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004 (art. 184), sono sostanzialmente accolte dallo stesso codice e coordinate in un contesto maggiormente organico e razionale, che tiene conto, in primo luogo, del nuovo assetto della ripartizione di competenze tra Stato e regioni quale discende dalla riforma del Titolo quinto - parte seconda della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che, all'art. 117, comma secondo, affida alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali ed, al comma terzo, attribuisce alla legislazione concorrente le materie della valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali.

L'art. 7 del codice stabilisce, in particolare, che le disposizioni in esso contenute fissano i principi fondamentali nella materia della valorizzazione, nel cui rispetto le regioni esercitano la propria attività legislativa. Valorizzazione, che racchiude in sé le funzioni e le attività per la migliore fruizione del patrimonio culturale e per la promozione ed il sostegno della sua conservazione (art. 6).

Le iniziali incertezze circa gli ambiti di competenza dello Stato e delle regioni nella materia di legislazione concorrente della valorizzazione dei beni culturali sono state risolte dalla Corte costituzionale (sentenza n. 26/2004). Con tale pronuncia la Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge 28 dicembre 2001 n. 448<sup>4</sup>, sollevata da alcune regioni per lesione degli artt. 117, 118 e 119 Costituzione, ha chiarito come il criterio di ripartizione di competenze tra Stato e regioni nelle materie della valorizzazione e gestione dei beni culturali debba essere interpretato "nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità".

---

<sup>4</sup> La legge "448" (l. finanziaria 2002), modifica l'art. 10 del d.lgs. 368 del 1998 di disciplina dell'affidamento in outsourcing della gestione dei beni culturali.

Con l'ausilio di tali chiarimenti interpretativi va, dunque, letto, oggi, l'art. 117 del codice dei beni culturali e del paesaggio (collocato nel titolo II, Fruizione e valorizzazione, capo II, Principi della valorizzazione dei beni culturali) che prevede la possibilità che presso tutti gli istituti e luoghi di cultura<sup>5</sup> vengano istituiti servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico: i c.d. servizi aggiuntivi, secondo la locuzione riportata nella stessa rubrica dell'articolo.

Il particolare profilo della valorizzazione dei beni culturali assume rilievo, sia perché in grado di contribuire ad assicurare le migliori condizioni d'utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio culturale, sia perché ha rappresentato e rappresenta l'esperienza con il maggior grado di consolidamento di esternalizzazione di attività pubbliche nel settore dei beni culturali.

## 1.2 La disciplina dei servizi aggiuntivi.

L'art. 115 del codice, che disciplina le forme di gestione della valorizzazione dei beni culturali pubblici, rappresenta, infatti, la conclusione di un percorso che nasce nel 1992 con la legge c.d. "Ronchey", dal nome dell'allora Ministro per i beni culturali che di tale legge fu il proponente.

Con il d.l. 14 novembre 1992, n. 433, convertito dalla legge 14 gennaio 1993, n. 4, venne, infatti, previsto (art. 4) che presso musei, biblioteche ed archivi di Stato fossero istituiti (rectius, potessero essere istituiti) i seguenti servizi aggiuntivi, da offrire al pubblico a pagamento: a) servizio editoriale e di vendita riguardante le riproduzioni di beni culturali e la realizzazione di cataloghi ed altro materiale informativo; b) servizi riguardanti i beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito, nell'ambito del prestito bibliotecario; c) servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba e di vendita di altri beni correlati all'informazione museale.

La gestione di tali servizi era disposto fosse affidata in concessione a soggetti privati e ad enti pubblici economici, anche costituenti società o cooperative, con contratti di durata quadriennale, rinnovabili alle condizioni di legge. Era, inoltre, previsto che i canoni di concessione e le altre somme derivanti dall'applicazione della legge affluissero ad apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata, per essere riassegnati ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero per i beni culturali e ambientali e destinati, in misura non inferiore al 50 per cento del loro ammontare, alle Soprintendenze e agli altri istituti di provenienza.

L'ambito dei servizi affidabili in concessione è stato, poi, ampliato in modo sensibile dall'art. 47 quater del d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, convertito dalla legge 22 marzo 1995, n. 85, in una duplice direzione: sotto il profilo soggettivo (cioè dei soggetti cui possono essere affidate in concessione le attività), e sotto il profilo oggettivo (cioè della tipologia dei servizi da affidare). In tal senso, da una parte era previsto che concessionari dei servizi aggiuntivi

---

<sup>5</sup> L'art. 101 del codice dispone che – a chiunque appartengano - sono istituti e luoghi di cultura i musei, le biblioteche, gli archivi le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali.

potessero essere anche fondazioni culturali e bancarie, società o consorzi, costituiti a tale fine. Dall'altra, alle fattispecie considerate dalla "Ronchey" si aggiungevano altri servizi – di natura anche molto diversa gli uni dagli altri - quali quelli d'accoglienza, d'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, nonché la possibilità di affidamento in concessione dei servizi di pulizia, di vigilanza, di gestione dei biglietti di ingresso, dell'organizzazione delle mostre.

E' interessante, inoltre, rilevare come, con la legge del 1995, è introdotto un criterio secondo cui l'affidamento all'"esterno" della gestione dei servizi in parola resta subordinato all'accertamento della convenienza finanziaria per l'Amministrazione.

Criterio, questo, ribadito nel regolamento recante norme sugli indirizzi, criteri e modalità di istituzione e gestione dei servizi aggiuntivi (d.m. 24 marzo 1997, n. 139) in forza del quale (art. 2, comma 2) "[S]ono finanziariamente convenienti le attività ed i servizi che, da soli ovvero abbinati ad altri, producono all'Amministrazione concedente aumenti di proventi o minori costi". E', inoltre, previsto che, "[I]n caso di servizi integrati, la verifica della convenienza finanziaria è effettuata con riferimento ad ogni servizio e per ogni sede, anche avvalendosi degli Uffici tecnici esistenti presso l'Amministrazione centrale e presso gli organi periferici. La verifica è nuovamente compiuta trascorsi tre anni dall'affidamento e, comunque, al termine del quadriennio, ai fini dell'eventuale rinnovo".

La previsione della previa verifica della convenienza finanziaria ha trovato conferma nell'art. 113 del testo unico del 1999, secondo il quale i servizi aggiuntivi "possono essere affidati in concessione ai privati, qualora risulti finanziariamente conveniente ed i servizi medesimi non possano essere assicurati mediante le risorse umane e finanziarie dell'Amministrazione".

Lo stesso testo unico, poi, quanto alla durata delle concessioni, prevedeva (art. 113, comma 4) che esse avessero durata quadriennale e potessero essere rinnovate per non più di due volte, esclusa ogni rinnovazione tacita.

Se questa è la situazione normativa nel cui ambito, prevalentemente, si collocano le informazioni ed i dati acquisiti in quest'indagine, deve essere posto in evidenza come il codice dei beni culturali del 2004, nel disciplinare ex novo la materia dei servizi aggiuntivi, sostituisce al criterio della "convenienza finanziaria" un concetto di gran lunga più generale e, è da aggiungere, più adeguato all'evoluzione della normativa tesa a favorire forme di sussidiarietà orizzontale nella gestione del patrimonio culturale pubblico, secondo il quale (art. 115) le attività di valorizzazione dei beni culturali sono gestite in forma diretta o indiretta. La gestione in forma indiretta, a sua volta, può essere attuata: a) mediante affidamento diretto a soggetti (associazioni, fondazioni, società di capitali) costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'Amministrazione; b) mediante concessione a terzi. La scelta tra le due forme di gestione (diretta o indiretta) è attuata mediante valutazione comparativa in termini di efficienza ed

efficacia degli obiettivi che si intendono perseguire. Qualora l'affidamento avvenga in concessione, alla stessa si provvede mediante procedure ad evidenza pubblica.

In buona sostanza, sembra potersi sostenere che il codice recepisce, pur senza abrogarlo, l'art. 10 del d.lgs. n. 368/1998 che, con le modifiche più volte apportate tra il 2000 e il 2002, regola modalità e condizioni dell'affidamento a soggetti terzi (siano essi privati od organismi partecipati dal Ministero) della gestione dei servizi concernenti i beni culturali.

In definitiva la disciplina dei servizi aggiuntivi - prima tappa di un percorso di esternalizzazione della gestione dei beni culturali che, dal 1992 ad oggi, almeno nella regolamentazione positiva, ha trovato uno sviluppo sempre maggiore, arrivando sino a poter comprendere l'affidamento del bene culturale nella sua unitarietà (ferma restando la competenza dello Stato per quanto attiene alle forme di tutela) - non assume più una propria, autonoma qualificazione, ma rappresenta soltanto una delle modalità attraverso le quali si realizzano le forme di gestione dei beni in questione.

Il codice introduce, rispetto al quadro normativo prima vigente, un altro elemento di per i contratti di concessione non è più fissata una durata massima (nel testo unico, come si è detto, le convenzioni non potevano avere una durata superiore ai quattro anni ed essere rinnovati per più di due volte). La durata dei contratti resta, perciò, rimessa all'accordo tra le parti e, più in generale, i contratti medesimi sono sottoposti alla disciplina comune in materia di appalti pubblici di servizi. A legislazione vigente, le convenzioni restano, inoltre, soggette alla disciplina dettata dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 ed, in particolare alle condizioni stabilite dall'art. 6, comma 2, che esclude, per i contratti di fornitura di beni e servizi stipulati dalle pubbliche Amministrazioni, la facoltà del rinnovo tacito e stabilisce l'obbligo per l'Amministrazione di accertare, entro tre mesi dalla scadenza dei contratti medesimi, il permanere delle ragioni di convenienza e di interesse pubblico al fine di procedere, in caso della verifica della loro sussistenza, al rinnovo espresso degli atti negoziali. Disposizione, quest'ultima, peraltro, abrogata dall'art. 23 della l. 18 aprile 2005, n. 62, che, al comma 2, stabilisce il principio per cui i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica, a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni (che decorrono, sempre, dalla data di entrata in vigore della stessa legge).

### 1.3 La disciplina dell'uso individuale e dell'uso strumentale e precario di beni culturali.

L'art. 114 del testo unico dei beni culturali (norma d'uguale contenuto è, oggi, nell'art. 106 del codice), nel riprendere una disposizione della legge "Ronchey", dispone che il Ministero per i beni culturali può, a titolo oneroso, concedere l'uso dei beni che abbia in consegna per finalità compatibili con la loro destinazione culturale. Non si tratta, peraltro, di disposizione innovativa in quanto un tratto del regime proprio del demanio pubblico è la possibilità

dell'affidamento in concessione ai privati<sup>6</sup>. Nel caso di specie si ha riguardo all'uso individuale - come ulteriormente chiarito dall'art. 106 del codice, che fa appunto riferimento all'uso da parte di "singoli richiedenti" - e permanente del bene; qualificazione, quest'ultima, che vale a distinguere la fattispecie in questione da quella, regolamentata dall'art. 115 del testo unico (107 del codice), dell'uso strumentale e precario e della riproduzione dei beni culturali.

La possibilità di riprodurre i beni culturali è di antica disciplina (r.d. 23 marzo 1923, n. 798, l. 30 marzo 1965, n. 340), rimasta, peraltro, nel tempo sostanzialmente immutata: nessun canone è dovuto per le riproduzioni per uso personale o per motivi di studio; negli altri casi il corrispettivo è rimesso ad un provvedimento dell'Amministrazione concedente, chiamata a determinare gli "importi minimi dei canoni e dei corrispettivi", sia per quanto attiene all'uso, che alla riproduzione dei beni (art. 108, comma 6 del codice).

Lo stesso art. 108 (che riproduce senza modificazioni d'ordine sostanziale l'art. 115 del testo unico del 1999) detta la disciplina dei criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'uso (permanente o strumentale e precario) dei beni culturali, tenendo conto: a) del carattere delle attività cui si riferiscono le concessioni d'uso; b) dei mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni; c) del tipo e del tempo di utilizzazione degli spazi e dei beni; d) dell'uso e della destinazione delle riproduzioni, nonché dei benefici economici che ne derivano al richiedente.

E' da osservare, peraltro, per quanto attiene alle riproduzioni (fotografiche, cinematografiche, diapositive ecc.) ed all'uso strumentale e precario dei beni, che il tariffario oggi in vigore è ancora quello stabilito con d.m. 8 aprile 1994 (in Gazzetta Ufficiale 6 maggio 1994, n. 104) e ciò nonostante che, già con il regolamento n. 139/1997 (di attuazione della legge "Ronchey"), si disponesse (art. 8, comma 6) la transitoria vigenza di quel tariffario, fino all'adozione di un nuovo provvedimento.

Per quanto attiene, invece, alla disciplina dei canoni per la concessione in uso permanente, non risulta che da parte dell'Amministrazione siano stati ancora fissati i criteri di determinazione dei corrispettivi minimi da corrispondere. Ed, invero, un tale onere, che sembra discendere dal citato art. 108 del codice, non era in precedenza imposto dal testo unico che, in materia, si limitava soltanto a disporre l'obbligo per il Capo dell'istituto interessato di determinare, di volta in volta, il canone dovuto e d'adottare il relativo provvedimento.

#### 1.4 L'affidamento in concessione dei biglietti d'ingresso ai musei ed agli altri luoghi di cultura.

Occorre premettere che la legge 25 marzo 1997, n. 78, nel sopprimere la tassa di ingresso ai musei statali, l'ha sostituita con un semplice biglietto di ingresso; strumento, questo, di più agevole gestione amministrativa, sia sotto il profilo della riscossione, sia sotto il profilo dei sistemi di emissione, di distribuzione e di vendita (alla legge ha dato esecuzione il

---

<sup>6</sup> In tal senso G. Corso, Commento all'art. 114, in *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali*, a cura di M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2000

d.m. 11 dicembre 1997, n. 507 "Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato<sup>7</sup>"). Le disposizioni in questione sono state trasfuse, con poche modificazioni d'ordine sostanziale, dapprima, nell'art. 100 del testo unico del 1999 e, ora, negli artt. 103 e 110 del codice<sup>8</sup>; questa ultima norma (commi 2 e 3) conferma, in particolare la natura di "entrate di scopo" degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti da destinare alla realizzazione di interventi per la sicurezza e la conservazione dei luoghi, nonché all'espropriazione ed all'acquisto di beni culturali.

Il citato regolamento 507/1997, oltre a prevedere il libero ingresso a quegli istituti d'arte e cultura i cui introiti siano inferiori alle spese di riscossione, calcolate sulla base dei costi diretti e indiretti sostenuti dall'Amministrazione nell'anno precedente (art. 4, comma 1), e a disciplinare – con regole confermate nelle loro linee generali dal codice – le modalità di emissione, distribuzione e vendita dei biglietti, ha disposto, quanto alla distribuzione ed alla vendita, la possibilità dell'affidamento in concessione a soggetti pubblici e privati (comma 3). E', inoltre, prevista (comma 4) la possibilità della corresponsione da parte del concessionario di un corrispettivo globale per il servizio di vendita, il cui importo, fissato sulla base degli introiti realizzati nell'anno precedente, non può essere inferiore all'85 per cento degli importi medesimi, da adeguare annualmente alla variazione degli incassi verificatisi nel periodo medesimo. Modalità d'affidamento, quest'ultima, peraltro, mai attivata dall'Amministrazione.

Con circolare n. 103/2000, l'Amministrazione ha fissato i criteri generali che devono regolare le convenzioni stipulate per la distribuzione e la vendita dei biglietti. Tra le prescrizioni di maggior interesse vi è quella che fissa al 15 per cento la misura massima del corrispettivo a favore del concessionario a remunerazione del servizio prestato.

E', inoltre, precisato come i concessionari, avendo maneggio di denaro pubblico, assumono la veste giuridica di agenti contabili dello Stato (fatta salva l'ipotesi – peraltro, come si è detto, mai attivata - in cui la convenzione preveda la "vendita" degli incassi da parte dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del regolamento del 1997<sup>9</sup>) e come tali sono soggetti agli obblighi di rendicontazione e sottoposti alla vigilanza ed al controllo dei ministeri per i beni culturali e dell'economia e finanze. La stessa circolare determina le modalità per la compilazione del conto giudiziale da inviare, per il tramite degli Uffici del bilancio, alla Corte dei conti.

---

<sup>7</sup> Il decreto ministeriale "507" è stato di recente modificato dal decreto 28 settembre 2005, n. 122 e su di esso si dice nel cap. 6 della relazione.

<sup>8</sup> Tra le modifiche di maggior rilievo, merita di essere segnalata quella contenuta nel comma 1 dell'art. 103 del codice, secondo la quale "[L']accesso agli istituti ed ai luoghi pubblici della cultura può essere gratuito o a pagamento", mentre in precedenza era stabilito che l'ingresso fosse consentito "di regola, dietro pagamento di un biglietto" (art. 100, comma 1 del testo unico).

<sup>9</sup> In tal caso è lo stesso regolamento a disporre (art. 2, comma 7) la non applicabilità ai concessionari delle norme in materia di conti giudiziali.

1.4 La disciplina dell'incasso e del riparto dei proventi derivante dall'esternalizzazione dei servizi.

L'art. 110 del codice contiene la disciplina generale della gestione dei proventi siano essi derivanti dai servizi aggiuntivi, dall'uso permanente o transitorio dei beni, dalle riproduzioni o dalla distribuzione e vendita dei biglietti d'ingresso (la materia era, invece, regolata nel testo unico in due diversi articoli: il 100 ed il 117).

E' previsto (comma 2) che i proventi in parola siano versati alla Sezione di tesoreria provinciale dello Stato, anche mediante versamento in conto corrente postale intestato alla tesoreria medesima, ovvero sul conto corrente bancario aperto da ciascun responsabile di istituto o luogo della cultura presso un istituto di credito. In tale ultima ipotesi, l'istituto bancario è tenuto a provvedere, non oltre cinque giorni dalla riscossione, al versamento delle somme affluite alla Sezione di tesoreria provinciale dello Stato. Il Ministro dell'economia e delle finanze assegna, quindi, le somme incassate alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni culturali.

Un criterio parzialmente diverso era previsto, in precedenza, per gli introiti che derivavano all'Erario dal pagamento di canoni e corrispettivi conseguenti all'attivazione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità (artt. 112-117 t.u. 490/1999). L'art. 117, comma 2 del t.u. 490/1999 disponeva, infatti, che i canoni e i corrispettivi conseguenti alla concessione dei servizi ai privati, all'uso dei beni culturali ed alla riproduzione dei medesimi, "affluiscono ad apposita unità previsionale di base dello stato di previsione dell'entrata per essere riassegnati alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione della spesa del Ministero e destinati, in misura non inferiore al 50 % del loro ammontare, agli istituti di provenienza".

Costituisce eccezione alla regola generale fissata dal codice, la disciplina dettata per la Soprintendenza di Pompei (art. 9, legge 8 ottobre 1997, n. 352), dove è previsto che gli introiti derivanti dai servizi aggiuntivi e quelli provenienti dai biglietti d'ingresso agli scavi ed altre aree e complessi archeologici della Soprintendenza affluiscono, tutti, al bilancio di quell'istituto per essere destinati ad interventi di adeguamento strutturale e funzionale, ai restauri, al recupero archeologico, alle attività di promozione culturale e di godimento dei beni. E', questa, una disposizione collegata al riconoscimento alla Soprintendenza di Pompei dell'autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria ed il cui buon risultato [l'82% circa delle entrate proprie della Soprintendenza (con esclusione, cioè, dei trasferimenti dal centro che, nel 2004, si attestano, circa, al 16 % del totale delle entrate) è costituito dal corrispettivo dei biglietti d'ingresso e dei servizi aggiuntivi (€ 20.506.772 , nel 2004)] è alla base dell'estensione di tale regime amministrativo-contabile ad altri istituti con competenza su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico in applicazione dell'art. 8 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 e dell'art. 19 del d.p.r. 10 giugno 2004, n. 173. Si tratta delle Soprintendenze speciali per i poli museali di Firenze, Roma, Napoli e Venezia (d.m. 11 dicembre 2001) e della Soprintendenza autonoma di Roma (dm. 22 maggio

2001); provvedimenti, questi, richiamati dal d.m. 24 settembre 2004 (in Gazzetta Ufficiale 18 novembre 2004, n. 271) di articolazione della struttura centrale e periferica del Ministero.

Con regolamento approvato con il d.p.r. 29 maggio 2003, n. 240 è, infatti, previsto per tali istituti un regime d'autonomia analogo, quanto alla gestione delle entrate, a quello già in atto per la Soprintendenza di Pompei. Al fine di consentire un riequilibrio finanziario nell'ambito delle medesime Soprintendenze il regolamento dispone, altresì, che il Ministro per i beni culturali possa, annualmente, disporre che una quota non superiore al 30 per cento delle entrate proprie di ogni istituto sia versata in conto entrata del bilancio dello Stato e riassegnata dal Tesoro al Ministero, per essere ripartita tra le Soprintendenze interessate in relazione alle rispettive esigenze finanziarie.

E' da considerare come il regime delle Soprintendenze speciali determini, soprattutto per effetto degli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti, una serie di conseguenze, i cui effetti sono in seguito approfonditi, sulla entità delle entrate di scopo di cui il Ministero per i beni culturali poteva disporre per far fronte alle esigenze di ordine generale. Non può, infatti, essere trascurato come l'autonomia finanziaria e contabile sia stata riconosciuta proprio a quegli istituti dove notevolmente più significativi sono i proventi derivanti dall'esternalizzazione dei servizi.

I primi dati disponibili, relativi l'anno 2004 (tab. 1), dimostrano che, a fronte di un introito totale dell'Amministrazione pari a circa 100 milioni di euro, ben 62 milioni (pari ad oltre il 60%) sono state introitati direttamente da sole tre Soprintendenze speciali (peraltro, il polo di Firenze e la Soprintendenza archeologica di Roma, rispettivamente, per soli 10 e 6 mesi).

tab. 1

Introiti versati in tesoreria	Introiti affluiti direttamente nei bilanci dei rispettivi istituti		
	Soprintendenza Archeologica di Pompei	Soprintendenza Archeologica di Roma	Soprintendenza per il polo museale fiorentino
38.789.123,48 <sup>10</sup>	20.506.770,00	21.295.100,97	20.858.197,17

<b>Introiti totali</b>	<b>101.449.191,62</b>
------------------------	-----------------------

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

<sup>10</sup> Il dato è relativo al complesso dei versamenti riferiti al 2004 (competenza + residui).



## 2. Lo stato d'attuazione dei servizi aggiuntivi (i profili istituzionali)

### 2.1 La tipologia dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico.

E' opportuno premettere che la tipologia dei servizi aggiuntivi che possono essere istituiti negli istituti e nei luoghi della cultura non ha subito modificazione nel passaggio dalla disciplina del testo unico del 1999 a quella del codice del 2004 (rispettivamente, art. 112 e art. 117).

Presso i musei, i monumenti, i siti archeologici, le biblioteche statali e gli archivi dello Stato, i servizi aggiuntivi hanno riferimento - l'elencazione della norma è da ritenersi non tassativa - in particolare: a) al servizio editoriale e di vendita riguardante i cataloghi e i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo e le riproduzioni di beni culturali; b) ai servizi riguardanti beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario; c) alla gestione di raccolte discografiche, di diapoteche e biblioteche museali; d) alla gestione dei punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni; e) ai 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; f) ai servizi di caffetteria, di ristorazione, di guardaroba; g) all'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali.

I predetti servizi possono essere gestiti individualmente ovvero in forma integrata, anche insieme con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria.

Appare subito evidente come la tipologia di servizi aggiuntivi previsti dalla legge, oltre a poter interessare tutti i diversi settori di Amministrazione dei beni culturali (storico-artistici, archeologici, archivistici e librari), sia difficilmente riconducibile ad unità, avendo a riferimento sia attività strettamente connesse con l'esercizio dell'attività istituzionale (ad es. la fornitura di riproduzioni per i servizi riguardanti beni librari ed archivistici; i servizi di pulizia e di vigilanza; l'organizzazione di mostre), sia attività, in senso proprio, "aggiuntive" (book shop; servizi di ristorazione), che, ove affidate all'esterno, possono tradursi in convenzioni sia attive, sia passive, sia miste (contraddistinte, cioè, parte da entrate, parte da spese).

### 2.2 I servizi aggiuntivi istituiti presso i luoghi d'arte.

La fase di avvio delle disposizioni della legge "Ronchey" sui servizi aggiuntivi non è stata esente da difficoltà di attuazione. Per quasi un quadriennio (dal 1993 al 1997), l'unica convenzione per la attivazione dei servizi in concessione (biglietteria e bookshop) è stata quella in essere presso la Galleria nazionale di arte moderna di Roma (GNAM)<sup>11</sup>.

Nel 1997, anche grazie all'adozione di un nuovo regolamento d'attuazione della legge, che ha comportato il sensibile snellimento delle procedure di affidamento dei servizi in

---

<sup>11</sup> Antecedentemente alle disposizioni della legge "Ronchey", presso alcune istituzioni museali erano, comunque, presenti punti di vendita, soprattutto di libri d'arte e cataloghi, gestiti in concessione dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato o da suoi subconcessionari.

concessione (d.m. n. 139/1997), la situazione ha subito una positiva evoluzione. In quell'anno, infatti, in sei Soprintendenze (per un totale di tredici luoghi d'arte) si è dato il via all'affidamento in concessione dei servizi di biglietteria, di vendita di libri e gadgets, di audioguide, di ristorazione (quest'ultimo, attivato presso il solo museo di Valle Giulia in Roma).

I prospetti che seguono (tabb. 2 e 3), danno conto dell'andamento dei servizi per l'assistenza e per l'ospitalità al pubblico nel periodo 1997-2004, sia in assoluto e nel loro rapporto percentuale con il numero complessivo di luoghi d'arte (tab. 2), sia suddivisi per tipologia (tab 3).

tab 2

anno	servizi attivati	siti interessati dai servizi	siti aperti al pubblico
1997	39	13 (3%)	377
1998	78	36 (9%)	386
1999	137	64 (16%)	403
2000	206	82 (19%)	421
2001	258	110 (25%)	435
2002	300	117 (26%)	444
2003	309	124 (27%)	454
2004	306	120 (26%)	458

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN.

tab 3

Servizi attivi nel periodo 1997/2004								
Tipologia servizio	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Audioguide	6	7	12	26	30	36	40	41
Bookshop - vendita gadget	12	33	53	69	88	103	108	103
Caffetteria	2	6	8	14	17	26	25	26
Prenotazione - prevendita	8	17	30	39	46	46	47	48
Ristorante self-service	-	1	1	3	3	5	6	6
Visite guidate	11	14	33	55	74	84	83	82
Totale	39	78	137	206	258	300	309	306

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN.

Si assiste, dunque, ad una significativa espansione dei servizi attivati tra gli anni 1998 e 2000. In questo ultimo anno, i nuovi servizi aggiuntivi sono ben sessantanove, per un totale di duecentosei servizi attivati in ottantadue siti culturali. Dal 2001, invece, il numero relativo delle attivazioni mostra una progressiva, costante diminuzione, subendo un drastico calo nel 2003, anno in cui sono soltanto nove le nuove istituzioni.

Almeno due fattori determinano una tale situazione. Il primo è dovuto a cause oggettive riconducibili alla convenienza finanziaria ad istituire servizi al pubblico in siti in cui poco elevato

è l'afflusso di visitatori. Il secondo fattore è costituito dalla sempre maggiore difficoltà ad individuare, all'esterno dell'Amministrazione, soggetti che trovino convenienza finanziaria alla gestione dei servizi aggiuntivi. In tal senso, deve essere sottolineato come nel 2004 siano venuti meno – a seguito di mancato interesse al rinnovo da parte del contraente privato – ben nove servizi, già attivati anche presso istituti culturali di notevole importanza (si pensi alla Galleria nazionale d'arte moderna in Roma dove non è più presente il servizio di bookshop).

Per quanto attiene all'attivazione dei servizi integrati, includendo in tale tipologia una pluralità di servizi (ivi compresi, in linea teorica, quelli di pulizia, vigilanza e biglietteria) affidati con un'unica convenzione, il loro numero pur in progressivo aumento (v. grafico A), mostra un percorso analogo a quello testè analizzato per gli altri servizi aggiuntivi: sensibile incremento nell'anno 2000 e progressiva riduzione negli anni successivi. Quanto alla tipologia, essa comprende l'affidamento del servizio di biglietteria e, sinora, mai, invece, i servizi di vigilanza e di pulizia (in allegato - all. I - l'elenco degli istituti che hanno usufruito di tale opportunità e la composizione dei relativi servizi). E' da aggiungere, a completezza del quadro, che quasi l'83 per cento dei siti culturali ove sono attivi singoli servizi aggiuntivi, ha integrato gli stessi con il servizio di biglietteria.

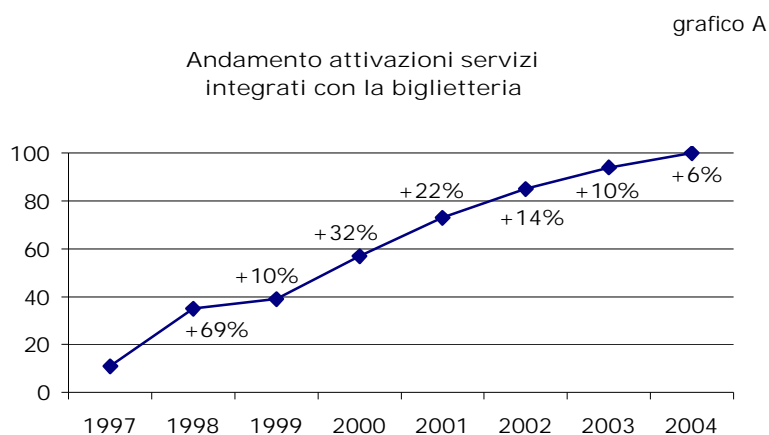


grafico elaborato su dati forniti dall'Amministrazione

Si è detto come all'origine delle innovazioni normative che hanno provveduto a disciplinare i servizi di assistenza e ospitalità presso i luoghi della cultura vi sia l'esigenza di garantire una migliore valorizzazione e fruizione dei beni culturali. Non può, in proposito, non essere ricordato l'insegnamento di M.S. Giannini secondo cui "[I]l bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza ma in quanto bene di fruizione"<sup>12</sup>, citazione, questa, nella quale la più attenta dottrina ha visto la vocazione comunitaria del bene culturale, che non va

<sup>12</sup> M.S. Giannini I beni culturali in Riv.Trim.dir.pubbl., 1976

soltanto tutelato, ma deve essere, altresì, posto a disposizione della comunità, per alimentarne lo sviluppo intellettuale<sup>13</sup>.

Va, poi, considerata la necessità di adeguare, in primo luogo, il settore museale pubblico alle richieste sempre più esigenti e complesse del mercato dei consumi culturali in un'ottica di managerialità; esigenza, questa, che, sin dagli anni ottanta, aveva raggiunto piena maturità concettuale, allorché al settore dei beni culturali venne riconosciuto in sede CIPE un ruolo importante come generatore di benefici economici e sociali, a fronte di investimenti che sino ad allora venivano destinati esclusivamente a settori ritenuti di maggiore rilevanza sociale e produttività, quali la sanità, l'istruzione, le comunicazioni.

I servizi aggiuntivi, pertanto, devono svolgere una duplice funzione: da una parte, migliorare la "qualità" del godimento dei beni, dall'altra, contribuire al suo incremento.

Per quanto attiene a tale ultimo profilo, l'indice di più immediata percezione è rappresentato dall'andamento dei visitatori presso i musei, monumenti e siti archeologici presso i quali siano stati attivati i servizi in parola. Naturalmente il suo valore è soltanto indicativo, sia in quanto sono molti e diversi i fattori che possono influire sulle "quantità" dei fruitori dei luoghi d'arte, sia perché non si dispone di parametri confrontabili tra gli istituti che dispongono di servizi aggiuntivi e quelli che, invece, ne sono sprovvisti (dei dati relativi all'andamento dei visitatori, si dà, comunque, conto nelle tabelle 15 e 16).

Maggiormente significative, appaiono le informazioni circa l'andamento finanziario dei proventi incassati dall'Amministrazione (a titolo di canone o di royalties) per effetto dell'attivazione dei servizi per l'assistenza e l'ospitalità.

A tal riguardo, le tabelle che seguono, danno, rispettivamente, conto delle somme incassate al lordo dei proventi per l'Amministrazione (a titolo di canone e/o di royalties) – tab. 4 - e degli importi a questa ultima, a vario titolo, spettanti e versati sugli appositi capitoli dell'entrata del bilancio dello Stato (tab. 5).

tab. 4

Incassi derivanti dai servizi aggiuntivi (al lordo dei proventi spettanti all'Amministrazione)							
Tipologia servizio	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Audioguide	639.516,70	852.943,55	1.499.149,91	1.764.562,00	2.079.458,19	2.056.971,61	2.303.484,34
Bookshop e vendita gadget	9.040.923,40	13.001.997,82	15.927.854,57	17.584.283,91	17.662.180,90	19.284.171,53	20.191.393,96
Caffetteria	2.127.819,30	2.710.008,22	3.612.070,67	4.336.852,10	4.321.615,24	4.682.789,20	4.829.125,84
Prenotazione e prevendita	722.667,55	1.313.847,76	2.134.269,24	2.996.076,97	3.004.895,07	4.378.691,07	5.165.211,93
Ristorante self service	784.388,59	638.444,24	917.429,69	984.450,60	977.735,46	910.106,86	1.378.672,19
Visite guidate	725.234,19	995.140,66	1.656.432,15	1.930.882,59	2.091.410,61	2.392.008,42	2.526.058,67
Totale	14.040.549,72	19.512.382,24	25.749.206,24	29.599.109,62	30.139.297,47	33.706.741,69	36.393.946,93

Fonte: dati SISTAN.

<sup>13</sup> In tal senso, M. Ainis Lo stato giuridico dei musei in Riv. Trim.dir.publ., 1998.

tab. 5

Esercizio finanziario	Versamenti in Tesoreria <sup>14</sup>
2000	9.868.091,79
2001	10.372.054,19
2002	11.655.469,97
2003	9.991.430,59
2004	8.236.920,23

Fonte: dati sistema CdC-RGS

In proposito, è da dire che i dati esposti in tab. 4 sono significativi, a fronte dell'espansione del numero di servizi attivati nel periodo preso in considerazione, del progressivo consolidamento degli introiti di quelli attivati in precedenza: gli incassi lordi, infatti, aumentano dal 1998 al 2004, in una progressione, rispettivamente del 39%, 32%, 15%, 2%, 12% e 7% rispetto l'anno precedente; mentre, nello stesso periodo il numero dei servizi aggiuntivi fa registrare un incremento del 76%, 50%, 25%, 16%, 3% e -0,3%.

Quanto, poi, alle somme incassate dallo Stato (tab. 5), tali importi – che, peraltro, ove riferiti ai corrispondenti esercizi finanziari, risentono di un certo grado di approssimazione in ragione dell'andamento dei versamenti degli ultimi mesi dell'anno, contabilizzati nell'esercizio successivo – sono contraddistinti da meno sensibili variazioni, agevolmente spiegabili ove si consideri la loro origine. In particolare, qualora il servizio aggiuntivo comporti il pagamento di un canone (ad es. caffetteria, ristorazione) questo è, per tutta la durata contrattuale, non influenzato dall'andamento lordo degli introiti, al pari dei servizi di prenotazione e prevendita dei biglietti, per i quali l'intero corrispettivo resta a carico del concessionario.

Un ulteriore aspetto da analizzare è quello relativo all'uso strumentale e precario degli spazi, concessi sempre dall'Amministrazione per l'organizzazione di convegni, conferenze, concerti ed altre iniziative da parte di soggetti privati.

Risulta, sulla base dei dati e delle informazioni fornite dall'Amministrazione, che, tra quegli istituti che hanno attivato i servizi aggiuntivi, 54 siti hanno anche concesso in uso a privati gli spazi di loro competenza per l'organizzazione di oltre 1.000 manifestazioni con un introito per l'Erario pari a €. 1.235.382,11 (in percentuale maggiore si tratta di visite fuori orario, concerti e conferenze) (tab. 6).

<sup>14</sup> Il dato è relativo al complesso dei versamenti effettuati (competenza + residui).

tab. 6

Uso strumentale e precario degli spazi	
Siti interessati	54
Manifestazioni organizzate	1.226
Introito per l'Amministrazione	€ 1.235.382,11
Tipologia delle manifestazioni	Concerti, manifestazioni culturali, convegni, conferenze, cene di gala, esposizioni, riprese televisive, visite guidate fuori orario, sfilate di moda, matrimoni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

E' comunque da tenere in considerazione come una grande parte degli introiti (pari al 44%) e delle manifestazioni organizzate, si riferiscano a siti delle Soprintendenze speciali e dei poli museali di cui si dice in maniera più dettagliata nel capitolo successivo.

Di seguito si riportano gli istituti che sono risultati maggiormente attivi nella concessione in uso a privati dei propri spazi. (tab. 7).

tab. 7

Istituti che hanno concesso l'uso strumentale e precario degli spazi			
Sito	Tipologia	Manifestazioni e Introiti	
Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo – Roma	visite fuori orario	529	€ 80.613,78
Museo "Diego Aragona Pignatelli Cortes" – Napoli	convegni, conferenze, concerti	64	€ 48.274,60
Palazzo Reale di Napoli	convegni, conferenze, concerti	48	€ 60.385,00
Museo delle Arti e Tradizioni Popolari - Roma	lezioni danze ottocentesche	35	€ 1.178,30
Villa Adriana – Tivoli (Roma)	spettacoli, cene, riprese cinematografiche e televisive	30	€ 19.230,00
Circuito Museale Complesso Vanvitelliano (Reggia e Parco di Caserta, Giardino all'Inglese, Museo dell'Opera e del Territorio) - Caserta	Convegni, conferenze, concerti	26	€ 32.111,78
Cenacolo Vinciano - Milano	visite fuori orario, accesso spazi tecnici	25	€ 12.170,97
Museo Archeologico Nazionale di Paestum	spettacoli	24	€ 37.029,91
Galleria Spada - Roma	visite fuori orario	16	€ 788,33

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Un' ultima considerazione attinente all'uso strumentale e precario degli spazi, è quella relativa ad alcuni istituti, che, per accrescere la valorizzazione e la conoscenza dei propri siti, hanno concesso gratuitamente i propri spazi per manifestazioni, (più frequentemente concerti),

ai comuni o ad altre istituzioni e enti a seguito di specifici accordi. Gli istituti in questione sono elencati nella tabella che segue (tab. 8).

tab. 8

Istituti che hanno concesso <u>gratuitamente</u> in uso strumentale o precario i propri spazi			
Istituto		Manifestazioni organizzate e tipologia	
Museo Nazionale della ceramica "Duca di Martina"	(Napoli)	2	n.d.
Basilica di Sant' Apollinare in Classe	(Ravenna)	3	concerti
Casa Romei	(Ferrara)	3	concerti
Museo nazionale	(Ravenna)	1	concerto
Museo Pomposiano e Abbazia di Pomposa	(Codigoro)	2	concerti
Rocca demaniale	(Gradara)	6	concerti e conferenze

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

### 2.2.1 I servizi aggiuntivi nelle Soprintendenze autonome e nei poli museali.

A partire dal 2001, in applicazione dell'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 368/1998, la Soprintendenza archeologica di Roma è stata dotata di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile sul modello normativo già sperimentato per la Soprintendenza di Pompei (art. 9 l. n. 352/1997). Lo stesso grado di autonomia è stato attribuito alle neoistituite Soprintendenze speciali per i poli museali (fiorentino, napoletano, veneziano e romano) che acquisiscono competenza su un insieme di complessi ubicati nei rispettivi territori.

E' di tutta evidenza, considerato che le nuove Soprintendenze speciali hanno competenza a gestire alcuni dei luoghi di cultura di importanza maggiore e di più largo richiamo per il pubblico, come rilievo particolare per essi abbia il settore dei servizi aggiuntivi sia sotto il profilo del miglioramento dell'offerta, che per quanto attiene ai riflessi finanziari.

Con d.p.r. 23 maggio 2003, n. 240 è stato adottato il regolamento sul funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa delle Soprintendenze in parola. Seppur né dalle disposizioni di legge, né da quelle regolamentari, sia previsto esplicitamente (come, invece, nel caso della Soprintendenza archeologica di Pompei) che i proventi dei servizi aggiuntivi e della vendita dei biglietti di ingresso debbano affluire, anziché all'entrata del bilancio dello Stato, direttamente a quello degli istituti autonomi, dal complesso delle norme contenute nel regolamento n. 240 è possibile evincere con sufficiente chiarezza che tale è l'intendimento. Depongono in tal senso le disposizioni dell'art. 4 (Riscossione delle entrate, ordinazione e pagamento delle spese) che disciplina il regime delle entrate, sia che provengano dal competente centro di responsabilità (comma 1), sia da proventi diversi (comma 2) e che prevede, quanto a queste ultime, la facoltà del Ministro per i beni culturali di adottare

provvedimenti di riequilibrio delle entrate (per una quota non superiore al 30 per cento) da ripartire nell'ambito delle Soprintendenze autonome.

Il prospetto che segue (tab. 9), relativo alla sola Soprintendenza archeologica di Pompei, espone l'andamento degli introiti da servizi aggiuntivi.

tab. 9

Soprintendenza archeologica di Pompei Introiti biglietteria e servizi aggiuntivi		
Anno	Biglietteria	Servizi aggiuntivi
1999	€. 9.514.169,00	€. 258.228,45
2000	€. 14.132.960,00	€. 428.659,00
2001	€. 15.384.936,00	€. 851.637,00
2002	€. 17.493.794,00	€. 1.186.072,00
2003	€. 16.816.681,00	€. 1.786.804,00
2004	€. 18.492.270,00	€. 2.014.502,00

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

Come si può vedere, dall'istituzione dei primi servizi aggiuntivi, nel periodo 1999 - 2004, gli incassi sono notevolmente aumentati ed, in ogni singolo anno, fanno registrare significativi incrementi; a tale risultato corrisponde, d'altro canto il costante aumento nella vendita dei biglietti di ingresso che passa dai 9 milioni di euro del 1999 agli oltre 18 milioni di euro del 2004.

Per quanto riguarda gli altri istituti autonomi (Soprintendenze speciali per i poli museali e archeologica di Roma), i dati disponibili (tab. 10) si riferiscono ad un periodo di tempo assai limitato, considerato che le entrate di quegli istituti affluiscono ai relativi bilanci, dal marzo 2004 per il polo museale fiorentino, dal giugno 2004 per la Soprintendenza archeologica di Roma e dal gennaio 2005 per i poli museali romano, veneziano e napoletano.

tab. 10

Istituti	2004*	2005* (aggiornati al mese di febbraio)
Soprintendenza speciale archeologica di Roma	21.295.100,97	5.610.422,76
Soprintendenza speciale per il polo museale fiorentino	20.858.197,17	6.702.323,59
Soprintendenza speciale per il polo museale romano	-	2.183.099,45
Soprintendenza speciale per il polo museale veneziano	-	1.040.752,96
Soprintendenza speciale per il polo museale napoletano	-	2.292.077,03

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

\*Gli importi sono complessivi (biglietti + servizi aggiuntivi)



Per quanto attiene all'organizzazione presso le Soprintendenze speciali di mostre, manifestazioni culturali e iniziative promozionali, attività, queste, comprese, ai sensi dell'art. 117 del codice (comma 2, lett. g) tra i servizi d'assistenza culturale ed ospitalità per il pubblico, si dispone dei dati, relativi al 2004, di cinque Soprintendenze (poli museali di Venezia, Roma, Napoli, Firenze e Soprintendenza archeologica di Roma).

Tab. 11

Mostre							
Istituto	N.	Visitatori	Introito	Modalità di affidamento	Soggetto affidatario	Modalità di ingresso	Criteri di determinazione del corrispettivo per l'amm.ne
Polo museale di Venezia	4	237.020	1.011.829,74	convenzione serv. agg.vi	ATI Venezia accademia	a	•
Polo museale di Roma	19	101.000	1.044,50	aff. diretto	vari	a, c	•
Polo museale di Napoli	18	108.105	423.724,97	aff. diretto	Civita	a, c	•, •, •, •
Polo museale di Firenze	8	2.749.231	5.505.485,25	convenzione serv. agg.vi	ATI Giunti	a	•
Archeologica Roma	2	21.187	51.823,00	aff. diretto	Electa	a, b	•, •
Archeologica Pompei		dati non comunicati		convenzione specifica	Mondatori Electa		•

legenda	
a) Incremento del biglietto ordinario di ingresso al museo	
b) Biglietto ingresso mostra	
c) Biglietto ingresso mostra o biglietto integrato (mostra + museo)	
<hr/>	
•) Attribuzione all'affidatario dell'intero importo del biglietto mostra fino alla copertura del piano finanziario; alla Soprintendenza il 50% degli ulteriori ricavi	
•) Attribuzione all'affidatario dell'incremento del biglietto ordinario fino alla copertura del piano finanziario; alla Soprintendenza il 50% degli ulteriori ricavi	
•) Quota fissa del biglietto integrato alla Soprintendenza, la differenza all'affidatario fino a copertura del piano finanziario; ulteriori ricavi ripartiti al 50%	
•) Percentuale fissa alla Soprintendenza del costo del biglietto d'ingresso alla mostra; ulteriori ricavi all'affidatario fino a copertura del piano finanziario. Ulteriori ricavi ripartiti al 50%	
•) Corrispettivo stabilito in convenzione.	
•) Altro.	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

Con riguardo ai profili di organizzazione e gestione delle mostre, è da dire che da parte delle Soprintendenze per i poli museali di Venezia, Firenze e Napoli sono stati seguiti, nella

maggior parte delle iniziative poste in essere, procedimenti analoghi le cui caratteristiche sono rappresentate: a) dall'affidamento del servizio alla società (capogruppo o partecipante all'ATI) già concessionaria dei servizi aggiuntivi presso ciascun polo museale; b) dalla previsione di un biglietto di ingresso alla mostra – quale sovrapprezzo del biglietto di ingresso al museo - il cui corrispettivo viene acquisito dal soggetto organizzatore sino a copertura dei costi previsti dal piano finanziario (polo museale di Firenze); b1) dalla previsione di un biglietto integrato per gli ingressi al museo (o al monumento) ed alla mostra, il cui importo è acquisito dal soggetto organizzatore (salvo una percentuale, comunque, attribuita alla Soprintendenza) sino a copertura dei costi (polo museale di Napoli); c) dalla ripartizione dei maggiori introiti derivanti dalle iniziative (rispetto ai costi preventivati) tra Soprintendenza e soggetto affidatario; d) dalla previsione di un corrispettivo fisso annuo da corrispondere al concessionario in relazione alle mostre da organizzare (Soprintendenza archeologica di Pompei).

Il modello procedimentale osservato dai poli museali testè citati è, quindi, prevalentemente caratterizzato dall'individuazione di un unico soggetto, altamente qualificato, cui è affidata la cura dell'organizzazione delle mostre.

Quanto alle modalità dell'affidamento, è da dire che mentre i poli museali di Venezia e Firenze hanno inserito l'organizzazione delle mostre tra le altre tipologie di servizi aggiuntivi così da bandire un'unica gara, nel caso del polo museale di Napoli si è proceduto ad affidamento diretto, ancorché il soggetto prescelto sia stato individuato in una delle società partecipanti all'ATI già affidataria della gestione degli altri servizi.

Ancora diverso il modello seguito dalla Soprintendenza archeologica di Pompei che ha provveduto ad aggiudicare, a seguito di gara, il servizio di organizzazione delle mostre separatamente dagli altri servizi aggiuntivi, così da creare, a fronte del pagamento di un corrispettivo, un servizio con il compito di curare, in collaborazione con l'Amministrazione, tutte le attività connesse con la progettazione, l'organizzazione, la gestione e la promozione delle attività espositive svolte dalla Soprintendenza archeologica.

Si discosta sensibilmente dalle caratteristiche appena enunciate il comportamento del polo museale di Roma, i cui atti d'affidamento a soggetti esterni della cura dell'organizzazione di mostre e manifestazioni delineano modelli assai diversi e astretti, tra loro, da scarsa coerenza.

Per molte iniziative, infatti, ancorché organizzate all'interno degli spazi museali, non è previsto, alcun introito finanziario per l'Amministrazione. Per altre sono formalizzati accordi rispetto i quali residuano margini di perplessità: in tal senso è da rilevare l'assenza quasi costante di un piano finanziario e la previsione di corrispettivi per la Soprintendenza da corrispondere con le più varie modalità, ivi compreso il pagamento di fatture emesse da soggetti organizzatori d'altre mostre svoltesi in precedenza. Inoltre, si è verificato ricorrere frequentemente la previsione di un onere a carico del soggetto esterno affidatario della gestione delle mostre, consistente nella corresponsione di compensi, a titolo di lavoro straordinario, a dipendenti della Soprintendenza (per lo più addetti ai compiti di sorveglianza)

e somme a titolo forfetario ai funzionari addetti ai compiti di tutela. Si tratta di prassi – cui si è verificato ricorrere, ma con modalità più circostanziate e meglio delimitate, anche il polo museale di Napoli – i cui meccanismi di realizzazione occorre siano attentamente valutati dall'Amministrazione per l'assoluta genericità e indeterminatezza delle clausole contenute nelle singole convenzioni, che si rifanno ad un accordo sindacale stipulato a livello nazionale (27 aprile 2004) dai contenuti, anch'esso, alquanto generici. A tale proposito deve, peraltro, essere osservato come l'art. 4 del contratto collettivo integrativo di Ministero (12 luglio 2001), nell'individuare le materie oggetto di contrattazione fra Amministrazione e OOSS non contiene riferimento alcuno alla disciplina delle prestazioni professionali rese in conto terzi.

Con riguardo, poi, all'uso strumentale e precario dei beni culturali, frequente è stata, sempre nel solo 2004, la concessione a privati degli spazi museali per l'organizzazione di concerti, manifestazioni culturali, convegni, conferenze, cene di gala, esposizioni, riprese televisive, visite guidate fuori orario, sfilate di moda e matrimoni. L'introito complessivo è stato di € 795.910,57, con un'incidenza maggiore delle iniziative affidate dal polo museale di Napoli (€ 371.918,55). Altre ipotesi di beni affidati in uso individuale hanno, poi, determinato ulteriori, seppur modeste entrate per l'Amministrazione (pari, per tutte le Soprintendenze monitorate, ad € 38.700,18).

Infine, è stato acquisito il dato concernente le riproduzioni, consentite dai capi degli istituti, dei beni culturali in loro consegna: le riproduzioni effettuate sono state complessivamente 7.017 (di cui 3.992 relative a beni del solo polo museale fiorentino) ed hanno determinato entrate erariali per € 92.876,30.

### 2.2.2 I servizi aggiuntivi istituiti presso gli archivi di Stato e le biblioteche statali.

L'elencazione delle tipologie di servizi aggiuntivi pur riferendosi, sin dalla legge "Ronchey", a tutti gli istituti dipendenti dal Ministero per i beni culturali, e quindi anche alle biblioteche statali ed agli archivi di Stato, presenta, per questi ultimi, caratteristiche peculiari rispetto ai musei, ai monumenti ed agli altri luoghi d'arte che, tra l'altro, delimitano oggettivamente le categorie di servizi attivabili.

E', infatti, da considerare la funzione istituzionale delle biblioteche e degli archivi e, conseguentemente la particolare "qualità" del pubblico che vi accede, rappresentato, per lo più da studiosi, ricercatori e studenti. Categoria di utenti sicuramente meno numerosa e differenziata dei frequentatori dei musei o dei luoghi d'arte e rispetto alle cui esigenze risulterebbe diseconomica l'attivazione di molti dei servizi aggiuntivi previsti dalla legge.

Altre attività, invece, sono deputate in modo specifico agli istituti in parola ed, ove poste in essere, sono destinati ad accrescere sensibilmente la funzionalità dei servizi offerti agli utenti. Il riferimento è, in particolare, alla fornitura di riproduzioni e il recapito del prestito bibliotecario.

In particolare, con riguardo al settore degli archivi, i servizi aggiuntivi attivati presso gli 89 archivi di Stato e Soprintendenze archivistiche monitorate (dato aggiornato al 2004) sono indicati nel seguente prospetto (tab. 12), mentre il grafico che segue appena dopo (B) illustra il peso percentuale dei servizi medesimi.

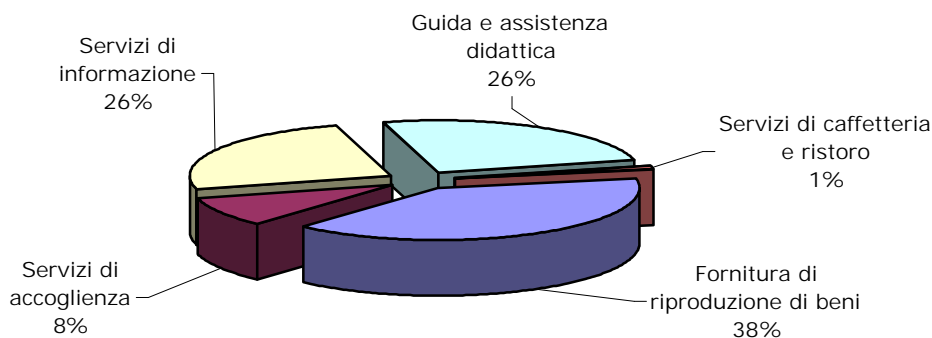
tab. 12

Archivi di Stato - servizi aggiuntivi nel 2004 -	
Fornitura di riproduzione di beni archivistici	89
Servizi di accoglienza ivi inclusi quelli di assistenza e intrattenimento per l'infanzia	20
Servizi di informazione	60
Guida e assistenza didattica	61
Centri di incontro	0
Servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba	4
<b>Totale</b>	<b>234</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

grafico B

Servizi aggiuntivi negli archivi di Stato



Elaborazione grafico: Corte dei conti su dati dell'Amministrazione

A commento dei dati appena esposti è utile sottolineare come presso la totalità degli uffici in parola (che hanno registrato, nel 2004, 270.537 presenze) risulta attivato il servizio di riproduzione dei documenti e, nella maggior parte degli istituti, quello di guida e assistenza didattica.

Ciò su cui deve essere posto l'accento è che quasi tutti i servizi aggiuntivi sono svolti direttamente dall'Amministrazione attraverso le proprie strutture. Gli unici servizi affidati all'esterno riguardano, infatti, il servizio di caffetteria e ristoro in essere presso quattro soli

istituti (si tratta, peraltro, di distributori automatici di bevande e altri generi di ristoro) e il servizio di riproduzione presso l'archivio di Stato di Firenze.

Il dato, poi, relativo al servizio d'accoglienza (in essere presso 16 istituti) deve essere letto nel senso che in quegli Uffici il servizio medesimo è strutturato in un'organizzazione stabilmente deputata allo scopo, mentre in tutti gli altri archivi tale funzione è affidata a contingente di personale chiamato anche ad altre funzioni.

Nel 2004 presso gli archivi di Stato sono state organizzate 61 manifestazioni, consistenti in incontri di studio, presentazioni di volumi, riprese televisive e mostre, con un introito per l'Amministrazione pari a €. 82.763,04.

Complessivamente, nel 2004 i servizi aggiuntivi attivati presso archivi di Stato e Soprintendenze archeologiche hanno determinato il versamento in conto entrata del bilancio dello Stato di €. 435.358,50.

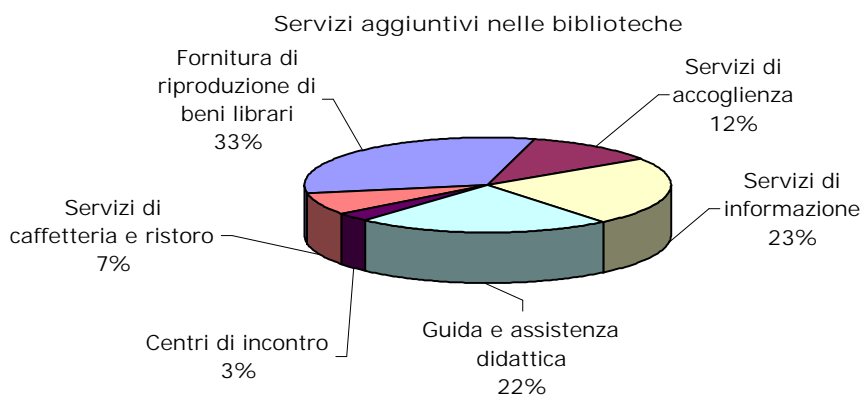
Per quanto attiene ai servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, attivati presso le biblioteche dello Stato, essi sono riassunti nella tabella (tab. 13) e nel grafico (C).

tab. 13

Biblioteche - servizi aggiuntivi nel 2004 -	
Fornitura di riproduzione di beni librari e il recapito del prestito del libro	30
Servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l'infanzia	11
Servizi di informazione	22
Guida e assistenza didattica	21
Centri di incontro	3
Servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba	7
<b>Totale</b>	<b>94</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amm.ne

grafico C



elaborazione grafico: Corte dei conti

I servizi aggiuntivi riguardano 31 istituti (che nel 2004 hanno visto 1.692.695 presenze<sup>15</sup>) su un totale di 47.

Da sottolineare come il servizio aggiuntivo percentualmente più rilevante è quello delle riproduzioni di beni librari, attivati praticamente in tutti gli istituti monitorati.

I servizi di riproduzione risultano gestiti in affidamento esterno in 14 casi, pari al 46 per cento del totale, mentre, i servizi di ristorazione, ove attivati, sono tutti affidati all'esterno.

Relativamente all'uso precario degli spazi, nel 2004 presso le biblioteche dello Stato sono state organizzate 125 manifestazioni consistenti in mostre, corsi di varia natura, presentazioni di opere, convegni.

Non particolarmente rilevante è il dato relativo agli introiti per l'Amministrazione conseguenti all'attivazione dei servizi in parola. Nel 2004 le biblioteche statali hanno fatto registrare introiti (al netto dei proventi per i concessionari) pari ad € 680.824,03, che rappresentano l'8 per cento degli incassi versati nelle tesorerie con riguardo a tutti i settori. Di tale somma, € 26.179,38 derivano dalla concessione in uso strumentale e precario degli spazi.

---

<sup>15</sup> E' da rilevare come il 57% delle presenze siano attribuibili alle sole seguenti biblioteche: nazionale centrale di Roma (16%), nazionale di Napoli (15%), nazionale di Firenze (14%), universitaria Alessandrina di Roma (7%) e universitaria di Torino (6%).

### 3. Le modalità per l'esternalizzazione dei servizi aggiuntivi

#### 3.1 L'esternalizzazione mediante accordi.

L'affidamento delle attività qualificate come "servizi aggiuntivi" e di quante ad esse assimilate ha formato oggetto di specifica disciplina sin dalla c.d. legge "Ronchey", subendo diverse modifiche ad opera delle disposizioni normative successivamente intervenute, delle quali si è dato conto al precedente punto 1.B della relazione.

Nel fare rinvio a quanto già riferito in argomento, si ricorda che la normativa attualmente in vigore dispone che l'affidamento può essere effettuato in forma diretta o indiretta, facendo ricorso all'istituto della concessione a terzi o attraverso l'affidamento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'Amministrazione pubblica cui i beni appartengono (art. 115, comma 3, d.lgs. 22.1.2004 n. 42).

Il Ministero ha, inoltre, la facoltà di concedere in uso a privati i beni dello Stato che abbia in consegna strumentalmente all'espletamento dei servizi aggiuntivi, potendo in ogni caso acquisire la collaborazione di soggetti privati nello svolgimento delle sue funzioni di valorizzazione e gestione dei beni culturali e ambientali e di promozione delle attività culturali in via convenzionale (art. 10 d.lgs. 368/98).

In disparte ogni considerazione sulla più generale possibilità di far uso di accordi di tipo concessorio con riguardo a particolari oggetti di affidamento - quali, ad esempio, la valorizzazione e gestione complessiva di un bene culturale o ambientale o di un'attività di promozione culturale - si premette ad ogni buon conto un sintetico quadro del sistema delle competenze in materia di implementazione dei servizi aggiuntivi, tracciato dal legislatore sin dal regolamento di attuazione della legge "Ronchey".

Tale sistema, rimasto sostanzialmente invariato nelle linee fondamentali, deve essere in ogni caso correlato con l'ordinamento delle strutture ministeriali che, negli ultimi anni, ha subito numerose rivisitazioni<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> In materia, i seguenti atti normativi:

D.lgs. 20.10.1998, n. 368 "Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'art. 11 della l. 15.3.1997, n. 59"; d.p.r. 29.12.2000, n. 441 "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali"; d.lgs. 8.1.2004, n. 3 "Riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi dell'art. 1, della l. 6.7.2002, n. 137"; d.p.r. 8.6.2004, n. 173 "Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali"; decreto del Ministro per i beni culturali 24.9.2004 "Articolazione della struttura centrale e periferica dei dipartimenti e delle direzioni generali del Ministero per i beni e le attività culturali". E', infine, in via di perfezionamento il regolamento che reca modificazioni al decreto ministeriale 11 dicembre 1997, n. 507 (norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali). Il provvedimento, tra l'altro, rimette al direttore regionale competente o al Soprintendente delegato il potere di affidare in concessione la gestione dei servizi di biglietteria, quantifica il compenso del concessionario in una misura comunque non superiore al 30% degli incassi e prevede l'esercizio del controllo da parte del Ministero anche mediante verifiche e ispezioni.

In linea generale, il procedimento che conduce all'esternalizzazione dei servizi si articola nelle successive fasi dell'iniziativa, della decisione, dell'attuazione e del controllo.

La distribuzione delle competenze tra le articolazioni dell'Amministrazione, centrali e periferiche, riflette la "graduazione" della rilevanza oggettiva e territoriale delle iniziative e, quanto all'aspetto propositivo, si esaurisce all'interno della singola Soprintendenza, nella sede della conferenza dei capi degli istituti della Regione o presso il direttore generale centrale laddove i servizi siano da attuarsi, rispettivamente, nell'ambito del singolo istituto o, se integrati, a livello regionale o interregionale (d.m. n. 139 del 1997, art. 3).

La fase decisionale deve fare sempre capo, per contro, all'autorità di vertice politico: è il Ministro, infatti, che è tenuto ad approvare ogni anno il programma dei servizi da attivare. Peraltro, ove si considerino le direttive generali sull'azione amministrativa e sulla gestione emanate negli anni di riferimento dell'indagine<sup>17</sup>, si rileva un'attenzione non sempre sufficientemente specifica agli obiettivi da raggiungere. In alcuni casi vengono individuati indicatori analitici per la valutazione dei risultati a fronte di obiettivi ben delineati<sup>18</sup>, in altri questi sono posti in modo solo generico e, quindi, difficilmente verificabile<sup>19</sup>.

Per l'attività d'indirizzo e coordinamento sono state inizialmente utilizzate strutture a ciò appositamente deputate istituite presso l'Ufficio di Gabinetto ai sensi del citato d.m. 139/1997. In seguito l'attività di coordinamento è stata affidata agli Uffici del segretario generale ai sensi dell'art. 1 del d.p.r. 29.12.2000, n. 441 e, con la riforma del 2004, ai vari dipartimenti del Ministero (ciascuno per la parte di propria competenza), nonché – pur a rischio di una certa sovrapposizione di attribuzioni - alla Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione, nel cui ambito opera un Ufficio (comunicazione, promozione e marketing) con il compito di "promozione, consulenza, verifica e monitoraggio generale in ordine alle convenzioni stipulate dagli istituti del Ministero con soggetti privati per la gestione dei servizi aggiuntivi e di eventuali ulteriori servizi da affidare in concessione".

Per quanto attiene all'affidamento delle attività in parola, esso compete al Soprintendente regionale (d.p.r. 173/2004, art. 20, comma 4, lett. z), previa istruttoria delle Soprintendenze di settore, ai cui titolari possono, comunque, essere delegate le relative funzioni. Uguale disciplina è prevista per la concessione in uso dei beni culturali ai sensi degli artt. 106 e 107 del codice.

Quanto, da ultimo, alla funzione di controllo sulla gestione dei servizi esternalizzati, l'Amministrazione può disporre ispezioni e verifiche sul concessionario (d.m. 139 cit., art. 7), dapprima effettuabili anche da parte di un apposito servizio ispettivo di supporto al segretario

---

<sup>17</sup> Per il 2000: d.m. beni culturali del 9 luglio 1999, art. 5, punto 1.9. Per il 2001: d.m. beni culturali del 31 luglio 2001, obiettivo h. Per il 2002: d.m. beni culturali del 5 febbraio 2002, obiettivo 10. Per il 2003 d.m. beni culturali del 18 febbraio 2003, lett. d). Per il 2004: dd.mm. beni culturali del 2 marzo 2004, politica n. 4 e 12 ottobre 2004.

<sup>18</sup> Direttiva ministeriale di programmazione per gli anni 2000, 2001, 2003.

<sup>19</sup> Direttiva ministeriale di programmazione per gli anni 2002 e 2004.



generale (d.p.r. 29.12.2000, n. 441, art. 1) ed attualmente rimesse alla Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione (decreto del Ministro per i beni culturali 24.9.2004).

Deve, in proposito, sottolinearsi che alla verifica dei risultati le direttive programmatiche di cui si è detto dianzi hanno dedicato un'attenzione negli anni sempre maggiore, sino a prevedere anche sistemi di rilevazione della customer satisfaction per il 2004.

Nel fare rinvio ai paragrafi successivi per quanto attiene gli esiti degli accertamenti effettuati in sede istruttoria sull'attuazione data dall'Amministrazione alle riferite disposizioni, si fornisce un quadro sintetico delle configurazioni giuridiche che i rapporti esternalizzatori assumono nella pratica corrente.

Come già riferito al par. 1B del quadro normativo generale, il legislatore ha previsto che l'esternalizzazione dei servizi avvenga in forma concessoria mediante affidamento in esito a procedure di evidenza pubblica (art. 4 d.m. 139/97, art. 113 del t.u. 1999, art. 115 del codice).

In linea teorica può essere osservato come, al di là della lettera della norma, alcune delle fattispecie di affidamento ai privati dei servizi aggiuntivi parrebbero riconducibili all'istituto dell'appalto di servizi, trattandosi di attività commerciali da considerare strumentali al servizio pubblico che l'Amministrazione intende erogare. Di concessione in senso proprio sembrerebbe, invece, doversi più propriamente parlare ove l'affidamento riguardi la gestione complessiva dei servizi e non singole prestazioni funzionali allo svolgimento da parte dell'Amministrazione degli stessi servizi di cui è titolare.

Quanto, poi, alle modalità di scelta del privato cui rimettere il servizio aggiuntivo, come detto individuate nella procedura di gara - licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e, in caso di gara deserta, trattativa privata previa gara informale (d.m. 24.3.1997 n. 139, art. 4) - esse devono essere sempre precedute dalla verifica della sussistenza della capacità tecnico-organizzativa e di quella economico-finanziaria dei potenziali concessionari.

Nel rapporto concessorio particolare attenzione deve, in ogni caso, essere riservata alla relazione che intercorre tra il ruolo dell'Amministrazione concedente e quello del privato concessionario, laddove è chiaro che alla prima è demandata la funzione di definizione del programma di gestione del servizio e di vigilanza sull'attuazione, senza che vi sia ingerenza nelle scelte gestionali correnti. Il concorso diretto a tali scelte appare possibile, infatti, solo nell'ipotesi in cui si opti per la soluzione organizzativa della costituzione da parte del Ministero di fondazioni, associazioni o società, ovvero la partecipazione a persone giuridiche di diritto privato già esistenti.

Con riguardo a tale ultima fattispecie, ben presenti debbono essere le problematiche attinenti alla fase della scelta del socio dell'Amministrazione, soprattutto se l'organismo partecipato è chiamato a svolgere un'attività imprenditoriale. Se, infatti, in tali ipotesi, non sembra imporsi l'utilizzo di procedure concorsuali, ma piuttosto, il rispetto delle regole pubblicistiche sottese a garantire la funzionalizzazione e l'imparzialità delle scelte

dell'Amministrazione nell'ipotesi in cui tale organismo non abbia fine di lucro, dubbi permangono nel caso anzi richiamato di attività imprenditoriale. Necessaria è, inoltre, la sussistenza di un soddisfacente equilibrio tra i ruoli del Ministero e dei partners privati all'interno della struttura, equilibrio che non può non essere concretamente definito nelle singole fattispecie associative.

Come già riferito dianzi, la durata del rapporto concessorio, di cui si dirà più diffusamente in seguito, inizialmente fissata dall'art. 4 della c.d. legge "Ronchey" in quattro anni rinnovabili per una sola volta, è stata successivamente modificata dal t.u. 490/1999 che ne prevedeva la rinnovabilità per due ulteriori quadrienni. Il codice del 2004, attualmente vigente, la rimette all'accordo tra le parti, senza limiti prestabiliti.

### 3.1.1 La clausola del "finanziariamente conveniente".

Come già detto al cap. 1.B la legge 22.3.1995, n. 85 subordina l'affidamento all'esterno della gestione dei servizi aggiuntivi all'accertamento della convenienza finanziaria per l'Amministrazione. Il criterio è ribadito nel regolamento recato dal d.m. 24.3.1997 n. 139 che, all'art. 2, co. 2 statuisce che "sono finanziariamente convenienti le attività ed i servizi che, da soli ovvero abbinati ad altri, producono all'Amministrazione concedente aumenti di proventi o minori costi" e che "in caso di servizi integrati, la verifica della convenienza finanziaria è effettuata con riferimento ad ogni servizio e per ogni sede, anche avvalendosi degli Uffici tecnici esistenti presso l'Amministrazione centrale e presso gli organi periferici. La verifica è nuovamente effettuata trascorsi tre anni dall'affidamento e, comunque, al termine del quadriennio al fine di ogni eventuale rinnovo".

La previsione della previa verifica della convenienza finanziaria ha trovato conferma nell'art. 113 del testo unico del 1999, secondo il quale i servizi aggiuntivi "possono essere affidati in concessione ai privati, qualora risulti finanziariamente conveniente ed i servizi medesimi non possano essere assicurati mediante le risorse umane e finanziarie dell'Amministrazione".

Il codice del 2004, per converso, sostituisce al criterio della "convenienza finanziaria" un concetto di gran lunga più generale, secondo il quale (art. 115) le attività di valorizzazione dei beni culturali sono gestite in forma diretta o indiretta. La scelta tra le forme di gestione indiretta è attuata mediante valutazione comparativa in termini di efficienza ed efficacia degli obiettivi che si intendono perseguire.

Mutevole, quindi, nel succedersi delle disposizioni normative, il configurarsi nel tempo della clausola che, addirittura sconosciuta alla legge "Ronchey", viene per la prima volta introdotta dalla legge n.85/1995 e successivamente confermata ad opera del d.m. 139/1997 con diverse connotazioni, che associano la convenienza finanziaria all'impossibilità di assicurare i servizi per mezzo delle risorse umane e finanziarie dell'Amministrazione. In tal modo si pongono le premesse dell'"outsourcing all'italiana", che presuppone come dato inamovibile l'assetto del personale nel momento dell'esternalizzazione. A differenza che per "l'outsourcing

all'inglese" - il cui essenziale presupposto è quello della convenienza finanziaria - il costo del personale non può, dunque, entrare nel calcolo di tale convenienza in quanto esso è considerato dato intangibile e non sacrificabile all'esito di quel calcolo.

Nella pratica dell'Amministrazione dei beni culturali quanto precede ha tuttavia rivestito carattere solo teorico, se non altro perchè il Ministero non ha personale sufficiente o con professionalità idonee a garantire la resa dei servizi in argomento (si pensi, solo a titolo di esempio, ai servizi di ristorazione o di caffetteria). E' quindi agevole comprendere le ragioni che hanno condotto al cambiamento recentemente introdotto dal codice del 2004 che, in sostanza, elimina il criterio della "convenienza finanziaria", di fatto inapplicabile.

### 3.2 Le modalità di scelta del contraente.

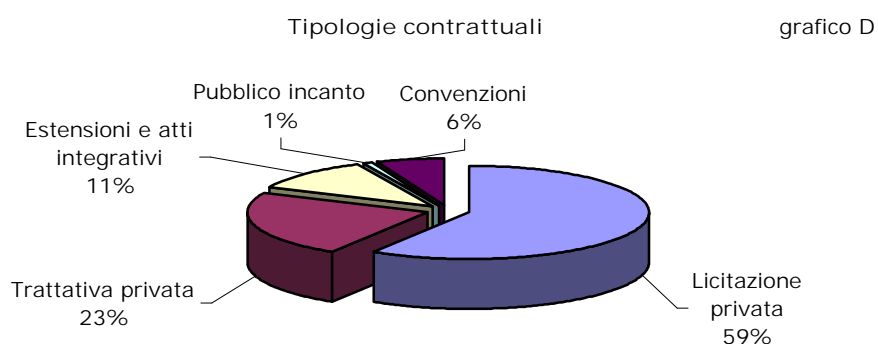
La ricostruzione storica degli accordi esternalizzatori stipulati sino ad oggi dall'Amministrazione ne annovera circa 110, dei quali 27 a trattativa privata e la restante parte attraverso procedura concorsuale.

Il ricorso alla trattativa privata, per quanto consta dai dati acquisiti in sede istruttoria, si è reso necessario nei 16 casi in cui la gara, precedentemente espletata, è andata deserta e nelle ipotesi di somma urgenza (3), di non economicità della procedura concorsuale (3), di opportunità specifica (1) e, in 4 casi, senza motivo dichiarato.

Per quanto attiene alle procedure andate deserte, pari al 15% circa del totale di quelle espletate, appare assai difficoltoso ipotizzare le ragioni di un tale esito; può verosimilmente ipotizzarsi che il ristretto numero di soggetti in possesso della professionalità necessaria a partecipare sia alla base del fenomeno o, quantomeno, ne costituisca una concausa.

Se obbligato appare, nelle predette ipotesi, il ricorso alla trattativa privata, si rileva tuttavia che in alcuni casi, peraltro limitati, la somma urgenza addotta dall'Amministrazione a motivo della scelta non appare sussistere, e in altri non è rinvenibile alcuna giustificazione.

La superficialità mostrata in tali situazioni, comunque da censurare, non si riscontra, invece, in quella in cui la procedura concorsuale è stata evitata in ragione della sua non economicità. L'esiguità della posta economica in gioco può giustificare, in effetti, la mancanza di interesse a sopportare gli oneri della procedura selettiva.



elaborazione grafico: Corte dei conti su dati forniti dall'amm.ne

### 3.2.1 La durata, le proroghe, i rinnovi.

I servizi esaminati sono stati aggiudicati in prevalenza ai sensi del t.u. del 1999, per un periodo di 4 anni, rinnovabili per due ulteriori quadrienni previa valutazione della sussistenza, entro tre mesi dalla scadenza, del permanere delle ragioni di convenienza e interesse pubblico<sup>20</sup>.

In alcune fattispecie l'Amministrazione ha ritenuto di prorogare il rapporto concessorio oltre i termini prefissati, senza far luogo ad un formale rinnovo e alle valutazioni che devono precederlo<sup>21</sup>. Le ragioni addotte appaiono plausibili nei casi in cui non fanno riferimento alla necessità di maggiori tempi per attuare una nuova procedura concorsuale. In tali evenienze, infatti, visti i tempi in cui le vicende si sono svolte, non sembrano sussistere motivi sufficienti per prolungare i rapporti in assenza delle dovute verifiche di congruenza ed opportunità.

Inoltre, in un esiguo numero di casi si è fatto luogo alla rescissione del contratto per ragioni riconducibili a comportamenti colpevoli e/o inadempienze del concessionario. In altre situazioni la prestazione originaria ha formato oggetto di successiva estensione ad altri servizi, di cui si dirà appresso.

### 3.2.2 L'estensione del contratto originario.

Come anticipato al punto 2.A, i servizi di assistenza culturale e ospitalità per il pubblico, così come individuati dal t.u. del 1999, possono essere gestiti individualmente o in forma integrata, anche insieme con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria (art. 112 t.u. del 1999 e art. 117 codice del 2004).

In tre dei servizi attivati sino alla data del 31.12.2004 l'Amministrazione ha fatto luogo all'estensione a siti ulteriori o a tipologie di servizi diverse rispetto a quelle inizialmente oggetto di concessione.

In assenza di un'espressa disposizione normativa che disciplini tali fattispecie, che non appaiono assimilabili alla gestione integrata dei servizi, si pone il problema di valutare la correttezza dell'operato dell'Amministrazione con riguardo al rispetto delle regole della concorrenza e trasparenza che ad essa si impone.

L'esame della documentazione acquisita con riferimento alle Soprintendenze per i beni artistici e storici e per i beni archeologici di Roma consente di rilevare che l'avviso di gara prevede quale elemento per la valutazione dell'offerta, tra gli altri, la disponibilità all'offerta integrata del servizio presso altri siti in consegna alla stessa Soprintendenza e/o l'offerta di

---

<sup>20</sup> La verifica del permanere delle ragioni di convenienza risulta sempre effettuata nei tempi previsti. L'esame delle relazioni acquisite a campione ha mostrato, inoltre, una sufficiente analiticità delle valutazioni.

<sup>21</sup> Come già ricordato, recentemente, la legge 18.4.2005, n. 62 (art. 23 co. 2) ha stabilito che i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula di nuovi contratti a seguito di espletamento di gara ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni (che decorrono, sempre, dalla data di entrata in vigore della stessa legge).

altri servizi. Sembra quindi potersi ritenere che in tali fattispecie i potenziali concessionari siano stati messi nelle condizioni di partecipare a pari titolo alla procedura concorsuale.

Diverso l'iter seguito per l'estensione dalla Soprintendenza per i beni artistici e storici di Napoli. La possibilità di allargamento ad altri siti e/o servizi non è, infatti, contemplata nell'avviso di gara e nell'atto di concessione. In quest'ultimo si fa, piuttosto, riferimento all'invito a presentare l'offerta indirizzato alle ditte selezionate che, evidentemente, contiene previsioni diverse dall'avviso di gara.

Si nutrono, di conseguenza, perplessità sulla regolarità del procedimento adottato per l'alterazione della par condicio tra i partecipanti alla gara.

### 3.3 L'attività di vigilanza sulla gestione e di controllo di qualità dei servizi esternalizzati.

Demandata, in prima istanza, ai capi degli istituti cui compete affidare in concessione i servizi aggiuntivi o di biglietteria, l'attività in epigrafe riveste un'importanza fondamentale in considerazione della necessità che i servizi gestiti all'esterno dell'apparato ministeriale risultino pienamente corrispondenti alle clausole convenzionali e di essi sia costantemente verificata l'utilità e l'assenza di rischi di prestazioni non funzionali o, comunque, di livello non consono alla missione istituzionale che si intende perseguire. Il servizio di biglietteria, in particolare, ove gestito in concessione, è espressamente previsto dalle disposizioni normative che regolano la materia debba essere oggetto di controlli e verifiche da parte dell'Amministrazione.

E' da dire che gli atti convenzionali contengono sempre clausole che riguardano espressamente la vigilanza sulla gestione e il controllo di qualità.

Nella pratica, da quanto si è potuto accertare nel corso dell'istruttoria di questa indagine, i controlli effettivamente svolti dall'Amministrazione in questi ultimi anni sono stati, quando effettuati, episodici e attuati in assenza di indirizzi e criteri generali, impartiti in sede centrale, che potessero fungere da guida nella delicata materia.

Non pochi istituti, interpellati in proposito hanno, infatti, dichiarato di non avere mai provveduto ad attività di controllo, né sulla gestione esterna dei servizi aggiuntivi, né sull'attività di biglietteria. Tutti gli altri, pur avendo risposto affermativamente, hanno rappresentato di non aver riscontrato irregolarità nella gestione dei servizi. Fa eccezione la Soprintendenza archeologica della Puglia che, a seguito dell'attività di verifica posta in essere dal proprio personale, ha accertato la scarsa efficienza dei sistemi informatici e telematici predisposti dal concessionario per l'emissione dei biglietti.

Deve essere aggiunto che, in data 9 maggio 2005, il Capo dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione del Ministero ha autorizzato lo svolgimento di incarichi ispettivi presso alcune regioni (Toscana, Lazio e Campania) sulla gestione dei servizi affidati in concessione dalle Soprintendenze.

Si tratta, per quanto consta, della prima iniziativa in tal senso, che trae origine anche dall'attività di controllo sulla gestione condotta dalla Corte dei conti sui servizi di assistenza e ospitalità per il pubblico negli istituti e luoghi d'arte e cultura.

Gli esiti delle verifiche ispettive hanno posto in luce la necessità di controlli interni più adeguati soprattutto su alcuni servizi forniti dai concessionari, quali: la qualità dei prodotti, il personale assegnato al servizio da parte del concessionario, l'osservanza dei tempi di versamento delle quote fisse e variabili derivanti dalle concessioni dei servizi, l'attuazione degli "investimenti" dove previsti, il rapporto tra i biglietti gratuiti e quelli a pagamento, l'applicazione di tutte le clausole previste in convenzione, compresi gli interessi per i ritardi nei versamenti.

In definitiva la stessa Amministrazione, pur rilevando in alcuni casi l'affinamento del sistema dei controlli demandato dalle convenzioni ad una commissione di controllo, conviene sulla necessità di porre in essere un sistema più penetrante e costante di verifica interna sia sugli aspetti più propriamente amministrativo-gestionali che su quelli afferenti alla qualità delle prestazioni rese.

#### 4. L'accesso ai luoghi d'arte e cultura e l'affidamento in concessione dei servizi connessi alla vendita dei biglietti.

Si è detto in precedenza delle norme che disciplinano l'accesso ai musei , ai monumenti ed ai siti archeologici dello Stato.

Al settore è stata, nel passato, dedicata l'attenzione della Corte dei conti, che, nell'esercizio dei suoi compiti di controllo sulla gestione, con una specifica indagine (deliberazione n. 2/2002/G) ha riferito al Parlamento sull'attuazione dei progetti adottati dall'Amministrazione per assicurare l'apertura prolungata dei monumenti, musei, siti archeologici, archivi di Stato e biblioteche pubbliche statali; in tale occasione è stato anche dato conto degli andamenti dei flussi di visitatori nell'arco temporale 1997-2001.

Si forniscono, ora, alcuni dati d'aggiornamento che sono, ovviamente "calibrati" con riferimento al più ristretto ambito di riferimento della presente indagine. In particolare oggetto d'analisi sono soltanto quegli istituti il cui accesso è legato (anche solo in via ipotetica) al pagamento di un biglietto d'ingresso; restano, pertanto, esclusi dalla rilevazione sia gli archivi di Stato, sia le biblioteche.

- q Su un totale, nel 2004, di 458 luoghi d'arte aperti al pubblico, il pagamento del biglietto d'ingresso è previsto in 268 (58,5%) di essi.
- q L'affidamento in concessione del servizio di biglietteria, sino al 2005, è avvenuto per 100 istituti (indicati nell'allegato I) nella seguente progressione:

tab. 14

Andamento temporale d'attivazione della biglietteria in affid. esterno								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Attivazioni nell'anno	11	24	4	18	16	12	9	6
Progressivo	11	35	39	57	73	85	94	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dall'amm.ne

A favore dei concessionari del servizio di vendita dei biglietti è previsto un corrispettivo regolamentato dalla circolare ministeriale n. 4412 del 1° agosto 2000; corrispettivo la cui misura massima è fissata nel 15 per cento degli introiti effettivamente percepiti.

Dall'esame di tutte le convenzioni stipulate si rileva che la media (aritmetica) dell'aggio corrisposto, si attesta su una percentuale del 13,6 per cento, con picchi minimi del 7,17 per cento con riguardo ai contratti stipulati da cinque istituti (museo Boscoreale, scavi di Ercolano, scavi di Oplonti, scavi di Pompei) tutti compresi nella competenza della Soprintendenza archeologica di Pompei. Per converso, il tetto massimo (15%) è applicato in sette istituti: (museo archeologico di Reggio Calabria, museo e parco archeologico di Sibari, museo archeologico nazionale di Crotona, museo archeologico nazionale di Vibo Valentia, parco di Capodimonte, pinacoteca nazionale di Siena, Cappella Bacci di Arezzo).

Un ultimo approfondimento è riservato al flusso di visitatori nei luoghi d'arte. E', infatti, da considerare che l'attivazione presso musei, monumenti e siti archeologici dei servizi di

assistenza ed ospitalità per il pubblico è finalizzata a migliorare la qualità dell'offerta, ma, anche, a favorire una più diffusa conoscenza del patrimonio artistico.

Le tabelle che seguono (15 e 16) danno conto dell'andamento dei visitatori nei luoghi d'arte nell'arco degli anni 1998-2004, con riguardo al complesso dei siti la cui gestione è affidata all'Amministrazione statale (tab. 15) e con riferimento ai soli luoghi d'arte presso i quali siano stati attivati nel periodo considerato i servizi aggiuntivi (tab. 16).

tab. 15

Affluenza visitatori nei siti culturali dello Stato			
1998	paganti	13.871.465	27.729.369
	gratuiti	13.857.904	
1999	paganti	13.492.783	27.295.568
	gratuiti	13.802.785	
2000	paganti	15.487.773	30.175.293
	gratuiti	14.687.520	
2001	paganti	15.729.599	29.543.020
	gratuiti	13.813.421	
2002	paganti	15.821.429	31.042.971
	gratuiti	15.221.542	
2003	paganti	15.149.189	31.160.056
	gratuiti	16.010.867	
2004	paganti	15.884.075	32.960.875
	gratuiti	17.076.800	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN.

grafico E

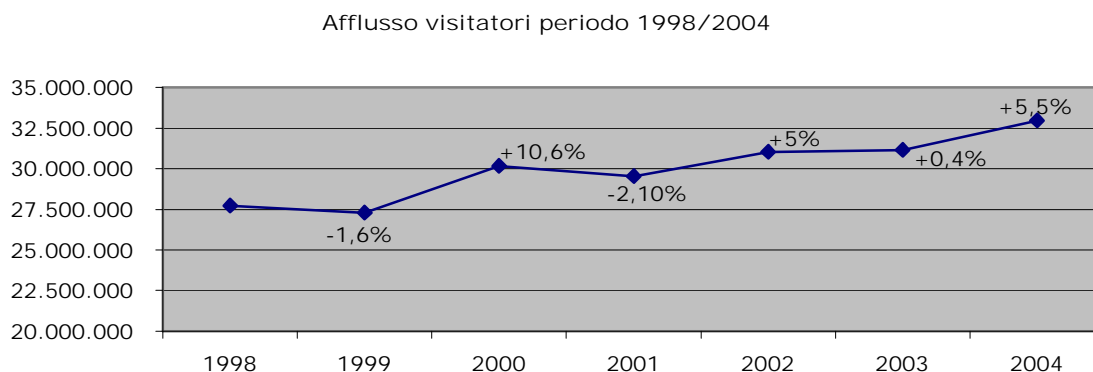
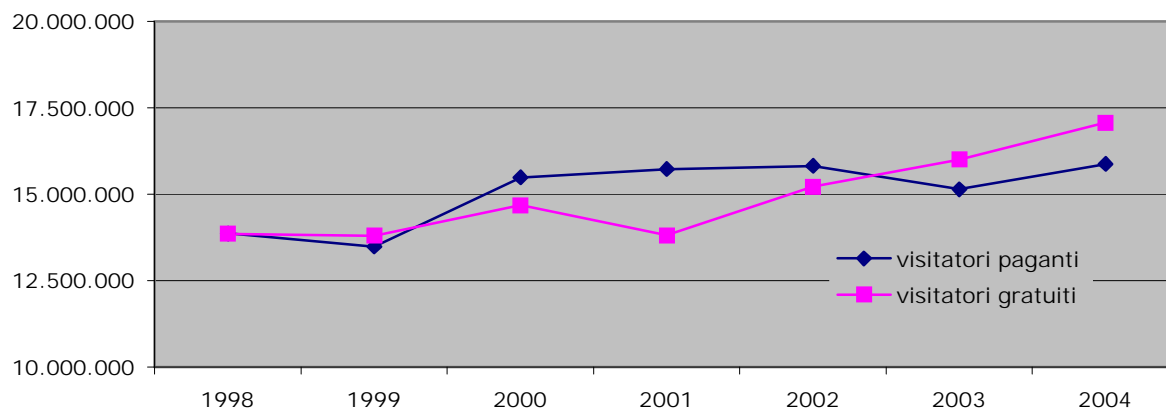




grafico F

Andamento annuo afflusso visitatori  
(paganti e gratuiti) nei siti d'arte



elaborazione grafici: Corte dei conti

tab. 16

Regione	Visitatori nei siti con servizi aggiuntivi						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Abruzzo	19.431	17.305	23.067	24.406	37.359	33.789	78.707
Basilicata	-	-	-	-	-	6.989	16.125
Calabria	183.641	209.718	220.703	222.725	235.176	226.276	561.676
Campania	3.242.302	3.090.719	3.301.353	3.781.774	3.265.659	4.112.831	5.575.964
Emilia Romagna	777.892	505.549	541.958	504.303	671.285	629.194	579.456
Friuli V.G.	236.100	208.536	240.349	245.709	258.925	234.309	259.323
Lazio	6.252.801	6.011.795	6.360.585	6.744.710	6.174.984	6.542.912	6.671.211
Liguria	70.971	69.899	85.284	64.458	65.529	57.034	124.928
Lombardia	708.766	656.624	730.125	751.420	869.584	727.106	742.334
Marche	301.060	336.766	410.510	448.048	433.670	404.370	395.678
Piemonte	513.489	372.753	423.685	378.488	401.939	395.778	414.927
Puglia	265.296	284.941	346.825	365.481	445.662	415.855	404.149
Sardegna	86.899	65.791	76.458	54.256	63.590	60.626	149.137
Toscana	5.240.472	5.377.801	5.546.725	5.589.283	5.191.433	4.872.153	4.736.654
Umbria	80.809	115.155	107.855	96.039	91.223	90.034	177.852
Veneto	391.831	443.956	438.794	461.626	439.309	505.963	604.207
Totale	18.373.758	17.769.307	18.856.276	19.734.727	18.647.329	19.317.222	21.492.328

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN.

Con riguardo ai dati contenuti nella prima tabella, è opportuno subito chiarire come l'alto numero d'ingressi gratuiti (che nel 2004 supera quello dei "paganti") è quasi esclusivamente determinato da quei siti per i quali non è attualmente previsto l'ingresso a pagamento; per il resto, salvo una lieve flessione nel 2001, l'andamento dei visitatori può definirsi stabile con una tendenza, però, all'incremento.

Quanto al flusso di visitatori nei siti presso i quali sono istituiti i servizi aggiuntivi, esso appare contraddistinto da un andamento più netto nel senso di un incremento delle presenze, con una "punta" nel 2001 ed una flessione, però, altrettanto rilevante nel 2002, parzialmente assorbita nel corso dell'anno successivo.

Per quanto attiene alle Soprintendenze ed ai poli museali dotati di autonomia finanziaria, i dati più completi relativi all'affluenza di visitatori sono disponibili per la sola Soprintendenza archeologica di Pompei; essi sono riassunti nel prospetto che segue:

tab. 17

Soprintendenza archeologica di Pompei - visitatori e introiti della biglietteria -			
Anno	Visitatori	Introiti	Costo biglietto
1999	2.221.434	€. 9.514.169,00	€. 6,20
2000	2.412.938	€. 14.132.960,00	€. 8,26
2001	2.516.635	€. 15.384.936,00	€. 8,26
2002	2.490.620	€. 17.493.794,00	€. 10,00
2003	2.463.562	€. 16.816.681,00	€. 10,00
2004	2.664.427	€. 18.492.270,00	€. 10,00

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

E', comunque, da considerare che tale incremento finanziario è determinato non solo dall'affluenza di visitatori, ma anche dal costo del biglietto di ingresso che passa dai 6,20 del 1999, agli 8,26 euro del 2000/2001, ai 10 euro del 2002/2004.

La Soprintendenza archeologica di Roma ed i poli museali hanno, come già detto, autonomia d'entrata, alcuni dal giugno 2004, altri dal gennaio 2005. Di seguito si espongono i dati disponibili relativi al 2004.

tab. 18

Soprintendenza speciale	Visitatori 2004			Introiti
	paganti	non paganti	totale	
Archeologica Roma	3.130.343	1.073.259	4.203.602	23.461.929,00
Polo museale romano	886.707	411.383	1.298.090	4.663.504,00
Polo museale napoletano	249.876	1.169.869	1.419.745	838.362,29
Polo museale fiorentino	3.489.688	1.115.378	4.605.066	19.581.801,50
Polo museale veneziano	321.070	139.772	460.842	1.967.246,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN

Il riferimento alle Soprintendenze speciali, costituisce l'occasione per formulare alcune considerazioni sulle prospettive del cespite d'entrata del bilancio del Ministero per i beni culturali costituito dal provento dei biglietti di ingresso e (in misura pur minore) dei servizi aggiuntivi.

Si tratta, infatti, di somme (appena analizzate nella loro dimensione qualitativa e quantitativa) cui la legge impone un vincolo di destinazione alle esigenze generali dell'Amministrazione (quali l'adeguamento strutturale degli edifici, la sicurezza degli impianti, l'espropriazione o l'acquisto di beni culturali) e che solo in minima parte erano destinate alle esigenze degli istituti che avevano incassato i proventi in parola (è il caso dei servizi aggiuntivi, destinati per almeno il 50 per cento agli istituti di provenienza; cfr art. 117, comma 2 del testo unico del 1999, disposizione, peraltro, non ripresa dal codice del 2004).

Con l'entrata a regime dell'attività delle Soprintendenze autonome e dei poli museali, la situazione appena descritta è destinata a mutare in modo sensibile. E', infatti, da considerare che tali istituti comprendono la maggior parte dei siti culturali di eccezionale importanza e che sono ai primi posti nelle statistiche di visitatori (vedi tab. 19) , con la conseguenza che i rispettivi bilanci, sia quanto agli introiti dei servizi aggiuntivi, sia soprattutto dei biglietti di ingresso, sono destinati ad assorbire una quota preponderante delle relative entrate, che vengono così ad essere sottratte alle più generali finalità dell'Amministrazione.

tab. 19

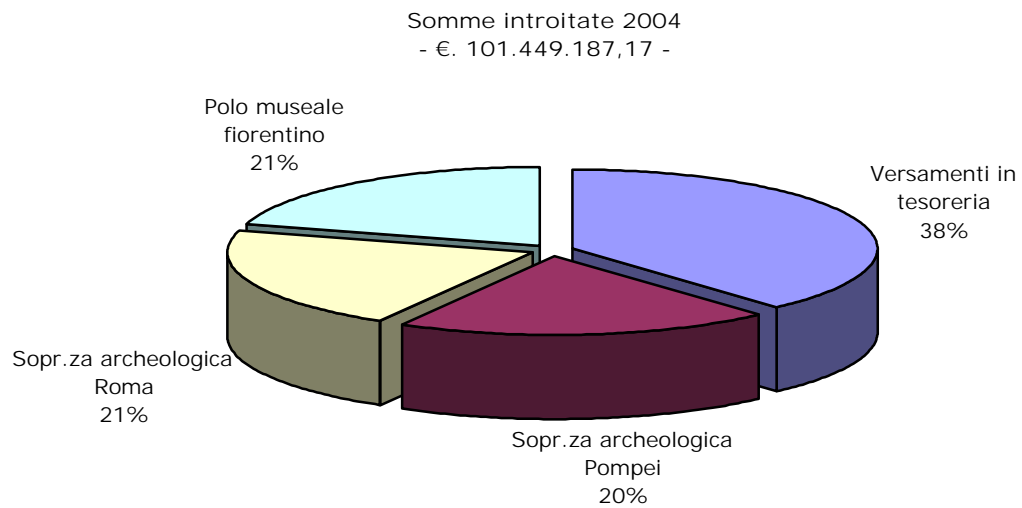
Denominazione Istituto	Soprintendenza	Visitatori			Introiti
		paganti	gratuiti	totale	
Circuito Archeologico Colosseo e Palatino	Archeologica Roma	2.709.185	814.130	3.523.315	21.084.550,00
Scavi Vecchi e Nuovi di Pompei	Archeologica Pompei	1.672.182	587.474	2.259.656	16.276.516,70
Galleria degli Uffizi e Corridoio Vasariano	Polo museale fiorentino	1.164.301	265.245	1.429.546	7.350.066,75
Galleria dell'Accademia di Firenze	Polo museale fiorentino	996.776	175.896	1.172.672	6.374.683,25
Museo Nazionale di Castel Sant'Angelo	Polo museale romano	509.172	197.897	707.069	2.454.581,00
Galleria Palatina e Appartamenti Monumentali Palazzo Pitti	Polo museale fiorentino	326.806	136.674	463.480	2.042.105,00
Villa d'Este	Etruria meridionale	303.905	200.112	504.017	1.903.601,25
Museo e Galleria Borghese	Polo museale romano	300.825	156.962	457.787	1.864.545,00
Circuito Museale (Museo degli Argenti, Museo delle Porcellane, Giardino di Boboli)	Polo museale fiorentino	473.859	203.669	677.528	1.756.074,00
Gallerie dell'Accademia	Polo museale fiorentino	269.656	113.705	383.361	1.702.921,75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SISTAN

L'accesso ai luoghi d'arte e cultura e l'affidamento in concessione dei servizi connessi alla vendita dei biglietti

Il grafico che segue, mostra l'incidenza delle entrate degli istituti autonomi, raffrontata al totale delle entrate per servizi aggiuntivi e biglietti di ingresso nel settore delle arti.

grafico G



Elaborazione grafico: Corte dei conti su dati RGS e SISTAN.

## 5. I profili finanziari

Si analizzano, in questo capitolo, gli andamenti finanziari degli introiti erariali derivanti dall'affidamento in concessione dei servizi d'accoglienza e di ospitalità, intesi in una accezione ampia, così da comprendere sia i proventi derivanti dall'uso e dalla riproduzione dei beni culturali, sia quelli conseguenti alla vendita dei biglietti d'ingresso.

In tale ultima ipotesi i dati che si forniscono concernono l'intero importo del costo del biglietto, qualora il servizio di vendita sia gestito direttamente dall'Amministrazione, oppure la minor somma versata nel capitolo di entrata del bilancio dello Stato, nell'ipotesi in cui il servizio di biglietteria sia gestito in concessione, con conseguente diritto ad un aggio da parte del concessionario.

Si è detto in precedenza come i regolamenti ministeriali del 1997 di disciplina dei servizi aggiuntivi (n. 139) e dei biglietti d'ingresso agli istituti di cultura (n. 507) prevedano l'obbligo per il concessionario di far affluire i proventi in parola alla competente Sezione della tesoreria dello Stato o sul conto corrente bancario aperto da ciascun responsabile di istituto o luogo di cultura presso un istituto di credito, con onere, a carico di questi, di versarli alla tesoreria provinciale entro cinque giorni dalla riscossione. Regolamentazione, questa, recepita senza variazioni di ordine sostanziale nell'art. 110 del codice dei beni culturali.

Si è anche detto come i proventi in parola siano dalla legge qualificati come entrate di scopo, sicché le somme versate nei capitoli di entrata del bilancio dello Stato, sono dal Ministero dell'economia riassegnate al Ministero per i beni culturali per andare ad incrementare i capitoli di spesa da esso indicati.

Con più precisione, è la stessa legge a disporre in merito alla destinazione di tali proventi. Il testo unico del 1999, recependo le disposizioni precedentemente vigenti, prevedeva un duplice regime: a) gli introiti conseguenti ai servizi aggiuntivi erano destinati, nella misura non inferiore al 50 per cento, agli istituti di provenienza (art. 117, comma 2); b) i proventi dei biglietti d'ingresso erano finalizzati, in genere, all'adeguamento strutturale, agli interventi di sicurezza sui beni culturali, nonché all'espropriazione ed all'acquisto dei beni medesimi. Il codice del 2004 si limita, invece a disporre unicamente sulla destinazione degli incassi dei biglietti (art. 110, comma 3) confermando, nella sostanza, i vincoli posti dal testo unico.

Nella tabella che segue (tab. 20) sono indicati, per il periodo 2002-2004 l'entità dei versamenti sul capitolo dell'entrata del Ministero per i beni culturali (capitolo 2584 art 1, relativo ai biglietti d'ingresso e art. 3, relativo ai servizi aggiuntivi), nonché le somme riassegnate (previa adozione di un decreto di variazione di bilancio del Ministro dell'economia) al Ministero medesimo e suddivise per destinazione di spesa.

Riassegnazione introiti				
Esercizi finanziari	2002	2003	2004	
Biglietti	Versamenti in tesoreria – cap. 2584, art. 1 -	59.218.357,54	59.050.660,72	30.552.203,25
	Riassegnazioni nelle U.P.B. del Ministero B.C. <sup>22</sup>	44.667.042,30	44.590.096,00	12.285.272,00
	-----			
	Destinazione della spesa			
	parte corrente	567.068,70	580.180,00	-
	parte capitale	44.099.973,60	44.009.916,00	12.285.272,00
Servizi aggiuntivi	Versamenti in tesoreria – cap. 2584, art. 3 -	11.655.469,97	9.991.430,59	8.236.920,23
	Riassegnazioni nelle U.P.B. del Ministero B.C.	11.643.563,00	9.978.682,00	7.418.048,00
	-----			
	Destinazione della spesa			
	parte corrente	11.198.724,00	870.130,00	-
	parte capitale	444.839,00	9.108.552,00	7.418.048,00
Totale introiti	Versamenti in tesoreria – cap. 2584, artt. 1 e 3 -	70.873.827,51	69.042.091,31	38.789.123,48
	Riassegnazioni nelle U.P.B. del Ministero B.C.	56.310.605,30	54.568.778,00	19.703.320,00
	-----			
	Destinazione della spesa			
	parte corrente	11.765.792,70	1.450.310,00	-
	parte capitale	44.544.812,60	53.118.468,00	19.703.320,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal sistema RGS e dall'Amministrazione

E' da considerare che l'Amministrazione per i beni culturali (in applicazione delle disposizioni del d.p.r. 10 novembre 1999, n. 469<sup>23</sup>) avanza due volte l'anno richiesta di riassegnazione delle entrate di cui si tratta: la prima, nel mese di novembre di ciascun anno, per le somme introitate nel periodo gennaio-ottobre, la seconda, nel mese di giugno, per il restante periodo.

I prospetti che seguono (tabb. 21 e 22) mostrano le riassegnazioni ai singoli centri di responsabilità e la loro ripartizione sui capitoli della spesa di parte corrente e in conto capitale, determinate nel loro importo effettivo riferito a ciascun esercizio.

<sup>22</sup> Da notare come la differenza tra gli importi dei versamenti in tesoreria e quelli delle riassegnazioni sia destinata a coprire le spese relative ai rimborsi dei mutui per gli interventi di sicurezza dei beni culturali previsti dal d.l. 117/97 e dalla l. 237/99.

<sup>23</sup> Regolamento recante norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della l. 15 marzo 1997, n. 59.

tab. 21

Riassegnazioni entrate sul cap. 2584 art. 1 (biglietti)				
Centro di responsabilità	Titolo della spesa	2002	2003	2004
Segretariato	parte corrente	567.068,70	580.180,00	-
	parte capitale	-	-	12.285.272,00
	<b>totale</b>	<b>567.068,70</b>	<b>580.180,00</b>	<b>12.285.272,00</b>
Arte	parte corrente	-	-	-
	parte capitale	42.674.065,06	30.806.940,00	-
	<b>totale</b>	<b>42.674.065,06</b>	<b>30.806.940,00</b>	<b>-</b>
Archivi	parte corrente	-	-	-
	parte capitale	712.954,27	6.601.488,00	-
	<b>totale</b>	<b>712.954,27</b>	<b>6.601.488,00</b>	<b>-</b>
Biblioteche	parte corrente	-	-	-
	parte capitale	712.954,27	6.601.488,00	-
	<b>totale</b>	<b>712.954,27</b>	<b>6.601.488,00</b>	<b>-</b>
Totale	parte corrente	567.068,70	580.180,00	-
	parte capitale	44.099.973,60	44.009.916,00	12.285.272,00
	<b>totale riassegnato</b>	<b>44.667.042,30</b>	<b>44.590.096,00</b>	<b>12.285.272,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione.

tab. 22

Riassegnazioni entrate sul cap. 2584 art. 3 (servizi aggiuntivi)				
Centro di responsabilità	Titolo della spesa	2002	2003	2004
Segretariato	parte corrente	1.312.200,00	-	-
	parte capitale	390.815,00	1.272.781,00	1.135.687,00
	<b>totale</b>	<b>1.703.015,00</b>	<b>1.272.781,00</b>	<b>1.135.687,00</b>
Gabinetto	parte corrente	50.500,00	-	-
	parte capitale	-	-	-
	<b>totale</b>	<b>50.500,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Arte	parte corrente	8.910.470,00	796.754,00	-
	parte capitale	54.024,00	6.781.925,00	5.159.936,00
	<b>totale</b>	<b>8.964.494,00</b>	<b>7.578.679,00</b>	<b>5.159.936,00</b>
Archivi	parte corrente	204.061,00	73.376,00	-
	parte capitale	-	243.195,00	357.404,00
	<b>totale</b>	<b>204.061,00</b>	<b>316.571,00</b>	<b>357.404,00</b>
Biblioteche	parte corrente	721.493,00	-	-
	parte capitale	-	810.651,00	765.021,00
	<b>totale</b>	<b>721.493,00</b>	<b>810.651,00</b>	<b>765.021,00</b>
Totale	parte corrente	11.198.724,00	870.130,00	-
	parte capitale	444.839,00	9.108.552,00	7.418.048,00
	<b>totale riassegnato</b>	<b>11.643.563,00</b>	<b>9.978.682,00</b>	<b>7.418.048,00</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione.

Sia gli introiti relativi ai biglietti d'ingresso, sia quelli relativi ai servizi aggiuntivi, sono, dunque, ripartiti all'interno dei centri di responsabilità (beni storico-artistici, paesaggistici ed archeologici, biblioteche e archivi) secondo criteri proporzionali che, nel primo caso, assicurano il medesimo rapporto tra biblioteche ed archivi, nel secondo, invece, sono maggiormente calibrati su una ricognizione delle effettive esigenze di ciascun centro di responsabilità. E', infatti, da considerare come le entrate da servizi aggiuntivi siano state, nel periodo in questione, riassegnate agli istituti di provenienza in una percentuale che, in alcuni casi, arriva sino al 100 per cento.

Sempre con riguardo ai proventi derivanti da servizi aggiuntivi va evidenziato come (il fenomeno è rilevante soprattutto nel 2002) i tempi procedurali della riassegnazione sui capitoli di parte corrente dello stato di previsione della spesa del Ministero per i beni e le attività culturali abbiano determinato l'impossibilità di impegnare le relative somme (le somme andate in economia ammontano, sempre nel 2002, a €. 9.616.947,00 pari circa all' 82 per cento del totale).

E' questa, si presume, la ragione per la quale negli esercizi successivi il Ministero abbia richiesto l'assegnazione dei fondi in parola prevalentemente sui capitoli in conto capitale, in ciò - è da dire - agevolato sia dall'assenza (contrariamente a quanto disposto per i proventi derivanti dai biglietti di ingresso) di una norma che ne preveda una specifica finalizzazione, sia da una denominazione dei vari capitoli di parte corrente e di parte capitale di contenuti spesso assai generali e tra loro sovrapponibili.<sup>24</sup>

Quanto alle entrate riguardanti gli introiti dei biglietti d'ingresso, è agevole rilevare il drastico abbattimento, a partire dal 2004, delle relative riassegnazioni determinato dall'avvio del regime di autonomia riconosciuto alle Soprintendenze speciali e ai poli museali.

Su un fenomeno particolare occorre, ora, soffermarsi. E' quello dei versamenti effettuati sul capitolo 2584 (artt. 1 e 3) non nella competenza dell'esercizio di riscossione, bensì in conto residui.

Le tabelle che seguono (tabb. 23 e 24) danno conto del fenomeno e della sua incidenza percentuale rispetto ai versamenti di competenza.

---

<sup>24</sup> Di seguito si citano alcuni esempi (in corsivo i capitoli di parte capitale): cap.1093 – spese per attività espositive e manifestazioni culturali di particolare interesse nazionale ed internazionale; cap. 2283 – spese per la custodia, la conservazione, il restauro e la valorizzazione dei beni archeologici ivi compresi quelle per l'occupazione di immobili.....; cap. 2532 – spese di Ufficio, fornitura di mobili, suppellettili, trasporto e facchinaggio per le esigenze dei servizi archivistici; cap. 1972 – spese di funzionamento, di Ufficio, per forniture, per l'adattamento, per la manutenzione delle biblioteche statali e dei locali ...; cap. 7400 - spese per lo sviluppo del sistema bibliotecario nazionale; cap. 8123 – spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro la precatalogazione e l'inventariazione dei beni archivistici; cap. 7224 – spese per il recupero, la salvaguardia, il restauro, la valorizzazione, la manutenzione di beni architettonici.....; cap. 7120 – spese per la costituzione e lo sviluppo del sistema informativo automatizzato nonché spese per gli studi di fattibilità e per i lavori di ricerca.



tab. 23

Esercizio finanziario	Versamenti cap. 2584 art. 1		% incidenza residui sul tot.
	Competenza	Residui	
2001	57.128.796,63	1.802.170,51	3,1%
2002	58.386.792,85	831.564,69	1,4%
2003	58.286.212,02	764.448,70	1,3%
2004	29.490.258,61	1.061.944,64	3,5%

Fonte: dati sistema integrato RGS-CdC

tab. 24

Esercizio finanziario	Versamenti cap. 2584 art. 3		% incidenza residui sul tot.
	Competenza	Residui	
2001	10.370.207,08	1.847,11	0,018%
2002	11.653.050,98	2.418,99	0,021%
2003	9.989.893,50	1.537,09	0,015%
2004	8.235.631,80	1.288,43	0,016%

Fonte: dati sistema integrato RGS-CdC

Si tratta, dunque, di importi che, soprattutto negli esercizi 2001 e 2004 sono di una qualche rilevanza. Ebbene, è da dire che di tali somme l'Amministrazione per i beni culturali non risulta aver mai richiesto la riassegnazione a termine delle disposizioni recate dal già citato regolamento n. 469/1999 che, nell'indicare la tempistica delle richieste di riassegnazione delle entrate di scopo sui capitoli della spesa, non fa distinzioni o differenze tra versamenti in conto competenza o in conto residui.

Il fenomeno riguarda, come si è visto, gli introiti relativi ai biglietti d'ingresso e, in misura minore, quelli derivanti dai servizi aggiuntivi.

Se, dunque, si è in presenza di un'oggettiva carenza di attenzione da parte dell'Amministrazione nella gestione della tipologia delle entrate di scopo in discorso, è necessario interrogarsi sulle ragioni stesse dell'esistenza di siffatti residui attivi. In tal senso è da considerare come, in forza delle vigenti disposizioni (d.m. n. 507/1997, art. 2, comma 7; d.l.vo n. 41/2004, art. 110, comma 2), i proventi della vendita dei biglietti d'ingresso debbano essere versati in tesoreria (anche tramite conto corrente postale) nei cinque giorni dalla riscossione, con la conseguenza che la fisiologia vorrebbe estremamente limitato il fenomeno dei residui. Ciò non si verifica (in percentuale maggiore per le tesorerie di Roma: 38%; Napoli:

13%; Firenze: 27%) per una molteplicità di ragioni, alcune delle quali, peraltro, non addebitabili all'Amministrazione.

Tra queste ultime sono da annoverare i versamenti effettuati, nel mese di dicembre, sui conti correnti postali intestati alle tesorerie provinciali (contabilizzati anche a molti mesi di distanza dalla effettuazione dei versamenti postali) e, più in generale, tutti i versamenti relativi a riscossioni avvenute negli ultimi giorni dello stesso mese, che si traducono nella contabilizzazione sul capitolo dell'entrata nei primi mesi dell'anno successivo.

Meno giustificabili sarebbero, invece, le iscrizioni di somme a residui che derivassero da ritardi nei versamenti addebitabili ai competenti istituti (che riscuotono i biglietti) o ai concessionari. Da una verifica effettuata, si tratta, peraltro, di fenomeno, pur esistente, ma molto contenuto. Stando, infatti, alle risultanze del sistema informativo della Corte dei conti (SICDC) i ritardi accertati nei versamenti, rispetto al termine dei cinque giorni, sono assai lievi e non superano, di norma i dieci giorni.

Nonostante ciò appare opportuno richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che, con puntualità, vengano effettuati controlli attenti e periodici sulla regolarità e tempestività dei versamenti di tale tipologia di entrate da parte, sia degli Uffici periferici della stessa Amministrazione, sia dei concessionari.

E', infatti, da considerare che le disposizioni normative in materia prevedono, con particolare incisività quanto alle entrate da biglietti d'ingresso, verifiche ed ispezioni sugli agenti della riscossione. Ebbene, occorre ribadire come non risulti che siffatti controlli siano stati, sinora, attivati dall'Amministrazione con la necessaria attenzione e continuità.

## 6 Conclusioni

### 6.1 Gli aspetti istituzionali.

La strada seguita dall'Amministrazione per i beni culturali verso una gestione più moderna ed efficace del patrimonio culturale dello Stato, si muove lungo direttrici diverse. Tutte, comunque, convergono su un unico obiettivo che è quello, predicato dall'art. 9 della Costituzione, di conservare i beni culturali del Paese.

Così, se da una parte si è assistito negli ultimi anni ad una riforma, anche profonda, delle leggi di tutela del 1939, con norme che rivisitano categorie importanti quali l'individuazione dei beni culturali, il regime della tutela cui essi sono sottoposti, la possibilità e le condizioni che legittimano la loro circolazione, dall'altra, con interventi legislativi più di settore sono stati riformati aspetti di rilievo dell'Amministrazione dei beni culturali. Basti pensare, solo a titolo di esempio, al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30 di disciplina dei lavori sui beni culturali, con il quale il legislatore nel proseguire il percorso dell'art. 7 della l. n. 166/2002, riconosce al settore un regime sensibilmente diverso da quello comune a tutte le opere pubbliche.

Lungo la stessa direttrice si muovono le disposizioni sull'esternalizzazione delle attività per la gestione dei beni culturali, anch'esse contraddistinte dal fine ultimo della ricerca di una maggiore efficienza, in questo caso, attraverso l'alleggerimento dell'Amministrazione statale, ricorrendo a forme di cooperazione tra il pubblico e il privato o alla creazione di società pubbliche, ovvero – è anche il caso dei servizi di assistenza ed ospitalità al pubblico, che occupano questo report – con l'affidamento a privati, in modi e forme diverse, di servizi pubblici.

Non si è inteso, qui, condurre un'analisi dei risultati ottenuti in applicazione delle leggi che hanno autorizzato le forme di gestione in parola. Sicuramente i modelli delineati dall'art. 10 della l. n. 368/1998 e recepiti, nella sostanza, dalle disposizioni dell'art. 115 del codice del 2004 (secondo i quali il Ministero per i beni culturali, ai fini del più efficace esercizio delle sue funzioni ed in particolare per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, può stipulare accordi con Amministrazioni pubbliche e con soggetti privati e costituire o partecipare ad associazioni, fondazioni o società) non hanno avuto un avvio particolarmente facile. Per quanto è dato conoscere, l'unica esperienza sinora realizzatasi è quella della fondazione per il museo Egizio di Torino, che vede la partecipazione, in qualità di fondatori, del Ministero per i beni culturali, della regione Piemonte, della provincia e del comune di Torino e di fondazioni bancarie.

Per quanto attiene, poi, agli interventi sui beni culturali appartenenti (anche) allo Stato o ad altri soggetti pubblici, per mezzo di società in mano pubblica, è ormai operativa l'ARCUS spa – prevista dall'art. 2 della l. 16 ottobre 2003, n. 291, sostitutivo dell'art. 10 della l. n. 352/1997, che aveva previsto l'istituzione della SIBEC spa, peraltro rimasta inattuata – cui sono affidati, tra l'altro, compiti di promozione e sostegno finanziario, tecnico-economico e

organizzativo di progetti e altre iniziative di investimento per la realizzazione di interventi di restauro e recupero dei beni culturali. A tale scopo è stato previsto (d.l. 22 marzo 2004, n.72) che il Ministero per i beni culturali stipuli apposita convenzione con l'ARCUS spa (intervenuta il 9 luglio 2004) per l'attuazione di programmi di intervento da realizzare con le risorse provenienti da mutui da stipulare con la cassa depositi e prestiti o altri istituti finanziari, e rimborsabili dal Ministero per i beni culturali attraverso l'utilizzazione dei limiti di impegno provenienti dalle risorse stanziati dall'art. 60 della l. finanziaria 2002, che destina il tre per cento degli stanziamenti per le infrastrutture ad interventi per i beni e le attività culturali<sup>25</sup>.

Non risulta, invece, aver ancora trovato attuazione la disposizione della legge n. 368/1998 (art. 10, comma 1, lett. b bis) che legittima il Ministero a dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali "la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale". E' ben evidente come con tale disposizione il legislatore ha riferimento ad un oggetto e ad un ambito della convenzione ben più ampio di quello considerato dai servizi di assistenza ed ospitalità al pubblico nati con la l. "Ronchey". Si ha riguardo, infatti, anche alle questioni relative ai restauri e alla manutenzione dei beni oggetto del servizio, a criteri, regole e garanzie per il reclutamento del personale, ai parametri di offerta al pubblico e di gestione dei beni culturali. In definitiva, ciò che nell'ipotesi normativa in parola viene in rilievo è la concessione, non di un singolo servizio, bensì della gestione del bene culturale nella sua unitarietà (sia esso un sito, un monumento, un'area archeologica).

Tutto ciò per dire che i servizi di assistenza culturale ed ospitalità al pubblico, nella più limitata concezione recepita dall'art. 117 del codice dei beni culturali del 2004, costituiscono, da soli o congiuntamente all'affidamento dei servizi di biglietteria per l'ingresso ai luoghi di cultura, l'esperienza più viva e consolidata di affidamento a soggetti privati di attività, in misura maggiore o minore, riconducibili ai compiti di gestione e di valorizzazione dei beni culturali che competono al Ministero di settore.

Si dice in misura maggiore o minore, in quanto i servizi aggiuntivi coprono una tipologia d'attività molto ampia ed anche disomogenea, avendo a riferimento interventi che sono strettamente legati alla valorizzazione del bene culturale ed alla sua efficiente gestione (così i servizi di accoglienza o di guardaroba, le biblioteche museali, i servizi di riproduzione negli archivi dello Stato, l'organizzazione di mostre ed attività culturali) ed, interventi, che, invece, non possono che essere affidati a soggetti estranei all'Amministrazione (i servizi di caffetteria o di ristorazione, per fare solo gli esempi più evidenti) pur essendo, anch'essi, finalizzati ad una fruizione più efficiente e confortevole del bene culturale.

---

<sup>25</sup> La convenzione, che ha la durata di trentasei mesi, disciplina criteri e modalità per la realizzazione, da parte di ARCUS SPA, del programma d'interventi definito, d'intesa tra i Ministri per i beni culturali e delle infrastrutture e dei trasporti, in aree diverse di comune interesse dei due dicasteri. In particolare è previsto che ARCUS non debba procedere alla mera concessione di contributi, ma debba svolgere un'attività propulsiva di promozione a sostegno di progetti e iniziative.

Un confronto con le principali esperienze straniere nell'attività del merchandising nei musei consente di dire che quello dell'affidamento a terzi dell'attività in parola è un'esperienza soltanto italiana. I principali musei europei (Réunion des museés nationaux, in Francia; British museum, nel Regno Unito) e statunitensi (Metropolitan museum e Museum of modern art) gestiscono, infatti, in proprio – sia pure, in alcuni casi, con il ricorso a società pubbliche controllate – i “nostri” servizi aggiuntivi. Quegli istituti – è, però, da considerare -godono di un grado di autonomia assai diverso (ad esempio la Réunion des museés nationaux, unico gestore dei musei statali francesi, è un ente pubblico economico), cosicché ogni comparazione assume valore molto relativo.

Tornando al nostro Paese, il grado di implementazione dei servizi aggiuntivi è, come s'è detto in precedenza, assai diverso nei tre principali settori di competenza del Ministero per i beni culturali: beni storico-artistici ed archeologici, beni archivistici, beni librari.

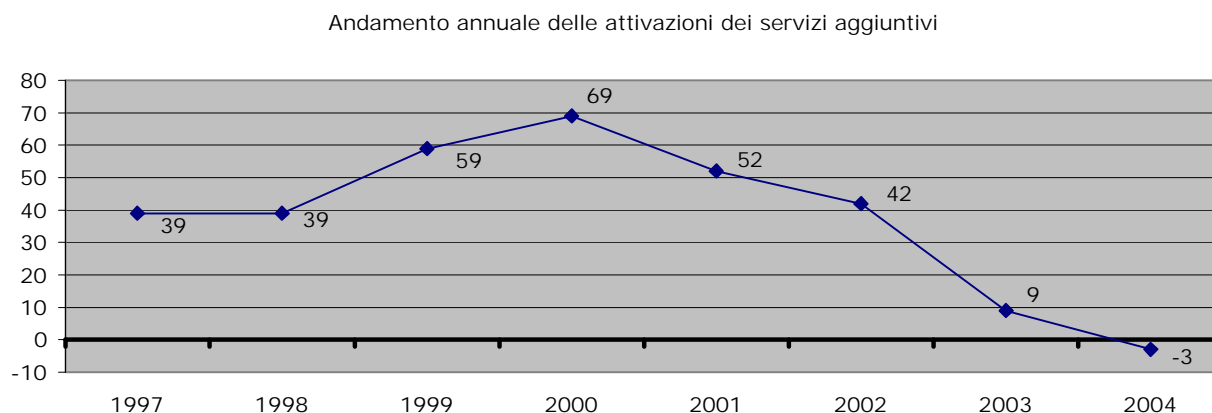
In questi due ultimi settori, infatti, lo sviluppo dei servizi aggiuntivi affidati a soggetti estranei all'Amministrazione è stato molto modesto e si riduce a soli cinque casi, per quanto attiene agli archivi e a 22 casi per le biblioteche dello Stato.

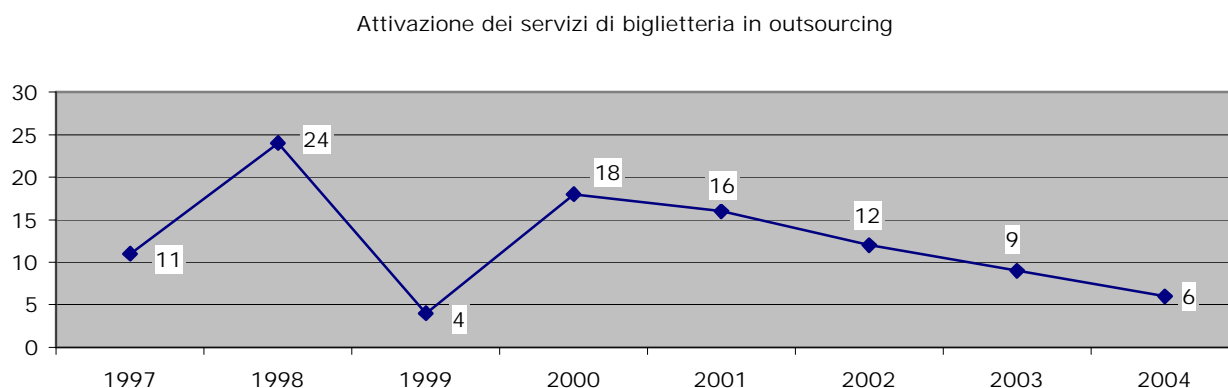
Per converso, di rilievo è stata l'attuazione dei servizi in parola nel settore delle arti, sia per il numero di quelli attivati, sia per quanto attiene ai risultati finanziari conseguiti.

Particolarmente significativo si è, poi, rivelato il fenomeno delle concessioni dei servizi di biglietteria per l'ingresso ai musei, ai monumenti ed ai siti archeologici. A tale opportunità hanno fatto ricorso ben cento istituti; tra questi sono compresi praticamente tutti quelli di maggiore importanza e che vedono il più rilevante afflusso di visitatori (cfr. all.to I).

I dati più significativi su tali andamenti, sono riassunti nei grafici che seguono, relativo, il primo, ai servizi aggiuntivi (grafico H), il secondo ai servizi di biglietteria in outsourcing (grafico I).

grafico H





Elaborazione grafici: Corte dei conti su dati SISTAN

In entrambe le ipotesi, ma con un trend più marcato nei servizi aggiuntivi, si nota con tutta evidenza come a partire dall'anno 2000 il numero delle attivazioni di nuovi servizi sia in progressiva, rapida diminuzione.

Le ragioni di un tale andamento sono state in precedenza scrutinate ( si v. cap. 2), e, tra queste, particolare rilievo assume quella relativa alla lamentata, insufficiente convenienza economica per le società private ad investire risorse in questo settore<sup>26</sup>.

Al fine di porre rimedio ad una situazione che con il suo perdurare si ripercuoterebbe sulla possibilità stessa di mantenere i livelli qualitativi oggi assicurati nella fruizione dei luoghi d'arte, il Ministero per i beni culturali ha posto allo studio alcune iniziative di natura regolamentare atte ad introdurre a favore dei concessionari più favorevoli condizioni da porre a base di gara. Si tratta in buona sostanza della previsione di una maggiore flessibilità nella individuazione delle soglie minime di aggio, da calibrare, anche, in relazione alle diverse esigenze territoriali. Altre misure hanno riguardo alle modalità di versamento degli introiti (con riferimento, in particolare, agli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti d'ingresso) delle quali è assunta l'eccessiva "dispendiosità" per i soggetti concessionari.

In linea generale è da dire che reale è l'esigenza di creare le condizioni perchè il settore dei servizi aggiuntivi possa attrarre un nuovo interesse da parte dell'imprenditoria privata, soprattutto con riguardo ai siti culturali di minori dimensioni, per i quali più difficile è la ricerca dell'equilibrio tra le esigenze della valorizzazione nella fruizione e la convenienza economica per il soggetto che investe in esse. Da una recente indagine commissionata dal Ministero per i beni culturali, risulterebbe che solo otto società concessionarie gestiscono oltre il 90 per cento

<sup>26</sup> Elementi di conoscenza, in merito, sono rinvenibili nell'audizione dell'amministratore delegato di una delle maggiori società di marketing culturale da parte della 7<sup>a</sup> commissione permanente del Senato (audizione svoltasi il 30 gennaio 2003, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali).

dei servizi nei musei, delle quali una soltanto è presente in ben 24 musei, con ricavi che si avvicinano al 24 per cento degli introiti totali.

In tale percorso, le questioni che vengono in rilievo sono diverse e diversa è la loro natura, così come, si è detto innanzi, differenti tra loro sono le tipologie dei servizi che l'Amministrazione può affidare in concessione.

La disciplina vigente più puntuale è quella relativa all'affidamento in concessione dei sistemi di emissione, distribuzione e vendita dei biglietti d'ingresso (decreti ministeriali 24 marzo 1997, n. 139 e 11 dicembre 1997, n. 507; circolare 103, del 1° agosto 2000). Tali disposizioni stabiliscono sia la misura massima dell'aggio spettante ai concessionari, sia il regime giuridico cui gli stessi sono assoggettati.

E proprio il decreto ministeriale n. 507 del 1997 è stato di recente oggetto di modificazioni ad opera del decreto ministeriale n. 222 del 28 settembre 2005 (in Gazzetta Ufficiale S.O. n. 225 del 2 novembre 2005) in due principali direzioni. Da una parte (art. 1, comma 5) viene ridefinita la misura dell'aggio riconoscibile a favore del concessionario del servizio di biglietteria attraverso la modifica del limite massimo che passa dal 15%, previsto dal d.m. 507/97, al 30%. L'individuazione in concreto dell'aggio è demandata alle singole convenzioni da stipularsi tra l'Amministrazione e il soggetto concessionario (in esito a procedure di gara) in applicazione di parametri che tengono conto dell'ammontare complessivo degli incassi dell'anno precedente, dei costi di gestione dei servizi e degli interventi proposti dal concessionario per il miglioramento dei servizi medesimi e per l'attivazione o l'implementazione di strumenti informatici e telematici. Dall'altra (art. 1, comma 6) è disposto l'ampliamento dei tempi a disposizione del gestore per riversare gli incassi all'entrata del bilancio dello Stato: dai cinque giorni successivi alla riscossione, previsti dal d.m. 507/97, agli attuali trenta giorni. E' inoltre prevista l'erogazione di una sanzione per il caso in cui il versamento non venga avvenuto alla scadenza di questo più ampio lasso temporale.

Così come per i biglietti di ingresso, appare auspicabile che l'amministrazione, anche con riguardo a tutte le tipologie di servizi aggiuntivi, impartisca, alla luce di una esperienza ormai decennale, disposizioni generali che possano orientare gli istituti periferici nella stipula delle convenzioni, garantendo, così, criteri omogenei su comuni linee di indirizzo per tutto il territorio nazionale<sup>27</sup>.

In un altro settore è, poi, urgente che l'Amministrazione intervenga con una nuova disciplina. E' quello dell'uso strumentale e precario dei beni culturali in consegna al Ministero. Si tratta di una serie di attività di varia natura che vanno dalle riprese cinematografiche, fotografiche, alle edizioni a stampa o pubblicazioni, sino alle concessioni per l'uso occasionale

---

<sup>27</sup> Un primo segnale in tal senso viene da una recentissima circolare ministeriale (n. 25187, del 5 ottobre 2005) con la quale vengono fornite indicazioni e criteri per la stipula di nuovi bandi di gara per l'aggiudicazione dei servizi aggiuntivi, preferibilmente in forma integrata. La stessa circolare, anzi, giudica con "disfavore" bandi relativi ad una sola tipologia di servizi, da espletarsi solo a seguito di infruttuoso esperimento della gara per l'aggiudicazione complessiva dei servizi.

degli spazi, ancora regolamentate, nella misura dei canoni e dei corrispettivi spettanti all'Amministrazione da un regolamento del 1994, la cui sopravvivenza, peraltro, è dovuta ad una norma transitoria contenuta nell'art. 8, comma 6 del d.m. (regolamento) n. 139/1997 che impone la fissazione di nuovi, più aggiornati importi minimi. Occorre, inoltre, che l'Amministrazione, nel porre mano ad una nuova regolamentazione della materia, prenda anche in considerazione gli strumenti, legati al progresso tecnologico, utilizzabili per la riproduzione dei beni culturali, primo tra tutti il ricorso alle risorse digitali<sup>28</sup>.

Un tema delicato, infine, riguarda l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, attività, queste, inserite sin dalla legge "Ronchey" tra quelle che compongono i servizi aggiuntivi. In proposito è da dire che l'affidamento, a soggetti esterni all'Amministrazione, del compito di curare, soprattutto nell'ambito di musei e gallerie dello Stato, alcuni almeno dei servizi legati all'organizzazione di mostre temporanee ed esposizioni<sup>29</sup> è pratica risalente nel tempo gestita, sotto il profilo amministrativo (per lo più direttamente dalle Soprintendenze) in assenza di un quadro generale d'indirizzo formatosi in sede centrale.

Gli elementi acquisiti, in particolare, presso le Soprintendenze per i poli museali consentono di delineare un sistema secondo il quale l'ideazione e la direzione culturale e scientifica delle mostre – soprattutto di quelle di rilievo maggiore – è affidata alle Soprintendenze, mentre la cura degli aspetti organizzativi, degli allestimenti e della gestione amministrativa è attribuita a soggetti terzi.

Questi ultimi, nella maggior parte delle ipotesi esaminate, sono individuati tra le società che già gestiscono in ambito locale i servizi aggiuntivi.

Si tratta, alcune volte, di affidamenti diretti che prescindono dalle regole dell'evidenza pubblica dettate sin dalla legge "Ronchey" per la generalità delle tipologie che costituiscono i servizi aggiuntivi (così il polo museale di Napoli).

D'altro canto deve essere rilevato come, anche nelle ipotesi in cui l'Amministrazione (poli museali di Venezia e Firenze) abbia aggiudicato la materia delle mostre previo esperimento di una procedura concorsuale, le relative convenzioni contengono nulla di più d'una clausola generale, non meglio definita nei suoi contenuti. Questi, infatti, si concretizzano soltanto successivamente, all'atto della effettiva individuazione delle iniziative culturali da porre in essere.

Un maggior grado di regolamentazione è posto in essere dalla Soprintendenza archeologica di Pompei, in quanto la specifica convenzione generale per l'affidamento all'esterno delle mostre fa rinvio ad un apposito capitolato speciale.

---

<sup>28</sup> Nelle more dell'adozione della nuova disciplina regolamentare, il Dipartimento per i beni archivistici e librari ha adottato una specifica direttiva nella quale sono previste più aggiornate indicazioni tariffarie con riguardo in particolare alle riproduzioni con tecnologie digitali dei beni culturali di interesse archivistico.

<sup>29</sup> La materia delle mostre e delle esposizioni, già disciplinata dalla l. 2 aprile 1950, n. 328, ed oggi dall'art. 48 del codice, è regolamentata essenzialmente sotto il profilo del prestito del bene (soggetto ad autorizzazione) e delle misure necessarie a garantire l'integrità dello stesso.



Una procedura più aderente alle regole dell'evidenza pubblica richiede, comunque, che le gare vengano bandite previa individuazione della o delle mostre da organizzare in un determinato arco temporale, così da poter l'Amministrazione disporre di elementi obiettivi da porre a base dell'offerta<sup>30</sup>.

Pur con tali riserve, è da dare atto ai poli museali di Venezia e Firenze di aver gestito l'organizzazione delle mostre con modalità apprezzabili sotto più profili. In esito alla documentazione trasmessa, si è, infatti, potuto verificare che tali Soprintendenze, nella politica di affidamento all'esterno delle attività in parola, hanno utilizzato non solo criteri omogenei e trasparenti sotto il profilo amministrativo, ma hanno, altresì, particolarmente curato gli aspetti finanziari, ad esempio attraverso la costante predisposizione di un dettagliato piano dei costi e dei ricavi.

Per converso, deve essere rilevato come nel caso del polo museale romano (si v. cap. 2.2.1) numerose iniziative risultano affidate con atti o convenzioni impostate su criteri di scarsa trasparenza sotto il profilo dei reciproci obblighi assunti dalle parti e delle conseguenti ricadute finanziarie.

Non sembra, in definitiva, che il quadro disegnato prima dalla legge "Ronchey", poi dal codice del 2004 sia valso finora a garantire, nel settore, regole uniformi ed indirizzi generali in analogia a quelli dettati per le altre categorie di servizi aggiuntivi. Deve, pertanto, costituire preciso impegno dell'Amministrazione analizzare con attenzione le prassi seguite in materia dagli Uffici periferici, al fine di dettare linee d'indirizzo che garantiscano trasparenza maggiore in un settore di rilievo tutt'altro che secondario.

In linea generale deve essere sottolineato come alcuni almeno dei problemi segnalati siano ben presenti all'Amministrazione.

La Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione (che ai sensi del d.p.r. 8 giugno 2004 ha competenza anche in materia d'ammodernamento dei servizi culturali con particolare riguardo a quelle del marketing culturale) sta elaborando modelli organizzativi di supporto agli Uffici operativi, sia sul fronte della tipizzazione degli atti (bandi, capitolati, ecc.), sia sul fronte della consulenza sui contenziosi.

Esiste infatti la consapevolezza che occorre rafforzare il ruolo centrale di riferimento per gli Uffici territoriali, anche attraverso la trattazione omogenea delle situazioni critiche ricorrenti.

Un'ultima questione riguarda il sistema dei controlli sull'attività dei concessionari, sia dei servizi di biglietteria che dei servizi aggiuntivi, sistema la cui efficienza è condizione imprescindibile per ogni processo di esternalizzazione corretto e proficuo.

In sede istruttoria si è potuto accertare come pur in presenza in tutti gli atti convenzionali di clausole che riguardano espressamente la vigilanza sulla gestione e sulla

---

<sup>30</sup> In materia è ancora da citare la circolare del Ministro dei beni e delle attività culturali n. 25187, del 5 ottobre 2005, con la quale vengono forniti criteri e indicazioni anche nella materia della programmazione di mostre, eventi culturali e attività promozionali in un contesto di affidamento integrato di servizi aggiuntivi.

qualità delle prestazioni rese l'attività di controllo svolta in sede tanto centrale che periferica sia stata piuttosto carente, in quanto i controlli effettivamente svolti dall'Amministrazione in questi ultimi anni sono stati, quando effettuati, episodici e svolti in assenza di indirizzi e criteri generali, impartiti in sede centrale, che potessero fungere da guida nella delicata materia.

E ciò tanto più desta perplessità ove si consideri che nel settore della gestione dei servizi di biglietteria, l'esercizio del controllo sull'attività dei concessionari anche mediante verifiche ed ispezioni, costituisce preciso obbligo per l'Amministrazione (cfr. d.m. 507/1997, art. 2, comma 9).

Solo di recente Il Ministero ha assunto più organiche iniziative, intese a potenziare la funzione di monitoraggio e di vigilanza sui servizi aggiuntivi ed ha avviato un piano ispettivo presso le sedi museali e archeologiche interessate dalle concessioni.

## 6.2 Gli aspetti finanziari.

Nella tabella che segue (25) sono indicate, per il periodo 2002-2004, le somme effettivamente riassegnate al Ministero per i beni culturali a valere sulle entrate derivanti dai servizi aggiuntivi e dalla vendita dei biglietti di ingresso agli istituti d'arte (al netto, quindi, della quota spettante ai concessionari).

tab. 25

	2002	2003	2004
Riassegnazioni da biglietti	44.667.042,30	44.590.096,00	12.285.272,00
Riassegnazioni da servizi aggiuntivi	11.643.563,00	9.978.682,00	7.418.048,00
Totale fondi riassegnati al M.B.C.	56.310.605,30	54.568.778,00	19.703.320,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Amministrazione.

Si tratta, come si vede, di importi che assumono una qualche rilevanza soltanto con riguardo agli incassi derivanti dalla vendita dei biglietti.

E', poi, da considerare che, a partire dal 2004 – con l'avvio del regime di autonomia finanziaria e contabile delle sole Soprintendenze speciali di Firenze e archeologica di Roma, che si affiancano a quella di Pompei, autonoma già dal 1997 – una quota pari al 60 per cento delle entrate affluisce direttamente ai bilanci di quegli uffici.

Si tratta di importi che se, per un verso, vengono sottratti alle esigenze generali dell'Amministrazione, per altro verso, trovano diretta destinazione per il soddisfacimento delle esigenze di funzionamento e di implementazione dei compiti istituzionali delle Soprintendenze che le stesse somme hanno incassato.

Sotto altro profilo, è poi da considerare come tale speciale regime di autonomia garantisca una maggiore flessibilità nelle procedure di acquisizione di tali categorie di entrate,

evitando, così, che esse, come più volte accaduto (anche per importi di un certo rilievo), si traducano in economie di spesa, per effetto dei complessi meccanismi che disciplinano le "entrate di scopo" del bilancio dello Stato (si veda cap. 5).

In linea generale è comunque da richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità che per il futuro venga dedicata attenzione maggiore agli aspetti procedurali sottesi ai meccanismi di riassegnazione delle entrate: in questa indagine è stato, infatti, rilevato come l'Amministrazione non abbia mai provveduto a richiedere al Ministero dell'economia la riassegnazione dei versamenti effettuati dai concessionari in conto residui.

Generalmente si tratta di importi non particolarmente rilevanti (fatta eccezione per gli anni 2001 e 2004, in cui i residui ammontano rispettivamente a € 1.802.170,51 e a € 1.061.944,64) che comunque, considerata l'ampiezza dei compiti affidati al Ministero, in rapporto all'esiguità delle risorse di bilancio, non appare giustificabile siano stati trascurati.

### 6.3 Le prospettive.

Con questo report si è cercato di delineare, nei suoi aspetti istituzionali e nei risvolti finanziari, lo stato di attuazione di un limitato, ma significativo aspetto delle attività poste in essere dal Ministero per i beni e le attività culturali per migliorare la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali.

E' stato anche messo in luce come l'attivazione dei servizi di assistenza ed ospitalità per il pubblico rappresenti, a tutt'oggi, l'esperienza più consolidata e diffusa di gestione indiretta (per usare la terminologia del codice per i beni culturali e paesaggistici del 2004) delle attività di valorizzazione dei beni culturali dello Stato.

In tale settore, è fuor d'ogni dubbio, che le strutture ministeriali sono state impegnate nell'assolvimento di compiti nuovi e sono state chiamate ad affrontare problemi, talvolta, di non agevole soluzione. Basti pensare alle difficoltà di compiere scelte intese a conciliare le esigenze della tutela con quelle del marketing culturale, quanto, ad esempio, agli spazi di ubicazione delle attività in parola o alla necessità di assicurare uno sviluppo commerciale armonico con le funzioni dei musei o degli altri istituti culturali ove i servizi aggiuntivi sono attivabili.

Risultati positivi non sono mancati. Dopo comprensibili difficoltà d'avvio, tra il 1997 ed il 2001 si è assistito ad un incremento molto sensibile del numero dei servizi aggiuntivi attivi presso i musei e monumenti delle principali città d'arte. Parallelamente si è realizzato un consistente sviluppo dell'affidamento in concessione dei servizi di biglietteria, accompagnato dall'utilizzo di strumenti elettronici, dall'attivazione dei sistemi di prenotazione e prevendita e da forme integrate d'accesso agli istituti (percorsi museali; biglietto unico per mostre o altre iniziative culturali).

Nel settore degli archivi di Stato, invece, è risultato assai marginale il ricorso all'esterno per la gestione dei servizi di assistenza ed ospitalità. Il servizio di gran lunga più diffuso

(presente in tutti gli 89 archivi monitorati) è quello per la riproduzione dei beni, sempre gestito all'interno dell'organizzazione amministrativa.

Anche nelle biblioteche statali la fornitura dei servizi di riproduzione è presente nella maggior parte degli istituti (in 30 biblioteche su 31 monitorate); servizio che in una percentuale pari quasi al 50 per cento è affidato in gestione indiretta. Il servizio del prestito bibliotecario risulterebbe, invece, sempre gestito direttamente dall'Amministrazione.

In linea generale – e con riguardo particolare al settore delle arti - è, però, da dire che, in questi ultimi anni, tale trend di sviluppo ha registrato una battuta d'arresto: dal 2002, infatti, oltre ad una crescita molto minore dei nuovi servizi attivati, si sono verificati – anche presso istituti di particolare rilevanza (ad es. la Galleria nazionale d'arte moderna di Roma) - casi di dismissione di quelli in essere.

Sembra che il disegno della legge "Ronchey" del 1993, recepito senza modificazioni d'ordine sostanziale dal codice del 2004, abbia esaurito la sua spinta propulsiva e non sia più in grado di dar luogo a sperimentazioni, innovazioni e miglioramenti idonei a mettere a punto un sistema di valorizzazione delle attività e dei servizi culturali attraverso, anche, l'allargamento delle iniziative di marketing culturale.

Occorre, pertanto, che l'Amministrazione, facendo tesoro delle esperienze maturate; degli studi, anche recenti, compiuti sul fenomeno del merchandising culturale; dei rilievi e delle valutazioni contenute nella presente indagine metta a punto un nuovo sistema di valorizzazione delle attività e dei servizi culturali in grado di superare da una parte un approccio, a volte passivo, della struttura ministeriale periferica e di puntare, dall'altra, su iniziative che mirino all'allargamento del mercato, con riguardo sia "all'utente-consumatore", sia alla "filiera produttiva" dei servizi culturali a tutto vantaggio del miglioramento dell'offerta culturale nel suo complesso.