



Innovazione

Mercato dei servizi

Appalti

Beni Culturali

**QUALITÀ DEI BANDI PER L'ACQUISTO DI SERVIZI
NEL SISTEMA DEI BENI CULTURALI**

**I SERVIZI DEL SISTEMA DEI
BENI CULTURALI:
COME INTERPRETARLI,
COMBINARLI, INNOVARLI,
QUALIFICARLI**

Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali

**I servizi del sistema dei beni culturali:
come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli**

Il progetto "Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali" è stato realizzato come intervento AR - AM - bandi - 03 - SCP nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009 gestito da Invitalia e finanziato dal FAS

Il presente lavoro è stato realizzato a cura di **Alessandro Leon** e **Paola Verdinelli De Cesare**.

In particolare, i profili tematici relativi ai diversi paragrafi sono stati curati da: **Monica Lai** con la collaborazione di **Alessandra Fenocchio**, per quanto riguarda l'assoggettabilità alla Direttiva 2004/18/CE, **Benedetta Francesconi**, **Simona Roca** e **Francesca Velani**, per l'innovazione tecnologica, **Gaetano Scognamiglio** per l'innovazione organizzativa, **Rosalba Cori**, **Ilaria Paradisi** e **Francesco Monaco** per la finanza di progetto.

L'allegato finale, frutto dell'apporto collettivo del Gruppo, è stato coordinato da **Alessandra Fenocchio** e **Antonella Keller**.

Nel complesso le attività del **Progetto** sono state costantemente accompagnate dall'apporto propositivo e dalle discussioni del Gruppo tecnico di lavoro di cui hanno fatto parte, oltre alle figure già citate, **Rossella Almanza**, **Renata Calabrò**, **Pietro Condorelli**, **Angela D'Alonzo**, **Carmela Giannino**, **Anna Misiani**, **Vincenzo Nastasi**, **Maria Vittoria Prastaro**, **Luigi Santangelo**, **Beatrice Smeriglio**, **Benedetta Stratta**, **Angelo Violi**, **Francesca Zen**.

Un particolare ringraziamento per il contributo al testo dato da **Paolo Lanari** e **Carlo Musacchio** come testimonianza di imprenditori.

La parte grafica è stata curata da **Stefano Battisti**, Divisione I Staff del Capo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Il lavoro si è avvalso anche del contributo di idee e di esperienze portato dai soggetti che hanno aderito al progetto e partecipato al Tavolo Interistituzionale e che sono:

- ✓ **ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)**
- ✓ **AVCP (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici)**
- ✓ **Centrica s.r.l.**
- ✓ **Cles s.r.l.**
- ✓ **CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche)**
- ✓ **Comune di Bologna**
- ✓ **Comune di Mesagne**
- ✓ **Comune di Pescara**
- ✓ **Comune di Terni**
- ✓ **Confcultura**
- ✓ **ConfindustriaSI**
- ✓ **Consip (Concessionaria Nazionale Servizi Informativi Pubblici)**
- ✓ **Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica**
*(in avalimento presso il Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale)
Direzione Generale per la politica regionale unitaria comunitaria, Direzione Generale per la politica regionale unitaria nazionale, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici*
- ✓ **Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia**
(Ministero per i Beni e le Attività Culturali)
- ✓ **Exen S.p.A. - Villa Tolomei**
- ✓ **FILAS S.p.A. (Società Finanziaria Laziale di Sviluppo)**
- ✓ **Fondazione Musei Senesi**
- ✓ **Fondazione SIAV**
- ✓ **Fondazione Teatro alla Scala di Milano**
- ✓ **Invitalia S.p.A.**
- ✓ **ITACA (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale)**
- ✓ **Liberologico S.r.l.**
- ✓ **Ministero dello Sviluppo Economico**
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione - Direzione Generale per la politica industriale e la competitività
- ✓ **Ministero per i Beni e le Attività Culturali**
- ✓ **Oracle**
- ✓ **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento Digitalizzazione e innovazione tecnologica
- ✓ **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Unità Tecnica Finanza di Progetto
- ✓ **Promo PA Fondazione**
- ✓ **Provincia di Roma**
- ✓ **Regione Piemonte**
- ✓ **Regione Toscana**
- ✓ **Sistema Museo**
- ✓ **Sistema Turistico Locale Sardegna Nord-Ovest S.c.a r.l.**
- ✓ **Space S.p.A.**
- ✓ **Svi Finance S.p.A.**
- ✓ **Telemat S.p.A.**
- ✓ **Unioncamere**
- ✓ **UPI (Unione Province d'Italia)**

SOMMARIO

Premessa (Paola Verdinelli De Cesare).....	1
1 I servizi e le categorie oggetto di esternalizzazione (Alessandro Leon).....	3
1.1 La domanda di esternalizzazione	4
1.2 Determinazione dei servizi e delle categorie	5
2 Le caratteristiche potenziali delle categorie dei servizi in vista della massimizzazione della loro efficienza ed efficacia (Alessandro Leon).....	15
2.1 Il sostegno della tutela e/o della valorizzazione del bene a cui sono diretti (Alessandro Leon)	15
2.2 La possibilità/opportunità di ricorso all'appalto e/o alla concessione (Alessandro Leon) ..	16
2.3 Le potenzialità di integrazione con altri servizi della medesima stazione appaltante (integrazione interna) ovvero con servizi di altre stazioni appaltanti territorialmente integrabili (Alessandro Leon).....	17
2.4 Delle finalità dirette al pubblico e/o strumentali per l'istituzione appaltante (Alessandro Leon)	18
2.5 L'assoggettabilità alla Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (Monica Lai)	19
2.6 Dell'attitudine e/o vocazione specifica alla applicazione – introduzione - sperimentazione di innovazioni tecnologiche (Benedetta Francesconi, Simona Roca, Francesca Velani)	28
2.6.1 Premessa e metodologia operativa	28
2.6.2 Tabella Innovazioni di servizi	30
2.7 L'innovazione di processo e/o organizzativa (Gaetano Scognamiglio)	35
2.7.1 Esternalizzazione o riappropriazione?.....	35
2.7.2 L'innovazione organizzativa nel processo di esternalizzazione.....	36
2.7.3 E-procurement e innovazione organizzativa nel processo di esternalizzazione	37
2.8 Il punto di vista delle imprese	38
2.8.1 La testimonianza di Carlo Musacchio (Sales Manager Oracle).....	38
2.8.2 La testimonianza di Paolo Lanari (Amministratore Delegato - Liberologico).....	39
3 Una ipotesi di lavoro: l'applicazione ai servizi del sistema beni culturali del Project Financing	41
3.1 Le indicazioni dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (Rosalba Cori – Ilaria Paradisi)....	41
3.1.1 Definizione di partenariato pubblico privato e Project Financing	41
3.1.1.1 PPP e allocazione dei rischi	43
3.1.1.2 PPP e tipologie progettuali	43
3.1.1.3 Finalità del PPP	44
3.1.2 Il PPP per i beni culturali.....	44
3.1.3 Vantaggi e criticità del PPP per i servizi culturali	45
3.1.4 Iter da seguire per la gestione di beni culturali secondo forme di PPP: lo studio di fattibilità ed il PPP test.....	46
3.1.5 Servizi che si prestano ad essere gestiti secondo forme di PPP	47
3.2 Contesto e criticità del ricorso al PPP: limiti cognitivi delle parti e allocazioni non efficaci dei rischi di Francesco Monaco (Responsabile Ufficio Formazione, Servizi e Progetti – ANCI IFEL)	48
Conclusioni (Paola Verdinelli De Cesare)	53
Allegato 1: Tabella riepilogativa della categoria di servizi esternalizzati nel sistema dei beni culturali.....	55
Note	69

PREMESSA

(PAOLA VERDINELLI DE CESARE)

Il presente studio rappresenta uno dei 5 prodotti¹ editoriali del Progetto “**Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali**” ed è finalizzato ad **enumerare** e **classificare** la tipologia di servizi normalmente in uso per la gestione, la tutela e soprattutto la valorizzazione e la fruizione da parte del pubblico dei beni e delle attività culturali. Si tratta del censimento di 47 servizi per la cui gestione, in base all'osservazione empirica frutto del presente lavoro, il settore pubblico ricorre più frequentemente al mercato. Riguardano prestazioni che, quindi, le pubbliche amministrazioni, per ragioni varie, che nella trattazione che segue vengono delineate, tendono ormai a non realizzare più con mezzi propri.

Le riflessioni svolte nella presente pubblicazione intendono offrire una chiave di lettura dei singoli servizi che serva alla committenza pubblica per renderli sempre più efficaci e aderenti ai fabbisogni da soddisfare; una lettura per l'affidamento all'esterno che stimoli chiunque si trovi di fronte alla necessità/opportunità di ricorrere al mercato per organizzarli, ad interrogarsi con sistematicità sulle specifiche caratteristiche e potenzialità di ciascuno di essi per ottimizzarne l'esternalizzazione.

In linea con gli obiettivi del Progetto sopra richiamato l'intento perseguito è quello di favorire il miglioramento della qualità dei bandi per ottenere risultati migliori sia nelle condizioni di acquisto dei servizi da parte del committente pubblico, sia in termini di chiarezza e trasparenza nella selezione soggettiva e oggettiva delle proposte del mercato, sia, a valle, di garantire più qualità dei risultati conseguiti nella somministrazione al pubblico che ne fruisce, sia, infine, di migliorarne l'impatto sotto forma di benefici economici dei territori e delle collettività a cui sono rivolti.

Il convincimento di fondo è che un impegno diffuso per una più elevata e generalizzata qualità della domanda pubblica di appalti e concessioni sia, nell'attuale fase storica, una leva obbligata per rendere più produttiva la spesa pubblica e costituisca il più valido incentivo per l'innalzamento anche delle capacità prestazionali delle imprese che concorrono a realizzarli, con effetti positivi diretti per gli stessi territori interessati.

La ricognizione dei 47 servizi, effettuata attraverso l'analisi di fonti ufficiali, come precisato nella trattazione, tra cui un considerevole volume di bandi (oltre 5.000) del periodo 2007/2010, e, a valle di questa ricognizione, l'individuazione delle caratteristiche intrinseche e potenziali di ciascuno di essi, compendiate complessivamente nella tavola finale, si ritiene costituiscano un'utile base di riferimento per un percorso logico-operativo più efficace.

Più nel dettaglio lo studio si articola in 3 capitoli; a corredo del capitolo 1, che individua e definisce campo di osservazione, contesto di riferimento e metodologia di approccio all'analisi dei servizi dal punto di vista economico e istituzionale, seguono i capitoli tematici dedicati alle varie chiavi di lettura prescelte che riguardano i) la finalizzazione rispetto alle funzioni istituzionali di tutela e valorizzazione dei beni (cap. 2.1), ii) la modalità di affidamento della gestione praticabile con riguardo alle fattispecie classiche dell'appalto, della concessione o di tipo “integrato” (cap.2.2), iii) le potenzialità di integrazione per la realizzazione di economie di scala o di sinergie gestionali dei fabbisogni attraverso la combinazione di una pluralità di servizi da parte di una stessa stazione appaltante (convenzionalmente definita integrazione interna) ovvero la combinazione

della domanda di una pluralità di stazioni appaltanti interessate allo stesso bacino territoriale (convenzionalmente definita integrazione territoriale) (cap. 2.3), iv) la vocazione, alternativa o mista, di ciascun servizio che, astrattamente, può essere o interna (cioè volta a supportare le attività istituzionali del committente) ovvero esterna, cioè rivolta alla fruibilità da parte del pubblico (2.4), v) l'assoggettabilità piena o parziale alla direttiva comunitaria in materia di appalti di servizi (cap. 2.5), la suscettibilità all'applicazione di tecnologie innovative con l'indicazione esemplificativa di alcune di quelle già ora disponibili. Un rapido cenno è stato dedicato anche al tema della innovazione organizzativa che, nella fornitura di servizi avanzati, può avere un ruolo significativo e trasversale rispetto a servizi singolarmente e tradizionalmente considerati e ancor più rispetto a servizi integrati (cap.2.6). Il capitolo 3, infine, riporta una riflessione e una base di ragionamento sistemica sulla possibilità di ricorso all'uso della finanza di progetto. Malgrado le difficoltà di radicamento generale che incontra nel nostro paese questa forma di sfruttamento dei beni pubblici e malgrado le difficoltà specifiche che può incontrare nello specifico il sistema dei beni culturali, particolarmente fragile dal punto di vista della redditività finanziaria, la finanza di progetto rappresenta pur sempre una via sperimentabile da non escludere a priori come possibilità di sbocco nella valorizzazione dei beni culturali, secondo quanto illustrato nel capitolo stesso.

Come indicato nelle conclusioni, e come vale anche per gli altri prodotti editoriali del Progetto, la presente analisi è uno strumento di facile consultazione e di utilità pratica che, accanto alla "Guida operativa", può fungere da ponte per il miglioramento dell'interazione tra gli operatori pubblici a tutti i livelli istituzionali possibili e le performance di mercato relative, per favorire un dialogo più aperto, trasparente e innovativo con le imprese interessate a contribuire alla competitività dei nostri asset nel comparto dei servizi dei beni culturali.

Stanti la rilevanza, la diffusione, la singolarità, la notorietà, il pregio che i nostri beni culturali offrono alla creatività delle soluzioni tecniche di accesso e fruibilità, le caratteristiche caso per caso da definire nelle fasi di ideazione, formulazione e selezione delle soluzioni da mettere a bando sono cruciali e richiedono una rigorosa metodicità. Sono, infatti, i singoli momenti del processo che fanno la differenza nella qualità dei bandi e, soprattutto, a cascata, negli effetti finali dei bandi stessi sul territorio e per la collettività.

1. I SERVIZI E LE CATEGORIE OGGETTO DI ESTERNALIZZAZIONE

(ALESSANDRO LEON)

Il settore dei beni culturali, analogamente ad altri settori pubblici dell'economia, ha ampliato notevolmente i processi di esternalizzazione dei servizi, uno sviluppo che accelera ogni giorno di più in risposta ad una serie di fenomeni complessi. Ne elenchiamo due che sembrano preminenti, almeno in questa fase storica.

In primo luogo, l'Unione Europea da tempo favorisce il ricorso all'esternalizzazione, anche là dove il servizio era tradizionalmente prodotto dal settore pubblico direttamente o per tramite di agenzie ad hoc. L'UE negli ultimi anni ha sviluppato un orientamento benevolo verso la produzione privatistica dei servizi pubblici, anche con lo scopo non secondario di ampliare i mercati europei, di formare un mercato unico sempre più contendibile. Una seconda giustificazione si basa sulla teoria economica standard che considera la fornitura di servizi da parte di soggetti privati sempre migliore e meno costosa (e dunque più efficiente), di quelli stessi prodotti dal settore pubblico in forma diretta od indiretta. Su questa stessa linea, il Parlamento italiano ha approvato alcuni provvedimenti, anche recentemente, aventi l'obiettivo della riduzione al ricorso alla fornitura di servizi in house, servizi prodotti da società di diritto privato controllate da Amministrazioni pubbliche (spesso locali). Negli ultimi anni, il sostegno della teoria economica per una maggiore liberalizzazione dei mercati e per un restringimento del ruolo dello Stato, ha perso vigore alla luce delle difficoltà economiche e finanziarie ed alla relativa performance del mercato privato.

In secondo luogo, il faticoso processo di rientro del debito pubblico ha a sua volta prodotto spinte verso l'esternalizzazione, perché:

- I. Il blocco del turn-over del personale ha ostacolato la produzione di servizi un tempo offerti direttamente dal settore pubblico (ad es., le pulizie nei musei era assicurata dai custodi, la manutenzione delle opere nei musei era realizzata da restauratori inquadrati tra il personale dipendente), sollecitando un processo autonomo di esternalizzazione;
- II. La riduzione della spesa pubblica ha spinto i responsabili a cercare la messa in valore di quelle componenti dei servizi che potessero garantire un rendimento economico, favorendo il ricorso alle concessioni in luogo degli appalti, o di una combinazione di entrambi;
- III. L'estensione delle norme per l'affidamento di servizi a tutte le stazioni appaltanti, anche sotto soglia, ha prodotto un effetto calmiera sulla spesa pubblica, riducendone temporaneamente il peso sul deficit e dunque sul debito.

Le attività economiche evolvono costantemente nel tempo, come del resto anche la struttura e l'organizzazione del settore pubblico. Se i servizi di mercato si modificano nel tempo è ovvio che anche i servizi esternalizzabili dal pubblico potrebbero differenziarsi ed ampliarsi sia nell'oggetto sia nella dimensione. Ne emerge un'esigenza continua di adeguare, integrare e puntualizzare sempre meglio nel tempo le normative sulle procedure di evidenza pubblica che includono un elenco di "categorie" di servizi specifici, per sua natura molto generale, costruita secondo una logica basata sull'analogia o sull'attinenza, rispetto alle quali le stazioni appaltanti - quando maturano la decisione di richiedere all'esterno un certo tipo di servizio - si ispirano per determinarne di volta

in volta le caratteristiche specifiche, adattate alla loro esigenza.

1.1 La domanda di esternalizzazione

La domanda di esternalizzazione è ampia e diversificata sia dal punto di vista dei soggetti,² sia dal punto di vista oggettivo,³ come vedremo dalla gamma dei servizi che il presente lavoro prende in considerazione.

In linea di massima, la domanda di esternalizzazione è espressa in larga parte da stazioni appaltanti pubbliche, uffici delegati alle competenze del settore culturale. Nella realtà amministrativa italiana, nelle amministrazioni pubbliche locali le competenze culturali sono spesso condivise tra più uffici e tra diversi assessorati. In alcune amministrazioni regionali, ad esempio, si assiste al frazionamento delle competenze in materia di “cultura” tra vari assessorati.⁴

E' anche frequente osservare che la stazione appaltante appartenga ad uffici non sempre direttamente competenti per i beni culturali. Il caso classico è l'affidamento di servizi di spettacolo a uffici competenti per il turismo. L'elenco dei soggetti include sia i tradizionali organismi pubblici sia quelli di tipo “privatistico” appartenenti o partecipati dal settore pubblico, ai quali è estesa l'applicazione delle norme della L.163/2006 sulle procedure di evidenza pubblica. Ne consegue che spesso i responsabili dei procedimenti non siano esperti del settore culturale, ammesso che siano esperti e conoscano le procedure amministrative complesse sottese alla costruzione di un affidamento all'esterno.

Un'altra considerazione riguarda il volume della domanda pubblica di esternalizzazione. Pur in assenza di una fonte diretta che consenta di isolare i volumi annui di ricorso al mercato per questo comparto di servizio, fonti indirette e derivate (cfr. Volume 1) ci dimostrano che si tratta di un livello di domanda di tutto rispetto. Si può infatti stimare che gli affidamenti attraverso contratti pluriennali di servizio sono stati negli ultimi quattro anni oltre 5.000.

Dal volume di casi di affidamento è difficile fare inferenze sulla frequenza dei servizi dati in affidamento più spesso. Tuttavia appare evidente la tendenza ad esternalizzare i servizi al pubblico, sia singolarmente sia in forma integrata, affiancati da altri servizi in appalto (pulizie, custodia, manutenzione, ecc.). Una maggiore frequenza nell'affidamento di servizi in concessione deriva da ragioni sia economiche, sia di facilità amministrativa. Economiche, perché i servizi che forniscono un rendimento costano meno alla PA, e in alcuni casi possono dare luogo ad un rendimento (concessione). Facilità amministrativa, perché esiste un'esperienza piuttosto diffusa di applicazione di norme e di procedure che rende più sostenibile lo sforzo non indifferente di indizione di bandi di gara in questi settori.

Dall'esame del volume dei casi di affidamento di servizi, infine, almeno da un esame superficiale, non emergono fenomeni specifici, come questioni relative alla territorialità (Centro-nord o Sud) o alla tematica (maggiore ricorso a servizi in concessione o in appalto; maggiore ricorso di servizi esterni per i musei o per le aree archeologiche, ecc.). Giova in ogni caso ricordare che nel Mezzogiorno le caratteristiche del patrimonio culturale dovrebbero indurre le stazioni appaltanti a configurare gli eventuali appalti o concessioni diversamente dal Centro-Nord. Infatti, il patrimonio culturale del Mezzogiorno è solo in parte rappresentato da contenitori museali propri, ma piuttosto da un'ampia diffusione sul territorio di diverse tipologie di luoghi e siti, come aree archeologiche, mo-

numenti, contenitori espositivi atipici e altri beni.

1.2 Determinazione dei servizi e delle categorie

Esistono due approcci alternativi per determinare i servizi esternalizzabili: quello che prende come riferimento l'oggetto del servizio, indipendentemente da chi lo realizza, quello che prende come riferimento l'attività principale del fornitore del servizio. Poiché nella nostra ricerca il riferimento fondamentale non può che essere il "servizio", in questo lavoro si è scelta la strada di una "**classificazione del contenuto oggettivo**" di un servizio da prestare alla pubblica amministrazione, individuando "sul campo o per osservazione diretta" il servizio o la famiglia di servizi "similari", per poi riconnetterli ad una **categoria** omogenea.

L'oggetto delle categorie è stato individuato empiricamente, attraverso l'esame dei data base riguardanti i bandi di gara di settore messi a disposizione dall'Autorità per la vigilanza di contratti pubblici di lavori e, per abbonamento, dalle società specializzate in materia, dalle Gazzette Ufficiali, dai siti web delle amministrazioni pubbliche e delle società private; da dati ed informazioni ricavati da categorie settoriali già esistenti e da istituzioni che osservano questi fenomeni.⁵

Si è esaminato complessivamente l'oggetto di un volume di oltre 5.000 bandi di gara pubblicati e di varia provenienza⁶.

In linea di massima, le categorie di servizi sono inquadrabili in due grandi ripartizioni:

- 1) quelle relative all'**attività istituzionale**, vale a dire l'esercizio di competenze determinate dalla Costituzione, dalle leggi statali e regionali, per lo specifico settore dei beni e le attività culturali
- 2) quelle relative all'**attuazione delle politiche culturali** che, nella pratica, si estrinsecano in attività di tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali.

Tale divisione è utile per distinguere con chiarezza le attività che l'ente pubblico realizza per l'esercizio delle proprie competenze istituzionali e quelle che invece realizza a tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, che hanno un rango più operativo ed attuativo delle funzioni attinenti la programmazione culturale nel breve come nel lungo periodo.

Complessivamente si elencano 47 categorie di servizi (o "attività") di cui 40 riflettono servizi destinabili al pubblico (attività attuative delle politiche culturali) e 17 finalizzati al funzionamento dell'ente pubblico. Tra i due insiemi, 10 categorie sono in comune, vale a dire che esiste una domanda finalizzata a corrispondere sia ad esigenze di tipo "istituzionale", sia ad esigenze di funzione "culturale".

L'elenco delle categorie è stato riaccorpato in 7 macro-categorie generali. La macro-categoria costituisce un primo tentativo di riconnettere i servizi ad una motivazione generale di tipo funzionale. In particolare si è ricollegato ogni servizio o insieme di servizi in elenco alle seguenti macrocategorie:

1. **R**, come attività di **realizzazione** (ad es., servizi di accoglienza, di informazione, di catalogazione, ecc.);
2. **M**, come attività di **manutenzione** (ad es., di strutture, impianti, giardini, ecc.);

3. **AT**, come attività di **assistenza tecnica** alle amministrazioni pubbliche (ad es., fundraising, studio e ricerca, animazione territoriale, ecc.);
4. **F**, come attività di **formazione** al personale (dell'ente pubblico, dell'ente gestore, ecc.);
5. **M/C**, come attività di **manutenzione e conservazione** di beni culturali (ad es. pulizia programmata di beni mobili ed immobili, diagnostica, ecc.);
6. **P**, come attività di **progettazione** (ad es. progettazione dei percorsi scientifici all'interno dei siti, delle aree archeologiche, dei musei dei contenitori culturali, ecc.);
7. **P/R**, come attività di **progettazione e realizzazione** (di interventi che prevedono non solo la progettazione ma anche la realizzazione dei servizi).

Le categorie individuate presentano un significato piuttosto intuitivo, anche per chi non ha grande dimestichezza con le problematiche della gestione pubblica. Tra queste categorie, tuttavia, si è voluto rimarcare la compresenza possibile di "Progettazione" e "Realizzazione", poiché in alcuni casi le stazioni appaltanti chiedono (e valutano) espressamente i due distinti servizi della progettazione e della realizzazione, dove la componente progettuale fa premio e trascina con sé, per garanzia di riuscita, la realizzazione, come componente consequenziale del servizio. Siamo in ambito di servizi in cui progettazione e realizzazione, sostanzialmente, si integrano pur mantenendo una loro individualità interna. In altri casi, invece, la progettazione costituisce un elemento implicito al contenuto dell'offerta tecnica di realizzazione del servizio da parte delle imprese: di fatto l'aggiudicatario, per poter produrre un servizio deve avere un proprio progetto, ma per la stazione appaltante questa progettazione non assume rilevanza propria e autonoma nel senso che si vuole valutare il risultato finale nel suo insieme (è la stessa stazione appaltante che decide in questo caso di richiedere direttamente la realizzazione) da cui non può che discendere una classificazione "R". C'è inoltre il caso in cui l'amministrazione prima di richiedere un servizio complesso al mercato preferisce acquistare la sola progettazione e allora la classificazione "P" è immanente nell'oggetto stesso dell'appalto. Infine, vi è il caso in cui l'amministrazione ha elaborato prima e già dispone di una propria progettazione ben definita a cui si riferisce per redigere l'appalto per la sua realizzazione; grazie a questa conoscenza preventiva delle caratteristiche del servizio che vuole acquistare non solo siamo in presenza di una genuina "realizzazione pura", classificata "R", ma, probabilmente, ci troviamo anche di fronte ad uno di quei casi in cui l'amministrazione appaltante può consapevolmente concentrare maggiormente la sua valutazione sulla componente del prezzo offerto e sulle proposte migliorative e innovative dell'offerta. Le categorie dei servizi censite possono essere distribuite all'interno di ciascuna macrocategoria di aggregazione come di seguito indicato:

M = MANUTENZIONE DEI BENI

1. Manutenzione delle strutture
2. Manutenzione degli impianti tecnici
3. Manutenzione degli impianti tecnici per la conservazione
4. Manutenzione degli spazi all'aperto
5. Manutenzione strumenti informatici

P = PROGETTAZIONE DI SERVIZI

1. Progettazione architettonica e ingegneristica
2. Progettazione degli spazi espositivi e/o di fruizione
3. Progettazione servizi tecnologici per il territorio

M/C = MANUTENZIONE/CONSERVAZIONE DEI BENI

1. Manutenzione e Conservazione di beni culturali
2. Diagnostica

F = FORMAZIONE DEL PERSONALE

1. Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione
2. Formazione addetti dell'amministrazione

P/R = PROGETTAZIONE/REALIZZAZIONE DI SERVIZI

1. Progettazione e realizzazione editoriale
2. Merchandising
3. Servizi audiovisivi
4. Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali

AT = ASSISTENZA TECNICA ALLE STRUTTURE

1. Servizi informatici per la gestione amministrativa dei beni culturali
2. Servizi per la progettazione economica e giuridica degli enti gestionali, assistenza tecnica per la governance istituzionale
3. Ricerca
4. Consulenze su impianti e strutture
5. Consulenze amministrative e supporto alla gestione
6. Indagini e sondaggi
7. Fundraising
8. Consulenza per ricerca e studi
9. Animazione territoriale (dialogo sociale, ecc.)
10. Servizi di comunicazione e promozione
11. Servizi postali

R = REALIZZAZIONE DI SERVIZI

1. Bookshop

-
2. Servizi informatici a supporto della logistica e delle informazioni culturali e turistiche, per il territorio, creazione database e archivi informativi per la gestione tecnica dei beni culturali
 3. Sicurezza
 4. Servizi del personale, per guardiania/custodia, per i «contenitori»
 5. Catalogazione dei beni in custodia dei «contenitori» e del territorio
 6. Servizi congressuali, partecipazione a fiere e mostre mercato
 7. Servizi bibliotecari e archivistici
 8. Visite guidate e dispositivi connessi
 9. Didattica
 10. Spazi per eventi al coperto ed all'aperto
 11. Accoglienza e informazione, biglietteria, prenotazioni e call center
 12. Guardaroba
 13. Servizi di ristoro
 14. Pulizia
 15. Parcheggio
 16. Servizi assicurativi
 17. Servizi per la mobilità dei visitatori
 18. Logistica collezioni
 19. Realizzazione di spazi espositivi e/o di fruizione
 20. Depositi vigilati

La Tabella che segue propone l'elenco delle categorie dei servizi/attività, comprendente anche una loro breve descrizione.

Tab. 1 - Servizi esternalizzati dalle pubbliche amministrazioni in Italia nel settore dei beni culturali, con l'indicazione delle caratteristiche potenziali ai fini della ottimizzazione di efficienza e di efficacia con riferimento alle rispettive modalità di esternalizzazione

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO	
1	P/R	Progettazione e realizzazione editoriale	Progettazione e realizzazione di titoli editoriali in vario formato (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: monografie, collane, guide, cataloghi, repertori, notiziari, saggi, periodici, riviste ma anche formati / inserti digitali - es. cd-rom, dvd)	V	A - C	SI	SI	I - P
2	R	Bookshop	Vendita prodotti editoriali e oggettistica	V	C	SI	SI	P
3	P/R	Merchandising	Progettazione e realizzazione di <i>merchandising</i> museale. Produzione e distribuzione oggettistica: cartoleria, immagini e cartoline, poster, oreficeria, copie e riproduzioni materiali di opere, ecc.; Produzione oggettistica per convegni, congressi, ecc.	V	C	SI	SI	I - P
4	P/R	Servizi audiovisivi	Progettazione, produzione e distribuzione supporti audio-video come: video per mostre, collezioni permanenti, audioguide, ecc. (prodotti multimediali)	V	A - C	NO	NO	I - P
5	R	Servizi informatici a supporto della logistica e delle informazioni culturali e turistiche, per il territorio, creazione database e archivi informativi per la gestione tecnica dei beni culturali	Produzione e gestione supporti informatici alla fruizione culturale nei siti/musei, ecc. come GPS, guide digitali, siti web dedicati, GIS. Creazione database e <i>software</i> gestionali per la catalogazione dei beni (es. catalogazione dei beni librari).	V	A	NO	NO	I - P

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriali SI/NO	
6	AT	Servizi informatici per la gestione amministrativa dei beni culturali	Creazione database e software gestionali per la gestione del bilancio, indirizzari fornitori, archivi amministrativi, Mailing fruitori, donatori, amici dei musei, ecc.	T-V	A	NO	NO	I
7	R	Sicurezza (vedi anche numero 45)	Custodia e sicurezza notturna delle collezioni	T	A	NO	SI	P
8	R	Servizi del personale, per guardiana/custodia, per i "contenitori"	Vigilanza delle strutture espositive permanenti e temporanee, aree archeologiche, complessi monumentali, biblioteche, archivi, ecc.; vigilanza e cura delle collezioni librerie e archivistiche	T	A	SI	SI	P
9	R	Catalogazione dei beni in custodia dei "contenitori" e del territorio	Catalogazione dei beni culturali, carta del rischio e gestione archivio	T	A - C	NO	NO	I - P
10	AT	Servizi per la progettazione economica e giuridica degli enti gestionali. Assistenza tecnica per la governance istituzionale	Attività di sostegno ai processi amministrativi complessi per la creazione di enti gestori	V	A	NO	NO	I
11	R	Servizi congressuali, partecipazione a fiere e mostre mercato	Attivazione di un <i>global service</i> per mezzo di PCO ad eventi congressuali, fiere e mostre mercato. Organizzazione in proprio degli eventi con scomposizione dei servizi: grafica, catering, ufficio stampa, sala, video-proiezione, audiovisivi, registrazione, traduzione simultanea, hostess, stampa materiali, ecc.	V	A	NO	NO	I - P
12	R	Servizi bibliotecari e archivistici	Gestione di: prestiti di libri, riviste, CD, Video, Giornali. Fotocopie di materiali editoriali, ecc.	T-V	A - C	SI	SI	P

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO	
13	R	Visite guidate e dispositivi connessi	Vendita ai visitatori dei servizi di guida su vari supporti (noleggio audioguide e <i>whisper e/o</i> accesso a <i>wi-fi</i> per visite con palmare, <i>i-pod</i> e altri dispositivi mobili)	V	C	SI	SI	P
14	R	Didattica	Servizi di didattica (vendita al pubblico) e laboratori didattici	V	C	SI	SI	P
15	R	Spazi per eventi al coperto ed all'aperto	Locazione spazi sale per riunioni, conferenze, eventi, <i>incentive</i> , spettacoli dal vivo e riprodotti, ecc.	V	C	SI	SI	P
16	R	Accoglienza e informazione, biglietteria, prenotazioni e call center	Gestione servizio di accoglienza del visitatore, compresi assistenza e intrattenimento per l'infanzia; informazione ed orientamento; biglietteria e biglietteria elettronica, compresa prevendita, prenotazione servizi didattici, visite guidate, ecc.; servizi informativi <i>on-line</i>	V	C	SI	SI	P
17	R	Guardaroba	Servizi di guardaroba e deposito	V	C	SI	SI	P
18	R	Servizi di ristoro	Servizi di ristoro nei diversi formati (bar – caffetteria; ristorante veloce - " <i>Quick Service Restaurant</i> "; ristorante <i>Free-Flow</i> ; ristorante <i>self-service</i> ; ristorante tradizionale servito; distributori automatici)	V	C	SI	NO	P
19	P/R	Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali	Progettazione, organizzazione e allestimento di mostre e realizzazione di eventi culturali. Animazione culturale, compresi eventi di valorizzazione del patrimonio artistico-storico-culturale (presentazioni di libri, concerti di musica, caffè letterario, festival, rassegne, ecc.) anche finalizzati all'accrescimento della "desiderabilità" della fruizione culturale.	V	A	SI	SI	P
20	R	Pulizia	Servizi di pulizia degli spazi al coperto ed all'aperto	T-V	A	SI	SI	P

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO	
21	M	Manutenzione delle strutture	Interventi di manutenzione delle strutture espositive	T	A	NO	SI	P
22	M	Manutenzione degli impianti tecnici	Manutenzione impianti (riscaldamento, climatizzazione, illuminazione, sistema informatico, sorveglianza)	T-V	A	NO	SI	P
23	M	Manutenzione degli impianti tecnici per la conservazione	Macchine e impianti del laboratorio di restauro, ecc.	T	A	NO	SI	P
24	M	Manutenzione degli spazi all'aperto	Manutenzione aree archeologiche, spazi all'aperto, giardini all'italiana, parchi, diserbo, tagli e potature, ecc.	T-V	A	SI	SI	P
25	M	Manutenzione strumenti informatici	Manutenzione supporti informatici alla fruizione (pannelli, gps), all'amministrazione, alla biglietteria elettronica, ecc.	V	A	SI	SI	P
26	M/C	Manutenzione e Conservazione e di beni culturali	Manutenzione, conservazione e restauro delle opere in ogni tipo di materiale, reperti, libri, documenti, ecc.	T	A	NO	SI	P
27	M/C	Diagnostica	Monitoraggio, analisi del rischio, diagnostica opere e reperti, ecc.	T	A	NO	NO	P
28	R	Parcheggio	Gestione del parcheggio annesso all'istituzione culturale	V	C	NO	SI	P
29	AT	Ricerca	Servizi di studio e ricerca appartenenti allo stretto ambito tecnico scientifico di pertinenza del "contenitore"	T	A	NO	NO	P
30	F	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione	T-V	A	NO	NO	P
31	AT	Consulenze su impianti e strutture	Consulenze per sistemi di certificazione, messa a norma, ecc.	V	A	NO	NO	P

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso P= diretto al Pubblico I= diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO	
32	AT	Consulenze amministrative e supporto alla gestione	Supporto consulenziale su lavoro, sicurezza, <i>audit</i> , certificazioni, contabilità Supporto per la direzione amministrativa e per la direzione dei luoghi della cultura. Gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare	T-V	A	NO	NO	P
33	AT	Indagini e sondaggi	Realizzazione interviste e sondaggi presso il pubblico, redazione di rapporti statistici	V	A	NO	NO	P
34	AT	Fundraising	Mediazione e supporto alla ricerca fondi (<i>fundraising</i>), compresa la ricerca di sponsor	T-V	A	NO	NO	I - P
35	R	Servizi assicurativi	Assicurazione collezioni (anche per movimentazioni)	T	A	NO	NO	P
36	R	Servizi per la mobilità dei visitatori	Trasporti, logistica, supporto ai visitatori	V	A	SI	SI	P
37	R	Logistica collezioni	Trasporto, movimentazione beni (opere e reperti)	T-V	A	SI	SI	P
38	P	Progettazione architettonica e ingegneristica	Progettazione dei "contenitori" (museali, bibliotecari, teatrali, aree archeologiche, ecc.)	T-V	A	NO	NO	I
39	P	Progettazione degli spazi espositivi e/o di fruizione	Progettazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" (museali, bibliotecari, teatrali, aree archeologiche, ecc.) e di percorsi di fruizione	T-V	A	NO	NO	I - P
40	R	Realizzazione di spazi espositivi e/o di fruizione	Realizzazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" e dei percorsi museali, archeologici, monumentali, ecc.	T-V	A	NO	NO	P
41	P	Progettazione servizi tecnologici per il territorio	Progettazione di servizi aventi elevato contenuto tecnologico: carta museale, carta turistica, ecc.	T-V	A	NO	NO	I
42	AT	Consulenza per ricerca e studi	Studi e ricerche sotto tutti i profili professionali (economia, sociologia, statistica, diritto, ecc.) a supporto della programmazione, sviluppo idee progetto, analisi settoriali, di impatto, definizione e disegno delle politiche, analisi di contesto, ecc.	T-V	A	NO	NO	I - P

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO	
43	AT	Animazione territoriale (dialogo sociale, ecc.)	Attività di promozione del dialogo sociale sul territorio	V	A	NO	NO	I
44	AT	Servizi di comunicazione e promozione	Servizi di comunicazione, portale internet, pubblicità, addetto stampa, grafica, organizzazione conferenze stampa, stampa materiali, ecc.	V	A	NO	NO	I - P
45	R	Depositi vigilati (vedi anche numero 7)	Servizi di deposito vigilato, climatizzato, ecc.	T	A	NO	NO	I
46	F	Formazione addetti pubblici	Formazione addetti dell'amministrazione	T-V	A	NO	NO	I
47	AT	Servizi postali	Spedizione pacchi, lettere, inviti, ecc.	T-V	A	NO	NO	P

(*) Legenda: AT = Assistenza tecnica - F = Formazione - M = Manutenzione - M/C = Manutenzione e Conservazione - P = Progettazione - P/R = Progettazione e Realizzazione - R = Realizzazione

2. LE CARATTERISTICHE POTENZIALI DELLE CATEGORIE DEI SERVIZI IN VISTA DELLA MASSIMIZZAZIONE DELLA LORO EFFICIENZA ED EFFICACIA (ALESSANDRO LEON)

Le categorie ed i servizi elencati in precedenza sono stati esaminati sotto diverse chiavi di lettura o “variabili”, in relazione alle singole specificità.

Tra le altre, in particolare sono state considerate le seguenti variabili:

- 1) **Tutela e/o valorizzazione**, funzionale per distinguere le attività tradizionalmente dirette alla tutela e alla conservazione dei beni e delle attività culturali da quelle rivolte alla valorizzazione ed alla fruizione;
- 2) **Appalto e/o concessione**, per mettere in rilievo l'attività che può dare luogo ad un rendimento economico per l'appaltatore (in questo caso la procedura giuridica di riferimento è la concessione) da quella che invece è acquisibile solo attraverso il riconoscimento di un corrispettivo (in questo caso la procedura giuridica è quella dell'appalto);
- 3) **Integrazione di servizi**, con la specificazione di quella “**interna**” e di quella “**territoriale**”;⁷

Per integrazione interna si intende l'affidamento congiunto di una pluralità di attività inerenti la gestione operativa di uno stesso contenitore culturale o più contenitori appartenenti alla stessa amministrazione. Per **integrazione territoriale** si intende l'affidamento cumulativo di una o più attività da parte di una pluralità di stazioni appaltanti, titolari di contenitori culturali che insistono su una stessa area territoriale vasta;

- 4) Destinazione **diretta al pubblico** ovvero all'**ente pubblico appaltante**. Si intende mettere in rilievo che alcuni servizi sono finalizzate alla copertura di attività istituzionali interne all'ente mentre altre sono invece destinate all'accesso del pubblico ai beni e alle attività culturali. Evidentemente in alcuni casi i servizi sono richiesti sia per le une che per le altre attività.

Nei successivi paragrafi sono altresì prese in considerazione le variabili:

- 5) **Assoggettabilità alla Direttiva 2004/18/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione degli appalti di servizi;
- 6) Attitudine all'applicazione di **innovazioni tecnologiche e organizzative**;
- 7) Possibilità di ricorso alle forme **pubbliche private partnership (PPP)**.

2.1 Il sostegno della tutela e/o della valorizzazione del bene a cui sono diretti (Alessandro Leon)

Il settore dei beni e le attività culturali tradizionalmente, in base alle normative vigenti, si struttura in funzione di attività di:

- **tutela**;
- **valorizzazione**;
- **tutela e valorizzazione**.

Questa classificazione è stata applicata anche ai servizi qui elencati (Tab.2) e ne emerge che la quota maggiore di essi apparterebbe alla categoria “valorizzazione”, un risultato piuttosto scontato, dato che Soprintendenze ed enti territoriali internalizzano prevalentemente i servizi di tutela. La categoria mista – tutela e valorizzazione – è anch’essa più frequente della mera tutela e comprende tutte quelle attività in cui la tutela e la valorizzazione vengono assicurate in modo simultaneo: si tratta ad esempio dei sistemi informatizzati della catalogazione, dove la conoscenza è utile sia per la tutela (restauro), sia per la valorizzazione (vendita di immagini dei beni catalogati).

Tab. 2 – Le attività secondo la categoria di tutela e di valorizzazione

Attività di:	Numero	in %
Tutela	10	21,30
Valorizzazione	21	44,70
Tutela e valorizzazione	16	34,00
Totale	47	100,00

2.2 La possibilità/opportunità di ricorso all'appalto e/o alla concessione (Alessandro Leon)

Un aspetto ulteriore attiene alla classificazione dei servizi con riferimento alle modalità di affidamento. In tale ottica è possibile distinguere i servizi:

- che richiedono una procedura di **appalto**, per i quali le attività rappresentano un costo a carico del committente (ad es. le pulizie, la manutenzione, ecc.);
- che richiedono una procedura di **concessione**, per i quali le attività possono dare luogo ad un profitto per l’amministrazione (bar, ristorazione, bookshop, ecc.);
- che possono essere affidati in forme integrate di **appalto e concessione**, come è il caso tipico di appalti alla Ronchey, nella passata programmazione.

Complessivamente, la Tab.3 indica il numero di servizi che possono essere dati in concessione: ne risultano 9, accompagnati da altri 4 che possono essere affidati in forma integrata e dando in tal modo luogo, dal punto di vista giuridico, comunque a un contratto particolare di concessione. I servizi in appalto invece sono 34. Si tenga conto che l’affidamento in concessione o misto appalto/concessione deve risultare da un’attenta analisi del potenziale di fruizione dei beni, che sia ben fondata sul piano tecnico e scientifico

Tab. 3 - Le attività secondo la categoria appalto o concessione

Attività da affidare con:	Numero	in %
Appalto	34	72,40
Concessione	9	19,10
Appalto e concessione	4	8,50
Totale	47	100,00

2.3 Le potenzialità di integrazione con altri servizi della medesima stazione appaltante (integrazione interna) ovvero con servizi di altre stazioni appaltanti territorialmente integrabili (Alessandro Leon)

Un'ulteriore variabile, quella relativa al tema dell'integrazione fra servizi e fra luoghi della cultura (Tab.4). I termini adottati per definire le varie forme di "integrazione" hanno il seguente significato:

- integrazione **interna**, quando una stazione appaltante decide di integrare in un unico bando una pluralità varia di servizi (del tipo dei servizi aggiuntivi di nota memoria, come aggregazione di più di un servizio come può essere ad es. progettazione e realizzazione nello stesso ambito di attività di servizio appaltate, ovvero ancora mettendo insieme almeno due servizi di natura diversa come può essere per la biglietteria e il bookshop, o la biglietteria e la pulizia ecc. ecc. fino al caso estremo del global service) relativi ad un contenitore o ad un insieme di contenitori;
- integrazione **territoriale**, quando servizi in forma singolare o integrati internamente sono appaltati da più stazioni appaltanti operanti sullo stesso territorio per realizzare un'economia di scala nell'affidamento del singolo servizio o di un insieme di servizi, ottenendo anche un moltiplicatore di efficacia nella fruizione dei rispettivi beni culturali.

Questo approccio rende possibile coniugare il bando, attraverso questa vasta e variegata accezione di "integrazione", con la politica territoriale, dando luogo a vari modelli gestionali, più o meno complessi, che possono materializzarsi anche con la creazione di forme gestionali autonome come la fondazione o la società per azioni.

Negli ultimi anni, anche in base all'esperienza dei servizi di accoglienza del tipo "Ronchey", molto si è discusso sull'importanza dell'integrazione, quali scopi è possibile perseguire integrando i servizi messi a gara, quale possa essere il costo per la PA, sempre alla ricerca di fonti di finanziamento autonome (dalla fiscalità generale). Senza voler riportare i termini di una discussione che divide le imprese tra di loro e tra le imprese e il Ministero per i beni e le attività culturali, in linea di massima due obiettivi entrano in collisione:

- quando i volumi della fruizione sono disomogenei per luogo e per funzione, potrebbe essere conveniente compensare l'offerta in termini di costi e ricavi, presidiando luoghi con servizi che altrimenti non potrebbero (auto)sostenersi;
- quando i volumi della fruizione sono importanti, l'integrazione dei servizi potrebbe ridurre il volume della concessione a favore dell'ente appaltante, riducendo gli introiti a favore dell'Erario.

Esiste perciò un confine, da stabilire caso per caso, tra il rendere più confortevole e variata l'esperienza del visitatore all'interno dei luoghi culturali, anche di quelli più periferici o "minori", o tentare di massimizzare sempre l'introito, evitando di localizzare servizi dove non è conveniente (o non lo sarebbe nel momento in cui si scrive il bando).

Tab. 4 – Le attività secondo la categoria integrazione, interna e territoriale

Tipologia:	Numero	in %
Solo Interna	1	2,12
Solo Territoriale	6	12,76
Interna e Territoriale	16	34,05
Non integrabile	24	51,07
Totale	47	100,00

2.4 Delle finalità dirette al pubblico e/o strumentali per l'istituzione appaltante (Alessandro Leon)

Sotto il profilo istituzionale e giuridico, le esternalizzazioni potenziali di servizi da parte delle amministrazioni pubbliche possono essere approssimativamente divise tra quelle rivolte a sostenere l'attività istituzionale dell'ente pubblico e quelle invece destinate ad assicurare l'attività di fruizione culturale, di carattere più operativo (Tab.5).

La natura delle attività istituzionali è soprattutto collegabile alla programmazione delle attività, sia in senso generale (le politiche), sia nello specifico della guida all'attuazione (gestione) del patrimonio culturale. Tra queste si possono comprendere anche tutti gli studi e le consulenze propedeutiche alla creazione di un sistema gestionale dei beni culturali (o di una sua modificazione od evoluzione), che siano realizzati in forma diretta (dall'ente pubblico stesso) od indiretta (la gestione affidata ad uno specifico organismo pubblico o privato). Tra queste, ad esempio, si considerano le progettazioni e le realizzazioni dei contenitori, dei percorsi tecnico-scientifici contenuti al loro interno, l'animazione territoriale rispondente alla ricerca di un consenso sociale, la ricerca di risorse private aggiuntive, la presentazione in pubblico delle decisioni o dei progetti, ecc.

Tab. 5 - Le attività secondo la categoria Istituzione/pubblico

Attività dirette:	Numero	in %
All'istituzione	7	14,90
Al pubblico	30	63,80
All'istituzione e al pubblico	10	21,30
Totale	47	100,00

I servizi diretti al pubblico coprono la quasi totalità delle più rilevanti funzioni di tutela e di valorizzazione da riferirsi alla gestione di un bene o di una attività culturale, di qualsiasi tipo, ed in particolare:

- museo;
- area archeologica;
- parco archeologico;
- complesso monumentale;
- biblioteca e mediateca;
- archivio;
- parco/giardino.

I servizi richiesti dal settore pubblico possono riferirsi ad un unico contenitore o ad un insieme di beni (spesso omogenei per tipologia, storia, territorio, ecc. ma non sempre). Gli unici servizi che esulano da questo lungo elenco prodotto precedentemente, riguarderebbero l'amministrazione alta, il management, la direzione strategica e quella scientifica, i direttori di settore (di tutela/cura delle collezioni; di valorizzazione). Questi aspetti della struttura organizzativa, per la loro intrinseca delicatezza, non dovrebbero essere oggetto di un affidamento all'esterno, a meno che non sia costituito un apposito ente gestore pubblico o privato autonomo. In questa evenienza, le eventuali esigenze di esternalizzazione sarebbero gestite direttamente dall'ente delegato, che potrebbe avere natura privata (società per azioni, Fondazioni).

Si tenga conto che l'elenco delle categorie comprende servizi potenzialmente affidabili all'esterno, quelli che oggi molti enti pubblici mostrano una tendenza ad esternalizzare effettivamente, ma non sempre tutti o tutti insieme. Ogni organizzazione decide il mix di attività da produrre all'interno e quelle invece da destinare all'esterno. Esiste ovviamente anche l'esempio estremo: il cosiddetto global service, dove i servizi sono affidati in blocco ad un'impresa privata o ad un raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI), dietro un mix di servizi da concessioni, integrati internamente nello stesso affidamento per le attività non a reddito. Molto raramente si assiste ad un affidamento in cui prevale la componente di servizi da affidare in concessione rispetto a quelli da affidare in appalto, dando luogo ad un flusso costante di risorse economiche a favore dell'ente pubblico. Esiste, a questo proposito il caso interessante della Fondazione Musei Civici di Venezia. Tuttavia, si tenga sempre conto che anche in questo caso l'affidamento non è mai del tutto global, nel senso che non includerebbe, ad esempio, la manutenzione degli edifici o i restauri delle opere.

2.5 L'assoggettabilità alla Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (Monica Lai)

Il primo passo che un'amministrazione dovrebbe compiere al momento dell'esternalizzazione di un'attività dovrebbe essere quello di ascrivere tale attività alla categoria dei lavori, delle forniture, dei servizi o degli appalti misti in maniera corretta. Per svolgere tale compito, occorre consultare le definizioni di tali fattispecie contenute nella direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.⁸

Qualora l'attività in oggetto risulti appartenere alla famiglia dei servizi, occorrerà, in seguito, domandarsi se il servizio in questione sia assoggettato al rispetto della direttiva citata in maniera totale o, solo, parziale.

La direttiva 2004/18/CE consta, infatti, di due allegati - Allegato II A e Allegato II B - che ripartiscono le varie categorie di servizi a seconda che per essi sia richiesta l'applicazione dell'insieme delle disposizioni della direttiva citata, o, viceversa, solo di alcune norme.

L'allegato II A della direttiva elenca 16 categorie di servizi soggette a tutte le disposizioni di detta direttiva. Tali servizi sono stati, infatti, identificati dal legislatore comunitario come prioritari ai fini della realizzazione di operazioni transfrontaliere e, quindi, con un impatto rilevante in termini di concorrenza e di creazione del mercato unico. È, pertanto,

necessario che l'aggiudicazione di tali appalti sia disciplinata in ogni fase del procedimento, in modo da assicurare alla collettività una spesa pubblica efficiente e, al tempo stesso, evitare distorsioni che possano falsare o pregiudicare il corretto sviluppo delle condizioni di concorrenza tra gli operatori economici.

L'allegato II B della direttiva 2004/18/CE elenca, a sua volta, 11 categorie di servizi soggette unicamente alle disposizioni della direttiva relative alle specifiche tecniche e alla trasmissione alla Commissione europea di un avviso di aggiudicazione.⁹ Con riferimento a queste categorie, si è ritenuto necessario fornire ai prestatori di servizi solo l'informazione minima necessaria ad esplorare il mercato e a creare una base di conoscenze che consenta di valutare con cognizione di causa la possibile applicazione delle norme procedurali e di altro genere della direttiva ad alcune o all'insieme di queste categorie.

Infatti, giova rilevare, che gli appalti aventi ad oggetto i servizi compresi nell'allegato II B, pur non essendo sottoposti alla totalità delle norme della direttiva 2004/18/CE, sono, comunque, oggetto – insieme agli appalti c.d. sottosoglia – alla Comunicazione interpretativa della Commissione europea relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive “appalti pubblici”.¹⁰

In tale Comunicazione, la Commissione ribadisce il dovere per le amministrazioni aggiudicatrici di conformarsi alle disposizioni e ai principi del Trattato Istitutivo della Comunità europea, oggi ripresi nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, riguardanti in particolare la libera circolazione delle merci,¹¹ il diritto di stabilimento,¹² la libera prestazione di servizi,¹³ la non discriminazione e la parità di trattamento, la trasparenza, la proporzionalità e il mutuo riconoscimento.

Inoltre, l'Istituzione comunitaria fornisce chiarimenti in merito all'interpretazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e suggerisce alcune buone pratiche per aiutare le amministrazioni aggiudicatrici ad applicare in concreto i principi del Trattato sopra descritti e sfruttare, così, appieno i vantaggi del mercato interno.

Ai sensi della direttiva in esame¹⁴ gli appalti aventi per oggetto sia i servizi di cui all'allegato II A, sia i servizi elencati nell'allegato II B sono aggiudicati conformemente all'art. 21 se il valore dei servizi elencati nell'allegato II B è superiore al valore dei servizi elencati nell'allegato II A, determinandosi così il criterio di applicazione della normativa ai contratti misti di servizi.

Infine, un determinato servizio rientra nell'ultima categoria ("Altri servizi") solo nel caso eccezionale in cui non sia possibile inserirlo in nessuna delle categorie 1-16 dell'allegato II A o 17-27 dell'allegato II B.

Ogniquale volta si realizza la necessità di esternalizzare i servizi di cui all'allegato II B o, più in generale, le attività non o solo parzialmente assoggettate al rispetto delle direttive in materia di appalti pubblici, per l'amministrazione interessata si pone il problema del punto esatto in cui si realizza l'equilibrio tra l'espressione della propria libertà di scelta, che, come detto, la direttiva stessa fa salva in ragione delle peculiarità dei servizi in oggetto, e il rispetto dei principi fondamentali del Trattato sopra riportati.

Appare evidente come non sia possibile, per questo tipo di appalti, individuare in via generale e aprioristicamente i confini tra discrezionalità amministrativa e cogenza delle norme.

A tale proposito, le stesse indicazioni comunitarie rimandano al concetto di adeguatezza e proporzionalità, ma si comprende facilmente come tali nozioni possano essere interpretabili e sfuggenti.

Pertanto, una volta chiarito che i servizi in oggetto - e in particolare quelli di cui all'allegato II B - esulando quasi completamente dal rispetto delle disposizioni della direttiva 2004/18/CE godono di un'amplissima leggerezza ed economia procedurale, occorre che i margini di libertà entro i quali l'amministrazione può operare la propria scelta, siano individuati solo a seguito di considerazioni attente, maturate caso per caso.

Secondo la Commissione europea, infatti, spetta alle singole amministrazioni aggiudicatrici decidere se l'aggiudicazione di un determinato appalto possa essere interessante per operatori economici situati in altri Stati membri. La Commissione ritiene che questa decisione deve essere basata su una valutazione delle circostanze specifiche del caso, quali l'oggetto dell'appalto, il suo importo stimato, le particolari caratteristiche del settore in questione (dimensioni e struttura del mercato, prassi commerciali, ecc.), nonché il luogo geografico di esecuzione dell'appalto.

Se l'amministrazione aggiudicatrice giunge alla conclusione che l'appalto in questione può presentare interesse per gli operatori economici di altri Stati membri, deve aggiudicarlo in conformità con le norme fondamentali derivanti dal diritto comunitario.¹⁵

A titolo di esempio, con riferimento al principio di trasparenza e, quindi, alle forme di pubblicità per darne esecuzione, la Commissione rileva nella Comunicazione interpretativa citata, che quanto più interessante è l'appalto per i potenziali offerenti di altri Stati membri, tanto maggiore deve essere la copertura pubblicitaria. In particolare, un'adeguata trasparenza per gli appalti di servizi di cui all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE il cui importo superi le soglie di applicazione di tale direttiva implica, solitamente, la pubblicazione in un mezzo di comunicazione largamente diffuso, quale, ad esempio, solo per citarne uno, Internet.

Sempre a titolo di esempio, si osserva che, pur nell'ambito di discrezionalità previsto per gli appalti in questione, al fine di rispettare il principio di parità di trattamento, la descrizione delle caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio non deve fare riferimento a una fabbricazione o a una provenienza determinata, né a procedimenti particolari, né deve riferirsi a un marchio commerciale, a un brevetto, a un'origine o a una produzione determinati, a meno che una preferenza di tale natura sia giustificata dall'oggetto dell'appalto e sia accompagnata dalla menzione "o equivalente". In ogni caso è preferibile utilizzare descrizioni più generali per quanto riguarda l'esecuzione o le funzioni.¹⁶

I servizi dell'allegato II A e II B sono, poi, identificati con maggior precisione e dettaglio facendo riferimento ai codici di classificazione del "Vocabolario comune per gli appalti", in appresso CPV ("Common Procurement Vocabulary"), il quale designa la nomenclatura di riferimento per gli appalti pubblici adottata dal Regolamento (CE) N. 2195/2002, assicurando nel contempo la corrispondenza con le altre nomenclature esistenti.

La ratio per escludere talune attività dall'applicazione totale delle norme della direttiva è legata proprio alla tipologia di tali servizi, che per l'oggetto, le particolari caratteristiche del settore in questione (dimensioni e struttura del mercato, prassi commerciali, ecc.), nonché il luogo geografico di esecuzione dell'appalto non sono assoggettabili all'insieme delle disposizioni della direttiva citata, dal momento che l'aggiudicazione di un

simile appalto non susciterebbe interesse per operatori economici situati in altri Stati membri.

I servizi del sistema dei beni culturali appartengono alla categoria 26 “Servizi ricreativi, culturali e sportivi” dell’allegato II B della direttiva in esame e sono, pertanto, previsti, per tali servizi, il rispetto dei principi fondamentali di cui sopra ed un’applicazione parziale delle norme in materia di appalti pubblici contenute nella direttiva 2004/18/CE.

Ora, se è vero che seguire ed applicare in maniera fedele e rigorosa le disposizioni della direttiva in materia di appalti pubblici può assicurare l’amministrazione circa la correttezza della procedura utilizzata per l’acquisto di un determinato servizio, potrebbe essere altrettanto vero che le medesime disposizioni potrebbero dimostrarsi inefficaci ovvero soffocare quelle peculiarità del servizio che, invece, il legislatore comunitario ha voluto salvaguardare nel momento in cui ha consentito, per determinati specifici settori, tra cui quello dei beni culturali, un’applicazione solo parziale delle norme in materia di appalti pubblici.

In tal senso, ad esempio, la realizzazione delle attività “Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali” di cui alla categoria di servizi numero 19 della tabella sotto riportata deve consentire, in fase di attuazione, la flessibilità necessaria al raggiungimento dell’obiettivo primario che è evidentemente di tipo culturale e non, o solo in seconda battuta, della spesa pubblica più efficiente, che è, invece, lo scopo della normativa in materia di appalti pubblici.

Allo stesso modo, è importante non attribuire carattere derogatorio a servizi tradizionali, solo perché svolti in un contesto assolto dagli obblighi della direttiva in esame. Si pensi, ad esempio, ad un normale servizio di pulizie svolto all’interno di un museo. Appare evidente che la scelta del prestatore di tale servizio di pulizie dovrà rispettare la totalità delle disposizioni previste dalla normativa in materia di appalti pubblici, non potendo attribuire a tale attività - benché necessaria e prestata in un ambito culturale - nessuna di quelle peculiarità e specificità tipiche del settore dei beni culturali.

Di seguito si riporta una tabella che associa per ognuno dei 47 ambiti di attività scelti le categorie della direttiva 2004/18/CE previste dagli allegati II A e II B e i codici CPV corrispondenti, da cui si ricava l’assoggettabilità totale o parziale dell’attività in esame alla direttiva stessa.

A tal proposito, si raccomanda che, al momento dell’esternalizzazione del servizio, le amministrazioni interessate abbiano cura di verificare le categorie e i codici di riferimento della propria attività, al fine di procedere ad un’applicazione corretta della normativa in materia di appalti pubblici.

Tab. 6 - Le attività secondo l'assoggettabilità alla Direttiva 2004/18/CE

N.	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		
			N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T = Totale P = Parziale
1	P/R	Progettazione e realizzazione editoriale	15 26	Da 79800000-2 a 79824000-6 Da 79970000-6 a 79980000-7 Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	T P
2	R	Bookshop	27	55900000-9	P
3	P/R	Merchandising	26 27	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6), 55900000-9	P
4	P/R	Servizi audiovisivi	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P
5	R	Servizi informatici a supporto della logistica e delle informazioni culturali e turistiche, per il territorio, creazione database e archivi informativi per la gestione tecnica dei beni culturali	5 7	64216120-0, 64216130-3 e da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	T T
6	AT	Servizi informatici per la gestione amministrativa dei beni culturali	7	Da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	T
7	R	Sicurezza (vedi anche numero 45)	23	79700000-1, 79710000-4, 79711000-1, 79713000-5, 79714000-2	P
8	R	Servizi del personale, per guardiania/custodia, per i contenitori	22 23	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0), e da 98500000-8 a 98514000-9 e 79700000-1, 79710000-4, 79711000-1, 79713000-5, 79714000-2, 79995200-7	P

N.	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		
			N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T = Totale <i>P = Parziale</i>
9	R	Catalogazione dei beni in custodia dei contenitori e del territorio	26 7	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6) Da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	<i>P</i> T
10	AT	Servizi per la progettazione economica e giuridica degli enti gestionali. Assistenza tecnica per la governance istituzionale	9 11	Da 79210000-9 a 79223000-3 e da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4 79342300-6, 79342320-2 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T
11	R	Servizi congressuali, Partecipazione a fiere e mostre mercato	27 17	79950000-8, 79952000-2, 79952100-3 e 55520000-1	<i>P</i> <i>P</i>
12	R	Servizi bibliotecari e archivistici	26	92500000-6, 92510000-9, 79995000-5, 79995100-6, 92511000-6, 92512000-3	<i>P</i>
13	R	Visite guidate e dispositivi connessi	20 26 27	63000000-9, 63514000-5, 92500000-6 e 55900000-9	<i>P</i> <i>P</i> <i>P</i>
14	R	Didattica	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	<i>P</i>
15	R	Spazi per eventi al coperto ed all'aperto	Non soggetto alla direttiva (v. art. 16)		
16	R	Accoglienza e informazione, Biglietteria, prenotazioni e call center	20 26 27	63513000-8 e 92331210-5, 92500000-6, 55900000-9	<i>P</i> <i>P</i> <i>P</i>

N.	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		
			N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T = Totale P = Parziale
17	R	Guardaroba	20	63120000-6	P
18	R	Servizi di ristoro	17	Da 55100000-1 a 55524000-9 e da 98340000-8 a 98341100-6	P
19	P/R	Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 2230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P
20	R	Pulizia	14	Da 70300000-4 a 70340000-6, e da 90900000-6 a 90924000-0	T
21	M	Manutenzione delle strutture	1	Da 50100000-6 a 50884000-5 (escluso da 50310000-1 a 50324200-4 e 50116510-9, 50190000-3, 50229000-6, 50243000-0) e da 51000000-9 a 51900000-1	T
22	M	Manutenzione degli impianti tecnici	1	vedi numero 21	T
23	M	Manutenzione degli impianti tecnici per la conservazione	1	vedi numero 21	T
24	M	Manutenzione degli spazi all'aperto	12	71421000-5 92530000-5	T P
			26		
Si vedano anche le norme in materia di "appalti di lavori"					
25	M	Manutenzione strumenti informatici	7	50312000-5	T
26	M/C	Manutenzione e conservazione di beni culturali	Si vedano anche le norme relative agli appalti di lavori per "lavori di restauro"		
27	M/C	Diagnostica	12	Da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T
28	R	Parcheggio	27	98351000-8, 98351100-9	P

N.	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		
			N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T = Totale P = Parziale
29	AT	Ricerca	8 10 12	Da 73000000-2 a 73436000-7 (escluso 73200000-4, 73210000-7, 73220000-0) da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6 da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T T T
30	F	Formazione	22 24	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0), e da 98500000-8 a 98514000-9 da 80100000-5 a 80660000-8 (escluso 80533000-9, 80533100-0, 80533200-1)	P P
31	AT	Consulenze su impianti e strutture	12	71310000-4	T
32	AT	Consulenze amministrative e supporto alla gestione	9 14 11	Da 79210000-9 a 79223000-3 da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8 da 70300000-4 a 70340000-6 e da 90900000-6 a 90924000-0	T T T
33	AT	Indagini e sondaggi	10	Da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6	T
34	AT	Fundraising	11	79416000-3, 79420000-4	T
35	R	Servizi assicurativi	6	Da 66100000-1 a 66720000-3	T
36	R	Servizi per la mobilità dei visitatori	2 20	Da 60100000-9 a 60183000-4 (escluso 60160000-7, 60161000-4, 60220000-6) e da 64120000-3 a 64121200-2 Da 63000000-9 a 63734000-3 (escluso 63711200-8, 63712700-0, 63712710-3 e da 63727000-1 a 63727200-3) e 98361000-1	T P
37	R	Logistica collezioni	2 20	Da 60100000-9 a 60183000-4 (escluso 60160000-7, 60161000-4, 60220000-6) e da 64120000-3 a 64121200-2 Da 63000000-9 a 63734000-3 (escluso 63711200-8, 63712700-0, 63712710-3 e da 63727000-1 a 63727200-3) e 98361000-1	T P

N.	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		
			N° d'ordine in <i>All II A</i> (da 1 a 16) e in <i>All II B</i> (da 17 a 27)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T = Totale P = Parziale
38	P	Progettazione architettonica e ingegneristica	12	71220000-6, 71322000-1, 71221000-3 da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T
39	P	Progettazione degli spazi espositivi e/o di fruizione	12 11	Da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8 da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T
40	R	Realizzazione di spazi espositivi e/o di fruizione	Si vedano le norme in materia di "appalti di lavori"		
41	P	Progettazione servizi tecnologici per il territorio	12	71220000-6 71322000-1, 71221000-3 da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T
42	AT	Consulenza per ricerca e studi	10 11	Da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6 da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T
43	AT	Animazione territoriale (dialogo sociale, ecc.)	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P
44	AT	Servizi di comunicazione e promozione	13	Da 79341000-6 a 79342200-5 (escluso 79342000-3 e 79342100-4)	T
45	R	Depositi vigilati (vedi anche numero 7)	20	63120000-6	P
46	F	Formazione addetti pubblici	22 24	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0) e da 98500000-8 a 98514000-9 da 80100000-5 a 80660000-8 (escluso 80533000-9, 80533100-0, 80533200-1)	P P
47	AT	Servizi postali	2 4	64120000-3, 64121000-0, 64121100-1, 60160000-7	T

2.6 Dell'attitudine e/o vocazione specifica alla applicazione – introduzione - sperimentazione di innovazioni tecnologiche (Benedetta Francesconi, Simona Roca, Francesca Velani)

2.6.1 Premessa e metodologia operativa

Il tema del legame tra cultura e innovazione è stato ampiamente al centro del dibattito e delle azioni delle PA centrali e locali negli ultimi anni.

In particolare, l'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) hanno reso disponibili strumenti, sia software, sia hardware, che permettono da un lato un elevato livello di personalizzazione, e dall'altro, grazie ad avanzate applicazioni di *imaging* grafica (es tecniche di ricostruzione in 3D e Realtà Virtuale) consentono una diffusione della conoscenza visiva del "bene culturale" capillare e integrata.

E', quindi, ora necessario operare sul settore in senso più ampio per raggiungere un'integrazione sia di modelli organizzativi, sia di soluzioni tecnologiche adatte a valorizzare i beni culturali, rispondendo all'esigenza di efficacia ed efficienza delle amministrazioni e alla domanda di fruizione dei cittadini, in rapida evoluzione.

In questo quadro, entrando nel merito delle soluzioni, sono stati indicati nella tabella 2.6.2. alcuni esempi di potenziali innovazioni tecnologiche applicabili ad alcune tipologie di servizi, con la finalità di fornire alla P.A. un orientamento che spinga, laddove possibile, verso soluzioni innovative per la progettazione e la realizzazione di appalti di servizi. Naturalmente quei servizi che già utilizzano diffusamente e in maniera consolidata supporti tecnologici, sono stati considerati come parte integrante del know how del settore e già rientrano nella descrizione delle "attività tradizionali".

Ebbene, dal punto di vista metodologico, nella definizione degli esempi riportati, si è operato sulla base di due criteri principali:¹⁷

- applicazioni che si trovano già disponibili sul mercato e applicate al settore, anche se ancora poco utilizzate;
- sistemi mutuabili da altri settori e applicabili ai beni culturali (Ad es. i sistemi tracciabilità sperimentati nei settori farmaceutico ed alimentare, i sistemi di security mutuabili dall'aerospaziale, le nanotecnologie per il restauro, ecc.). In particolare, in questo ambito la letteratura evidenzia le possibilità più ampie e le opportunità più promettenti, ed è proprio il trasferimento intersettoriale la sfida dei prossimi anni.

Le soluzioni indicate, tuttavia, se da un lato non potranno considerarsi esaustive, poiché la natura stessa della materia trattata, ovvero l'innovazione applicabile ai servizi classificati nella "tabella madre", è ovviamente in continua e rapida evoluzione, dall'altro potranno essere utilizzate come utili strumenti di approfondimento per qualificare la domanda e quindi per poter chiedere al "mercato" dei beni culturali servizi innovativi, eventualmente già utilizzati anche in altri settori.

La tabella è stata costruita sulla base del confronto con le imprese del settore e con il supporto di fonti documentali, tra le quali si segnalano in particolare:

- ✓ Piattaforma Italiana per i Beni Culturali, ConfindustriaSI - 2011
- ✓ Rapporto Te.Be – Promo P.A. Fondazione, ricerche&sviluppo – 2010
- ✓ Le tecnologie del CNR per i beni culturali – CNR – 2010
- ✓ Piano del Progetto di Innovazione Industriale “Tecnologie per i beni e le attività culturali e turistiche” – MiSE – 2009
- ✓ Dossier ENEA – Le nuove tecnologie per i beni culturali – 2007.

Per quanto concerne, invece, l'innovazione di processo e/o organizzativa, il tema sarà oggetto del paragrafo 2.6.3.

2.6.2 Tabella Innovazioni di servizi

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
1	P/R	Progettazione e realizzazione editoriale	Progettazione e realizzazione di titoli editoriali in vario formato (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: monografie, collane, guide, cataloghi, repertori, notiziari, saggi, periodici, riviste ma anche formati / inserti digitali - es. cd-rom, dvd)	Digitalizzazione ad altissima risoluzione 2D, multispettrale, digitalizzazione in 3D, fruizione su più canali digitali, e-book. Servizi per la gestione integrata dei diritti sul patrimonio e sui contenuti culturali di titolarità pubblica e privata (tecnologie DRM, TPM -technical protection measures-, watermarking e fingerprinting, e/o sistemi di gestione diritti utilizzabili a distanza, da più utenti)
2	R	Bookshop	Vendita prodotti editoriali e oggettistica	E – commerce e mobile commerce. Prodotti digitali venduti in prossimità
3	P/R	Merchandising	Progettazione e realizzazione di <i>merchandising</i> museale. Produzione e distribuzione oggettistica: cartoleria, immagini e cartoline, poster, oreficeria, copie e riproduzioni materiali di opere, ecc.; Produzione oggettistica per convegni, congressi, ecc.	Applicazioni dedicate, e-book, cartoline digitali e altri. Merchandising digitale
4	P/R	Servizi audiovisivi	Progettazione, produzione e distribuzione supporti audio-video come: video per mostre, collezioni permanenti, audioguide, ecc. (prodotti multimediali)	Sistemi di riconoscimento automatico delle immagini mediante supporti mobile, percorsi in modalità realtà immersiva, servizi di traduzione visiva per non udenti su supporti mobile, percorsi sensoriali digitali per non vedenti. Audiovisivi disponibili su telefonia mobile, palmare, tablet e in mp3.
5	R	Servizi informatici a supporto della logistica e delle informazioni culturali e turistiche, per il territorio, creazione database e archivi informativi per la gestione tecnica dei beni culturali	Produzione e gestione supporti informatici alla fruizione culturale nei siti/musei, ecc. come GPS, guide digitali, siti <i>web</i> dedicati, GIS. Creazione database e <i>software</i> gestionali per la catalogazione dei beni (es. catalogazione dei beni librari).	Servizi informativi LBS (location based outdoor) basati su GPS, bussola, rete telefonica mobile o servizi near me; applicazioni turistico-culturali per smartphone o dispositivi portatili
6	AT	Servizi informatici per la gestione amministrativa dei beni culturali	Creazione database e software gestionali per la gestione del bilancio, indirizzari fornitori, archivi amministrativi, Mailing fruitori, donatori, amici dei musei, ecc.	CRM Analitici operativi e georeferenziati, piattaforme cloud

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
7	R	Sicurezza (<i>vedi anche numero 45</i>)	Custodia e sicurezza notturna delle collezioni	Sistemi di track-pad, tecnologie multisensoriali nanostrutture e materiali intelligenti di controllo anche applicabili direttamente sui beni, remote video, supporti di monitoraggio, tecnologie multisensoriali
8	R	Servizi del personale, per guardiana/custodia, per i "contenitori"	Vigilanza delle strutture espositive permanenti e temporanee, aree archeologiche, complessi monumentali, biblioteche, archivi, ecc.; vigilanza e cura delle collezioni librerie e archivistiche	Sistemi di track-pad, nanostrutture e materiali intelligenti. Monitoraggio automatico o semiautomatico con tecniche di computer vision e remote control
9	R	Catalogazione dei beni in custodia dei "contenitori" e del territorio	Catalogazione dei beni culturali, carta del rischio e gestione archivio	Digital library: archivio digitale per la fruizione del web video, immagini, file audio e documenti suddivisi in argomenti tematici. Servizi per la visualizzazione e la consultazione dei beni catalogati, basati su nuovi approcci per l'organizzazione e la ricerca delle informazioni (ontologie/semantica)
10	AT	Servizi per la progettazione economica e giuridica degli enti gestionali. Assistenza tecnica per la <i>governance</i> istituzionale	Attività di sostegno ai processi amministrativi complessi per la creazione di enti gestori	
11	R	Servizi congressuali, partecipazione a fiere e mostre mercato	Attivazione di un <i>global service</i> per mezzo di PCO ad eventi congressuali, fiere e mostre mercato. Organizzazione in proprio degli eventi con scomposizione dei servizi: grafica, catering, ufficio stampa, sala, video-proiezione, audiovisivi, registrazione, traduzione simultanea, hostess, stampa materiali, ecc.	Digital signage interattivo, proximity marketing, mostre virtuali
12	R	Servizi bibliotecari e archivistici	Gestione di: prestiti di libri, riviste, CD, Video, Giornali. Fotocopie di materiali editoriali, ecc.	Prestiti digitali
13	R	Visite guidate e dispositivi connessi	Vendita ai visitatori dei servizi di guida su vari supporti (noleggio audioguide e <i>whisper e/o</i> accesso a <i>wi-fi</i> per visite con palmare, <i>l-pod</i> e altri dispositivi mobili)	Piattaforme cloud, realtà aumentata
14	R	Didattica	Servizi di didattica (vendita al pubblico) e laboratori didattici	Tele didattica (anche in modalità web), community e laboratori virtuali

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
15	R	Spazi per eventi al coperto ed all'aperto	Locazione spazi sale per riunioni, conferenze, eventi, <i>incentive</i> , spettacoli dal vivo e riprodotti, ecc.	
16	R	Accoglienza e informazione, biglietteria, prenotazioni e call center	Gestione servizio di accoglienza del visitatore, compresi assistenza e intrattenimento per l'infanzia; informazione ed orientamento; biglietteria e biglietteria elettronica, compresa prevendita, prenotazione servizi didattici, visite guidate, ecc.; servizi informativi <i>on-line</i>	Mobile payment e mobile booking. Servizi digitali di accompagnamento del visitatore, trasferibili su supporti mobile di proprietà dei visitatori sia in remoto, sia in loco (es. smartphone, I-Pad, ecc.)
17	R	Guardaroba	Servizi di guardaroba e deposito	Servizi erogati attraverso tecnologie RFID (Radio Frequency Identification)
18	R	Servizi di ristoro	Servizi di ristoro nei diversi formati (bar – caffetteria; ristorante veloce - “ <i>Quick Service Restaurant</i> ”; ristorante <i>Free-Flow</i> ; ristorante <i>self-service</i> ; ristorante tradizionale servito; distributori automatici)	Distribuzione di coupon digitali per sconti
19	P/R	Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali	Progettazione, organizzazione e allestimento di mostre e realizzazione di eventi culturali. Animazione culturale, compresi eventi di valorizzazione del patrimonio artistico-storico-culturale (presentazioni di libri, concerti di musica, caffè letterario, festival, rassegne, ecc.) anche finalizzati all'accrescimento della “desiderabilità” della fruizione culturale.	Servizi di web streaming di eventi culturali; realtà aumentata che integra, all'interno dello stesso contenitore, modalità di fruizione di tipo tradizionale e virtuale, quali elementi multimediali, dati geolocalizzati e video
20	R	Pulizia	Servizi di pulizia degli spazi al coperto ed all'aperto	Servizi ad elevata automazione (ad es. erogati facendo ricorso al robot spazzino)
21	M	Manutenzione delle strutture	Interventi di manutenzione delle strutture espositive	Sensoristica per monitoraggio
22	M	Manutenzione degli impianti tecnici	Manutenzione impianti (riscaldamento, climatizzazione, illuminazione, sistema informatico, sorveglianza)	Sensoristica per monitoraggio
23	M	Manutenzione degli impianti tecnici per la conservazione	Macchine e impianti del laboratorio di restauro, ecc.	Sensoristica per monitoraggio
24	M	Manutenzione degli spazi all'aperto	Manutenzione aree archeologiche, spazi all'aperto, giardini all'italiana, parchi, diserbo, tagli e potature, ecc.	Servizi ad elevata automazione (es. erogati facendo ricorso a robot)

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
25	M	Manutenzione strumenti informatici	Manutenzione supporti informatici alla fruizione (pannelli, gps), all'amministrazione, alla biglietteria elettronica, ecc.	Telecontrollo
26	M/C	Manutenzione e Conservazione di beni culturali	Manutenzione, conservazione e restauro delle opere in ogni tipo di materiale, reperti, libri, documenti, ecc.	Tecnologie applicate ai beni culturali per la conservazione e il restauro: sistemi di protezione dei manufatti e dei siti archeologici da agenti esterni e inquinanti, tecniche matematico-statistiche per il restauro di immagini, nuove tecniche di pulitura laser dei beni culturali, applicazione di nuovi materiali (nanomateriali, polimeri sintetici, ecc.) per servizi di conservazione e restauro dei beni culturali
27	M/C	Diagnostica	Monitoraggio, analisi del rischio, diagnostica opere e reperti, ecc.	Tecnologie applicate ai beni culturali per il monitoraggio, l'analisi del rischio, la diagnostica di siti, opere e reperti: diagnostica non invasiva basata su spettroscopia, raggi X, georadar, tecnologie acustiche, RMN, integrazione di tecnologie laser scanner e GPS, sistemi osservativi multi-sorgente, multi-risoluzione e multifrequenza, ecc.; monitoraggio a mezzo sensori, telerilevamento, microfotogrammetria, web semantico
28	R	Parcheggio	Gestione del parcheggio annesso all'istituzione culturale	Mobile payment
29	AT	Ricerca	Servizi di studio e ricerca appartenenti allo stretto ambito tecnico scientifico di pertinenza del "contenitore"	L'innovazione dei servizi nell'ambito dell'attività di ricerca può essere di vario tipo, a seconda dell'oggetto della ricerca. Si cita, a titolo di esempio, l'attività di ricerca attraverso il web semantico e la consultazione delle community web
30	F	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione	E-learning, realtà aumentata
31	AT	Consulenze su impianti e strutture	Consulenze per sistemi di certificazione, messa a norma, ecc.	
32	AT	Consulenze amministrative e supporto alla gestione	Supporto consulenziale su lavoro, sicurezza, <i>audit</i> , certificazioni, contabilità Supporto per la direzione amministrativa e per la direzione dei luoghi della cultura. Gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare	Piattaforme cloud, software per la visualizzazione informazione in modalità aggregata, sintetica, per facilitare i processi decisionali

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
33	AT	Indagini e sondaggi	Realizzazione interviste e sondaggi presso il pubblico, redazione di rapporti statistici	CNR (Communications and Networking Riser) analitici e operativi, siti web e portali tematici, sondaggi in tempo reale durante la visita (sistemi multi vision, touch screen, tecnologia banda larga e mobile ecc), e on line attraverso social networks
34	AT	Fundraising	Mediazione e supporto alla ricerca fondi (<i>fundraising</i>), compresa la ricerca di sponsor	Crowdfunding attraverso la rete
35	R	Servizi assicurativi	Assicurazione collezioni (anche per movimentazioni)	
36	R	Servizi per la mobilità dei visitatori	Trasporti, logistica, supporto ai visitatori	Tecnologie di georeferenziazione. Servizi di infotainment durante il percorso
37	R	Logistica collezioni	Trasporto, movimentazione beni (opere e reperti)	Servizi di trasporto effettuati in modalità sicura a GPS, Sistemi di track-pad, tecnologie multisensoriali nanostrutture e materiali intelligenti di controllo anche applicabili direttamente sui beni, remote video, supporti di monitoraggio, tecnologie multisensoriali
38	P	Progettazione architettonica e ingegneristica	Progettazione dei "contenitori" (museali, bibliotecari, teatrali, aree archeologiche, ecc.)	Progettazione realizzata prevedendo il ricorso a materiali ad efficienza energetica (materiali autopulenti, ...)
39	P	Progettazione degli spazi espositivi e/o di fruizione	Progettazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" (museali, bibliotecari, teatrali, aree archeologiche, ecc.) e di percorsi di fruizione	Digital signage (segnaletica digitale attraverso videoposter o cartellonistica digitale); LBS indoor basata su sistemi di prossimità attraverso tagging RFID; proiezioni olografiche e realtà aumentata; sistemi multi touch, tecnologie multisensoriali, tecnologie under water, programmi open source, sistemi di fruizione per diversamente abili (amplificazione percettiva, tattile, uditiva, visiva, olfattiva, ecc, supporti sonori per la percorribilità dei siti). Progettazione di spazi realizzata prevedendo il ricorso a nano strutture e materiali intelligenti
40	R	Realizzazione di spazi espositivi e/o di fruizione	Realizzazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" e dei percorsi museali, archeologici, monumentali, ecc.	
41	P	Progettazione servizi tecnologici per il territorio	Progettazione di servizi aventi elevato contenuto tecnologico: carta museale, carta turistica, ecc.	Gestione di servizi turisticoculturali attraverso tecniche di cloud computing: es. strumenti per la gestione di servizi web o mobile, servizi per la fruizione, servizi per l'incoming, servizi per l'interoperabilità, erogati in modalità SaAS; servizi location based

N°	Macro categoria	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Innovazioni tecnologiche applicabili
42	AT	Consulenza per ricerca e studi	Studi e ricerche sotto tutti i profili professionali (economia, sociologia, statistica, diritto, ecc.) a supporto della programmazione, sviluppo idee progetto, analisi settoriali, di impatto, definizione e disegno delle politiche, analisi di contesto, ecc.	Web semantico, consultazione delle community web per la realizzazione di ricerche e raccolta di pareri
43	AT	Animazione territoriale (dialogo sociale, ecc.)	Attività di promozione del dialogo sociale sul territorio	Supporto del web semantico; social networking
44	AT	Servizi di comunicazione e promozione	Servizi di comunicazione, portale internet, pubblicità, addetto stampa, grafica, organizzazione conferenze stampa, stampa materiali, ecc.	Siti web e portali tematici, sistemi multi vision, touch screen, ecc), e on line, social networks, tecnologia banda larga e mobile; campagne di marketing digitale, virtuale, location based
45	R	Depositi vigilati (vedi anche numero 7)	Servizi di deposito vigilato, climatizzato, ecc.	Tecnologie di monitoraggio
46	F	Formazione addetti pubblici	Formazione addetti dell'amministrazione	E-learning, realtà aumentata
47	AT	Servizi postali	Spedizione pacchi, lettere, inviti, ecc.	Servizi di mail box

2.7 L'innovazione di processo e/o organizzativa (Gaetano Scognamiglio)

Premessa a qualsiasi decisione in merito alla esternalizzazione di un servizio, in un'ottica di miglioramento organizzativo, è una chiara visione delle attività in cui può essere frazionato il complesso della filiera conservazione, valorizzazione, tutela e fruizione, con una conseguente messa a fuoco di quali innovazioni siano possibili rispetto alle tipologie di attività individuate.

2.7.1 Esternalizzazione o riappropriazione?

La scelta pubblica evidentemente, specie in un periodo di ristrettezze finanziarie come l'attuale, deve riuscire a coniugare efficienza ed economicità per le attività che si devono erogare, efficienza ed economicità che non sono naturalmente raggiungibili aprioristicamente con l'esternalizzazione. L'esperienza ha infatti dimostrato che la carenza progettuale e quella dei controlli sull'attuazione dei capitolati incidono pesantemente sulla qualità del servizio affidato a mezzo di bando (sul tema cfr. anche par. 2.5). Non è paradossale affermare che una gara formalmente perfetta può avere conseguenze assolutamente insoddisfacenti sul piano del servizio reso, come dire "l'operazione è riuscita, ma il paziente è morto". Pertanto una inversione di tendenza rispetto all'esternalizzazione, eventualmente già sperimentata senza successo, può produrre interessanti ricadute dal punto di vista dell'innovazione organizzativa, quando la "riappropriazione" del servizio sia accompagnata dall'utilizzo delle soluzioni tecnologiche connesse al servizio stesso e quando si possa dimostrare che così facendo si riescono a spalmare sui

costi generali (quelli della struttura prima poco utilizzata) i costi diretti del servizio precedentemente esternalizzato.

Ovviamente la valutazione delle alternative organizzative, ovvero se sia più conveniente ed efficace dal punto di vista dei risultati mantenere il servizio all'interno o esternalizzarlo, non può essere affidata a una valutazione intuitiva, ma dovrebbe risultare da un'analisi costi/benefici - costi/opportunità dei diversi modelli organizzativi, nonché dalla valutazione sulla possibilità di pieno e migliore utilizzo di tutte le risorse umane e strumentali disponibili, ottimizzando i carichi di lavoro, responsabilizzando adeguatamente gli addetti, impiegando strumenti adeguati.

Troppe volte accade che un atteggiamento rinunciatario di fronte alle obiettive difficoltà di riorganizzare settori complessi, costituisca la premessa per affidare in modo liberatorio il servizio all'esterno.

2.7.2 L'innovazione organizzativa nel processo di esternalizzazione

Una volta accertata la convenienza dell'esternalizzazione, è la combinazione delle competenze giuridiche e delle competenze tecniche specifiche che consente di redigere un bando formalmente ineccepibile e soprattutto un capitolato capace di esprimere una domanda tecnicamente all'altezza dei fabbisogni e di descrivere con esattezza gli output attesi, siano essi prodotti e/o servizi. Dalla ricerca fatta sul campo (cfr. Volume 3 *“Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?”*) emerge invece con tutta evidenza che spesso le carenze del servizio sono figlie della cattiva qualità del bando (collegabile alla succitata carenza di competenze contenutistiche, relative alla materia trattata, che devono essere integrate).

E' evidente, in questo quadro, la necessità di coniugare la competenza giuridica e quella tecnica di contenuto “culturale”, che, invece, dall'indagine effettuata (cfr. Volume 3 *“Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?”*) non risulta collaborino in modo organico. A queste competenze - se si vuole puntare sull'innovazione - va aggiunta naturalmente quella tecnologica, non facilmente reperibile all'interno della PA.

Pertanto, o nel costruirla si investe attraverso idonee attività formative, oppure ricorrendo ad abilità e professionalità esterne, da integrare però organicamente già nel gruppo di redazione del bando e successivamente a supporto della valutazione tecnica delle proposte. Infine è sempre da considerarsi innovazione organizzativa, con ricadute positive sulla qualità del bando, prevedere già in quella sede le modalità di effettuazione delle attività di controllo, individuandone costi, copertura amministrativa ed effetti.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte ciascun bando dovrebbe essere gestito da un gruppo di progetto che comprenda competenze giuridiche e tecniche, relative alla materia trattata. Questa è la premessa indispensabile per poter parlare di approccio innovativo alla redazione dei bandi e dei capitolati. Il gruppo preposto dovrebbe fra l'altro verificare attentamente la giusta composizione delle attività da mettere a bando e, in questa ottica, saper promuovere ed apprezzare anche le innovazioni organizzative che riguardano la erogazione del servizio da parte dell'appaltatore e che possono fare la differenza dal punto di vista della qualità di resa finale del servizio appaltato. Appare evidente che l'eccessivo frazionamento dei servizi crea delle diseconomie di scala, così come il raggruppamento di attività non omogenee crea fittizie aspettative di economicità.

Pertanto una specifica attenzione ai modelli organizzativi, pubblici o privati, sottostanti al servizio, diventa essenziale.

Se per amministrazioni di piccole dimensioni è difficile attrezzarsi secondo quanto sopra indicato, una soluzione alternativa è quella delle centrali di committenza, che svolgono un servizio per più enti. Vale a titolo di esempio quello della Fondazione Musei Senesi, che ha strutturato una centrale unica di gestione e committenza per i musei del territorio.

2.7.3 E-procurement e innovazione organizzativa nel processo di esternalizzazione

In che modo gli strumenti di e-procurement, che cominciano ad essere sempre più diffusi all'interno degli Uffici acquisti, possono supportare le decisioni in merito all'esternalizzazione e contribuire alla formazione di un gruppo di progetto che, come si è detto, comprenda competenze giuridiche e tecniche? Come emerso da una ricerca ad hoc¹⁸, circa il 60% degli Uffici acquisti utilizza tali strumenti (mercati elettronici, convenzioni, gare e aste on line, cataloghi, ecc.), che hanno l'indiscusso merito di standardizzare le procedure, impostare secondo regole precise le attività di monitoraggio e valutazione, semplificare e ridurre le procedure amministrative, garantire una maggiore trasparenza. Aspetti che ovviamente non incidono in modo diretto su come viene scritto un bando o un capitolato tecnico, ma che senza dubbio contribuiscono all'innovazione della filiera di erogazione del servizio e ad una migliore percezione esterna dell'operato dell'amministrazione. Il 60% dei buyer contattati nell'ambito della citata indagine dichiara, inoltre, che l'adozione di strumenti di e-procurement è accompagnata da una strategia di qualificazione delle competenze esistenti o di reperimento di nuove risorse, percentuale che arriva al 70% nelle amministrazioni provinciali e all'80% nelle società partecipate. Il dato è significativo e conferma l'esistenza di un legame tra innovazione tecnologica, organizzazione del lavoro, assetto delle competenze interne e di conseguenti scelte di esternalizzazione.

Ovviamente in un settore come quello dei beni culturali non tutti gli strumenti di e-procurement sono appropriati (o conosciuti, cfr. Volume 3 *"Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?"*). La maggior parte dei mercati elettronici ad esempio presenta alcune rigidità che derivano dalla tipologia di prodotti che possono essere acquistati nel market place e che riguardano prevalentemente prodotti/servizi standardizzati e prodotti e servizi su cui è possibile ottenere risparmi notevoli. L'evoluzione del mercato elettronico verso prodotti e servizi evoluti e meno standardizzati è un obiettivo su cui alcune amministrazioni stanno lavorando, anche se le stesse - secondo l'indagine citata - lo ritengono ancora troppo rigido per poter essere maggiormente utilizzato in tempi brevi.

Diverso il caso di altri strumenti, come le gare on line, che sono ancora poco diffuse tra le amministrazioni (neanche il 30% dei buyer le utilizza) e che invece rappresentano la modalità forse migliore per costruire capitolati adeguati ai fabbisogni effettivi di un settore molto specifico e dall'altra parte per avere maggiore libertà nella scelta del panorama dei fornitori e poter controllare tutto il processo di gara. Le gare on line hanno poi l'indiscusso vantaggio di poter mettere a disposizione degli Uffici acquisti alcuni strumenti (ad esempio i rating dei fornitori) in grado di organizzare su basi oggettive e strutturate i temi del monitoraggio e della valutazione dei fornitori, che attualmente viene svolta prevalentemente per verificare il rispetto della regolarità delle forniture ma non

la qualità effettiva di queste ultime dal punto di vista, ad esempio, della qualità del servizio erogato al cittadino. In questo senso, applicare al pubblico alcune tecnologie da tempo diffuse nel mondo degli acquisti aziendali, come il *performance management*, rappresenta una frontiera di ampio interesse in un settore come quello dei beni culturali dove l'allargamento della base dei fornitori deve andare di pari passo con la possibilità di verificare e controllare la qualità dei servizi resi.

Le gare on line cominciano ad essere sempre più apprezzate dalle stesse imprese che lavorano con la PA in generale e che partecipano ad appalti pubblici, pur se nel settore specifico dei beni culturali sembrano ancora poco diffuse (cfr. Volume 3 "*Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?*"). Secondo un'altra recente indagine¹⁹ realizzata su un campione di circa 1500 piccole e micro aziende italiane, rispetto a tutti gli adempimenti richiesti nell'ambito di una gara (dalla predisposizione della documentazione all'attestazione dei requisiti, dalla presentazione dell'offerta all'archiviazione dei documenti) le gare on line presentano, nella percezione degli imprenditori, un livello di complessità e di pesantezza procedurale fortemente inferiore alle gare tradizionali. Se nelle gare tradizionali il livello medio di "pesantezza burocratica" è pari a 6,5 in una scala da 0 a 10, nel caso delle gare on line il livello di pesantezza scende a 4,8. Particolarmente apprezzati sono i vantaggi a monte e a valle della procedura, cioè la predisposizione della documentazione per la presentazione dell'offerta e l'archiviazione elettronica della documentazione di gara.

2.8 Il punto di vista delle imprese

2.8.1 La testimonianza di Carlo Musacchio (Sales Manager Oracle)

Il tavolo per la qualità dei bandi nei servizi alla cultura ha avuto una caratteristica rara: i vari attori presenti (Enti locali, imprese, consulenti, Enti Centrali) si sono seduti consapevoli che il proprio contributo aveva pari dignità di quello degli altri. Nessuna tesi preconstituita. Questo approccio è risultato determinante ai fini dell'analisi dei dati ed ha consentito, assieme ad un'analisi scientifico-statistica di apprezzabile profondità, di porre le basi per suggerimenti originali.

Il punto di vista delle imprese, troppo spesso trascurato in nome di una sola malintesa correttezza formale, viene in questo lavoro pienamente riportato. Non solo in ciò che di contrattuale può essere migliorato, ma soprattutto come contributo fattivo al miglioramento della filiera dei beni culturali.

La grande frammentazione degli enti committenti e la dispersione in troppi rivoli contrattuali/autonomie di spesa risulta essere, a mio avviso, il grande freno alla crescita competitiva del sistema e ad una fruizione organica, moderna e stimolante, dei beni culturali e del loro riverbero sul territorio.

Sia a causa degli aspetti contrattuali (troppi piccoli impegni) che per gli aspetti legati alla fruizione (assenza di un disegno organico a livello territoriale), le grandi imprese sembrano non impegnarsi come potrebbero su questo filone, portando innovazione ed expertise. Di contro le piccole imprese, più vicine ai molteplici enti committenti, sembrano avere una buona capacità di personalizzazione dei servizi, ma una scarsa atti-

tudine a fare sistema e, spesso, una resistenza a crescere e a irrobustirsi anche su scala territoriale maggiore. In questo contesto alcuni dei suggerimenti colti durante i lavori del Tavolo meritano una diffusione e un approfondimento in sede istituzionale.

La possibilità di premiare le piccole imprese portatrici di disegni innovativi di prodotti e servizi per i beni culturali, in contesti nei quali la filiera è stata preventivamente validata in maniera integrata dagli Enti locali, risulta essere una modalità per offrire al mercato una evoluzione naturale. Al contempo una filiera organizzata offre alle grandi imprese quelle certezze che sono necessarie per consentire una gestione strategica delle attività sui beni culturali ed una maggiore centralità della propria presenza in questo segmento di mercato.

Uno dei punti di possibile futuro approfondimento è lo studio della filiera integrata turismo/beni culturali che offre diversi spunti sotto il profilo della innovazione.

2.8.2 La testimonianza di Paolo Lanari (Amministratore Delegato - Liberologico)

In un'Italia che ancora sta cercando il miglior equilibrio fra cosa pubblica e cosa privata, rarissimi sono i casi dove PA, Enti locali, PMI e grandi imprese si incontrano per analizzare, proporre e progettare consci che il bene di ciascuno è inequivocabilmente legato al bene dell'altro. Mi preme inoltre sottolineare come questo lavoro parta proprio dal settore dei beni culturali, a mia modesta visione all'avanguardia quando la competizione era prevalentemente basata sull'innovazione tecnologica, e all'avanguardia oggi dove innovazione organizzativa e visione fanno, e sempre più faranno, la differenza.

Credo sia utile contestualizzare le mie osservazioni citando due fonti.

Anzitutto la recente call europea "Supporting public procurement of innovative solutions: networking and financing procurement",²⁰ nella quale si può leggere "[...] *public procurement in the EU represents around 19% of the EU's GDP, meaning more than 2,000 billion EURO. If only 1-2% of this were used for purchasing innovations or the development of innovative solutions, as expert groups called for, a significant demand pull could be generated, helping innovative firms getting access to the often most valuable asset for a company that has developed a new product or service: their first customer. Yet, only very few innovations are demanded by public procurers in Europe. This is in contrast to other countries, in particular to the US, where public procurement – including through the Small Business Innovation Research initiative (SBIR) – plays a substantial role both in developing technology and providing innovative solutions to societal challenges. The US public sector procurement of R&D is about 20 times bigger than in the EU*".

L'altra fonte - nazionale - è "Innovazione e sviluppo. Miti da sfatare, realtà da costruire" di A. Gambardella 2009; l'autore è alla ricerca della giusta alchimia in grado di produrre innovazione e economia reale, assieme e non disgiunti: la prima senza la seconda produce articoli o al più brevetti, la seconda senza la prima degrada nelle rendite di posizione. In poche pagine l'autore riesce a dimostrare con dati e statistiche che la determinante è una, semplice e nota a tutti gli imprenditori: è il "buon" Cliente a fare la differenza. Il buon Cliente è infatti esigente, cavilloso, particolare, conosce perfettamente il proprio dominio applicativo e le proprie esigenze e, quindi, cerca anche la soluzione con il miglior rapporto qualità/prezzo. È quindi il buon Cliente che spinge il mercato ad innovare e migliorare.

Traggo allora le mie conclusioni, e faccio la mia proposta, sommando le due citazioni.

In Italia, così come in tutto il mondo, la PA è il soggetto con maggior capacità di spesa e, quindi, il soggetto che ha l'opportunità – ma anche il ruolo, la responsabilità – di innescare processi virtuosi di innovazione e mercato per le aziende. È per lo stesso motivo che la PA (in Italia, come nel mondo) può essere anche la prima causa del fallimento del sostegno alla competitività e all'innovazione. A scanso di equivoci, sottolineo che non sto parlando delle politiche di sostegno alla Ricerca e Sviluppo: in questo caso, al più, la PA può indirizzare i temi o gli ambiti della ricerca, demandando quindi alle aziende private l'individuazione dell'innovazione di prodotto/servizio.

Sto invece molto semplicemente dicendo che ogni cliente, sia pubblico che privato, ha una responsabilità determinante nell'innescare il processo di innovazione con le sue richieste e la sua attenzione al risultato.

In conclusione, alle aziende innovative piacerebbe una PA in grado di fare richieste innovative, creative, antesignane, rischiose, difficili ma ipotizzabili (vale sempre il “se è immaginabile, allora è possibile”).

Differentemente, una PA conservativa produce inevitabilmente un contesto economico non competitivo dove i valori sono altri. Questa conclusione, è d'altronde confermata nel rapporto Te.Be. – Studio di fattibilità per lo sviluppo del mercato delle tecnologie applicate alla valorizzazione dei beni culturali (PromoPA Fondazione, Liberologico e altri), dove emerge chiaramente come l'offerta di servizi tecnologici risulta chiaramente appiattita su una domanda non al passo con i tempi.

3. UNA IPOTESI DI LAVORO: L'APPLICAZIONE AI SERVIZI DEL SISTEMA BENI CULTURALI DEL PROJECT FINANCING

3.1 Le indicazioni dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto

(Rosalba Cori – Ilaria Paradisi)

3.1.1 Definizione di partenariato pubblico privato e Project Financing

Tra le forme di esternalizzazione dei servizi a supporto dei beni culturali non possono non ricomprendersi anche il Partenariato Pubblico Privato ed il Project Financing, considerata la diffusione di tali strumenti per la gestione dei servizi pubblici o di pubblica utilità e per la realizzazione delle infrastrutture ad essi strumentali.

L'attuale contesto di crisi economica pone, infatti, l'esigenza di un utilizzo strategico delle forme di collaborazione pubblico privata per la gestione dei servizi e la realizzazione o ristrutturazione di infrastrutture ad essi strumentali. Il ricorso al PPP è, inoltre, considerato con particolare interesse anche quale strumento per effettuare investimenti nel rispetto dei limiti del Patto di stabilità e crescita nonché per la possibilità, a fronte di una determinata allocazione dei rischi fra le parti pubblica e privata, di classificare l'investimento al di fuori dei conti pubblici, limitando l'impatto sul debito e sul deficit.

In considerazione della complessità di tali strumenti vale, tuttavia, premettere una loro definizione sia a livello normativo che concettuale.

Per **Partenariato Pubblico Privato** ("PPP") si intende, generalmente, una forma di cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici (realizzazione di opere e gestione di servizi), nel cui contesto le risorse necessarie sono poste in gestione congiunta ed i rischi legati ai progetti sono suddivisi tra i partner in modo proporzionato, sulla base delle rispettive competenze di gestione del rischio.

Il **Project Financing** ("PF") in senso proprio, indica invece una modalità di finanziamento strutturato, che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale o un servizio.

La complessa tematica del PPP non ha condotto all'elaborazione di una disciplina uniforme a livello comunitario mentre nell'ordinamento giuridico nazionale il d.lgs. 12 aprile 2006 e ss. mm. li. (Codice dei contratti pubblici) prevede una definizione ad hoc di contratti di partenariato pubblico privato.

Nell'ambito del **diritto comunitario** la base definitoria e la fonte disciplinare del PPP si trovano nel "*Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni*" della Commissione Europea del 30 aprile 2004 e nelle Comunicazioni interpretative sul PPP.²¹

Il tema non ha, pertanto, né una definizione né una regolamentazione cogente nel diritto comunitario.

In ogni caso il "Libro verde" individua le seguenti **caratteristiche di un'operazione in PPP**: a) la lunga durata del rapporto, che implica una cooperazione tra i due partner sui vari aspetti del progetto da realizzare; b) il finanziamento del progetto garantito in tutto o in parte dal settore privato; c) il ruolo strategico degli operatori economici privati,

che partecipano a tutte le fasi del progetto; d) la distribuzione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Nel documento vengono, inoltre, distinte due forme principali di PPP: il **PPP di tipo contrattuale** ed il **PPP di tipo istituzionalizzato**. Nel primo caso il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali; nel secondo caso la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di un'entità distinta dotata di personalità giuridica propria e che consente al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sulla struttura, compatibilmente con l'applicazione del diritto societario.

Gli elementi sopra richiamati si prestano tutti, in via teorica, alla potenziale configurazione di operazioni aventi ad oggetto servizi per il sistema dei beni culturali. L'ostacolo alla realizzazione e implementazione di reali operazioni di PPP nell'ambito dei servizi per i beni culturali non ha radici, quindi, nella formulazione e ideazione teorica dello strumento ma piuttosto nella difficoltà pratica di calare nello strumento un pacchetto di servizi, di condizioni di finanziamento e di tassi di reciproca profittabilità delle parti che consentano la costruzione e il decollo di iniziative concrete.

Nell'ordinamento italiano la norma di riferimento è costituita dall'art. 3, comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici relativo alla definizione di "contratti di partenariato pubblico privato".²²

La norma prevede che i contratti di PPP sono "*contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti*".

La norma prosegue elencando, a titolo esemplificativo, i contratti di PPP, quali: la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto,²³ le società miste. Ai sensi della medesima norma, rientrano altresì tra le operazioni di PPP l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi.

Ai fini di una verifica di applicazione degli strumenti di PPP è opportuno distinguere gli aspetti finanziari da quelli giuridico-contrattuali: per **Project Financing in senso proprio** deve infatti intendersi "*il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale*".²⁴

Ciò precisato si elencano le principali caratteristiche di un'operazione finanziata in Project Financing e, in particolare: i) la valutazione della capacità di rimborso del debito è principalmente basata sulle previsioni di reddito dell'iniziativa finanziata e non sull'affidabilità economico-patrimoniale dei promotori; ii) l'iniziativa viene isolata mediante una struttura di "ring fence" dal patrimonio dei promotori attraverso una società di progetto; iii) deve essere effettuato il trasferimento di una pluralità di rischi secondo il principio di efficienza e di economicità.

Un insieme di caratteristiche che rende molto interessante lo strumento in quanto ne consente l'uso sulla base della validità oggettiva dell'operazione che finanzia e non già sulla solidità patrimoniale soggettiva dei proponenti conferendo un forte favore alle prospettive di redditività del progetto piuttosto che alla affidabilità finanziaria del soggetto proponente. Nel caso dei servizi ai beni culturali la carta vincente per la realizzabilità di un project financing deve evidentemente poggiare sulla capacità del progetto di garantire flussi finanziari adeguati alla copertura del rimborso del capitale e alla garanzia sul merito di credito. Come di seguito specificato.

3.1.1.1 PPP e allocazione dei rischi

L'analisi dei **rischi**, ha infatti un ruolo particolarmente rilevante nelle operazioni di PPP, soprattutto per il conseguimento del *Value for Money*, inteso come margine di convenienza di un'operazione in finanza di progetto o in PPP rispetto ad un appalto tradizionale.

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale. La probabilità di accadimento del rischio è connessa con la capacità del soggetto su cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

In tal senso l'amministrazione dovrebbe trasferire al privato i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibili.

In particolare, come indicato anche dalla Commissione Europea nella Comunicazione sulle concessioni dell'aprile 2000, ogni rischio andrebbe allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e, quindi, rendere minimo il costo ad esso associato.²⁵

Con riferimento al sistema dei servizi rivolti al sistema dei beni culturali i tipici rischi allocabili al soggetto privato, a titolo meramente esemplificativo, sono quelli relativi alla gestione (rischio imprenditoriale), alla disponibilità dei beni oggetto del servizio, alla domanda, al finanziamento dell'operazione. Restano invece in capo all'amministrazione i rischi relativi all'attività di tutela e di conservazione, di controllo e di eventuale perimento del bene.

3.1.1.2 PPP e tipologie progettuali

Ai fini della strutturazione di un'operazione in PPP è utile la distinzione delle opere e dei servizi connessi oggetto dei contratti di PPP nelle seguenti categorie:

- a) progetti c.d. caldi: iniziative dotate di un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza nella fase di gestione. In tal caso i ricavi commerciali consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita di una concessione;
- b) progetti c.d. tiepidi: progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica poiché i ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dall'infrastruttura che giustificano la com-

ponente di contribuzione;

- c) progetti c.d. freddi: iniziative in cui il privato fornisce direttamente servizi per la P.A., trovando la propria remunerazione esclusivamente (e principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione su base commerciale.

I beni culturali, in particolare, possono classificarsi tra i progetti c.d. tiepidi, non essendo la remunerazione generata attraverso i ricavi da utenza dei servizi culturali gestiti dal privato di norma sufficiente a remunerare adeguatamente l'investitore privato. Ciò soprattutto nel caso di affidamento in concessione di lavori oltre che di servizi pubblici. Tale peculiarità del settore dei beni culturali può comportare spesso la necessità di un contributo pubblico (anche fondi comunitari) per la realizzazione di tali operazioni.

3.1.1.3 Finalità del PPP

In generale le motivazioni che inducono la P.A. a ricorrere al PPP per la realizzazione di opere pubbliche e la gestione di servizi si possono ricondurre alle seguenti: i) possibilità di rispettare i vincoli di bilancio imposti da Maastricht in quanto la spesa che viene generata da tali progetti non va a formare il monte di spesa che concorre alla determinazione dei parametri del patto di stabilità; ii) possibilità di incrementare la dotazione infrastrutturale e gli investimenti pubblici del Paese grazie all'apporto e al reperimento della relativa copertura con il ricorso a risorse private addizionali; iii) coinvolgimento di risorse e competenze private in tutte le fasi di gestione dell'opera e di erogazione dei servizi; iv) ottimizzazione dell'uso di risorse pubbliche, con possibilità di ottenere servizi migliori a parità di spesa.

A fronte di tali vantaggi auspicati l'esperienza sinora maturata nel settore in Italia ha anche messo in evidenza alcuni ostacoli al più efficiente ed efficace sviluppo del PPP dovuti a: i) mancanza di regole chiare e stabili; ii) frequente non adeguato *expertise* del settore pubblico; iii) complessità delle procedure di gara; iv) limiti del mercato degli operatori privati; v) effetti della crisi finanziaria sul mercato del PPP.²⁶

3.1.2 Il PPP per i beni culturali

Con riferimento allo specifico settore dei beni culturali i contratti di PPP possono essere utili strumenti per la P.A. per lo svolgimento delle attività di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali.

I contratti di PPP costituiscono infatti forme di attuazione della gestione indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali di cui all'art. 115 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni culturali). In particolare per il settore dei beni culturali è possibile ricorrere alle seguenti forme di PPP:

- a) sponsorizzazione,²⁷
b) concessione di servizi,²⁸
c) concessione di lavori pubblici (affidate ai sensi dell'art. 144 del Codice dei contratti o con affidamento in finanza di progetto ai sensi dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici);
d) società a capitale misto pubblico-privato,²⁹

e) fondazione,³⁰

f) associazione.

Con particolare riferimento alla concessione di servizi, quale esempio di contratto di PPP per la gestione di servizi culturali, l'art. 115 del Codice dei beni culturali stabilisce che la gestione indiretta delle attività di valorizzazione, anche in forma integrata, possa essere affidata a terzi mediante concessione con procedure ad evidenza pubblica (cfr. art. 115 comma 5). La norma consente il ricorso alla gestione indiretta dei beni culturali qualora essa assicuri un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta fra i due modelli di gestione (diretta e indiretta, in cui ricade anche la forma di PPP) deve essere infatti operata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia sulla base di obiettivi previamente definiti.³¹

La gestione indiretta deve essere, inoltre, attuata nel rispetto dei parametri di qualità fissati dal Ministero per i beni e le attività culturali, dalle Regioni e dagli altri enti territoriali ai sensi dell'art. 114 del Codice dei beni culturali.

I rapporti tra concedente e concessionario sono regolati da un contratto di servizio i cui contenuti sono indicati dall'art. 115, comma 5 del Codice dei beni culturali. L'art. 117 del Codice dei beni culturali elenca i servizi che possono essere oggetto di gestione indiretta, i c.d. servizi aggiuntivi, che possono essere gestiti in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria.

Il D.M. 29 gennaio 2008 disciplina le modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi di cultura.³²

In particolare tale decreto consente il ricorso alle procedure di cui all'art. 152 del Codice dei contratti pubblici in presenza di particolare esigenze.³³

A tale proposito è di recente entrato in vigore il nuovo regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. n. 207/2010) che ha reso operativo l'istituto del **promotore di servizi pubblici** consentendo la possibilità di avviare la procedura di affidamento della concessione di servizi su iniziativa privata.³⁴

3.1.3 Vantaggi e criticità del PPP per i servizi culturali

Il ricorso al finanziamento privato attraverso forme di PPP può portare vantaggi nel settore dei beni culturali in termini finanziari e di migliore fruizione degli stessi beni. In particolare ove si tratti di progetti finanziati con tecnica di *project financing*, oltre ad aver il pregio di coniugare un interesse pubblico (utilità sociale) con un interesse privato (il profitto), è in grado di assicurare ulteriori vantaggi in termini di:

a) efficienza (rispetto dei tempi e modi di realizzazione del progetto quali condizioni per il conseguimento dei flussi di cassa attesi);

b) efficacia (un'attività di interesse pubblico trasformata a seguito del coinvolgimento dei privati, in un'attività imprenditoriale, viene valutata utilizzando criteri reddituali e di competitività);

c) trasparenza (il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, tenuti ad operare in stretta interdipendenza, garantisce controlli incrociati).

In altri termini:

- il settore privato è posto nelle condizioni di fornire le proprie capacità manageriali, commerciali ed innovative nella progettazione, finanziamento, (costruzione e) gestione di beni e servizi di pubblica utilità, ottenendone un ritorno economico;
- il settore pubblico trae beneficio, in termini economico-finanziari, attraverso una riduzione del proprio impegno finanziario complessivo e, più in generale, un miglioramento della qualità di servizi erogati.

Con specifico riferimento al settore dei beni culturali si riscontrano i seguenti elementi potenzialmente ostativi al buon esito di operazioni in PPP: a) alto rischio amministrativo dovuto alla pluralità di interessi coinvolti ed alle particolari forme di tutela cui sono sottoposti i beni culturali; b) carenza di risorse da parte pubblica; c) inadeguata professionalità e esperienza manageriali all'interno della P.A.; d) complessità di scelta e applicazione dei criteri di valutazione discrezionale da parte della P.A.; e) farraginosità delle procedure di affidamento.

3.1.4 Iter da seguire per la gestione di beni culturali secondo forme di PPP: lo studio di fattibilità ed il PPP test

Per procedere ad una corretta individuazione della forma più idonea di gestione dei beni culturali il documento principale da redigere è lo studio di fattibilità (SdF).³⁵

Esso dovrà prevedere, tra l'altro: l'oggetto del contratto (gestione dei servizi, manutenzione, eventuali lavori, forniture, ecc.), l'analisi della sostenibilità economico-finanziaria e giuridico-amministrativa; il c.d. PPP test; il livello degli *standard* qualitativi e quantitativi dei servizi; un'attenta analisi dei rischi di progetto.

Lo scopo dello SdF, pertanto, è quello di analizzare le esigenze informative connesse allo sviluppo di un nuovo progetto definito in linea di massima nella fase di pianificazione, e giungere:

- alla individuazione di una o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria;
- a fornire all'organo decisore gli elementi di valutazione necessari per prendere una decisione riguardo alla realizzazione operativa del progetto;
- a proporre la soluzione tecnico organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione di i) costi delle soluzioni, ii) benefici ottenibili nel tempo, iii) rischi legati alla realizzazione, iv) conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali;
- a fornire indicazioni in merito alla scelta tra le forme tradizionali di appalto pubblico e il PPP utilizzando la predisposizione di un *PPP test*.

In particolare, tra i contenuti che lo SdF deve prevedere, il *PPP test*³⁶ si può definire come l'insieme di una serie di analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la PA di realizzare un progetto pubblico con schemi di PPP.

In primo luogo, il *PPP test*, ha l'obiettivo di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare:

- un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- la capacità organizzativa e la presenza del *know-how* da parte dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP;
- la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di *performance* del servizio;
- l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.

In secondo luogo, il *PPP test* ha l'obiettivo di:

- confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico per valutare il *Value for Money* per l'amministrazione;
- evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la gestione dei servizi impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
- indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto, laddove richiesto un "prezzo" (contributo pubblico) per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Sulla base degli esiti dello SdF l'amministrazione dovrebbe avere a disposizione tutti gli elementi necessari per poter decidere la forma di PPP più adeguata per la gestione dei servizi culturali oggetto d'indagine, scegliere la procedura di gara più idonea al caso concreto e pubblicare il bando per l'affidamento del contratto prescelto.³⁷

All'amministrazione spetterà comunque il compito di vigilare sulla corretta esecuzione delle obbligazioni contrattuali da parte dei soggetti privati.

Lo SdF ha la finalità di orientare le amministrazioni verso la modalità realizzativa del progetto più idonea al singolo caso concreto: appalto tradizionale o contratto di PPP. Nell'ipotesi in cui si riveli concretamente possibile adottare una forma di PPP lo SdF indicherà la modalità finanziaria e contrattuale più corretta per il buon fine dell'operazione e per la riduzione del rischio di fallimento della stessa. Sarà il contratto di PPP a disciplinare, nel dettaglio, diritti ed obblighi delle parti nel caso di eventuale fallimento dell'operazione e a disciplinare i casi di riequilibrio del piano economico-finanziario e di aggiornamento del contratto al verificarsi di un evento di forza maggiore o di altri rischi che dovranno essere attentamente gestiti nel contratto.

3.1.5 Servizi che si prestano ad essere gestiti secondo forme di PPP

La maggior parte dei servizi esternalizzati dalle pubbliche amministrazioni nel settore dei beni culturali ed inclusi nell'elenco contenuto nella tavola che correda la presente pubblicazione, si prestano ad essere gestiti secondo forme di PPP. Occorre tuttavia fare una precisazione fondamentale: ogni operazione di PPP richiede, già nella fase di impostazione, costi elevati e, affinché risulti conveniente per il mercato, è generalmente richiesto un importo rilevante del progetto.

In altre parole la gestione di un singolo servizio o di un numero limitato di servizi nell'ambito di una medesima istituzione culturale di medie o piccole dimensioni, potrebbe non rivelarsi conveniente per il mercato e non rispettare il c.d. *Value for Money* (la convenienza per l'amministrazione della scelta del PPP rispetto ai tradizionali metodi di gestione quale l'appalto di servizi).

Affinché tale convenienza sussista è auspicabile che le amministrazioni affidino la gestione di servizi culturali utilizzando non soltanto un'integrazione dei servizi interna ad una medesima struttura, ma anche un'integrazione territoriale, che coinvolga la gestione di più servizi relativi a più centri culturali disseminati sul territorio. Ciò potrebbe favorire economie di scala nella gestione dei servizi e rendere più conveniente l'operazione anche per il soggetto privato che dovrà ottenere una remunerazione adeguata dalla gestione dei servizi in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto e il capitale di rischio.

Come anticipato, tra i servizi inclusi nell'elenco - con l'opportuna integrazione tra servizi maggiormente remunerativi e servizi a più alto costo di gestione - tutti sono potenzialmente suscettibili di essere gestiti in PPP. Tra i servizi che, verosimilmente, non si prestano ad essere gestiti in PPP si possono citare i seguenti, più tipicamente istituzionali: servizi per la progettazione economica e giuridica degli enti gestionali - assistenza tecnica per la *governance* istituzionale; l'attività di ricerca; i servizi di animazione territoriale.

Vale precisare, inoltre, che spesso potrebbe trattarsi non soltanto dell'affidamento di contratti di servizi, ma anche di **contratti misti di lavori, servizi e forniture** per i quali si applicheranno le regole previste dal Codice dei contratti pubblici (artt. 14, 15 e 199 del Codice) e per i quali forme di PPP potranno risultare – alla luce dello SdF - anche più appetibili per il mercato.

3.2 Contesto e criticità del ricorso al PPP: limiti cognitivi delle parti e allocazioni non efficaci dei rischi di Francesco Monaco (*Responsabile Ufficio Formazione, Servizi e Progetti – ANCI IFEL*)

L'esperienza condotta in occasione di una recente ricerca IFEL (l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale dell'ANCI), realizzata in collaborazione con la Cassa Depositi e Prestiti, sul ricorso agli strumenti di Partenariato Pubblico-Privato da parte degli enti locali, sta offrendo all'ANCI numerosi elementi di riflessione su criticità ed opportunità per i Comuni di ricorrere ad istituti di PPP e sulla possibilità di intervenire con correttivi di varia natura per rimediare a strozzature e farraginosità che, ad oggi, non consentono ancora un utilizzo soddisfacente di tali strumenti.

L'indagine di campo ha coinvolto un campione di circa 40 Comuni.

Le conclusioni di cui qui si riferisce sono relative solo ad alcuni dei profili problematici studiati.

Il lavoro sarà pubblicato interamente entro l'anno.

Le amministrazioni oggetto dell'indagine sono state selezionate: a) in base a dimensioni e all'area geografica di appartenenza; b) in considerazione dello strumento di PPP prescelto per l'attuazione dell'intervento; c) tenendo conto della disponibilità di documentazione tecnico-amministrativa sufficiente ad approfondire il caso.

Obiettivo finale del lavoro era la individuazione di buone pratiche, modelli applicativi e

correttivi da diffondere in diversi contesti territoriali, per consentire sia a Cassa Depositi e Prestiti che al sistema degli enti locali di realizzare la propria missione istituzionale in maniera più adeguata possibile, anche considerate le dinamiche del mercato di riferimento del Partenariato Pubblico Privato.

Visti gli obiettivi ed il contesto della ricerca IFEL, oltre alle opportunità che il ricorso al PPP offre agli Enti locali, sono naturalmente emersi anche criticità e svantaggi.

Approfondiamo di seguito alcuni di questi ultimi.

Valgano innanzitutto alcune osservazioni sullo stato della finanza locale.

Le manovre finanziarie che si sono susseguite nell'ultimo anno graveranno molto pesantemente, nel triennio 2011-2013, sui bilanci sui Comuni. La riduzione delle risorse finanziarie del comparto non può che incidere sulla parte del bilancio più discrezionale, quella della spesa in conto capitale, essendo la spesa corrente la voce più rigida e difficilmente manovrabile, anche alla luce delle regole imposte dal Patto di stabilità interno. Verosimilmente, per rispettare i saldi del Patto di stabilità interno i Comuni saranno costretti, sempre di più, ad agire sulle spese per investimenti cercando – nel contempo – di garantire per quanto sarà possibile il livello attuale di servizi pubblici erogato alla collettività.

Operazione difficilissima considerato che, secondo l'ultimo rapporto annuale IFEL, gli investimenti locali nel 2010 hanno subito un crollo del 23%!

Non è quindi una novità che i Comuni guardino con sempre più attenzione ed interesse agli strumenti di Partenariato Pubblico Privato ed al ricorso al capitale privato, come ad una delle poche risorse ancora disponibili per continuare a fare degli investimenti ed assicurare ai cittadini servizi pubblici di qualità³⁸. Anche se, purtroppo, nonostante il numero delle operazioni effettuate con il ricorso al PPP mostri un certo dinamismo delle Amministrazioni comunali, il numero delle opere avviate supera di gran lunga il numero di quelle effettivamente concluse³⁹.

Ad ogni modo, nei paragrafi del libro che precedono questa riflessione, sono stati individuati i vantaggi del ricorso al PPP (anche con riguardo al settore dei beni culturali). Vantaggi di carattere finanziario (riduzione dell'impegno finanziario complessivo del Comune) e, più in generale, possibilità di sfruttare le capacità del privato di carattere manageriale, commerciale ed innovative nella progettazione, finanziamento, costruzione e gestione di beni e servizi, ottenendone un ritorno economico; vantaggi in termini di miglioramento della qualità dei servizi erogati e della fruizione degli stessi da parte del cittadino.

Molto correttamente, tuttavia, questi vantaggi sono stati qualificati solamente come "auspicabili".

La qualificazione attribuita è realistica oltre che corretta!

Dalla nostra indagine è infatti emerso che ad oggi ricorrono alcuni elementi seriamente "critici" perché tali vantaggi per i Comuni (come per altri livelli istituzionali) possano diventare effettivi; si tratta di una serie di fattori a) legati alla capacità di valutazione economico-finanziaria dell'operazione, b) al trasferimento dei rischi (e dunque alla corretta contabilizzazione nei bilanci), c) alla capacità di "governo" della complessità dell'operazione di PPP.

Le criticità che interessano gli enti locali crediamo possano essere ragionevolmente

estese anche alle altre amministrazioni.

Ci soffermeremo in questa sede solo sui primi due di questi profili problematici. Essi peraltro sono fortemente correlati.

Com'è noto, i vantaggi del ricorso a strumenti di PPP da parte dell'amministrazione si concretizzano al realizzarsi di determinati presupposti che, nella maggior parte dei casi, nella pratica, ancora risultano mancanti.

Il riferimento è innanzitutto allo studio di fattibilità (SdF) ed alla valutazione economico-finanziaria complessiva dell'operazione di PPP.

Uno degli elementi cardine dal quale dipende la buona riuscita dell'intera operazione di PPP è la predisposizione di un approfondito studio di fattibilità. E' da questo importante documento che emergono gli elementi per valutare se lo strumento di PPP prescelto (ad es., *project finance* rispetto a concessione di lavori pubblici o leasing o altro ancora) è la soluzione migliore rispetto alle diverse alternative per la realizzazione dell'opera pubblica.

Lo SdF è il mezzo più efficace per operare una adeguata valutazione dei rischi legati all'operazione e per "misurare" il grado di soddisfacimento delle esigenze dell'ente in rapporto a costi e ricavi. E' la base per la predisposizione del bando di gara. E' lo strumento, insomma, che, quando adeguatamente predisposto, riduce i rischi nelle successive fasi di programmazione ed attuazione dell'intervento e che può accelerare il percorso di realizzazione dell'opera pubblica.

Ebbene, tra le principali criticità riscontrate nel corso dell'indagine IFEL ci sono proprio le difficoltà delle amministrazioni locali nella predisposizione di studi di fattibilità adeguati.

Nella totalità dei casi oggetto di indagine è infatti emerso che la parte pubblica non aveva proceduto ad una valutazione economico-finanziaria completa dell'operazione, né alla quantificazione e qualificazione dei rischi. In $\frac{3}{4}$ dei casi, non era stata effettuato alcun tipo di valutazione preliminare della convenienza dello strumento di PPP scelto; in nessun caso si era fatto ricorso al metodo del *Public Sector Comparator*.

In un'operazione di PPP la corretta ripartizione dei rischi tra gli attori pubblici e privati è condizione essenziale per la buona riuscita della stessa, anche in considerazione dello stretto legame che intercorre tra tale allocazione dei rischi e l'impatto degli interventi sui bilanci delle amministrazioni locali⁴⁰. L'approfondita conoscenza dell'impatto di tutti i potenziali rischi è inoltre elemento fondamentale ai fini della corretta determinazione dei costi dell'operazione. L'obiettivo della parte pubblica non è, infatti, quello di trasferire al privato il maggior numero dei rischi, ma quello di minimizzarne i costi complessivi dell'operazione per l'amministrazione, attraverso la distribuzione ottimale di rischi e responsabilità, garantendo un utilizzo efficiente ed efficace delle risorse pubbliche. Trasferendo al privato troppi rischi, per esempio, la P.A. potrebbe essere costretta a sostenere costi più elevati, poiché il privato potrebbe includere nell'offerta i relativi oneri. Senza operare la valutazione dei rischi in modo appropriato, si compromette dunque l'efficacia dell'operazione.

Anche in questo caso, le osservazioni fatte grazie all'indagine di campo hanno evidenziato gravi difficoltà nella corretta allocazione dei rischi.

Naturalmente, la predisposizione di uno studio di fattibilità appropriato e la conseguente

valutazione di alternative e rischi, presuppongono non solo la generica disponibilità di risorse umane in capo all'amministrazione locale, ma anche la specifica possibilità di impegnare risorse umane con un elevato grado di professionalità multidisciplinare, che spazia da competenze economico-giuridiche e tecniche alla capacità di valutare l'appropriatezza dello strumento rispetto all'opera da realizzare, alla capacità di governare la complessità delle procedure di affidamento.

Il possesso delle competenze necessarie è fattore indispensabile per le P.A. nel campo degli interventi di PPP, data la complessità delle operazioni, da un lato, la valenza pubblica degli interventi, dall'altro.

Non è un mistero che nelle amministrazioni (locali, ma non è azzardato presumere che sia così anche in altre amministrazioni) tali figure siano ancora molto carenti.

In qualcuna, quelle di minori dimensioni, sono assenti del tutto.

La mancanza di figure professionali con competenze "multidisciplinari" non è tuttavia la sola causa del mancato ricorso da parte dei Comuni ad adeguate ponderazioni dei rischi ed a valutazioni economico-finanziarie complete dell'operazione di PPP.

Dall'indagine condotta è emerso che in Italia manca in generale una cultura dell'importanza della giusta ponderazione dei rischi in un'operazione di Partenariato.

Nel nostro Paese di rado si ricorre a questo tipo di valutazioni, contrariamente a ciò che avviene in altri Paesi in cui è obbligatorio applicare specifici metodi per comprendere quale sia il modo più efficiente ed efficace per realizzare un'opera pubblica. Esistono in verità indicazioni diffuse da organi istituzionali come l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto, ma non esiste ancora un vero e proprio "modello di valutazione dei rischi" che abbia ampia diffusione tra gli enti locali, diversamente da quello che accade nella prassi internazionale.

A fronte delle lacune che certamente si registrano in capo alla parte pubblica, si è rilevata un'ulteriore causa che concorre a determinare il quadro cognitivo deficitario sin qui descritto.

Onestamente ci pare che in Italia la classe imprenditoriale tenda ancora ad affrontare le operazioni di PPP con le stesse logiche con le quali si affronta un appalto tradizionale di opera pubblica. In questo modo, il privato non si propone nel ruolo fondamentale che dovrebbe svolgere in un'operazione così complessa, ovvero quello di un partner in grado di mettere a disposizione competenze professionali di alto livello - di cui spesso la PA è carente - nell'intero ciclo di progettazione, costruzione e gestione di un'opera che ha valenza pubblica. Gli operatori privati si limitano, nella maggior parte dei casi, al ruolo di mero partner finanziario e/o esecutore materiale dell'opera.

Una delle conseguenze di questa situazione di contesto, è che molto spesso la P.A. locale non mette a punto schemi di bando di gara e di contratto che prevedano un'ottimale distribuzione non solo dei rischi, ma anche delle responsabilità e degli adempimenti. In molti casi, si registrano forme "ibride" di PPP, caratterizzate da una partecipazione significativa e sostanziale dell'ente pubblico, ad es., in termini di garanzie (sotto forma di beni patrimoniali, risorse finanziarie o garanzie fideiussorie).

L'indagine IFEL ha confermato che - nonostante l'estrema diversificazione di comportamenti dovuta sia allo strumento di PPP prescelto sia alla complessità dell'intervento - il campione analizzato ha applicato schemi di bando di gara e di contratto "squilibrati"

a favore del privato, con un'elevata alea in capo alla P.A. locale.

E' ragionevole presumere che, data la scarsità di risorse finanziarie per gli investimenti e i vincoli di bilancio, possano essere prevalse esigenze legate alla realizzazione dell'opera pubblica e/o all'erogazione del servizio alla collettività, a costo di accollarsi la quasi totalità dei rischi ed anche responsabilità ed adempimenti che sarebbe stato più opportuno allocare sul partner privato che possiede know-how e strumenti per provvedervi. Per giunta, solo raramente, si è osservato il ricorso a correttivi applicabili per attenuare il mancato raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario fra le parti, quali, ad es., l'inserimento nei capitolati delle "clausole di salvaguardia" per minimizzare il contenzioso (che notoriamente comporta per l'amministrazione un notevole rallentamento delle attività ed un cospicuo dispendio di risorse economiche).

E' facile concludere che in queste condizioni i Comuni rischino di trovarsi con incombenze gestionali impreviste e ingovernabili, ma, soprattutto, con un rischio ancora più serio, quello del "fallimento" delle operazioni attivate, con tutte le imprevedibili negative conseguenze di ordine giuridico e finanziario.

Conclusioni

(Paola Verdinelli De Cesare)

Va preliminarmente considerato a conclusione del presente lavoro che la categorizzazione realizzata risponde alla constatata preesistente mancanza di univoci elenchi ufficiali di servizi del settore dei beni culturali aventi questo spettro e queste caratteristiche finalistiche e, comunque, è stata concepita tenendo conto di quanto già fatto in modo da essere raccordabile con le esistenti elencazioni ufficiali nazionali e comunitarie ed evitare inutili superfetazioni classificatorie

L'approfondimento svolto può costituire strumento di lavoro centrato sui profili propri dei servizi rivolti al sistema dei beni e delle attività culturali attualmente esternalizzabili dalle pubbliche amministrazioni e risultare personalizzabile dalla committenza pubblica in funzione delle specificità dei rispettivi bandi. L'elencazione proposta, inoltre, resta aperta all'ingresso di ulteriori servizi e approfondimenti che l'evoluzione dei fabbisogni della collettività e le esigenze pubbliche dovessero esprimere in futuro; analogamente, non è affatto da escludere l'eventuale contrazione di categorie in caso di una diversa conformazione futura della domanda pubblica di servizi esternalizzati.

Un altro elemento di riflessione è che la combinazione dei meccanismi di esternalizzazione applicabili e qui considerati possa assumere in concreto caratteristiche peculiari in funzione dei presupposti e delle finalità dei fabbisogni da soddisfare. Non esistono, infatti, a priori, un modello gestionale ottimale e un processo giuridico-amministrativo standardizzato universale, validi per qualsiasi affidamento. E' invece assolutamente fattibile e auspicabilmente perseguibile, ovunque e da chiunque, la possibilità/opportunità di seguire un rigoroso percorso individuale di preparazione, gestione, aggiudicazione e attuazione contrattuale per un eccellente affidamento esterno di servizi, una modalità di affidamento che consenta di cercare e di trovare un "proprio modello ideale" di bando, quello cioè che più si confà alle esigenze di ogni situazione data.

E' importante sottolineare che gli approfondimenti svolti hanno evidenziato una complessa filiera produttiva dei servizi sui beni culturali, composta non solo da imprese che operano tradizionalmente e prevalentemente per il settore culturale, ma anche da una significativa presenza di imprese che operano in altri settori e che traggono dal settore culturale una parte della loro redditività (ad es., vigilanza notturna, pulizie, manutenzioni, trasferimento/adattamento ai beni culturali di tecnologie tipiche di altri settori, ecc.). La circostanza che la domanda di servizi sui beni culturali attivi imprese operanti anche in settori diversi, non propriamente culturali, appare un elemento di contesto che, in generale, non viene messo in sufficiente evidenza per apprezzarne i risvolti e utilizzarne le potenzialità e i vantaggi soprattutto sul fronte dell'innovazione tecnologica. Ciò deriva sicuramente dal fatto che è più ovvio ed immediato associare la valorizzazione dei beni culturali agli effetti della spesa dei fruitori e all'impatto turistico e commerciale indotti. Ma l'esternalità attraverso i servizi erogati è tema centrale di sviluppo economico locale e crescita anche per la promozione culturale in quanto tale, che è e non può che essere intrinsecamente fattore qualificante per l'economia, la competitività, il benessere territoriale.

Sul piano procedurale l'esternalizzazione dei servizi nel settore dei beni culturali mostra che, nella scelta del mezzo giuridico di affidamento, l'appalto tradizionale di servizi costituisce la forma di ricorso prevalente rispetto alla concessione di beni. Un dato che si accorda con la consapevolezza di non auto-sostenibilità finanziaria dei beni culturali e

di insufficienza degli eventuali introiti dei servizi in concessione come fonte capace di copertura dei costi di tutela, conservazione o frequentemente anche di semplice valorizzazione dei beni.

Ma più in particolare l'analisi delle caratteristiche dei 47 servizi esaminati evidenzia che:

✓ ogni iniziativa sui beni culturali deve in ogni caso poggiare su motivazioni di fondo e finalità strategiche di promozione della cultura quale bene universale, distintivo e inalienabile, espressione di progresso e di civiltà di qualsiasi ambito territoriale di riferimento;

✓ la pratica dell'integrazione, soprattutto a livello locale, dei servizi sui beni culturali richiede un forte impegno istituzionale e un grande lavoro partenariale da fare per consentire di sfruttare gli elevati margini di rafforzamento e diffusione che le potenzialità territoriali lasciano aperte;

✓ una componente da rafforzare riguarda l'applicazione ai servizi delle tecnologie più avanzate presenti sul mercato e, indirettamente, il miglioramento delle abilità tecniche delle stazioni appaltanti di individuarle, valutarle, acquisirle;

✓ l'applicazione corretta e lungimirante delle direttive comunitarie può esaltare l'economicità delle procedure e l'efficacia e la sinergia dei servizi da esternalizzare;

✓ l'introduzione di tecnologie avanzate e di innovazioni organizzative, tra cui è possibile includere anche la finanza di progetto laddove sussistano le condizioni minime di applicabilità dello strumento, costituiscono un fattore importante di crescita qualitativa della domanda di servizi che, però, richiede un continuo adeguamento delle capacità amministrative e tecniche, interne ed esterne, della committenza pubblica.

In conclusione, le riflessioni contenute nel presente lavoro richiamano al "che fare" e "come fare" per quanti quotidianamente si confrontano con le sfide del mercato dei servizi per valorizzare i rispettivi beni culturali.

L'ambizione è che gli spunti offerti contribuiscano ad un approccio più consapevole, critico e aperto nella impostazione di un buon bando e nella conseguente esecuzione di un contratto di servizi, che, a valle, ne costituisce il coronamento; che si utilizzino al meglio i margini di libertà esistenti per operare scelte qualificanti per l'acquisto dei servizi; che cresca la cultura dell'innovazione; che alla correttezza formale dei percorsi, peraltro ancora suscettibile di miglioramento, si associ sempre una robustezza tecnico economica dei contenuti; che la committenza pubblica cresca al crescere dei modelli e degli strumenti di approvvigionamento dei servizi praticabili.

Servizi esternalizzati con l'indicazione delle caratteristiche potenziali ai fini della ottimizzazione di efficienza e di efficacia con riferimento alle rispettive modalità di esternalizzazione (*)													
N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE				
						Intern a S/NO	Territorial e S/NO		N° d'ordine in AII/A (da 1 a 16) e in AII/B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Parziale		
1	P/R	Progettazione e realizzazione editoriale	Progettazione e realizzazione di titoli editoriali in vario formato (a titolo esemplificativo ma non esaustivo: monografie, collane, guide, cataloghi, repertori, notiziari, saggi, periodici, riviste ma anche formati/inserti digitali - es. cd-rom, dvd-)	V	A - C	SI	SI	I - P	15 26	Da 7980000-2 a 7982400-6 Da 7997000-6 a 7998000-7 Da 7999500-5 a 79995200-7 e da 9200000-1 a 9270000-8 (escluso 9223000-2, 9223100-9, 9223200-6)	T P	Innovazioni tecnologiche applicabili	Digitalizzazione ad altissima risoluzione 2D, multispettrale, digitalizzazione in 3D, fruizione su più canali digitali, e-book. Servizi per la gestione integrata dei diritti sul patrimonio e sui contenuti culturali di titolarità pubblica e privata (tecnologie DRM, TPM - technical protection measures-, watermarking e fingerprinting, e/o sistemi di gestione diritti utilizzabili a distanza, da più utenti)
2	R	Bookshop	Vendita prodotti editoriali e oggettistica	V	C	SI	SI	P	27	5590000-9	P	E - commerce e mobile commerce. Prodotti digitali venduti in prossimità	

N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso Pubblico I=diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in Al II A (da 1 a 16) e in Al II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T=Totale P=Parziale
3	P/R	Merchandising	Progettazione e realizzazione di merchandising museale. Produzione e distribuzione oggettistica: cartoleria, immagini e cartoline, poster, orificeria, copie e riproduzioni materiali di opere, ecc.; Produzione oggettistica per convegni, congressi, ecc. Produzione e distribuzione supporti audiovisivi come: video per mostre, collezioni permanenti, audioguide, ecc. (prodotti multimediali)	V	C	SI	SI	I - P	26 27	Da 7995000-5 a 79952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6), 55900000-9	P P	Applicazioni dedicate, e-book, cartoline digitali e altri. Merchandising digitale
4	P/R	Servizi audiovisivi	Progettazione, produzione e distribuzione supporti audiovisivi come: video per mostre, collezioni permanenti, audioguide, ecc. (prodotti multimediali)	V	A - C	NO	NO	I - P	26	Da 79950000-5 a 79952007-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P	Sistemi di riconoscimento automatico delle immagini mediante supporti mobile, percorsi in modalità realtà immersiva, servizi di traduzione visiva per non udenti su supporti mobile, percorsi sensoriali digitali per non vedenti. Audiovisivi disponibili su telefonia mobile, palmare, tablet e in mp3.

N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso P= diretto al Pubblico I= diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in AII II A (da 1 a 16) e in AII II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T= Totale P= Parziale
5	R	Servizi informatici a supporto della logistica e delle informazioni culturali e turistiche, per il territorio, creazione database e archivi informativi per la gestione tecnica dei beni culturali	Produzione e gestione supporti informatici alla fruizione culturale nei siti/musei, ecc. come GPS, guide digitali, siti web dedicati, GIS. Creazione database e software gestionali per la catalogazione dei beni (es. catalogazione dei beni librari)	V	A	NO	NO	I - P	5 7	64216120-0, 64216130-3 e da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso) 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	T T	Servizi informativi LBS (location based outdoor) basati su GPS, bussola, rete telefonica mobile o servizi near me; applicazioni turistico-culturali per smartphone o dispositivi portatili
6	AT	Servizi informatici per la gestione amministrativa dei beni culturali	Creazione database e software gestionali per la gestione del bilancio, indirizzari fornitori, archivi amministrativi, Mailing fruitori, donatori, amici dei musei, ecc.	T-V	A	NO	NO	I	7	Da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso) 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	T	CRM Analitici operativi e georeferenziati, piattaforme cloud
7	R	Sicurezza (vedi anche numero 45)	Custodia e sicurezza notturna delle collezioni	T	A	NO	SI	P	23	79700000-1, 79710000-4, 79711000-1, 79713000-5, 79714000-2	P	Sistemi di track-pad, tecnologie multisensoriali nanostrutture e materiali intelligenti di controllo anche applicabili direttamente sui beni, remote video, supporti di monitoraggio, tecnologie multisensoriali

N°	Macro-categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso P= diretto al Pubblico I= diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All III B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T= Totale P= Parziale
8	R	Servizi del personale, per guardiana/custodia, per i "contenitori"	Vigilanza della strutture espositive permanenti e temporanee, aree archeologiche, complessi monumentali, biblioteche, archivi, ecc.; vigilanza e cura delle collezioni librarie e archivistiche	T	A	SI	SI	P	22 23	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0), e da 98500000-8 a 98514000-9 e 79700000-1, 79710000-4, 79711000-1, 79713000-5, 79714000-2, 79995200-7	P P	Sistemi di track-pad, nanostrutture e materiali intelligenti. Monitoraggio automatico o semiautomatico con tecniche di computer vision e remote control
9	R	Catalogazione e dei beni in custodia dei "contenitori" e del territorio	Catalogazione dei beni culturali; carta del rischio e gestione archivio	T	A - C	NO	NO	I - P	26 7	Da 79995000-5 a 79995200-7 e da 92000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92237000-9, 92232000-6) Da 72000000-5 a 72920000-5 (escluso 72318000-7 e da 72700000-7 a 72720000-3), 79342410-4	P T	Digital library: archivio digitale per la fruizione del web video, immagini, file audio e documenti suddivisi in argomenti tematici. Servizi per la visualizzazione e la consultazione dei beni catalogati, basati su nuovi approcci per l'organizzazione e la ricerca delle informazioni (ontologie/semantica)
10	AT	Servizi per la progettazione e economica e giuridica degli enti gestionali. Assistenza tecnica per la governance istituzionale	Attività di sostegno ai processi amministrativi complessi per la creazione di enti gestori	V	A	NO	NO	I	9 11	Da 79210000-9 a 79223000-3 e da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T	

N°	Macro-categorie-gloria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso Pubblico I= diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE			Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna S/I/NO	Territoriale S/I/NO		N° d'ordine in All III A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T= Totale P= Parziale	
11	R	Servizi congressuali, partecipazione e a fiere e mostre mercato	Attivazione di un global service per mezzo di PCO ad eventi congressuali, fiere e mostre mercato. Organizzazione in proprio degli eventi con scomposizione dei servizi: grafica, catering, ufficio stampa, sala, video-proiezione, audiovisivi, registrazione, traduzione simultanea, hostess, stampa materiali, ecc.	V	A	NO	NO	I - P	27 17	79950000-8, 79952000-2, 79952100-3 e 55520000-1	P P	Digital signage interattivo, proximity marketing, mostre virtuali
12	R	Servizi bibliotecari e archivistici	Gestione di: prestiti di libri, riviste, CD, Video, Giornali. Fotocopie di materiali editoriali, ecc.	T-V	A - C	SI	SI	P	26	92500000-6, 92510000-9, 79995000-5, 79995100-6, 92511000-6, 92512000-3	P	Prestiti digitali
13	R	Visite guidate e dispositivi connessi	Vendita ai visitatori dei servizi di guida su vari supporti (noleggio audioguide e whisper e/o accesso a wi-fi per visite con palmare, I-pod e altri dispositivi mobili)	V	C	SI	SI	P	20 26 27	63000000-9, 63514000-5, 92500000-6 e 55900000-9	P P P	Piattaforme cloud, realtà aumentata
14	R	Didattica	Servizi di didattica (vendita al pubblico) e laboratori didattici	V	C	SI	SI	P	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 92000000-1 a 927000000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P	Tele didattica (anche in modalità web), community e laboratori virtuali

N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diretto al Pubblico I=diretto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna S/NO	Territoriale S/NO		N° d'ordine in A/III A (da 1 a 16) e in A/III B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	
15	R	Spazi per eventi al coperto ed all'aperto	Locazione spazi sale per riunioni, conferenze, eventi, incentive, spettacoli dal vivo e riprodotto, ecc.	V	C	SI	SI	P	Non soggetto alla direttiva (v. art. 16)		
16	R	Accoglienza e informazione, biglietteria, prenotazioni e call center	Gestione servizio di accoglienza del visitatore, compresi assistenza e intrattenimento per l'infanzia; informazione ed orientamento; biglietteria e biglietteria elettronica, compresa prevendita, prenotazione servizi didattici, visite guidate, ecc.; servizi informativi on-line	V	C	SI	SI	P	20 26 27	63513000-8 e 92337210-5, 92500000-6, 55900000-9	P P P Mobile payment e mobile booking. Servizi digitali di accompagnamento del visitatore, trasferibili su supporti mobile di proprietà dei visitatori sia in remoto, sia in loco (es. smartphone, I-Pad, ecc.)
17	R	Guardaroba	Servizi di guardaroba e deposito	V	C	SI	SI	P	20	63120000-6	Servizi erogati attraverso tecnologie RFID (Radio Frequency Identification)
18	R	Servizi di ristoro	Servizi di ristoro nei diversi formati (bar - caffetteria; ristorante veloce - "Quick Service Restaurant"; ristorante Free-Flow; ristorante self-service; ristorante tradizionale servito; distributori automatici)	V	C	SI	NO	P	17	Da 55100000-1 a 5524000-9 e da 98340000-8 a 98341100-6	Distribuzione di coupon digitali per sconti

N°	Macro categoria (*)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T=Totale P=Parziale
19	P/R	Mostre ed eventi espositivi, manifestazioni culturali	Progettazione, organizzazione e allestimento di mostre e realizzazione di eventi culturali. Animazione culturale, compresi eventi di valorizzazione del patrimonio artistico-storico-culturale (presentazioni di libri, concerti di musica, caffè letterario, festival, rassegne, ecc.) anche finalizzati all'accrescimento della "desiderabilità" della fruizione culturale.	V	A	SI	SI	P	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 9200000-1 a 92700000-8 (escluso 2230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P	Servizi di web streaming di eventi culturali; realtà aumentata che integra, all'interno dello stesso contenitore, modalità di fruizione di tipo tradizionale e virtuale, quali elementi multimediali, dati geolocalizzati e video
20	R	Pulizia	Servizi di pulizia degli spazi al coperto ed all'aperto	T-V	A	SI	SI	P	14	Da 7030000-4 a 7034000-6, e da 9090000-6 a 90924000-0	T	Servizi ad elevata automazione (ad es. erogati facendo ricorso al robot spazzino)
21	M	Manutenzione e delle strutture	Interventi di manutenzione delle strutture espositive	T	A	NO	SI	P	1	Da 50100000-6 a 50884000-5 (escluso da 50310000-1 a 50324200-4 e 50116510-9, 50190000-3, 50229000-6, 50243000-0) e da 51000000-9 a 51900000-1	T	Sensoristica per monitoraggio
22	M	Manutenzione e degli impianti tecnici	Manutenzione impianti (riscaldamento, climatizzazione, illuminazione, sistema informatico, sorveglianza)	T-V	A	NO	SI	P	1	vedi numero 21	T	Sensoristica per monitoraggio

N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamenti o in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE			Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna S/NO	Territoriale S/NO		N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Parziale	
23	M	Manutenzioni e degli impianti tecnici per la conservazione	Macchine e impianti del laboratorio di restauro, ecc.	T	A	NO	SI	P	1	vedi numero 21	T	Sensoristica per monitoraggio
24	M	Manutenzioni e degli spazi all'aperto	Manutenzione aree archeologiche, spazi all'aperto, giardini all'italiana, parchi, diserbo, tagli e potature, ecc.	T-V	A	SI	SI	P	12 26	71421000-5 92530000-5	T P	Servizi ad elevata automazione (es. erogati facendo ricorso a robot)
25	M	Manutenzioni e strumenti informatici	Manutenzione supporti informatici alla fruizione (pannelli, gps), all'amministrazione e, alla biglietteria elettronica, ecc.	V	A	SI	SI	P	7	50312000-5	T	Telecontrollo
26	M/C	Manutenzioni e Conservazione di beni culturali	Manutenzione, conservazione e restauro delle opere in ogni tipo di materiale, reperti, libri, documenti, ecc.	T	A	NO	SI	P	Si vedano anche le norme relative agli appalti di lavori per "lavori di restauro"			Tecnologie applicate ai beni culturali per la conservazione e il restauro :sistemi di protezione dei manufatti e dei siti archeologici da agenti esterni e inquinanti, tecniche matematico-statistiche per il restauro di immagini, nuove tecniche di pittura laser dei beni culturali, applicazione di nuovi materiali (nanomateriali, polimeri sintetici, ecc.) per servizi di conservazione e restauro dei beni culturali

N°	Macro categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Assegnamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna S/NO	Territoriale S/NO			Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Parziale	
27	M/C	Diagnostica	Monitoraggio, analisi del rischio, diagnostica opere e reperti, ecc.	T	A	NO	NO	P	12	Da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T	Tecnologie applicate ai beni culturali per il monitoraggio, l'analisi del rischio, la diagnostica di siti, opere e reperti: diagnostica non invasiva basata su spettroscopia, raggi X, georadar, tecnologie acustiche, RMN, integrazione di tecnologie laser scanner e GPS, sistemi osservativi multi-sorgente, multi-risoluzione e multifrequenza, ecc.; monitoraggio a mezzo sensori, telerilevamento, microfotogrammetria, web semantico
28	R	Parcheggio	Gestione del parcheggio annesso all'istituzione culturale	V	C	NO	SI	P	27	98351000-8, 98351100-9	P	Mobile payment
29	AT	Ricerca	Servizi di studio e ricerca appartenenti allo stretto ambito tecnico scientifico di pertinenza del "contenitore"	T	A	NO	NO	P	8 10 12	Da 73000000-2 a 73436000-7 (escluso 73200000-4, 73210000-7, 73220000-0) da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6 da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T T T	L'innovazione dei servizi nell'ambito dell'attività di ricerca può essere di vario tipo, a seconda dell'oggetto della ricerca. Si cita, a titolo di esempio, l'attività di ricerca attraverso il web semantico e la consultazione delle community web
30	F	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione e	Formazione addetti del settore culturale della tutela e della valorizzazione	T-V	A	NO	NO	P	22 24	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0), e da 98500000-8 a 98514000-9 da 80100000-5 a 80660000-8 (escluso 80533000-9, 80533100-0, 80533200-1)	P P	E-learning, realtà aumentata

N°	Macro categorie (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamento o in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	N° d'ordine in AlI II A (da 1 a 16) e in AlI II B (da 17 a 27) (***)	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna S/NO	Territoriale S/NO			Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Partziale	
31	AT	Consulenze su impianti e strutture	Consulenze per sistemi di certificazione, messa a norma, ecc.	V	A	NO	NO	P	12	71310000-4	T	
32	AT	Consulenze amministrative e supporto alla gestione	Supporto consulenziale su lavoro, sicurezza, audit, certificazioni, contabilità Supporto per la direzione amministrativa e per la direzione dei luoghi della cultura, Gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare	T-V	A	NO	NO	P	9 14 11	Da 79210000-9 a 79223000-3 da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8 da 70300000-4 a 70340000-6 e da 90900000-6 a 90924000-0	T T T	Piattaforme cloud, software per la visualizzazione informazione in modalità aggregata, sintetica, per facilitare i processi decisionali
33	AT	Indagini e sondaggi	Realizzazione interviste e sondaggi presso il pubblico, redazione di rapporti statistici	V	A	NO	NO	P	10	Da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6	T	CNR (Communications and Networking Riser) analitici e operativi, siti web e portali tematici, sondaggi in tempo reale durante la visita (sistemi multi vision, touch screen, tecnologia banda larga e mobile ecc), e on line attraverso social networks
34	AT	Fundraising	Mediazione e supporto alla ricerca fondi (fundraising), compresa la ricerca di sponsor	T-V	A	NO	NO	I - P	11	79416000-3, 79420000-4	T	Crowdfunding attraverso la rete
35	R	Servizi assicurativi	Assicurazione collezioni (anche per movimentazioni)	T	A	NO	NO	P	6	Da 66100000-1 a 66720000-3	T	

N°	Macro-categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela T=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	N° d'ordine in AIII A (da 1 a 16) e in AIII B (da 17 a 27) (***)	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO			Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Parziale	
36	R	Servizi per la mobilità dei visitatori	Trasporti, logistica, supporto ai visitatori	V	A	SI	SI	P	2 20	Da 60100000-9 a 60183000-4 (escluso 60160000-7, 60161000-4, 60220000-6) e da 64120000-3 a 64121200-2 Da 63000000-9 a 63734000-3 (escluso 63711200-8, 63712700-0, 63712710-3 e da 63727000-1 a 63727200-3) e 98361000-1	T P	Tecnologie di georeferenziazione. Servizi di infotainment durante il percorso
37	R	Logistica collezioni	Trasporto, movimentazione beni (opere e reperti)	T-V	A	SI	SI	P	2 20	Da 60100000-9 a 60183000-4 (escluso 60160000-7, 60161000-4, 60220000-6) e da 64120000-3 a 64121200-2 Da 63000000-9 a 63734000-3 (escluso 63711200-8, 63712700-0, 63712710-3 e da 63727000-1 a 63727200-3) e 98361000-1	T P	Servizi di trasporto effettuati in modalità sicura a GPS, Sistemi di track-pad, tecnologie multisensoriali nanostrutture e materiali intelligenti di controllo anche applicabili direttamente sui beni, remote video, supporti di monitoraggio, tecnologie multisensoriali
38	P	Progettazione e architettonica e ingegneristica	Progettazione dei "contenitori" (museali, bibliotecari, teatrali, aree archeologiche, ecc.)	T-V	A	NO	NO	I	12	71220000-6, 71322000-1, 71221000-3 da 71000000-8 a 71900000-7 (escluso 71550000-8) e 79994000-8	T	Progettazione realizzata prevedendo il ricorso a materiali ad efficienza energetica (materiali autopulenti, ...)

N°	Macro-categorie (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela T= Tutela V= Valorizzazione	Affidamento in C= Concessione A= Appalto	Integrabilità		Uso P= diretto al Pubblico I= diretto alla istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in All II A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T= Totale P= Parziale
39	P	Progettazione e degli spazi espositivi e/o di fruizione	Progettazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" (museali, biblioteche, teatrali, aree archeologiche, ecc.) e di percorsi di fruizione	T-V	A	NO	NO	I-P	12 11	Da 7100000-8 a 7190000-7 (escluso 7155000-8) e 79994000-8 da 7320000-4 a 7322000-0 da 7940000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T	Digital signage (segnaletica digitale attraverso videoposter o cartellonistica digitale); LBS indoor basata su sistemi di prossimità attraverso tagging RFID; proiezioni olografiche e realtà aumentata; sistemi multi touch, tecnologie multisensoriali, tecnologie under water, programmi open source, sistemi di fruizione per diversamente abili (amplificazione percettiva, tattile, uditiva, visiva, olfattiva, ecc, supporti sonori per la percorribilità dei siti). Progettazione di spazi realizzata prevedendo il ricorso a nano strutture e materiali intelligenti
40	R	Realizzazioni e di spazi espositivi e/o di fruizione	Realizzazione degli spazi espositivi all'interno dei "contenitori" e dei percorsi museali, archeologici, monumentali, ecc.	T-V	A	NO	NO	P	Si vedano le norme in materia di "appalti di lavori"			
41	P	Progettazioni e servizi tecnologici per il territorio	Progettazione di servizi aventi elevato contenuto tecnologico: carta museale, carta turistica, ecc.)	T-V	A	NO	NO	I	12	7122000-6 71322000-1, 71221000-3 da 7100000-8 a 7190000-7 (escluso 7155000-8) e 79994000-8	T	Gestione di servizi turisticoculturali attraverso tecniche di cloud computing: es. strumenti per la gestione di servizi web o mobile, servizi per la fruizione, servizi per l'incoming, servizi per l'interoperabilità, erogati in modalità SaaS; servizi location based

N°	Macro-categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di Tutela T=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla istituzione	Assegnamento alla Direttiva 2004/18/CE		Innovazioni tecnologiche applicabili	
						Interna S/NO	Territoriale S/NO		N° d'ordine in Al III A (da 1 a 16) e in Al III B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)		T=Totale P=Parziale
42	AT	Consulenza per ricerca e studi	Studi e ricerche sotto tutti i profili professionali (economia, sociologia, statistica, diritto, ecc.) a supporto della programmazione, sviluppo idee progetto, analisi settoriali, di impatto, definizione e disegno delle politiche, analisi di contesto, ecc.	T-V	A	NO	NO	I - P	10 11	Da 79300000-7 a 79330000-6 e 79342310-9, 79342311-6 da 73200000-4 a 73220000-0 da 79400000-8 a 79421200-3 e 79342000-3, 79342100-4, 79342300-6, 79342320-2, 79342321-9, 79910000-6, 79991000-7, 98362000-8	T T	Web semantico, consultazione delle community web per la realizzazione di ricerche e raccolta di pareri
43	AT	Animazione territoriale (dialogo sociale, ecc.)	Attività di promozione del dialogo sociale sul territorio	V	A	NO	NO	I	26	Da 79995000-5 a 799952007-7 e da 920000000-1 a 92700000-8 (escluso 92230000-2, 92231000-9, 92232000-6)	P	Supporto del web semantico; social networking
44	AT	Servizi di comunicazione e promozione	Servizi di comunicazione, portale internet, pubblicità, adetto stampa, grafica, organizzazione conferenze stampa, stampa materiali, ecc.	V	A	NO	NO	I - P	13	Da 79341000-6 a 79342200-5 (escluso 79342000-3 e 79342100-4)	T	Siti web e portali tematici, sistemi multi vision, touch screen, ecc), e on line, social networks, tecnologia banda larga e mobile; campagne di marketing digitale, virtuale, location based

N°	Macro-categoria (**)	Categorie di attività oggetto del servizio	Descrizione dei contenuti di massima	Finalità di T=Tutela V=Valorizzazione	Affidamento in C=Concessione A=Appalto	Integrabilità		Uso P=diritto al Pubblico I=diritto alla Istituzione	Assoggettamento alla Direttiva 2004/18/CE			
						Interna SI/NO	Territoriale SI/NO		N° d'ordine in All III A (da 1 a 16) e in All II B (da 17 a 27) (***)	Corrispondente voce del Vocabolario Comune per gli Appalti (CPV)	T=Totale P=Parziale	
45	R	Depositi vigilati (vedi anche numero 7)	Servizi di deposito vigilato, climatizzato, ecc.	T	A	NO	NO	I	20	63120000-6	P	Innovazioni tecnologiche applicabili
46	F	Formazione addetti pubblici	Formazione addetti dell'amministrazione	T-V	A	NO	NO	I	22 24	Da 79600000-0 a 79635000-4 (escluso 79611000-0, 79632000-3, 79633000-0) e da 98500000-8 a 98514000-9 da 80100000-5 a 80660000-8 (escluso 80533000-9, 80533100-0, 80533200-1)	P P	E-learning, realtà aumentata
47	AT	Servizi postali	Spedizione pacchi, lettere, inviti, ecc.	T-V	A	NO	NO	P	2 4	64120000-3, 64121000-0, 64121100-1, 60160000-7	T T	Servizi di mail box

(* La possibilità delle categorie di attività considerate di innovazione organizzativa ovvero di public private partnership (PPP) non si presta ad una lettura in termini di corrispondenza biunivoca analitica, bensì a forme funzionali di aggregazione di una pluralità di attività da combinare caso per caso. Per una riflessione sulle suddette due potenzialità si fa rinvio ai paragrafi 2.7 e 3. del Volume 2 (I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli), facente parte del gruppo di prodotti editoriali di questo stesso progetto.

(**) Legenda: AT = Assistenza tecnica - F = Formazione - M = Manutenzione e Conservazione - P/R = Progettazione e Realizzazione - R = Realizzazione

(***) I caratteri in grassetto fanno riferimento all'allegato II A, quelli in corsivo all'allegato II B

¹ I prodotti editoriali del Progetto, oltre alla presente pubblicazione sullo studio delle categorie di servizi censite, che costituisce il volume 2: "I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli", comprendono; i) la Guida Operativa agli appalti di servizi per i beni culturali, ii) la presentazione del Progetto nel suo insieme (volume 1: "Appalti di servizi e beni culturali: un mondo da migliorare innovando"), iii) gli esiti delle interviste svolte presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3: "Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?") nonché iv) l'analisi di un campione di bandi e l'approfondimento di casi di studio come test di qualità e i limiti di casi concreti (volume 4: "Bandi di servizi e beni culturali: casi di studio").

² Tra le stazioni appaltanti che esprimono una domanda di esternalizzazione sono: Ministero per i Beni e le Attività Culturali, sia a livello centrale (uffici centrali, Istituti centrali, ecc.), sia periferico (direzioni regionali, soprintendenze, istituti speciali), altri ministeri che occasionalmente pubblicano bandi nell'ambito dei beni e delle attività culturali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero del lavoro, Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione pubblica, Ministero dell'Economia e della Finanze, Dipartimento del Turismo, ecc.), Amministrazioni regionali (le 19 amministrazioni regionali a statuto ordinario e straordinario e le due Province autonome di Trento e Bolzano), Province, Comuni, Comunità montane, Enti pubblici di emanazione di amministrazioni pubbliche precedentemente elencate (ad es., ENIT, Istituto per i Beni Culturali della Regione Emilia Romagna, ecc.), Società strumentali, anche in house sia dell'amministrazione centrale sia delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, Fondazioni, altri soggetti.

³ Cfr. Tavola che segue

⁴ Gli enti locali e le Regioni spesso dividono le competenze tra vari assessorati. L'osservazione empirica mostra che le deleghe sono divise tra beni culturali (musei, biblioteche, archivi, catalogazione, restauro, editoria culturale, lingua ed iniziative per gli italiani all'estero, ecc.), le attività culturali (mostre, eventi, folklore, esercizio cinematografico, cinema d'essai, iniziative paraculturali e paraturistiche come le mostre-mercato, le feste patronali, le bande musicali, attività culturali e sociali come la diffusione della lingua e dei dialetti) e lo spettacolo dal vivo (lirica, musica classica, danza, prosa, musica leggera, festival, ecc.).

⁵ I servizi esternalizzati da amministrazioni pubbliche di competenza per i beni e le attività culturali sono stati individuati attraverso la consultazione delle seguenti fonti: la classificazione Ateco delle attività economiche, la banca dati della società Telemat, che espleta un servizio di informazione a pagamento dei bandi di gara prodotti da tutte le stazioni appaltanti pubbliche, i servizi "aggiuntivi" previsti dal MIBAC (art 117 del decreto legislativo del 2004, art. 14 DI 159/2007 convertito nella L. 29 novembre 2007 e Decreto MIBAC 29 gennaio 2008, pubblicato sulla GU 88 del 2008, che individua all'art. 3 a titolo esemplificativo le varie tipologie di servizi), l'elenco delle professioni elaborato dall'ISFOL, la banca dati dell'Autorità per la vigilanza di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la ricerca di bandi di gara presso i siti web istituzionali di amministrazioni pubbliche grandi, medie e piccole, la classificazione Istat delle professioni, Unioncamere, la codifica dei servizi secondo le norme italiane ed europee (CPV, CPC).

⁶ Ministero per i Beni e le Attività Culturali -Uffici centrali, Istituti centrali, Direzioni regionali, Soprintendenze, Istituti speciali, -Ministeri vari che occasionalmente hanno pubblicato bandi nell'ambito dei beni e delle attività culturali, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, enti pubblici di emanazione di amministrazioni pubbliche, società strumentali, anche in house, ecc.

⁷ Le stazioni appaltanti raramente affidano in forma integrata attività di competenza istituzionale. In ogni caso, le categorie di servizi riguardanti strettamente il supporto degli enti committenti per attività istituzionali interne non si considereranno integrabili.

⁸ In GUUE, serie L 134 del 30.04.2004, pag. 114.

⁹ L'articolo 21 della Direttiva 2004/18/CE prevede, infatti, che l'aggiudicazione degli appalti aventi per oggetto i servizi elencati nell'allegato II B sia disciplinata esclusivamente dall'articolo 23 (specifiche tecniche) e dall'articolo 35, paragrafo 4 (avviso di aggiudicazione).

¹⁰ COM. 2006/C in GUUE, serie C 179/2 del 1/8/2006.

¹¹ Articolo 34 del TFUE.

¹² Articolo 49 del TFUE.

¹³ Articolo 56 del TFUE.

¹⁴ Articolo 22.

¹⁵ Cfr. Comunicazione interpretativa citata alla nota n. 8.

¹⁶ Cfr. la causa Bent Moustén Vestergaard, paragrafi da 21 a 24, e la comunicazione interpretativa della Commissione -Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro, GU C 265 del 4.11.2003, pag. 2. Gli appalti di servizi di cui all'allegato II B della direttiva 2004/18/CE devono essere conformi alle disposizioni relative alle specifiche tecniche. Le specifiche tecniche di questi appalti devono essere definite prima della selezione di un contraente e devono essere portate a conoscenza o messe a disposizione dei

potenziali offerenti mediante strumenti che garantiscano la trasparenza e pongano tutti i potenziali offerenti su un piede di parità; cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Jacobs nella causa C-174/03 *Impresa Portuale di Cagliari*, paragrafi da 76 a 78.

¹⁷ Nella tabella che segue fondamentale è stato il confronto con le imprese, di cui si riporta anche un contributo specifico nel paragrafo a seguire "Il punto di vista delle imprese".

¹⁸ Cfr. "Come acquista la PA", 2011, realizzata da Promo PA Fondazione in collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata, che ha coinvolto oltre 600 buyer pubblici.

¹⁹ di Promo PA Fondazione, "Imprese e burocrazia - Come le Micro e Piccole imprese giudicano la Pubblica Amministrazione", (in corso di pubblicazione, Franco Angeli editore)

²⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=6624

²¹ COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Bruxelles 15.11.2005, COM(2005) 569 definitivo e Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI), Bruxelles 05.02.2008, 2008/C 91/02. Ulteriore riferimento normativo a livello comunitario è costituito dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE recepite dal d.lgs. n. 163/2006.

²² Comma introdotto dal d.lgs. n. 152/2008 (c.d. terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici).

²³ L'elencazione citata presenta tuttavia un'impropria commistione tra figure contrattuali e modalità procedurali di affidamento. In particolare la norma sembra identificare le procedure di cui all'art. 153 del Codice dei contratti (Finanza di progetto) come un'autonoma fattispecie contrattuale, mentre la norma citata disciplina peculiari procedure finalizzate all'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici. Inoltre la locuzione "finanza di progetto" è impropriamente utilizzata in quanto essa indica una modalità di finanziamento e non una categoria giuridica.

²⁴ P. K. NEVITT, *Project financing*, London, 1993, p.3.

²⁵ Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle Concessioni nel Diritto Comunitario 2000/C121/02

²⁶ Cfr. UTFP "Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte", 2009, in www.utfp.it

²⁷ La sponsorizzazione è il contratto in cui l'amministrazione (sponsee) offre ad un terzo (sponsor) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi determinati spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi o altre utilità.

Nella fattispecie disciplinata dall'art. 26 del Codice il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto l'esecuzione di lavori, servizi e forniture pubblici.

In base all'art. 26 del Codice al contratto di sponsorizzazione, che abbia per oggetto la realizzazione di lavori pubblici, ovvero interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ovvero servizi o forniture, si applicano le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto. L'amministrazione aggiudicatrice è, inoltre, tenuta ad impartire le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto.

²⁸ La concessione di servizi viene definita dall'art. 3, comma 12 del Codice come un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

L'art. 30 del Codice stabilisce una disciplina di ordine generale rispetto alle concessioni di servizi, per il resto non soggette all'applicazione delle disposizioni dello stesso Codice. In particolare, l'art. 30, comma 3, stabilisce che la scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri di selezione.

Il medesimo art. 30 stabilisce, inoltre, che in sede di gara venga stabilito un prezzo, qualora al concessionario sia imposto di adottare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

²⁹ In questa categoria possono essere considerate anche le Società di Trasformazione Urbana di cui all'art. 120 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali).

I prodotti editoriali del Progetto comprendono la presentazione del Progetto (volume 1. Appalti di servizi e beni culturali: un mondo da migliorare innovando), lo studio sulle categorie dei servizi (volume 2. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli), gli esiti delle interviste presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3. Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?), l'analisi di singoli bandi e casi di studio (volume 4. Bandi di servizi e beni culturali: Analisi dei bandi e casi di studio).



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica



Ministro per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale



Dipartimento per la Digitalizzazione
della Pubblica Amministrazione
e l'Innovazione Tecnologica



MINISTERO
PER I BENI E
LE ATTIVITÀ
CULTURALI



Ministero dello Sviluppo Economico

INVITALIA

Agenzia nazionale per l'attrazione degli
investimenti e lo sviluppo d'impresa

INVITALIA

Svi Finance SpA



Istituto di Scienza e Tecnologie
dell'Informazione
Consiglio Nazionale delle Ricerche



CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA



ITACA



³⁰La fondazione è divenuta, sin dalla legge Ronchey, uno strumento tipico di gestione indiretta dei beni culturali, nella forma della fondazione di partecipazione in cui il patrimonio – ovvero elemento costitutivo quale complesso di beni destinato al perseguimento di una finalità determinata a cui è riconosciuta personalità giuridica dalla legge – presenta una struttura aperta. Infatti nella fondazione di partecipazione sono di solito presenti quali fondatori un soggetto pubblico (amministrazione centrale, ente locale o altro ente pubblico), imprese o altri soggetti privati. Ai fondatori si possono aggiungere aderenti e sostenitori che versano contributi occasionali o attività in forma di volontariato. Un esempio di fondazione di partecipazione per la gestione di un museo statale è la fondazione Museo Egizio di Torino mentre il Museo della città di Cortona è una fondazione museale di partecipazione tra enti locali e privati. Sul tema cfr.: F. Perrini - E. Teti, "Project financing per l'arte e la cultura", Milano, McGraw-Hill, 2004, pp. 339 e ss..

³¹ Cfr. il successivo par. 4 in tema di studio di fattibilità.

³² Altre fonti normative in materia di affidamento in concessione dei servizi aggiuntivi sono la circolare del Ministero per i beni e le attività culturali 23 marzo 2009 n. 49 recante Linee guida in materia di affidamento in concessione di servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico negli istituti di cultura statali e successivo aggiornamento dell'1 giugno 2010.

³³ In particolare la norma indica esigenze che comportino l'apertura al pubblico di nuovi luoghi di cultura, ovvero interventi complessi, quali ristrutturazioni, restauri, adeguamenti funzionali, riallestimenti inseriti nella programmazione triennale o negli altri strumenti di programmazione del Ministero, previa autorizzazione della Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure dello stesso Ministero e delle Direzioni generali competenti per materia.

³⁴ L'art. 278 del D.P.R. n. 207/2010, in attuazione dell'art. 152 ultimo comma del Codice dei contratti prevede infatti l'aggiudicazione della concessione di servizi attraverso una procedura di gara avviata in seguito a proposte di soggetti privati che contengano uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato, l'indicazione dei criteri di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le garanzie offerte e le spese sostenute per l'elaborazione della stessa proposta. Le amministrazioni valutano la fattibilità delle proposte entro sei mesi dal ricevimento delle stesse, sotto il profilo della funzionalità, della fruibilità del servizio, della accessibilità al pubblico, del rendimento, del costo di gestione e manutenzione, della durata della concessione, delle tariffe da applicare, della metodologia di aggiornamento delle stesse, del valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione. In caso di presentazione di più proposte queste vengono valutate comparativamente nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, al fine di individuare un promotore. Ai fini della scelta del concessionario l'amministrazione indice una gara informale –secondo le previsioni dell'art. 30 del Codice- in cui viene invitato anche il promotore, ponendo a base di gara la proposta presentata dallo stesso. Il promotore ha il diritto di adeguare la propria offerta a quella giudicata più conveniente, risultando così affidatario della concessione. Il D.P.R. n. 207/2010 è entrato in vigore l'8 giugno 2011.

³⁵ Sui contenuti degli SdF cfr.: art. 14 ("Studio di fattibilità") del DPR 207/2010 recante Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici e Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 1/2009 "Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo" che, nella seconda parte, contiene: "Linee guida per la compilazione degli studi di fattibilità"

³⁶ Cfr.: UTFP, "100 Domande e Risposte", 2009, in www.utfp.it.

³⁷ Cfr.: EPEC - UTFP, Una Guida ai PPP. Manuale di Buone Prassi, 2011, in: www.utfp.it.

³⁸ Occorre ricordare, tuttavia, che sia i vincoli del Patto di stabilità interno sia quelli derivanti dalla contrazione di nuovo indebitamento, introdotte dalla legge di stabilità 2011 (art. 1 comma 108 della l. n. 220/2010) e successivamente modificata dalla legge n.10/2011 (di conversione del cd. Decreto mille proroghe) rappresentano un serio limite al ricorso a strumenti di Partenariato Pubblico Privato.

³⁹ Nella Relazione annuale 2010 della Banca d'Italia, emerge che la volontà di ripresa del settore degli investimenti attraverso il coinvolgimento di capitali privati è fortemente sentita dalle Amministrazioni pubbliche. Nel periodo 2002 – 2010 il numero dei bandi di gara in PPP è passato dall'1 al 4,1 % del totale (in valore l'incidenza del PPP è passata dal 5 al 20%). Nel contempo si registra tuttavia un'elevata mortalità dei progetti: nello stesso periodo meno della metà delle gare (46,3%) è giunta all'aggiudicazione.

⁴⁰ La Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, classifica le operazioni di PPP come "on balance" e "off balance" sulla base dell'allocation dei rischi effettuata nelle convenzioni tra Amministrazione pubblica e partner privato. Nel dettaglio, la Direttiva considera fuori dal bilancio pubblico (off balance) il costo di realizzazione dell'infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare il rischio di costruzione e almeno uno dei seguenti due rischi: il rischio di disponibilità e il rischio di domanda.

⁴¹ L'indicazione fornita dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto, ad es., riguarda il trasferimento al soggetto privato solo di alcune tipologie di rischio (i.e. rischio di costruzione, di disponibilità e di domanda) ai fini specifici dell'esenzione dalla registrazione per il calcolo dell'indebitamento.