

**I BENI CULTURALI DEGLI ENTI LOCALI.
Problematiche connesse all'individuazione della normativa
applicabile in materia di valorizzazione e gestione**

di Giuseppe Ugo Abbate*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Beni culturali degli enti locali: il rapporto tra il Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004 e s.m.i.) ed il Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000) – 3. Conclusioni.

1. PREMESSA

I beni culturali del nostro Paese, essendo il più delle volte beni pubblici, risultano assoggettati ad una duplice normativa: quella generale relativa a tutti i beni pubblici e quella “speciale” in materia di beni culturali.

Nell'individuare il quadro normativo in relazione ai beni culturali nella disponibilità degli EE.LL. occorrerà, in particolare, fare riferimento ad un quadro normativo “primario” e ad uno “secondario”, intendendo con il primo le disposizioni contenute sia nel Codice dei beni culturali sia nel nuovo Codice degli appalti, mentre con il secondo, le norme che, indirettamente, trovano applicazione in considerazione della natura pubblica del bene e/o servizio da affidare ai fini di una proficua gestione e valorizzazione (come ad esempio il T.U.E.L.).

**2. BENI CULTURALI DEGLI ENTI LOCALI: IL RAPPORTO TRA IL
CODICE DEI BENI CULTURALI (D.LGS. 42/2004 E S.M.I.) ED IL
T.U.E.L. (D.LGS. 267/2000).**

Com'è noto, il Codice dei beni culturali delinea un quadro multiforme in materia di trattamento dei beni culturali, individuando istituti e procedure che, a vario titolo, si occupano di disciplinare modalità operative di gestione dei beni culturali.

In tale quadro si inserisce, tuttavia, anche il T.U.E.L. il quale contribuisce ad

individuare forme e procedure per l'affidamento della gestione a soggetti terzi dei beni e dei servizi pubblici (tra i quali vi rientra anche quello "culturale").

Considerata la consistenza del patrimonio culturale (soprattutto museale) degli enti locali¹, si impone come necessario un riferimento alle possibilità di scelta dei vari modelli di gestione che il T.u.e.l. e il Codice dei beni culturali consentono a queste amministrazioni². Occorrerà, dunque, partire dall'esame del quadro normativo che dovrà necessariamente tenere conto anche di importanti interventi giurisprudenziali.

Prima della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 113 bis T.u.e.l. del 2000 ad opera della sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 2004, i profili problematici dei modelli di gestione delle attività di valorizzazione delle autonomie locali investivano anzitutto la compatibilità delle forme di gestione dei servizi culturali con le forme di gestione dei generali servizi pubblici locali. Ciò, di conseguenza, produceva dei dubbi circa l'applicabilità della disciplina del Codice dei bb.cc. rispetto a quella specificamente prevista per i servizi pubblici locali in genere dal T.U.E.L..

Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 272 del 2004, i problemi relativi alla compatibilità tra i modelli di gestione previsti nel T.u.e.l. e quelli del Codice dei beni culturali sembrano dissolversi integralmente, non essendo più le autonomie locali

¹ Per "museo locale" si intende, in un'accezione restrittiva, unicamente un museo di pertinenza di uno o più enti locali, mentre in un significato più ampio esso denota una istituzione culturale che presenta un determinato legame con il territorio in quanto espressione di valori culturali della realtà circostante, indipendentemente dall'ente proprietario: in quest'ultimo senso, museo locale può essere anche un museo privato ovvero un museo pubblico che non sia necessariamente di proprietà di un ente locale. Una definizione di museo, oltre ad essere contenuta nell'art. 101 del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* e nel *Codice di deontologia professionale*, adottato dalla 15.a Assemblea generale dell'*International Council of Museum* riunita a Buenos Aires, Argentina, il 4 novembre 1986, si ritrova più compiutamente nel d. m. 10 maggio 2001 recante "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", in cui si definiscono i diversi profili della struttura museale: status giuridico; assetto finanziario; struttura; personale; sicurezza; gestione delle collezioni; rapporti con il pubblico e relativi servizi; rapporti con il territorio. Deve precisarsi, però, che nonostante tali indicazioni (derivanti da fonti di *soft law*), la normativa nazionale non stabilisce i requisiti di accreditamento in presenza dei quali una certa struttura è qualificabile o meno come museo, con tutte le conseguenze giuridiche che ne derivano.

² Limitando il riferimento ai musei che, com'è noto, rappresentano soltanto uno degli istituti e dei luoghi della cultura di cui all'art. 101 Codice, deve osservarsi che nel 2005, la Corte dei conti (delib. N. 8/AUT/2005 del 30 novembre 2005) ha censito in Italia la presenza di 3.430 musei appartenenti a 1.785 enti locali (precisamente, trattasi di 1.124 Comuni con più di 8.000 abitanti, 779 con meno di 8.000 abitanti, 77 Province e 14 Regioni). La rilevanza dei musei degli enti locali è testimoniata altresì dal raffronto con i musei appartenenti allo Stato: ben il 72% dei musei appartiene ai Comuni, mentre solo il 20% afferisce allo Stato e alle sue diverse articolazioni ministeriali.

vincolate ai tipi previsti dal legislatore statale. Non si pone più, pertanto, un problema di compatibilità tra la disciplina del d. lgs. 267/00 e la disciplina del Codice dei bb.cc., quanto meno tutte le volte in cui il servizio culturale non assuma rilevanza economica. Di conseguenza, le Regioni saranno libere di disciplinare nuovi schemi giuridici per la gestione dei servizi pubblici che non abbiano rilevanza economica, ivi inclusi quelli culturali. Ovviamente, in attesa dell'emanazione della normativa regionale, escludendo la formazione di un "vuoto normativo", gli enti locali potranno disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dei beni culturali di loro pertinenza mediante l'esercizio della potestà regolamentare, in attuazione dell'art. 117, comma 6, seconda parte, Cost. Ragionando diversamente, e volendo semplificare, i descritti problemi di compatibilità tra la disciplina del T.u.e.l. in tema di servizi pubblici locali e quella delle attività di valorizzazione contenuta nel Codice potrebbero pur risolversi ove si interpretino le norme dell'art. 115 del Codice come "norme di dettaglio", e come tali non vincolanti le Regioni, che devono legiferare ex art. 117, comma 3, Cost., nel rispetto dei soli principi fondamentali posti dallo Stato, tra i quali potrebbe non ricomprendersi anche la minuziosa normativa in tema di gestione delle attività di valorizzazione.

Il quadro normativo risulta notevolmente semplificato anche a seguito dell'intervento correttivo ed integrativo delle disposizioni del Codice dei bb.cc. attuato con il d. lgs. n. 156 del 2006. Con esso viene meno, in primo luogo, la preclusione contenuta nella previgente formulazione dell'art. 115, comma 6, che escludeva per le autonomie locali diverse (dallo Stato e) dalle Regioni la modalità della concessione a terzi, concependo l'affidamento diretto come modalità ordinaria e la gestione indiretta come scelta residuale³.

³ L'art. 115 del Codice, rubricato "forme di gestione" stabilisce che:

"1. Le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica sono gestite in forma diretta o indiretta.

2. La gestione diretta è svolta per mezzo di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica.

3. La gestione indiretta è attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, qualora siano conferitari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure

Nel nuovo dettato normativo (solo marginalmente toccato dalle successive modifiche intervenute con il più recente d. lgs n. 62 del 2008) le amministrazioni sono chiamate a scegliere tra due modalità di gestione delle attività di valorizzazione dei bb. cc.: quella diretta e quella indiretta.

Per quanto riguarda la gestione diretta, essa richiede l'esistenza e la capacità di strutture organizzative interne alle amministrazioni, dotate di adeguata economia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. In realtà, la novella del 2006 prevede anche la possibilità di attuare la gestione diretta in forma consortile pubblica, aprendo la possibilità di forme associative di gestione che potrebbero rappresentare un adeguato strumento di attuazione di quella gestione diretta individuata al comma 2 dell'art. 115 Codice.

di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. I privati che eventualmente partecipano ai soggetti indicati all'articolo 112, comma 5, non possono comunque essere individuati quali concessionari delle attività di valorizzazione.

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. La scelta tra le due forme di gestione indicate ai commi 2 e 3 è attuata mediante valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti. La gestione in forma indiretta è attuata nel rispetto dei parametri di cui all'articolo 114.

5. Le amministrazioni cui i beni pertengono e, ove conferitari dei beni, i soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'articolo 112, comma 5, regolano i rapporti con i concessionari delle attività di valorizzazione mediante contratto di servizio, nel quale sono determinati, tra l'altro, i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti. Nel contratto di servizio sono indicati i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene.

6. Nel caso in cui la concessione a terzi delle attività di valorizzazione sia attuata dai soggetti giuridici di cui all'articolo 112, comma 5, in quanto conferitari dei beni oggetto della valorizzazione, la vigilanza sul rapporto concessorio è esercitata anche dalle amministrazioni cui i beni pertengono. L'inadempimento, da parte del concessionario, degli obblighi derivanti dalla concessione e dal contratto di servizio, oltre alle conseguenze convenzionalmente stabilite, determina anche, a richiesta delle amministrazioni cui i beni pertengono, la risoluzione del rapporto concessorio e la cessazione, senza indennizzo, degli effetti del conferimento in uso dei beni.

7. Le amministrazioni possono partecipare al patrimonio dei soggetti di cui all'articolo 112, comma 5, anche con il conferimento in uso dei beni culturali che ad esse pertengono e che siano oggetto della valorizzazione. Al di fuori dell'ipotesi prevista al comma 6, gli effetti del conferimento si esauriscono, senza indennizzo, in tutti i casi di cessazione dalla partecipazione ai soggetti di cui al primo periodo o di estinzione dei medesimi. I beni conferiti in uso non sono assoggettati a garanzia patrimoniale specifica se non in ragione del loro controvalore economico.

8. Alla concessione delle attività di valorizzazione può essere collegata la concessione in uso degli spazi necessari all'esercizio delle attività medesime, previamente individuati nel capitolato d'onere. La concessione in uso perde efficacia, senza indennizzo, in qualsiasi caso di cessazione della concessione delle attività.

9. Alle funzioni ed ai compiti derivanti dalle disposizioni del presente articolo il Ministero provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

La gestione indiretta si attua tramite «concessione a terzi dell'attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o dei soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5» qualora siano conferitari dei beni, mediante procedure di evidenza pubblica, sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti⁴. Nel nuovo modello gestionale introdotto nel 2006, dunque, quale alternativa alla gestione diretta per tutti gli enti pubblici viene prefigurata unicamente la concessione a terzi, cui possono ricorrere direttamente l'amministrazione ovvero i diaframmi intermedi rappresentati dai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5, Codice⁵.

⁴ Secondo la migliore dottrina si tratta di concessione avente natura non costitutiva ma traslativa di beni e servizi (BELLOMIA). Il riferimento alle valutazioni comparative e agli specifici progetti presentati corrispondono ad indirizzi giurisprudenziali e dottrinari ed era già presente nella formulazione originaria del 2004.

⁵ L'art. 112 del Codice, rubricato "Valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica", prevede quanto segue:

"1. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi indicati all'articolo 101, nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal presente codice.

2. Nel rispetto dei principi richiamati al comma 1, la legislazione regionale disciplina le funzioni e le attività di valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente.

3. La valorizzazione dei beni culturali pubblici al di fuori degli istituti e dei luoghi di cui all'articolo 101 è assicurata, secondo le disposizioni del presente Titolo, compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali cui detti beni sono destinati.

4. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali stipulano accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi possono essere conclusi su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, e promuovono altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati. Gli accordi medesimi possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati. Lo Stato stipula gli accordi per il tramite del Ministero, che opera direttamente ovvero d'intesa con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti.

5. Lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4.

6. In assenza degli accordi di cui al comma 4, ciascun soggetto pubblico è tenuto a garantire la valorizzazione dei beni di cui ha comunque la disponibilità.

7. Con decreto del Ministro sono definiti modalità e criteri in base ai quali il Ministero costituisce i soggetti giuridici indicati al comma 5 o vi partecipa.

8. Ai soggetti di cui al comma 5 possono partecipare privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, nonché persone giuridiche private senza fine di lucro, anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto.

9. Anche indipendentemente dagli accordi di cui al comma 4, possono essere stipulati accordi tra lo Stato, per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali. Con gli accordi medesimi possono essere anche istituite forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni. ((Per le stesse finalità di cui al primo periodo, ulteriori accordi possono essere stipulati dal Ministero, dalle regioni, dagli altri enti pubblici territoriali, da ogni altro ente

La scelta tra le due modalità di gestione (diretta o indiretta) dovrà avvenire da parte delle amministrazioni sulla base di valutazioni comparative che tengano conto della sostenibilità economico-finanziaria e dell'efficacia, sulla base di obiettivi preventivamente definiti.

Ma la novità di rilievo è forse un'altra. Il combinato disposto degli artt. 112 e 115 del Codice concepisce un sistema gestionale basato su accordi ed incentrato su un ambito territoriale non sempre coincidente con un preciso ente locale, e in ogni caso aperto ad una pluralità di siti culturali per la cui valorizzazione integrata il Codice propone, appunto, accordi tra diversi livelli di governo, centrale e locale. Il sistema delineato da tali articoli specifica e gradua il principio di doverosità della valorizzazione pubblica da parte dello Stato, delle Regioni, città metropolitane, province e comuni, presente nel Codice, sia in forma espressa – art. 1, comma 3 – sia in forma implicita tra i principi fondamentali della legislazione concorrente della Regione – art. 111, comma 3 – .

Ma l'adesione a siffatti accordi presuppone da parte degli enti locali una sorta di “condivisione” delle regole contenute nel Codice (e quindi il rispetto del complesso sistema delineato dagli accennati artt. 112 e 115) e l'abbandono dei più agili modelli gestionali previsti nel T.u.e.l. – ovvero nella normativa che le singole Regioni emaneranno nell'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva riconosciuta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 272 del 2004 – . Nella normativa degli enti locali del 2000 infatti non è prevista alcuna disciplina speciale per la gestione dei servizi culturali, dipendendo la scelta del modello gestorio unicamente dalla **rilevanza economica o meno del servizio stesso**; le preclusioni soggettive ed oggettive indicate nel combinato degli artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali non sono, infatti, riprodotte pure nel T.u.e.l..

In definitiva, in assenza di disposizioni di legge regionale che disciplinino le

pubblico nonche' dai soggetti costituiti ai sensi del comma 5, con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalita' di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali.)) All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

relative forme di gestione, l'ente locale potrà, infatti configurare il servizio "privo di rilevanza economica" oppure "a rilevanza economica". Nel primo caso la scelta della forma di gestione potrà cadere tra quelle che sulla base del T.u.e.l. o del codice civile risultano idonee allo svolgimento di un servizio configurato con tale carattere (si pensi in particolare all'istituzione, al consorzio, all'associazione, alla fondazione pura e a quella di partecipazione). Il tutto nel rispetto, ai fini dell'affidamento del servizio, del quadro comunitario e giurisprudenziale interno, che "suggeriscono", quando si dia luogo alla creazione di organismi misti o si ricorra all'esternalizzazione, un momento di evidenza pubblica.

Nel secondo caso (servizio "a rilevanza economica") dovrà tener conto della connessione sussistente tra l'art. 115 del Codice e l'art. 113 del T.u.e.l.. Se quest'ultimo prevede che un servizio con tale carattere possa essere gestito solo da una società di capitali (a capitale privato, misto o pubblico), individuata in base a procedura di evidenza pubblica (art. 113, comma 5, lett. a e b, T.u.e.l.) oppure, a certe condizioni, direttamente dall'ente (lett. c), l'art. 115 del Codice, nello stabilire per la scelta del terzo la procedura ad evidenza pubblica, pone, sotto questo profilo, una deroga alla previsione del T.u.e.l.. Ne deriva che come soggetto gestore del servizio culturale non si potrà che fare ricorso a "terzi", intesi come società di capitali (quale che sia la composizione dei soci), in ogni caso scelti con procedura ad evidenza pubblica.

3. CONCLUSIONI

In conclusione, stante la diversità dei principi cui si ispirano le due normative speciali, gli enti pubblici territoriali potrebbero essere indotti a preferire comunque modelli ispirati al più collaudato schema dell'art. 113 bis T.u.e.l., con la conseguenza di lasciare semplicemente inapplicate le disposizioni sugli accordi ex art. 112 Codice, che presupporrebbero comunque un'accettazione delle regole codicistiche. Tutto ciò è l'inevitabile conseguenza dell'abrogazione dell'art. 113 bis T.u.e.l., che ha comportato per gli enti locali l'eliminazione dei limiti all'utilizzo di modelli organizzativi per l'erogazione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, consentendo agli

stessi enti di ricorrere anche a forme non previste negli artt. 113 e 113 bis T.u.e.l., in linea con l'idea della centralità del territorio e delle sue soluzioni specifiche nel sistema dei servizi pubblici locali.

Se le attività di valorizzazione previste dall'art. 115 Codice sono senza dubbio qualificabili come servizi pubblici (nella terminologia comunitaria "servizi di interesse generale"), non c'è unanimità nel riconoscere a tali servizi il carattere di "economicità". Ciò non è di poco conto se si considera che dal riconoscimento del carattere di economicità di tali servizi ne deriva l'applicabilità o meno del principio di concorrenza, con la conseguente applicazione delle procedure ad evidenza pubblica e il conseguente utilizzo delle forme gestionali previste dall'art. 113 T.u.e.l..

La disciplina contenuta nell'art. 113 T.u.e.l., nella sua attuale formulazione, ha infatti la finalità di tutelare la concorrenza ed è inserita in un quadro normativo più ampio che è legittimamente derogato da una specifica disciplina di settore quale è quella del Codice dei beni culturali. La stessa **Corte Costituzionale**, nella già citata **sentenza n. 272/2004**, ha evidenziato che la **classificazione e l'individuazione dei servizi privi di rilevanza economica** è di fondamentale importanza in quanto da essa dipende l'individuazione di un mercato concorrenziale e il conseguente intervento dello Stato a tutela della concorrenza. A tal proposito la Commissione europea nel **"Libro verde sui servizi di interesse generale" (Com/2003/270) del 21 maggio 2003**, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura non economica. La Corte Costituzionale, pronunciandosi in conformità alle tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre del 2000, ha inoltre precisato che spetta al giudice nazionale ed all'interprete valutare se nella fattispecie oggetto d'analisi sussistano i presupposti per poter parlare di rilevanza economica di un servizio. In quest'ottica l'intervento della Corte richiama l'orientamento della giurisprudenza comunitaria secondo cui gli indici rilevatori della mancanza di

rilevanza economica sono «*l'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, la mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione*»⁶

Volendo ammettere sin d'ora, omettendo i passaggi logici di supporto a tale conclusione, che le attività inerenti i beni culturali risultano generalmente qualificabili come servizi pubblici privi di rilevanza economica⁷, non può però escludersi, per ciò solo, l'applicabilità del **principio di libera concorrenza**. Tale principio, infatti, che ha sicuramente avuto i maggiori sviluppi in ambito comunitario, è strettamente ricollegabile ai principi costituzionali di buon andamento e di libertà di iniziativa economica, principi che devono trovare applicazione anche in materia di servizi pubblici non riconducibili ad un vero e proprio mercato e che non possono essere “sacrificati” se non a fronte di interessi altrettanto rilevanti sotto il profilo della tutela costituzionale⁸.

Orbene, rispetto al quadro della disciplina comunitaria e di quella costituzionale, il legislatore del Codice dei bb.cc. ha operato una scelta netta: salvo che nei casi di gestione da parte dell'ente titolare del bene culturale con strutture interne o in forma consortile pubblica, è stato sancito il **ricorso a procedure di evidenza pubblica ai fini dell'affidamento delle attività di cui all'art. 115** (e conseguentemente dei servizi di cui all'art. 117). Si tratta di una scelta sicuramente in linea con i valori ispiratori dell'ordinamento comunitario e al tempo stesso rispettoso di quel principio di concorsualità sempre più frequentemente applicato dal giudice amministrativo. Tale opzione va sicuramente salutata con favore, perché scongiura il pericolo che dietro la spesso invocata “eccezione culturale” possa annidarsi l'opacità delle scelte amministrative. L'estensione della “concorsualità” all'affidamento delle attività di

⁶ Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001.

⁷ Ciò vale quanto meno per le attività di valorizzazione di cui all'art. 115, mentre per i servizi aggiuntivi (oggi “servizi per il pubblico”) di cui all'art. 117, la triangolarità del rapporto (il fatto che il servizio sia prestato a favore del cittadino/utente), il pagamento del corrispettivo da parte di questo e non dell'Amministrazione e, in particolare, la sopportazione del rischio di gestione da parte del fornitore del servizio – tutti elementi che connotano la concessione rispetto all'appalto di servizi – conducono, in linea di massima, a qualificare tali servizi come aventi rilevanza economica.

⁸ Il riferimento all'art. 9 Cost. potrebbe, in alcuni casi, condurre a tale “sacrificio”.

valorizzazione dei beni culturali ed il riferimento ai concetti di trasparenza e “buon andamento” della P.A. risultano oggi elementi non più escludibili nell’ambito della valorizzazione dei beni culturali, pur nel riconoscimento della “specialità” del settore.

* Giuseppe Ugo Abbate è docente di Legislazione dei beni culturali presso l’Università degli Studi di Palermo