

Manuela Veronelli<sup>1</sup>

*Le sponsorizzazioni culturali  
come forma di partenariato pubblico/privato*

**Abstract:**

The article examines the cultural sponsorships theme, outlining, first than everything, the legal framework that characterizes this institution and its differences with the donations theme; secondly, the article, describes the different procedures of the Procurement Code for the award of these contracts to companies by public administrations. In this regard, the author analyzes two cases particularly known in Italy: the restoration of Colosseum sponsored by the multinational Tod's Spa and the archaeological excavations of Herculaneum by British School at Rome. The aim of discussion is highlight that, although use of sponsorship contract has some drawbacks (in terms of reference standards, absence of benefits and tax incentives), it's an appropriate instrument to create, models of partnership between businesses and public administrations more complex, aimed at increased protection and promotion of cultural heritage of our country.

**Keywords:** cultural sponsorships, legal framework, donations, procedures for the award, partnership

L'articolo esamina il tema delle sponsorizzazioni culturali, delineando, innanzi tutto, il quadro giuridico che caratterizza questo istituto, e le sue differenze con il tema delle erogazioni liberali; in secondo luogo, esso descrive le differenti procedure previste nel Codice Appalti per l'affidamento alle imprese di detti contratti da parte delle pubbliche amministrazioni. A tal fine, l'Autore analizza due casi particolarmente noti in Italia: la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo da parte della multinazionale Tod's Spa e quelli per gli scavi archeologici di Ercolano da parte della *British School at Rome*. L'obiettivo della disamina è quello di evidenziare che, nonostante l'utilizzo del contratto di sponsorizzazione presenti alcuni inconvenienti (in termini di normative di riferimento e assenza di agevolazioni e incentivi fiscali), esso costituisce uno strumento idoneo a realizzare modelli di partenariato tra imprese e pubbliche amministrazioni più complesse, finalizzate ad una maggiore tutela e valorizzazione dei beni culturali del nostro Paese.

**Parole chiave:** sponsorizzazioni culturali, quadro giuridico, erogazioni liberali, procedure per l'affidamento, partenariato

---

<sup>1</sup> Avvocato specializzato in beni culturali e dello spettacolo.

*Premessa*

La possibilità di acquisire risorse private per il restauro e la gestione dei servizi, nonché la fornitura di beni nel settore culturale costituisce un tema di grande attualità, soprattutto alla luce dei più recenti interventi economico-finanziari che – come è noto – hanno imposto, nell’ultimo decennio, soprattutto a livello locale, una politica di razionalizzazione delle spese e una serie di tagli: in base agli ultimi dati disponibili, emerge, infatti, che gli investimenti dei Comuni nelle attività culturali, fra il 2011 e il 2012, hanno subito un taglio del 9,4%, mentre quelli delle Province del 2%. Anche in ambito statale, tuttavia, si registra una costante contrazione degli stanziamenti in bilancio, ridotti negli ultimi dieci anni del 27,4%.

In questo contesto, la domanda di risorse private da parte degli enti pubblici in difficoltà finanziarie è aumentata; ad essa, tuttavia, non ha corrisposto una maggiore propensione dei privati ad investire in cultura. A rilevarlo sono i dati pubblicati dalla ricerca *StageUp-Ipsos*, che indicano una notevole riduzione delle sponsorizzazioni nel settore cultura pari al 41%: si è passati, infatti, da un investimento di 269 milioni nel 2008 a 159 milioni nel 2013.

Il fattore che ha determinato tale notevole decrescita dei finanziamenti privati alla cultura può essere rinvenuto, in prevalenza, nella crisi economico-finanziaria che ha colpito, negli ultimi anni, numerose aziende e imprese a livello nazionale e internazionale, nonché nel forte calo dei consumi dei beni da parte dei cittadini. Altri elementi che condizionano la realizzazione di grandi o piccoli investimenti privati in materia di beni culturali sono riscontrabili nella elevata complessità delle normative nazionali e comunitarie applicabili al settore, nella burocratizzazione dei procedimenti amministrativi e nell’assenza di previsioni di agevolazioni fiscali a favore degli *sponsor*, così come previsto invece in molti altri Paesi.

A questo proposito, il recente intervento legislativo di cui all’art. 1 del d.l. n. 83 del 2014, che ha introdotto il cd. *Art bonus*, ovvero la previsione di un ampio sgravio fiscale a favore del solo puro ‘mecenatismo’, non ha costituito un incentivo alla ripresa del settore delle sponsorizzazioni di tipo commerciale, le quali, anzi, sono rimaste escluse, e dunque fortemente penalizzate, dall’applicazione di tale nuova normativa<sup>2</sup>. Lo stesso vale a dirsi per quanto concerne il d.l. n. 5 del 2012, che, a seguito della vicenda dei lavori di restauro del Colosseo sponsorizzati dalla Tod’s Spa,

---

<sup>2</sup> Per l’applicazione concreta del nuovo istituto, Circolare 24E Agenzia delle Entrate del 31 luglio 2014. Sull’*Art bonus* si veda il commento di LUPU, 2014.

ha introdotto una più complessa procedura burocratica per la selezione degli *sponsor*<sup>3</sup>.

Nonostante la problematicità del contesto appena evidenziato, tuttavia, molte aziende e marchi di fama internazionale continuano a guardare alle sponsorizzazioni come un'occasione di sviluppo per le proprie aziende in termini di politiche di *marketing* e di investimento. A confermarlo alcune iniziative di collaborazione avviate, negli scorsi anni, dal Gruppo Zegna per l'arte contemporanea con il MAXXI di Roma o il finanziamento da parte della Fondazione Carla Fendi per il restauro della Fontana di Trevi o del Teatro Caio Melisso del Comune di Spoleto. Più recentemente, si segnala l'iniziativa della multinazionale elettronica Samsung di investire nei musei civici veneziani: dopo mesi di contatti, proposte e controfferte, l'azienda sudcoreana, che conta filiali in 58 Paesi del mondo, sembrerebbe aver deciso, nel 2014, di accollarsi il costo di alcuni eventi e mostre che si svolgeranno nei musei della città di Venezia.

È evidente che la capacità di reperire risorse aggiuntive rimane connessa soprattutto al grado di attrattività del bene monumentale in termini di afflusso turistico: se i siti culturali meno famosi nei piccoli centri, infatti, incontrano difficoltà a finanziare lavori di restauro piuttosto che mostre d'arte, quelli più noti, come il Colosseo (5.625.219 visitatori nel 2013), Pompei (2.460.000 visitatori nel 2013), la Galleria degli Uffizi con il Corridoio Vasariano (1.870.000 visitatori) o altri grandi musei internazionali, come il Palazzo delle Esposizioni di Roma (1.800 ingressi in media ogni giorno per la mostra del *Guggenheim*), riescono ad attrarre in misura sempre maggiore l'interesse degli investitori privati. Tuttavia, è bene ricordarlo, l'efficacia di tali iniziative dipende anche dalle capacità manageriali e di *marketing* dei singoli amministratori pubblici, nonché dalla sensibilità mostrata dal tessuto imprenditoriale locale ad investire in questo specifico settore, e non in altri.

Tra le esperienze più note, ma anche più discusse nel nostro Paese, si rammenta la vicenda della sponsorizzazione da parte della società Tod's Spa dei lavori del Colosseo, nonché l'accordo tra la Soprintendenza Archeologica di Pompei e la *British School at Rome* per gli scavi di Ercolano. In particolare, il contesto in cui si è svolta la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo ha sollevato una serie di questioni connesse all'applicazione delle norme relative alla selezione dello *sponsor* e al rispetto della disciplina in materia di appalti pubblici<sup>4</sup>. Per quanto concerne il caso di

<sup>3</sup> Per l'attuazione di questa nuova normativa *MiBACT*, 2012.

<sup>4</sup> Per un approfondimento della vicenda, si consenta il rinvio a VERONELLI, 2012.

Ercolano, invece, le riflessioni si sono appuntate, in modo meno mediatico, sull'esatta configurazione giuridica dell'investimento operato dal privato tra erogazione liberale e sponsorizzazione e sulle possibili forme di partenariato pubblico/privato in questo settore.

È bene ribadire sin d'ora, tuttavia, che molte delle polemiche e delle perplessità emerse in merito, piuttosto che fondarsi sui ragioni strettamente giuridiche, appaiono connesse, in prevalenza, a convincimenti di tipo 'culturale' in merito al tipo di rapporto 'pubblico-privato' che deve caratterizzare questo settore. Il dibattito, infatti, si è sempre svolto tra contrari a tali operazioni, convinti che le sponsorizzazioni celino, in realtà, soltanto una mera 'svendita' del nostro patrimonio storico, e sostenitori della necessità di attivare 'circuiti virtuosi' di collaborazione tra imprese private e amministrazioni in difficoltà finanziarie, in grado di rilanciare la nostra economia anche a livello internazionale, tutelando e valorizzando al contempo i nostri beni culturali.

In questo senso, degna di nota appare la decisione del Consiglio di Stato n. 4044 del 2013, nell'ambito della quale il Collegio ha affermato – a proposito delle critiche sollevate dal Codacons sui 'presunti' danni derivanti alla collettività a causa del contratto di sponsorizzazione stipulato dalla Soprintendenza per il restauro del Colosseo – che «[...] *gli equilibri sinallagmatici accettati dall'amministrazione nei confronti dello sponsor, corrispondono a scelte sindacabili solo nei limiti [...] riconosciuti in tema di impugnazione di atti discrezionali [...]*»<sup>5</sup>, con ciò lasciando intendere che rimane prerogativa di ciascuna amministrazione effettuare le valutazioni di opportunità e tecniche del caso in vista della tutela e della valorizzazione di un bene o di un sito culturale. D'altro canto, è evidente che le aziende private devono poter contare su una progettualità di lungo periodo in termini di strategie di comunicazione e di *marketing*, e, anch'esse, dunque, effettuare tutte le scelte ritenute più opportune in termini di profitto imprenditoriale<sup>6</sup>.

### 1. Il quadro giuridico

Il contratto di sponsorizzazione costituisce un contratto 'atipico' a prestazioni corrispettive, disciplinato dall'art. 1321 del c.c., nell'ambito del quale lo *sponsor* offre le proprie prestazioni nei confronti dell'amministrazione, la quale si obbliga verso il primo a pubblicizzare il suo logo/

---

<sup>5</sup> Si veda pt. 5 della sentenza del CdS, sez. Sesta, n. 4034 del 2013.

<sup>6</sup> È quanto emerge in particolare in Associazione Civita, 25 luglio 2012.

marchio/immagine durante lo svolgimento di determinate attività<sup>7</sup>.

Si distingue, a questo proposito, tra sponsorizzazione tecnica e sponsorizzazione pura: la prima consiste in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor* delle prestazioni richieste (oltre a lavori, le prestazioni rese dallo *sponsor* potranno consistere anche in servizi e forniture strumentali ai primi – ad esempio, servizi di installazione e montaggio di attrezzature e impianti, forniture degli arredi da collocare nei locali – o in servizi e forniture autonomi, ad esempio servizi necessari all'organizzazione di mostre all'interno di istituti della cultura pubblici); la seconda si caratterizza per l'erogazione di un finanziamento laddove lo svolgimento di altre attività – come ad esempio l'esecuzione di lavori o la prestazione di servizi – è a carico di soggetti diversi, in cambio del diritto di sfruttare spazi per scopi pubblicitari.

La possibilità per la P.A. di concludere tali contratti era già prevista dall'art. 43 della legge n. 449/1997, ai sensi del quale «[...] *al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile [...]*». Tale possibilità è stata successivamente prevista per gli enti locali dall'art. 119 del D.lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale «*In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi*».

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, dedica alla 'sponsorizzazione di beni culturali' l'articolo 120 D.lgs. 22 gennaio 2004, contenuto nel Titolo II (Fruizione e valorizzazione), Capo II (Principi della valorizzazione dei beni culturali) della Parte II<sup>8</sup>. L'articolo 120, co. 1, fornisce, in particolare, un'ampia nozione della sponsorizzazione di beni culturali, che include «[...] *ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio,*

<sup>7</sup> Per un quadro della normativa in materia di sponsorizzazioni culturali, si consenta il rinvio a VERONELLI, 2005.

<sup>8</sup> Per un'analisi più approfondita delle disposizioni dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e successive modificazioni, si rinvia a PIPERATA, 2004, pp. 467-471; CARPENTIERI, 2005, pp. 541-552; TARASCO, 2006, pp. 770-779.

*l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. [...]». L'articolo 120, co. 2, specifica poi che «[...] la promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione [...]».*

La finalità propria della sponsorizzazione è rappresentata, pertanto, dal perseguimento di finalità di tutela e valorizzazione dei beni culturali mediante l'apporto di soggetti privati, i quali trovano la propria remunerazione nell'associazione tra il proprio nome, prodotto o attività e l'iniziativa sponsorizzata.

Per quanto concerne le procedure per la selezione degli *sponsor*, il D.lgs. n. 163/2006 (anche dopo le modifiche introdotte con il decreto *Semplifica Italia* di Monti) esclude i contratti in esame dall'ambito di applicazione della disciplina ivi recata, stabilendo che «[...] Ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili [...], quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto». Il successivo art. 26, co. 2, dispone altresì che l'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture, debba impartire «[...] le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto [...]».

Si tratta dunque di contratti sottratti all'applicazione dell'ordinaria disciplina del Codice e sottoposti agli obblighi di pubblicità e trasparenza enunciati nel successivo art. 27, a tenore del quale il relativo affidamento deve avvenire «[...] nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto [...]».

## *2. Il caso del restauro del Colosseo*

La vicenda relativa alla sponsorizzazione del Colosseo di Roma, risalente al 2010, con la disponibilità da parte della società Tod's Spa di investire

un capitale di 25 milioni per il suo restauro, rappresenta un caso di studio molto interessante.

Ripercorriamo brevemente i fatti.

Il 4 agosto 2010, il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica ha pubblicato l'avviso «*Ricerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo il Piano degli interventi Colosseo, Roma*» che prevedeva l'affidamento all'aggiudicatario di una sponsorizzazione tecnica, tra gli altri, delle attività di completamento della progettazione e di direzione dei lavori di restauro del Colosseo. A fronte di tali obbligazioni, il bando concedeva il diritto di sfruttare l'immagine del Colosseo «*per la durata dei lavori prevista nel Piano degli Interventi*».

Alla procedura hanno preso parte due candidati (Ryanair.com e Tod's Spa) le cui offerte, pervenute in termini e ritenute adeguate sul piano finanziario, sono risultate non appropriate, in quanto non aderenti alle modalità di presentazione indicate nell'avviso pubblico.

A seguito dell'infruttuoso svolgimento della procedura, finalizzata all'affidamento della sponsorizzazione tecnica ai sensi dell'art. 26 del Codice degli Appalti, il Commissario delegato, ha deciso di ricorrere ad una procedura negoziata in base all'art. 57 del Codice per l'acquisizione del solo finanziamento degli interventi, ovvero di una sponsorizzazione pura. Il Commissario delegato ha quindi invitato a partecipare alla suindicata procedura negoziata, i due operatori che avevano già presentato offerta ai sensi dell'art. 26 e ha provveduto altresì ad acquisire l'ulteriore proposta proveniente dalla Fimit Sgr. All'esito della trattativa, in data 21 gennaio 2011, è stato stipulato un accordo tra Commissario delegato e Tod's Spa, che ha offerto 25 milioni per far fronte al restauro del Colosseo.

Dal punto di vista strettamente giuridico, il dibattito e le polemiche scaturite da questa vicenda si sono incentrate soprattutto sulla procedura di appalto espletata dal Commissario delegato per la selezione dello *sponsor* ai sensi del D.lgs. n. 163 del 2006 s.m.i.<sup>9</sup>; ad una prima fase di ricerca di *sponsor* tecnico, alla quale sono stati applicati gli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, il Commissario delegato ha fatto seguire una seconda fase, con mutato oggetto,

<sup>9</sup> A questo proposito, è necessario rammentare, che, nel caso delle sponsorizzazioni, trattandosi di cd. 'contratti attivi', ovvero di contratti in base ai quali le amministrazioni traggono un vantaggio economico, senza impegnare alcuna risorsa pubblica, si è sempre discusso sulla effettiva necessità di applicare le procedure di evidenza pubblica e/o le regole della contabilità pubblica, previste come obbligatorie solo per i cd. 'contratti attivi'. Sulla ricostruzione in termini di contratti attivi delle sponsorizzazioni, si veda Deliberazione ANAC n. 9 del 9 febbraio 2012.

ovvero di ricerca di sponsorizzazione pura, a cui è stata applicata la normativa in materia di procedura negoziata di cui all'art. 57 del Codice.

Sulla questione, è intervenuta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato che, con la delibera n. 14 dicembre 2011, ha rilevato, innanzitutto, la difformità tra l'avviso pubblico iniziale per la ricerca della sponsorizzazione tecnica e l'accordo poi effettivamente siglato con la Tod's Spa per la sponsorizzazione pura. L'Autorità ha evidenziato che, mentre l'avviso iniziale aveva limitato i diritti di sfruttamento dell'immagine del Colosseo alla durata dei lavori di ristrutturazione, nell'Accordo tale periodo era stato fissato, per Tod's, in due anni successivi all'ultimazione dei lavori e per l'Associazione in 15 anni decorrenti dalla costituzione della stessa associazione. In terzo luogo, i tempi per lo svolgimento della seconda fase della procedura, quella per la ricerca della sponsorizzazione pura, erano stati troppo ristretti (48 ore) al fine di consentire l'esperimento di una effettiva competizione tra i soggetti convocati.

### *3. Il contratto tra la Soprintendenza e la Tod's Spa*

Il contratto di sponsorizzazione siglato tra l'imprenditore Diego della Valle e il Commissario delegato della Soprintendenza, attualmente in vigore, prevede il diritto per Tod's Spa, a fronte di un versamento di 25 milioni, di usufruire, in via esclusiva, del marchio Colosseo per la durata dei lavori e nei due anni successivi, con la possibilità di trasferire tale diritto ad una Associazione debitamente costituita dalla stessa impresa per ulteriori 15 anni (eventualmente prorogabili *ad nutum*). In particolare, l'accordo (art. 4.1.) stabilisce, tra gli altri:

1. la possibilità per l'Associazione, salvi diritti dello *sponsor*, di gestire in via esclusiva l'attività di comunicazione relativa agli interventi di restauro, attraverso campagne informative, convegni, eventi, visite guidate all'interno del Colosseo, sulla base di un Piano di comunicazione annuale o pluriennale redatto dall'Associazione;
2. l'eventualità di costituire una struttura temporanea o fissa per l'accoglienza nelle adiacenze del Colosseo per ospitare la stampa internazionale o disabili o persone anziane;
3. realizzare un sito internet illustrativo del settore.

Con specifico riferimento, invece, ai diritti dello *sponsor* (art. 4.2.), essi si sostanziano in:

1. utilizzare la dizione *sponsor* unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi;

2. utilizzare il logo su tutta la carta intestata e sul materiale istituzionale, ivi compreso il sito internet;
3. inserire il proprio marchio nel retro del biglietto di ingresso del Colosseo;
4. inserire il proprio marchio e la pubblicizzazione del proprio contributo sulla recinzione del cantiere dei lavori;
5. pubblicizzare in abbinamento a marchi e prodotti dello *sponsor*, l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro del Colosseo.

Come appare evidente, dunque, anche in considerazione del coinvolgimento di un'associazione *non profit* nella vicenda (rilevante anche ai fini fiscali, ma non solo), l'elemento causale caratterizzante detto contratto, pur essendo riconducibile in prevalenza allo schema della sponsorizzazione, ha assunto i tratti di una più ampia collaborazione, laddove il privato è stato investito dello svolgimento anche di una serie di attività di rilevanza pubblica e sociale (come ad esempio, predisporre strutture per l'accoglienza ai visitatori o di altri prestazioni similari) a beneficio della collettività.

#### 4. *Il Decreto Semplifica Italia*

Il caso della sponsorizzazione da parte della Tod's Spa, con particolare riferimento alla procedura adottata per la selezione dello *sponsor*, ha determinato alla luce delle osservazioni svolte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel 2011, l'inasprimento delle regole disciplinate nel Codice appalti in materia: in particolare, l'art. 20 del d.l. n. 5 del 2012, il cd. decreto *Semplifica Italia*, ha previsto l'inserimento nel D.lgs. n. 163/2006 s.m.i. di una disposizione dedicata all'istituto della sponsorizzazione – l'art. 199 *bis* (*Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor*) – con specifico riferimento agli interventi sui beni culturali, oltre a modificare in parte lo stesso art. 26 del Codice appalti.

Il nuovo art. 199 *bis* del Codice degli Appalti prevede che:

1. le amministrazioni competenti devono indicare nel programma triennale con un apposito allegato i lavori, i servizi o le forniture che intendono finanziare tramite la ricerca di *sponsor*, predisponendo a tal fine studi di fattibilità e progetti preliminari;
2. la ricerca dello *sponsor* avviene tramite bando pubblicato sul profilo del committente per almeno 30 giorni. L'avviso deve essere altresì pubblicato su almeno due dei principali quotidiani e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. In caso di superamento delle

- soglie comunitarie, l'avviso dovrà essere pubblicato anche sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea;
3. l'avviso deve specificare se l'amministrazione intende acquisire una sponsorizzazione tecnica o una di puro finanziamento, anche mediante accollo da parte dello *sponsor* delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione a terzi;
  4. le offerte pervenute devono essere valutate dalla stessa amministrazione aggiudicatrice sino al valore di 1 milione. Al di sopra di tale soglia, la stazione appaltante sarà costretta a nominare una commissione giudicatrice;
  5. l'amministrazione può procedere alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica;
  6. nel caso in cui non sia stata proposta alcuna proposta appropriata, la stazione appaltante può nei successivi 6 mesi ricercare di propria iniziativa uno *sponsor*, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste in precedenza nell'avviso pubblico.

È evidente che la principale *ratio* della novella legislativa può rinvenirsi, innanzitutto, nella necessità di uniformare le discipline relative alle grandi sponsorizzazioni, proprio al fine di regolamentare fattispecie simili a quella verificatasi per i lavori di restauro del Colosseo.

Il riferimento alla vicenda appena descritta risulta anche dalla specifica previsione in ordine all'eventualità che la prima gara vada 'deserta' o che le proposte siano ritenute – come nell'ipotesi Colosseo – non appropriate per la stazione appaltante. In questo caso, infatti, il nuovo art. 199 *bis* prevede che, pur potendo negoziare nei successivi mesi con un nuovo soggetto, la stazione appaltante dovrà tenere «[...] *ferma la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste in precedenza* [...]», a conferma del fatto che forse, nel caso sponsorizzazione del Colosseo, questa condizione non era stata rispettata appieno, così come sottolineato dalla stessa Autorità garante della concorrenza.

Appare altresì evidente la 'procedimentalizzazione' introdotta dal legislatore per svolgere la selezione degli *sponsor*, che sino ad ora non aveva mai ricevuto alcuna specifica regolamentazione. Anzi, le difficoltà incontrate dalle P.A. in ordine all'attuazione dell'art. 26 del Codice degli appalti hanno sempre riguardato soprattutto la concreta applicazione dei principi del Trattato alle procedure in parola, spesso difficili da 'concretizzare' negli atti di gara.

Rimane comunque necessario sottolineare che detta disciplina risulta applicabile, così come descritta, soltanto alle cd. grandi sponsorizzazioni,

come quella appunto del Colosseo, e con riferimento soltanto a quelle tecniche. Nei casi in cui l'importo da erogare da parte del privato ammonti ad una cifra inferiore ai 40.000 euro, infatti, in base all'art. 125 del Codice degli appalti, sarà possibile continuare a procedere con affidamento diretto. Non a caso, lo stesso art. 20 del d.l. n. 5 del 2012 ha introdotto, all'art. 26 del Codice, il riferimento alla soglia dei 40.000 euro per l'applicazione dell'art. 199 *bis*.

### 5. Il caso del sito archeologico di Ercolano

Il caso della sponsorizzazione del sito archeologico di Ercolano da parte della *British School at Rome* per un importo pari a 1.500.000 euro, risalente al 2004 (contratto, tuttavia, rinnovabile), si è caratterizzato per l'assenza di polemiche e di eco mediatica, nonostante la Soprintendenza Archeologica di Pompei non abbia espletato alcuna procedura di evidenza pubblica per la selezione dello *sponsor*.

A rigore, invece, in base alla normativa del Codice degli appalti allora in vigore, detto contratto avrebbe dovuto, al pari che per il finanziamento dei lavori di restauro del Colosseo, essere sottoposto quanto meno alla disciplina di cui all'art. 26 e 27 del Dlg. n. 163 del 2006 s.m.i. (non essendo ancora introdotto l'art. 199 *bis* del Codice degli appalti).

Ci si domanda, a questo punto, se la mancanza dell'espletamento di una procedura di appalto per la selezione dello *sponsor* sia stata giustificata, a suo tempo, della differente configurazione giuridica del rapporto che, al di là del *nomen iuris* di sponsorizzazione, avrebbe celato, secondo alcuni, una forma di 'puro mecenatismo'<sup>10</sup>.

Alla luce di una approfondita disamina del rapporto sinallagmatico tra la Soprintendenza e la *British School at Rome*, tuttavia, detta affermazione non può essere condivisa: è indiscutibile, infatti, che il contratto siglato tra le parti giammai potrebbe configurarsi come una erogazione liberale: la *British School at Rome*, infatti, si è obbligata a provvedere per l'importo suindicato di 1.500.000 euro, all'esecuzione di taluni lavori di conservazione, restauro e valorizzazione del sito archeologico (art. 3.2) individuando altresì (art. 3.3) le ditte appaltatrici e/o consulenti per le opere loro affidate nel pieno rispetto della normativa vigente; a fronte di dette prestazioni, che configurano, più nello specifico, una cd. sponsorizzazione

<sup>10</sup> Ciò sembra quanto meno trasparire nello scritto di SELO, 2014. Si rimanda a questo scritto anche per gli approfondimenti in ordine alla genesi del contratto di sponsorizzazione relativo agli scavi archeologici di Ercolano.

tecnica, per così dire indiretta (è la *British School at Rome* che seleziona le ditte di lavori per lo svolgimento del restauro), lo *sponsor* si è visto riconoscere una serie di diritti (con possibilità di cessione ad una fondazione dei medesimi ex art. 8) quali (art. 5.1 e 7):

1. la pubblicizzazione da parte della Soprintendenza del suo contributo per la realizzazione dei lavori;
2. l'apposizione del logo su tutte le pubblicazioni da parte della stessa Soprintendenza inerenti i medesimi lavori;
3. l'apposizione di una targa;
4. l'accesso gratuito, anche al di fuori degli orari di apertura di ospiti della *British School at Rome* per scopi accademici o promozionali;
5. la possibilità di riprodurre immagini dei lavori svolti in virtù del contratto stipulato;
6. la possibilità di svolgere ogni opportuna attività pubblicitaria e promozionale che ritenga necessaria relativamente alla propria sponsorizzazione.

La *British School at Rome*, infine, in base a detto contratto, ha ottenuto una sorta di 'diritto di prelazione' rispetto ad eventuali nuove proposte di sponsorizzazioni da parte di altri soggetti terzi interessati, da esercitarsi entro trenta giorni dalla comunicazione da parte della Soprintendenza (art. 9).

È evidente, dunque, che, a fronte di vantaggi economicamente quantificabili in termini di politiche di comunicazione e di *marketing* (che vanno ben oltre l'apposizione di una targa come riconoscimento per una donazione) – contenuti, peraltro, in clausole contrattuali molto più indeterminate rispetto a quelle riscontrabili nel contratto siglato per la sponsorizzazione dei lavori del Colosseo – la prestazione erogata dalla *British School at Rome* per gli scavi di Ercolano non potrebbe configurarsi al pari di una mera liberalità.

Più probabile, quindi, che l'assenza di procedura di gara per la selezione dello *sponsor* sia stata dettata dall'esigenza, pur legittima, di configurare, da parte della Soprintendenza, il rapporto, non tanto come un appalto, ma piuttosto come una forma più ampia di partenariato/pubblico.

### *Conclusioni*

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti testimoniano le numerose problematiche che l'applicazione del contratto di sponsorizzazione nel settore dei beni culturali solleva (e le sue differenze con le erogazioni liberali) ed evidenziano, al contempo, come sia difficile orientarsi

in ordine all'applicazione delle procedure di evidenza pubblica ai sensi del Codice degli appalti.

Il legislatore, negli ultimi anni, non ha mostrato particolare interesse per il tema: oltre al già citato decreto *Art bonus*, che ha sostanzialmente escluso le sponsorizzazioni dal credito di imposta stabilito a favore delle erogazioni liberali, il cd. decreto *Semplifica Italia* – come si è visto – non ha prodotto gli effetti, appunto, di ‘semplificazione’ che erano stati prospettati. Anzi, sotto molti aspetti, l’accentuata procedimentalizzazione della selezione introdotta con l’art. 199 *bis* del Codice appalti ha ulteriormente ‘bloccato’ l’evolversi di nuove forme di partenariato pubblico/privato che iniziavano a manifestarsi negli ultimi anni (come testimoniano il caso del Colosseo e di Ercolano e i molti altri citati), che, invece, avrebbero dovuto essere incentivate dalle stesse istituzioni: a conferma, si segnala come, proprio nel 2012, un avviso di richiesta di manifestazione di interesse per la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Mausoleo di Augusto, indetto a livello internazionale e pubblicato sul *Financial Times* dalla Sovrintendenza Capitolina, per un valore di 4.300.099,00 euro (come da progetto preliminare) sia andato deserto. Altro caso riguarda il bando per la valorizzazione dell’area del Teatro Marcello di Roma emanato nel 2013 (importo complessivo dell’investimento stimato dalla Giunta capitolina in 18.200.000 euro di cui il valore complessivo dei ricavi della concessione per il privato in euro 16.200.000 IVA esclusa), che avrebbe potuto attivare una serie di sponsorizzazioni per i restauri di molte parti della nota zona archeologica, invece è stato revocato dalla stessa amministrazione capitolina<sup>11</sup>.

La disciplina introdotta con il d.l. n. 5 del 2012, tuttavia, evidenzia alcune novità. Tra queste si segnala il forte incentivo impresso dal legislatore alla programmazione delle sponsorizzazioni da parte delle P.A.: l’art. 199 *bis* del Codice degli appalti, infatti, nel prevedere la necessità di inserire nella programmazione triennale di cui all’art. 128 dello stesso Codice l’indicazione dei lavori di restauro su beni pubblici o dei servizi da finanziare tramite privati (ed eventualmente su istanza dei medesimi), ha sottolineato, per la prima volta, l’urgenza, per le amministrazioni, di assumere un approccio strategico e di lungo periodo, orientato ad una maggiore collaborazione pubblico/privata in chiave progettuale. È evidente, tuttavia, che questa impostazione andrebbe avvalorata, sotto il profilo economico-statistico, dall’elaborazione di indici di *assessment* degli impatti prodotti dall’investimento privato in termini di beneficio alla collettività,

<sup>11</sup> Sulla vicenda sia consentito il rinvio a VERONELLI, 2013.

oltre che di visibilità dello *sponsor*<sup>12</sup>.

Dal punto di vista giuridico, l'analisi svolta, oltre a mostrare le criticità nell'utilizzo del contratto di sponsorizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche, ne ha evidenziato le sue grandi potenzialità: trattandosi, infatti di contratto atipico, senza che ne venga stravolta del tutto la causa, appare chiaro come esso possa essere utilizzato per sviluppare forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato, in grado di coniugare l'esigenza di profitto del mondo delle imprese con l'urgenza dei restauri e della valorizzazione dei nostri siti da parte delle amministrazioni. D'altronde, con particolare riferimento alla sponsorizzazione tecnica, lo stesso legislatore, nell'introdurre il nuovo art. 199 *bis*, ne ha già sancito la sua valenza di «[...] *forma di partenariato* [...]», con ciò aprendo nuovi orizzonti di sviluppo nel senso qui prospettato.

Esistono, peraltro, una serie di ulteriori istituti nel nostro ordinamento giuridico, troppo spesso trascurati, che potrebbero costituire un'ulteriore opportunità: ad esempio, l'art. 112, co. 9 del Codice dei beni culturali disciplina gli accordi di valorizzazione tra Stato, Regioni, Enti Locali e privati. Si tratta di uno strumento, così come affermato dallo stesso Ministero dei Beni e delle Attività Culturali del Turismo, MiBACT, nelle sue linee guida del 2012, distinto formalmente dal contratto di sponsorizzazione – e in quanto tale esente dall'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica di cui all'art. 199 *bis* – ma che può assumere caratteristiche analoghe ad esso, ad esempio, attraverso l'imposizione di prestazioni di *facere* da parte delle amministrazioni in favore di privati in un'ottica di una più ampia collaborazione<sup>13</sup>.

Non da ultimo si rammenta, l'istituto del *project financing* di cui all'art. 153 del Codice Appalti, nell'ambito del quale le pubbliche amministrazioni si avvantaggiano, sempre tramite procedure di evidenza pubblica, di fonti di finanziamento – al pari che nelle sponsorizzazioni – aggiuntive e/o alternative, in cambio della concessione della gestione dei siti. Pur se ontologicamente differenti, i due istituti ben potrebbero coniugarsi tra di loro e configurare una più ampia forma di collaborazione tra pubblico e privato, innestando elementi dell'uno, il *project financing*, con l'altro, la sponsorizzazione, e viceversa<sup>14</sup>.

È evidente, tuttavia, che al di là dei diversi istituti giuridici prospettati, ciò che rileva, preliminarmente, è la necessità che si realizzi un cambio di prospettiva nella collaborazione tra pubblico/privato: occorre, in altre

---

<sup>12</sup> È quanto emerge in particolare in Associazione Civita, 25 luglio 2012.

<sup>13</sup> Si veda pt. 1.3.2. *MiBACT 2012*.

<sup>14</sup> Si veda pt. 1.3.5. *MiBACT 2012*. Sull'utilizzo del *project financing* nel settore dei beni culturali, sia consentito il rinvio anche a VERONELLI, 2008.

parole, sia da parte delle imprese che delle amministrazioni, valorizzare maggiormente quell'approccio che riconosce un valore aggiunto nelle diverse, nonché integrabili, competenze e *known-how* tra il pubblico e il privato, in un'ottica di co-progettazione e di partenariato di lunga durata, a beneficio, oltre che del profitto delle aziende, anche della collettività.

## BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAZIONE CIVITA, *Linee guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico/privato*, 25 luglio 2012.

P. CARPENTIERI, *Art. 120*, in R. TAMIOZZO (a cura di), «Il codice dei beni culturali e del paesaggio», Giuffrè, Milano 2005.

F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in «Aedon», n. 2, 2012.

R. LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in «Aedon», n. 3, 2014.

MiBACT, *Norme tecniche e linee guida applicative MiBACT del 2012 delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni culturali anche in funzione di coordinamento con fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi sui beni culturali*, commentato da F. DI MAURO, 2012.

G. PIPERATA, *Commento all'art. 120*, in M. CAMMELLI (a cura di), «Il codice dei beni culturali e del paesaggio», Il Mulino, Bologna 2004.

M. SELO, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in «Aedon», n. 3, 2014.

A.L. TARASCO, *art. 120*, in G. LEONE e A.L. TARASCO (a cura di), «Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio», Cedam, Padova 2006.

M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 8, 2005.

M. VERONELLI, *Il project financing nei beni culturali*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 7, 2008.

M. VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in «Diritto e pratica amministrativa», 2012.

M. VERONELLI, *Nuova procedura per la gestione dell'area archeologica del Teatro Marcello*, in «Diritto e pratica amministrativa», ottobre 2013.

