

Fare cultura è un’“impresa”

le sponsorizzazioni culturali in Italia

Di Vitalba Azzollini

Introduzione

L'Italia possiede un “giacimento culturale” di enorme rilevanza, costituito da beni di preminenza a livello mondiale,¹ diffusi capillarmente sull'intero territorio nazionale, nonché dotati di un potenziale economico molto alto.² Al momento, tuttavia, le esigenze di conservazione e valorizzazione di detti beni, sempre più impellenti, non possono essere adeguatamente soddisfatte, dati gli ingenti investimenti a ciò necessari e, al contempo, la carenza di fondi dovuta alla precaria condizione delle finanze statali: il supporto pubblico è, quindi, insufficiente. Ferma restando la competenza esclusiva attribuita dalla Costituzione alla “Repubblica” (art. 9) per la tutela del patrimonio culturale,³ da quanto esposto appare evidente che la parte-

Vitalba Azzollini dal 1987 è dipendente Consob, attualmente presso la Divisione Corporate Governance.

Le opinioni sono espresse a titolo personale e non coinvolgono in alcun modo l'ente di appartenenza (Consob).

L'Autrice desidera ringraziare Patrizia Asproni per la preziosa lettura, Ilaria Barale per l'attento supporto e Lucia Quaglino per la disponibilità costante.

- 1 La Commissione Franceschini (Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio), istituita dalla l. n. 310/1964, definì i “beni culturali” in modo unitario e omnicomprensivo: sono quelli “di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà”. “La Commissione rifiutò d'affidarsi alle enumerazioni, agli elenchi, a un catalogo chiuso di beni da proteggere, secondo l'uso fin allora invalso nella legislazione posta a presidio del nostro patrimonio culturale”. In questo senso, M. Ainis, “Beni culturali – XXI Secolo” [http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_\(XXI_Secolo\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/beni-culturali_(XXI_Secolo)). L'art. 2 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42/2004), definisce i beni in discorso come “le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico”, insieme alle “altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà”.
- 2 Al riguardo, per approfondimenti, v. “Il valore della cultura: ricerca sugli investimenti delle imprese italiane in cultura, Ufficio Studi Ministero per i Beni e le Attività Culturali”, Newsletter n. 5/2010. Civita – Osservatorio “G. Imperatori” (2010) http://www.fondazioneflorens.it/wp-content/uploads/studio_strategico_2010.pdf nonché, da ultimo, “Io sono cultura – L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi”, Rapporto 2014, Fondazione Symbola e Unioncamere, in collaborazione con l'Assessorato alla Cultura della Regione Marche http://www.symbola.net/assets/files/lo%20sono%20Cultura%202014%20Completa_1404117089.pdf
- 3 G. Fidone, “Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione”, in *Aedon*, 2012, 1-2, http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/fidone.htm, la “tutela dei beni culturali è riservata alla Repubblica (...). Peraltro, il termine Repubblica deve essere inteso come riserva delle stesse funzioni ai pubblici poteri, intesi

cipazione dei privati al finanziamento degli interventi aventi a oggetto il patrimonio stesso risulta quanto mai importante. La crisi in corso “sta vincendo quella che sembrava una battaglia ideologica impossibile: sdoganare i privati”,⁴ nel tentativo di superare la diffidenza spesso avvertita quando l'area della cultura viene in qualche modo sfiorata dall'impresa e, di conseguenza, dal “mercato”. Infatti, le circostanze attuali – la scarsità di fondi pubblici e gli interventi di cui necessita l'area suddetta⁵ – inducono ad auspicare l'apporto di capitali privati effettuato sulla base di motivazioni anche diverse da “l'arte per l'arte”. Fino a tempi recenti, in Italia, quest'ultimo veniva concepito esclusivamente sotto forma di mecenatismo, unica modalità idonea a esprimere un interesse “puro” per l'arte, avulso cioè dall'idea di un qualsivoglia profitto: le circostanze sopra menzionate richiedono, invece, che il supporto dei privati alle operazioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali si realizzi anche in altre forme. Peraltro, se serve che risorse indispensabili vengano convogliate all'arte attraverso quanti più canali, può ritenersi che la propensione ad investirle sia maggiore qualora se ne tragga un ritorno adeguato, ciò soprattutto in tempi di crisi. In base a queste considerazioni, la sponsorizzazione – contratto mediante il quale un soggetto, “a fronte di un corrispettivo da pagare, acquisisce il diritto, in varie forme, di utilizzare a proprio vantaggio l'immagine o il nome di un certo bene culturale, ad esempio, associandolo a quello di un certo prodotto o di una certa operazione imprenditoriale”⁶ – rientra tra gli strumenti che è utile favorire affinché i fondi necessari possano pervenire al settore. Essa consente, infatti, di soddisfare interessi differenti, ma confluenti verso una direzione condivisa: da un lato, quello dello Stato che, non disponendo di mezzi sufficienti alla cura del patrimonio culturale, ha bisogno di fonti alternative di finanziamento; dall'altro, quello di aziende private che, contribuendo a detta cura, ottengono il beneficio promozionale, anche in termini reputazionali, dell'abbi-

come Stato – ordinamento, ovvero allo Stato in tutte le articolazioni territoriali che lo compongono, secondo il disposto dell'art. 114 Cost.”.

- 4 A. Mingardi, “Il cambio di passo solo con privati ‘partner’ – Come modernizzare la governance dei beni culturali” <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=13518>
- 5 Al riguardo, v. I. Borletti Buitoni, “Il ruolo dei privati insostituibile sostegno per la valorizzazione dei Beni culturali” <http://www.ilsolo24ore.com/art/cultura/2013-08-22/ruolo-privati-insostituibile-sostegno-185437.shtml?uid=AbZwLXPl>: “Lo sponsor, oltre al vantaggio fiscale, vuole ovviamente anche un ritorno in termini di ‘awareness’ per il proprio marchio il che non significa affatto mercificare l'arte ma semplicemente garantire a chi sostiene un istituzione culturale un riconoscimento pubblico ovviamente nel rispetto della vocazione del bene e della sua tutela”.
- 6 Tra gli altri, v. G. Fidone, *op. cit.*. Prima della qualificazione operata dalla legge, la giurisprudenza l'aveva definita come il contratto con cui un soggetto “assume, normalmente verso corrispettivo, l'obbligo di associare a proprie attività il nome o il segno distintivo di altro soggetto, detto sponsor o sponsorizzatore” (Cons. di Stato, sez. VI, sent. n. 6073/2001 http://www.l.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/enti_locali/notizia_16011.html_599670053.html). Al riguardo, v. anche N. Ferrante, “Gli accordi di sponsorizzazione” <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10422>. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) l'ha definita come un contratto atipico a prestazioni corrispettive mediante il quale lo sponsor offre le proprie prestazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione, la quale si obbliga verso il primo a pubblicizzare in appositi spazi nome, logo, marchio o prodotti durante lo svolgimento di determinate attività (cfr. Deliberazione AVCP n. 9/2012 che richiama la Determinazione AVCP n. 48/2008 <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=4911>). V. anche V. Falce, “I contratti di sponsorizzazione”, in *I contratti di pubblicità e di sponsorizzazione* a cura di A. M. Gambino, Giapichelli Editore, 2012, p. 53 ss..

namento del proprio marchio alle iniziative supportate. Di recente, “sulla frontiera dove la cultura incontra il mercato (...) imprenditori illuminati, ma anche consapevoli delle ricadute sul loro brand”,⁷ hanno realizzato sponsorizzazioni importanti: quella avente a oggetto il restauro del Colosseo⁸ è forse la più conosciuta, ma notevole rilievo assumono, tra gli altri, gli interventi per il finanziamento dei lavori riguardanti il Ponte di Rialto e Ca' Corner della Regina a Venezia, nonché l'Arco Etrusco di Perugia. La sponsorizzazione, quale modalità di sostegno all'arte, ancorché relativamente recente trova nella Carta costituzionale diversi principi di riferimento,⁹ oltre a quello fondamentale relativo alla “tutela del patrimonio storico-artistico” e alla “promozione dello sviluppo della cultura” di cui all'art. 9 Cost. sopra citato.¹⁰

7 “Io sono cultura” *cit.*, p. 8.

8 v. capitolo 4.

9 Le sponsorizzazioni si collocano entro il perimetro normativo tracciato dal menzionato art. 9 Cost. (v. anche nota seguente), nonché dall'art. 117 Cost. che, a seguito della riforma del Titolo V, ha devoluto alla potestà legislativa concorrente degli enti regionali la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, nonché la “promozione e organizzazione di attività culturali”, lasciando alla competenza esclusiva della legge statale i compiti di tutela.

10 Al riguardo, P. Carpentieri, “Fruizione, valorizzazione, gestione dei beni culturali”, Relazione tenuta al convegno “Il nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio. Prospettive applicative”, 26 giugno 2004, <http://www.avvocatiamministrativisti.it/html/carpentieri.html> osserva come tradizionalmente la disciplina dei beni culturali sia stata improntata a una connotazione “difensiva”, volta cioè ad assicurare “la conservazione, l'integrità e la sicurezza” (v. l'intitolazione del Capo II della legge 1 giugno 1939, n. 1089, sulla “Tutela delle cose d'interesse artistico e storico”). Solo successivamente si è affermata la concezione che detti beni esprimessero un valore non solo materiale e, quindi, che la loro tutela dovesse essere funzionalmente connessa a un'attività di promozione finalizzata alla loro fruizione. La cultura è “fattore d'emancipazione individuale, e insieme come asse su cui poggia l'identità del popolo italiano” e, in questo senso, “è al tempo stesso conservazione e rielaborazione del passato, è memoria rinnovata”: così M. Ainis, *op. cit.*. Tra gli altri, P. Carpentieri, *op. cit.*: “L'idea del pubblico godimento e della pubblica fruizione del valore culturale insito nelle cose di interesse storico-artistico si collega a un ideale illuministico di diffusione della cultura e ai valori democratici espressi dalla Rivoluzione francese. La tutela non è più intesa come pura conservazione, ma diviene strumento della crescita culturale”. Detta impostazione – e, dunque, la connessione teleologica tra il concetto di “tutela” e quello di “promozione”, al fine di tramandare i valori fondanti della Nazione, quale risulta dalla lettura di sintesi dell'art. 9 Cost. – è stata altresì evidenziata dal Presidente della Repubblica C.A. Ciampi (5 maggio 2003): “sviluppo, ricerca, cultura, patrimonio formano un tutto inscindibile. Anche la tutela, dunque, deve essere concepita non in senso di passiva protezione, ma in senso attivo, e cioè in funzione della cultura dei cittadini, deve rendere questo patrimonio fruibile da tutti (...) oggi e domani per tutte le generazioni. La doverosa economicità della gestione dei beni culturali, la sua efficienza, non sono l'obiettivo della promozione della cultura, ma un mezzo utile per la loro conservazione e diffusione” <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/ex-presidenti/ciampi/dinamico/discorso.asp?id=22144>. Circa il “nesso finalistico che lega i due commi dell'art. 9 Cost.”, vedi anche la “Relazione Finale della Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero in base alla disciplina sulla revisione della spesa” http://www.aedon.mulino.it/primopiano/relazione_finale_commissione_beni_culturali_2013.pdf. Ugualmente, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 9 del 2004), la tutela “è diretta principalmente a impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale”; mentre “la valorizzazione-

Innanzitutto, essa può ritenersi strumento teso ad attuare il principio pluralista di cui all'art. 33 Cost., che proclama il valore della libertà dell'arte e della scienza, sia come libera espressione del pensiero, affinché la personalità dell'individuo possa realizzarsi esaustivamente; sia come libero accesso alla conoscenza, quale mezzo di emancipazione dei singoli e di arricchimento della collettività al contempo. Il pluralismo così inteso, peraltro, concorre ad agevolare il "pieno sviluppo della persona umana" previsto dall'art. 3 Cost.. La sponsorizzazione culturale può altresì considerarsi estrinsecazione del valore della solidarietà sociale – quale si desume essenzialmente dagli artt. 2,3, 4 Cost. – che funzionalizza i comportamenti individuali al perseguimento di obiettivi d'interesse collettivo;¹¹ nonché, per altri versi, del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost., volto a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale.¹² Ne consegue che la sponsorizzazione è, altresì, riconducibile al principio della libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.¹³ Da quanto sopra premesso, il fatto "che i beni culturali vengano utilizzati per produrre reddito di per sé non può considerarsi in alcun modo contrario ai principi che governano questa materia".¹⁴ "La cultura, non meno dell'iniziativa economica privata, ha bisogno di concorrenza per spiegare al meglio tutte le sue potenzialità, mettendole al

ne è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa" <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/9.htm>. L'impostazione per cui la conservazione di detti beni è funzionale all'elevazione morale e civile della persona viene, peraltro, rafforzata dal principio di cui all'art. 33 Cost. relativo alla libertà dell'arte – intesa non solo quale libera "espressione" artistica, ma altresì come libera "fruizione" per l'acquisizione della conoscenza dell'arte stessa – tesa a garantire un più compiuto "pluralismo". Tra gli altri, S. Silvieri, "Spunti sulle 'nuove' modalità fruibili e diffusive del contenuto culturale", *Aedon*, 1/2013 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/silverio.htm>: "Una piena espansione della libertà di espressione culturale costituisce il presupposto indispensabile per l'integrazione delle culture, in una dimensione di molteplicità ormai irriducibile, e dunque per la compiuta realizzazione del pluralismo democratico". Peraltro, "La conservazione del patrimonio culturale non è un'attività routinaria, è una politica culturale", così F. Cavazzoni e M. Friel, "Pompei. Il ruolo degli incentivi per una buona gestione del patrimonio culturale", p. 5 <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=10018#sthash.t8gi0PWZ.dpuf>.

- 11 In questo senso, M. Aini *op. cit.*. Si consideri che l'art. 111, c. 4, del Codice dei Beni culturali dispone che la valorizzazione dei beni culturali "ad iniziativa privata è attività socialmente utile e ne è riconosciuta la finalità di solidarietà sociale".
- 12 Il Codice dei Beni culturali prevede un'ampia gamma di concessioni e convenzioni per la gestione, da parte di privati, di attività di valorizzazione e di servizi per il pubblico (artt. 115 e 117).
- 13 Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio, a propria volta, attribuisce rilevanza all'intervento dei privati nella materia in oggetto, disponendo esplicitamente che la Repubblica favorisce e sostiene la loro partecipazione alla "valorizzazione del patrimonio culturale" (art. 6, c. 3). Il concetto di "valorizzazione" ha insito in sé quello di "promozione" di cui al citato art. 9 Cost., così come esplicitato, peraltro, nel Codice dei Beni culturali, art. 6, c. 1: "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale".
- 14 G. Manfredi, "La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario", Atti del workshop "Le ragioni di una rivista", Fermo, 6-7 maggio 2011, p. 29 <http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/122/98>.

servizio del più generale sviluppo del Paese”.¹⁵ Con specifico riguardo alle sponsorizzazioni, ciò risulta evidente laddove si consideri, da un lato, come in precedenza accennato, che da esse discendono utilità e vantaggi in termini di pubblicità e ritorno di immagine a favore delle imprese sponsor, “competitor” potenziali; dall'altro, che la selezione concorrenziale consente alle amministrazioni di individuare la controparte che possa offrire beni e servizi alle condizioni migliori. Infatti, la disciplina che nel tempo è stata elaborata per le operazioni suddette riconosce l'importanza della sana competizione tra privati quale elemento di efficienza anche nel settore in esame, tendendo a creare un ambiente favorevole al suo svolgimento. Essa, tuttavia, non pare aver raggiunto pienamente tale obiettivo, stante – tra l'altro – la circostanza che le sponsorizzazioni continuano a essere poco utilizzate, forse anche a causa della scarsa “attrattività” della disciplina predetta. Infatti, se la tutela del confronto tra gli interessati viene perseguita mediante l'iper-regolazione degli strumenti preposti a realizzarla – come in appresso verrà dimostrato attraverso un excursus normativo e taluni esempi concreti – essa finisce per tradursi in appesantimento operativo e burocrazia onerosa, che mortifica il dinamismo del mercato e scoraggia la partecipazione e l'investimento dei privati. Vista la carenza di risorse pubbliche che caratterizza il settore dei beni culturali, non è certo questo il più auspicabile risultato.

I. Il quadro normativo

Le sponsorizzazioni¹⁶ cominciarono a diffondersi in Italia nei primi anni '50 nel campo degli sport di massa,¹⁷ l'interesse ai quali, direttamente o tramite i media, da parte di un pubblico ampio e variegato garantiva la pubblicità del marchio dell'impresa sponsor.¹⁸ In seguito, esse vennero utilizzate anche nel settore culturale, parallelamente all'acquisizione da parte di quest'ultimo – ambito tradizionalmente “elitario” – di una dimensione più popolare e aperta a molti livelli sociali. Nonostante in passato le operazioni in discorso fossero assimilate ai contratti pubblicitari, rispetto a questi rivestono un'autonoma rilevanza.¹⁹ mentre

15 M. Aini, *op. cit.*

16 L'etimologia dell'espressione “sponsorizzazione” è riconducibile al verbo latino “spondere”, nel significato di “rendersi garante” di obbligazioni assunte da altri (“centum mihi dari spondes? Spondeo”). Al riguardo, R. Rossotto, “Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche”, *Aedon* n. 1/2010 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2010/1/rossotto.htm>. Inoltre, S. Cavaliere, “Le sponsorizzazioni e la tutela del patrimonio culturale”, p. 1 http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2012/07/Cavaliere_Sponsorizzazioni-patrimonio-culturale.pdf e V. Falce, “Il contratto di sponsorizzazione tra autonomia negoziale e regolazione pubblicistica” <http://www.dimt.it/2013/03/16/il-contratto-di-sponsorizzazione-tra-autonomia-negoziale-e-regolazione-pubblicistica/>. All'entrata del Colosseo vi è una targa che ricorda la sponsorizzazione dei lavori effettuati a seguito di un terremoto, nel 200 D.C., come rammenta D. De Feo, “L'intervento di sponsor privati? Il problema è la burocrazia” <http://www.ilsussidiario.net/News/roma/2012/6/13/ALLARME-MONUMENTI-De-Feo-l-intervento-di-sponsor-privati-il-problema-e-la-burocrazia/290823/>.

17 S. Cavaliere, *op. cit.*, p. 2.

18 Il talento che conferiva notorietà a un determinato soggetto veniva utilizzato al fine di avvalorare, sia pure in maniera del tutto irrazionale, la bontà di un prodotto o di un servizio. In questo senso, “I contratti di pubblicità e di sponsorizzazione” *cit.*, p. 7, nonché A.M. Gambino, “I contratti di pubblicità e sponsorizzazione – Relazione introduttiva” <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:x20GTL6vp4Jl:www.consiglionazionaleforense.it/site/documento6386.html+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it>.

19 “I lineamenti della sponsorizzazione consentono di collocarla nell'ampio genus dei contratti di pubbli-

la pubblicità in senso stretto realizza la diffusione di un messaggio creato ad hoc in modi e tempi convenuti, al fine di accrescere in via diretta la conoscenza di ciò che ne è a oggetto, le sponsorizzazioni permettono di conseguire lo stesso risultato ma in maniera indiretta, ossia attraverso il legame che la generalità è indotta a instaurare fra l'identità aziendale e il bene ad essa associato.²⁰ Nel settore culturale, in particolare, esse si connotano quale canale di comunicazione atto a migliorare la reputazione dello sponsor, in quanto correlata al sistema di valori connesso all'arte; a differenza della pubblicità vera e propria, peraltro, concretano un'attività di marketing non unilaterale, ma "congiunto". Infatti, l'amministrazione, concedendo all'impresa l'abbinamento della propria immagine a un determinato evento culturale o a un'opera d'arte, con il contributo ricevuto può alleviare la cronica penuria di fondi disponibili per il settore e così esercitare in modo migliore i compiti a essa demandati; l'impresa, a propria volta, avvalendosi di detto abbinamento, può ottenere un efficace ritorno promozionale e un vantaggio competitivo rilevante rispetto ai propri concorrenti.

La prima disciplina generale delle sponsorizzazioni risale alla l. n. 449/1997 (legge finanziaria per il 1998),²¹ che riconobbe a tutte le amministrazioni la possibilità di ricorrere – nel rispetto di determinate condizioni, di cui si dirà in prosieguo – a tali operazioni, al dichiarato scopo "di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati" (art. 43, c. 1). In vista di quest'ultimo fine il d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L., art. 119), richiamando espressamente la predetta legge, estese a comuni, province e altri enti locali la facoltà di stipulare i contratti

cità, costituendone una species dotata di rilevanza autonoma", v. V. Falce, *op. cit.*.

20 "La causa del contratto di sponsorizzazione non è la realizzazione di un ritorno pubblicitario, ha lucidamente notato M. Bianca, ma la realizzazione del ritorno pubblicitario attraverso la veicolazione dichiarata e palese di un'attività di diversa natura, finanziata dallo sponsor". Così V. Falce, *op. cit.*.

21 Per una disamina delle norme succedutesi nel tempo N. Ferrante <http://www.altalex.com/index.php?idnot=10422>. Inoltre, un chiaro excursus dell'evoluzione dell'istituto in esame è nella già menzionata Deliberazione AVCP n. 9 dell'8 febbraio 2012 http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=4911. Prima della citata l. n. 449/1997 una definizione della sponsorizzazione era stata data dalla legge n. 223/1990 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), che la definiva come "ogni contributo in beni o servizi, denaro o ogni altra utilità proveniente da terzi allo scopo di promuovere il loro nome, marchio o attività, ovvero conseguire una proiezione positiva di ritorno e quindi un beneficio di immagine". La giurisprudenza, a propria volta, aveva fornito indicazioni essenziali al fine di consentirne l'utilizzo nella pratica, come rammenta S. Cavaliere, *op. cit.*, p. 2, richiamando gli estremi delle pronunce di riferimento. In particolare, i giudici hanno qualificato la sponsorizzazione come contratto atipico, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive che "comprende una serie di ipotesi nelle quali si ha che un soggetto – il quale viene detto "sponsorizzato" (ovvero, secondo la terminologia anglosassone sponsee) – si obbliga a consentire, ad altri, l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo" (cfr. Cass., civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880 <http://www.ricercaiuridica.com/sentenze/sentenza.php?num=65>).

in argomento.²² Nella Determinazione n. 24/2001,²³ l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici chiarì che essi restavano fuori dall'ambito della disciplina comunitaria e nazionale degli appalti pubblici, non essendo catalogabili come contratti passivi, bensì comportando “un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa”. Conformemente a tale pronuncia, il legislatore modificò la l. n. 109/1994 (c.d. legge Merloni, art. 2),²⁴ escludendo le sponsorizzazioni, di cui alle leggi sopra menzionate, dall'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici, ad eccezione delle disposizioni inerenti la qualificazione degli esecutori dei lavori. Detta esclusione venne ribadita dal d.lgs. n. 30/2004 (art. 2) con riguardo a lavori concernenti beni del patrimonio culturale.²⁵

Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio ha previsto specificamente le sponsorizzazioni per gli interventi nel settore culturale. Il primo comma dell'art. 120, così come sostituito dal d.lgs. n. 62/2008,²⁶ ne fornisce una definizione ampia, che include “ogni contributo, anche

22 “A prima vista, il richiamo del citato art. 43 da parte dell'art. 119 del t.u.e.l. può sembrare pleonastico, in quanto già il medesimo art. 43 prevedeva ab origine gli enti locali tra i destinatari della disciplina in esso contenuta. In realtà, l'art. 119, t.u.e.l. è il frutto della volontà del legislatore del 2000 di rilanciare ancora una volta l'istituto della sponsorizzazione, prevedendo espressamente la legittimazione degli enti locali di ricorrervi anche per realizzare interventi aventi come obiettivo quello di migliorare la qualità dei servizi erogati dagli enti medesimi”. Così G. Piperata, “Sponsorizzazioni e appalti pubblici degli enti locali”, relazione pubblicata in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2002 <http://www.osservatorioappalti.unitn.it/content.jsp?id=31&page=2>. È importante sottolineare che la espressa previsione in via normativa per gli enti statali e locali della possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione ha consentito di superare i dubbi fino a quel momento sussistenti al riguardo. Al riguardo, G. Piperata, “Sponsorizzazione ed interventi di restauro sui beni culturali”, *Aedon* n. 1/2005, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/piperata.htm> e A. Fantin, “La sponsorizzazione dei beni culturali: nuovi orizzonti del partenariato pubblico-privato”, in *Il Capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Vol. 2, 2011, p. 118, <http://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/110>.

23 <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=182>.

24 Tale modifica avvenne a opera della l. n. 166/2002.

25 L'art. 2 del d.lgs. 30/2004, recante “Modificazioni alla disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali”, contemplava i lavori pubblici aventi a oggetto beni mobili ed immobili e gli interventi sugli elementi architettonici e sulle superfici decorate di beni del patrimonio culturale, realizzati mediante contratti di sponsorizzazione. Il primo comma di tale articolo escludeva l'applicazione delle disposizioni nazionali e regionali in materia di appalti di lavori pubblici, ritenendo sufficiente il rispetto dei principi e dei limiti comunitari in materia e delle norme interne sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori delle opere. Il secondo comma disponeva che spetta all'amministrazione preposta alla tutela del bene oggetto dell'intervento sponsorizzato il compito di impartire le prescrizioni opportune con riferimento alla progettazione, all'esecuzione delle opere e alla direzione dei lavori. Il corpo normativo nell'ambito del quale detta disposizione era inserita è stato poi abrogato ed è confluito nel Codice dei contratti pubblici, artt. 197 e ss..

26 Nella formulazione precedente, l'ambito di applicazione (soggettivo e oggettivo) del richiamato art. 120 era più ristretto. Il d.lgs. 62/2008, da un lato, ha eliminato il riferimento esclusivo ai soggetti privati come possibili sponsor; dall'altro, ha ampliato l'oggetto del contratto in discorso, aggiungendo le iniziative di “altri soggetti pubblici” a quelle del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, regioni ed enti territoriali, nonché precisando, sul versante dei beneficiari privati, che deve trattarsi di iniziative di “persone giuridiche private senza fine di lucro” ovvero di “soggetti privati su beni culturali di loro proprietà”.

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, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante". Dal disposto dell'articolo citato si evince che la sinallagmaticità costituisce un elemento fondamentale della fattispecie considerata poiché, in sua assenza, l'apporto erogato dal privato all'amministrazione potrebbe essere ricondotto a figure giuridiche diverse; si desume, inoltre, che tale apporto è necessariamente strumentale alla predisposizione o alla realizzazione di iniziative istituzionali riguardanti beni culturali, non essendo possibile, quindi, un'ipotesi di sponsorizzazione fine a se stessa.²⁷ Allo scopo di garantire la corretta esecuzione delle operazioni in esame, il Codice contempla specifiche forme di controllo da parte dei contraenti: all'art. 120, c. 1, stabilisce che il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo effettui "la verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela" del patrimonio culturale in conformità alle norme del Codice stesso; parallelamente, all'art. 120, c. 3, dispone che il soggetto erogante controlli lo svolgimento dell'iniziativa cui il contributo si riferisce, secondo quanto definito con il contratto.²⁸ Limiti alle sponsorizzazioni culturali sono posti dall'art. 120, c. 2, in forza del quale "l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo" può avvenire solo "in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare", la valutazione delle quali compete al Ministero dei beni culturali.²⁹ Altri limiti discendono dalla disposizione di cui alla citata l. n. 449/1997 (art. 43), secondo cui le sponsorizzazioni devono: i) essere dirette al perseguimento di interessi pubblici; ii) escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata; iii) comportare risparmi di spesa per le amministrazioni interessate.³⁰

27 In questo senso Piperata, *op. ult. cit.*.

28 S. Cavaliere, *op. cit.* p. 11, evidenzia come detta disposizione lasci "ampio spazio all'accordo delle parti per regolare concretamente l'attuazione della sponsorizzazione".

29 Nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo in discorso, si precisa che la disposizione ha l'obiettivo di ribadire "il potere di vigilanza del ministero sia per quanto riguarda la compatibilità fra le iniziative ipotizzate come suscettibili di sponsorizzazione e le esigenze della tutela, sia in ordine alla corretta realizzazione delle iniziative autorizzate a beneficiare del contributo rinveniente dallo sponsor". Così, G. Piperata, "Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120", *Aedon*, n. 3/2008 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/piperata.htm>. Detta verifica rientra nella competenza esclusiva del Ministero indipendentemente dal fatto che i soggetti proprietari o consegnatari del bene siano pubblici o privati. Pertanto, essi sono sempre tenuti a richiedere a quest'ultimo la necessaria autorizzazione. Al riguardo, v. d.m. 19 dicembre 2012, recante "Norme tecniche e Linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazione di beni culturali, anche in funzione di coordinamento rispetto a fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi su beni culturali" (Linee Guida) <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/3/lineeguida.htm>. Per gli aspetti problematici inerenti le valutazioni di compatibilità, v. A. Bartolini, "L'immaterialità dei beni culturali", *Aedon*, n. 1/2014, punto 3 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/bartolini.htm>.

30 Fidone, *op. cit.*, richiama anche limiti ulteriori: "devono considerarsi escluse sponsorizzazioni riguardanti propaganda di natura politica, sindacale, filosofica o religiosa; produzione o distribuzione di tabacco, alcoolici o materiale pornografico o a sfondo sessuale; messaggi offensivi, espressioni di fanatismo razzismo, odio o minaccia. Altre limitazioni al contratto di sponsorizzazione possono essere ricavate anche da altre disposizioni dello stesso Codice dei Beni culturali, quali quelle di cui agli artt. artt. 20 e 21 che dettano la disciplina in materia di interventi vietati e soggetti ad autorizzazione e di cui all'art.

Le sponsorizzazioni concernenti beni culturali hanno trovato per molto tempo disciplina, oltre che nell'art. 120 del Codice dei Beni culturali, altresì negli artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), con specifico riguardo ai profili attinenti la scelta dello sponsor.³¹ L'art. 26 rappresenta una sorta di temperamento alla richiamata esclusione delle operazioni in argomento dalla normativa in materia di lavori pubblici e, quindi, dalla relativa procedura di evidenza pubblica. Infatti, i contratti di sponsorizzazione, nonché quelli a essi assimilabili, se “aventi ad oggetto i lavori di cui all'allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero i servizi di cui all'allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor” (c.d. sponsorizzazione tecnica, come si vedrà in appresso) sono assoggettati ai principi del Trattato per la scelta dello sponsor e, dunque, a una procedura di evidenza pubblica semplificata, in luogo di quella più onerosa prevista dal Codice stesso per contratti diversi.³² Alle fattispecie in discorso si applicano le regole di detto Codice in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto; inoltre, l'amministrazione “impartisce le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto”.³³ L'art. 27 dispone, poi, che l'affidamento dei contratti pubblici aventi a oggetto lavori, servizi e forniture esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del Codice (e, quindi, anche quelli di cui all'art. 26) avvenga nel rispetto dei “principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità”, nonché invitando alla selezione concorsuale almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto.

I principi previsti dagli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti sono stati oggetto di attuazione in via legislativa per il tramite dell'art. 2, c. 7, del d.l. n. 34/2011. “Allo scopo di favorire l'apporto di risorse provenienti da soggetti privati” per gli interventi di tutela nell'area archeologica di Pompei, la norma citata prevede, con riferimento ai relativi contratti di spon-

49, nel caso in cui la promozione preveda anche l'uso di manifesti o cartelloni pubblicitari”.

31 Da detti articoli emerge la differenza – specificatamente dettagliata dalla normativa successiva, come si vedrà in prosieguo – tra le due diverse tipologie di sponsorizzazione: quelle pure o di puro finanziamento, nelle quali lo sponsor si impegna nei confronti della stazione appaltante esclusivamente al riconoscimento di un contributo (in cambio del diritto di sfruttare spazi per fini pubblicitari) e non anche allo svolgimento di altre attività; quelle tecniche, aventi a oggetto l'acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture, a cura e spese dello sponsor. Le disposizioni citate nulla prevedono circa la disciplina della prima tipologia indicata, considerata invece dall'art. 120 del Codice dei Beni culturali sotto il profilo della compatibilità con le esigenze di tutela.

32 A. Fantin, *op. cit.*, p. 120, parla di “procedura ad evidenza pubblica, seppur depotenziata” e richiama talune motivazioni che hanno indotto il legislatore nazionale a escludere i contratti di sponsorizzazione dalle previsioni del Codice degli appalti e a imporre – a garanzia della concorrenza – solamente l'osservanza dei principi del Trattato sull'Unione Europea.

33 Già l'AVCP, nella richiamata Determinazione n. 24/2001, aveva precisato che, nonostante il contratto di sponsorizzazione nel settore dei lavori pubblici non rientri “nella disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici per quanto attiene in particolare alle procedure di scelta del contraente, non sembra, invece, potersi prescindere per esso dall'obbligo generale stabilito dalla legge 11 febbraio 1994 n. 109 e successive modificazioni in base al quale gli esecutori di lavori pubblici debbano essere all'uopo qualificati”, a garanzia della “qualità delle lavorazioni effettuate su beni pubblici, a prescindere dal titolo sulla base del quale dette lavorazioni vengano eseguite”.

sorizzazione, che “gli obblighi di pubblicità, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, previsti dagli articoli 26 e 27” si considerino assolti “con la pubblicazione di un avviso pubblico nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e, ove occorrente, nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, nonché su due quotidiani a diffusione nazionale, per almeno trenta giorni, contenente un elenco degli interventi da realizzare, con l’indicazione dell’importo di massima stimato previsto per ciascun intervento. In caso di presentazione di una pluralità di proposte di sponsorizzazione, la Soprintendenza provvede ad assegnare a ciascun candidato gli specifici interventi, definendo le correlate modalità di valorizzazione del marchio o dell’immagine aziendale dello sponsor, secondo quanto previsto dall’art. 120 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni. In caso di mancata o insufficiente presentazione di candidature, il Soprintendente può ricercare ulteriori sponsor, senza altre formalità e anche mediante trattativa privata”.³⁴

La procedura di selezione degli sponsor per la realizzazione delle operazioni riguardanti beni culturali è stata in seguito specificamente regolamentata nel dettaglio dal d.l. n. 5/2012 (c.d. decreto semplificazioni, convertito nella l. n. 35/2012), che – oltre a modificare l’art. 26, c. 1, del Codice dei contratti pubblici, fissando una soglia di rilevanza di 40.000 euro sotto cui le relative prescrizioni non vengono applicate³⁵ – introduce nel Codice stesso l’art. 199-bis, concernente la procedura suindicata. Detta norma non sostituisce, bensì integra quella dell’art. 26, alla quale è raccordata dal comma 2-bis di tale ultimo articolo: “Ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali si applicano altresì le disposizioni dell’art. 199-bis del presente codice”. Pertanto, i contratti già sottratti – se pure parzialmente, come visto – alla disciplina degli appalti dall’art. 26 del relativo Codice sono espressamente assoggettati al citato art. 199-bis.³⁶ Quest’ultimo distingue tra due tipi di sponsorizzazione: la prima, definita “di puro finanziamento”, in cui lo sponsor assume, anche mediante acollo, le “obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell’appalto dovuti dall’amministrazione”, rimanendo tuttavia estraneo all’esecuzione dello stesso; la seconda, definita “tecnica”, che realizza “una forma di partenariato estesa alla

34 G. Manfredi, “Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato”, *Aedon* n. 1/2014, <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/manfredi.htm>, evidenzia come l’art. 2 del d.l. n. 34/2012, pur dichiarando di costituire “attuazione” dell’art. 27 del Codice, in realtà lo deroga in melius, nel senso di attenuarne le rigidità procedurali: ciò dimostrerebbe che degli inconvenienti prodotti dalla rigidità procedurale del Codice degli appalti “non è inconsapevole neppure il legislatore”.

35 Per le sponsorizzazioni di valore inferiore ai 40.000 euro vigono “unicamente i principi di legalità, buon andamento e trasparenza imposti dalle norme di contabilità pubblica, i quali (...) potranno ritenersi assolti mediante la pubblicazione di una scheda dell’intervento sul sito dell’amministrazione e la successiva negoziazione anche semplicemente con il primo operatore economico che abbia manifestato interesse”. Così F. Di Mauro, “Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali”, *Aedon* n. 3/2012 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/3/dimauro.htm>.

36 “Ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali si applicano le disposizioni di cui agli artt. 26 e 27 del Codice dei contratti pubblici (...) e si applicano ‘altresì’ le disposizioni dell’articolo 199-bis dello stesso codice. La disciplina introdotta dall’art. 199-bis si aggiunge alle previsioni di carattere generale previste per tutte le sponsorizzazioni dall’art. 26 del Codice dei contratti pubblici”. Così R. Chieppa, “Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l’intervento delle fondazioni”, *Aedon*, n. 2/2013 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/chieppa.htm>.

progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello sponsor”.³⁷ L'art. 199-bis dispone, innanzitutto, che “i lavori, i servizi e le forniture” oggetto di sponsorizzazione, sia essa del primo o del secondo tipo,³⁸ vengano inseriti nell'ambito della programmazione triennale ex art. 128 del Codice degli appalti.³⁹ Per quanto attiene ai profili procedurali, lo stesso articolo indica “molto puntualmente, quasi puntigliosamente, le modalità di ricerca dello sponsor”, da adottare per entrambe le tipologie di sponsorizzazione sopra indicate:⁴⁰ essa avviene mediante bando pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione interessata per almeno trenta giorni e di detta pubblicazione è dato avviso su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana nonché, per contratti di importo superiore alle soglie di cui all'art. 28 del Codice stesso, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. L'avviso contiene una sommaria descrizione di ciascun intervento, con l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, con la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato. Nell'avviso è altresì specificato se si intende acquisire una sponsorizzazione di puro finanziamento ovvero una sponsorizzazione tecnica. In quest'ultimo caso, nel bando sono indicati gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte. Le offerte pervenute sono esaminate direttamente dalla stazione appaltante oppure, in caso di operazioni di valore superiore a un milione di euro o di particolare complessità, mediante un'apposita commissione giudicatrice. L'amministrazione stila la graduatoria delle offerte e può indire una successiva

37 Anche nell'art. 199-bis, così come nel menzionato art. 2 del d.l. n. 34/2011, il legislatore dichiara l'intento di dare attuazione ai principi sanciti dal Codice degli appalti (“Al fine di assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, di cui all'articolo 27...”). Tuttavia, come si preciserà in prosieguo, nella suddetta norma del Codice degli appalti, le “modalità di attuazione sono ben diverse da quelle previste nel decreto dell'anno precedente”. In questo senso, G. Manfredi, *op. ult. cit.*.

38 Nella citata Deliberazione n. 9/2012, l'AVCP aveva affermato che il contratto di “sponsorizzazione pura o di puro finanziamento, nella quale lo sponsor si impegna nei confronti della stazione appaltante esclusivamente al riconoscimento di un contributo (in cambio del diritto di sfruttare spazi per fini pubblicitari) e non anche allo svolgimento di altre attività” doveva ritenersi sottoposto solo alle norme di contabilità di Stato, che richiedono l'esperimento di procedure trasparenti. Con la sottoposizione di detta tipologia contrattuale alla più onerosa disciplina prevista dall'art. 199-bis, tale impostazione è stata, quindi, radicalmente mutata, come precisato in prosieguo.

39 F. Di Mauro, *op. cit.*, sulla base di quanto indicato nelle citate Linee Guida, evidenzia che lo scopo della previsione è quello di evitare che le amministrazioni tendano ad assumere un ruolo passivo a fronte dell'iniziativa del privato. Soprattutto tenuto conto della contingenza economica attuale, che rende il ricorso a risorse private “sempre più necessario per lo svolgimento dei compiti di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, l'assunzione di un ruolo attivo delle amministrazioni assume rilevanza cruciale, allo scopo di canalizzare le risorse ottenibili mediante le sponsorizzazioni nei confronti delle iniziative e con le modalità ritenute più opportune in vista del perseguimento dell'interesse pubblico”. G. Manfredi, *op. ult. cit.*, invece, evidenzia come la programmazione di cui all'art. 199-bis non risulti funzionale alla concorrenza, nonostante a quest'ultima sembri essere ispirata tale norma, stanti i principi che essa richiama.

40 Così G. Manfredi, *op. ult. cit.*, il quale aggiunge che la disciplina dettata da tale norma rappresenta una deroga in peius all'art. 27, richiamato dalla norma stessa, “introducendo un regime che elimina ogni flessibilità nell'affidamento delle sponsorizzazioni dei beni culturali (non escluse le sponsorizzazioni pure)”. Al contrario, G. Fidone, *op. cit.*, qualifica la scelta compiuta dal legislatore, mediante l'art. 199-bis, come volta a “dare regolazione minima alle diverse fattispecie di sponsorizzazione”.

fase finalizzata all'acquisizione di ulteriori offerte migliorative, stabilendo il termine ultimo per i rilanci. In caso di sponsorizzazione pura, il contratto sarà stipulato con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore; in caso di sponsorizzazione tecnica, con quello che ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore. Nell'ipotesi in cui alla scadenza del termine fissato nel bando (non inferiore a sessanta giorni) non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, ovvero tutte le offerte presentate siano irregolari ovvero inammissibili, in ordine a quanto disposto dal Codice degli appalti in relazione ai requisiti degli offerenti o delle offerte, o non siano rispondenti ai requisiti formali della procedura, la stazione appaltante può, nei successivi sei mesi, ricercare di propria iniziativa lo sponsor con cui negoziare il contratto di sponsorizzazione, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste nel bando. Se attraverso tale modalità la stazione appaltante non trovasse offerte utili, può nuovamente pubblicare la richiesta di sponsorizzazione nell'allegato del programma triennale dei lavori dell'anno successivo.

Allo scopo di definire ancora più dettagliatamente l'iter da seguire per le sponsorizzazioni in discorso, il richiamato d.l. n. 5/2012 ha altresì previsto l'approvazione, con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di "norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni contenute nell'articolo 199-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché di quelle contenute nell'articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e modificazioni, anche in funzione di coordinamento rispetto a fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi su beni culturali, in particolare mediante l'affissione di messaggi promozionali sui ponteggi e sulle altre strutture provvisorie di cantiere e la vendita o concessione dei relativi spazi pubblicitari". Detta norma è stata attuata mediante l'emanazione del decreto ministeriale 19 dicembre 2012, recante "Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate".

2. Le Linee Guida

Nella Premessa delle Linee Guida, si attribuisce natura di norme tecniche a carattere precettivo a quelle riguardanti la tutela del patrimonio culturale: in particolare, si tratta delle previsioni attuative dell'art. 120 del Codice dei Beni culturali in tema di compatibilità delle sponsorizzazioni con il carattere artistico o storico, l'aspetto o il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, nonché di quelle concernenti i requisiti di qualificazione delle imprese affidatarie dei lavori in caso di sponsorizzazione tecnica. Invece, le indicazioni aventi a oggetto l'interpretazione del quadro normativo vigente e l'applicazione delle prescrizioni relative alle modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione e dei rapporti di carattere affine sono da intendersi come atto di indirizzo e di direttiva nei confronti degli uffici del Ministero dei beni culturali; come atto avente contenuto orientativo e interpretativo nei confronti delle altre amministrazioni.⁴¹

41 "(...) la distinzione tra i due gruppi di previsioni viene tracciata dalle Linee guida solo a livello concettuale. Sarebbe stato probabilmente preferibile e di maggiore utilità, specie ai fini della pratica applicazione da parte delle amministrazioni, operare una chiara partizione e una esplicita qualificazione in un senso o nell'altro delle diverse e complesse indicazioni contenute nell'atto". In questo senso, Di Mauro, *op. cit.*. Inoltre, dubbi vengono avanzati in ordine alla "ammissibilità della introduzione in unico decreto norme tecniche di carattere precettivo e linee guida interpretative", nonché "in relazione alla mancata adozione dell'iter previsto per gli atti di natura regolamentare per quanto riguarda le norme tecniche". Così R. Chieppa, "Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni" *cit.*.

Le Linee Guida non trovano applicazione per le sponsorizzazioni degli interventi nell'area archeologica di Pompei di cui al citato d.l. n. 34/2011. Le relative disposizioni speciali – espressamente fatte salve dal d.l. n. 5/2012 e “ispirate, peraltro, ai medesimi principi e criteri direttivi della norma generale introdotta nel Codice c.p. (articolo 199-bis) – si caratterizzano per una maggiore semplificazione”, rispetto al regime previsto da detta ultima norma per le sponsorizzazioni relative a beni culturali diversi, come rilevato in precedenza.

Le Linee Guida evidenziano che la sponsorizzazione persegue 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. Esse definiscono il relativo contratto “come negozio innominato, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive, stipulato tra due parti così definite: – lo sponsee, che, nell'ambito di iniziative destinate al pubblico (programmi televisivi, spettacoli musicali, lavori di restauro di beni di valore storico e/o artistico, competizioni sportive, ecc.) si obbliga a fornire prestazioni di veicolazione del nome, del marchio, dell'immagine, delle attività o dei prodotti di un altro soggetto (lo sponsor); – lo sponsor, generalmente un'impresa, che si obbliga, in cambio della suddetta veicolazione, ad una prestazione pecuniaria, ovvero ad assumere in proprio la realizzazione di lavori, servizi o forniture in favore dello sponsee”.⁴² Le Linee Guida individuano la causa del contratto in discorso nel “fine di pubblicità per il quale lo sponsor si impegna a finanziare lo sponsee o a provvedere direttamente alle attività richieste da quest'ultimo. Tuttavia, con specifico riferimento all'oggetto del contratto in esame, l'obbligazione che grava sul soggetto sponsorizzato è di mezzi e non di risultato, dovendosi ritenere preclusa la possibilità per lo sponsor di dolersi dell'eventuale mancato ritorno pubblicitario”.⁴³

Il decreto ministeriale in esame descrive tre tipologie di sponsorizzazioni: quella “tecnica” e quella “pura”, già definite dal citato art. 199-bis, nonché quella “mista”, risultante dalla combinazione delle prime due, “in cui lo sponsor può – per esempio – curare direttamente e fornire la sola progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le lavorazioni previste”. Quanto alla disciplina, “la sponsorizzazione tecnica è soggetta, sul piano dei principi, all'applicazione degli articoli 26 e 27 del Codice c.p. – di portata generale – e, per ciò che concerne le modalità di svolgimento della procedura di scelta dello sponsor, dell'articolo

42 “In ragione della molteplicità di manifestazioni in cui si sostanzia la sponsorizzazione – tutte affermatesi nella prassi – la dottrina ha più volte tentato di ricondurne la natura negoziale a diversi contratti tipici, al fine di individuarne induttivamente la disciplina applicabile. Tuttavia, nessuno di tali tentativi ha avuto successo, affermandosi in tal modo il convincimento, confermato anche dalla giurisprudenza, che il contratto di sponsorizzazione sia invero un negozio atipico, non riconducibile ad alcuna figura contrattuale nominata (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073; Cass. civ., sez. I, 13 dicembre 1999, n. 13931). La sponsorizzazione è stata, ad esempio, via via assimilata all'appalto di servizi, al contratto d'opera, allo schema del contratto di locazione o a quello della vendita, al contratto di somministrazione, allo schema del mandato o, infine, ricondotta nell'ambito dei rapporti associativi”. V. Linee Guida.

43 “Peraltro, sebbene la causa comune a tutti i contratti di sponsorizzazione sia da identificare nella promozione dell'immagine dello sponsor, ciò non deve condurre a confondere il contratto in oggetto con quello strettamente pubblicitario. (...) Mentre per i contratti di pubblicità, infatti, l'evento pubblicizzato è mera occasione di manifestazione del messaggio divulgativo, e funge da mero contenitore e spazio di esposizione, nella sponsorizzazione si realizza un vero e proprio processo di abbinamento o di associazione, per cui lo sponsor trae direttamente dall'iniziativa sponsorizzata vantaggi promozionali ulteriori, legati alla notorietà dell'evento”. V. Linee Guida.

199-bis del medesimo Codice, relativo in modo specifico agli interventi aventi ad oggetto beni culturali”. Dunque, a detti contratti sono applicabili le norme del Codice degli appalti per i profili attinenti: i) ai requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto; ii) al controllo e alle prescrizioni impartite dall’amministrazione aggiudicatrice o da altro ente aggiudicatore, beneficiari delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture per quanto attiene alla progettazione, alla direzione e all’esecuzione del contratto; inoltre, al di sopra della soglia di 40.000 euro, essi sono sottoposti alle disposizioni riguardanti la selezione dello sponsor di cui all’art. 199-bis. “Ne discende che, al di sotto della soglia di 40.000 euro – ferma restando (...) la necessità dei requisiti di qualificazione e della vigilanza dell’amministrazione preposta alla tutela – il contratto di sponsorizzazione può essere stipulato mediante procedura negoziata, senza la necessità di nessuna formalità amministrativa (diversa dalla normale delibera a contrattare e dagli altri adempimenti contabili del caso)”. Quanto alla sponsorizzazione pura, “dato il suo carattere di contratto attivo, era in principio sottratta all’applicazione delle norme del Codice c.p. e, nello specifico, non poteva ritenersi disciplinata neppure dagli articoli 26 e 27 dello stesso, che fanno espresso riferimento ai contratti aventi ad oggetto l’acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture, a cura e spese dello sponsor”. L’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, confermando detta impostazione, nella citata Deliberazione n. 9/2012 aveva espressamente dichiarato che, come tutti i contratti che comportano un’entrata per l’amministrazione, essa fosse sottoposta alle sole norme di contabilità di Stato, le quali richiedono comunque l’esperienza di procedure trasparenti e, quindi, il rispetto dei principi di legalità, buon andamento, trasparenza dell’azione amministrativa. Tuttavia, come visto, il legislatore del 2012 ha esteso anche alla sponsorizzazione pura avente a oggetto beni culturali la disciplina per la scelta dello sponsor dettata dall’art. 199-bis: dunque, “anche per i contratti di questo tipo inerenti ad interventi conservativi su beni culturali l’amministrazione deve seguire la procedura in esso indicata, sempreché (...) si tratti di contratti di valore superiore a 40.000 euro e aventi ad oggetto lavori, nonché – eventualmente – servizi e/o forniture accessori ai lavori”. Infine, quanto alla tipologia di sponsorizzazione mista, si applica, “per ciascuna parte, il regime proprio della sponsorizzazione tecnica e di quella pura (ad esempio, in caso di sponsorizzazione tecnica di progettazione e di sponsorizzazione pura della realizzazione dei lavori, sarà necessario regolare e svolgere la procedura, in parte nel primo modo e in parte in linea con la seconda modalità)”. Le disposizioni previste dall’art. 199-bis e le Linee Guida non si applicano non solo quando la sponsorizzazione riguardi un importo inferiore o pari a 40.000 euro, indipendentemente dalla circostanza che essa sia pura, tecnica o mista,⁴⁴ ma altresì quando “ricorrano particolari ragioni di urgenza, tali da non consentire lo svolgimento di alcun tipo di procedura selettiva”. In tali ipotesi, l’amministrazione può pertanto individuare lo sponsor mediante negoziazione diretta, senza alcuna formalità. Fatti salvi i casi sopra indicati, conclusivamente, per le sponsorizzazioni di qualunque tipo relative a beni culturali dev’essere seguita la specifica procedura concorsuale per la scelta dello sponsor di cui all’art. 199-bis; inoltre, nel caso di sponsorizzazioni tecniche anche al di sotto della predetta soglia di 40.000 euro, devono sempre trovare applicazione le disposizioni in materia di qualificazione dei progettisti e degli esecutori dei lavori. Quanto al criterio di

44 “(...) in tutte le ipotesi di sponsorizzazioni, di qualunque tipologia, di importo fino a 40.000 euro (...) opereranno unicamente i principi di legalità, buon andamento e trasparenza dell’azione amministrativa imposti dalle norme di contabilità (...). Si reputa, in particolare, che tali obblighi possano ritenersi adeguatamente assolti ove venga pubblicata sul sito web dell’amministrazione una scheda dell’intervento da finanziare e l’amministrazione stessa si determini a negoziare direttamente con il primo operatore che manifesti interesse al riguardo.”

aggiudicazione, nella sponsorizzazione pura esso è “generalmente quello del maggior rialzo sull'importo posto a base di gara”; nella “sponsorizzazione tecnica è, invece, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa”. Peraltro, anche in caso di sponsorizzazione pura, l'amministrazione può valutare, “oltre all'offerta economica, anche la strategia promozionale dello sponsor, mediante l'attribuzione di un punteggio per il piano di comunicazione elaborato dal concorrente” che tenga conto, ad esempio: “delle potenzialità del piano di comunicazione presentato in termini di promozione della conoscenza o, comunque, di valorizzazione del bene culturale; dell'entità e tipologia di controprestazioni ipotizzate a favore dello sponsor; di eventuali ulteriori vantaggi offerti, con le modalità predeterminate dal bando, in favore dell'amministrazione (e che potranno anche consistere nell'offerta di provvedere a ulteriori interventi conservativi, anche relativi ad altri beni)”. Vengono di seguito riportate alcune previsioni delle Linee Guida, mentre in prosieguo ne saranno esaminate altre che presentano profili di criticità, comportando particolari complicazioni operative.

Innanzitutto, dette Linee precisano che la sponsorizzazione di beni culturali cui si riferiscono le prescrizioni normative in materia di selezione del contraente è unicamente quella che dà luogo alla stipulazione di contratti a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive: non vi rientrano, pertanto, i casi in cui la prestazione del privato sia mossa da autentico spirito di liberalità ovvero quelli in cui ricorra, comunque, un interesse patrimoniale, anche mediato, dell'erogante, idoneo a giustificare causalmente la complessiva operazione economica compiuta, ma sia assente una controprestazione a carico del soggetto beneficiario.⁴⁵ Non esclude il connotato di liberalità la circostanza che l'amministrazione, a fronte della prestazione ricevuta dal privato, formuli un “pubblico ringraziamento”,⁴⁶ senza però assumere alcuna obbligazione corrispettiva. Le Linee Guida chiariscono che la stipula di accordi di mecenatismo può avvenire “al di fuori di qualsivoglia forma di evidenza pubblica, trattandosi, per l'appunto, di atti di liberalità o comunque di negozi gratuiti, e non invece di contratti a titolo oneroso con prestazioni corrispettive. Poiché l'amministrazione, in sostanza, non dà nulla in cambio, non vi è alcun dovere di concorrenzialità da osservare nella scelta del benefattore”: non servono, dunque, particolari formalità procedurali, ma è consentita “una trattativa diretta e libera con il mecenate”. Viceversa, nel caso in cui all'erogante venga consentito di associare il proprio nome all'intervento sul bene culturale, è ravvisabile una sponsorizzazione, sottoposta alla relativa disciplina. Coerentemente, le Linee Guida escludono dal proprio ambito applicativo e, quindi, da “intralci burocratici”, sia i rapporti di *partnership* pubblico-privato di tipo contrattuale e non istituzionale, stipulati di norma con istituzioni scientifiche e culturali prive di finalità lucrative, preordinati alla realizzazione, senza alcun corrispettivo a favore del partner privato, di un complesso di attività di tutela e/o di valorizzazione; sia quelli specificamente indirizzati ad attività di *fund raising*.

Le Linee Guida trattano specificamente la c.d. “adozione di un monumento”, che ricomprende diverse fattispecie concrete caratterizzate da un denominatore comune: “l'apporto del soggetto privato (in denaro, lavori, servizi o forniture) è finalizzato a sopperire integralmente a una o più specifiche necessità di tutela e/o di valorizzazione di un bene culturale, spesso per un determinato e più o meno lungo periodo di tempo, in maniera tale da comportare sostanzialmente l'assunzione della cura del monumento, o di alcune esigenze inerenti allo stesso. Vi rientra, ad esempio, il caso di assunzione dell'obbligo di provvedere (direttamente o mediante erogazioni in denaro) alla manutenzione ordinaria e/o straordi-

45 Al riguardo, v. F. Di Mauro, *op. cit.*.

46 La fattispecie è espressamente prevista dall'art. 5, c. 3, del d.m. 3 ottobre 2002.

naria del bene per un certo periodo, oppure l'ipotesi in cui il privato si faccia carico dell'onere di un intervento conservativo importante e destinato a protrarsi nel tempo che muti in maniera significativa la situazione del bene (ad esempio, un restauro di rilevante impegno economico posto integralmente a carico del privato, ovvero un intervento finalizzato a rendere fruibile un bene che prima non lo era, e via dicendo)". La prestazione avente a oggetto la cura del bene può essere offerta con o senza la previsione di un corrispettivo. La seconda ipotesi è riconducibile alla "variegata fenomenologia del mecenatismo e delle erogazioni liberali", mentre la prima dà luogo a una particolare figura di sponsorizzazione nella quale "il rapporto di sponsorship assume una valenza 'forte', ossia qualificata dalla speciale intensità del rapporto intercorrente con il bene. Mentre, infatti, ordinariamente il rapporto di sponsorizzazione comporta un'associazione tra lo sponsor e uno specifico intervento di tutela o valorizzazione, invece la c.d. 'adozione del monumento' consente al privato di legare direttamente il proprio nome al bene culturale, comportando quindi l'attribuzione di utilità economiche di maggiore e più rilevante entità". Si tratta, pertanto di un'ipotesi che richiede un'attenzione particolare sotto il profilo sia della compatibilità della suddetta associazione rispetto alle esigenze di tutela e valorizzazione del bene, sia delle modalità concrete e dei limiti temporali in cui l'associazione stessa può essere realizzata.

Viene, altresì, espressamente considerata dalle Linee Guida l'ipotesi in cui l'amministrazione conceda di apporre manifesti o altri mezzi di pubblicità sui ponteggi installati per l'esecuzione dei lavori concernenti beni culturali. Al riguardo, con riferimento ai soggetti acquirenti degli spazi, "è da chiedersi, valutando le circostanze del caso concreto, se essi realizzino effettivamente una associazione del proprio nome, marchio o prodotto all'intervento conservativo in atto sul bene" e, dunque, una forma di sponsorizzazione, "ovvero se non sfruttino piuttosto la collocazione del cartello pubblicitario in un determinato e più o meno centrale e frequentato spazio urbano. In tale ultima ipotesi, invero, non sembrerebbe ravvisabile una sostanziale differenza rispetto a una ordinaria concessione di spazi pubblicitari". Essa ricade, pertanto, nell'ambito di applicazione dell'art. 49 del Codice dei Beni culturali, che prevede la verifica della compatibilità delle immagini apposte sui manifesti e cartelli pubblicitari a opera del soprintendente.⁴⁷

47 Nonostante non si tratti di una sponsorizzazione, le Linee Guida affrontano il problema delle modalità di affidamento di tale contratto, sotto il profilo della disciplina applicabile. Infatti, nella prassi le amministrazioni spesso si avvalgono, per la selezione degli inserzionisti, dell'opera di intermediari (mediatori, mandatari o agenti); oppure cedono gli spazi ad agenzie di pubblicità, le quali si riservano di utilizzarli direttamente o di cederli a terzi; o, ancora, una società di pubblicità acquista gli spazi da cedere a terzi in cambio di un corrispettivo che non viene versato all'amministrazione, ma all'impresa incaricata di eseguire l'intervento sul bene culturale. Al riguardo, le Linee Guida dispongono che, nel caso in cui l'amministrazione si avvalga di un'impresa che svolge attività di mediazione, mandato o agenzia, preordinata alla selezione di operatori economici che stipuleranno a loro volta con la stessa amministrazione distinti contratti di vendita di spazi pubblicitari, la fattispecie vada trattata allo stesso modo rispetto all'intermediazione nell'individuazione di sponsor: dunque, l'impresa lato sensu intermediatrice dovrà essere selezionata mediante una procedura di evidenza pubblica, in quanto detta fattispecie è riconducibile allo schema dell'appalto di appalto di servizi e, in particolare, di servizi pubblicitari. Le altre due ipotesi, pur costituendo contratti attivi dell'amministrazione, quindi sottoposti alle norme in materia di contabilità pubblica e ai principi generali di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento, vengono comunque assoggettate dalle Linee Guida agli artt. 26, 27 e 199-bis del Codice dei contratti pubblici. La predetta conclusione è sorretta dalla constatazione della frequente difficoltà di appurare, in concreto, il ricorrere di un fine di mera pubblicità o di vera e propria sponsorizzazione

Le Linee Guida contemplano, inoltre, la fattispecie della sollecitazione all'offerta di sponsorizzazioni e mecenatismo: l'amministrazione può pubblicare sul proprio sito, senza particolari formalità, gli interventi per i quali intende ricorrere al finanziamento privato mediante l'una o l'altra tipologia di operazioni.⁴⁸ A seguito di tale pubblicità, qualora da parte di eventuali interessati pervengano proposte di erogazioni liberali, essa può procedere liberamente, ferme restando le verifiche necessarie, anche qualora il relativo oggetto fosse stato precedentemente inserito nella programmazione finalizzata al reperimento di sponsor. “Ove, invece, pervengano proposte di sponsorizzazione, l'amministrazione potrà negoziare direttamente con l'offerente soltanto nel caso di contratti sottratti *in toto* all'obbligo di preve procedure selettive, ossia di valore inferiore o pari a 40.000 euro oppure aventi a oggetto sponsorizzazioni pure di servizi o forniture non accessori a lavori di qualunque importo. Al di fuori di tali ipotesi, sarà invece necessario procedere alla eventuale integrazione dell'elenco degli interventi per i quali sollecitare la sponsorizzazione (ove l'iniziativa non fosse inclusa nell'elenco già approvato) e alla pubblicazione di un bando, secondo le modalità prescritte dall'articolo 199-bis”.

3. Profili critici della disciplina

I successivi provvedimenti nella materia in discorso hanno inteso far sì che, mediante una più esaustiva e puntuale normativa, le sponsorizzazioni riguardanti beni culturali divenissero un canale idoneo a favorire l'afflusso di risorse all'arte, regolando la competizione fra i privati e garantendo, al contempo, i diversi interessi coinvolti.⁴⁹ Al momento, tuttavia, esse

dell'intervento in corso nel cantiere su cui sono apposti i cartelloni. Essa, inoltre, trova conferma nel disposto dell'art. 61 del d.l. n. 5/2012, che qualifica “l'affissione di messaggi promozionali sui ponteggi e sulle altre strutture provvisorie di cantiere e la vendita o concessione dei relativi spazi pubblicitari” quali “fattispecie analoghe o collegate” alla sponsorizzazione di beni culturali *stricto sensu* intesa. “L'indicazione normativa prende con ciò posizione in favore dell'assimilazione del trattamento di tali fattispecie rispetto a quelle di sponsorizzazione in senso proprio”. V. Linee Guida.

48 Si tratta di un'ipotesi diversa dalla necessaria pubblicazione del bando di gara, che avviene a seguito dell'assunzione della decisione di aggiudicare il contratto mediante una determinata modalità di sponsorizzazione e in cambio di una controprestazione determinata.

49 Circa gli intenti della normativa da ultimo emanata, cfr. le Linee Guida. La disamina dei valori costituzionali svolta in precedenza ha mostrato come gli interessi coinvolti siano riferibili non solo agli enti pubblici preposti a garantire la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese, nonché ai privati che ne costituiscono i fruitori, ma altresì a coloro i quali, mediante i finanziamenti a sostegno del patrimonio stesso, possono inserirsi nella dinamica esistente fra le predette categorie di soggetti. Nelle “Linee Guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico-privato”, approvate dalla Conferenza delle Regioni il 22 novembre 2012 al fine di fornire “un punto di riferimento flessibile e adattabile da parte delle diverse Amministrazioni pubbliche, per la definizione di ambiti e procedure finalizzate ad una migliore e più agevole collaborazione pubblico/privato nelle attività di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale” (p. 3), si evidenzia come quello dei beni culturali risulti un sistema complesso, “sia per la molteplicità degli aspetti che lo riguardano quanto per la pluralità degli interessi coinvolti”. (p. 4) <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rjyYEZGZK3wj:www.regioni.it/download.php%3Fid%3D277454%26field%3D allegato%26module%3Dnews+&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it>. Mentre originariamente i rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati avevano una struttura bilaterale, contrapponendosi, “da un lato, l'interesse pubblico alla conservazione del bene, e, dall'altro, l'interesse del privato proprietario”; successivamente, “grazie all'affermazione della funzione sociale del patrimonio culturale sancita dall'art.

non sembrano costituire strumenti capaci di attrarre i fondi necessari al settore.

Al fine di comprenderne le eventuali ragioni, è necessaria una premessa: chi ha il compito di emanare testi di legge, come chi in via secondaria deve attuarli, ha talora la pretesa di disciplinare analiticamente il vario estrinsecarsi delle diverse fattispecie concrete nel settore di volta in volta considerato, al fine di prevederne con specificità ogni dettaglio. Il legislatore persegue l'ambizioso quanto astratto intento di dettare regole così particolareggiate da insinuarsi in ogni piega di una realtà alquanto complessa: tesse, quindi, fitte reti di prescrizioni teoricamente idonee a garantire che niente possa sfuggire tra maglie sempre più strette, spesso senza neanche svolgere preventivamente un'adeguata analisi di impatto, tesa a valutare che i benefici attesi non siano sopravanzati dai costi, di qualunque genere, connessi. L'effetto che spesso ottiene è quello opposto.⁵⁰ Un sistema di disposizioni minuziose al punto tale da risultare oltremodo invasive e limitanti è destinato al fallimento, in quanto atto, tra l'altro, a scoraggiare chi intenda operare nell'ambito così regolato, ma sia costretto al dispendio di energie preziose al fine di orientarsi nella complicata normativa di riferimento. Appare palese, infatti, che quanto più un'iniziativa è onerosa, tanto più facilmente rischia di venire abbandonata, quando non avviata. Una disciplina strutturata secondo le modalità sopra indicate finisce per tradursi in una congerie di adempimenti puntigliosi che altrettanto puntigliosamente dovranno essere verificati e semmai sanzionati dai soggetti a ciò preposti: di conseguenza, le procedure che ne costituiscono l'oggetto risultano polverizzate "in mille frammenti e accidenti di percorso, spesso anche giudiziari, che ne fanno perdere l'unitarietà, la rapidità di esecuzione, l'economicità e, soprattutto, la trasparenza",⁵¹ con un costo evidentemente molto alto. Sarebbe, di certo, più agevole ed efficace il ricorso a principi generali di chiara comprensione, alla cui sfera di applicazione ricondurre ipotesi concrete, diverse tra loro, ma accomunate da identica "ratio" in forza degli obiettivi legislativamente perseguiti:⁵² tuttavia, nella regolamentazione delle sponsorizzazioni in materia culturale il metodo seguito pare essere quello opposto.

Verrà in prosieguo valutato se il metodo adottato abbia prodotto una disciplina, almeno

9 Cost.", si è andata affermando una struttura trilaterale, dove si ravvisano "l'interesse pubblico, l'interesse del privato proprietario, l'interesse della collettività"; da ultimo, si è consolidata una struttura multilaterale, dove compaiono anche altri interessi, come quelli dei privati finanziatori. Attualmente, detti svariati interessi "coesistono e si concretizzano in relazione alle singole situazioni". Così L. Casini, "I beni culturali da Spadolini agli anni duemila", in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè Ed., 2008, pp. 429 ss..

50 "È un problema comune a tutti gli Stati che – e in Europa non ci sono grandi eccezioni – si sono votati alla pratica di risolvere e prevenire ogni minimo problema con nuove regole e nuovi interventi dell'autorità pubblica, facendo della legislazione, più che la panacea per risolvere, l'oppio per sedare ogni presunto malessere". Così S. Sileoni, "Mose e tangenti – La corruzione non si combatte moltiplicando le regole e i guardiani. Anzi." <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=15175>.

51 *ibidem*.

52 "(...) molti malanni dell'ordinamento giuridico italiano sarebbero in via di guarigione se il nostro diritto facesse maggiormente spazio a clausole generali, a definizioni a maglie larghe dei singoli istituti, anziché viaggiare per discipline analitiche e pedanti che creano più problemi di quanti intendano risolverne (...) Questo perché non esiste, non è mai esistita, una concezione immobile e perenne dell'arte, della scienza, della cultura in genere. Viceversa ogni epoca avanza la propria concezione, destinata a venire scavalcata dalle generazioni successive". M. Aini, *op. cit.*, ma v. anche *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, 2002.

potenzialmente, adeguata a conseguire la finalità dalla stessa espressamente stabilita, ossia “regolare il confronto concorrenziale, nel duplice interesse, da un lato, dell'amministrazione – che può legittimamente puntare a incrementare l'apporto economico dello sponsor - e, dall'altro lato, delle stesse imprese private, per evitare a priori contenziosi”;⁵³ ovvero se i principi generali già esistenti, previsti dalle leggi anteriori, di più facile e lineare applicazione rispetto alle regole attuali, fossero maggiormente funzionali a favorire la competizione fra gli sponsor privati di iniziative in ambito culturale. A tal fine, mediante l'esame di alcuni snodi essenziali dell'exkursus normativo svolto in precedenza, nonché attraverso taluni esempi concreti, si verificherà se certe complessità operative e gli oneri conseguenti, derivanti dalla disciplina più recente, non siano tali da ostacolare il ricorso ai contratti in argomento.

3.1 La concorrenza nell'evoluzione normativa in materia di sponsorizzazioni culturali

Anche prima dell'emanazione della disciplina speciale in materia di sponsorizzazioni aventi a oggetto beni culturali, i relativi accordi venivano comunque stipulati tra i privati e gli enti pubblici interessati, nel rispetto delle regole poste a fondamento dell'azione amministrativa e dell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni. La l. n. 449/1997 (art. 43) – la prima a contemplare espressamente le operazioni in esame, come visto – si limitò “a esplicitare quanto discendeva già dai principi generali”⁵⁴ cui l'azione della P.A. è improntata, disponendo che le iniziative di sponsorizzazione “devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti”. A propria volta, l'AVCP, nella menzionata Determinazione n. 24/2001, confermò la suddetta impostazione, asserendo che i contratti di sponsorizzazione non fossero da considerarsi sottoposti alla disciplina comunitaria e nazionale degli appalti pubblici, fatto salvo il profilo inerente la qualificazione degli esecutori dei lavori. In aderenza a tale indirizzo, teso ad agevolare gli interventi nel settore mediante una normativa basata su principi generali, il citato d.lgs. n. 30/2004 sancì che alle sponsorizzazioni concernenti beni del patrimonio culturale non si applicassero “le disposizioni nazionali e regionali in materia di appalti di lavori pubblici, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori” (art. 2).⁵⁵ In seguito, l'art. 120 del Codice dei Beni culturali confermò la volontà del legislatore di dettare una disciplina minimale del contratto in questione e della sua esecuzione, evitando ogni appesantimento atto a minarne la “flessibilità e la libertà di forme”,⁵⁶ nel presupposto che esso avvantaggi la pubblica amministrazione senza gravare in alcun modo sulla spesa pubblica, traducendosi in un ricavo (nel caso di corrispettivo pagato in danaro), ovvero in un risparmio di spesa (nel caso di corrispettivo pagato in beni o servizi). Le sole limitazioni indicate dall'art. 120 sono connesse, infatti, come in precedenza esposto, alla natura e alle caratteristiche dei beni che ne costituiscono l'oggetto, nonché alla necessità che ogni intervento sia finalizzato alla loro tutela e valorizzazione.

53 V. Linee Guida.

54 In questo senso, G. Manfredi, *op. ult. cit.*.

55 Secondo G. Manfredi, *op. ult. cit.*, “queste disposizioni potrebbero considerarsi superflue, perché esse si limitano a esplicitare quanto discendeva già dai principi generali (...): anche nel silenzio della legge è scontato che alla pubblica amministrazione non è consentito stipulare contratti che non sono intesi al perseguimento di interessi pubblici o che implicano un conflitto di interesse tra attività pubblica e attività privata, etc.”.

56 Fidone, *op. cit.*.

Nel corso del tempo, in forza di nuove istanze emerse con riguardo alle operazioni in discorso – in particolare, quella di “tutelare il mercato evitando le alterazioni del gioco della concorrenza che derivano dalle scelte contrattuali arbitrarie, che privilegiano un operatore economico a scapito di altri”, compiute da parte delle amministrazioni interessate⁵⁷ – la relativa disciplina venne progressivamente implementata. Il Codice degli appalti, tuttavia, conservò l'impostazione per principi generali sopra delineata: l'art. 26 confermò la non applicabilità del Codice stesso (fatte salve le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto) alle sponsorizzazioni aventi a oggetto lavori, servizi e forniture, nonché interventi di restauro e manutenzione di beni ivi previsti. Pur sottratte all'onerosa procedura del Codice suddetto, erano comunque assoggettate a una procedura di evidenza pubblica semplificata⁵⁸ svolta secondo i “principi del Trattato per la scelta dello sponsor” (oltre a quelli espressamente riportati dall'art. 27 del Codice, ossia economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità).⁵⁹ Il richiamo ai principi suindicati rende evidente l'attenzione del legislatore all'esigenza – poi dichiarata esplicitamente nella normativa successiva, come già precisato – che la selezione dello sponsor da parte dell'amministrazione competente avvenga nel rispetto di una “soglia minima di concorrenzialità”, assicurata dai principi direttamente desumibili dal Trattato.⁶⁰

I citati artt. 26 e 27 sono stati a propria volta oggetto di distinta specifica attuazione, da una parte, a opera del d.l. n. 34/2011 (art. 2, c. 7), relativo agli interventi nell'area archeologica di Pompei, dall'altra, dell'art. 199-*bis* del Codice dei contratti pubblici, introdotto con il d.l. n. 5/2012: ma l'attuazione suddetta è stata realizzata da ciascuna delle due leggi menzionate secondo modalità molto differenti. Infatti, mentre il d.l. n. 34/2011 segue l'orientamento accolto in passato, considerando assolti gli obblighi derivanti dagli articoli suddetti mediante adempimenti minimali,⁶¹ l'art. 199-*bis* e le Linee Guida applicative introducono appesantimenti operativi gravosi, attraverso regole maggiormente invasive e dettagliate di quelle preesistenti.⁶² dunque, nonostante l'identità dei criteri di riferimento, espressamente richiamati nel testo, la legge del 2012 ha mutato *in toto* l'impostazione legislativa adottata anteriormente. Occorre, a questo punto, verificare se essa possa teoricamente risultare più funzionale a garantire il dinamismo di un mercato concorrenziale – obiettivo dichiarato nelle Linee Guida – rispetto alla normativa per principi generali già vigente.

A tal fine, si consideri, innanzi tutto, che la regolamentazione da ultimo emanata, come più volte detto, si propone di favorire il confronto fra i privati interessati al sostegno di iniziative aventi a oggetto beni culturali. Essa si basa sul presupposto, da un lato, che esista un “valore

57 Manfredi, *op. ult. cit.*.

58 R. Chieppa, “Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni” *cit.*.

59 Al riguardo, G. Piperata, “Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120”, *Aedon*, 3/2008 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/piperata.htm>.

60 Fidone, *op. cit.*.

61 “In seguito, infatti, ai gravi episodi di deterioramento e danneggiamento verificatisi nel sito archeologico di Pompei il legislatore, al fine di favorire l'apporto di risorse da parte di eventuali sponsor privati per l'esecuzione dei lavori, dei servizi e delle forniture, per la conservazione dei beni archeologici, ha semplificato ulteriormente la procedura relativa alla scelta del contraente rispetto a quanto previsto dal codice dei contratti”. Così A. Fantin, *op. cit.*, p. 125.

62 G. Manfredi afferma che si è realizzata “una vera e propria iperregolazione delle procedure di evidenza pubblica” relativamente alle sponsorizzazioni per interventi aventi a oggetto beni culturali. In senso opposto, invece, si esprime G. Fidone, *op. cit.*.

pubblicitario e di immagine che le imprese possono ritrarre dall'associazione del proprio nome o del proprio marchio al restauro di importanti monumenti” e, dunque, che vada tutelato il “mercato all'interno del quale questi valori sono contendibili”; dall'altro lato, che la concessione di detta associazione alle condizioni contrattuali più vantaggiose permette alle amministrazioni “il reperimento di risorse, o anche di beni e servizi, da destinare al perseguimento dei propri scopi istituzionali” (Linee Guida).⁶³ Quindi, l'apprezzabilità degli obiettivi espressamente prefissati è indubbia.

Tuttavia, il legislatore nazionale ha l'inguaribile tendenza a ritenere che un insieme di prescrizioni elaborate sulla scorta delle intenzioni migliori sia tale da plasmare la realtà nel senso desiderato e che l'applicazione concreta delle prescrizioni stesse risulterà idonea a conformarsi al teorico assunto di partenza: in genere, ciò non accade. La concorrenza – che la regolamentazione in esame si propone di tutelare, come visto – viene agevolata da un ambiente normativo idoneo alla dinamicità del mercato e, dunque, improntato a pochi criteri essenziali: l'efficacia rispetto ai fini prestabiliti; l'efficienza in presenza di risorse limitate; la flessibilità in relazione all'evolversi delle esigenze più rilevanti; la proporzionalità intesa come bilanciamento tra gli oneri imposti e gli obiettivi perseguiti. Dall'osservanza di detti criteri scaturisce, quale naturale conseguenza, l'attenuazione della burocrazia normativa che, a propria volta, produce l'effetto virtuoso della riduzione di quella procedimentale e, quindi, dei costi amministrativi che, gravando sui soggetti interessati, finiscono talora per dissuaderli dagli investimenti progettati.⁶⁴ Tale ultimo profilo appare oltremodo importante, laddove si consideri che – come più volte in precedenza rilevato – con la disciplina specifica delle sponsorizzazioni in ambito culturale il legislatore si proponeva di rendere più attrattivo il settore per i privati, mediante regole idonee ad agevolarne il confronto. Stanti

63 La selezione concorrenziale, se realizzata mediante procedure adeguate, è di per sé funzionale all'efficienza, razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, mediante l'individuazione del contraente che offre beni e servizi di qualità migliore a prezzi più bassi o alle condizioni più convenienti. Al riguardo, G. Fidone, *op. cit.*, evidenzia che tali conclusioni trovano conferma nell'orientamento della Corte Costituzionale (sent. 401/2007, punto 6.7 <http://www.giurcost.org/decisioni/2007/0401s-07.html>), secondo cui “la concorrenza è implicita nell'attuazione delle stesse regole costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 della Costituzione. La corte, peraltro, supera la c.d. ‘concezione contabilistica’, che qualificava la tutela della concorrenza volta esclusivamente all'interesse dell'amministrazione, ai fini della corretta formazione della sua volontà negoziale. La tutela della concorrenza, invece, si concretizza nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore, secondo i principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. L'osservanza delle prescrizioni comunitarie ed interne che tutelano la concorrenza garantisce, dunque, il rispetto delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri: ‘la selezione della migliore offerta assicura, infatti, la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione’. La nozione comunitaria di concorrenza viene definita dalla stessa Corte costituzionale come ‘concorrenza per il mercato’, senza che questo significhi l'abbandono delle concomitanti esigenze di assicurare la ‘concorrenza nel mercato’, attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi”.

64 Queste conclusioni vengono annualmente dimostrate anche mediante gli indicatori “Doing Business” elaborati dalla Banca Mondiale, che effettua misurazioni comparative delle normative che interessano l'impresa in una serie di Stati, al fine di valutarne l'attrattività con riguardo all'iniziativa economica privata <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

le osservazioni generali appena svolte, nonché quelle specifiche che verranno esposte in prosieguo anche con riferimento a esempi concreti, sembra potersi affermare che la normativa attuale non sia improntata ai criteri sopra enunciati. Essa, infatti, detta prescrizioni dettagliate e puntuali, iper-regolamentando ogni particolare delle operazioni in discorso e aggravandole proceduralmente al punto tale da renderne poco agevole l'utilizzo.

Come anticipato, a questo punto deve valutarsi se la disciplina per principi generali precedente al citato art. 199-*bis* non fosse di per sé già idonea a garantire la competizione fra i soggetti interessati, nonché a ciò più funzionale rispetto a quella emanata successivamente. A tal fine, si noti innanzi tutto che l'evidenza pubblica, modalità che garantisce la concorrenza sul mercato mediante la trasparenza degli atti compiuti, risultava assicurata dai principi del Trattato, richiamati dall'art. 26, oltre che dai criteri espressamente elencati dall'art. 27 del Codice degli appalti. Al riguardo, era stato riconosciuto che detti articoli delineavano "con chiarezza sia le procedure a cui il contratto di sponsorizzazione (e i contratti assimilabili) sono assoggettati, sia quale possa essere l'effettivo contenuto (oggetto) degli stessi";⁶⁵ era stato, inoltre, sottolineato come l'esclusione di tali contratti dalle rigide procedure a evidenza pubblica previste invece dal Codice degli appalti e l'adozione per gli stessi di procedure comunque a evidenza pubblica, ma semplificate, svolte in aderenza ai principi del Trattato, costituissero una scelta ugualmente atta a tutelare la concorrenza.⁶⁶ Era stato, altresì, rilevato come detta scelta fosse fondata sulla considerazione che "in qualsiasi rapporto di sponsorizzazione non può che rivestire importanza, ovviamente, anche l'intuitus personae, sia per gli sponsorizzatori che per i soggetti sponsorizzati (...) sicché è comprensibile che il legislatore sottragga i contratti in esame all'applicazione di vere e proprie formali procedure di gara".⁶⁷ Da quanto esposto discende che la finalità della normativa più recente – la tutela della competizione fra privati – potesse dirsi già garantita da quella anteriore, la cui maggiore linearità applicativa è peraltro indubbia, perciò anche in modo più efficace. Con riferimento a quest'ultimo profilo, come sopra accennato, appare evidente che la semplicità operativa rappresenta un elemento oltremodo importante nel settore in argomento, al fine di renderlo attrattivo per gli sponsor interessati. Del resto, di ciò sembra essere consapevole il legislatore stesso che, per il sito archeologico di Pompei, "al fine di favorire l'apporto di risorse da parte di eventuali sponsor privati per l'esecuzione dei lavori, dei servizi e delle forniture, per la conservazione dei beni archeologici, ha semplificato ulteriormente la procedura relativa alla scelta del contraente (...). Le normali procedure di cui agli artt. 26 e 27 del Codice dei contratti pubblici, sono state, infatti, sostituite da una procedura più snella (...)".⁶⁸ Sulla base delle osservazioni sopra svolte, può dunque ritenersi che la verifica circa l'astratta idoneità della normativa a favorire la concorrenza e rendere così attrattivo l'ambito in discorso porti a un risultato poco confortante e che la maggiore semplicità dei principi posti dalla normativa precedente costituissero, invece, a tal fine, un valore aggiunto.

Circa il profilo appena trattato, sembra opportuno svolgere un'osservazione ulteriore che, come altre esposte in precedenza, concerne il "metodo" della regolamentazione adottato. Prima che determinate prescrizioni vengano elaborate, occorre valutare se esse siano necessarie, vale a dire se davvero serva normare – eventualmente più di quanto già non sia –

65 A. Fantin, *op. cit.*, p. 119.

66 A. Fantin, *op. cit.*, p. 120, nota 17.

67 A. Fantin, *ibidem*, richiama quanto sostenuto da M. Renna, "Le sponsorizzazioni", in *La collaborazione pubblico – privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, p. 521.

68 A. Fantin, *op. cit.*, p. 125.

l'ambito considerato, perché i benefici che ne potranno scaturire siano tali da sopravanzare i costi che la nuova regolamentazione comporta: in caso di esito negativo, la c.d. opzione zero (*baseline*), vale a dire nessun nuovo intervento del legislatore, è quella migliore. Pare, invece, potersi affermare che nella materia in esame il metodo suddetto non sia stato seguito. Con riferimento alle più recenti disposizioni relative alle sponsorizzazioni su beni culturali, infatti, si è dimostrato come il fine dalle stesse perseguito – favorire il “confronto concorrenziale” fra i privati interessati alle operazioni in questione – fosse già garantito dalla preesistente normativa fondata su principi generali (quelli del Trattato ex art. 26, nonché quelli previsti dall'art. 27 del Codice degli appalti): non sussisteva, quindi, alcuna istanza di nuova regolamentazione in tal senso. Nel caso di specie, peraltro, sembra mancante anche il presupposto stesso della regolamentazione in discorso, cioè una competizione attuale o potenziale che necessitasse di essere disciplinata. Infatti, “la fila di coloro che sgomitano per poter finanziare mostre o concerti non è così affollata”.⁶⁹ Dunque, “nella premessa del decreto vi è un (...) vizio di interpretazione smentito dall'esperienza: quello per cui sarebbe tale ‘l'appetibilità’ di una sponsorizzazione culturale da renderla oggetto di contesa tra più soggetti e rendere necessaria una qualche forma di disciplina che ne regoli l'accesso”.⁷⁰ In conclusione, non sembra occorresse normare oltre e in modo maggiormente gravoso una concorrenza spesso mancante. Inoltre, anche laddove una competizione almeno *in fieri* vi fosse, prescrizioni onerose come quelle da ultimo elaborate non solo non sarebbero idonee ad agevolarla, ma potrebbero addirittura ottenere l'effetto contrario, dissuadendo dal parteciparvi i privati interessati.

Una considerazione ulteriore appare necessaria, a chiusura di quanto fin qui dimostrato: i contratti di sponsorizzazione stipulati dalle amministrazioni, diversi da quelli aventi a oggetto interventi sui beni culturali, restano regolati dalla disciplina per principi dettata dagli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti.⁷¹ La differenziazione così sancita suscita perplessità evidenti laddove si abbia riguardo alla circostanza che il settore dell'arte, che forse più di altri avrebbe bisogno di ottenere risorse per il tramite delle operazioni in discorso, viene invece penalizzato da una normativa più onerosa. “Già da tempo si rileva che in questo settore le sponsorizzazioni non costituiscono un'esperienza completamente riuscita, perché non sono riuscite a attrarre i finanziamenti di cui il nostro patrimonio culturale avrebbe bisogno se non in minima parte. E se a ciò si aggiunge che stiamo vivendo una congiuntura economica molto negativa, non pare che sia il caso di scoraggiare i potenziali investitori con formalità defatiganti”.⁷²

3.2 Complessità procedurali

Si è in precedenza affermato che le sponsorizzazioni culturali, così come al momento regolate, non sembrano costituire mezzi atti a far confluire al settore i fondi a esso necessari. Allo scopo di comprenderne le ragioni, si è valutata l'astratta inadeguatezza della recente normativa a conseguire la finalità dalla stessa prefissata, peraltro già garantita da quella preesistente, e in maniera maggiormente efficiente stante la più agevole applicazione. Occorre

69 <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-03-21/punti-irrisolti-decreto-rapporto-063930.shtml?uuid=Ab7wQ7fH>

70 *Ibidem*.

71 G. Manfredi, op. cit. giudica la differenziazione esposta “un privilegio odioso scarsamente coerente con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza”.

72 *Ibidem*.

ora verificare in concreto, mediante alcuni esempi, tra gli altri, come la complessità operativa derivante dalla disciplina attuale possa ostacolare il ricorso alle operazioni suddette.

La distinzione tra sponsorizzazione “pura” e “tecnica” operata dall’art. 199-bis del Codice degli appalti, che dettaglia quella già prevista in termini generali dall’art. 26 del Codice stesso, scompare nel momento della ricerca dello sponsor, poiché entrambe le tipologie contrattuali – pur essendo oltremodo differenti, come esposto – sono assoggettate all’onerata procedura dettata dalla norma più recente. Se per la sponsorizzazione tecnica tale procedura può trovare giustificazione nella circostanza che la valutazione comparativa fra i diversi partecipanti al confronto e fra le proposte dagli stessi avanzate riveste profili di particolare delicatezza e importanza, invece, per la sponsorizzazione pura essa è “sproporzionata, ai limiti della lesione dei principi di non aggravamento, efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa”.⁷³ Infatti, come in precedenza rilevato, detta tipologia contrattuale avvantaggia la Pubblica Amministrazione senza gravare in alcun modo sulla spesa pubblica, anzi traducendosi in un ricavo consistente nel corrispettivo in danaro, tant’è che dalla normativa precedente essa era sottratta all’applicazione non solo del Codice degli appalti, ma altresì degli articoli 26 e 27 dello stesso Codice: l’insensatezza della scelta effettuata dal legislatore è, quindi, palese. Del resto, come accennato, quest’ultimo è uso prescindere da quell’analisi dei costi e dei benefici che gioverebbe molto alla semplificazione normativa e procedurale, al contempo: ha evidentemente ritenuto – al fine di escludere ogni discrezionalità amministrativa nella selezione dello sponsor – che anche per la sponsorizzazione pura fosse necessaria una disciplina rigida e vincolante. Tuttavia, “interpretazioni meccanicistiche dell’attività dell’amministrazione sul mercato e non attente a valutare le diverse tipologie contrattuali” – come dimostra la scelta normativa appena esposta – “rendono di fatto lo strumento della sponsorizzazione impraticabile”.⁷⁴ Soprattutto nel caso della sponsorizzazione pura, il privato che intenda investire risorse finanziarie a sostegno di iniziative in ambito culturale non può essere onerato di costi amministrativi spropositati. Quanto sopra esposto conferma, dunque, l’affermazione già formulata: una disciplina così concepita non solo appare inidonea al conseguimento dell’obiettivo prefissato, vale a dire la creazione di un ambiente favorevole alla concorrenza, ma addirittura tale da dissuadere gli eventuali sponsor interessati. Un altro esempio vale a supportare le conclusioni così tratte. Come dinanzi accennato, nel caso di sponsorizzazione mista – secondo quanto disposto dalle Linee Guida – deve applicarsi il regime proprio della sponsorizzazione tecnica, per una parte, e di quella pura, per l’altra: è facile immaginare le complicazioni che l’intreccio operativo e normativo derivante può determinare. Se il legislatore avesse in concreto inteso ottenere una semplificazione procedurale, atta a giovare sia alle amministrazioni che ai privati, nonché a favorire l’utilizzo dello strumento in questione, avrebbe forse offerto una soluzione diversa: stabilire il criterio della prevalenza ovvero l’applicazione automatica ed esclusiva della disciplina della sponsorizzazione tecnica sarebbe bastato.

Un altro esempio serve a rendere evidente come la particolare complessità degli adempimenti previsti delle regole da ultimo introdotte sia tale da non incentivare il ricorso alle

73 Così A. Cantone, “La sponsorizzazione passiva della pubblica amministrazione: dalle origini all’attuale crisi economica” http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/export/sites/default/gazzetta_amministrativa/aree_tematiche/sett_8_incent_svil_eco_redazionali_numero_2013_1/Sez_8_2_Incentivi_e_sviluppo_aleccio_cantone-1.pdf

74 “Relazione Finale della Commissione per il rilancio dei beni culturali e del turismo e per la riforma del ministero” cit., http://www.aedon.mulino.it/primopiano/relazione_finale_commissione_beni_culturali_2013.pdf

operazioni in esame e, quindi, l'afflusso dei finanziamenti privati all'arte. L'art. 199-bis del codice degli appalti, come accennato, sancisce la programmazione delle sponsorizzazioni di beni culturali, che deve integrare quella triennale dei lavori pubblici. Allo scopo “di superare l'approccio episodico” e “pianificare il coordinamento tra la disponibilità pubblica e l'apporto privato” (Linee Guida), la programmazione suddetta è volta a razionalizzare l'utilizzo delle risorse, stabilendo “priorità e sincronie con la maturazione progettuale e le disponibilità finanziarie”.⁷⁵ L'obiettivo è quello di attenuare il rischio di investimenti poco efficaci o di progetti inadeguati.⁷⁶ tuttavia, come già rilevato, spesso accade che le modalità concrete mediante le quali un determinato fine normativo viene perseguito si traducano in complicazioni operative tali da compromettere il raggiungimento del fine stesso, come in appresso si dimostra. Il citato art. 199-bis dispone che le amministrazioni inseriscano i lavori, i servizi e le forniture riguardo ai quali intendono ricercare sponsor per il finanziamento o la realizzazione degli interventi aventi a oggetto ai beni culturali in un apposito allegato al programma triennale dei lavori pubblici (ex art. 128 del Codice degli appalti) e predispongano “i relativi studi di fattibilità, anche semplificati, o i progetti preliminari. In tale allegato possono essere altresì inseriti gli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione”. Le Linee Guida precisano che la disposizione riportata si riferisce ai “lavori” sui “beni” culturali, oltre che, naturalmente, alle prestazioni di “servizi e di forniture in essi inglobati e ad essi strumentali”. Non è immediatamente chiaro se l'arco temporale coperto da tale allegato sia triennale, come il programma dei “lavori”, ovvero annuale, in analogia con il programma per l'acquisizione di “beni e servizi”.⁷⁷ Difficoltà maggiori nell'attuazione pratica della norma menzionata sorgono con riferimento all'applicazione alle fattispecie in discorso del decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 11 novembre 2011,⁷⁸ mediante il quale sono stati definiti gli schemi-tipo che le amministrazioni aggiudicatrici devono utilizzare per la redazione e l'adozione del programma triennale dei lavori pubblici, dei suoi aggiornamenti annuali, dell'elenco annuale dei lavori e del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi. Infatti, il citato decreto non contiene, tra gli schemi-tipo, l'allegato al programma triennale dei lavori, ex art. 199-bis: è sorto così il problema di come esso andasse redatto. Le Linee Guida hanno inteso sopperire a tale carenza mediante il coordinamento fra l'art. 199-bis e il decreto suddetto, ciò al fine di consentire comunque, già nell'immediato, la programmazione prevista. Al riguardo, infatti, dispongono che i lavori oggetto di sponsorizzazione vengano inclusi nella programmazione triennale, mentre i servizi e le forniture oggetto di sponsorizzazione siano pianificati in conformità alle regole prescritte per la redazione del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi. In entrambi i casi, mediante indicazione di un apposito codice, viene individuata la provenienza delle relative risorse da un contratto di sponsorizzazione: deve, quindi,

75 P.F. Ungari, “La sponsorizzazione dei beni culturali”, *Aedon* n. 1/2014 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/ungari.htm>. V. inoltre P. Carpentieri, “La sponsorizzazione di beni culturali” [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-sponsorizzazione-di-beni-culturali_\(Il_Libro_dell'anno_del_Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-sponsorizzazione-di-beni-culturali_(Il_Libro_dell'anno_del_Diritto)/)

76 “(...) la programmazione assolve tanto la funzione di conferire razionale pianificazione agli interventi, quanto di prestare idonea pubblicità ai progetti per i quali l'amministrazione competente auspica il supporto dello sponsor”. (Linee Guida).

77 Di Mauro, *op. cit.*, desume che la scadenza sia triennale dall'inciso di cui al secondo comma dell'art. 199-bis, ove si fa riferimento a un “allegato del programma triennale dei lavori dell'anno successivo”, nonché da indicazioni fornite nelle Linee Guida in merito alla redazione dell'allegato.

78 Il decreto è stato emanato in attuazione dell'art. 128, c. 11, del Codice dei contratti pubblici e degli artt. 13 e 271 del relativo Regolamento di esecuzione e di attuazione di cui al d.P.R. n. 207/2010.

effettuarsi un' estrapolazione di dati dallo schema tipizzato per pervenire tecnicamente all'elaborazione del documento unitario richiesto, quale allegato del programma triennale, dall'art. 199-bis.⁷⁹ La complessità operativa, derivante dal mancato coordinamento dei testi normativi menzionati, appare evidente: gli interventi di sponsorizzazione vanno inseriti dall'amministrazione interessata in due distinti allegati, anziché in uno solo come previsto dall'art. 199-bis, a seconda che abbiano a oggetto lavori ovvero di servizi e forniture. Poiché – come esplicitato dalle Linee Guida – servizi e forniture sono sottoposti all'obbligo di programmazione solo in quanto strumentali a lavori oggetto di sponsorizzazioni, appare ancor manifestamente incongrua la scelta di indicare in due schede separate oggetti tra loro funzionalmente collegati. Ma la scarsa coerenza della soluzione adottata si evidenzia in tutta la sua portata laddove si consideri che la programmazione annuale dei servizi e delle forniture, prevista dal Regolamento dei contratti pubblici sopra citato, ha carattere non obbligatorio, ma solo facoltativo. Ciò significa che le amministrazioni hanno la mera facoltà di programmare i servizi e le forniture in generale, mentre a ciò sono obbligate se questi ultimi siano sovvenzionati mediante sponsorizzazioni. Il paradosso è palese: per tali operazioni vigono adempimenti più gravosi di quelli previsti per canali di finanziamento diversi, ciò in forza di una normativa teoricamente concepita per rendere più attrattivo il settore dell'arte e consentire che quante più risorse possano affluirvi. Quanto fin qui descritto rende chiaro che la legge vigente non solo impone agli sponsor privati – come in precedenza dimostrato – oneri sproporzionati rispetto ai fini perseguiti, ma altresì comporta per le amministrazioni interessate, in termini di adempimenti, costi molto alti e addirittura maggiori di quelli stabiliti per fattispecie similari. Sembra, dunque, potersi ribadire che un tale assetto normativo non risulti atto ad incentivare gli investimenti di fondi, né conseguentemente ad agevolare la competizione, nell'ambito in esame.

Le sponsorizzazioni presentano profili controversi, dunque di complicazione aggiuntiva, altresì per l'aspetto riguardante il trattamento fiscale cui sono sottoposte. Infatti, mentre il Ministero dei beni culturali, nelle Linee Guida,⁸⁰ e l'Assonime, nell'approfondimento n. 6/2013,⁸¹ hanno assimilato le spese per le operazioni in discorso a quelle sostenute per la pubblicità, in aderenza peraltro alla posizione dell'Agenzia delle Entrate, la giurisprudenza è di diverso avviso.

Ai sensi dell'articolo 108, comma 2, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, mentre le spese di pubblicità e di propaganda sono sempre integralmente deducibili, secondo le modalità normativamente indicate (ossia, a scelta del contribuente, nell'esercizio in cui sono state sostenute o in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi), quelle di rappresentanza sono deducibili se e nella misura in cui risultino corrispondenti ad appositi criteri di inerenza e congruità, determinati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze: quindi, per le prime non sussistono i paletti alla deducibilità posti, invece, per le

79 Di Mauro, *op. cit.*, in particolare nota 13 per i dettagli operativi.

80 Nelle Linee Guida, il Ministero precisa che, nonostante le determinazioni in materia di regime fiscale delle sponsorizzazioni siano istituzionalmente riservate ai competenti uffici del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate, essendo dunque esclusa ogni propria "statuizione giuridicamente vincolante su tale tema" è "tuttavia utile fornire comunque agli uffici un'informativa di carattere generale e alcune indicazioni di massima, basate su orientamenti sostanzialmente consolidati, al mero scopo di orientarne l'azione e senza alcuna pretesa di esaustività".

81 Al riguardo, per un commento, v. L. Fornero, "Anche le sponsorizzazioni dei beni culturali tra le spese di pubblicità" http://www.gebpartners.it/files/2013_26-06_LF_EE_AncheSponsorizzazioniI.pdf

seconde. Con riferimento a queste ultime, il decreto del MEF del 19 novembre 2008⁸² ha stabilito che “si considerano inerenti, sempre che effettivamente sostenute e documentate, le spese per erogazioni a titolo gratuito di beni e servizi, effettuate con finalità promozionali o di pubbliche relazioni e il cui sostenimento risponda a criteri di ragionevolezza in funzione dell’obiettivo di generare anche potenzialmente benefici economici per l’impresa ovvero sia coerente con pratiche commerciali di settore”. Al riguardo, con la Circolare n. 34/E del 13.7.2009,⁸³ l’Agenzia delle Entrate ha evidenziato che il decreto del 2008 consente di individuare il carattere essenziale delle spese di rappresentanza nella gratuità, ossia nella assenza di ogni corrispettivo o controprestazione da parte dei destinatari dei beni o dei servizi erogati. Da ciò pare discendere la conseguenza che le spese per le sponsorizzazioni, traendo origine da contratti a prestazioni corrispettive, non rientrino nella categoria indicata, bensì in quella relativa agli esborsi per pubblicità o propaganda, deducibili totalmente e non entro i limiti di inerenza e congruità posti dal decreto più volte citato. Il Ministero dei beni culturali, a propria volta, con il menzionato d.m. 19 dicembre 2012 (Linee Guida), si è espresso in maniera conforme all’Agenzia delle Entrate, pur dando conto delle conclusioni diverse raggiunte in materia dalla Corte di Cassazione.⁸⁴ Secondo quest’ultima, infatti, sono da qualificare come spese di rappresentanza quelle “effettuate senza che vi sia una diretta aspettativa di ritorno commerciale”; invece, come spese di pubblicità o propaganda “quelle altre sostenute per ottenere un incremento, più o meno immediato, della vendita di quanto realizzato nei vari cicli produttivi ed in certi contesti, anche temporali. Il criterio discrezionale va, dunque, individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi”. L’impostazione del Ministero è stata accolta dall’Assonime con l’approfondimento sopra citato:⁸⁵ secondo l’Associazione, le Linee Guida attribuiscono in maniera esplicita natura pubblicitaria alla sponsorizzazione dei beni culturali, riconoscendola quale efficace strumento di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale. Le relative spese sarebbero inquadrabili nella categoria di quelle pubblicitarie, altresì, in quanto la controprestazione fornita dallo *sponsor*, volta a consentire la promozione del nome, dell’immagine, del marchio, dell’attività, dei prodotti dello sponsor, è oggetto di un preciso obbligo giuridico, a differenza del caso di un mero pubblico ringraziamento: a parere dell’Assonime, dunque, il vincolo sinallagmatico tipico del contratto di sponsorizzazione, unitamente all’oggetto dell’obbligo suddetto, supporta la conclusione delineata. Nonostante la soluzione interpretativa fornita in modo uniforme dagli enti indicati, la giurisprudenza non ha nel tempo mutato il proprio consolidato orientamento. In aderenza a esso, da ultimo, con l’ordinanza del 23 giugno 2014, n. 14252,⁸⁶ la Suprema Corte ha ribadito che costituiscono spese di rappresentanza quelle sostenute “per iniziative volte ad accrescere il prestigio e l’immagine dell’impresa ed a potenziarne le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese pubblicitarie o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti,

82 <http://www.altalex.com/index.php?idnot=44515>

83 <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/wcm/connect/9bd79a80426e0376b824bbc065cef0e8/circ+++34E+del+13+luglio+2009+2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9bd79a80426e0376b824bbc065cef0e8>

84 Le Linee Guida citano, al riguardo, Cass., sez. VI, 5 marzo 2012, n. 3433; Id. 15 aprile 2011, n. 8679, in linea con Cass., sez. V, 28 ottobre 2009, n. 22790; 7 agosto 2008, n. 21270; 27 giugno 2008, n. 17602; 23 aprile 2007, n. 9567

85 Al riguardo, v. <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2013-08-12/deducibilita-integrale-sponsorizzazioni-064539.shtml?uid=Ab1NVQMI> nonché <http://www.ecnews.it/2013/10/1973/>

86 <http://www.teleconsul.it/leggi/Articolo.aspx?cls=1&tip=ul&doc=LF288687.DOC&DocHits=>

prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque dell'attività svolta'. Secondo la Corte, difformemente dall'impostazione adottata dall'Agenzia delle Entrate e seguita dal Mibact e dall'Assonime, il *discrimen* fiscale non risiede nella "gratuità sottostante alla prestazione in favore di terzi", che connota le spese di rappresentanza, ma va "individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi che, per le spese di rappresentanza, può farsi coincidere con la crescita d'immagine ed il maggior prestigio nonché con il potenziamento delle possibilità di sviluppo della società; laddove, per le spese di pubblicità o propaganda, di regola, consiste in una diretta finalità promozionale e di incremento commerciale, normalmente, concernente la produzione realizzata in un determinato contesto". Dunque, "le spese di sponsorizzazione costituiscono spese di rappresentanza, deducibili nei limiti della norma di cui al DPR. n. 917/1986 *cit.*, in quanto idonee al più ad accrescere il prestigio dell'impresa, ove il contribuente non provi che all'attività sponsorizzata sia riconducibile una diretta aspettativa di ritorno commerciale". La Cassazione, quindi, non ha negato in linea di principio la riconducibilità delle spese in discorso a quelle pubblicitarie, ma ha stabilito la necessità che sussista un nesso tra l'attività svolta dalla società e quella sponsorizzata, la prova del quale ha posto a carico della società stessa. Appare evidente che, oltre alle difficoltà operative, esposte in precedenza, inerenti ai contratti in argomento, il trattamento tributario cui le relative spese sono assoggettate costituisce un elemento di incertezza e, dunque, di difficoltà a propria volta. Considerato che nella scelta di ogni investimento i profili fiscali assumono un'importanza rilevante, le conseguenze derivanti dal contrasto tra gli orientamenti in merito esistenti possono costituire un fattore potenzialmente deterrente dal ricorso alle sponsorizzazioni: ciò soprattutto laddove si valuti la circostanza che, mediante iniziative di pubblicità tradizionale, le imprese possono ottenere risultati equivalenti in termini di ritorno promozionale. Infine, la struttura del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, cui la legge assegna funzioni essenziali con riguardo alle sponsorizzazioni, rappresenta un ulteriore elemento di complicazione nella realizzazione delle operazioni in esame. Il più volte menzionato art. 120, come esposto, assegna al Ministero il compito di verificare la compatibilità delle prestazioni offerte allo sponsor con le esigenze di tutela del bene culturale, nonché la compatibilità dell'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo rispetto al carattere artistico o storico, all'aspetto e al decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare.⁸⁷ Secondo le Linee Guida, la valutazione delle modalità con le quali i soggetti interessati intendono promuovere le loro immagini "può astrattamente essere collocata in diversi momenti, a seconda delle circostanze": all'interno della medesima procedura di selezione degli sponsor, "ove l'amministrazione aggiudicatrice sia anche competente alla verifica (ossia si tratti di un'articolazione del Ministero per i beni e le attività culturali) e, inoltre, ai partecipanti sia stato richiesto di redigere una relazione illustrativa delle modalità" suddette; altrimenti, dopo la redazione della graduatoria delle offerte, ma prima dell'aggiudicazione; oppure dopo l'aggiudicazione, come accade "ordinariamente nel caso di contratti di sponsorizzazione o, ancor più frequentemente, di vendita di spazi pubblicitari, in cui l'aggiudicatario consegue il diritto di utilizzare per un certo tempo uno spazio per l'esposizione di cartelli promozionali. In tali eventualità,

87 "Al fine di rendere possibile per i candidati sponsor un apprezzamento informato e ragionato del valore economico della controprestazione, in termine di promozione della loro immagine aziendale, tale da consentire la presentazione di un'offerta congrua, nonché al fine di prevenire contenziosi in sede di esecuzione del contratto, è importante che la stazione appaltante fornisca, sin dall'avviso pubblico (...), una descrizione la più chiara e precisa possibile della controprestazione pubblicitaria consentita e offerta" (Linee Guida).

l'amministrazione aggiudicatrice subordina espressamente la possibilità di effettiva collocazione dei mezzi pubblicitari all'approvazione dei bozzetti da parte della competente soprintendenza'. Disposizioni come quelle riportate possono risultare di complessa applicazione a causa del groviglio organizzativo che caratterizza il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.⁸⁸ Con riguardo all'argomento in discorso, da ciò discende che le valutazioni richieste dall'art. 120 sopra richiamato potrebbero condurre a risultati diversi a seconda dell'articolazione del Ministero che ne sia investita o, addirittura, che la verifica compiuta da una possa essere discordante rispetto a quella effettuata da un'altra, avente potestà comunque concorrente.⁸⁹ Anche per i profili indicati, la già evidenziata “complessità delle procedure è un problema innanzitutto per gli uffici prima ancora che per i privati”.⁹⁰ i capitali da questi ultimi destinati a sponsorizzazioni relative a beni culturali finiscono così per restare invischiati tra competenze variamente distribuite e adempimenti lunghi e complicati, spesso dettati in nome di una trasparenza che si traduce, quindi, in burocrazia ulteriore,⁹¹ allontanando i soggetti interessati.⁹² A detta complessità consegue, quasi inevitabilmente, un livello di contenzioso assai elevato,⁹³ fattore che scoraggia anch'esso il ricorso allo strumento in esame, comportando un notevole dispendio di tempo e denaro: ma di tempo e denaro da perdere non ce n'è più, dato lo stato dei beni culturali nazionali.

Dunque, sulla base delle argomentazioni complessivamente svolte, sembra potersi concludere che una disciplina meno onerosa di quella da ultimo emanata avrebbe potuto “favo-

88 Nell'occasional paper della Banca d'Italia di E. Beretta e A. Migliardi “Le attività culturali e lo sviluppo economico: un esame a livello territoriale”, pp. 21 ss., con riferimento alla ripartizione di funzioni amministrative fra Stato e enti territoriali si evidenziano “le numerose sovrapposizioni di attribuzioni tra i diversi livelli di governo” quale criticità che condiziona “l'instaurarsi di un corretto e proficuo rapporto tra cultura e mercato in Italia”. Questo profilo si aggiunge alle carenze nelle “capacità di selezione delle priorità, di allocazione ottimale dei finanziamenti e di monitoraggio sull'efficacia di questi ultimi”. Inoltre, “la burocrazia delle soprintendenze artistiche e archeologiche imbriglia il recupero e la valorizzazione del nostro patrimonio culturale”: <http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2014/03/09/tutti-no-delle-soprintendenze-che-ostacolano-tesori.html>

89 Il Ministero dei beni culturali è stato di recente definito “entità non nuova a contraddire se stessa”. http://roma.corriere.it/notizie/arte_e_cultura/14_marzo_16/concerto-circo-massimo-soprintendenza-rischi-elevati-09dd98fe-ad26-11e3-a415-108350ae7b5e.shtml Vedi anche <http://nessundorma.com.unita.it/politica/2014/03/20/ruderi-e-rovine-i-rolling-stones-e-il-circo-massimo/>

90 In questo senso, S. Casciu, “Il tema delle sponsorizzazioni/erogazioni liberali visto dalla parte delle Soprintendenze: difficoltà, equivoci, burocrazia, mentalità”, *Aedon* n. 2/2013 <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/casciu.htm>

91 L'allora Ministro Bray evidenziava, tra le altre esigenze, quella di “semplificare alcune procedure eccessivamente burocratiche e scarsamente idonee a realizzare concreti obiettivi di tutela degli interessi culturali”. V. <http://www.ari-restauro.org/dettnotizie.asp?nyhetsID=247> . Si consideri, peraltro, che le valutazioni compiute, i parametri adottati, il metodo per giungere alla decisione definitiva con riferimento al singolo intervento, in caso di pareri difformi, non sempre vengono resi noti affinché ogni interessato possa avere contezza dei criteri che hanno determinato la decisione finale.

92 Per un'efficace spiegazione delle circostanze per cui le procedure necessarie a una qualsivoglia sponsorizzazione finiscano per avere una sorta di effetto deterrente nei riguardi dei soggetti interessati, v. <http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-b96e9ed4-fa31-4e79-bd32-d56319c5f094.html>.

93 “L'Italia è la Repubblica fondata sui ricorsi”, <http://espresso.repubblica.it/googlenews/2013/08/01/news/beni-culturali-il-regno-dei-burocrati-1.57636>.

rire l'apporto di risorse provenienti da soggetti privati",⁹⁴ incentivando le sponsorizzazioni aventi a oggetto l'arte. La rilevata complessità degli adempimenti necessari a realizzarle, invece, è tale da dissuadere anche i finanziatori più volenterosi, come peraltro confermato dalla circostanza che dette operazioni, mentre crescono a livello mondiale, in Italia continuano a ridursi in maniera ingente.⁹⁵ Ancorché predisposta per regolare le dinamiche competitive del mercato, la recente normativa si è di fatto risolta nell'evidente paradosso di voler tutelare l'arte dal mercato e, in fin dei conti, il mercato da se stesso, apprestando una serie di cautele tali da condizionarne la flessibilità connaturata.⁹⁶

Del resto, è noto che la normativa di cui si tratta venne elaborata a seguito della vicenda inerente la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo, al fine di assecondare una sorta di "emotività"⁹⁷ che essa aveva pubblicamente originato, anziché per la comprovata esigenza di disciplinare la materia in modo più efficace rispetto alle prescrizioni già vigenti. L'esposizione della vicenda menzionata rende palese tale assunto.⁹⁸

94 L'inciso, come più volte rilevato, è contenuto nel citato d.l. n. 34/2011 relativo all'area archeologica di Pompei. Di certo, non basta una disciplina più snella a risolvere i problemi nell'ambito in discorso, così come non è stata sufficiente con riguardo al sito indicato. Del resto, già solo la circostanza che molti milioni stanziati dall'Unione Europea rischiano di non essere spesi entro il 2015, termine ultimo previsto, è l'emblema della congerie degli specifici problemi che caratterizzano in Italia il mondo dell'arte. La confusione di competenze, oltre a molto altro ("dalla carenza di personale alla burocrazia asfissiante che mortifica la spesa, dal contesto sociale inquinato ai continui avvicendamenti al timone del sito", v. <http://www.ilsole24ore.com/art/cultura/2014-03-19/pompei-si-salva-solo-creando-cantiere-permanente-171020.shtml?uid=AB1zrB4>) ritarda progetti e ipotesi di operatività relative all'area archeologica in discorso. Al riguardo, v. <http://www.ilsole24ore.com/art/2014-01-06/pompei-progetto-salita-064115.shtml?uid=ABCrksn> http://24o.it/3Gn5mhttp://www.ilmattino.it/napoli/cronaca/pompei_piano_bray_fallito/notizie/556901.shtml <http://www.ilmattino.it/NAPOLI/CRONACA/pompei-resa-soprintendente-osanna-fondi-ue/notizie/558427.shtml>

95 "Secondo l'IEG – International Event Group di Chicago, una delle fonti più autorevoli del settore, dal 1990 a oggi le sponsorizzazioni a livello mondiale non hanno mai smesso di crescere. In Italia, secondo l'annuale indagine predittiva "Il futuro della sponsorizzazione" condotta da StageUp e Ipsos, la spesa per le sponsorizzazioni dal 2008 al 2012 è crollata, passando da 1,8 a 1,3 milioni di euro (-28%). Di questi, al settore arte e cultura è stato destinato soltanto l'11,6%. V. <http://www.stageup.com/report/predittiva2013.pdf>. Nel 2013 vi è stata una riduzione ulteriore: è stato investito in sponsorizzazioni circa il 7,2% in meno rispetto al 2012. Nonostante questa contrazione, il 2013 si è chiuso però in positivo per il settore della cultura e dello spettacolo che, grazie all'Expo 2015, ha registrato un aumento pari a circa il 6,3%, passando dai 150 milioni di euro del 2012 ai 159 del 2013. V. <http://www.stageup.com/report/predittiva2014.pdf>.

96 G. Manfredi, op ult. cit..

97 "(...) risulta opinabile che si sia legiferato in modo estemporaneo, per così dire sull'onda della emotività, introducendo un regime che elimina ogni flessibilità nell'affidamento delle sponsorizzazioni dei beni culturali (non escluse le sponsorizzazioni pure), mentre l'affidamento di ogni altro contratto di sponsorizzazione dell'amministrazione resta regolato dalla legge di contabilità dello Stato e dai principi degli artt. 26 e 27 del Codice dei contratti. E, quindi, introducendo un privilegio odioso scarsamente coerente con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, soprattutto se si considera che, come s'è detto, il settore dei beni culturali è forse quello che avrebbe maggior bisogno di ottenere risorse per il tramite delle sponsorizzazioni". In questo senso, Manfredi, op ult. cit..

98 Una sintesi per punti in "I beni culturali: un'opportunità per il sistema Paese e le imprese. Novità legislative e strumenti pratici", C. Montagna, 2013, p. 9 ss. <http://st.formazione.ilsole24ore.com/a/>

4. La sponsorizzazione degli interventi di restauro del Colosseo

I lavori per il restauro del Colosseo rappresentano forse l'esempio più celebre di sponsorizzazione nel nostro Paese, per l'entità e la rilevanza dell'opera d'arte, per le difficoltà inerenti alla stipula del relativo contratto, per i rilievi critici avanzati al riguardo in punto di diritto, nonché per i giudizi controversi che l'operazione nel suo complesso ha suscitato. Verranno di seguito esposti i profili giuridici della vicenda, attraverso la ricostruzione fornita dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici,⁹⁹ nonché quelli polemici che l'hanno caratterizzata.

4.1 Profili giuridici

Il Commissario delegato per gli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, d'intesa con la Soprintendenza per i beni archeologici e quella per i beni culturali del Comune di Roma, nel predisporre un Piano degli interventi per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree di competenza, aveva indicato tra questi il restauro del Colosseo. Aveva, quindi, indetto una procedura ai sensi degli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, mediante pubblicazione (in data 4 agosto 2010) dell'avviso per la “ricerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo il Piano degli interventi del Colosseo di Roma”,¹⁰⁰ che prevedeva l'affidamento all'aggiudicatario di una serie di attività finalizzate all'esecuzione dei lavori e, a fronte delle relative obbligazioni, il diritto di sfruttare l'immagine del Colosseo “per la durata dei lavori prevista nel Piano” stesso. A tale procedura avevano preso parte due candidati (Ryanair e Tod's) le cui offerte, pervenute in termini e ritenute adeguate sul piano finanziario, erano risultate non appropriate in quanto non aderenti alle modalità di presentazione indicate nell'avviso.¹⁰¹ A seguito dell'esito infruttuoso, il Commissario delegato, anche sulla base di apposito parere dell'Ufficio Legislativo del Ministero dei beni culturali, aveva optato per l'affidamento del solo finanziamento degli interventi (sponsorizzazione pura), escludendo quindi l'effettuazione di lavori, prima prevista (sponsorizzazione tecnica): ciò mediante il ricorso a una procedura negoziata. Erano stati invitati a parteciparvi i tre operatori che si erano in precedenza mostrati interessati (Tod's, Ryanair, Fimit). In data 30 dicembre 2010 la Tod's aveva presentato un'offerta ufficiale di “finanziamento degli interventi di restauro del Colosseo”, indicando il 10 gennaio 2011 come scadenza della validità e dell'efficacia dell'offerta medesima. Il 10 gennaio 2011, il Commissario aveva interpellato, con scadenza 12 gennaio 2011, gli altri operatori economici relativamente al loro eventuale rilancio di una nuova offerta, senza ottenere riscontri positivi. In data 21 gennaio 2011, era stato quindi stipulato tra il Commissario delegato e Tod's un accordo¹⁰² avente a oggetto la sponsorizzazione per il solo finanziamento dei lavori da realizzare nell'Anfiteatro Flavio, a fronte della possibilità di sfruttarne l'immagine, per Tod's, per i due anni successivi all'ultimazione dei lavori; per l'Associazione da istituire da parte dell'aggiudicatario, ai sensi dell'accordo stipulato, per quindici anni decorrenti dalla costituzione della associazione stessa. Mentre i soggetti in precedenza interpellati non avevano

[artecultura2013/atti/Montagna.pdf](#)

99 V. Deliberazione AVCP n. 9/2012.

100 http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/Avvisi/visualizza_asset.html_614702387.html

101 “(...) in particolare, le offerte sono risultate irregolari o inammissibili, l'una perché avente un oggetto in parte diverso da quello dell'affidamento, l'altra perché non costituente un impegno negoziale, ma una mera dichiarazione di intenti non vincolante per l'offerente”. V. Deliberazione AVCP n. 9/2012.

102 <http://www.slideshare.net/ilfattoquotidiano/doctods>

proposto ricorso avverso i provvedimenti inerenti lo svolgimento della suddetta procedura negoziata, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva espresso talune perplessità in merito alla correttezza dell'affidamento, con particolare riferimento alla difformità tra l'avviso pubblico e l'accordo per i profili riguardanti: l'oggetto dell'affidamento (l'avviso aveva a oggetto le attività di progettazione e realizzazione dei lavori, appalto a terzi, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione dei lavori; l'accordo, invece, solo il finanziamento degli interventi); nonché i diritti di sfruttamento dell'immagine del Colosseo (limitati, ai sensi dell'avviso, alla durata dei lavori di ristrutturazione, previsti invece per un periodo diverso nell'ambito dell'accordo). Considerate le modifiche rispetto alle condizioni iniziali, a parere dell'AGCM, la scelta di optare per una procedura negoziata, svoltasi interpellando un numero molto limitato di soggetti, appariva come un'indebita restrizione del confronto concorrenziale, il quale avrebbe invece potenzialmente potuto portare l'amministrazione a beneficiare di un'offerta più vantaggiosa. L'Autorità sottolineava, inoltre, la necessità di dare la più ampia pubblicità agli affidamenti dei contratti di sponsorizzazione, evidenziando al contempo come ciò non fosse avvenuto nello svolgimento della suddetta procedura negoziata, ove solo un numero esiguo di operatori era stato interpellato. Infine, l'AGCM reputava ristretti i tempi entro i quali si era svolta la trattativa privata: ricevuta la proposta della Tod's, l'amministrazione aveva assegnato agli altri eventuali interessati un termine di quarantott'ore per la presentazione delle proprie offerte, inadeguato a consentire l'esperienza di un'effettiva competizione tra gli stessi. Sulla base delle suindicate considerazioni, l'AGCM invitava l'amministrazione interessata al maggior rispetto, per il futuro, del principio di concorrenza con riferimento agli accordi di sponsorizzazione, chiedendo altresì di conoscere le iniziative adottate dalla stessa amministrazione in relazione ai profili di criticità evidenziati.

Nella replica all'AGCM, l'AVCP aveva operato una ricognizione dell'istituto e della disciplina di riferimento, con particolare riguardo alla distinzione fra sponsorizzazione pura e tecnica, delineando i passaggi essenziali della relativa evoluzione normativa. Aveva, quindi, affermato l'esclusione di entrambe le tipologie dal Codice dei contratti pubblici e l'applicazione degli artt. 26 e 27 solo a quella tecnica (per la quale – come visto – la scelta dello sponsor deve avvenire nel rispetto dei principi del Trattato, delle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto, dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, nonché previo invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto; devono, inoltre, essere ottemperate le prescrizioni impartite dall'amministrazione in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto). L'Autorità aveva poi rilevato come l'art. 199-bis, non applicabile al caso di specie poiché non ancora in vigore all'epoca dei fatti in argomento, oltre a recepire la distinzione tra sponsorizzazione tecnica e di puro finanziamento, avesse previsto per entrambe le tipologie contrattuali la medesima procedura di aggiudicazione. Invece, la disciplina in vigore al momento di tali fatti, sulla base della quale la fattispecie concreta doveva essere valutata, regolava in maniera differente le due tipologie di operazioni: quella tecnica, rientrante nelle previsioni di cui agli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, quella di puro finanziamento, soggetta alle norme di contabilità di Stato. L'amministrazione aveva indetto una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento della sponsorizzazione tecnica, inizialmente prevista, conformemente a quanto disposto dai richiamati artt. 26 e 27. Quando poi essa aveva deciso di ricorrere a una sponsorizzazione pura, a causa dell'infruttuoso svolgimento dell'altra,¹⁰³ correttamente l'aveva ritenuta sot-

tratta alle prescrizioni del Codice suddetto e sottoposta, invece, alle menzionate norme di contabilità di Stato. Era stata così esperita una procedura negoziata, condotta nel rispetto dei principi sottesi a tali norme, dunque con modalità trasparenti. Infatti, erano stati coinvolti i soggetti che avevano presentato le proprie offerte in relazione a quella precedente, nonché l'altra impresa che aveva comunque manifestato il proprio interesse (Fimit); pertanto, l'affidamento del contratto non poteva dirsi avvenuto a seguito della negoziazione con un singolo operatore o escludendo arbitrariamente dalla stessa taluni i precedenti concorrenti o altri interessati. L'Autorità aveva, quindi, concluso che l'agere dell'amministrazione fosse conforme ai principi di legalità e trasparenza.¹⁰⁴

L'impostazione dell'AVCP, come dalla stessa riconosciuto, è stata superata dalle norme entrate in vigore successivamente. Infatti, con l'introduzione dell'art. 199-bis del Codice degli appalti il legislatore, pur mantenendo distinta la sponsorizzazione tecnica da quella di puro finanziamento, ha tuttavia previsto per entrambe la medesima procedura di aggiudicazione. In questo modo, a seguito di talune critiche che l'accordo avente a oggetto il restauro del Colosseo aveva sollevato,¹⁰⁵ vi si è “conformato”: ha, dunque, sancito un regime che elimina ogni flessibilità nella conclusione dei contratti in discorso, motivandolo con l'esigenza di tutelare la competizione tra gli sponsor interessati. La fallacia dell'assunto posto a base di detta scelta è già stata dimostrata.

4.2 Le polemiche

La sponsorizzazione degli interventi necessari per il Colosseo, come anticipato, ha suscitato perplessità e pareri controversi, espressi anche in articoli stampa e in interrogazioni parlamentari.¹⁰⁶ Essi sono stati per lo più volti a rimarcare la “svendita” operata dall'amministrazione di “un bene dell'umanità tra le sette meraviglie del mondo”, nonché lo “sfruttamento” consentitone allo sponsor a fronte, peraltro, di un corrispettivo inadeguato e per un periodo di tempo molto ampio.¹⁰⁷ I profili giuridici della questione sono stati esposti

resse della stessa amministrazione a trovare offerenti e a non correre il rischio di svolgere ulteriore attività infruttuosa, quale la riapertura dei termini del precedente bando o l'indizione di una nuova procedura” (Deliberazione AVCP n. 9/2012).

104 Si fa presente che l'affidamento è stato oggetto anche di un ricorso, richiamato nella più volte citata Deliberazione n. 9/2012 dell'AVCP, da parte del Codacons al T.A.R. del Lazio, che però l'ha dichiarato inammissibile per carenza di legittimazione. Al riguardo, vedi <http://www.neldiritto.it/inprimopiano.asp?idarticolo=9739>

105 Vedi paragrafo 4.2

106 Al riguardo, v. l'atto di Sindacato Ispettivo n° 2-00328 del 5 aprile 2011 <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=16&id=529992>, relativo all'articolo stampa riguardante lo stesso argomento <http://www.patrimoniosos.it/rsol.php?op=getarticle&id=84014>, nonché la risposta allo stesso fornita in data 2 agosto 2011. V. inoltre <http://www.dagospia.com/rubrica-3/politica/1-dopo-le-vacanze-a-sbafo-con-cricca-di-malinconico-per-monti-in-arrivo-34208.htm> <http://www.giornalettismo.com/archives/187039/il-colosseo-non-si-regala-agli-amici/> <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=16&id=611964>. . Inoltre, v. l'interrogazione parlamentare n. 4-12917 dell'1 agosto 2011 <http://parlamento16.openpolis.it/atto/documento/id/66775>.

107 Tra le concessioni oggetto dell'accordo, si evidenziano quelle di “utilizzare un logo raffigurante il Colosseo” in via esclusiva; di “gestire, in esclusiva, l'attività di comunicazione relativa agli interventi” di restauro, nonché “pubblicizzare, in esclusiva, l'attività di restauro del Colosseo”; di “realizzare una struttura temporanea e/o allestire una struttura fissa (...) per l'accoglienza dei sostenitori dell'As-

in precedenza. Tuttavia, anche gli aspetti polemici che essa presenta meritano di essere trattati, al fine di comprendere la portata del pregiudizio, ancora esistente, circa la commistione tra l'area della cultura e quella dell'impresa, quando quest'ultima agisca in vista di un profitto. In particolare, la visione "commerciale" del patrimonio artistico nazionale e, dunque, la rinuncia all'alterità di quest'ultimo rispetto al mercato, sarebbe tale da svilire il valore puro dell'arte, nonché da configurare un'abdicazione da parte dello Stato alle funzioni costituzionalmente a esso attribuite in materia culturale. La conclusione così articolata viene rafforzata ponendo a confronto¹⁰⁸ il tipo di intervento effettuato a sostegno dell'Anfiteatro Flavio e quello avente a oggetto il sito archeologico di Ercolano. Quest'ultimo caso, a differenza del primo citato, rappresenterebbe un concreto esempio virtuoso di partecipazione dei privati al supporto del patrimonio culturale nazionale, apprezzabile in quanto estranea al perseguimento di un qualche tornaconto, salvo poco più di una targa di ringraziamento "di dimensioni concordate con la Soprintendenza". Al riguardo, può osservarsi innanzi tutto come il confronto così strutturato alimenti l'equivoco diffuso circa la coincidenza tra la figura dello sponsor e quella del mecenate: la sponsorizzazione culturale, contratto utilizzato per il Colosseo, è diversa dalla mera elargizione liberale erogata, invece, per il sito di Ercolano. Tale confronto è, altresì, fuorviante in quanto induce a non prestare sufficiente attenzione alla circostanza, già evidenziata, che in tempo di crisi i privati paiono più propensi a investire là dove sia loro garantito un qualche ritorno e che, pertanto, le sponsorizzazioni possono rappresentare un canale preferenziale per il reperimento di fondi da destinare all'arte. Soprattutto, il menzionato confronto, teso a esaltare la gratuità che connota le donazioni culturali e, al contempo, a denigrare l'interesse imprenditoriale che le sponsorizzazioni intendono soddisfare, sembra finalizzato esclusivamente a conferire a queste ultime una sorta di disvalore sociale: le conseguenze scaturenti dalla strumentalizzazione così effettuata possono risultare di entità rilevante. Si consideri, infatti, come più volte sottolineato, dette operazioni sono fondate sull'aspettativa del ritorno di immagine e di reputazione che il privato può trarre dal finanziamento all'arte: appare chiaro che la valenza negativa attribuita a tale finanziamento, in quanto realizzato in vista di un personale tornaconto, anziché senza alcun corrispettivo come nel caso del mecenatismo, può vanificare le spinte motivazionali sottostanti alla stipula del relativo contratto e, dunque, disincentivarne l'utilizzo. Infine, il confronto fra mecenatismo e sponsorizzazione, impostato in modo tale da orientare l'opinione pubblica a ritenere che il primo rappresenti l'unica forma apprezzabile di sostegno all'arte, sottende una vena di quel moralismo mediante il quale talora viene demonizzato chi disponga di mezzi e risorse e se ne avvalga per la produzione di reddito ulteriore. Nel caso di specie, il settore culturale – il cui livello è per definizione più elevato rispetto al vile mercato – costituisce terreno ancora più fertile per alimentare l'espressione di tale moralismo: ma servirsi di quest'ultimo al fine di indirizzare il sentire emozionale della collettività contro l'impresa che finanzia l'arte e pretenda come compenso una visibilità adeguata alle somme erogate, può risolversi in un danno per la collettività

sociazione", che "potrà fregiarsi e utilizzare la denominazione e i segni distintivi dello Sponsor"; di "pubblicizzare, anche in abbinamento a prodotti e/o marchi dello Sponsor, l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro", oltre al vario abbinamento, a fini promozionali, dei segni distintivi dell'impresa sponsor all'iniziativa realizzata. Quanto alla durata dei diritti concessi all'Associazione, è "di quindici anni a partire dalla data di costituzione" della stessa, eventualmente prorogabili. I diritti spettanti al secondo, invece, valgono dalla data di sottoscrizione dell'accordo e "per tutta la durata degli interventi di restauro e per i successivi due anni".

108 Al riguardo, v. http://www.eddyburg.it/2013/08/il-colosseo-mr-tods-e-la-patria_6.html.

stessa. Basti pensare alle situazioni di degrado cui hanno rimediato gli sponsor sopra citati, alle conseguenze che in mancanza si sarebbero prodotte per le opere d'arte interessate, nonché al deterioramento che per altre non potrà essere invece evitato laddove gli imprenditori eventualmente disposti a sovvenzionare gli interventi necessari fossero indotti a rinunciarvi, a causa della rilevata disistima derivante dall'utilizzo degli strumenti in discorso.

Appare inoltre infondato affermare, così come si è fatto in occasione della vicenda in esame, che mediante le sponsorizzazioni lo Stato abdichi in favore dei privati alle proprie funzioni in materia culturale e che ciò potrebbe preludere all'apertura al mercato in ambiti diversi e ugualmente importanti. L'opinione suddetta sembra non valutare la circostanza che, accordando ai privati l'intervento nel settore in discorso, così come in altri, lo Stato non solo non rinuncia ai compiti a esso spettanti, bensì trova il modo di svolgerli più efficacemente. Esso, infatti, non vi assolve in maniera idonea qualora, per mancanza di fondi, non consegua il risultato di consentire alla collettività la migliore e più ampia fruizione dei beni a essa destinati; laddove, invece, sia in grado di assicurare il raggiungimento di tale risultato, ancorché attraverso i mezzi all'uopo forniti da soggetti diversi, peraltro continuando a esercitare i poteri di verifica e controllo attribuitigli dall'ordinamento, può con ragione ritenersi che stia gestendo con concreta efficienza le proprie competenze.

La riprovazione suscitata dall'uso commerciale di un simbolo del patrimonio artistico nazionale, per altri versi, muove dal presupposto di un'inappropriata distribuzione delle risorse dello Stato, il quale dovrebbe riservarne all'arte una quantità maggiore. Al riguardo, premesso che un ammontare di fondi pubblici più consistente per il perseguimento di un dato obiettivo non ne garantisce l'ottenimento, in mancanza di politiche valide e mirate, viene forse sottovalutato il fatto che detti fondi, in generale, sono sempre più carenti. Pertanto, nonostante la meritevolezza dell'intento di conservare al meglio il patrimonio culturale, non può ragionevolmente reputarsi che la soluzione alle situazioni di deterioramento che esso presenta sia quella di stanziare in suo favore risorse pubbliche al momento inesistenti. Proprio il riconoscimento di tale meritevolezza, nonché della evidenziata carenza di risorse, dovrebbe invece indurre ad apprezzare qualsivoglia tipologia di finanziamento, da chiunque erogato. La rivendicazione del primato del pubblico sul privato, attuata mediante lo svilimento del supporto di quest'ultimo, se concesso in vista di un profitto, si risolve in un danno per tutti: per lo Stato, che non dispone dei mezzi necessari allo svolgimento delle proprie funzioni essenziali, in mancanza di contributi provenienti da altri soggetti, nonché per la collettività, che non può godere pienamente dei beni che versano in una situazione di decadimento. Pertanto, la dimensione egualitaria del patrimonio culturale, rimarcata in occasione della vicenda in discorso al fine di sottolineare il rischio per essa rappresentato dalla commistione fra arte e mercato, sarebbe di fatto in pericolo laddove la commistione suddetta non venisse realizzata, tra l'altro, mediante gli apporti forniti dagli sponsor.

Conclusioni

Sulla base delle motivazioni in precedenza addotte, sembra dunque potersi sinteticamente affermare che l'obiettivo della disciplina esaminata, esplicitato nella Premessa alle Linee Guida – ossia quello di agevolare la contesa fra i privati interessati a sponsorizzare l'arte – da un lato, sia stato fondato su premesse errate; dall'altro, venga perseguito mediante modalità non solo inefficaci, ma altresì idonee a produrre un risultato addirittura opposto a quello di attrarre investimenti nel settore, come auspicato. Considerato che l'intento era, invece, proprio quello di creare un ambiente normativo favorevole all'apporto di risorse economiche all'arte, sarebbe stata necessaria un'inversione netta rispetto al consueto “modus

operandi” del legislatore nazionale, la cui tendenza all’ipertrofia regolatoria si è sopra evidenziata. Una concreta riduzione degli adempimenti burocratici connessi alle sponsorizzazioni culturali¹⁰⁹ non solo avrebbe stimolato la competizione tra i privati, ma avrebbe altresì reso dette operazioni a propria volta competitive rispetto ad altri strumenti promozionali. Poiché, come più volte rilevato, esse rappresentano mezzi di comunicazione innovativi,¹¹⁰ che rendono il sostegno dell’impresa all’arte funzionale alla diffusione dell’immagine e della reputazione aziendale,¹¹¹ solo facilitandone l’utilizzo diverrebbero davvero concorrenziali rispetto alla pubblicità tradizionale, il cui *iter* autorizzatorio è più semplice e meno costoso, a parità di risultati quanto a visibilità del marchio.¹¹² Nella ricerca dell’equilibrio fra la tutela del patrimonio culturale e il reperimento di fondi atti a consentirne la conservazione e la valorizzazione, la normativa ha seguito un andamento non coerente, come dimostrato. Il legislatore, infatti, nel mentre auspicava l’intervento dei privati a supporto dell’arte, stante la grave carenza di pubbliche risorse, dettava una disciplina tesa a sottrarre la cultura alle logiche del “profitto”, in senso lato, e a proteggere così l’arte dal “privato” stesso.¹¹³ ha quindi finito per imbrigliare le dinamiche di funzionamento del mercato mediante la fitta rete di vincoli, paletti e adempimenti burocratici cui si è fatto sopra riferimento. Ciò dimostra come il “dualismo tra ‘attore pubblico’ quale interprete e garante esclusivo degli interessi generali e ‘soggetto privato’ quale portatore – solo ed esclusivamente – di interessi legati al mero

109 Al riguardo, v. la già citata intervista: <http://www.ilsussidiario.net/News/roma/2012/6/13/ALLARME-MONUMENTI-De-Feo-l-intervento-di-sponsor-privati-Il-problema-e-la-burocrazia/290823/>

110 Per un approfondimento della valenza delle sponsorizzazioni in ambito culturale, v. http://www.ufficiostudi.beniculturali.it/mibac/multimedia/UfficioStudi/documents/1292499717568_Ricerca_CIVILTA2010.pdf

111 Anche le Linee Guida evidenziano detto profilo, sottolineando come i benefici derivanti allo sponsor dalla notorietà dell’evento culturale supportato possano risultare “molto più intensi o protratti nel tempo rispetto a quelli garantiti da una mera comunicazione pubblicitaria”.

112 “(...) acquistare uno spazio pubblicitario è più semplice e meno complesso di definire una partnership culturale: nel primo caso ci si muove in un iter amministrativo chiaro, dove i contenuti dell’accordo non sono oggetto di continue revisioni. Al contrario, oggi ci si trova nella situazione di dover ‘elemosinare’ visibilità nel comunicato stampa di una mostra o negoziare in corso d’opera l’esposizione del brand in un museo”. V. l’articolo già citato <http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2013-03-21/punti-irrisolti-decreto-rapporto-063930.shtml?uuid=Ab7wQ7fH>. La concorrenzialità fra i due strumenti sussiste, peraltro, sotto il profilo fiscale: le spese per le sponsorizzazioni sono attualmente assimilate a quelle sostenute per la pubblicità, ai fini della determinazione del reddito d’impresa, come chiarito dal Ministero dei beni culturali nelle più volte citate Linee Guida e dall’Assonime nell’approfondimento n. 6/2013, a fronte di incertezze interpretative manifestate al riguardo <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2013-08-12/deducibilita-integrale-sponsorizzazioni-064539.shtml?uuid=Ab1NVQMI>.

113 La dialettica pubblico-privato va “rivista alla luce di una crisi economica internazionale ancora lontana dal terminare, della difficoltà dello Stato a garantire maggiori risorse di quelle stanziare, e dell’inefficacia del pubblico nel garantire livelli di eccellenza che possano permettere al settore di fare un auspicabile salto di qualità. La scarsità dei fondi disponibili si può risolvere in due modi: o riducendo la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, oppure invogliando i privati a farsi carico delle attività che fino ad ora sono state appannaggio dello Stato”. F. Cavazzoni, “Per il bene della cultura. Come ripensare il ruolo dei privati nella gestione e nella valorizzazione dei beni culturali”, p. 6 <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=7747>

profitto”¹¹⁴ continui a essere molto sentito. La concezione “elitaria” che un tempo caratterizzava la fruizione del patrimonio culturale, dinanzi accennata, continua in questo modo a sussistere sul piano delle fonti di finanziamento. Infatti, la filantropia – che non pretende alcun compenso, ma “trova nel prestigio del mecenate stesso la sua ragione d'esistenza”¹¹⁵ – è socialmente ritenuta meritoria. Stenta ancora a essere accettato, invece, l'investimento effettuato a sostegno dell'arte al fine di ricavarne un qualche tornaconto, in termini di aumento della notorietà dell'immagine imprenditoriale abbinata all'opera sponsorizzata.¹¹⁶ Le polemiche sorte in occasione del restauro del Colosseo l'hanno in concreto comprovato.

Le osservazioni svolte in precedenza hanno rilevato come un approccio normativo ostile non giovi all'arte: gli ostacoli burocratici derivanti da un'eccessiva regolazione producono l'effetto di frenare l'interesse dei privati alle operazioni in discorso. Peraltro, la strategia per il rilancio del settore non può essere attuata – ancora una volta e come da più parti invocato – mediante l'incremento dei fondi pubblici a esso destinati: da un lato, la situazione economica attuale non lo consente, dall'altro, come già evidenziato, disponibilità sia pure più ingenti, ma utilizzate in maniera inefficiente, non migliorerebbero di molto la realtà esistente.¹¹⁷ Serve, dunque, in questi tempi soprattutto, come già sottolineato, un più intenso ricorso a fonti alternative per il finanziamento all'arte, nell'ottica di una collaborazione tra pubblico e privato non contingente o addirittura emergenziale, ma finalmente “strutturale”. A tal fine, perché mediante la sponsorizzazione, nelle sue diverse forme, possa innestarsi un circolo virtuoso idoneo a esprimere al meglio il proprio potenziale, condizione fondamentale è che gli attori coinvolti operino secondo standard elevati. È importante, cioè, che gli operatori culturali tendano alla migliore qualità dei contenuti presentati – affinché questi ultimi siano atti a tradursi in prestigio per il *brand* a essi associato – e che gli sponsor, dal canto proprio, offrano contributi adeguati, possibilmente continuativi nel tempo, suscettibili quindi di essere idoneamente sviluppati in relazione alle necessità del bene considerato. A tal fine, l'organizzazione di momenti di contatto ad hoc fra gli operatori dell'arte e i privati può contribuire a creare un concreto “mercato” ove le diverse istanze dei soggetti interessati possano incontrarsi.¹¹⁸ Infatti, attraverso il reale confronto fra le rispettive esigenze

114 “Linee Guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico-privato”, *cit.*, p. 3.

115 M. Faletra, “La patente a punti” <http://www.tribune.com/wp-content/uploads/2013/05/Artribune-Magazine-13.pdf>

116 Si consideri al riguardo che nell'ordinamento nazionale “la valorizzazione privata dei beni culturali non sembra essere intesa in termini economici e in rapporto a potenziali profitti, ma solo in relazione ai temi dell'utilità e della solidarietà sociale”. Così F. Cavazzoni, *op. ult. cit.*, p. 2: del resto, nel Codice dei Beni culturali (art. 111, c. 2) “si stabilisce esplicitamente che ‘la valorizzazione è ad iniziativa pubblica o privata’. Anche se questo chiaro riferimento al privato viene depotenziato da una successiva disposizione, la quale definisce la valorizzazione ad iniziativa privata come un'attività socialmente utile, riconoscendone solamente la finalità di solidarietà sociale” (art. 111, c. 4).

117 F. Cavazzoni – L. Nannipieri “Liberiamo i musei dalle pesanti catene della burocrazia” <http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=10930>

118 Si fa riferimento a iniziative finalizzate, tra l'altro, al “business matching”, ove possano confrontarsi, da un lato, “la cultura nei suoi vari aspetti, dall'altro il mondo dell'impresa”. In questo modo, “domanda e offerta nazionale ed internazionale si incontrano in un luogo fisico e virtuale (...) il settore è in continua espansione in tutto il mondo e l'Italia rischia, ad esempio, di perdere opportunità importanti a causa di un'eccessiva polverizzazione di eventi poco valorizzati, scarsamente conosciuti” <http://www.isole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-03-11/a-torino-debutta-amiex-prima-borsa-interna->

delle parti contrapposte, può instaurarsi una cooperazione più proficua e fattiva rispetto a quella scaturente dalla mera pubblicazione sul sito di un'amministrazione degli interventi per i quali si intende ricorrere ai privati, al fine di sollecitarne eventuali proposte di finanziamento. I suddetti incontri possono rappresentare, tra l'altro, un passaggio essenziale per la necessaria evoluzione da una logica di *fundraising* a un approccio di *project financing* nella materia in questione, mediante la condivisione di "obiettivi, progettazione e produzione".¹¹⁹

Perché le sponsorizzazioni, possano favorire la conservazione e la promozione del patrimonio culturale del Paese e, quindi, i vantaggi a esse connessi abbiano modo di estrinsecarsi pienamente, è necessario che i criteri di valutazione dei benefici derivanti ai privati dagli investimenti effettuati attraverso dette operazioni siano quanto più chiari e adeguati. Considerato che, come esposto, detti investimenti sono finalizzati a ottenere la pubblicità del marchio imprenditoriale abbinato alle iniziative sostenute, è opportuno che di essi sia misurabile l'impatto.¹²⁰ Infatti, se quest'ultimo è verificabile facilmente per le attività di comunicazione tradizionali, non così invece per quelle realizzate con modalità innovative, come le sponsorizzazioni.¹²¹ Dunque, al fine di stimolare l'uso di tale strumento, nonché di orientare in maniera fondata le scelte degli sponsor al riguardo, la definizione di parametri atti a consentire la misurazione dei risultati cui essi potranno pervenire mediante gli investimenti in discorso rappresenta un elemento essenziale: il vantaggio conseguibile, reso più evidente per il tramite di appositi indicatori, può indurre l'impresa a utilizzare nello stesso modo fondi ulteriori. Non solo ai privati serve stimare l'impatto dei capitali da essi destinati alla cultura, soprattutto in relazione al ritorno d'immagine e di reputazione che possono trarne. È importante che anche lo Stato abbia contezza della portata degli effetti diretti, indiretti e indotti che le risorse – pubbliche o private – da impegnare nel settore in esame possono indurre, in termini di ricadute positive sul sistema economico nazionale. Si consideri, infatti, che le attività culturali hanno una ridotta sensibilità al ciclo economico, caratteristica che può renderle fattori di stabilizzazione, a fronte della variabilità che caratterizza comparti diversi; inoltre, in un Paese qual è l'Italia, dotato di un patrimonio artistico e storico di pregio, tali attività dispongono di un potenziale di crescita molto rilevante, nonché di risorse ancora inesprese.¹²²

È, dunque, indispensabile che il complesso delle disposizioni disciplinanti le sponsorizzazioni culturali venga ripensato, mediante una semplificazione normativa atta a sfrondarlo degli oneri amministrativi che lo caratterizzano al momento. Una sana competizione

[zionale-mostre-134245.shtml?uuid=ABKenH2](#) e <http://www.archeomatica.it/eventi/a-torino-amiex-la-prima-borsa-internazionale-delle-mostre>

119 "Linee Guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico-privato" *cit.*, p. 16.

120 Le Linee Guida applicative si limitano ad accennare al profilo suddetto – poiché "il tema è, benvero, assai complesso" – con riferimento alla determinazione della "base d'asta", ossia della "valutazione economica della controprestazione offerta allo sponsor", che "deve tenere conto soprattutto del valore del ritorno pubblicitario e di immagine (in senso lato) ritraibile dall'abbinamento del nome o del marchio d'impresa agli interventi da realizzare".

121 Analogo problema si pone con riferimento alla verifica di impatto. Infatti, se alcuni degli elementi a ciò necessari – quali la modifica del volume delle vendite o la creazione di contatti diretti – sono di agevole accertamento per l'azienda, la variazione della reputazione di cui l'azienda stessa gode, fattore determinante nella decisione circa il supporto a progetti culturali, è di più difficile rilevazione.

122 Cfr., tra gli altri, E. Beretta e A. Migliardi, *op. cit.*, p. 6.

necessita preliminarmente che gli investitori interessati vengano attratti all'ambito di riferimento mediante poche regole, chiare e di agevole applicazione: prescrizioni complicate e adempimenti gravosi rappresentano, invece, un indubbio deterrente. Nella lotta alla burocrazia, che in Italia è quanto mai importante, iniziare dalla “cultura” rappresenterebbe una buona mossa, in più di un senso.

IBL Special Report

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.