

17 GENNAIO 2018

Partenariato pubblico-privato e
valorizzazione economica dei beni
culturali nella riforma del codice degli
appalti

by Paolo Rossi

Professore associato di Diritto dell'Economia
Università di Perugia



Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti *

by **Paolo Rossi**

Professore associato di Diritto dell'Economia
Università di Perugia

Sommario: **1.** Il parametro costituzionale del rapporto di *sponsorship* pubblico-privata nella valorizzazione del patrimonio culturale. **2.** Le sponsorizzazioni dei beni culturali nel Codice Urbani. (segue) **3.** L'eccesso di procedimentalizzazione nell'evoluzione del quadro normativo. Criticità applicative. **4.** La non-soluzione dello strumento agevolativo del c.d. *art bonus*. **5.** La nuova regolazione della *sponsorship* pubblico-privata dei beni culturali nel D.lgs. 50/2016, tra semplificazione, specialità e innovazione. (segue) **6.** Le ulteriori forme di partnership pubblico-privata: verso un'effettiva sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali?

1. Il parametro costituzionale del rapporto di *sponsorship* pubblico-privata nella valorizzazione del patrimonio culturale.

E' ormai convincimento prevalente che il rapporto di *sponsorship* tra pubblico e privato finalizzato alla valorizzazione dei beni culturali non sia incompatibile con il disegno del Costituente, anzi possa vantare in esso un significativo ancoraggio, costituendo uno dei modi attraverso i quali il privato concorre alla finalità, costituzionalmente garantita dall'art. 9 Cost., della promozione della cultura.¹

In effetti, se per lungo tempo è apparsa prevalente l'idea per così dire purista, secondo cui l'unica lettura ammissibile dell'art. 9 Cost. dovesse essere quella di una tutela conservativa del patrimonio culturale in funzione della più ampia fruizione pubblica possibile dei valori culturali, senza l'"inquinamento" di qualsivoglia utilizzazione economica², progressivamente si è andato affermando, in una prospettiva antitetica, un approccio per così dire "aziendalistico", secondo il quale la primazia assegnata dal Costituente nell'art. 9 alla tutela del patrimonio culturale (comma 1) è tale in quanto funzionale al fine di promuovere la cultura (comma 2); con la conseguenza che una politica di valorizzazione anche delle potenzialità economiche di siffatto patrimonio non solo non potrebbe ritenersi incompatibile con la

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ - Cfr. AINIS, in AINIS-FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008, p. 213 ss.; sull'argomento v. anche MATTIONI, *Cultura e persona nella Costituzione*, in DEGRASSI (a cura di), *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, p.16 e ss.; MARINI, *Lo Statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

² - Sulle cause e inattualità della concezione purista cfr. *amplius* TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006, p.21 ss.

richiamata *ratio* teleologica della previsione costituzionale, ma addirittura ne agevolerebbe il suo concretarsi, ponendosi in un rapporto di mezzo a fine.³ Peraltro, l'approccio aziendalistico avrebbe il pregio di salvaguardare siffatta *ratio* ispiratrice del disegno costituzionale, essendo un neutrale fattore-guida delle scelte organizzative volte ad ottimizzare il rapporto tra obiettivo e risultato (efficacia), tra risorse disponibili e quelle impiegate (economicità) e, infine, tra risorse utilizzate e risultati conseguiti (efficienza)⁴.

Del resto, la compatibilità tra una logica aziendale e valori culturali appare ben desumibile da una lettura sistematica dell'art. 9 Cost. in correlazione sia con l'art. 97 Cost., sia con l'art. 41 e 119 Cost. In effetti, nel silenzio dell'art.9 Cost. sul *modus* attraverso il quale il legislatore ordinario deve perseguire il fine indicato dal Costituente della promozione della cultura, non potrebbe escludersi in via aprioristica un approccio "privatistico- aziendale", informato a criteri di economicità, efficacia ed efficienza del patrimonio culturale, quale mezzo per la sua miglior fruizione pubblica e valorizzazione, in quanto, per tal via, si perseguirebbe, anche nel settore culturale, il valore costituzionale del "buon andamento", di cui all'art. 97 , comma 2 Cost., unitamente al necessario equilibrio del bilancio pubblico (art 97 comma 1).

Né, sotto connesso profilo, avrebbe pregio tutelare il patrimonio culturale assumendo che il citato art. 9 Cost. imponga, in qualche modo, una sorta di riserva a favore di una esclusiva gestione pubblica del patrimonio culturale, atteso che verrebbero pretermessi altri beni costituzionalmente protetti, come l'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost., ovvero l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla scorta del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 comma 4 Cost.⁵: per tal via, si determinerebbe un ingiustificato *favor* per il pubblico, del tutto in contrasto con siffatti valori di pari dignità costituzionale, tanto più grave ove si consideri che tale opzione sarebbe sempre meno sostenibile dal fragilissimo equilibrio della finanza pubblica.

Peraltro, il principio di sussidiarietà sancito al comma 4 dell'art. 118 Cost. "*impone che le funzioni di interesse generale non siano necessariamente pubbliche in senso soggettivo e non debbano essere necessariamente guidate da processi*

³ - Cfr. TARASCO, *Il patrimonio culturale, modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017, p.142.

⁴ - Idem.

⁵ - Sul principio di sussidiarietà orizzontale, si vedano, tra gli altri, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, p.23 ss.; MERUSI, *Il diritto sussidiario dei domini collettivi*, in RTDP, 2003, p. 88 ss; STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it , n.5/2006; SICLARI, *Tutela dell'ordine pubblico del mercato affidata ai privati e sussidiarietà orizzontale ex lege*, in *Dir. soc.*, 2005, p. 253 ss.; SICLARI, *Modelli di sussidiarietà orizzontale. La centralizzazione delle informazioni sui rischi di pagamento*, Padova, 2006; ANTONINI-LOMBARDI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali di libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 155 ss.

*decisionali politici*⁶; anzi, la novità della suddetta previsione parrebbe individuarsi proprio nella inversione delle polarità pubblico-privato che ha caratterizzato l'intervento degli apparati pubblici, nel senso che nella dimensione della sussidiarietà orizzontale, la regola è rappresentata dal privato, mentre il pubblico costituirebbe l'eccezione.⁷

Come dire, in definitiva, che in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale il parametro costituzionale desumibile dal combinato disposto degli artt. 9, 41 e 118 Cost., è destinato a legittimare il legislatore ordinario, in relazione alla scelta dei mezzi idonei a conseguire la finalità indicata dal Costituente della promozione della cultura, non solo a ricorrere indifferentemente all'intervento gestionale degli apparati pubblici, ovvero all'iniziativa economica privata, ovvero ancora a forme di integrazione pubblico-privata, ma anche a favorire, giusta il principio di sussidiarietà orizzontale, i privati ove decidano, come nel caso di una *sponsorship*, di investire sui beni culturali realizzando, per tal via, un interesse collettivo senza impiego di risorse pubbliche.

2. Le sponsorizzazioni dei beni culturali nel Codice Urbani.

In una prima fase, in assenza di una nozione normativa delle sponsorizzazioni, era stato compito della giurisprudenza individuarne i contorni definatori⁸, mutuandoli dal modello anglosassone. La sponsorizzazione era stata per tal via definita come il contratto in forza del quale un soggetto, denominato *sponsee*, si obbliga ad associare alla propria attività il nome o il segno distintivo di una controparte, denominata *sponsor*, verso corrispettivo (beni, servizi, lavori, denaro, o misto), divulgandone così l'immagine presso il pubblico; la diffusione promozionale del nome o del marchio si realizza nelle sponsorizzazioni in forza della particolare capacità di un soggetto di essere, per la propria specifica attività, di grande popolarità o di particolare prestigio e oggetto dell'attenzione del pubblico. Lo *sponsee* assume, infatti, contrattualmente, l'obbligo di fungere da mezzo di comunicazione, impegnandosi principalmente a porre in essere una serie di comportamenti rivolti a formare o accrescere la notorietà dello *sponsor*.⁹ La giurisprudenza si era altresì premurata di evidenziare che quella

⁶ - Cfr. in tal senso PICOZZA, *Diritto dell'economia: disciplina pubblica*, in *Trattato di diritto dell'economia* (a cura di) PICOZZA - GABRIELLI, Padova, 2005, vol.II, p. 54.

⁷ - In tal senso cfr. TARASCO, *op.ult.cit.*, p.151.

⁸ - Sull'evoluzione fenomenologica degli interventi di sponsorizzazione nel settore dei beni culturali cfr. *amplius* PIPERATA, *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2005. Sulla elaborazione giurisprudenziale della nozione v. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010; sul contributo definatorio del g.o. vedasi in particolare Cass. sez. I, n. 9880/1997, Cass. n. 5086/1998, Cass. n. 18801/2006, Cass. sez. I n. 7083/2006; sui contributi del g.a. si segnala soprattutto Cons. Stato sez. VI, n. 6073/2001.

⁹ - Sull'elaborazione dottrinale della nozione cfr. TESTA (a cura di), *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2003; DE SANCTIS, *Le sponsorizzazioni*, Napoli, 2006; CHIEPPA, *I contratti di sponsorizzazione* in M.A. SANDULLI - DE NICTOLIS - GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, I, p. 463 e ss.; C.FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, 2007;

dello *sponsee* è una obbligazione di mezzi, e non di risultato, dal momento che non è chiamato a garantire allo *sponsor* la certezza della proiezione positiva di ritorno ed il conseguente beneficio all'immagine, ma, a seconda della dinamica contrattuale concretamente definita dalla parte, si impegna esclusivamente ad un *facere* o *non facere*, associando il segno distintivo dello *sponsor* ad una serie di proprie iniziative e ad un *patis*, consistente nella tolleranza della pubblicizzazione ad opera dello *sponsor* della propria immagine in connessione all'evento sponsorizzato.

In seguito, il legislatore aveva avuto modo di fornire, ancorchè in via per così dire incidentale, una prima definizione normativa dell'istituto nell'art. 8, comma 12, della l.n. 223/1990, in materia di disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato; solo successivamente, nell'art. 43, comma 1, della l. n. 449/97, aveva disciplinato in modo più organico la sponsorizzazione, recependo, in buona sostanza, i risultati definitivi di elaborazione giurisprudenziale.

Con specifico riguardo al settore dei beni culturali, invece, occorrerà attendere l'entrata in vigore del D.Lgs. n.42/04, c.d. Codice Urbani, che ha dedicato al rapporto di sponsorizzazione culturale una precipua disciplina volta a promuoverne l'utilizzo¹⁰, individuando i tratti essenziali dell'istituto e le sue peculiarità rispetto ad altri istituti - donazione modale o mecenatismo¹¹ -, soprattutto in funzione della normativa fiscale¹², nonché le modalità del rapporto di *sponsorship* tra *sponsee* e *sponsor*.

Nella sua versione originaria, l'art. 120 del Codice Urbani definiva sponsorizzazione di beni culturali ogni forma di contributo di beni e servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali. Tale definizione, invero, aveva subito suscitato alcune perplessità, derivanti dal fatto che appariva eccessivamente rigido, in primo luogo, il suo ambito applicativo soggettivo, potendo assumere il ruolo di *sponsor* soltanto il

M.CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2009; MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011.

¹⁰ - Per la verità, già da tempo la giurisprudenza amministrativa era pervenuta alla conclusione che le sponsorizzazioni sono strumenti necessari alla P.A. per favorire la migliore qualità dei servizi prestati e maggiori economie nella gestione, cfr. Cons. Stato, A.P. 18 Giugno 2002, n. 6, in Cons. Stato, 2002, p. 55 ss. Sulla disciplina delle sponsorizzazioni culturali nel Codice Urbani cfr. CELOTTO - PISTORIO, *Commento all'art. 120*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali*, cit.; CARPENTIERI, *Art.120*, in TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Milano, 2005, 542; A.M. SANDULLI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006; BARBATI – CAMMELLI - SCIULLO, *Il diritto dei beni culturali*, Bologna, 2007; v. anche VAIANO, *Art.120*, in CAIA – AICARDI - TROTTA (a cura di), *Commento al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2005, nn. 5 e 6, p. 1466.

¹¹ - Sui criteri discretivi tra mecenatismo e sponsorizzazioni cfr., tra gli altri, BIANCA, *Sponsorizzazione*, in *Dig. Disc. Priv.*, XV, Torino, 1998; VIDIRI, *Il contatto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in *Giust. Civ.*, 2001, p. 3; v. anche DE GIORGI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo*, Padova, 1988; GIUA, *Il punto su mecenatismo e sponsorizzazioni culturali*, in *Corr. Trib.*, 2001, p. 415 e ss; su erogazioni liberali, donazioni e sponsorizzazioni cfr. CHIEPPA, *Erogazioni liberali e sponsorizzazioni: quali modalità di intervento delle Fondazioni nel settore pubblico*, in www.aedon.mulino.it n. 1/2010.

¹² - Cfr. STAROLA, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010; CHECH - GIUA, *La disciplina fiscale delle sponsorships a favore della pubblica amministrazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2004.

privato e quello di *sponsee* solo il Ministero, le Regioni e gli enti locali; per tal via, le altre amministrazioni pubbliche non potevano avere né la veste di *sponsee*, né tantomeno quella di *sponsor*; ciò, malgrado alcune previsioni vigenti in altri settori¹³ consentissero, in qualche modo, alle amministrazioni pubbliche la possibilità di assumere il ruolo di *sponsor* per un'iniziativa pubblica o privata.

La questione era stata in seguito risolta dal legislatore con l'intervento correttivo di cui al D.lgs. n.62/2008, che opportunamente aveva novellato la versione originaria dell'art. 120, ammettendo l'assunzione della veste di *sponsor* non solo per i soggetti privati (le uniche figure contemplate nel testo vigente prima della novella del 2008), ma anche per altri soggetti pubblici¹⁴, e aprendo, per tal via, pure alle persone giuridiche costituite o partecipate da Stato, Regioni o Enti locali, nonché ad associazioni e consorzi istituiti da soggetti pubblici e privati¹⁵.

In secondo luogo, dal punto di vista oggettivo, la nozione desumibile dalla richiamata versione originaria dell'art. 120 del Codice Urbani era apparsa riduttiva, essendo circoscritta ad “*ogni forma di contributo di beni e servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali*”; in altri termini, venivano considerati ammissibili solo interventi di sponsorizzazioni c.d. tecniche e non di sponsorizzazione c.d. pura.

Anche sotto tale profilo, l'intervento correttivo del legislatore del 2008 aveva ampliato il perimetro oggettivo di applicazione della norma sopra richiamata, legittimando “*ogni contributo anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante*”, vale a dire aprendo anche alle sponsorizzazioni pure di tipo meramente finanziario.

All'esito, dunque, della correzione legislativa del 2008 della nozione di *sponsorship* culturale, oltre all'ammissibilità delle c.d. sponsorizzazioni tecniche, nelle quali il contributo dello *sponsor* può consistere in una prestazione di *facere* (e più precisamente in servizi) o in una prestazione di *dare* (anche diversa dal

¹³ - Si pensi, ad esempio, alla l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), la l. 7 giugno 2000, n. 150 ed all'art. 119 del T.U.E.L., il quale, non ponendo limiti, non esclude che lo *sponsor* possa essere anche un soggetto pubblico; ovvero ancora all'art. 43, l. n. 449/199726 che sembrava concedere questa possibilità a tutte le pubbliche amministrazioni.

¹⁴ - Si fa tuttavia presente che a mente dell'art. 6, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122: “A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'istituto nazionale di statistica, ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni”. Tale disposizione, invero, aveva suscitato dubbi di costituzionalità poiché, sembra che lo Stato attraverso questo comma fissi vincoli puntuali relativi alle voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali eludendo l'art. 117, c. 3 Cost., in quanto, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica sono, a mente di quest'ultima norma costituzionale, materie di legislazione concorrente (a tal proposito si veda anche Corte cost., sent. 14/11/2005 n. 417, punto 6.3 del cons. in dir.); così perplessità si rinvengono circa la conformità dello stesso comma al principio dell'autonomia finanziaria di spesa sancita dall'art. 119 Cost.

¹⁵ - Cfr. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giorn. Dir. amm.*, n. 8/2005, 890.

denaro), il novellato art. 120 ha legittimato le c.d. sponsorizzazioni pure, nelle quali lo *sponsor* si impegna unicamente a finanziare, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento che fanno carico all'amministrazione verso i terzi, purché finalizzate alla tutela o valorizzazione del patrimonio culturale. Con la conseguenza che la portata applicativa della definizione desumibile dal novellato art. 120 appare tale da ricomprendere ogni rapporto di *sponsorship*¹⁶ in cui, in relazione ad iniziative connesse alla tutela o valorizzazione di beni culturali, lo *sponsee* si obbliga, in cambio di un corrispettivo in denaro, ma anche della fornitura di un specifico servizio o di un bene, ad associare all'attività relativa ai beni stessi il nome, l'attività, il marchio od altro segno distintivo dello *sponsor*, che desidera, in tal modo, realizzare una maggiore valorizzazione della sua immagine nella considerazione pubblica; in tal senso, possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative e progetti sul patrimonio culturale del Ministero, delle Regioni e degli enti territoriali, nonché, appunto, di altri soggetti pubblici, ma anche di persone giuridiche private senza scopo di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni di loro proprietà.

Sulla scorta della novellata nozione di *sponsorship* culturale, è stata altresì sancita l'ammissibilità sia delle c.d. sponsorizzazioni passive, nelle quali le pubbliche amministrazioni assumono il ruolo di soggetti sponsorizzati, utilizzandole come strumento indiretto di finanziamento, sia quella delle c.d. sponsorizzazioni attive, in cui le amministrazioni finanziano l'attività di un soggetto terzo¹⁷.

In ogni caso, la sponsorizzazione culturale contemplata dal Codice Urbani è stata configurata alla stregua di un contratto atipico per oggetto e finalità, non potendo essere ascritto ai *topoi* contrattuali nominati, malgrado non manchino, in tal senso, tentativi dottrinale di ancoraggio¹⁸. Trattasi, in definitiva, di un *negotium* da cui deriva un'obbligazione di mezzo e non di risultato, ex art. 1174 c.c., di natura patrimoniale consensuale ed a prestazioni corrispettive: la natura sinallagmatica della sponsorizzazione costituisce un tratto essenziale, ove si consideri che, senza tale caratteristica, la dazione di danaro alla P.A. *sponsee* potrebbe essere qualificata come erogazione liberale o altra forma di finanziamento connessa alla promozione pubblicitaria.

Quanto al profilo contenutistico, il contratto regolativo del rapporto di *sponsorship*, che può avere la forma scritta¹⁹, deve necessariamente prevedere, ai sensi dell'ultimo comma del citato art. 120, un *minimum* inderogabile, vale a dire la durata del rapporto medesimo, gli obblighi (determinazione e modalità del contributo) dello *sponsor* nonché quelli dello *sponsee* (l'obbligo di concedere l'uso dello

¹⁶ - Cfr. in tal senso PIPERATA, *Commento all'art. 120*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, 484.

¹⁷ - Sulle c.d. sponsorizzazioni attive cfr *amplius* FERRETTI, *Le sponsorizzazioni pubbliche*, Milano, 2009.

¹⁸ - Cfr. GIACOBBE, *Atipicità del contratto e sponsorizzazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1991, 403 e ss., secondo il quale lo stesso si può ritenere dotato di una sorta di "tipicità sociale".

¹⁹ - Sulla formazione del contratto di sponsorizzazione, cfr. MELANDRI, *Il piano di sponsorizzazioni: dalla redazione alla fase operativa*, in *Terzo sett.*, n. 1/2010, 48 e ss.

spazio pubblicitario allo sponsor in relazione al bene culturale oggetto della *sponsorship*, nonché di consentire il controllo per lo *sponsor* della finalizzazione del contributo erogato per l'iniziativa²⁰.

Comunque sia, non paiono esservi dubbi sul fatto che la sponsorizzazione culturale desumibile dall'art. 120 del Codice Urbani sia teleologicamente vincolato, essendo configurabile solo in presenza di un contributo dello *sponsor* che sia strumentale alla progettazione e/o realizzazione di un'iniziativa di tutela e/o di valorizzazione di beni culturali²¹.

Peraltro, la portata definitoria dell'istituto si riflette in modo rilevante anche sull'ambito applicativo della normativa agevolatrice fiscale di cui alla l. n. 342/2000, la quale prevede la piena deducibilità per le imprese che investono in cultura.²²

Ulteriori questioni sono state poste, in sede di prima applicazione, in relazione alle modalità di selezione dello *sponsor*, nel senso che ci si era chiesti se, versandosi nell'ipotesi di sponsorizzazione passiva la P.A. *sponsee* dovesse ricorrere all'evidenza pubblica o comunque se il rapporto di sponsorizzazione dovesse essere assoggettata alla disciplina interna e comunitaria degli appalti pubblici.

Sul punto, si era sostenuto che ove lo *sponsor* avesse erogato un contributo in danaro, l'Amministrazione *sponsee* avrebbe dovuto osservare quanto prescritto in sede ministeriale con decreto del 3 ottobre 2002, in materia di erogazioni liberali nel settore. Ove, invece, lo *sponsor* avesse inteso intervenire con una sponsorizzazione c.d. tecnica, non poteva escludersi la necessità di applicare le regole sugli appalti pubblici.²³

²⁰ - Sui contenuti del contratto di sponsorizzazione, vedi *amplius* ROSSOTTO, *op. cit.*

²¹ - Sul punto cfr. PIPERATA, *Sponsorizzazioni e interventi di restauro sui beni culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2005; *contra* BASILE, *Rapporti fra soggetti pubblici e privati ai fini di valorizzazione dei beni culturali*, in *Ec. e dir. del terz.*, n. 2/2004, 266, secondo cui il Codice Urbani enfatizza il profilo collaborativo del rapporto e non attribuisce natura sinallagmatica alle prestazioni delle parti.

²² - Sul punto, va evidenziato che quest'ultima norma, peraltro, è sostanzialmente molto simile a quella desumibile dall'art. 100, c. 2, lett. m, del TUIR, che impone precisi controlli e vincoli con il fine specifico di evitare che il risparmio fiscale dei privati si traduca solo in una minore entrata per l'erario. Tale motivazione sembra essere la stessa che rende comprensibile la ragione per cui il contratto di pubblicità è stato escluso dalle deduzioni previste dalla legge n. 342/2000. E' stato ritenuto, infatti, che esso non realizza alcun interesse pubblico, anche se, a onor del vero, pure tale affermazione appare discutibile atteso che, ormai, dagli anni '90 in poi, la differenza tra le sponsorizzazioni e il contratto di pubblicità non è più così netta in quanto anche le sponsorizzazioni comprese quelle culturali, tendono ad avvicinarsi sempre più ad una vera e propria attività di *marketing* congiunto, che coinvolge il soggetto richiedente e lo *sponsor* in una serie di iniziative per realizzare *benefit* e opportunità.

²³ - Sul punto, cfr. Autorità vigilanza lavori pubblici, determinazione del 5 dicembre 2001, n. 2433, in cui l'Autorità aveva puntualizzato che "gli interventi ricompresi nell'ambito dell'applicazione della normativa sui lavori pubblici possono formare oggetto di un contratto di sponsorizzazione ai sensi degli art. 119 T.U.E.L. e 43 della l. 449/97" e che lo stesso "resta fuori dell'ambito della disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici in quanto non è catalogabile come contratto passivo, bensì comporta un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa", escludendo, così, la necessità che tale contratto sia sottoposto a procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente. Critiche ed incertezze in materia, peraltro, erano sorte anche in seguito all'orientamento, di segno opposto rispetto a quello dell'Autorità di vigilanza, espresso dal Consiglio di Stato: sul punto, cfr. Cons. St., sez.

Le incertezze applicative erano state parzialmente superate con l’emanazione del d. lgs. n. 30/2004, che, all’art. 2, nel regolare i lavori pubblici attinenti i beni culturali eseguiti attraverso sponsorizzazioni, aveva escluso l’applicazione della normativa sugli appalti pubblici, ritenendo soddisfattiva l’osservanza dei principi comunitari in ordine a direzione lavori, progettazione ed esecuzione delle opere imposte dall’amministrazione *sponsee*.²⁴

(segue) 3. L’eccesso di procedimentalizzazione nell’evoluzione del quadro normativo. Criticità applicative.

Senonchè, a seguito della successiva emanazione del D.lgs. n. 163/2006, c.d. Codice degli Appalti, il legislatore delegato, nel disciplinare all’art. 26 gli interventi sui beni culturali attraverso sponsorizzazioni, non aveva recepito la deroga introdotta dal richiamato art. 2 del d.lgs. n. 30/2004, avendo evidentemente preferito una regolamentazione unitaria senza eccezioni settoriali²⁵.

Il che aveva ingenerato nuove incertezze, in quanto, per un verso, venuta meno la deroga per le sponsorizzazioni culturali stabilita nel D.lgs 30/04, il Codice Urbani nulla prevedeva, all’art. 120, in relazione alle modalità di selezione dello *sponsor* da parte della P.A. *sponsee*, mentre l’art. 26, comma 1, del Codice degli appalti pubblici aveva introdotto una disciplina generale in materia di sponsorizzazioni passive, prevedendo che “*ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili ..., quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto*”. Il successivo comma 2 dell’art. 26 disponeva altresì che l’amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture, debba impartire “*... le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto*”.

Dal tenore della richiamata previsione, in combinato disposto con la norma di chiusura di cui all’art. 27 - secondo cui l’affidamento deve avvenire “*nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità*”-, era dato desumere che i rapporti di *sponsorship* passiva

VI, 10 ottobre 2002, sent. n. 5442, in Cons. Stato, 2002, p. 985 ss, che aveva invece sostenuto la necessità che la Federazione Italiana Gioco Calcio, considerata autorità amministrativa in quanto organo del Coni, seguisse le procedure di evidenza pubblica nella scelta dello *sponsor* della squadra nazionale.

²⁴ - Per un’ampia disamina del D.lgs. n.30/04 cfr. CABIDDU-GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2004, p. 153 ss.

²⁵ - Sulla normativa del Codice degli appalti concernente i contratti sui beni culturali, cfr. FERRARI, *Art. 26 Contratti di sponsorizzazione*, in GAROFOLI - FERRARI (a cura di), *Codice degli appalti pubblici e nuova direttiva ricorsi*, I, Roma, 2009, p. 228 e ss.; MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010 ; v. anche LILLO, *I contratti relativi ai beni culturali*, in SAITTA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2008, p. 1107 e ss.; sull’integrazione della disciplina del Codice derivante dal regolamento di esecuzione vedasi CARPENTIERI - DAMIANO, *I lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale*, in *Trattato sui contratti pubblici*, (a cura di) M.A. SANDULLI - DE NICTOLIS - GAROFOLI, Milano, VIII, 2011, p. 4833 ss.

dovessero essere sottratti all'applicazione dell'ordinaria disciplina, a maglie strette, del Codice degli appalti per essere al più sottoposti ai suddetti principi, meno stringenti, di derivazione comunitaria.

In altri termini, si era ritenuto che in materia di interventi di *sponsorship* passiva di beni culturali, nel silenzio appunto dell'art. 120 del Codice Urbani, si potesse applicare il combinato disposto sopra richiamato di cui agli artt. 26 e 27 del Codice appalti, con la conseguenza di imporre alla P.A. procedente il rispetto dei soli obblighi pubblicità, trasparenza e non discriminazione, cioè di quel *minimum* di regole pro-concorrenziali richiesto anche per i settori esclusi: ciò in quanto, in ogni caso, la posizione dello *sponsor* si concretizza in una situazione di vantaggio con un ritorno in termini di immagine dall'attività di sponsorizzazione; di qui la necessità di assicurare, in modo trasparente e non discriminatorio, a più aspiranti la possibilità di diventare *sponsor* culturale.²⁶

Nondimeno, il mancato coordinamento tra le due sopra richiamate normative – quella generale e quella speciale - aveva determinato il permanere di una serie di incertezze-criticità applicative.

Emblematica, al riguardo, appare la vicenda della sponsorizzazione del restauro del Colosseo da parte della Tod's spa, risalente al 2010. A seguito dell'infruttuoso svolgimento della procedura finalizzata all'affidamento della sponsorizzazione tecnica ai sensi del citato art. 26 del Codice Appalti, il Commissario delegato, aveva deciso di ricorrere ad una procedura negoziata in base all'art. 57 del Codice appalti per l'acquisizione del solo finanziamento degli interventi, ovvero di una sponsorizzazione pura. Il Commissario aveva invitato a partecipare alla suindicata procedura negoziata i due operatori che avevano già presentato offerta ai sensi dell'art. 26. All'esito della trattativa, era stato stipulato un accordo tra Commissario e Tod's Spa, che aveva offerto 25 milioni per far fronte al restauro del Colosseo.²⁷

²⁶ - Cfr. FERRETTI, *op. cit.*, 83 ss

²⁷ - In particolare, l'accordo siglato con Tod's di sponsorizzazione pura (art. 4.1.) stabilisce, tra gli altri: 1. la possibilità per l'Associazione, salvi diritti dello *sponsor*, di gestire in via esclusiva l'attività di comunicazione relativa agli interventi di restauro, attraverso campagne informative, convegni, eventi, visite guidate all'interno del Colosseo, sulla base di un Piano di comunicazione annuale o pluriennale redatto dall'Associazione; 2. l'eventualità di costituire una struttura temporanea o fissa per l'accoglienza nelle adiacenze del Colosseo per ospitare la stampa internazionale o disabili o persone anziane; 3. realizzare un sito internet illustrativo del settore. Con specifico riferimento, invece, ai diritti dello *sponsor* (art. 4.2.), essi si sostanziano in: 1. utilizzare la dizione *sponsor* unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi; 2. utilizzare il logo su tutta la carta intestata e sul materiale istituzionale, ivi compreso il sito internet; 3. inserire il proprio marchio nel retro del biglietto di ingresso del Colosseo; 4. inserire il proprio marchio e la pubblicizzazione del proprio contributo sulla recinzione del cantiere dei lavori; 5. pubblicizzare in abbinamento a marchi e prodotti dello *sponsor*, l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro del Colosseo. Come appare evidente, dunque, anche in considerazione del coinvolgimento di un'associazione *non profit* nella vicenda (rilevante anche ai fini fiscali, ma non solo), l'elemento causale caratterizzante detto contratto, pur essendo riconducibile in prevalenza allo schema della sponsorizzazione, ha assunto i tratti di una più ampia collaborazione, laddove il privato è stato investito dello svolgimento anche di una serie di attività di rilevanza pubblica e sociale (come ad esempio, predisporre strutture per l'accoglienza ai visitatori o di altri e prestazioni simili) a beneficio della collettività.

La vicenda aveva suscitato vivaci perplessità, consumatesi anche in sede contenziosa²⁸, soprattutto avuto riguardo alle anomalie della procedura commissariale per la scelta dello *sponsor*; infatti, ad una prima fase di ricerca di *sponsor* tecnico, attivata ex artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, il Commissario, in una seconda fase, aveva mutato oggetto, ricercando uno sponsor finanziatore attraverso la diversa procedura negoziata di cui all'art. 57 del Codice appalti. Peraltro, sulla questione era anche intervenuta l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che aveva stigmatizzato dette anomalie come anti-concorrenziali, rilevando proprio la difformità tra l'avviso pubblico iniziale per la ricerca della sponsorizzazione tecnica ed il repentino mutamento della seconda fase orientatasi verso una *sponsorship* meramente finanziaria, in cui per di più erano stati concessi appena 2 giorni agli aspiranti per formulare la propria offerta.²⁹

Le criticità applicative emerse nel caso “Colosseo” avevano sollecitato il legislatore ad intervenire di nuovo *in subiecta materia*, introducendo, con il d.l. n.5/2012 convertito con l.n. 35/12 - convertito con modificazioni in l. 4 aprile 2012, n. 35 (c.d. Semplifica Italia) -, l'art. 199 *bis* del Codice degli appalti, con cui era stato puntualmente disciplinato l'*iter* di sponsorizzazione culturale, soprattutto avuto riguardo alle modalità di selezione dello *sponsor* da parte dell'amministrazione *sponsee*.

In effetti, in base a tale *ius superveniens*, fermi restando presupposti e requisiti di compatibilità stabiliti dall'art. 120 del Codice Urbani, in ossequio ai principi comunitari per la scelta dello *sponsor* contraente, le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali erano tenute ad integrare l'obbligatorio programma triennale dei lavori con un apposito allegato, che indicasse i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali intendevano ricercare *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi. In tale allegato, potevano essere anche inseriti gli interventi per i quali erano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione. A tal fine, la P.A. *sponsee* doveva redigere studi di fattibilità, anche semplificati, o progetti preliminari. La ricerca dello *sponsor* doveva avvenire tramite bandi pubblicati, per almeno trenta giorni, oltre che sul sito

²⁸ - Il contenzioso è stato definito dal Consiglio di Stato, sez. VI, con sentenza n. 4034 del 2013, in www.giustiziaamministrativa.it; v. *amplius* VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Dir. e Prat. Amm.* n. 3/2012, p. 84 e ss.

²⁹ - Cfr. AGCM, delibera n. 14 dicembre 2011, in www.agcm.it. L'Autorità ha altresì evidenziato che, mentre l'avviso iniziale aveva limitato i diritti di sfruttamento dell'immagine del Colosseo alla durata dei lavori di ristrutturazione, nell'Accordo tale periodo era stato fissato, per Tod's, in due anni successivi all'ultimazione dei lavori e per l'Associazione in 15 anni decorrenti dalla costituzione della stessa associazione. In terzo luogo, i tempi per lo svolgimento della seconda fase della procedura, quella per la ricerca della sponsorizzazione pura, erano stati troppo ristretti (48 ore) al fine di consentire l'esperimento di una effettiva competizione tra i soggetti convocati. Il contratto di sponsorizzazione siglato tra l'imprenditore Diego della Valle e il Commissario delegato della Soprintendenza, attualmente in vigore, prevede il diritto per Tod's Spa, a fronte di un versamento di 25 milioni, di usufruire, in via esclusiva, del marchio Colosseo per la durata dei lavori e nei due anni successivi, con la possibilità di trasferire tale diritto ad una Associazione debitamente costituita dalla stessa impresa per ulteriori 15 anni (eventualmente prorogabili *ad nutum*).

istituzionale della P.A. procedente, anche nelle ulteriori forme previste dallo stesso art. 199-*bis*, comma 1; tali bandi dovevano in ogni caso contenere la sommaria descrizione di ciascun intervento, l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato.

Peraltro, nell'art. 199-*bis* il legislatore, recependo quanto ormai invalso nella prassi, sanciva la distinzione tra le due forme di sponsorizzazione (pura e tecnica), ritenendole entrambe legittime e disponeva che la scelta operata dall'amministrazione dovesse essere resa pubblica nel bando di gara. La prima forma veniva definita dalla suddetta norma come sponsorizzazione “*di puro finanziamento*”, in cui lo *sponsor* assume, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, rimanendo tuttavia estraneo all'esecuzione dell'appalto. La seconda forma veniva definita sponsorizzazione “*tecnica*”, consistente nella fattispecie tradizionalmente disciplinata dall'art. 26 del d.lgs. n. 163/2006, ovvero quella in cui il corrispettivo pagato dallo *sponsor* consiste nell'esecuzione di un appalto di lavori, servizi e forniture; in tal caso la sponsorizzazione, “*consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento, è a cura e a spese dello sponsor*”.

Oltre ad aver sistematizzato, dal punto di vista definitorio, le forme di sponsorizzazione culturale, l'art. 199-*bis* si era premurato altresì di razionalizzare l'iter procedurale per la scelta dello *sponsor* che, come detto, aveva determinato non poche criticità. Di qui la scelta legislativa di prevedere, nel caso di sponsorizzazione tecnica, che nel bando dovessero essere indicati gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte; le quali dovevano essere esaminate direttamente dalla P.A. aggiudicatrice o, in caso di interventi il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto, fosse superiore a un milione e nei casi di particolare complessità, mediante una commissione *ad hoc*. All'esito, la P.A. *sponsee* doveva stilare la graduatoria delle offerte, ma poteva anche indire una successiva fase onde acquisire ulteriori offerte migliorative, stabilendo il termine ultimo per i rilanci.

Nel caso di sponsorizzazione pura, l'amministrazione doveva procedere alla stipula del contratto con lo *sponsor* che avesse offerto il finanziamento maggiore; nel caso di sponsorizzazione tecnica, con il soggetto che avesse proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore. Per la verità, quest'ultima ipotesi aveva ingenerato dubbi applicativi, in quanto la norma, nel disporre che la sponsorizzazione verrà affidata a chi avrà proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, senza specificare secondo quali parametri effettuare tale scelta, lasciava all'amministrazione *sponsee* un rilevante margine di discrezionalità, forse eccessivo alla luce delle criticità riscontrate in sede applicativa (caso Colosseo).

In ogni caso, ove alla scadenza del termine fissato nel bando - non inferiore a 60 giorni - non fosse stata presentata nessuna offerta, oppure fossero state presentate offerte inappropriate, irregolari o inammissibili in quanto non rispondenti ai requisiti soggettivi e formali fissati dal Codice Appalti, la

P.A. appaltante poteva, nei sei mesi successivi, pur nel rispetto della natura e delle condizioni essenziali delle prestazioni richieste nel bando, ricercare d'ufficio uno *sponsor*; qualora, all'esito di questa ulteriore fase la P.A. non avesse ancora individuato lo *sponsor*, avrebbe potuto reinserire nell'allegato del programma triennale dei lavori dell'esercizio successivo una nuova richiesta di *sponsorship* culturale.

Il completamento della disciplina procedurale di dettaglio delle sponsorizzazioni culturali era stato demandato dal richiamato d.l. n. 5/2012 ad un DM del Mibact, con cui dovevano essere emanate norme tecniche e linee guida applicative dell'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, nonché dell'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004, 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. In effetti, il Mibact aveva emanato il D.M. 19 dicembre 2012, recante *“Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate”*³⁰. Le linee guida qualificano la sponsorizzazione, in linea con la definizione di *“negoziò innominato, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive”*, come *“peculiare rapporto di partenariato pubblico-privato”* ed *“efficace strumento di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale”* 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, evidenziando come *“il valore pubblicitario e di immagine che le imprese possono ritrarre dall'associazione del proprio nome o del proprio marchio al restauro di importanti monumenti dimostra peraltro che esiste un mercato all'interno del quale questi valori sono contendibili”*, così rendendosi necessario *“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 e poter confidare su un quadro certo di regole applicabili”*. Sotto quest'ultimo profilo, appare significativo che le linee guida contemplino la fattispecie della sollecitazione all'offerta di sponsorizzazione e mecenatismo: la P.A. procedente può pubblicare sul proprio sito, senza particolari formalità, l'intervento per il quale intende ricercare il

³⁰ - Cfr. MIBACT, D.M. 19 dicembre 2012, in www.beniculturali.it. Nella premessa del suddetto D.M., viene attribuita 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 d.lgs. n. 42/2004 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 e come atto avente contenuto orientativo e interpretativo nei confronti delle altre amministrazioni. Da segnalare che le linee guida non avevano trovato applicazione per le sponsorizzazioni degli interventi nell'area archeologica di Pompei, di cui al d.l. 31 marzo 2011, convertito con modificazioni dalla l. 26 maggio 2011, n. 75; per un approfondimento sulle Linee guida in dottrina cfr. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in www.aedon.it, n. 2, 2012.

finanziamento privato, ricorrendo all'una ovvero all'altra tipologia di operazioni. All'esito della fase di pubblicità, ove eventuali aspiranti sponsor formulino una proposta, *“l'amministrazione potrà negoziare direttamente con l'offerente soltanto nel caso di contratti sottratti in toto all'obbligo di prelieve procedure selettive, ossia di valore inferiore o pari a 40.000 euro, oppure aventi ad oggetto sponsorizzazioni pure di servizi o forniture non accessorie a lavori di qualunque importo”*³¹. Peraltro, le suddette linee guida evidenziano che la fase di programmazione ed il correlativo inserimento, nell'allegato del programma triennale dei lavori, forniture e servizi, degli interventi oggetto di ricerca di *sponsorship costituisce riprova della rilevanza “della pianificazione nel graduare la definizione degli obiettivi e le priorità dell'amministrazione interessata agli interventi sul patrimonio culturale ad essa affidato”*: *“lo scopo è quello di superare l'approccio episodico, consentendo di pianificare il coordinamento tra la disponibilità pubblica e l'apporto privato e di concentrare la prima su quegli interventi più delicati, più urgenti, meno ripetitivi e meno appetibili in termini di visibilità per lo sponsor privato”*, realizzando al contempo una *“idonea pubblicità ai progetti per i quali l'amministrazione competente auspica il supporto dello sponsor”*.

In via ulteriore, le linee guida enfatizzano anche la necessità che i contenuti del rapporto contrattuale di *sponsorship* siano predeterminati: ciò *“al fine di rendere possibile per i candidati sponsor un apprezzamento informato e ragionato del valore economico della controprestazione, in termini 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 (mediante rinvio al documento all'uopo pubblicato sul sito web), una descrizione, la più chiara e precisa possibile, della controprestazione pubblicitaria consentita ed offerta”* e al contempo la *“valutazione economica della controprestazione offerta allo sponsor, che deve orientare la stazione appaltante nello stabilire quale sia la soglia minima da indicare nell'avviso pubblico, che costituisce l'importo base della procedura selettiva”*, importo che non può e non deve essere tout court equivalente al valore dei lavori, servizi o forniture richiesti e da eseguire e/o acquisire, ma dovrà essere identificato alla luce del valore di ritorno di immagine e di pubblicità derivante al proprio *brand* dalla sponsorizzazione; essendo, in definitiva, questo il valore acquisendo da parte dell'aspirante *sponsor*

³².

³¹ - In generale, poi, è ancora evidenziato nelle suddette Linee Guida che la *“previa pubblicità sul sito svolgerà un ruolo di particolare rilevanza, perché si rivelerà particolarmente utile per l'amministrazione, al fine di orientarsi nella determinazione del valore di mercato delle prestazioni offerte e nella scelta della tipologia di sponsorizzazione”*, rimessa alla *“capacità dell'ente pubblico di gestire la procedura di gara e le successive fasi di esecuzione del contratto, dal livello di definizione degli elaborati progettuali disponibili, nonché del tipo di intervento da realizzare”*, con la precisazione che *“si propenderà per la sponsorizzazione tecnica nel caso in cui l'amministrazione intenda evitare i gravosi oneri procedurali inerenti alla gestione delle gare e/o le successive fasi contrattuali e di cantiere. Potrà, viceversa, optarsi per la sponsorizzazione pura quando vi sia la disponibilità dei progetti e la possibilità di curare le gare, gli appalti e la gestione dei rapporti”*.

³² - Nelle Linee guida del 2012 si precisa, sul punto: *“Ciò consente di evitare sia – in caso di sopravvalutazione – il rischio che le procedure selettive vadano deserte, sia – nell'ipotesi opposta di sottostima – l'attribuzione al contraente privato di prestazioni di lavoro superiori rispetto al corrispettivo ottenuto dall'amministrazione”*.



Ora, se, da un lato, la disciplina introdotta dall'art. 199 bis e dalle puntuali norme ministeriali attuative, aveva avuto il pregio di sciogliere una serie di nodi applicative riguardanti soprattutto la fase di selezione dello *sponsor* da parte della P.A. *sponsee* in funzione di una maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dell'intervento stesso di *sponsorship*, dall'altro lato aveva ingenerato una sorta di eccesso di proceduralizzazione, ovvero di appesantimento burocratico, che rischiava, di fatto, di ridurre l'*appeal* della sponsorizzazione culturale³³: basti pensare, a mero titolo esemplificativo, alle difficoltà organizzative derivanti dall'introduzione dell'obbligo di inserimento per le amministrazioni procedenti degli interventi di sponsorizzazione in un apposito programma triennale, obbligo il cui adempimento implica la necessaria copertura amministrativa, *id est* il correlativo adeguamento del disegno organizzativo dell'ente, in mancanza del quale alcun intervento di *sponsorship* sarebbe stato concretamente attuabile³⁴.

4. La non-soluzione dello strumento agevolativo del c.d. *art bonus*.

La richiamata eccessiva burocratizzazione dei procedimenti prodromici al *closing* contrattuale dell'intervento di sponsorizzazione culturale e l'assenza di previsioni di agevolazioni fiscali a favore degli *sponsor*, così come previsto invece in molti altri Paesi, in uno con la sopravvenuta crisi economico-finanziaria degli ultimi anni, nonché il forte calo dei consumi dei beni da parte dei cittadini, aveva determinato, negli ultimi tempi, un notevole ridimensionamento dei finanziamenti privati alla cultura.

Tale *trend* negativo delle sponsorizzazioni dei beni culturali non era stato interrotto neppure dal tentativo legislativo, pur apprezzabile, di introdurre lo strumento agevolativo di cui all'art. 1 del d.l. n. 83 del 2014, il c.d. *art bonus*, ovvero la previsione di un ampio sgravio fiscale a favore del puro mecenatismo.

In buona sostanza, infatti, l'*art bonus* non presuppone, anzi esclude, un intervento diretto del privato sul bene culturale pubblico, potendo passare solo attraverso la P.A. o i concessionari del relativo patrimonio. Lo sponsor privato non può sostenere oneri in natura, ma può soltanto effettuare versamenti alla P.A. *sponsee*; ciò ha il vantaggio di ridurre il rischio di applicabilità delle disposizioni sulle indebite compensazioni, sanzionate con punizioni amministrative molto elevate. In altri termini, dovendo i versamenti dello sponsor essere destinati *ex lege* a favore della P.A. *sponsee* che sostiene i costi

³³ - Sulle criticità applicative della procedura introdotta dall'art. 199-bis del d.lgs. n. 163/2006 cfr. CARPENTIERI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo nei beni culturali*, in www.giustamm.it, 28 maggio 2014 e CASCIU, [Il tema delle sponsorizzazioni/erogazioni liberali visto dalla parte delle Soprintendenze: difficoltà, equivoci, burocrazia, mentalità](http://www.aedon.it), in www.aedon.it 2013, p. 2. Si veda altresì CORTE CONTI, sez. centr. Controllo gestione amministrazioni dello Stato, delibera 4 agosto n.8/2016/G concernente le “*Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali?*”, in www.corteconti.it, in cui la Corte dei Conti dà conto di un'interessante indagine condotta sugli interventi di sponsorizzazione del quadriennio 2012-2015, analizzandone le criticità emerse.

³⁴ - Cfr. sul punto VERONELLI, *op. cit.*, p. 891.

dell'intervento, eventuali inadempienze dello *sponsee* pubblico agli obblighi di legge non possono pregiudicare l'*art bonus* per lo *sponsor* privato erogante, in quanto al di fuori dalla sfera del suo intervento o controllo.³⁵

Anche in relazione all'iter procedurale, il legislatore ha operato una apprezzabile semplificazione, escludendo la necessità di stipulare accordi quadro, atteso che destinatari della *sponsorship* sono PP.AA. o loro concessionari, ivi incluse le fondazioni lirico sinfoniche e i teatri di tradizione (cui il beneficio è stato esteso con il comma 11 della legge 190/2014). La discriminazione tra patrimonio culturale pubblico e patrimonio culturale privato si giustifica con esigenze di cautela, che nel caso del patrimonio culturale pubblico esiste per definizione; sarebbero state invece necessarie verifiche, sull'impiego delle erogazioni, per gli enti privati. E' questo il motivo per cui le erogazioni liberali devono essere in denaro, e non possono consistere nell'assunzione diretta di opere e lavori, nel qual caso riemergerebbe la necessità di documentazione e controllo.³⁶

Senonchè, malgrado il meritevole sforzo operato dal legislatore, anche siffatta agevolazione, di fatto, non ha costituito un significativo volano incentivante la ripresa del settore delle sponsorizzazioni culturali, in quanto permaneva, anche nel caso di sponsorizzazione pura passiva come l'*art bonus*, il freno della eccessiva burocratizzazione dell'iter procedurale per la selezione dell'aspirante *sponsor*.

5. La nuova regolazione della *sponsorship* pubblico-privata dei beni culturali nel D.lgs. 50/2016, tra semplificazione, specialità e innovazione.

Muovendo proprio dall'esigenza di semplificazione razionalizzatrice delle richiamate perduranti criticità, è venuta da ultimo maturando la decisione di favorire il rilancio delle sponsorizzazioni culturali, concretatosi in una misura legislativa introdotta nell'ambito della riforma del Codice degli appalti pubblici. In effetti, nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, recante "*Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia dei trasporti e dei servizi postali, nonché il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*", è stato previsto, tra i principi e criteri direttivi, anche il riassetto, in chiave semplificativa, della disciplina dei contratti relativi a beni culturali "*tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarità delle tipologie degli interventi*", introducendo, al contempo,

³⁵ - Ci si riferisce alla specificità dell'utilizzo dei fondi, alla comunicazione mensile al ministero dei Beni e delle Attività culturali e alla pubblica comunicazione delle erogazioni, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse. Non si può certo imputare al privato sponsor l'inadempimento a siffatti incombeni da parte della P.A. *sponsee*. Del resto, la previsione di tali obblighi costituisce un incentivo ad utilizzare l'istituto, aumentandone la valorizzabilità pubblicitaria per gli sponsor.

³⁶ - Sullo strumento dell'*art bonus* cfr. *amplius* LUPI, *L'Art Bonus come sovvenzione pubblica in forma di "credito d'imposta"*, in www.aedon.it, n. 3, 2014.

"modalità innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi", ancorchè nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 1, comma 1, lett. o).

In buona sostanza, i parametri indicati al legislatore delegato della novellata regolazione della *sponsorship* pubblico-privata in materia di beni culturali sono nel segno dei criteri guida della semplificazione, innovazione e specialità, tradotti in specifiche previsioni della riforma del Codice degli appalti pubblici di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Dunque, la *ratio* ispiratrice del recentissimo intervento di *restyling* si informa su di un riassetto delle regole, permeato da una sostanziale semplificazione del quadro normativo-procedurale di riferimento, non disgiunto da tratti di discontinuità innovativa e recupero delle peculiarità settoriali: intervento volto, in buona sostanza, ad incoraggiare gli attori coinvolti - le amministrazioni interessate ed i privati – ad utilizzare lo strumento della sponsorizzazione culturale.

Quanto, in primo luogo, all'ambito applicativo oggettivo della riforma, la previsione di cui all'art. 145, comma 1, opera un rinvio ai contratti pubblici relativi ai beni culturali tutelati dal Codice Urbani, ai quali ascrive pure gli scavi archeologici (anche subacquei). Il perimetro applicativo delle novellata disciplina si estende anche agli elementi architettonici ed alle superfici decorate dei beni paesaggistici ove tutelati come beni culturali. Ancora, l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 rinvia, *de residuo*, alla disciplina comune degli appalti pubblici ove non espressamente derogata (artt. 145-151).

Per tal via, in buona sostanza, pur salvaguardando alcune peculiarità settoriali, il legislatore ha ritenuto, in una prospettiva semplificatrice, di ricondurre le procedure relative ai contratti sui beni culturali alla disciplina comune del Codice degli appalti; ciò, come si evidenzierà di seguito, anche avuto riguardo all'*iter* di scelta dello *sponsor*; un tratto di discontinuità innovativa caratterizza, infine, l'introduzione di nuove forme speciali di partenariato pubblico privato.

Il puntuale completamento della novellata disciplina degli appalti pubblici relativi ai beni culturali è stato peraltro demandato ad un decreto interministeriale del Mibact d'intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 146, comma 4), da coordinare con le linee guida dell'Anac sul sistema unico di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici ai sensi dell'art. 83, comma 2.³⁷

³⁷ - Per effetto delle modifiche apportate al d.lgs. n. 50/2016 dal primo decreto correttivo al Codice appalti è stata rinviata al 31 dicembre 2017 l'adozione, con regolamento governativo, delle linee guida finalizzate ad assicurare speditezza, efficienza ed efficacia alla verifica preventiva dell'interesse archeologico e la contestuale individuazione, sulla base di tali parametri, di procedimenti semplificati in grado di coniugare la tutela del patrimonio archeologico con l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera (art. 25, comma 13). Spetta invece al Mibact la tenuta dell'elenco degli istituti archeologici universitari e dei soggetti qualificati per le indagini archeologiche preliminari e la definizione, con apposito decreto, dei criteri per la tenuta del medesimo elenco (art. 25, comma 2). Il suddetto decreto interministeriale costituirà parametro di riferimento per le varie tipologie di intervento nel settore (dallo scavo archeologico alla monitoraggio, alla manutenzione e restauro dei beni culturali mobili ed immobili, delle superfici decorate di beni architettonici e dei materiali storicizzati di beni immobili di interesse storico, artistico o archeologico cui espressamente rinvia l'art. 1, comma 2, lett. c) dello

In ogni caso, con l'entrata in vigore, *in itinere*, delle nuove disposizioni ministeriali sarà abrogato sia il D.p.r. 207/2010, fatto salvo dalla norma transitoria (art. 216, comma 19), sia il DM n. 294/2000, sulla qualificazione dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.

Con particolare riguardo alle sponsorizzazioni culturali (pure, tecniche o miste) di lavori, servizi e forniture di importo superiore a quarantamila euro, se, per un verso, il legislatore della riforma rinuncia ad una disciplina speciale per la selezione dello *sponsor*, rinviando a quanto previsto, in generale, dall'art. 19 del Codice appalti novellato, per altro verso, puntando proprio sulle peculiari esigenze di fruizione e tutela del patrimonio culturale, sembrerebbe aprire la strada verso forme "nuove" di coinvolgimento dei privati nella gestione dei beni culturali³⁸.

In effetti, l'art. 19 della novellata *regulation*, pur lasciando immutate le soglie di rilevanza, ha finito per operare una sorta di *reductio ad unum* della disciplina dei due tipi di sponsorizzazione (tecnica e pura), onde favorirne evidentemente il concreto rilancio; residua soltanto una peculiarità sulla *sponsorizzazione tecnica*, nel senso che viene prevista la non applicabilità della normativa nazionale e regionale in materia di contratti pubblici ove lo *sponsor* proponga di eseguire lavori, forniture o servizi in modo diretto: esigendosi, in tal caso, dalla P.A. *sponsee* il rispetto delle sole norme su qualificazione dei progettisti e degli esecutori, fermi, naturalmente, i principi comunitari di pubblicità, trasparenza e non discriminazione.

A seguito della suddetta *reductio ad unum*, in relazione all'affidamento di un contratto di *sponsorship* culturale pura o tecnica avente ad oggetto un intervento sopra-soglia (importo maggiore di euro 40.000,00), è, in primo luogo, venuto meno l'appesantimento burocratico dell'obbligo di inserimento nel programma triennale dei lavori pubblici dell'elenco dei lavori, servizi, forniture da sponsorizzare; infatti, ora la programmazione delle iniziative di *sponsorship* è stata affidata a livello periferico ai segretariati regionali che supportano altri uffici territoriali (ed in particolare i poli museali regionali) nella pianificazione degli interventi che possono formare oggetto di sponsorizzazione³⁹.

Per di più, è stato introdotto un procedimento semplificato⁴⁰ che impone la preventiva pubblicazione, per almeno trenta giorni, sul sito istituzionale della P.A. *sponsee* di un avviso pubblico, in cui viene

schema di decreto ministeriale recante "Regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali tutelati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 2".

³⁸ - Cfr. *amplius* FIDONE, [Il ruolo dei privati nella valorizzazione del patrimonio culturale: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione](#), in [www.aedon.it](#), 2012, pp.1-2.

³⁹ - Sulla programmazione delle sponsorizzazioni culturali v. COMPORTI, [Sponsorizzazioni ed erogazioni liberali](#), in [www.aedon.it](#), 2015, 2.

⁴⁰ - Si tenga tuttavia conto che nel caso di sponsorizzazione tecnica resta ferma la necessaria verifica del possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dall'art. 80 del codice e dei requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori richiesti dalla disciplina speciale dei lavori sui beni culturali così come l'obbligo per la stazione

notiziato il ricevimento di una proposta di *sponsorship* ovvero la ricerca di uno *sponsor*⁴¹; nella prima ipotesi, viene reso noto il contenuto della proposta, mentre in entrambe le ipotesi, viene precisato, in modo essenziale, oggetto, tipo di *sponsorship* offerta ovvero quello che la P.A. ricerca, nonché, infine, l'abbinamento pubblicitario richiesto o offerto.

Secondo le indicazioni interpretative desumibili dalla recente circolare del Mibact del 9 giugno 2016, avente ad oggetto "*Sponsorizzazione di beni culturali - articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*"⁴², la proposta di *sponsorship* non impone *ex se* alla P.A. ministeriale di pubblicare l'avviso sul sito istituzionale, atteso che occorre verificare, attraverso un preventivo sindacato di ammissibilità, non solo se la controprestazione chiesta dall'aspirante sponsor sia compatibile con l'interesse primario alla tutela del bene culturale coinvolto nell'intervento ipotizzato, ma anche se l'offerta economica o l'utilità offerta sia congrua. In tale fase, se del caso, la P.A. procedente potrebbe chiedere ai potenziali aspiranti sponsor ogni sforzo ragionevole e proporzionato per migliorare la proposta originaria, sollecitando, anche attraverso il c.d. soccorso istruttorio di cui all'art. 6, comma 1, lett. b) della legge n. 241/1990 e s.m.i., l'aspirante *sponsor* ad integrare la proposta in modo da poter soddisfare l'esigenza di tutela o valorizzazione del bene culturale interessato all'intervento.

Ove nel termine della pubblicazione dell'avviso, si siano presentati più aspiranti sponsor la P.A. *sponsee* dovrà procedere ad un minimo confronto concorrenziale. Sul punto, la citata circolare rileva che nell'ipotesi di *sponsorship* pura il confronto potrà concretarsi nella possibilità per gli aspiranti sponsor di formulare offerte al rialzo entro un termine perentorio, allo spirare del quale risulterà *sponsor* il soggetto che avrà formulato la miglior offerta in aumento.

Non potranno, in tal senso, essere oggetto di valutazione, ai fini della scelta dello *sponsor*, elementi migliorativi di carattere non squisitamente economico, ancorché attinenti alla controprestazione della P.A.⁴³. Naturalmente, ciò è destinato a vincolare in modo ancor più stringente la P.A. procedente

appaltante di impartire le prescrizioni che ritiene opportune in merito alla progettazione e all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione e collaudo dei lavori (art. 19, comma 2).

⁴¹ - L'avviso non integra gli estremi di una vera e propria offerta contrattuale, qual è l'"offerta al pubblico" *ex art.* 1336 c.c. destinata a divenire vincolante per l'offerente non appena interviene l'accettazione di uno dei destinatari, né tantomeno costituisce "promessa al pubblico" *ex art.* 1989 c.c. destinata a vincolare il promittente non appena resa pubblica. Trattasi di un semplice "invito ad offrire" con il quale l'amministrazione si riserva il potere di decidere se stipulare o meno il contratto con l'offerente (come precisa Cass., 19 febbraio 1992, n. 2067, in *Mass. giur. it.*, 1992, per la stipulazione del contratto è necessaria un'ulteriore manifestazione di volontà del promittente).

⁴² - Cfr. MIBACT, Circolare 9 giugno 2016 "*Sponsorizzazione di beni culturali - articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*", in www.ministerobenculturali.it.

⁴³ - Sebbene quest'ultimi, oltre ad essere suscettibili di apprezzamento sul piano economico, non siano affatto neutrali rispetto alle esigenze di protezione e di fruizione del bene che dovrebbero (sempre) guidare la scelta amministrativa.



nell'ipotesi di *sponsorship* di pura a supporto di luoghi e istituti di cultura, ovvero di teatri di tradizioni e/o di fondazioni lirico sinfoniche, ove si consideri che la novella introdotta dall'art. 151, comma 1, del Codice appalti appare del tutto analoga alla figura dell'adozione del monumento, in cui il sostegno dello sponsor privato (in denaro, lavori, servizi o forniture) è destinato a coprire in toto, per un determinato lasso temporale, l'esigenza di tutela e/o valorizzazione del bene culturale "adottato".

Nell'ipotesi di sponsorizzazione tecnica, la citata circolare, pur dando atto dell'esigenza di un giudizio tecnico-discrezionale di tipo comparativo della P.A. procedente tra la proposta pubblicata del primo aspirante sponsor e quella/e eventualmente pervenute entro i termini indicati dall'avviso pubblicato, sembra tuttavia escludere dalla valutazione elementi connessi alle modalità promozionali.⁴⁴

In ogni caso, trascorso inutilmente il termine di pubblicazione dell'avviso, in mancanza di altre proposte, la P.A. procedente è tenuta a procedere al *closing* contrattuale con l'aspirante *sponsor* che aveva presentato la proposta pubblicata. Per meglio dire, in assenza di proposte alternative, il contratto di *sponsorship* potrà essere oggetto di negoziazione tra *sponsor* e P.A. *sponsee* senza dar corso ad un vero e proprio confronto comparativo, atteso che l'avviso ha finalità informative di pubblicità e trasparenza, ma non deve necessariamente determinare una valutazione concorrenziale tra aspiranti *sponsor*⁴⁵. Nondimeno, il contratto di *sponsorship*, pur negoziabile, dovrà contenere inderogabilmente gli elementi essenziali già indicati nell'avviso pubblicato – che non potrebbero essere modificati, pena la violazione dei principi di trasparenza, pubblicità, parità di trattamento ed imparzialità che, come evidenziato, devono informare anche l'iter procedurale semplificato -, potrà prevedere anche ulteriori clausole accessorie convenute tra le parti, vale a dire il tipo di sponsorizzazione richiesta, il progetto o l'iniziativa sponsorizzata, le modalità di promozione del marchio, nome, immagine, attività o prodotto dell'attività dello sponsor. Sul punto, la citata circolare ministeriale puntualizza che è possibile chiedere allo sponsor una somma maggiore rispetto a quella originariamente offerta ed indicata nell'avviso, fermo restando che lo stesso rimane vincolato solo a quest'ultima⁴⁶.

In definitiva, in tale ipotesi l'amministrazione *sponsee* ha un'ampia discrezionalità sia nell'individuazione dello *sponsor*, sia nella successiva negoziazione, con l'unico limite, oltre che di scopo, dei principi di pubblicità, *par condicio* ed imparzialità; il che induce a ritenere che, per tal via, nel ricorso alla sponsorizzazione pura si sia effettivamente semplificato il quadro di riferimento.

⁴⁴ - Va da sé che se nel caso di una sponsorizzazione tecnica può essere strategico per l'impresa "prendere l'iniziativa", interagendo con l'amministrazione al fine di predisporre un progetto che sul piano tecnico aderisca alle esigenze e alle aspettative di tutela e valorizzazione del bene culturale, non altrettanto può dirsi per quella pura posto che l'esito dell'"interlocuzione" dell'impresa con l'amministrazione, informale ma certamente non a costo zero, può essere facilmente vanificata dal rilancio anche modico di un *competitor*.

⁴⁵ - Cfr. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, cit., p. 1025.

⁴⁶ - Cfr. MIBACT, Circolare 9 giugno 2016, cit., pp. 6-7.

Qualora, invece, la P.A. procedente abbia inutilmente manifestato, tramite avviso, l'esigenza di ricercare risorse per la sponsorizzazione di un'iniziativa di tutela o valorizzazione, è facoltizzata dal legislatore della novella a pubblicare nuovamente un avviso, in cui potrà discrezionalmente apportare tutte le modificazioni che, pur salvaguardando le finalità di tutela o valorizzazione del bene culturale coinvolto, siano ritenute necessarie per ottenere una diversa risposta dai potenziali *sponsor*.

Quanto, infine, all'ipotesi di *sponsorship* sotto soglia (importo inferiore a euro 40.000.00), nel silenzio della novella, a fronte del regime semplificato già sancito per le ipotesi sopra-soglia, appaiono configurabili o un *iter* ulteriormente semplificato, ovvero un'ipotesi di vera e propria de-regolazione, di tal che le *sponsorship* culturali sotto-soglia si negoziano in via informale. Ne costituisce riprova quanto espressamente sottolineato nella citata circolare, in cui, in relazione alle sponsorizzazioni sotto-soglia, si puntualizza, in modo in equivoco, che “*nessuna particolare formalità è richiesta nella scelta dello sponsor*”.

In definitiva, con l'art. 151 si introducono significativi elementi di semplificazione ed innovazione nel coinvolgimento dei privati nei processi di tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale, con un potenziale impatto di gran lunga superiore agli effetti dell'*art bonus*. La richiamata semplificazione delle sponsorizzazioni, anche parziali, per lavori forniture e servizi attraverso procedure dirette negoziali conseguenti alla pubblicazione della stazione appaltante sul proprio sito internet della ricerca di *sponsor* ed alle offerte dei relativi *sponsor* potenziali, costituisce fattore di accelerazione di queste modalità di coinvolgimento dei privati.

(segue) 6. Le ulteriori forme di partnership pubblico-privata: verso un'effettiva sussidiarietà orizzontale nella valorizzazione dei beni culturali?

Come accennato, l'intervento riformatore del 2016 appare apprezzabile anche per aver prospettato alcuni elementi di discontinuità innovativa in materia di ulteriori forme di *partnership* pubblico-privata nel settore.

In effetti, la novella di cui al richiamato art. 151, comma 3 Codice appalti, prevede che, al fine di “*assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione*” e “*favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela*”, possono essere promossi dalla P.A. ministeriale iter procedurali semplificati analoghi a quelli sopra richiamati per la selezione dello *sponsor*, se non addirittura ulteriori in funzione della promozione di forme “speciali” di *partnership* pubblico-privata volte al restauro, al recupero, alla manutenzione programmata, alla gestione, nonché alla pubblica fruizione ed alla valorizzazione dei beni culturali immobili.

Evidente la *ratio* della suddetta scelta legislativa, ovvero, per un verso, legittimare le forme - da tempo invalse nella fenomenologia dei rapporti PP.AA.- privati - per così dire atipiche di *partnership* pubblico-

privata⁴⁷, per l'altro verso promuovere il riavvicinamento e comunque una più ampia partecipazione attiva non solo del privato *no profit* alle attività, anche gestionali, di valorizzazione del patrimonio culturale.⁴⁸

Ma v'è di più, nel senso che la suddetta previsione sembra permettere alla P.A. di ricorrere non solo alle ormai note sponsorizzazioni ed erogazioni liberali, ma anche a forme diverse ed ulteriori, quali ad esempio, campagne di *crowdfunding* ovvero di raccolta di finanziamento privato collettivo tramite *web* per poter sostenere gli interventi pubblici di tutela, conservazione, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale.

In altri termini - in attesa, peraltro, del completamento della riforma con l'entrata in vigore dei regolamenti attuativi e delle linee guida Anac, che non potrebbero comunque snaturare ovvero "svuotare" la richiamata *ratio* ispiratrice della novella - il tenore aperto e tendenzialmente inclusivo della suddetta previsione sembra consentire di poter ricorrere, anche in via sperimentale, a modi e forme innovative di *partnership* integrata pubblico-privata in funzione della miglior valorizzazione del patrimonio culturale.

Del resto, soccorre, in tal senso, ancora la citata circolare ministeriale del 2016, che, sul punto, fornisce una sorta di interpretazione autentica della *voluntas legis*, evidenziando che le previsioni dell'art. 151, comma 3, costituiscono una "*norma aperta che potrà man mano riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate*". Per tal via, infatti, i privati potranno proporsi o essere selezionati, in forme semplificate come per le sponsorizzazioni, su impulso del Mibact e dei propri uffici periferici, per sostenere in *partnership* pubblico-private la gestione dei beni culturali, ovvero attività di ricerca scientifica, o ancora l'erogazione di servizi tecnici di programmazione e progettazione a valle o in fase ascendente di accordi di valorizzazione.

Le opportunità offerte dalla novella sembrano, dunque, ispirarsi ad un serio tentativo del legislatore volto a dare maggior effettività al parametro costituzionale, richiamato nell'*incipit* di queste riflessioni, di sussidiarietà orizzontale nelle iniziative di valorizzazione, anche economica, dei beni culturali; principio ribadito, da oltre un decennio, nell'art. 6, u.c., del Codice Urbani, secondo il quale "*la Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale*").

Trattasi, peraltro, di una tendenza dell'ordinamento "*a favorire la concretizzazione di quei principi di sussidiarietà orizzontale e di solidarietà che, insiti in tutti gli aggregati umani - anche più risalenti e meno evoluti -, non*

⁴⁷ Cfr. in tal senso CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, cit., p. 1027.

⁴⁸ - Per la verità, l'intervento legislativo appare sul solco dell'iniziativa del Mibact assunta nel D.M. 6 ottobre 2015, nel quale era stata attribuita la concessione in uso a soggetti *no profit* (associazione e fondazioni) di beni immobili del demanio culturale statale non valorizzati che richiedono interventi di restauro.



possono che essere nell'attualità lo strumento più efficace per contrastare i fenomeni di necessaria riduzione della sfera pubblica".⁴⁹

Nondimeno, v'è il rischio che tali opportunità non vengano colte appieno né dai privati, né tantomeno dalla burocrazia centrale e periferica della P.A., sovente accidiosa rispetto alle discontinuità innovative rispetto al consolidato menage amministrativo. Sintomatica, appare, in tal senso, l'assenza di confronto sulle innovazioni derivanti dalla novella introdotta dal citato art.151, che sembra precludere ad un atteggiamento prudente e limitativo nella sua applicazione: si pensi, ad esempio, al fatto che gli uffici periferici del Mibact non hanno consuetudine con progetti di valorizzazione dei beni culturali se non nei limiti, francamente inadeguati, della concessione in gestione dei c.d. servizi aggiuntivi.

Per non dire, poi, del rischio che la novella sia applicata esclusivamente sul patrimonio culturale dello Stato, o comunque sui beni culturali più rilevanti⁵⁰ su cui lo Stato non può far da sé per ragioni di bilancio e, al contempo, è più agevole attrarre il potenziale partner privato in ragione del potenziale maggior "ritorno" dell'investimento; mentre sarebbe preferibile agire sul complesso del patrimonio culturale nazionale nella disponibilità anche degli enti territoriali, tanto più ove si consideri il vastissimo patrimonio culturale pubblico di cui questi ultimi sono proprietari.

In definitiva, per cogliere l'occasione di un salto di qualità nel percorso di concretazione del principio di sussidiarietà orizzontale, fondante dell'integrazione pubblico-privata nella valorizzazione dei beni culturali- evitando che la riforma del 2016 fallisca prima ancora di essere applicata - occorre uno sforzo comune, volto a promuovere, in forme virtuose di integrazione pubblico-privata, la rapida e diffusa sperimentazione del valore e della portata innovativa della riforma a tutti i casi in cui la valorizzazione del patrimonio culturale può costituire sia leva di promozione dell'identità culturale, sia opportunità di sviluppo economico di un territorio o di una comunità.

⁴⁹ - Cfr. *SICLARI*, *Innovazione e continuità dei contratti di sponsorizzazione della PA nel nuovo codice appalti*, in www.giustamm.it, 3, 2017.

⁵⁰ - Tale rischio era già stato ipotizzato da AINIS - FIORILLO, *op. cit.*, 214, secondo cui occorre impegnarsi per escludere che attraverso le sponsorizzazioni si abbandoni di fatto il principio pluralista, favorendo le iniziative più rinomate a scapito di quelle più marginali.