



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

INIZIATIVE DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO NEI PROCESSI DI VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

Deliberazione 4 agosto 2016, n. 8/2016/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**INIZIATIVE DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO
NEI PROCESSI DI VALORIZZAZIONE
DEI BENI CULTURALI**

Ha collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: dott.ssa Amalia Forte

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	15
1. Premessa	15
2. Oggetto e finalità dell'indagine	17
CAPITOLO II - Il quadro normativo	19
1. La sponsorizzazione: definizione e tipologie	19
2. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici)	20
3. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio)	20
3.1. La disciplina speciale dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali	21
4. Le linee guida ministeriali (d.m. 19 dicembre 2012)	23
5. La circolare n. 28 del 17 giugno 2016	26
6. Il trattamento fiscale	27
7. Gli aspetti finanziari	28
8. La finanza di progetto (<i>project financing</i>)	29
9. Osservazioni	32
CAPITOLO III - Esperienze applicative di sponsorizzazione nel settore dei beni culturali	35
1. Premessa	35
2. Interventi nell'anno 2012	35
3. Interventi nell'anno 2013	36
4. Interventi nell'anno 2014	39
5. Interventi nell'anno 2015	45
6. I lavori per il restauro del Colosseo	47
7. Osservazioni	53
CAPITOLO IV - Conclusioni e raccomandazioni	57
* * *	

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Situazione contabile lavori relativi al primo intervento (aprile 2016)	52
Tabella 2 - Quadro riassuntivo dei contratti di sponsorizzazione (2012-2015)	55

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 8/2016/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate del 20 giugno 2016

e Camera di consiglio del 19 luglio 2016

* * *

Vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 16/2013/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2014;

vista la relazione, presentata dal consigliere Vittorio Raeli che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito alle "Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali";

vista l'ordinanza in data 13 giugno 2016, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 20 giugno 2016, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2687 del 13 giugno 2016, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Gabinetto del Ministro;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale del bilancio;
- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo nazionale romano e l'area archeologica di Roma;

- Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Organismo indipendente di valutazione della performance;
 - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
 - Ministero dell'economia e finanze - Gabinetto del Ministro;
 - Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, udito il relatore, cons. Vittorio Raeli;
- uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:
- per il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale del bilancio, il dr. Stefano Maurizi, dirigente e la dott.ssa Valentina Nagali, funzionario;
 - per la Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo nazionale romano e l'area archeologica di Roma, l'arch. Pia Petrangeli,

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione concernente le "Iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali".

La presente deliberazione e l'unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al Ministero dell'economia e delle finanze;
- al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. n. 266/2005.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Il consigliere relatore

f.to Raeli

Il presidente

f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 4 agosto 2016

Per la dirigente

Luciana Troccoli

f.to Strano

RELAZIONE

SINTESI

La relazione ha verificato, con riferimento al quadriennio 2012-2015, l'effettiva estensione del ricorso agli strumenti della sponsorizzazione e della finanza di progetto (*project financing*) nell'ambito delle iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alla valorizzazione dei beni culturali, vagliando l'efficacia degli interventi e individuando le specifiche cause che hanno reso poco praticabili gli stessi interventi nell'esperienza applicativa.

L'esame della normativa, sia legislativa che regolamentare, anche sotto il profilo fiscale, nonché delle pattuizioni contrattuali, ha consentito di rilevare alcune criticità, ricollegabili alla disciplina estremamente scarna degli impegni negoziali assunti dallo *sponsor*. A tale ultimo proposito, il rischio che si è evidenziato è quello che si affermino forme surrettizie di privatizzazione del patrimonio culturale, così inibendo lo sviluppo di un autentico mecenatismo culturale in Italia.

Si è evidenziato, sul piano delle esperienze applicative, lo scarso numero di interventi di sponsorizzazione (pura e tecnica) realizzati o in corso di realizzazione, per una media di circa cinque interventi annui, con una ripartizione territoriale che vede assenti le regioni del Sud-Italia.

Nella stragrande maggioranza dei casi, si è trattato, inoltre, di interventi di modesto importo e riguardanti beni culturali di rilevanza localistica, fatta eccezione per i lavori riguardanti il Cenacolo Vinciano, gli affreschi riguardanti la Leggenda della Vera Croce di Piero Della Francesca e il Colosseo.

Ciò desta viva perplessità, proprio in considerazione del fatto che le note restrizioni delle risorse pubbliche, nell'attuale contingenza finanziaria, dovrebbero incentivare, da parte dei responsabili del settore dei beni culturali, il ricorso alle sponsorizzazioni, in quanto potenzialmente vantaggiose sul piano economico in relazione alle finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico.

L'esame della sponsorizzazione del Colosseo ha messo in evidenza il notevole ritardo nell'avvio dei lavori relativi alla realizzazione di un centro servizi, al restauro dei sotterranei e degli ambulatori, nonché all'adeguamento impiantistico, non risultando, allo stato, perseguita completamente, attraverso la suddetta operazione contrattuale, la prevista finalità di valorizzazione.

L'indagine ha evidenziato, inoltre, come non vi sia stata alcuna esperienza applicativa di finanza di progetto (*project financing*), rilevando che l'insuccesso di tale modello di partenariato pubblico-privato nel campo della valorizzazione del patrimonio storico-artistico è ascrivibile, in massima parte, ad incertezze sul piano della regolamentazione.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITA' DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Premessa. - 2. Oggetto e finalità dell'indagine.

1. Premessa

Le funzioni amministrative in materia di beni culturali sono tradizionalmente ripartite fra attività di tutela ed attività di valorizzazione.

La nozione di valorizzazione accolta dal d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, “Codice dei beni culturali e del paesaggio”¹, si caratterizza per la finalità di promozione e per il sostegno alla conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, sotto il profilo del miglioramento delle condizioni di utilizzazione e fruizione².

Il concetto di valorizzazione in senso stretto fa riferimento, dunque, a tutte quelle iniziative dirette a migliorare le modalità di attuazione dei servizi inerenti alla ordinaria attività di utilizzazione e fruizione dei beni culturali, al fine di conseguire un sempre più elevato grado di conoscenza e conservazione dei beni culturali.

La valorizzazione è stata effettivamente posta al centro della disciplina codicistica e si presenta, al pari della tutela, come una funzione fondamentale e una finalità generale che deve indirizzare l'azione dei pubblici poteri nel settore dei beni culturali, discostandosi, peraltro, dalla stessa in quanto la tutela è “diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale”, mentre la valorizzazione “è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicchè anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa”³.

Assume particolare importanza, altresì, sul piano degli obiettivi assegnati alla valorizzazione, la realizzazione delle condizioni per la migliore fruizione del bene.

¹ Emanato ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2001, n. 137.

² 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”.

³ Cfr. Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 9.

L'approccio tradizionale, basato sull'intervento pubblico, ha, tuttavia, progressivamente mostrato la sua inidoneità a consentire un effettivo appagamento dei bisogni culturali della collettività, e ciò a causa di una serie di fattori concomitanti. In primo luogo, il progresso economico e sociale ha determinato l'insorgere di interessi culturali in fasce sempre più estese della popolazione, con conseguente moltiplicazione della domanda e, in particolare, di servizi e prodotti culturali. In secondo luogo, è emersa la consapevolezza secondo cui la mano pubblica non è in grado di fare fronte, da sola, alle molteplici esigenze che esprime la società contemporanea; è, quindi, necessario che l'apparato pubblico venga affiancato dal supporto proveniente dal mondo dei privati. In terzo luogo, la sinergia tra operatori pubblici e privati è senz'altro favorita dallo sviluppo di nuove tecnologie, assolutamente impensabili fino a pochi decenni fa, le quali rendono possibili nuove forme di godimento e di fruizione dei beni culturali, secondo modalità innovative rispetto al passato.

In questo panorama, caratterizzato dall'affievolimento degli stanziamenti pubblici, si rende, evidentemente, sempre più necessario il ricorso al contributo dei privati, che, nel nostro paese, per tradizione e storia, è sempre stato meno significativo che nel resto dell'Europa.

In base a queste considerazioni, il contratto di sponsorizzazione – che è l'atto mediante il quale un soggetto, a fronte di un corrispettivo, acquisisce il diritto, in varie forme, di utilizzare a proprio vantaggio l'immagine o il nome di un certo bene culturale, associandolo a quello di un prodotto o di un'operazione imprenditoriale – può considerarsi come strumento utile affinché i fondi necessari possano pervenire al settore dei beni culturali.

Il settore culturale è senza dubbio un terreno molto fertile per l'utilizzo di contratti di sponsorizzazione, a causa della visibilità di molti dei beni che possono essere oggetto delle relative operazioni.

Essa consente, infatti, di soddisfare interessi differenti, ma confluenti verso una direzione condivisa: da un lato, quelli dello Stato che, non disponendo di mezzi sufficienti alla cura del patrimonio culturale, ha bisogno di fonti alternative di finanziamento; dall'altro, quelli di aziende private che, contribuendo a detta cura, ottengono il beneficio promozionale, anche in termini reputazionali, dell'abbinamento del proprio marchio alle iniziative supportate.

Alla luce di quanto sopraddetto, si comprende come il ricorso a forme innovative di finanziamento degli interventi sui beni culturali possa trovare, altresì, una rispondenza

nell'utilizzo della finanza di progetto (*project financing*).

Attraverso il *project financing*, infatti, le amministrazioni pubbliche potrebbero realizzare interventi di recupero funzionale di beni pubblici di interesse culturale e, dunque, assolvere alle funzioni di tutela e valorizzazione loro affidate dall'ordinamento, mediante il ricorso, in misura integrale o anche solo parziale, a capitali privati, potendo al contempo fruire delle competenze e delle capacità gestionali proprie del settore privato, non solo nella fase progettuale, ma anche nella fase di realizzazione dell'intervento e della successiva gestione.

2. Oggetto e finalità dell'indagine

L'indagine è stata mirata a verificare l'effettiva estensione del ricorso agli strumenti della sponsorizzazione e della finanza di progetto (*project financing*) nell'ambito delle iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alla valorizzazione dei beni culturali, con riferimento al quadriennio 2012-2015, vagliando l'efficacia degli interventi e l'effettività dei risparmi di spesa, nonché individuando le specifiche cause che hanno reso poco praticabili gli stessi interventi nella esperienza applicativa.

Ciò riguarda, in particolare, la finanza di progetto.

Benché il quadro normativo sia sufficientemente definito, il ricorso a tale istituto si è rivelato, infatti, assai scarso e addirittura inesistente, con riferimento allo Stato, nel periodo preso in considerazione dall'indagine. Di qui, l'interrogativo in ordine alle ragioni di tale situazione e, quindi, agli ostacoli di natura pratica e alla configurabilità, in concreto, del *project financing* nel settore dei beni culturali.

Tali ostacoli sono rinvenibili, in particolare, nella scarsa redditività dei beni culturali (rientrando questi nella categoria delle c.d. opere fredde, incapaci di generare un adeguato *cash flow*), essendo essenziale alla praticabilità dell'istituto che l'attività economica finanziata sia di per sé idonea ad assicurare utili in grado di consentire la copertura dei costi e, nel contempo, la gestione proficua dell'attività stessa, secondo regole proprie dell'imprenditoria privata.

Per quanto riguarda le sponsorizzazioni, si è evidenziato lo scarso ricorso da parte dell'amministrazione a tale forma di finanziamento, individuandone le criticità, attraverso l'esame degli accordi stipulati.

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO

Sommario: 1. La sponsorizzazione: definizione e tipologie. - 2. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici). - 3. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio). - 3.1. La disciplina speciale dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali. - 4. Le linee guida ministeriali (d.m. 19 dicembre 2012). - 5. La circolare n. 28 del 17 giugno 2016. - 6. Il trattamento fiscale. - 7. Gli aspetti finanziari. - 8. La finanza di progetto (*project financing*). - 9. Osservazioni.

1. La sponsorizzazione: definizione e tipologie

La sponsorizzazione può essere definita come il contratto in forza del quale un soggetto, denominato *sponsee*, sponsorizzato o abbinante, 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 e del segno si realizza nelle sponsorizzazioni, in virtù 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*⁴.

In linea di principio, le sponsorizzazioni nelle quali possono essere coinvolte le pubbliche amministrazioni si distinguono in attive e passive: le prime sono quelle nelle quali le amministrazioni assumono il ruolo di soggetti sponsorizzati, utilizzandole come strumento indiretto di finanziamento, mentre le seconde sono quelle nelle quali le amministrazioni finanziano l'attività di un soggetto terzo.

⁴ Quella dello *sponsee* è una obbligazione di mezzi, e non di risultato, dal momento che egli 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 *pacti*, consistente nella tolleranza della pubblicizzazione ad opera dello *sponsor* della propria immagine in connessione all'evento sponsorizzato.

2. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici)

Per quanto riguarda il contratto di sponsorizzazione attiva, che è l'unica figura contrattuale ad essere ammessa per le pubbliche amministrazioni⁵, la disciplina generale è contenuta nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici) che, all'art. 26, disciplina i contratti di sponsorizzazione, e i contratti a questi assimilati, in cui lo *sponsee* sia un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e lo *sponsor* non sia un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore.

I contratti di sponsorizzazione, ai sensi dell'art. 26, sono esclusi dalla disciplina di dettaglio del d.lgs. n. 163/2006, qualora abbiano ad oggetto lavori pubblici o interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela, ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, oppure servizi o forniture.

Con l'art. 26, il legislatore ha inteso disciplinare, dunque, solamente i contratti di sponsorizzazione c.d. tecnica⁶.

L'art. 26 del d.lgs. n. 163/2006 rimanda all'art. 199-*bis*⁷ la disciplina delle procedure per la selezione di *sponsor* per interventi relativi ai beni culturali.

3. Il contratto di sponsorizzazione nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio)

Nel codice dei beni culturali, l'istituto della sponsorizzazione è disciplinato dal titolo II, capo II, dedicato ai "Principi della valorizzazione dei beni culturali".

Ai sensi dell'art. 120⁸, è definita sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo 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,

⁵ Per quanto concerne i contratti di sponsorizzazione attiva, l'art. 1, c. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, ha introdotto il divieto di sostenere spese per sponsorizzazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2011.

⁶ La dottrina ha distinto due differenti tipologie di contratto di sponsorizzazione: il contratto di sponsorizzazione "pura", in cui la controprestazione dello *sponsor* è caratterizzata da un contributo in denaro e il contratto di sponsorizzazione "tecnica", in cui la controprestazione non consiste in un contributo in denaro, ma nell'assunzione di un'obbligazione di fare-dare. La distinzione tra i due tipi di sponsorizzazione è stata ripresa espressamente dall'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006 e, da ultimo, dalle linee guida approvate con d.m. 19 dicembre 2012.

⁷ Novellato dall'art. 20, c. 1, lett. h), d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

⁸ Nel testo sostituito dall'art. 2, c. 1, lett. b), d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62.

l'immagine, l'attività, il prodotto del soggetto erogante. L'art. 120, inoltre, individua i soggetti le cui iniziative possono formare oggetto di sponsorizzazione, e li identifica, *in primis*, nel Ministero dei beni culturali, stabilendo che è affidato al ministero il compito di procedere alla previa verifica della compatibilità delle progettate iniziative con le esigenze della tutela da assicurare ai beni da promuovere e pubblicizzare.

Oltre a considerare le c.d. sponsorizzazioni pure, non espressamente disciplinate dall'art. 26 del d.lgs. n. 163/2006, nelle quali lo *sponsor* si impegna unicamente a finanziare, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento che fanno carico all'amministrazione verso i terzi, l'art. 120 evidenzia l'ammissibilità, anche in ambito culturale, 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 denaro), purché finalizzate alla tutela o valorizzazione del patrimonio culturale⁹.

3.1. La disciplina speciale dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali¹⁰

L'art. 26, c. 2-*bis*, del d.lgs. n. 163/2006, rimanda all'art. 199-*bis* per la disciplina dei contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali.

Ai sensi di tale ultima norma, al fine del rispetto dei principi comunitari per la scelta del contraente¹¹, le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali integrano il programma triennale dei lavori, di cui all'art. 128, con un apposito allegato che indica i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali intendono ricercare *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi. In tale allegato possono essere anche inseriti gli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni

⁹ Il d.m. 19 dicembre 2012 opera una divisione fra: “la *sponsorizzazione tecnica*, consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor* delle prestazioni richieste (oltre a lavori, le prestazioni rese dallo *sponsor* possono consistere anche in servizi e forniture strumentali ai primi – ad esempio: servizi di installazione e montaggio di attrezzature e impianti, forniture degli arredi da collocare nei locali – o in servizi e forniture autonome, ad esempio servizi necessari all'organizzazione di mostre all'interno di istituti della cultura pubblici; la *sponsorizzazione pura*, in cui lo *sponsor* si impegna unicamente a finanziare, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione; la *sponsorizzazione mista* (ossia 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”.

¹⁰ La materia è stata nuovamente disciplinata dagli artt. 19 e 151 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

¹¹ Specificati nel successivo art. 27, tra cui si segnala il rispetto dell'obbligo di invito alla gara ad almeno cinque concorrenti.

spontanee di interesse alla sponsorizzazione. A tal fine le stesse amministrazioni provvedono a predisporre studi di fattibilità, anche semplificati, o progetti preliminari.

La ricerca dello *sponsor* avviene mediante bando pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione precedente per almeno trenta giorni, da pubblicizzarsi come disposto dallo stesso art. 199-*bis*, c. 1, e deve 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.

L'art. 199-*bis* distingue tra due forme di sponsorizzazione, entrambe ammissibili, e dispone che la scelta operata dall'amministrazione debba essere resa pubblica nel bando di gara.

La prima forma è definita come sponsorizzazione “di puro finanziamento” ove lo *sponsor* assume, anche mediante accollo, le obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, rimanendo tuttavia estraneo all'esecuzione dell'appalto¹².

La seconda forma è 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. La disposizione, infatti, afferma che in tale 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*”¹³.

L'art. 199-*bis* detta, inoltre, alcune regole procedurali per la scelta dello *sponsor*.

Nel caso di sponsorizzazione “tecnica”, nel bando sono indicati gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte. Le offerte sono esaminate direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice o (in caso di interventi il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto, sia superiore a un milione e nei casi di particolare complessità), mediante una commissione. L'amministrazione procede a stilare la graduatoria delle offerte e può indire una successiva fase finalizzata all'acquisizione di ulteriori offerte migliorative, stabilendo il termine ultimo per i rilanci.

¹² Tale fattispecie ha similitudine con quella già regolata dall'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004 (visto che il corrispettivo che lo *sponsor* paga è in denaro), ma se ne differenzia perché il corrispettivo pagato dallo *sponsor* rimane inscindibilmente legato all'esecuzione di un appalto (di lavori, servizi e forniture), dovendone costituire il corrispettivo che l'amministrazione distrarrà all'appaltatore.

¹³ Secondo la stessa disposizione, peraltro, tale fattispecie costituisce una “forma di partenariato” e, dunque, dovrebbe andare ad aggiungersi all'elenco degli esempi dei contratti di partenariato pubblico-privato, di cui all'art. 3, c. 15-*ter*, del d.lgs. n. 163/2006.

Nel caso di sponsorizzazione “di puro finanziamento”, l’amministrazione procede alla stipula del contratto con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore; nel caso di sponsorizzazione “tecnica”, con il soggetto che ha proposto l’offerta realizzativa giudicata migliore.

Sulla necessità di definire il più possibile le prestazioni derivanti dal contratto di sponsorizzazione e di dare, al contempo, ampia pubblicizzazione alla possibilità di fare ricorso a tale tipologia contrattuale, si è espressa anche l’Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcom)¹⁴.

4. Le linee guida ministeriali (d.m. 19 dicembre 2012)

Allo scopo di definire, ancora più dettagliatamente, l’iter da seguire per le sponsorizzazioni in argomento, il richiamato d.l. n. 5/2012 ha previsto l’approvazione, con decreto del Ministero dei beni culturali, di “norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni contenute nell’art. 199-*bis* del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nonché di quelle contenute nell’art. 120 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive 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 d.m. 19 dicembre 2012, recante “Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazione di beni

¹⁴ Nell’atto di segnalazione A.S. 439 del 2008. A fronte dell’ampiezza applicativa a cui un simile rapporto contrattuale può giungere e considerando il riferimento di cui all’art. 26 del d.lgs. n. 163/2006 circa il rispetto dei principi del trattato, nonché della rigorosa considerazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti interessati, l’Agcom raccomanda alle competenti amministrazioni di adottare la maggiore cura: nella rigorosa definizione di prestazioni e controprestazioni del rapporto derivante dal contratto di sponsorizzazione tramite l’adozione di atti contrattuali in forma scritta, comprensivi della determinazione del valore dei beni e/o servizi interessati, della durata del rapporto di sponsorizzazione e di tutte le fasi operative necessarie all’esecuzione del contratto, oltre all’indicazione di un soggetto responsabile della realizzazione e supervisione del relativo procedimento amministrativo; nella pubblicizzazione della possibilità di fare ricorso a tale rapporto con la pubblica amministrazione, della concreta stipula di un contratto e dei suoi relativi termini operativi attraverso la pubblicazione di avvisi di sponsorizzazione nella maniera più ampia e diffusa, al fine di porre ogni soggetto interessato, nelle condizioni di prendere piena conoscenza delle eventuali esigenze di sponsorizzazioni espresse dalle amministrazioni competenti; nell’evitare ogni possibile distorsione della concorrenza derivante dal ricorso a tale tipologia contrattuale, che di fatto può anche determinare un’eliminazione del confronto concorrenziale con altri operatori, motivando specificamente l’opportunità di ricorrere a tale forma, quantomeno nei casi in cui risultino interessate opere e/o servizi di entità economica non trascurabile.

culturali e di fattispecie analoghe o collegate”¹⁵.

Le linee guida qualificano la sponsorizzazione, in linea con la definizione di “negozio 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: 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. A seguito di tale pubblicità, qualora da parte di eventuali interessati pervengano proposte di sponsorizzazione, “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”¹⁶.

¹⁵ Nella premessa del suddetto d.m., 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 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.

Le linee guida non trovano 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.

¹⁶ In generale, poi, 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

Merita, poi, sottolineare come le linee guida portino l'accento sulla programmazione, evidenziando che l'inserimento nel programma triennale (ex art. 128, d.lgs. n. 163/2006), mediante apposito allegato, dei lavori, dei servizi e delle forniture degli interventi in relazione ai quali le amministrazioni aggiudicatrici competenti intendono ricercare *sponsor*, “conferma l'importanza della pianificazione nel graduare la definizione degli obiettivi e le priorità dell'amministrazione interessata agli interventi sul patrimonio culturale ad essa affidato”. Si afferma che “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, altresì, una “idonea pubblicità ai progetti per i quali l'amministrazione competente auspica il supporto dello *sponsor*”.

Un aspetto che trova la giusta rilevanza nelle linee guida è, poi, quello della predeterminazione del contenuto del contratto di sponsorizzazione. Infatti, “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 tempo stesso, 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”, il quale non può e non deve essere automaticamente identificato nel valore dei lavori, dei servizi e delle forniture richiesti e da eseguire o acquistare, ma deve tenere conto soprattutto del valore di ritorno pubblicitario e di immagine (in senso lato) ritraibile dall'abbinamento del nome o del marchio d'impresa agli interventi da realizzare, che è, in sintesi, il valore che l'impresa candidata intende acquistare con la sua offerta¹⁷.

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”.

¹⁷ “Ciò consente di evitare sia – in caso di sopravvalutazione – il rischio che le procedure selettive vadano

5. La circolare n. 28 del 17 giugno 2016

Con circolare n. 28 del 17 giugno 2016, il Segretariato generale del Mibact ha inteso fornire i primi indirizzi applicativi degli artt. 19 e 151 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50¹⁸, che hanno semplificato le procedure riguardanti le sponsorizzazioni, al dichiarato scopo di incoraggiare il ricorso a tale istituto da parte degli uffici ministeriali.

In particolare, si prendono in considerazione i profili concernenti la semplificazione delle procedure, la valutazione preliminare della proposta di sponsorizzazione proveniente dall'aspirante *sponsor* e il *favor* per l'accoglimento, la pubblicazione dell'avviso sul sito istituzionale (del quale viene fornito un modello), la ricerca di *sponsor* di iniziativa ministeriale, la scelta dello *sponsor*, la stipula del contratto di sponsorizzazione, la disciplina di cui all'art. 151, fornendo alcuni cenni riguardo al regime contabile. Vengono, inoltre, evidenziate quali parti delle citate linee guida ministeriali conservano validità ed efficacia anche a seguito dell'introduzione della nuova procedura semplificata.

In vista di un potenziamento dell'istituto della sponsorizzazione, in considerazione della sua capacità di attrarre risorse private da destinate alla tutela e alla valorizzazione di beni culturali in cambio del vantaggio promozionale tratto dallo *sponsor* dall'accostamento della sua immagine al prestigioso patrimonio culturale, merita sottolineare come, con la suddetta circolare, si sia posto l'accento sulla necessità di semplificare il più possibile l'iter procedimentale, anche al fine di non scoraggiare eventuali soggetti interessati, richiamando l'attenzione dell'amministrazione a considerare, oltre il costo specifico dell'intervento da sponsorizzare, anche il valore del ritorno pubblicitario offerto come controprestazione.

Di particolare interesse è anche la esposizione dei vantaggi peculiari di ciascuna tipologia di sponsorizzazione, per il valore di "bussola" che essa riveste nella scelta dell'amministrazione, in quanto 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, residuando all'amministrazione un ruolo di vigilanza; viceversa, potrà 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.

deserte, sia – nell'ipotesi opposta di sottostima – l'attribuzione al contraente privato di prestazioni di lavoro superiori rispetto al corrispettivo ottenuto dall'amministrazione": *ivi*.

¹⁸ Meglio noto come "codice degli appalti".

6. Il trattamento fiscale

Le sponsorizzazioni presentano profili controversi per l'aspetto riguardante il trattamento fiscale cui sono sottoposte, essendo in discussione la natura di spese di pubblicità e propaganda o di spese di rappresentanza.

Ai sensi dell'art. 108, c. 2, della l. 22 dicembre 1986, n. 917 (Testo unico delle imposte sui redditi), mentre le spese di pubblicità e di propaganda sono interamente 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, risultano corrispondenti ad appositi criteri di inerenza e congruità, determinati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze: quindi, per le prime non sussistono limiti alla deducibilità, posti, invece, per le seconde. Con riferimento a queste ultime, il Mef, con decreto del 19 novembre 2008, 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". Da ciò pare discendere la conseguenza che le spese per le sponsorizzazioni, traendo origine da contratti a prestazioni corrispettive – e perciò onerosi – non rientrano nella categoria suindicata, bensì in quella relativa agli esborsi per pubblicità o propaganda, deducibili totalmente e non entro i limiti di inerenza e congruità posti dal suddetto d.m. 19 novembre 2008.

Il Ministero dei beni culturali, a propria volta, con il d.m. 19 dicembre 2012 (linee guida) si è espresso nel senso dell'assimilazione delle sponsorizzazioni alle spese di pubblicità e propaganda¹⁹.

Le relative spese sarebbero inquadrabili nella categoria di quelle pubblicitarie, in quanto la controprestazione fornita dallo *sponsee*, 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.

¹⁹ L'impostazione del Ministero dei beni e delle attività culturali è stata accolta anche dall'Associazione fra le società italiane per azioni (Assonime), nell'approfondimento n. 6/2013.

Nonostante la soluzione interpretativa fornita in modo uniforme dagli enti indicati, in aderenza, peraltro, alla posizione dell’Agenzia delle entrate²⁰, la Corte di cassazione ha ribadito, da ultimo, con l’ordinanza 23 giugno 2014, n. 14252, che costituiscono spese di rappresentanza quelle sostenute “per iniziative volte ad accrescere il prestigio e l’immagine dell’impresa ed a potenziare le possibilità di sviluppo, mentre vanno qualificate come spese pubblicitarie o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti, prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque dell’attività svolta”²¹.

7. Gli aspetti finanziari

La sponsorizzazione, pur essendo un contratto a prestazioni corrispettive, si traduce per l’amministrazione in un ricavo, nel caso di corrispettivo pagato in denaro, ovvero in un risparmio di spesa, nel caso di corrispettivo pagato in beni o servizi.

L’art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006 prevede che la contribuzione economica dello *sponsor* possa avvenire anche mediante accollo delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell’appalto dovuti dall’amministrazione.

Tale previsione, recependo e disciplinando una prassi già diffusa, deriva dall’esigenza di sopperire alle limitazioni che incombono sulle soprintendenze ordinarie, che non godono di autonomia contabile e finanziaria e che, pertanto, devono avvalersi esclusivamente delle risorse finanziarie disponibili nelle contabilità speciali, le quali possono essere alimentate solo tramite trasferimenti pubblici; da ciò deriva che, ove l’ufficio periferico stipuli un contratto di sponsorizzazione pura, lo *sponsor* deve versare l’importo fissato nell’apposito capitolo dello stato di previsione dell’entrata del Ministero dell’economia e finanze, per poi

²⁰ Circolare n. 34/E del 13 luglio 2009.

²¹ Secondo la suprema Corte, difformemente dall’impostazione adottata dall’Agenzia delle entrate e seguita dal Ministero dei beni culturali e dall’Assonime, il *discrimen* fiscale non risiede, dunque, 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 maggiore 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”. Di qui la conclusione che “le spese di sponsorizzazione costituiscono spese di rappresentanza, deducibili nei limiti della norma di cui al d.p.r. n. 917/1986, in quanto idonee al più ad accrescere il prestigio dell’impresa, ove il contribuente non provi che all’attività sponsorizzata sia riconducibile a una diretta aspettativa di ritorno commerciale”.

essere successivamente riassegnato allo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali, con il conseguente accredito nella contabilità speciale dell'ufficio interessato. Tale procedura, piuttosto complessa, rallenterebbe notevolmente lo svolgimento dei lavori.

Le linee guida ministeriali dedicano alla problematica soltanto un accenno, precisando che nel caso di accollo, “il contratto di appalto, a valle della sponsorizzazione, assumerà una configurazione trilaterale, con compartecipazione dello *sponsor*, che si assumerà anche nei confronti dell'appaltatore l'obbligazione di pagamento del corrispettivo dell'appalto, con contestuale accettazione, da parte dell'impresa, di tale modalità di pagamento, che dovrà essere espressamente indicata nel bando per l'appalto dei lavori e, inoltre, l'amministrazione dovrà prevedere, nel contratto stipulato con lo *sponsor*, idonee cautele al fine di assicurare l'effettivo adempimento delle obbligazioni assunte”, manifestando espressamente il *favor* per il meccanismo dell'accollo del debito “allo scopo di evitare il notevole dispendio di attività amministrativa e, soprattutto, di tempo legato alle procedure di riassegnazione delle risorse”²².

8. La finanza di progetto (*project financing*)

Ai sensi dell'art. 3, c. 15-*ter*, del d.lgs. n. 163/2006, i contratti di partenariato pubblico-privato sono “contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti”²³.

La finanza di progetto (*project financing*), come figura di partenariato pubblico-privato, è stata introdotta nell'ordinamento italiano dalla l. 11 novembre 1998, n. 415 (c.d. legge Merloni-*ter*), che modificava la l. 11 febbraio 1994, n. 109²⁴.

²² Si aggiunge che gli importi derivanti dalle sponsorizzazioni non sono soggetti alle disposizioni di cui all'art. 2, c. 615, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) e, cioè, al divieto di riassegnazione diretta al capitolo di bilancio del ministero dei proventi derivanti da una pluralità di disposizioni, incluse nell'elenco 1, allegato alla medesima legge, non figurando l'art. 120 del d.lgs. n. 42/2004 tra le norme indicate nell'elenco in argomento; sicché i proventi derivanti da sponsorizzazioni devono sempre essere integralmente riassegnati allo stato di previsione della spesa del Ministero dei beni culturali, senza alcuna decurtazione.

²³ La stessa norma prevede espressamente che “alle operazioni di partenariato pubblico-privato si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat”.

²⁴ “Legge quadro in materia di lavori pubblici”.

Oggi, la disciplina del *project financing* è confluita nel d.lgs. n. 163/2006, così come modificato dal d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152²⁵.

L'art. 153, rubricato "Finanza di progetto", tuttavia, non ne dà una definizione, limitandosi sostanzialmente a prevedere che un operatore privato, definito *promotore*, possa proporre la realizzazione di opere pubbliche, tramite un contratto di concessione.

Ciò che è importante sottolineare è che, a prescindere dalle diverse procedure²⁶ che possono attuarsi in una operazione di *project financing*, sebbene il risultato finale sia sempre la stipulazione di un contratto di concessione, la finanza di progetto è una tecnica di finanziamento connotata dal fatto di "porre a carico di soggetti promotori o aggiudicatari, in tutto o in parte, i costi necessari alla progettazione ed esecuzione dei lavori, assicurando loro come unica controprestazione il diritto di gestione, funzionale allo sfruttamento economico delle opere realizzate"²⁷.

Caratteristica essenziale di un'operazione di *project financing* è, inoltre, che l'opera da realizzarsi debba essere, almeno potenzialmente, redditizia²⁸.

L'applicabilità del *project financing* nel settore dei beni culturali è espressamente ammessa sia dal d.lgs. n. 163/2006 che dal d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207 (regolamento di attuazione dei lavori pubblici)²⁹.

L'art. 197, c. 3, del d.lgs. n. 163/2006, prevede, infatti, che la disciplina del promotore finanziario e della società di progetto si applichi anche all'affidamento di lavori e servizi relativi ai beni culturali, nonché alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del d.lgs. n. 42/2004.

²⁵ C.d. terzo decreto correttivo.

²⁶ In base alla disciplina normativa dell'istituto, si distinguono diverse tipologie di *project financing*: una prima c.d. del promotore *monofase* (art. 153, cc. 1 e 14); una seconda c.d. del promotore *bifase* (art. 153, c. 15) ed una terza c.d. del promotore *additivo* (art. 153, c. 19). Le prime due tipologie sono alternative e riguardano, entrambe, opere inserite "negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice, sulla base della normativa vigente"; la terza riguarda, invece, interventi "non presenti nella programmazione triennale di cui all'art. 128 ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente".

²⁷ In termini, Tar Puglia, Bari, Sez. III, 9 luglio 2004, n. 2993.

²⁸ In base alla loro potenziale attitudine all'autofinanziamento, le opere si distinguono in tre tipologie: opere calde, tiepide e fredde. Sono *calde*, le opere che hanno la capacità di autofinanziarsi in misura integrale; *tiepide*, le opere che sono in grado di autofinanziarsi solo parzialmente e che, quindi, rendono necessario un contributo pubblico; *fredde*, le opere che non hanno la capacità di autofinanziarsi neppure in parte, rendendosi, dunque, indispensabile un intervento pubblico, che può realizzarsi in forme diverse, a seconda della natura dell'opera.

²⁹ Agli artt. 239 e ss.

L'art. 197, c. 1, richiama, inoltre, l'applicazione della parte II, titolo II, capo II, del d.lgs. n. 163/2006, ovvero le norme sulla concessione di lavori pubblici.

Tali disposizioni dimostrano come il modello concessorio, nei limiti segnalati, possa essere utilizzato per il settore dei beni culturali, con prospettive e margini di applicazione ancora tutti da verificare. Tale conclusione è stata anche condivisa dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) che, con deliberazione del 22 aprile 2009, n. 37, ha affermato che è conforme al disposto dell'art. 197, c. 3, la concessione ai privati della gestione temporanea di beni culturali sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. n. 427/2004, mediante l'istituto del *project financing*, essendo la fruizione pubblica di tali beni compatibile con la gestione privata di una parte minoritaria degli stessi³⁰.

L'intervento dei privati risulta, comunque, circoscritto all'esercizio di attività di valorizzazione del patrimonio culturale, essendo in particolare preclusa ai privati qualsiasi funzione o competenza in ordine alla tutela degli stessi, che sia riservata in via esclusiva ai soggetti pubblici. In tal senso militano, inequivocabilmente, le norme di cui agli artt. 4, 6 e 111 del codice dei beni culturali e del paesaggio.

Vi è da dire, peraltro, che interferisce con la disciplina generale del *project financing* la normativa in materia di tutela contenuta nel codice dei beni culturali e del paesaggio. Il codice prevede, infatti, un doppio regime di autorizzazioni in relazione ai beni appartenenti al patrimonio culturale e, segnatamente:

- un controllo preventivo della soprintendenza sul progetto e sull'esecuzione dei lavori volto a prevenire manomissioni o alterazioni pregiudizievoli dei caratteri distintivi del bene culturale (art. 21);
- un controllo da parte della soprintendenza sull'uso del bene culturale diretto ad evitare pregiudizi per la conservazione del bene e il decoro della sua immagine (artt. 57-bis e 106).

La disciplina legislativa in tema di beni culturali non precisa, inoltre, quale sia il livello di progettazione rispetto al quale debba intervenire l'autorizzazione ministeriale³¹.

³⁰ Sul punto, si veda: Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 2008, n. 3507, in un passaggio, nel quale si afferma che “sarebbe, infatti, contraddittorio pensare che la legislazione in materia di beni culturali, da un lato, preveda l'istituto del *project financing* e, dall'altro, escluda, tuttavia, la possibilità di dare provvisoriamente in gestione al concessionario parte della struttura realizzata. Al contrario, proprio la previsione del *project financing* dimostra che la funzione pubblica può essere compatibile con la gestione privata di una parte (minoritaria) del bene culturale”. Cfr. *Id.*, Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4639.

³¹ L'art. 21, c. 5, si limita, infatti a prevedere che l'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su

Pertanto, nell'attuale assetto normativo, l'approvazione preventiva del progetto preliminare³² da parte della soprintendenza, non può ritenersi esaurire il regime dei controlli riservati all'autorità di tutela, né impedire il vaglio della stessa sul prosieguo dell'attività di progettazione e sulla successiva fase di esecuzione dei lavori.

Della finanza di progetto si occupano le linee guida ministeriali, solo per distinguere le sponsorizzazioni rispetto a tale forma di partenariato pubblico-privato, senza indicare all'amministrazione i criteri da seguire per operazioni di *project financing*.

9. Osservazioni

L'esame del quadro normativo consente la formulazione di alcune osservazioni.

La distinzione tra la sponsorizzazione “pura” e quella “tecnica”, operata dall'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, che dettaglia quella già prevista in termini generali dall'art. 26, scompare nel momento della ricerca dello *sponsor*, poiché entrambe le tipologie contrattuali – pur essendo oltremodo differenti, come esposto – sono assoggettate alla onerosa procedura di selezione 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 delicatezza e importanza, per la sponsorizzazione “pura” la complessità degli adempimenti procedurali può risolversi nella lesione dei principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Infatti, come in precedenza rilevato, detta tipologia contrattuale si traduce in un ricavo per l'amministrazione consistente nel corrispettivo in denaro, tant'è che la normativa precedente l'ha sottratta all'applicazione del codice dei contratti pubblici.

La complessità degli adempimenti previsti dalle regole da ultimo introdotte è tale, dunque, da non incentivare il ricorso alle operazioni in esame³³.

Si sottolinea, altresì, come la sponsorizzazione “tecnica” può far alterare la causa del modello contrattuale, contribuendo a rafforzare l'aspetto commerciale dell'azione di tutela

descrizione tecnica dell'intervento.

³² Che, nelle operazioni di *project financing*, è alla base della proposta presentata dal promotore.

³³ Del resto, è noto che la normativa di cui si tratta venne inserita nel codice dei contratti pubblici a seguito della vicenda inerente la sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo, per così dire sull'onda della “emotività” che il caso aveva suscitato nell'opinione pubblica, 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 d.lgs. n. 163/2006.

e valorizzazione del bene culturale oggetto del finanziamento, facendo rientrare nella sfera dello *sponsor* la progettazione ed in assenza di clausole contrattuali chiare e precise.

Per quanto concerne il contenuto delle pattuizioni contrattuali, infatti, sebbene la flessibilità del contratto di sponsorizzazione, in quanto contratto atipico e innominato, sia uno dei tratti più salienti dell'istituto ed è certamente apprezzabile, in quanto consente all'amministrazione di esercitare la propria discrezionalità, deve osservarsi che la disciplina legislativa, che si presenta assai scarna, andrebbe integrata attraverso la previsione di un "contratto *standard*" di sponsorizzazione dei beni culturali, con un proprio contenuto minimo ed inderogabile. Una simile normativa recherebbe, da un lato, notevoli vantaggi in termini di semplificazione, agilità ed incentivazione all'investimento da parte dei privati e, dall'altro, consentirebbe di evitare il rischio di "strumentalizzazioni" del bene culturale oggetto della sponsorizzazione. In sintesi, l'individuazione di una disciplina minimale, ma esplicita dei contratti di sponsorizzazione, non potrebbe avere altro effetto che favorire l'applicazione pratica dell'istituto; potendosi ipotizzare, inoltre, di affidare allo *sponsor* anche la gestione del bene sponsorizzato, ma prefissando già nel relativo contratto di sponsorizzazione le modalità della gestione.

Il legislatore non risolve, poi, il problema della non agevole valutazione da parte dell'amministrazione del valore dell'immagine che deduce a contratto. Solitamente, l'amministrazione chiede una somma di denaro pari al costo dei lavori di restauro da realizzare, senza prestare attenzione all'effettivo valore della prestazione che acquisisce lo *sponsor* con il ritorno di immagine (valore che può essere ben superiore al costo della sponsorizzazione).

L'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, 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" – secondo quanto affermato nelle linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012 – "la programmazione suddetta è volta a razionalizzare l'utilizzo delle risorse, stabilendo priorità e sincronie con la maturazione progettuale e le disponibilità finanziarie".

L'obiettivo è, quindi, quello di attenuare il rischio di investimenti poco efficaci o di progetti inadeguati e, tuttavia, 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. Non è immediatamente chiaro, infatti, se l'arco temporale coperto dall'allegato ex art. 199-*bis* sia triennale, come il programma dei lavori, ovvero annuale, in analogia con il programma per l'acquisizione di beni e servizi.

Difficoltà maggiori nell'attuazione pratica della norma sopra menzionata sorgono con riferimento all'applicazione alle fattispecie in argomento del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 novembre 2011³⁴, 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 dei lavori e del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi. Infatti, il citato decreto ministeriale non contiene, tra gli schemi-tipo, l'allegato al programma triennale dei lavori ed è sorto così il problema di come esso andasse redatto³⁵.

La materia delle sponsorizzazioni dei beni culturali necessiterebbe, inoltre, di maggiore chiarezza con riguardo al trattamento fiscale applicabile alle somme erogate dallo *sponsor*, atteso che, anche sotto questo profilo, il quadro normativo di riferimento non garantisce quella certezza delle regole che potrebbe favorire gli investimenti dei privati nei beni culturali.

Quanto al *project financing*, pur in presenza di un chiaro quadro normativo, è da evidenziare, infine, la mancanza di criteri certi in ordine alle linee guida da seguire per le relative operazioni, mentre la peculiarità del settore meriterebbe di ricevere una disciplina particolare, in considerazione della natura delle opere da finanziare.

³⁴ Il decreto è stato emanato in attuazione dell'art. 128, c. 11, d.lgs. n. 163/2006 e degli artt. 13 e 271 del regolamento di esecuzione e di attuazione, approvato con d.p.r. n. 207/2010.

³⁵ Le linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012 hanno inteso sopperire a tale carenza mediante il coordinamento fra l'art. 199-*bis* e il decreto suddetto, ma la complessità operativa derivante dal coordinamento dei testi normativi sopra menzionati appare evidente: gli interventi di sponsorizzazione vanno inseriti dall'amministrazione interessata in due distinti allegati, anziché in uno solo, siccome previsto dall'art. 199-*bis*, a seconda che abbiano ad oggetto lavori ovvero servizi e forniture.

CAPITOLO III

ESPERIENZE APPLICATIVE DI SPONSORIZZAZIONE NEL SETTORE DEI BENI CULTURALI

Sommario: 1. Premessa. - 2. Interventi nell'anno 2012. - 3. Interventi nell'anno 2013. - 4. Interventi nell'anno 2014. - 5. Interventi nell'anno 2015. - 6. I lavori per il restauro del Colosseo. - 7. Osservazioni.

1. Premessa

L'amministrazione, nel quadriennio 2012-2015, in applicazione dell'art. 199-*bis* del d.lgs. n. 163/2006, ha negoziato svariati accordi, alcuni facenti parte della tipologia dei contratti di sponsorizzazione, altri corrispondenti a figure affini.

2. Interventi nell'anno 2012

Nell'anno 2012 è stato stipulato, il giorno 14 dicembre, un accordo tra la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna, la Soprintendenza per i beni archeologici della stessa regione, la Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici delle province di Parma e Piacenza, la Biblioteca palatina di Parma, la fondazione Museo bodoniano e la fondazione Cariparma, per un progetto di didattica sperimentale, attraverso lo svolgimento di percorsi guidati nel territorio del Comune di Parma, rivolto alle scuole di ogni ordine e grado della omologa provincia, denominato: "A scuola nei musei, dalla preistoria all'arte moderna" per l'a.s. 2012-2013. Il coordinamento e la progettazione scientifica sono stati curati dal personale delle istituzioni coinvolte. La Soprintendenza per i beni archeologici dell'Emilia-Romagna si è impegnata a promuovere e divulgare l'iniziativa per mezzo dei propri strumenti di comunicazione, mentre la Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici delle province di Parma e Piacenza ha realizzato e distribuito il *depliant* per la promozione del programma presso le scuole, le istituzioni pubbliche e culturali. La fondazione Cariparma si è assunta gli oneri contrattuali ed economici relativi all'incarico conferito al soggetto da essa individuato, per l'esecuzione del programma specifico, per un importo complessivo massimo di euro 70.000. Tale accordo ha avuto durata dalla data della stipula fino al 30 giugno 2013, in corrispondenza della chiusura delle lezioni dell'anno scolastico. I costi relativi alla stampa e

alla distribuzione del materiale informativo sono stati posti interamente a carico della Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici delle province di Parma e Piacenza.

E' dubbia la qualificazione dell'accordo in questione, in quanto dalla lettera del contratto non si rinviene la finalità della sponsorizzazione, intesa come abbinamento dell'immagine dello *sponsor* all'attività finanziata³⁶.

Secondo quanto rappresentato dalla Biblioteca palatina, con nota prot. n. 1962 in data 10 luglio 2015, senza la "sponsorizzazione" l'attività didattica della stessa e del Museo bodoniano sarebbe stata "sporadica e non omogenea".

Risulta dalla nota della Biblioteca palatina, prot. n. 3411 in data 17 dicembre, che il progetto ha avuto conclusione nel maggio 2013, con il termine dell'anno scolastico; la fondazione Cariparma ha rispettato gli impegni contrattuali assunti in sede negoziale e, grazie alla "sponsorizzazione", è stato possibile realizzare n. 43 visite didattiche alla biblioteca stessa e al Museo bodoniano, avvicinando gli studenti della scuola primaria e delle scuole secondarie al patrimonio culturale specifico.

3. Interventi nell'anno 2013

Nell'anno 2013 sono stati stipulati quattro convenzioni e accordi:

1. - Convenzione stipulata, in data 18 aprile 2013, tra la *National Library Ltd Jerusalem* e la Biblioteca palatina di Parma per la digitalizzazione dei manoscritti ebraici conservati nella biblioteca.

Secondo quanto sintetizzato nella nota prot. n. 1962 del 10 luglio 2015 della suddetta biblioteca, la convenzione ha permesso di ottenere le immagini digitalizzate dei 1.667 manoscritti ebraici della "collezione De Rossi", una delle più importanti in lingue orientali. Un valore aggiunto per tale opera, in termini di valorizzazione, è dato dalla pubblicazione *on line* delle immagini. In base a tale convenzione, la *National Library Ltd Jerusalem* ha pagato direttamente la ditta incaricata del lavoro di riproduzione. L'opera è stata conclusa

³⁶ Il progetto di attività didattica è stato rinnovato con la convenzione n. 13 del 28 ottobre 2015, stipulata tra il polo museale dell'Emilia-Romagna, la fondazione Cariparma e la fondazione Museo bodoniano. Il contributo a carico della fondazione Cariparma è pari a euro 35.000.

nel mese di giugno 2015. Le immagini, che sono state pubblicate nei primi mesi del 2016, restano di proprietà della Biblioteca palatina.

Tale convenzione non si inquadra perfettamente nei termini di un accordo di sponsorizzazione, non essendo chiaro, sulla base del testo trasmesso in lingua straniera, in cosa consista la controprestazione della Biblioteca palatina, sotto il profilo del ritorno di immagine della *National Library Ltd Jerusalem*, sebbene sia innegabile il riscontro in termini di valorizzazione del patrimonio grazie alla pubblicazione *on line* delle immagini.

2. - Convenzione stipulata, in data 15 luglio 2013, tra la Biblioteca palatina di Parma e la *Universidad de Salamanca* per l'implementazione della Biblioteca Bodoni di Parma.

In base alla nota prot. n. 1962 in data 10 luglio 2015 della suddetta biblioteca, l'accordo prevede la valorizzazione scientifica del patrimonio librario, tramite la realizzazione di una piattaforma telematica messa a disposizione dalla *Universidad de Salamanca*. Si precisa che non esiste altrove una realtà che conservi i documenti relativi all'attività tipografica, come le bozze di stampa e la produzione editoriale dello stesso tipografo. Nel caso di specie si tratta di Giambattista Bodoni che è stato uno degli ultimi tipografi dell'era della stampa a mano, che fu attivo a Parma dal 1768 al 1813.

Dal testo della convenzione non è stato possibile evincere l'effettivo contenuto contrattuale, sebbene la convenzione garantisca, a livello internazionale, la valorizzazione scientifica del patrimonio della biblioteca, tramite una piattaforma *on line*, messa a disposizione della *Universidad de Salamanca*.

3. - Accordo stipulato, in data 27 giugno 2013, tra la fondazione Museo bodoniano, la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia-Romagna, la Soprintendenza per i beni architettonici per le province di Parma e Piacenza, la Biblioteca palatina di Parma e la fondazione Cariparma per la realizzazione dell'esposizione "Bodoni: principe dei tipografi nell'Europa dei lumi e di Napoleone", in occasione dell'anniversario della morte di G.B. Bodoni.

Il limite massimo di spesa è pari ad euro 120.000 messi a disposizione dalla fondazione.

L'accordo prevede che il Museo bodoniano rendiconti alla fondazione i costi sostenuti per il proprio personale adibito a varie attività inerenti l'esposizione; a fronte di ciò, la fondazione si impegna ad erogare l'ulteriore importo di euro 30.000. La controprestazione

dovuta dalla fondazione consiste nel riportare il *logo* ed il riferimento del sostegno finanziario della fondazione in tutte le comunicazioni verso l'esterno.

Si osserva, in merito all'accordo, che esso è qualificabile come sponsorizzazione pura, non collegata all'esecuzione di lavori, sicchè non trova applicazione la disciplina del d.lgs. n. 163/2006 e, segnatamente, la procedura di selezione dello *sponsor* in base all'art. 199-*bis*.

Secondo quanto risulta dalla nota della Biblioteca palatina (prot. n. 3411), in data 17 dicembre 2015 i benefici derivanti dall'evento sponsorizzato sono valutabili in termini di numero di visitatori della esposizione (oltre 14.000 presenze) e nei rapporti avviati con la Casa del *Lector* di Madrid, a seguito dei quali è in corso di realizzazione il progetto di una mostra dedicata alla figura di Bodoni, che verrà inaugurata a Madrid il 19 maggio 2016.

4. - Accordo di valorizzazione culturale della Pinacoteca di Brera stipulato, in data 22 novembre 2013, tra la Soprintendenza per i beni storici, artistici ed etnoantropologici di Milano, Bergamo, Como, Lodi, Lecco, Pavia, Sondrio, Varese e la Skira Editore s.p.a.

Tale accordo prevede di attuare un progetto che interessa due sale della pinacoteca, con l'obiettivo di una migliore fruizione delle opere "Cristo morto" del Mantegna e "Pietà" di Giovanni Bellini. La Skira Editore s.p.a. ha tra i propri obblighi contrattuali, in qualità di concessionario, il sostegno alle attività di valorizzazione del sito museale. Nello specifico, il concessionario cura il coordinamento organizzativo e finanziario, l'allestimento, l'ufficio stampa, e le eventuali pubblicazioni. La soprintendenza ha la responsabilità del progetto scientifico e la supervisione di quello allestitivo. Per quanto riguarda eventi ed attività collaterali, la soprintendenza riconosce al concessionario la facoltà di organizzare, al di fuori dell'orario normale di apertura del museo, eventi inaugurali e speciali per i propri partner e aziende, che faranno richiesta per iniziative inerenti e collaterali al progetto. Per ogni serata, l'accordo prevede che dovrà essere stipulato un atto per la concessione in uso gratuito di spazi e servizi del palazzo Brera (ad eccezione dei costi relativi alla sicurezza e custodia). La copertura finanziaria del progetto viene assicurata tramite l'utilizzo di fondi raccolti mediante sovvenzioni e campagne di sponsorizzazione organizzate dal concessionario.

Risulta dalla nota del polo museale regionale della Lombardia (prot. n. 246), in data 15 luglio 2015, che l'operazione di riallestimento delle sale (VI e VII) è stata seguita dai *mass media* ed ha avuto risonanza a livello televisivo, sia nazionale che internazionale.

Si osserva, tuttavia, che non è stata trasmessa la documentazione delle iniziative di sponsorizzazione tecnica per un valore pari a euro 20.050 ed euro 10.000, che vedono come *sponsor* impegnati nelle stesse, rispettivamente, alcune aziende private.

4. Interventi nell'anno 2014

Nell'anno 2014 sono stati stipulati ulteriori contratti di sponsorizzazione ed erogati contributi nel settore dei beni culturali.

1. - Contratto di sponsorizzazione stipulato, in data 13 giugno 2014, tra la Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria e la fondazione Brunello Cucinelli per il restauro di due urne etrusche provenienti dalla necropoli di Strozacapponi (Pg). In base a tale contratto, lo *sponsor* si impegna a sostenere il costo totale del restauro, mentre la soprintendenza si obbliga ad organizzare una presentazione alla stampa al momento dell'inaugurazione della mostra ed a pubblicizzare l'evento, con la citazione dello *sponsor*, sul proprio sito *web* (art. 2). Inoltre, il soggetto erogante ha il diritto di utilizzazione gratuita delle immagini dell'esposizione per la durata di due anni (art. 4), nonché il diritto di svolgere ogni attività pubblicitaria e promozionale che ritenga opportuna (art. 5). Potrà esporre, gratuitamente, oggetti di produzione propria per la durata di sei mesi dall'apertura della mostra. Il contratto è stato stipulato a seguito della disponibilità manifestata da parte della fondazione ad eseguire il restauro (art. 5). Il pagamento avverrà, da parte della fondazione, direttamente alla ditta esecutrice (art. 2). I lavori sono ancora in corso.

L'accordo, riconducibile alla figura della sponsorizzazione tecnica, con convenzione di accollo dello *sponsor*, si presenta lacunoso in ordine alla predeterminazione del corrispettivo a carico dello *sponsor*, in quanto non è quantificato il costo relativo al restauro, e, pertanto, non è possibile accertare il rispetto dell'art. 199-*bis* e il conseguente confronto concorrenziale, dal quale sarebbe potuto derivare un maggiore vantaggio economico per l'amministrazione, in conformità con quanto stabilito nelle linee guida, secondo le quali l'amministrazione deve tendere a massimizzare il profitto conseguibile, mediante il ricorso alla sponsorizzazione.

2. - Contributo da parte della fondazione della Cassa di risparmio di Terni e Narni alla Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria, per una campagna di scavo e di restauri a Carsulae, nel parco archeologico di Carsulae. Il contributo, che ammonta ad euro 35.118, dovrà essere rendicontato alla fondazione dalla suddetta soprintendenza. La controprestazione consiste nell'inserire il *logo* della fondazione nel materiale divulgativo prodotto dal beneficiario.

La Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria ha relazionato in merito all'operazione, precisando che lo *sponsor* ha rispettato l'impegno del versamento del contributo e sono stati effettuati scavi archeologici e restauri per la migliore fruizione del pubblico.

Si osserva che le pattuizioni contrattuali sono estremamente sintetiche sotto il profilo della prestazione dello *sponsee*, poiché alquanto generica e non corrispondente con quanto stabilito dalle linee guida, in merito alla determinazione del valore del ritorno pubblicitario e d'immagine, ritraibile dall'abbinamento del nome o del marchio d'impresa agli interventi da realizzare, che è, in sintesi, il valore della prestazione dello *sponsee* che l'impresa intende acquistare con la sua offerta.

3. - Contributo della fondazione Cassa di risparmio di Perugia alla Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria per la realizzazione del progetto denominato: "Nuovo allestimento di alcune sale del Museo archeologico di Perugia con urne etrusche provenienti dalla tomba dei Cacni", pari ad euro 10.000 con convenzione di accollo.

Il rapporto contrattuale è riconducibile alla figura della sponsorizzazione pura, ha per oggetto gli oneri di realizzazione del progetto museale e prevede: dal lato dello *sponsor*, l'accollo del suddetto onere finanziario, e, dal lato del beneficiario, l'impegno a menzionare la fondazione negli atti, nei messaggi promozionali (quali manifesti, locandine, inviti, annunci stampa, radio, televisione) e nelle pubblicazioni relative al progetto. La fondazione si riserva l'esclusiva ed insindacabile facoltà di pubblicizzare l'intervento effettuato nei modi, forme e tempi che riterrà opportuni (art. 3).

Si osserva che la pattuizione riguardante il diritto di pubblicizzare l'intervento in questione non ne predetermina l'esercizio sotto il profilo temporale, rimanendo rimesso, in definitiva, alla fondazione, *ad libitum*.

La Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria ha relazionato in merito all'operazione, specificando che è stato liquidato dallo *sponsor* il contributo previsto, il quale ha consentito il riallestimento della relativa sezione nel museo archeologico.

4. - Convenzione di accollo stipulata, in data 24 luglio 2014, tra la fondazione Cassa di risparmio di Perugia e la Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria, per l'erogazione di un contributo finanziario finalizzato alla realizzazione del progetto “*Domus* dei mosaici. Valorizzazione della casa romana: indagini, restauro e studio” concernente il recupero della *domus* romana ai fini della valorizzazione, mediante lavori di copertura della *domus* e di sistemazione dell'area a parco archeologico, lavori di scavo e saggi, verifica dello stato di conservazione dei mosaici e prime opere di consolidamento, realizzazione di eventi espositivi e la creazione di un percorso virtuale (3D e *Movie*) nel complesso archeologico dell'area della “Guastaglia” (Gubbio). Il contributo erogato su richiesta della soprintendenza è pari ad euro 50.000. La controprestazione offerta dal beneficiario consiste nel menzionare la fondazione negli atti, nei messaggi promozionali e nelle pubblicazioni relative al progetto.

Il rapporto contrattuale, riconducibile alla figura della sponsorizzazione pura, ha per oggetto gli oneri di realizzazione del programma di valorizzazione del sito archeologico, prevede, dal lato dello *sponsor*, l'accollo del suddetto onere finanziario e, dal lato del beneficiario, l'impegno a menzionare la fondazione negli atti, nei messaggi promozionali (quali manifesti, locandine, inviti, annunci stampa, radio, televisione) e nelle pubblicazioni relative al progetto. La fondazione si riserva l'esclusiva ed insindacabile facoltà di pubblicizzare l'intervento effettuato nei modi, forme e tempi che riterrà opportuni (art. 3).

Si osserva, anche in questo caso, che la pattuizione riguardante la facoltà di pubblicizzare l'intervento in questione non appare predefinita sotto il profilo temporale, rimanendo la facoltà rimessa, in definitiva, alla fondazione, *ad libitum*.

Gli scavi archeologici hanno riportato in luce una superficie musiva di mq. 800. La modellazione in 3D della *domus*, con video della ricostruzione, è in corso di realizzazione. Sono stati liquidati sinora euro 32.000.

5. - Contributo da parte della fondazione Cassa di risparmio di Spoleto alla Soprintendenza per i beni archeologici dell'Umbria per la stampa del catalogo “Gli scettri

del re”, finalizzata all’esposizione di detto catalogo in una sala apposita del museo statale di Spoleto, pari ad euro 1.500. La controprestazione consiste in una adeguata informazione pubblica, le cui forme sono da concordare con la fondazione.

Il pagamento viene effettuato direttamente, da parte della fondazione, alla ditta esecutrice del lavoro.

La lettera-contratto inviata, in data 17 aprile 2014, dalla fondazione alla soprintendenza, non esplicita l’oggetto delle prestazioni contrattuali, salvo il corrispettivo, in quanto le forme di pubblicità dovranno essere preventivamente concordate con la fondazione.

6. - Contratto di sponsorizzazione stipulato, in data 16 dicembre 2014, tra la Soprintendenza per i beni archeologici per le province di Sassari e Nuoro e la società *E-On climate and renewables solar Italia* s.r.l. per il restauro e l’allestimento, presso l’*Antiquarium* Turritano, di una decorazione scultorea e architettonica ritrovata negli scavi in Porto Torres, per un importo pari ad euro 183.000. Il contratto prevede che tutte le spese derivanti dagli obblighi in esso indicati siano a carico dello *sponsor*, mentre la soprintendenza concede di apporre una targa nella quale comparirà il nome del soggetto erogante, il quale potrà anche citare l’intervento effettuato nelle proprie campagne pubblicitarie.

Si tratta di un intervento di sponsorizzazione tecnica per il quale è stato pubblicato un regolare bando di gara, sul sito *web* istituzionale della soprintendenza, a seguito del quale è pervenuta, unicamente, l’offerta della società *E-On climate and renewables solar Italia* s.r.l.

La società ha chiesto che il riferimento allo *sponsor* sia in favore di F2t Fondi italiani per le infrastrutture s.g.r., in quanto controllante diretta del 100 per cento delle quote del capitale sociale della stessa.

La soprintendenza ha fatto presente, con nota prot. n. 15769 in data 22 dicembre 2015, che si è potuto procedere esclusivamente all’affidamento degli incarichi di direzione dei lavori e che le difficoltà nell’avvio dei lavori si ricollegano alla necessità di aggiornare sul sito dell’Anac i mutamenti societari dello *sponsor*.

7. - Accordo per la sponsorizzazione stipulato, in data 31 ottobre 2014, finalizzato alla stampa del catalogo della mostra “La Pira, l’Europa dei popoli e il mondo: le pietre del dialogo” tra la Biblioteca nazionale centrale di Firenze e la società Nuovo Pignone s.p.a., in occasione del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell’Unione europea.

Gli obblighi dello *sponsor* consistono nel sostenere gli oneri economici relativi alla stampa del catalogo, mentre lo *sponsee* si impegna a garantire la presenza sul catalogo cartaceo dei ringraziamenti per la sponsorizzazione.

L'importo dell'intervento ammonta ad euro 5.876, ed è stato liquidato.

La Biblioteca nazionale centrale di Firenze, con nota prot. n. 11772/U in data 21 dicembre 2015, ha considerato conclusa positivamente l'iniziativa, con la stampa di n. 1.000 copie del catalogo. Inoltre, nel periodo della mostra, lo *sponsee* ha organizzato visite guidate per le scuole di vario ordine e grado, contribuendo, così, attraverso la consultazione dei documenti, a mantenere viva la memoria storica.

8. - Accordo tra la Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici di Milano e la società Guzzini Illuminazione s.p.a., stipulato in data 20 novembre 2014, per la revisione dell'illuminazione del Cenacolo vinciano.

La società ha avanzato l'offerta di sostenere l'operazione, per realizzare l'impianto d'illuminazione, manifestando, altresì, l'intenzione di "adottare" l'opera.

La realizzazione del nuovo impianto di illuminazione, oltre a consentire una migliore visione del dipinto leonardesco, consente, anche, grazie all'uso della tecnologia a *led* di ultima generazione, di ridurre notevolmente la dispersione di calore nell'ambiente e così di tenere sotto controllo i parametri di temperatura e umidità all'interno di una fascia di sicurezza per la conservazione.

La soprintendenza ha riconosciuto alla suddetta società la qualifica di *sponsor* tecnico e una serie di *benefit* volti a valorizzare la visibilità della società, tra i quali, i più importanti: esclusiva per la sponsorizzazione tecnica dell'illuminazione; inserimento del *logo* dello *sponsor* in tutti i materiali di comunicazione dell'evento inaugurale; presenza del marchio Guzzini con citazione del ruolo svolto nelle documentazioni riguardanti gli aspetti illuminotecnici nel periodo di validità dell'accordo con la soprintendenza riguardo al Cenacolo vinciano; targa nella quale comparirà il nome del soggetto erogante; possibilità di utilizzare, liberamente, da parte dello *sponsor*, le immagini dell'allestimento e dell'evento nel suo piano di comunicazione (art. 3). L'impegno dello *sponsor* consiste nello studio e definizione della soluzione illumino-tecnica, nella fornitura di apparecchi di illuminazione e nella posa in opera degli stessi, oltreché nella messa a disposizione delle competenze del proprio centro studi e ricerca (art. 2). Le parti hanno, altresì, convenuto che il valore dei corpi illuminanti,

comprensivo della posa in opera, non potrà essere maggiore di euro 25.000 più Iva (art. 4). Il presente accordo decorre dalla data di sottoscrizione e cessa alla data del 31 dicembre 2017, fermo restando che le prestazioni a carico della soprintendenza (esclusiva per la sponsorizzazione, targa, diritto d'immagine) e la messa a disposizione da parte dell'azienda delle competenze del proprio centro studi e ricerca, rimarranno in vigore sino a quando l'impianto d'illuminazione sarà funzionante (art. 5).

Si osserva, tuttavia, che il valore di ritorno dell'immagine dell'azienda, tenuto conto della notorietà dell'opera sponsorizzata, appare notevolmente superiore al costo dell'intervento di sponsorizzazione, risultando uno squilibrio contrattuale sotto il profilo della valutazione economica della prestazione offerta dallo *sponsor*.

Lo *sponsor*, secondo quanto comunicato in data 12 gennaio 2016 dalla Soprintendenza alle belle arti e al paesaggio, ha rispettato gli impegni contrattuali, provvedendo allo studio e alla realizzazione, in accordo con l'Istituto superiore per la conservazione ed il restauro del ministero, del nuovo impianto di illuminazione del Cenacolo, inaugurato il 31 marzo 2015, con risultati positivi e tangibili sia per quanto riguarda la migliore visione del dipinto, che per la conservazione dell'opera e la notevole diminuzione di dispersione del calore nell'ambiente del refettorio, ove è collocato. Allo stato attuale, la società ha in corso la verifica ed il monitoraggio delle caratteristiche tecniche dell'impianto in seguito alla sua realizzazione, allo scopo di perfezionare e migliorare ulteriormente l'impianto realizzato.

9. - Contratto di sponsorizzazione tecnica, stipulato in data 7 gennaio 2014, tra la Biblioteca nazionale centrale di Firenze e la fondazione Pitti Immagine Discovery, finalizzato al restauro del lucernario della sede storica della biblioteca e alla realizzazione di un evento a fini promozionali dello *sponsor* presso la suddetta biblioteca.

Gli obblighi della biblioteca consistono nel mettere a disposizione l'uso degli spazi espositivi, mentre lo *sponsor* si obbliga ad eseguire a sua cura e spese i lavori di restauro, l'acquisto di materiale, il pagamento del personale. Il valore del restauro risulta pari a euro 15.000.

Non è stato possibile verificare il rispetto degli impegni contrattuali dello *sponsor*, in quanto non si evince dalla documentazione trasmessa che siano stati eseguiti i lavori di restauro del lucernario, che, oltre ad impedire l'ulteriore degrado del bene, consente di recuperare un importante spazio adiacente l'ingresso per l'area museale della biblioteca,

permettendo così ai visitatori degli eventi di usufruire di un percorso diverso da quello degli utenti.

5. Interventi nell'anno 2015

1. - Convenzione per la protezione e conservazione del sito monumentale della Basilica di San Francesco - cappella Bacci - restauro degli affreschi di Piero Della Francesca, stipulata in data 10 novembre 2015, tra la Soprintendenza alle belle arti e al paesaggio per le province di Siena, Grosseto, Arezzo e il polo museale della Regione Toscana con Banca popolare dell'Etruria e del Lazio.

Al fine di consentire la realizzazione dell'intervento di restauro conservativo del ciclo di affreschi della Leggenda della Vera Croce di Piero della Francesca nella cappella Bacci, nel sito monumentale della Basilica di San Francesco in Arezzo, la banca si impegna al pagamento dell'importo totale di euro 20.000, da corrispondere direttamente alle ditte esecutrici dei lavori, entro e non oltre il 31 marzo 2016 (art. 1). La durata dell'intervento è prevista in quaranta giorni lavorativi, a partire dall'11 gennaio 2016 (art. 4). La soprintendenza, quale beneficiaria del finanziamento, si obbliga a promuovere l'attività di restauro attraverso l'associazione ai luoghi, agli eventi e ai prodotti, finalizzati alla comunicazione del nome e del marchio della banca, insieme a quello della fondazione Ivan Bruschi dalla stessa amministrata, in forme compatibili con i caratteri ed il decoro del bene culturale (art. 5) e, all'uopo, si obbliga a: consentire alla banca e/o alla fondazione la riproduzione fotografica degli affreschi sottoposti a restauro conservativo, autorizzando l'uso (sino al 31 dicembre 2019) delle immagini ad alta definizione riprodotte durante e dopo il restauro, per i fini promozionali dei propri progetti; autorizzare la banca e la fondazione ad effettuare eventuali riprese video durante e dopo i restauri, che possano mettere in evidenza il marchio dello *sponsor*; autorizzare la banca e la fondazione a effettuare quattro visite sul ponteggio, prevedendo un massimo di quattro persone individuate dallo *sponsor*, durante il restauro conservativo (art. 5). La banca ha diritto, inoltre, a riportare il ruolo rivestito nel restauro dell'opera in buona evidenza all'interno del sito www.pierodellafrancesca.it, nelle forme e misure e collocazioni che verranno definite di comune accordo (art. 7).

Non risulta dalla documentazione trasmessa, allo stato, se i lavori di restauro siano stati eseguiti e, quindi, il rispetto da parte dello *sponsor* degli impegni contrattuali, per i quali si osserva, comunque, come l'importo del finanziamento appare considerevolmente sottostimato in considerazione della importanza dell'opera e, quindi, del ritorno di immagine, anche in termini economici, per lo *sponsor*.

2. - Contratti di sponsorizzazione, stipulati l'8 luglio 2015, tra la Soprintendenza archeologia delle Marche e le ditte Cristiana Giabbani, Federica Russo, Giorgia Gili e Laura Petrucci per il restauro, per finalità espositive, di una selezione di reperti archeologici di Novilara.

Con quattro contratti di sponsorizzazione aventi il medesimo oggetto, le ditte in questione si impegnano, nella qualità di "soggetto erogante", a curare a proprie spese il restauro con finalità espositive di una selezione di reperti, per un periodo di cinque mesi, a partire dal 9 luglio 2015, presso il laboratorio di restauro della soprintendenza e secondo le indicazioni della stessa (art. 1). Il soggetto erogante avrà diritto di utilizzare gratuitamente, per uso pubblicitario, le immagini dei materiali restaurati, per la durata del contratto (art. 4) e di svolgere, d'intesa con la soprintendenza, ogni attività pubblicitaria e promozionale, che ritenga opportuna (art. 5).

Lo scarno elaborato contrattuale non consente di verificare il valore della prestazione degli *sponsor* e, in assenza di elementi documentali, non è stato possibile accertare il rispetto degli impegni contrattuali da parte degli stessi, nonchè il risparmio di spesa per lo *sponsee* correlato ai lavori di restauro.

3. - Contratto di sponsorizzazione, stipulato in data 11 giugno 2015, tra l'Archivio di Stato di Asti e Portici s.a.s. per il servizio di manutenzione delle aree verdi pertinenti.

Lo *sponsor* si impegna a mantenere in ordine le aree verdi pertinenti all'Archivio di Stato, garantendo il taglio e opere di pulizia del manto erboso e delle siepi presenti in dette aree per almeno tre volte l'anno; lo *sponsee* si impegna a lasciare visibile il marchio dello *sponsor* negli spazi concordati.

Nella relazione, trasmessa in data 29 febbraio 2016, l'Archivio di Stato di Asti ha precisato che l'onere economico per lo *sponsor* è stimato in euro 4.000 annuali e che gli impegni contrattuali dello stesso sono stati attuati sin da giugno 2015.

Si osserva, in ordine alla tipologia di intervento finanziato, che appare dubbia la qualificazione del rapporto negoziale come “sponsorizzazione”, in quanto esulano da questa gli interventi che rientrano piuttosto nell’area della ordinaria manutenzione degli spazi pubblici, sia pure limitrofi ai beni culturali.

6. I lavori per il restauro del Colosseo

I lavori per il restauro del Colosseo rappresentano forse il caso più noto di sponsorizzazione nel nostro paese per l’entità e la rilevanza dell’opera monumentale, per le difficoltà connesse alla stipula del relativo contratto, nonché per i giudizi controversi che l’operazione nel suo complesso ha suscitato e che ha visto il coinvolgimento dell’Agcom e dell’Avcp.

Il commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, d’intesa con la Soprintendenza per i beni archeologici e culturali, predisponendo, nel 2010, un piano per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree archeologiche di competenza, che, tra gli altri interventi, contemplava il restauro del Colosseo³⁷.

In vista della realizzazione di detto intervento, il commissario delegato, nella veste di soggetto promotore, indiceva una procedura ai sensi degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 163/2006, con la pubblicazione dell’avviso per la ricerca di uno *sponsor* disposto a finanziare e a realizzare i relativi lavori. Detto avviso prevedeva, in particolare, l’affidamento all’aggiudicatario delle attività di completamento della progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, appalto a terzi o esecuzione diretta dei lavori, attività propedeutiche e collaterali finalizzate all’esecuzione dei lavori. Lo *sponsor* stesso avrebbe dovuto, quindi, gestire i lavori di restauro e scegliere autonomamente le imprese delle quali avvalersi per svolgere i lavori, sicché l’amministrazione preposta alla tutela del bene sarebbe rimasta coinvolta nell’operazione, che si qualificava di sponsorizzazione tecnica, solo al fine di assicurare attraverso apposite direttive il buon andamento dei lavori, senza alcun coinvolgimento di carattere gestionale degli appalti.

³⁷ Il commissario delegato ha concluso il suo mandato in data 31 dicembre 2011; le competenze sono state trasferite al Ministero dei beni culturali e alla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma.

A fronte di tali obbligazioni, il bando prevedeva il diritto di sfruttare l'immagine del Colosseo per l'intera durata dei lavori.

In seguito all'infruttuoso svolgimento della procedura finalizzata all'affidamento della sponsorizzazione tecnica, data l'assenza di una proposta compatibile con la realizzazione dei lavori³⁸, la stazione appaltante, anche sulla base di apposito parere dell'Ufficio legislativo del Ministero dei beni culturali, optava, tra le soluzioni prospettate dal commissario delegato, per il ricorso ad una procedura negoziata, volta, tuttavia, all'affidamento del solo finanziamento degli interventi (sponsorizzazione pura), escludendo le altre proposte volte all'indizione di un nuovo avviso pubblico e alla proroga dei tempi di presentazione delle proposte.

Per effetto della decisione della stazione appaltante, il commissario delegato invitava a partecipare alla procedura negoziata tre operatori³⁹.

L'amministrazione concludeva la procedura nel gennaio 2011, una volta spirato inutilmente il termine di due giorni assegnato ai concorrenti interpellati in data 10 gennaio 2011, procedendo alla stipula di un accordo di sponsorizzazione con la società Tod's s.p.a. il giorno 21 dello stesso mese.

Con nota prot. n. 0002745 in data 17 giugno 2016, il responsabile del procedimento di sponsorizzazione ha trasmesso documentazione integrativa, consistente nei pareri dell'Agcom (prot. n. 2434) in data 1° marzo 2012 e dell'Avcp (prot. n. 13069) in data 9 febbraio 2012, nonché nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4043, da cui si evince che la trattativa si è svolta nell'arco di un mese e il termine di 48 ore è riferito solamente alla finalizzazione della proposta definitiva dei concorrenti della società Tod's s.p.a.: sicché è stato garantito il confronto concorrenziale nel procedimento di sponsorizzazione relativo.

Il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto un finanziamento per lavori quantificato in euro 25.000.000 da realizzare nell'Anfiteatro Flavio e, in particolare:

³⁸ Alla procedura partecipavano due candidati (Ryanair e Tod's) le cui offerte risultavano non appropriate, in quanto non aderenti alle modalità di presentazione indicate nell'avviso pubblico: 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 d'intenti non vincolante per l'offerente.

³⁹ Ryanair s.p.a., Tod's s.p.a. e Fimit s.g.r. Il commissario interpellava formalmente i concorrenti, in data 10 gennaio 2011, fissando un termine ultimo di due giorni per presentare un'offerta impegnativa e definitiva. Entro la scadenza prevista, la Ryanair faceva pervenire un'offerta non ammissibile, mentre la Fimit si ritirava.

- restauro dei prospetti settentrionale e meridionale del monumento con realizzazione di cancellate a chiusura dei fornicati al primo ordine di archi;

- realizzazione di un centro servizi destinato ad accogliere i servizi funzionali alla visita del pubblico;

- restauro dei sotterranei e degli ambulacri, adeguamento a norma degli impianti.

Il puntuale pagamento delle somme esaurisce gli obblighi dello *sponsor*, non assumendo, lo stesso, alcuna responsabilità connessa allo svolgimento dei lavori (art. 2).

Gli impegni (art. 3) del soggetto promotore si riferiscono a:

- nomina del responsabile unico del procedimento e dell'ufficio della direzione dei lavori;

- redazione dei progetti preliminari relativi ai tre interventi in programma e dei livelli di definizione progettuale successivi;

- procedura d'individuazione del contraente per tutti i lavori previsti;

- gestione dell'intera fase esecutiva relativa ai contratti di appalto, nonché dell'onere della gestione del cantiere;

- la copertura dei costi eventualmente eccedenti il contributo fissato.

L'accordo prevede che lo *sponsor* realizzi attività di comunicazione, direttamente o tramite la costituzione di un'associazione/fondazione senza fini di lucro denominata: "Amici del Colosseo", per promuovere e dare visibilità pubblica, a livello nazionale ed internazionale, ai lavori finanziati (art. 4).

Le parti pubbliche dell'accordo si impegnano a concedere all'associazione il diritto, in esclusiva, di utilizzare il *logo* raffigurante il Colosseo. Parimenti, per il fine di perseguire la propria attività istituzionale, detta associazione ha il diritto di realizzare una struttura temporanea e/o allestire una struttura fissa, per l'accoglienza dei sostenitori dell'associazione, la stampa internazionale, le persone anziane e disabili interessate a visitare il monumento ed i relativi lavori di restauro (art. 4.1).

Lo *sponsor* ha il diritto (art. 4.2) di:

- ottenere l'accesso al monumento per gruppi di persone;

- utilizzare la dizione: "*Sponsor* unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi", nonché il *logo* e gli altri segni distintivi dell'associazione abbinati a quelli di Tod's, in maniera particolare durante eventi, manifestazioni e conferenze stampa organizzate per presentare in Italia e all'estero il progetto e/o il ruolo dello *sponsor* e la sua

attività istituzionale;

- utilizzare il *logo* e gli altri segni distintivi dell'associazione sulla propria carta intestata e sul materiale istituzionale, ivi incluso il sito *internet*, che potrà anche prevedere un *link* con quello dell'associazione;

- inserire il proprio marchio nel retro del biglietto d'ingresso al monumento;

- inserire il proprio marchio sulla recinzione del cantiere;

- pubblicizzare l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori;

- utilizzare il materiale e la documentazione realizzati dall'associazione anche attraverso le proiezioni di immagini all'interno di propri spazi o nel proprio sito *internet*.

I diritti (art. 4.3) concessi allo *sponsor* decorrono dalla data di sottoscrizione di tale accordo, e si protraggono per la durata degli interventi di restauro e per i successivi due anni.

I diritti concessi all'associazione avranno una durata di quindici anni a partire dalla sua costituzione, eventualmente prorogabili.

L'accordo si conclude con la previsione di clausole di esclusiva (art. 5), in forza delle quali il soggetto promotore e la soprintendenza s'impegnano, per tutta la durata contrattuale, a:

- non concludere con terzi altri accordi di sponsorizzazione per i lavori di restauro del Colosseo di cui al piano degli interventi;
- non concedere a terzi l'uso, a qualsiasi titolo, di marchi, nomi, immagini o altri segni distintivi relativi al Colosseo con riferimento ai lavori di restauro sopraddetti;
- non concedere a terzi il diritto di associare a fini promo-pubblicitari la propria immagine e/o i propri segni distintivi al Colosseo e/o ai lavori di restauro indicati;
- non concedere a terzi diritti in grado di ledere gli interessi dello *sponsor* e/o dell'associazione perseguiti con il presente accordo.

Con la suddetta nota (prot. n. 0002745) in data 17 giugno 2016, il responsabile del procedimento di sponsorizzazione, nel precisare che le attività di comunicazione relative agli interventi, richiamate all'art. 4.1 dell'accordo, saranno pianificate sulla base di un piano di comunicazione annuale o pluriennale trasmesso al soggetto promotore per la approvazione, afferma che la correlata procedura è stata studiata per poter bilanciare in maniera adeguata la prestazione e la controprestazione previste dall'accordo, non esistendo regolamenti, linee guida o tariffari che potessero orientare nella valutazione delle stesse.

Si osserva, tuttavia, che il finanziamento a carico dello *sponsor* non tiene conto del valore economico del contratto, trattandosi di un monumento di fama mondiale, anche in considerazione dell'ampio elenco dei diritti concedibili e della durata almeno quindicennale dei diritti concessi all'associazione, poiché essa costituisce un'emanazione della società Tod's. Deve dirsi, inoltre, che l'aver previsto l'approvazione da parte del soggetto promotore del piano di comunicazione proposto dallo *sponsor* non influisce sulla diversa problematica della valutazione del "valore" di un bene culturale di fama mondiale, riguardando semmai le modalità di esercizio dei diritti dello *sponsor*.

La Tod's s.p.a., secondo quanto riferito dalla soprintendenza con nota prot. n. 35525 in data 29 dicembre 2015, sino ad oggi non ha mai operato per il tramite dell'associazione, ma si è limitata a creare un sito *web* in cui sono state riportate le informazioni di base circa i lavori da svolgere nel monumento. Così, per quanto riguarda i diritti concedibili allo *sponsor*, le poche attività promosse condivise con la soprintendenza hanno riguardato: la visita sui ponteggi di giornalisti di testate nazionali ed estere per poter intervistare le figure responsabili della conduzione del cantiere circa l'andamento dei lavori; conferenze stampa finalizzate a fornire notizie sullo stato di avanzamento delle attività; riprese (foto e filmati) per documentare lo svolgimento dei lavori, senza, allo stato, aver mai richiesto la pubblicazione e/o la diffusione di questo materiale; e, infine, visite di gruppi per le quali lo *sponsor* ha provveduto al pagamento dell'ingresso.

I lavori relativi al primo intervento – restauro dei due prospetti con la realizzazione delle cancellate – sono stati consegnati il 12 luglio 2013 e il loro inizio è stato ritardato a causa del ricorso depositato contro l'aggiudicazione definitiva dell'appalto, da parte di una società concorrente. La fine dei lavori era prevista per il 16 marzo 2016, come da contratto stipulato con la ditta aggiudicataria, e sono stati ultimati il 22 aprile dello stesso anno, con un ritardo di circa un mese in più rispetto all'originario termine, a causa di un intervento strutturale aggiuntivo, la cui necessità è stata verificata nel corso dei lavori.

I lavori relativi al secondo intervento – centro servizi – allo stato, non hanno avuto inizio, in quanto la soprintendenza ha assunto la determinazione di non dar corso alla procedura indetta con la pubblicazione del bando datato 5 agosto 2011, in considerazione delle valutazioni dell'Avvocatura dello Stato, formulate in relazione al contenzioso promosso dal Codacons. Attualmente, come riferito dall'amministrazione, è in corso una revisione del progetto, per poi procedere alla pubblicazione di un nuovo bando con

procedura aperta.

Per i lavori relativi al restauro degli ambienti interni del monumento non è stata ancora avviata alcuna procedura di selezione del contraente.

L'amministrazione, per non creare situazioni di sovrapposizione con le altre opere in corso, ha volutamente differito la fase di progettazione ed esecuzione, in quanto la contemporaneità dei lavori sarebbe stata pregiudizievole per la continuazione dell'attività di visita. Rispetto, inoltre, all'idea originaria di avviare un'unica procedura per il restauro dei sotterranei e degli ambulacri, oltre all'adeguamento impiantistico, la soluzione di progettare e realizzare la copertura dei sotterranei con un nuovo piano dell'arena ha comportato la revisione dell'impostazione del progetto originario. Allo stato, il progetto è disponibile e la pubblicazione del bando di gara è stata programmata in tempi brevi. Per gli ambulacri e l'adeguamento impiantistico si procederà con un nuovo bando di gara, ma i tempi saranno differiti perché sono ancora in corso gli studi propedeutici alla stesura del progetto da porre a base d'asta.

Nella tabella seguente si riepilogano i dati relativi alla spesa afferente la progettazione esecutiva, l'esecuzione del restauro dei due prospetti del monumento e la posa delle cancellate poste a chiusura dei fornicci del primo ordine (primo intervento).

Tabella 1 - Situazione contabile lavori relativi al primo intervento (aprile 2016)

Importo progetto	Iva	Totale	Ribasso	Importo finale	Importo pagato	Residuo
8.948.860,56	1.945.811,38	10.894.671,94	2.253.853,04	8.300.210,99	8.114.550,39	185.660,60

Fonte: Mibact.

I lavori sono stati pagati a seguito di una fattura di sponsorizzazione emessa dalla soprintendenza e presentata alla società Tod's, che ha provveduto al saldo tramite il pagamento diretto alla società Aspera s.p.a., esecutrice dei lavori.

In considerazione degli evidenti ritardi nello svolgimento dei lavori come sopra descritti, in relazione alla data di stipula dell'accordo di sponsorizzazione, risalente al 21 gennaio 2011, si osserva che non risulta, allo stato, perseguita compiutamente, attraverso la suddetta operazione contrattuale, la prevista finalità di valorizzazione.

7. Osservazioni

Nel quadriennio in considerazione (2012-2015), gli interventi complessivamente realizzati ammontano ad un totale di diciannove, per una media di circa cinque interventi annui.

Le regioni interessate risultano in numero di otto (Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Sardegna, Marche e Piemonte), con una prevalenza della Regione Umbria che ha realizzato cinque interventi, seguita dalle regioni Emilia-Romagna che ne ha realizzati quattro, la Toscana tre, la Lombardia due, la Sardegna, il Lazio e le Marche, uno ciascuna.

Il valore totale degli interventi di sponsorizzazione ammonta a circa euro 26.000.000, di cui 25.000.000 ascrivibili ai lavori di restauro del Colosseo.

A tale riguardo, la clausola di esclusiva in favore dello *sponsor*, per un tempo superiore a quello previsto nell'originario avviso (durata dei lavori), e dell'associazione "Amici del Colosseo", direttamente riconducibile allo *sponsor*, per il periodo di quindici anni dalla sua costituzione, nonché lo "scarto" – se così può dirsi – tra le previsioni dell'avviso pubblico e le disposizioni del contratto stipulato concernenti gli obblighi dello *sponsor*, che sono stati limitati all'erogazione di somme, risultando estraneo lo *sponsor* a tutti i rapporti tra il soggetto promotore, la soprintendenza e gli esecutori delle opere, suscitano talune perplessità sotto il profilo dell'economicità dell'operazione; e ciò, tenendo conto che i benefici che lo *sponsor* può ricevere dalla notorietà dell'evento culturale – il restauro del monumento – sono maggiori rispetto alla mera comunicazione pubblicitaria del proprio marchio commerciale.

Sempre con riferimento al restauro del Colosseo, si riscontra, altresì, una situazione di notevole ritardo nell'avvio dei lavori relativi alla realizzazione di un centro servizi, al restauro dei sotterranei e degli ambulacri, nonché all'adeguamento impiantistico.

In generale, gli accordi stipulati risultano essere in numero fortemente esiguo e riguardano prevalentemente le regioni del Centro-Nord, mentre se ne riscontra una totale assenza in quelle del Sud.

Ciò desta viva perplessità, proprio in considerazione che le note esigenze di drastica riduzione della spesa pubblica, nell'attuale contingenza della finanza, dovrebbero incentivare, da parte dei responsabili del settore, il ricorso a tali forme di investimento, in

quanto potenzialmente vantaggiose sul piano economico in relazione alle finalità di tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico.

Le sponsorizzazioni, oltre che poche rispetto alle necessità esistenti, sono state occasionali e per lo più frutto delle proposte di operatori privati.

Sulla base della documentazione trasmessa, inoltre, non sempre è stato possibile accertare l'effettivo rispetto, da parte dello *sponsor*, degli impegni contrattuali, soprattutto nelle operazioni di sponsorizzazione tecnica. Si è rilevata, altresì, la mancanza della programmazione annuale e pluriennale, indicata dalle linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012 come “capace di conferire organicità ed unitarietà di indirizzi agli interventi”, rendendo “l'amministrazione interessata parte attiva (...) di iniziative, per la cui realizzazione non deve attendere le proposte spontanee dei privati” e consentendo alla stessa di concentrarsi “su quegli interventi più delicati, più urgenti, meno ripetitivi e meno appetibili in termini di visibilità per lo *sponsor* privato”.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero attenersi, infatti, alle disposizioni contenute nell'art. 199-*bis*, d.lgs. n. 163/2006, che, al c. 1, prevedono di integrare il programma triennale dei lavori, di cui all'art. 128 dello stesso decreto, con un allegato che indichi i lavori, i servizi e le forniture, per i quali esse intendano ricercare *sponsor* per il finanziamento puro o la realizzazione degli interventi. Dovrebbero, altresì, predisporre studi di fattibilità o progetti preliminari, con l'indicazione degli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione.

L'idea di fondo, invero, che ispira le nuove previsioni, risiede nella riconduzione del fenomeno della sponsorizzazione di beni culturali entro un alveo di razionale programmazione. Ciò dovrebbe far conseguire il duplice scopo di superare, da un lato, l'episodicità, la frammentarietà e la casualità degli interventi, recuperando le sponsorizzazioni entro un quadro conoscitivo e programmatico razionale di gestione degli interventi, anche al fine di poter coniugare l'apporto privato con le eventuali disponibilità pubbliche, a vantaggio della stessa pianificazione di bilancio dell'ente; dall'altro, di consentire l'opportuna diversificazione e graduazione delle tipologie di finanziamento in relazione all'urgenza e alla tipologia degli interventi.

Il risultato atteso è, quindi, quello di individuare, nel quadro della programmazione generale degli interventi, quali di essi, per contingenze finanziarie ed operative, in quel momento, necessitino di un aiuto da parte dello *sponsor* privato e con quale priorità; di

sollecitare, poi, il mercato ad avanzare le opportune proposte.

In questa logica è stata prevista la redazione di uno speciale allegato o sezione del programma triennale, dedicato in modo specifico agli interventi per i quali l'amministrazione sollecita l'iniziativa di *sponsor* privati. Si ritiene particolarmente utile la possibilità di avviare la procedura anche sulla base di meri studi di fattibilità seppur semplificati⁴⁰.

L'apporto privato andrebbe, inoltre, sollecitato attraverso un'adeguata opera di pubblicità circa l'intento dell'amministrazione di ricercare lo *sponsor*, in relazione agli interventi riguardanti specifici beni culturali; parrebbe opportuno, pertanto, l'inserimento di eventi/progetti da sponsorizzare sul sito *web* istituzionale, in modo da agevolare l'incontro tra domanda e offerta nel settore delle sponsorizzazioni.

Tabella 2 - Quadro riassuntivo dei contratti di sponsorizzazione (2012-2015)

	Contratti stipulati	Importi di finanziamento previsti dai contratti	Versamenti effettuati dagli <i>sponsor</i>
Anno 2012	Sop. E. Romagna/Cariparma	70.000	70.000
Anno 2013	Commissario delegato aree archeologiche di Roma e Ostia Antica/Tod's	25.000.000	6.225.756
	Bib. Palatina Parma /National Library Jerusalem*	-	-
	Bib. Palatina Parma/Universidad Salamanca**	-	-
	Sop. Prov. Parma e Piacenza/ Cariparma	150.000	-
	Sop. Milano/Skira Editore	162.944	-
	Sop. Umbria/Fondazione Brunello Cucinelli***	0	-
Anno 2014	Sop. Umbria/Cassa risparmio Terni e Narni	100.000	
	Sop. Umbria/Cassa risparmio Terni e Narni	35.118	35.000
	Sop. Umbria/Cassa risparmio Perugia	10.000	10.000
	Sop. Umbria/Cassa risparmio Perugia	50.000	
	Sop. Umbria/Cassa risparmio Spoleto	1.500	1.500
	Sop. Province Sassari e Nuoro/ E-On Climate and Renevables Solar Italia	183.000	-
	Biblioteca Nazionale Firenze/Nuovo Pignone	5.876	5.876
	Biblioteca nazionale centrale Firenze/Fondazione Pitti	15.000	-
	Sop. Beni architettonici e paesaggistici Milano/iGuzzini	25.000	-
Anno 2015	Polo Museale Regione Toscana /Banca Etruria Lazio	20.000	-
	Sop. Marche/Giabbani, Russo, Gili, Petrucci****	-	-
	Archivio Asti/ Portici S.p.a.*****	-	-
Totale		25.828.438	6.348.132

*/**/****/***** Gli accordi non riportano il valore del finanziamento.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mibact.

⁴⁰ I cui contenuti possono essere, secondo le suddette linee guida, anche "significativamente alleggeriti" rispetto alle prescrizioni normative (recate dall'art. 14 del d.p.r. n. 207/2010), limitandosi ad identificare "gli elementi essenziali dell'intervento", mentre gli altri profili potranno essere omessi o trattati succintamente.

CAPITOLO IV

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. La valorizzazione trova il suo *proprium* negli interventi volti a promuovere la conoscenza dei beni culturali e ad assicurarne l'utilizzazione e la fruizione pubblica.

Il tema della sostenibilità economico-finanziaria di tali interventi costituisce, da sempre, un nodo critico per la salvaguardia del patrimonio culturale.

A causa della limitatezza delle risorse finanziarie di cui dispone l'amministrazione, si rivela sempre più importante l'apporto dei privati al finanziamento delle iniziative pubbliche di valorizzazione.

L'introduzione di forme di partenariato pubblico-privato può effettivamente aumentare l'efficienza e consentire di realizzare investimenti di manutenzione e valorizzazione che il settore pubblico non sempre è in grado di svolgere.

Peraltro, le imprese saranno propense ad investire nel settore culturale solo in presenza di reali possibilità di rendimento (*project financing*) oppure di un effettivo ritorno di immagine (sponsorizzazione), avendo trovato poca fortuna, sinora, in Italia il fenomeno del mecenatismo.

2. La disciplina speciale delle sponsorizzazioni dei beni culturali è il frutto di una serie di interventi normativi, che si sono succeduti nell'ultimo quindicennio.

I casi presi in considerazione sono emblematici, in quanto fanno emergere, in maniera piuttosto evidente, da un lato, gli aspetti potenzialmente positivi dell'utilizzo della sponsorizzazione nel settore del patrimonio storico-artistico, e, dall'altro lato, anche i limiti e le problematiche dell'applicazione dell'istituto.

Le sponsorizzazioni nel settore dei beni culturali evidenziano, anzitutto, la carenza dei contenuti contrattuali, in particolare sotto il profilo della valutazione economica della controprestazione offerta dall'amministrazione, che rappresenta elemento fondamentale ai fini della determinazione della prestazione dello *sponsor*, sia essa pecuniaria ovvero di *dare* o di *facere*; in secondo luogo, una posizione di debolezza a contrattare dell'amministrazione, che non è dotata degli strumenti per verificare e ottimizzare il valore derivante dall'abbinamento del nome, del marchio, dell'immagine o del prodotto di un'impresa a un bene o a un'iniziativa culturale, siccome dimostra l'esperienza della sponsorizzazione dei

lavori di restauro del Colosseo, esperienza nella quale sollevano perplessità la quantità e la durata dei diritti (in prevalenza diritti d'uso di immagini, spazi e informazioni) concessi allo *sponsor* e alla istituenda associazione “Amici del Colosseo”, di diretta emanazione dello stesso. Sul punto, l'originario avviso pubblico aveva espressamente previsto che i diritti d'uso fossero concessi per la durata dei lavori e non per periodi ulteriori. Diversamente, nel contratto stipulato si stabilisce, per un verso, che i diritti dello *sponsor* si protraggono per i due anni successivi alla conclusione dei lavori – allo stato completati in minima parte – senza che ciò comporti corrispettivi aggiuntivi al contributo e, per l'altro, che quelli concessi all'associazione avranno una durata di quindici anni a partire dalla data della sua costituzione (di cui non si ha notizia) eventualmente prorogabili: con il risultato che, a fronte di una esclusiva sicuramente ultraventennale, il corrispettivo pagato dallo *sponsor* ammonta a euro 1.250.000 ad anno (importo che si ottiene dividendo la somma di 25.000.000 euro, che corrisponde al finanziamento totale offerto dallo *sponsor*, per il tempo di durata dei diritti concessi all'associazione).

Si raccomanda, in conclusione, all'amministrazione di dare impulso, in considerazione dei notevoli ritardi accumulatisi, all'attività di progettazione ed esecuzione dei lavori e di vigilare in ordine al rispetto dei tempi previsti.

3. Già da tempo si rileva che le sponsorizzazioni “culturali” non costituiscono una esperienza completamente riuscita, come evidenziato dal valore degli interventi realizzati, poichè non sono riuscite ad attrarre in misura consistente i finanziamenti auspicati.

Le sponsorizzazioni, oltre che poche rispetto alle necessità esistenti, sono state, inoltre, occasionali e per lo più frutto delle proposte di operatori privati.

Sulla base della documentazione trasmessa, inoltre, non sempre è stato possibile accertare l'effettivo rispetto, da parte dello *sponsor*, degli impegni contrattuali, soprattutto nelle operazioni di sponsorizzazione tecnica, così da mettere in forse il raggiungimento degli obiettivi in termini di valorizzazione del bene culturale.

Sul piano legislativo, sarebbe auspicabile, innanzitutto, un intervento che tenesse conto delle peculiarità delle sponsorizzazioni “culturali”, soprattutto con la determinazione di un contenuto contrattuale minimo ed inderogabile, eliminando così forzature come quelle verificatesi nel caso del Colosseo, e, altresì, chiarisse le incertezze in campo fiscale.

4. Rimane irrisolto il problema della pubblicità delle iniziative che l'amministrazione intende assumere, diffondendo gli avvisi di sponsorizzazione nella maniera più ampia (sul sito *web* istituzionale) al fine di porre ogni soggetto interessato nella condizione di prendere piena conoscenza delle esigenze di sponsorizzazione espresse dall'amministrazione, come raccomandato già nel 2008 dall'Agcom.

Si tratta, in definitiva, di favorire l'incontro tra domanda pubblica e offerta del mercato, sulla base delle *best practices* già esistenti nel settore pubblico.

5. Dovranno essere motivo di riflessione, per l'amministrazione, le ragioni da individuare in concreto per le quali il ricorso al *project financing* sia stato addirittura nullo nel periodo preso in considerazione dall'indagine, pur essendo ormai pacifica la sua applicabilità anche con riferimento alle opere c.d. fredde.

L'applicazione di tale modello di partenariato pubblico-privato al settore dei beni culturali pone, inoltre, seri problemi legati alla necessità, costituzionalmente prevista, della loro tutela diretta da parte dello Stato e alla loro natura di beni comuni, che potrebbe essere contraddetta dal loro assoggettamento alla gestione privata. La gestione privata del bene culturale dovrebbe, quindi, essere limitata al piano della valorizzazione.

Sarebbe auspicabile, dunque, che si chiarissero, in via amministrativa, i confini dell'intervento pubblico, mediante l'integrazione delle linee guida ministeriali, con riguardo alle attività di progettazione ed esecuzione dei lavori, regolandone criteri e modalità.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO