



## **Profili critici dell'attuale disciplina della sponsorizzazione dei beni culturali**

PROF. BARBARA CORTESE – DR. CLAUDIO CORSETTI

### IL QUADRO NORMATIVO

Il contratto di sponsorizzazione di beni culturali è previsto dall'art. 120 del Codice dei beni culturali (d.Lgs 22 Gennaio 2004 n. 42), che si innesta nella cornice generale della disciplina contratto di sponsorizzazione, di cui all'art. 19 del d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50, direttamente applicabile ex art. 151 c. 1 d.Lgs 16 Aprile 2016 n.50.

Il quadro tratteggiato dalla normativa vigente delinea una doppia bipartizione che riguarda l'oggetto del contratto ed il valore dello stesso. Difatti vengono individuate due tipologie di sponsorizzazione, una c.d. "pura", avente ad oggetto un semplice contributo in denaro ed una c.d. "tecnica", consistente nella corresponsione di beni o l'erogazione di servizi, entrambe a fronte della promozione de «il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante» (art. 120 c. 1 d.Lgs 22 Gennaio 2004 n. 42).

Una seconda distinzione viene delineata sulla base dell'importo del contratto: per somme di denaro o prestazioni di beni o servizi inferiori a 40.000 euro non è prevista alcuna formalità, in caso contrario invece l'affidamento del contratto «è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto dell'articolo 80» (art. 19 c.1 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50).

Inoltre, solo per la sponsorizzazione "tecnica", è prevista «la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e

forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori». Inoltre «la stazione appaltante impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi» (art. 19 c.2 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50).

Infine, accanto alla sponsorizzazione, all'art. 151 c.3 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50 è espressamente prevista la possibilità di ricorso a forme speciali di partenariato «per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela». Queste *partnerships* “speciali” sono attivate dal Ministero dei beni culturali e possono coinvolgere sia enti ed organismi di diritto pubblico sia soggetti privati e sono «dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1», che rimanda alla disciplina dettata per il contratto di sponsorizzazione all'art. 19 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50.

## PROFILI CRITICI

Alla luce di una complessa ricostruzione della normativa relativa alla sponsorizzazione dei beni culturali, emergono numerose criticità collegate soprattutto ad una eccessiva semplificazione delle procedure di sponsorizzazione. A riprova di ciò, in passato sono stati rivolti diversi inviti ad adottare un approccio più snello alla configurazione della sponsorizzazione in tema di patrimonio culturale - come ad esempio la delibera della Corte dei Conti del 4 Agosto 2016 n. 8\2016\g - volto ad incentivare l'utilizzo dello strumento in questione. Tuttavia, al netto dell'apprezzabilità dello sforzo per il recepimento di tali *input*, attualmente risulta un quadro fortemente incerto.

La scelta di conformare, in termini di regolamentazione, le figure della sponsorizzazione pura e della sponsorizzazione tecnica, superando l'articolazione contenuta nell'art. 199 bis del precedente codice dei contratti pubblici (d.l. 12 Aprile 2006 n. 163), si rivela puntualmente inadeguata nella misura in cui tenta di ricondurre ad una medesima disciplina due fattispecie profondamente disomogenee. Il suddetto articolo, introdotto dal d.l. 5/2012 convertito con l. 35/2012, infatti disciplinava in maniera minuziosa le procedure di scelta dello *sponsor*, prevedendo sistemi diversi per le due tipologie di contratto di sponsorizzazione. La mancata riproposizione di tali meccanismi da parte della normativa vigente, se da un lato sottende ad una precisa scelta in direzione di una netta semplificazione delle procedure, dall'altro determina l'emersione di alcuni profili critici.

Difatti l'assenza di una regolamentazione più specifica in materia di sponsorizzazione tecnica

attualmente crea delle sovrapposizioni con la figura dell'appalto pubblico di lavori riguardante i beni culturali (D.M. 22 Agosto 2017 n. 154). La possibile identità di oggetto tra le due figure contrattuali imporrebbe la necessità di isolare aspetti strettamente funzionali alla scelta dello strumento, indicando in quali casi ricorrere prioritariamente ad una o all'altra figura contrattuale. Inoltre, sempre nell'ambito della sponsorizzazione tecnica, nello specifico caso in cui lo sponsor si avvalga di imprese terze per l'esecuzione, l'affidamento all'appaltatore della verifica dei requisiti richiesti ex art. 80 d.Lgs 80/2016 non si pone in linea con i principi di trasparenza, ragionevolezza ed imparzialità nell'azione amministrativa. L'esecuzione di tali controlli non può essere delegata allo stesso operatore privato - parte contrattuale sia della p.a. che dell'esecutore privato - per il quale appare eccessivamente gravoso demandare la predisposizione dei mezzi necessari a provvedervi. Inoltre, l'importanza ed il livello di dettaglio di tali accertamenti, che determinano la capacità di contrarre con la p.a., ne scongiurerebbe *tout court* la delega ad operatori privati non specializzati.

Invece, per ciò che concerne la sponsorizzazione pura, dalla normativa e dalle linee guida non emergono criteri utili a orientare la scelta del contraente migliore, generando alcune perplessità rispetto al principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Si sottolinea, a tal riguardo, la necessità di stabilire casi e modalità di esclusione dello *sponsor* dal contratto che tengano conto non solo della innegabile convenienza economica del contratto di sponsorizzazione pura, ma che stabiliscano anche dei requisiti di congruità che devono essere necessariamente presenti in capo al contraente privato per associare il suo nome o la sua attività al bene culturale sponsorizzato.

Inoltre, sulla stessa direttrice, si innestano le criticità generate dall'esonero per quel che riguarda la sponsorizzazione pura, dalle norme inerenti alla tracciabilità dei pagamenti e dall'obbligo del CIG che possono dare adito all'esposizione a fenomeni di carattere corruttivo.

Un altro aspetto che meriterebbe l'attenzione del legislatore concerne la gestione dei rilanci. Il precedente art. 199 bis prevedeva, infatti, in un'ottica di massimizzazione dell'interesse pubblico, meccanismi volti a stimolare procedure competitive tra gli operatori privati e indicava i criteri in base ai quali operare la scelta dello *sponsor*: l'offerta più alta per la sponsorizzazione pura e l'offerta migliore per la sponsorizzazione tecnica. In tal senso, si rileva che l'attuale quadro normativo, per evitare un «aggravio in termini di esame tecnico comparativo delle proposte» (Nota circolare dell'Ufficio Legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 0017461 del 9 giugno 2016, punto 7), tende di fatto alla riduzione dei meccanismi di evidenza pubblica e confronto tra *sponsor*, minimizzando il dialogo competitivo. Si tratta di una linea tendenziale che, seppur a fronte di una riduzione dei costi amministrativi della sponsorizzazione nel brevissimo periodo, si dimostra poco compatibile con il fine della valorizzazione del patrimonio culturale, che in termini di risorse economiche disponibili risulta depotenziato dalla scarsità di stimoli al dialogo competitivo tra

privati.

Su di un piano più generale, inoltre si rileva altresì la mancanza di coordinamento tra la disciplina dell'intermediazione nella ricerca di mecenati o *sponsor* nella vendita di spazi pubblicitari ex II.4 delle linee guida del 2012 (che rinviano alle procedure ex artt. 26 – 27 e 199 bis del vecchio codice dei contratti pubblici) e gli artt. 19 e 151 del nuovo codice dei contratti pubblici. La disciplina dell'intermediazione dovrebbe essere ridisegnata sulla base di procedure di evidenza pubblica che non possono essere integrate dalla sponsorizzazione come attualmente disciplinata, stante la mancata previsione a livello normativo della procedura per la selezione del contraente.

Più oltre, con riguardo alle “forme speciali di partenariato” in aggiunta alla necessità di individuare la o le strutture negoziali atte a contenere i suddetti rapporti di *partnership*, risulta di immediata rilevanza la necessità di regolamentazione dell'intervento del privato nella gestione diretta del bene culturale (rigorosamente in chiave di tutela e valorizzazione), tassativamente riservata ai soggetti pubblici (anche in attuazione dell'art. 9 della Costituzione oltre che dal Codice dei Beni Culturali. Infine, ferma restando la necessità di ulteriori approfondimenti per i profili privatistici e fiscali sollevati dall'attuale quadro normativo, si segnala sinteticamente l'esigenza di affrontare la problematica dell'inquadramento del contratto di sponsorizzazione, che impone *lato sensu* il superamento dell'ottica della causa del contratto e/o del tipo negoziale, della necessità di configurazione di una disciplina *ad hoc* segnatamente ai fini della ripartizione del rischio e di individuazione dei profili di responsabilità collegati al rapporto negoziale in oggetto.

#### APPENDICE NORMATIVA:

- Art. 120 Codice dei beni culturali (D.lgs 22 gennaio 2004 n. 42):

«E' sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero in conformità alle disposizioni del presente codice. 2. La promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di

sponsorizzazione. 3. Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce.»

- Art. 26 d.Lgs 12 Aprile 2006 n. 163:

Contratti di sponsorizzazione (Abrogato dall'art. 217 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50)

- Art. 27 d.Lgs 12 Aprile 2006 n. 163:

Principi relativi ai contratti esclusi (Abrogato dall'art. 217 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50)

- Art. 199bis D.lgs 12 Aprile 2006 n. 163 (introdotto dalla legge 4 Aprile 2012 n. 35):

Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor (Abrogato dall'art. 217 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50)

- Linee guida del Ministero per i Beni e le attività culturali, 19 Dicembre 2012: Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate.

- Art. 19 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50:

Contratti di sponsorizzazione

«1. L'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a quarantamila euro, mediante dazione di danaro o accollo del debito, o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso, con il quale si rende nota la ricerca di sponsor per specifici interventi, ovvero si comunica l'avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, indicando sinteticamente il contenuto del contratto proposto. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori che abbiano manifestato interesse, fermo restando il rispetto dell'articolo 80.

2. Nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi o le forniture direttamente a sua cura e spese, resta ferma la necessità di verificare il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia e non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. La stazione appaltante impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi. »

- Art. 151 d.Lgs 16 Aprile 2016 n. 50:

Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato:

«1. La disciplina di cui all'articolo 19 del presente codice si applica ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture relativi a beni culturali di cui al presente capo, nonché ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione.

2. L'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e/o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

3. Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresì la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo può attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili, attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dal comma 1.»

- Nota circolare Ufficio Legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo 0017461 del 9 giugno 2016:

Sponsorizzazioni di beni culturali – art. 120 del d.Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 – artt. 19 e 151 del d.Lgs 18 Aprile 2016 n. 50