

Le sponsorizzazioni e la tutela del patrimonio culturale di Stefania Cavaliere*

SOMMARIO: 1. Genesi e natura delle sponsorizzazioni. - 2. Il quadro normativo. - 3. Alcuni problemi anche pratici.

1. Genesi e natura delle sponsorizzazioni.

Il “fenomeno” delle sponsorizzazioni, che “vanta senza dubbio molteplici radici già nella Costituzione”¹, rientra tra i vari e diversi modi con cui i privati possono partecipare e concorrere alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali. Esso si ricollega alla libertà di ciascuno di disporre del proprio patrimonio e consente di realizzare sia il principio pluralista, che favorisce la più ampia partecipazione concorsuale di privato e pubblico alla promozione dell’arte e della scienza², sia il principio della solidarietà sociale, che orienta i comportamenti individuali al raggiungimento di obiettivi di interesse collettivo, sia, infine, il principio di sussidiarietà orizzontale. La sponsorizzazione culturale, in particolare, pone in essere una relazione tra privati finanziatori e istituzioni nella quale, in genere, i primi garantiscono con il loro denaro la tutela e la valorizzazione dell’opera d’arte, di solito di proprietà delle seconde. Attraverso un apposito contratto si realizza un fruttuoso rapporto tra il settore pubblico e quello privato, che concretizza una collaborazione fra il mondo imprenditoriale, la cultura e le pubbliche amministrazioni con evidenti vantaggi per ciascuno dei soggetti in causa: per l’ente pubblico, l’acquisizione di risorse attraverso le quali può assicurare una maggiore tutela e valorizzazione delle cose d’arte, per il privato, il ritorno pubblicitario e gli sgravi fiscali. Il potere pubblico, da parte sua, onde consentire l’attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, favorisce le sponsorizzazioni concedendo incentivi finanziari alle imprese, che investendo sui beni culturali, realizzano un interesse collettivo senza impiego di pubbliche risorse.

Il sensibile incremento dell’utilizzo di questo istituto negli ultimi anni è dovuto in gran parte ai motivi sopra evidenziati, ma anche all’efficace impatto sociale che produce in chiave pubblicitaria, capace di migliorare e accrescere in maniera concreta la diffusione del nome dell’imprenditore o dell’azienda rispetto ad altri tipi di pubblicità che forse sono meno efficaci.

Le sponsorizzazioni, il cui etimo va riferito al verbo latino *spondere*, che nel contesto giuridico romano assumeva il significato di “rendersi garante” o “promettere”³, sono nate

* Assegnista di Ricerca di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Bari.

¹ M. AINIS, M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008, 213.

² In tal senso, anche A. MATTIONI, *Cultura e persona nella Costituzione*, in L. DEGRASSI (a cura di), *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*, Milano, 2008, 16 e ss.

³ *Spondere*, nel significato di “rendersi garante”, evidenzia la caratteristica della sponsorizzazione che è quella di una sorta di assunzione di responsabilità in luogo di altri; in tal senso, A. FERRETTI, *Le sponsorizzazioni pubbliche*, Milano, 2009, 1.

essenzialmente dalla prassi⁴ e possono considerarsi un fenomeno giuridico piuttosto recente. Sono state introdotte in Italia nei primi anni '50 nel campo degli sport di massa, realizzando una sorta di pubblicità indiretta, con durata prolungata nel tempo, che si differenzia dalla pubblicità vera e propria, che, per converso, implica la diffusione di un messaggio creato *ad hoc* con modi, termini e tempi convenuti. Nel primo caso l'oggetto principale del messaggio è l'avvenimento o l'intervento utilizzato per accrescere la conoscenza di un imprenditore, nel secondo, invece, l'oggetto principale è la propaganda esplicita sullo stesso e sui servizi da lui forniti al pubblico. Una prima disciplina giuridica delle sponsorizzazioni⁵ è stata elaborata dalla giurisprudenza, che, con evidenti riferimenti al diritto anglosassone, ha offerto indicazioni essenziali e fondamentali al fine di applicare concretamente questo istituto⁶, mentre una definizione normativa è stata formulata per la prima volta dal legislatore non al fine di dettare una disciplina generale, ma per risolvere il problema specifico relativo ai limiti dell'autonomia privata in ragione degli interessi pubblici coinvolti nel sistema radio-televisivo attraverso l'art. 8, c.12 della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante "disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", che recepiva la direttiva CEE 552/1989. Solo più tardi, con l'art. 43, comma 1, della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria per il 1998) è stata dettata una normativa più generale delle sponsorizzazioni, richiamata espressamente nell'art. 119 T.U.E.L. (d.lgs. n. 267/2000) al fine di favorirne l'utilizzo da parte degli enti locali e, solo nel 2004, il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, per rafforzare l'impiego di questo strumento giuridico nella cultura, ne ha fornito una qualificazione giuridica elaborando, pur con qualche ambiguità di fondo, una specifica disciplina delle sponsorizzazioni per il settore dei beni culturali⁷, individuando i soggetti, l'oggetto, le finalità e le modalità del rapporto tra lo *sponsor* (chi sponsorizza) e lo *sponsee* (il soggetto sponsorizzato) ed enunciando i contenuti necessari per distinguere la sponsorizzazione dalle altre figure simili, come la donazione modale o il mecenatismo⁸ (principalmente con il fine di applicare la corretta normativa fiscale⁹).

L'inquadramento giuridico delle sponsorizzazioni culturali risulta comunque abbastanza complesso poiché le varie norme attualmente in vigore, in maniera un po' ambigua, oscillano tra la disciplina relativa al "contratto" e quella relativa ad un "istituto" di diritto amministrativo. Il Codice dei Beni Culturali, tuttavia, qualifica espressamente la sponsorizzazione come un contratto¹⁰, da considerare, secondo quanto si evince dal disposto dell'art. 120¹¹, atipico per

⁴ Sul processo di affermazione delle sponsorizzazioni, G. PIPERATA, *Sponsorizzazione e interventi di restauro sui beni culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2005.

⁵ R. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010.

⁶ Come ad es., sent. Cons. di Stato sez. VI, n. 6073/2001, sent. Cass. sez. I civile, n. 9880/1997, sent. Cass. n. 5086/1998, sent. Cass. n. 18801/2006, sent. Cass. sez. I civile 7083/2006 e sent. TAR Campania, sez. VIII, n. 7939/06 sulla qualificazione giuridica delle sponsorizzazioni e sul rapporto giuridico.

⁷ P. CARPENTIERI, *Art.120*, in R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, Milano, 2005, 542.

⁸ Sui criteri per la distinzione tra mecenatismo e sponsorizzazioni elaborati prima dell'emanazione del Codice dei Beni Culturali, M. DE GIORGI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo*, Padova, 1988; M. GIUA, *Il punto su mecenatismo e sponsorizzazioni culturali*, in *Corr. Trib.*, 2001, 415 e ss; sulla differenza tra erogazioni liberali, donazioni e sponsorizzazioni, R. CHIEPPA, *Erogazioni liberali e sponsorizzazioni: quali modalità di intervento delle Fondazioni nel settore pubblico*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010.

⁹ Per questo aspetto, tra gli altri, L. CHECH e M. GIUA, *La disciplina fiscale delle sponsorships a favore della pubblica amministrazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 3/2004 e L. STAROLA, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010.

¹⁰ L'art. 120, comma 3, infatti, prevede: "Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo...".

oggetto e finalità (anche se è stato fatto notare che lo stesso si può ritenere dotato di una sorta di "tipicità sociale"¹²), in quanto non è possibile ricondurlo nell'ambito di tipologie nominate e regolate dalla disciplina giuridica, sebbene ci siano stati molteplici tentativi dottrinari in questo senso¹³. Tale negozio giuridico, dal quale scaturisce un'obbligazione di mezzo e non di risultato, ex art. 1174 c.c., dovrebbe ritenersi un contratto di natura patrimoniale consensuale ed a prestazioni corrispettive. La natura sinallagmatica delle sponsorizzazioni, invero, è stata considerata un elemento fondamentale della fattispecie considerata poiché, in sua assenza, le somme erogate alla pubblica amministrazione potrebbero essere ritenute erogazioni liberali o altre forme di finanziamento legate alla promozione pubblicitaria¹⁴. Ai sensi dell'art. 120 del Codice dei Beni Culturali, inoltre, sembrerebbe che non possa definirsi sponsorizzazione culturale il contributo di un privato che non sia strumentale alla progettazione o realizzazione di una iniziativa istituzionale di tutela o di valorizzazione riguardante un bene culturale¹⁵, anche se pure su questo aspetto non si ravvisa un unico orientamento¹⁶.

Nondimeno, la giusta qualificazione di cosa effettivamente possa definirsi sponsorizzazione e cosa, invece, non possa, si rivela essenziale anche e soprattutto ai fini dell'applicazione della previsione contenuta nella l. 21 novembre 2000 n. 342, che, disponendo la piena deducibilità fiscale per le imprese che investono in cultura, ha favorito in maniera netta l'incremento di tale fenomeno. Occorre evidenziare che quest'ultima norma, peraltro, è sostanzialmente molto simile a quella desumibile dall'art. 100, c. 2, lett. m, del TUIR¹⁷, che impone precisi controlli e vincoli con il fine specifico di evitare che il risparmio fiscale dei privati si traduca solo in una minore entrata per l'erario¹⁸. Tale motivazione sembra essere la stessa che rende comprensibile la ragione per cui il contratto di pubblicità è stato escluso dalle deduzioni previste dalla legge n. 342/2000. E' stato ritenuto, infatti, che esso non realizza alcun interesse pubblico, anche se, a onor del vero, pure tale affermazione appare discutibile atteso che, ormai, dagli anni '90 in poi, la differenza tra le sponsorizzazioni e il contratto di pubblicità non è più così netta in quanto anche le sponsorizzazioni, comprese quelle culturali, tendono ad avvicinarsi sempre più ad una vera e propria attività di *marketing* congiunto, che coinvolge il soggetto richiedente e lo *sponsor* in una serie di iniziative per realizzare *benefit* e opportunità.

¹¹ Per M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giorn. di Dir. amm.*, n. 8/2005, 888, vi è un'ambiguità di fondo, dato che il legislatore codicistico, per le sponsorizzazioni, utilizza sia la disciplina relativa ad un "contratto", sia quella relativa ad un "istituto" di diritto amministrativo.

¹² Sulla tipicità sociale di un contratto, E. GIACOBBE, *Atipicità del contratto e sponsorizzazione*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1991, 403 e ss.

¹³ Per l'inquadramento giuridico delle sponsorizzazioni, tra gli altri, P. TESTA (a cura di), *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2003; V. DE SANCTIS, *Le sponsorizzazioni*, Napoli, 2006; R. CHIEPPA, *I contratti di sponsorizzazione* in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, I, 463 e ss.

¹⁴ Per l'individuazione dei caratteri discretivi del contratto di sponsorizzazione rispetto agli altri istituti giuridici si veda, tra i tanti contributi, M. BIANCA, *Sponsorizzazione*, in *Dig. Disc. Priv.*, XV, Torino, 1998; G. VIDIRI, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in *Giust. Civ.*, 2001, 3.

¹⁵ A tal proposito, G. PIPERATA, *Sponsorizzazioni e interventi di restauro sui beni culturali*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2005.

¹⁶ Per M. BASILE, *Rapporti fra soggetti pubblici e privati ai fini di valorizzazione dei beni culturali*, in *Ec. e dir. del terz.*, n. 2/2004, 266, il Codice mette in risalto l'aspetto collaborativo del rapporto e non attribuisce alle prestazioni poste a carico delle parti carattere sinallagmatico.

¹⁷ Per una disamina relativa alla disciplina tributaria dei beni culturali, tra gli altri, C. COCO, *Sponsorizzazioni e beni culturali*, II parte, in *Dir. banc.*, n. 122, 2006, 5 e ss.

¹⁸ In merito, R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: guida ragionata per studenti, specializzandi e operatori, amministrativi e tecnici, delle pubbliche amministrazioni di tutela*, Milano, 2004, 237.

2. Il quadro normativo.

Si può definire sponsorizzazione dei beni culturali, *ex art.* 120, comma 1 del Codice, così come sostituito dal d. lgs. n. 62 del 26/3/2008, "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", con ciò evidenziandosi che tale contratto tende a integrare gli estremi di quella che potrebbe definirsi, senza troppe difficoltà, una nuova forma di comunicazione pubblicitaria. Si è in presenza di una sponsorizzazione culturale quando una persona fisica o giuridica¹⁹, alla quale è permesso a qualunque titolo di gestire iniziative su beni culturali (anche se non è del tutto comprensibile perchè queste ultime debbono essere connesse solo alla tutela o alla valorizzazione e non possono riguardare anche altre iniziative culturali *lato sensu* in quanto l'articolo del Codice si riferisce espressamente solo a tutela e valorizzazione²⁰), si obbliga, in cambio di un corrispettivo in denaro, ma anche della fornitura di un specifico servizio o di un bene (ravvisandosi in questo caso la nuova figura, creata dalla prassi della c. d. sponsorizzazione permutativa), ad associare all'attività relativa ai beni stessi il nome, l'attività, il marchio od altro segno distintivo del soggetto erogante²¹, che desidera in tal modo realizzare una maggiore valorizzazione della sua immagine nella considerazione pubblica. Possono essere oggetto di sponsorizzazione, secondo il testo dell'articolo considerato, così come novellato nel 2008, iniziative e progetti sul patrimonio culturale del Ministero, delle Regioni e degli Enti pubblici territoriali minori, nonché di altri soggetti pubblici, ma anche di persone giuridiche private senza scopo di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni di loro proprietà.

La precedente disciplina dettata dal Codice aveva suscitato non poche incertezze relativamente al suo ristretto campo (soggettivo e oggettivo) di applicazione poiché ai sensi del previgente art. 120²² potevano rivestire il ruolo di *sponsee* solo il Ministero, le Regioni e gli Enti pubblici territoriali mentre potevano essere *sponsor* unicamente i soggetti privati. Questo limite, per la verità, inspiegabilmente rigido, attualmente, in seguito alle modifiche apportate dal d. lgs. n. 62/2008, non è più presente nell'articolo richiamato, perché il legislatore della novella ha considerato opportuno prevedere che anche un'amministrazione pubblica possa essere interessata a stipulare un siffatto contratto²³. A conferma si può evidenziare che alcune leggi tutt'ora vigenti²⁴, anche se in forma indiretta e in altri settori, sembrano concedere alle amministrazioni

¹⁹ Vi è da sottolineare che il più delle volte lo *sponsee* è una P.A. anche se, precedentemente alla sentenza del Cons. di Stato, Ad. plen. 18 Giugno 2002, n. 6 (che ha affermato una volta per sempre che le sponsorizzazioni sono strumenti necessari alla P.A. per favorire la migliore qualità dei servizi prestati e maggiori economie nella gestione), vi era una grande incertezza tra dottrina e giurisprudenza sulla legittimità dell'utilizzo delle sponsorizzazioni, da parte delle P.A. dato il carattere atipico di questo contratto.

²⁰ In merito, G. PIPERATA, *Commento all'art. 120*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2004, 484.

²¹ A tal proposito, anche sent. Cass., sez. I civile, n. 9880/1997 e, per un inquadramento giuridico del contratto di sponsorizzazione culturale, tra gli altri, R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali*, cit., 296.

²² Il precedente testo dell'art. 120, c. 1, Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, sanciva: "E' sponsorizzazione di beni culturali ogni forma di contributo di beni e servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali...".

²³ G. PIPERATA, *Art. 120*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 484, M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, cit., 890.

²⁴ Si vedano, ad es., la l. 6 dicembre 1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), la l. 7 giugno 2000, n. 150 e l'art. 119 del T.U.E.L., il quale, non ponendo limiti, non esclude che lo *sponsor* possa essere anche un soggetto pubblico.

pubbliche la possibilità di assumere la qualità di *sponsor* per un'iniziativa pubblica o privata. Attualmente, pertanto, a mente del novellato art. 120, possono assumere il ruolo di *sponsor* i soggetti privati (le uniche figure contemplate nel testo vigente prima della novella del 2008), ma anche "altri soggetti pubblici"²⁵ i quali, invero, già potevano essere ritenuti tali, secondo un'interpretazione dell'art. 43, l. n. 449/1997²⁶, che sembra(va) già concedere questa possibilità a tutte le pubbliche amministrazioni, oltre che alle persone giuridiche private senza scopo di lucro e ai soggetti privati relativamente ai beni di loro proprietà. L'integrazione all'art. 120, operata dal d. lgs. n. 62/2008, è stata accolta positivamente sia dai tecnici, sia dalla dottrina e si è rivelata senz'altro pertinente perché non apparivano comprensibili le motivazioni per le quali, ad esempio, non potevano concludere sponsorizzazioni le persone giuridiche costituite o partecipate dallo Stato, dalle Regioni o dagli Enti locali (si potrebbe pensare in tal caso anche ai particolari soggetti di cui all'art. 112, c. 5 del Codice²⁷), oppure le associazioni e i consorzi costituiti da soggetti pubblici e privati che senza dubbio, avvalendosi di tale negozio²⁸, hanno la possibilità di realizzare vantaggi e utilità non trascurabili.

Il contratto collegato alla sponsorizzazione di solito è redatto in forma scritta²⁹, ma non obbligatoriamente³⁰, e deve stabilire, a mente dell'art. 120, u. c., che prevede un contenuto minimo inderogabile, il diritto dello *sponsor* all'utilizzazione dello spazio pubblicitario, la durata del rapporto, gli obblighi assunti a carico dello *sponsor*, le conseguenze relative alle eventuali inadempienze e, secondo le regole generali, anche specificare, il *quantum* e le modalità del contributo, insieme alle forme attraverso le quali lo *sponsor* può controllare la realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce. Oltre al contenuto minimo appena menzionato, sembra logico che nel contratto *de quo* possano essere inserite altre e svariate clausole, considerata la natura atipica delle sponsorizzazioni³¹. Queste ultime possono collocarsi tra le attività di natura consensuale della Pubblica Amministrazione, e come tali sono sottoposte alle procedure di evidenza pubblica, ma non è ancora del tutto chiaro se ogni tipo di sponsorizzazione debba

²⁵ Si fa tuttavia presente che a mente dell'art. 6, c. 9, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122: "A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'istituto nazionale di statistica, ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni". Tale disposizione, tuttavia, fa sorgere seri dubbi di costituzionalità poiché, sembra che lo Stato attraverso questo comma fissi vincoli puntuali relativi alle voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali eludendo l'art. 117, c. 3 Cost., in quanto, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica sono, a mente di quest'ultima norma costituzionale, materie di legislazione concorrente (a tal proposito si veda anche Corte cost., sent. 14/11/2005 n. 417, punto 6.3 del cons. in dir.); così perplessità si rinvencono circa la conformità dello stesso comma al principio dell'autonomia finanziaria di spesa sancita dall'art. 119 Cost.

²⁶ Recita l'art. 43, c. 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449: "Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile."

²⁷ L'art. 112, c. 5, Codice dei beni culturali e del paesaggio recita: "Lo Stato per il tramite del Ministero e delle altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni, appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani di cui al comma 4" (*piani strategici di sviluppo culturale*).

²⁸ In tal senso, M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, cit., 890.

²⁹ Per un approfondimento sulla formazione del contratto di sponsorizzazione, V. MELANDRI, *Il piano di sponsorizzazioni: dalla redazione alla fase operativa*, in *Terzo sett.*, n. 1/2010, 48 e ss.

³⁰ Di solito viene preferita la forma scritta anche perché in questa maniera lo *sponsor* dispone della documentazione necessaria al fine della detraibilità fiscale.

³¹ In generale sul contenuto del contratto di sponsorizzazione, R. ROSSOTTO, op. cit.

rispettare *in toto* la normativa comunitaria e nazionale degli appalti pubblici. Al fine di applicare la corretta disciplina, infatti, occorre distinguere il tipo di contributo che eroga lo *sponsor* e accertare se esso si concretizza in una elargizione di denaro, di beni oppure in una fornitura di servizi.

Nella prima ipotesi, la P. A. è tenuta a rispettare il Decreto del MIBAC del 3/10/2002, tutt'ora in vigore e che detta norme specifiche per le erogazioni liberali nel settore dei beni culturali. Nella seconda ipotesi (la quale si realizza quando il privato intende promuovere la sua immagine tramite la esecuzione di interventi o servizi sui beni culturali), invece, si evidenziano non poche perplessità sull'eventuale rischio di consentire all'amministrazione, tramite il contratto di sponsorizzazione, di sottrarsi alle regole sugli appalti pubblici ed eludere, così, le garanzie a favore del mercato³². A tal proposito, con la determinazione del 5 dicembre 2001, n. 24³³, l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici aveva puntualizzato che "gli interventi ricompresi nell'ambito dell'applicazione della normativa sui lavori pubblici possono formare oggetto di un contratto di sponsorizzazione ai sensi degli art. 119 T.U.E.L. e 43 della l. 449/97" e che lo stesso "resta fuori dell'ambito della disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici in quanto non è catalogabile come contratto passivo, bensì comporta un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa", escludendo, così, la necessità che tale contratto sia sottoposto a procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente³⁴.

Critiche ed incertezze in materia, peraltro, erano sorte anche in seguito all'orientamento, di segno opposto rispetto a quello dell'Autorità di vigilanza, espresso dal Consiglio di Stato³⁵, che aveva invece sostenuto la necessità che la Federazione Italiana Gioco Calcio, considerata autorità amministrativa in quanto organo del Coni, seguisse le procedure di evidenza pubblica nella scelta dello *sponsor* della squadra nazionale. La questione fu in parte chiarita per i beni culturali con l'emanazione del d. lgs. 22 gennaio 2004 n. 30, il quale, all'art. 2, accogliendo per sommi capi la determinazione dell'Autorità, disciplinava le ipotesi di lavori pubblici riguardanti il patrimonio culturale realizzati mediante contratti di sponsorizzazione, stabilendo l'esclusione, nella materia, delle disposizioni relative agli appalti di lavori pubblici in generale e ritenendo sufficiente il rispetto dei principi e dei limiti comunitari, circa la direzione dei lavori e le prescrizioni relative alla progettazione e alla esecuzione delle opere imposte dall'amministrazione preposta alla tutela del bene oggetto dell'intervento sponsorizzato³⁶. Il d. lgs. n. 30/2004 è stato in seguito sostituito dal Codice degli Appalti, emanato con d. lgs. 12 aprile 2006 n. 163, che ha effettuato una sorta di "travaso" delle norme contenute nel primo decreto, ricollocandole negli articoli 197- 205 compresi all'interno del Capo II dedicato ai contratti relativi ai beni culturali³⁷. Il Codice degli Appalti, tuttavia, non ha, incomprensibilmente, provveduto a recepire tra le sue disposizioni quella dell'art. 2 del d. lgs. n. 30/2004 concernente in maniera specifica gli interventi realizzati

³² A tal proposito, A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Art. 120*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2006, 785.

³³ In G.U.R.I. n. 8 del 10 gennaio 2002.

³⁴ Per un commento critico relativo alla determinazione n. 24 del 5 dicembre 2001 dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, P. CARPENTIERI, *Art.120*, cit., 547.

³⁵ Cons. St., sez. VI, 10 ottobre 2002, sent. n. 5442.

³⁶ Per un approfondimento circa la disciplina sulle sponsorizzazioni e gli appalti vigente prima dell'emanazione del Codice degli appalti, G. PIPERATA, *Sponsorizzazioni e appalti pubblici degli enti locali*, in *Riv. Trim. App.*, 2002, 67 e ss.

³⁷ Sulla disciplina contenuta nel Codice degli appalti relativa ai contratti aventi ad oggetto i beni culturali, tra gli altri, F. LILLO, *I contratti relativi ai beni culturali*, in F. SAIITTA (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2008, 1107 e ss.

nei confronti dei beni culturali mediante sponsorizzazione e la relativa deroga della normativa pubblica sugli appalti, mancanza che sembra spiegarsi con la considerazione che il legislatore delegato abbia inteso predisporre una disciplina unitaria sui contratti³⁸ (artt. 26 e 27, Cod. App.) senza alcuna specifica disposizione per il singolo settore³⁹. L'omissione di una specifica disciplina sulle sponsorizzazioni culturali, comunque, è stata considerata un'anomalia⁴⁰, data l'importanza del fenomeno e le molteplici possibilità applicative e, in mancanza di norme più precise, si fa riferimento, per quanto possibile, a quelle contenute nell'art. 120 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, che, come rilevato, è espressamente dedicato alle sponsorizzazioni del patrimonio culturale, poi, modificato e "migliorato" (si potrebbe dire anche, rafforzato) dalla novella del 2008.

Dopo le polemiche scaturite dalla "vicenda Colosseo"⁴¹ il legislatore è intervenuto sul Codice degli Appalti ed è stato introdotto, attraverso il d. l. 5/2012⁴², un nuovo articolo, il 199 *bis*, che disciplina espressamente le procedure di sponsorizzazione sui beni culturali rendendole più rigorose e dispone maggiore trasparenza per la selezione delle proposte di interventi e finanziamenti. Il "nuovo" articolo dichiara esplicitamente che, restando fermi i presupposti e i requisiti di compatibilità stabiliti dall'art. 120 del Codice dei Beni Culturali, le amministrazioni che intendono avvalersi delle sponsorizzazioni per interventi su beni culturali devono integrare il programma triennale dei lavori pubblici con un allegato apposito, dove è necessario indicare, previo studio di fattibilità o predisposizione di progetti preliminari, i lavori, i servizi e le forniture per i quali richiedere lo *sponsor*. Le amministrazioni, inoltre, al fine di selezionare il soggetto che procederà alla sponsorizzazione, dovranno obbligatoriamente pubblicare il bando (dove saranno indicati in maniera dettagliata tutti i criteri e gli elementi di valutazione delle offerte) sul proprio sito per almeno 30 giorni e dare avviso, con precise indicazioni circa il tipo di intervento richiesto⁴³ e i termini di presentazione delle offerte, di tale pubblicazione su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e per i contratti di importo superiore alla soglia comunitaria anche sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. La stazione appaltante potrà esaminare direttamente le offerte pervenute oppure, in caso di interventi di valore superiore a un milione di euro al netto dell'IVA o di interventi di particolare complessità, mediante un'apposita commissione giudicatrice e, dopo che ha stilato la graduatoria, potrà anche indire una fase successiva per acquisire ulteriori offerte migliorative. In caso di sponsorizzazione *pura*, il contratto sarà stipulato con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore; dubbi sorgono, invece, nel caso di sponsorizzazione *tecnica* poiché, il primo comma dell'articolo in commento, dispone che la sponsorizzazione verrà affidata a chi avrà proposto "l'offerta realizzativa giudicata migliore", senza specificare secondo quali

³⁸ Per un approfondimento sui contratti di sponsorizzazione e le pubbliche amministrazioni, tra gli altri, G. FERRARI, *Art. 26 Contratti di sponsorizzazione*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *Codice degli appalti pubblici e nuova direttiva ricorsi*, I, Molfetta-Roma, 2009, 228 e ss.; F. MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010.

³⁹ Così R. CHIEPPA, *Le sponsorizzazioni nell'attività della P.A.*, in www.neldiritto.it.

⁴⁰ A. FERRETTI, op. cit., 49.

⁴¹ Ci si riferisce al noto caso della sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo affidata alla Tod's S.p.a. di Diego Della Valle con una procedura da più parti giudicata "discutibile" sulla quale si è espressa (non rilevando profili di illegittimità) anche l'Antitrust; per un approfondimento della vicenda, M. VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Dir. e Prat. Amm.* n. 3/2012, 84 e ss.

⁴² Il d. l. n. 5/2012 è stato convertito con modificazioni in l. 4 aprile 2012, n. 35.

⁴³ L'avviso *ex art. 199 bis* deve contenere una sommaria descrizione di ciascun intervento, con l'indicazione del valore e dei tempi di realizzazione e specificare se la sponsorizzazione richiesta è di puro finanziamento o una sponsorizzazione tecnica (progettazione e realizzazione di parte o tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor*).

parametri effettuare tale scelta, lasciando quindi all'amministrazione un notevole margine di discrezionalità, che forse si poteva quanto meno evitare, anche in considerazione delle polemiche scaturite da casi già verificatisi in passato. Il secondo comma dell'art. 199 *bis* prevede anche che, qualora alla scadenza del termine fissato nel bando (il quale dovrà essere non inferiore a 60 gg.) non sia stata presentata nessuna offerta, oppure siano state presentate offerte inappropriate⁴⁴, irregolari o inammissibili perché non rispondenti ai requisiti soggettivi⁴⁵ e formali stabiliti dal Codice degli Appalti, la stazione appaltante possa, nei successivi sei mesi, rispettando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste nel bando, ricercare lo *sponsor* di propria iniziativa; infine, se utilizzando questa ultima modalità la stazione appaltante non trovasse offerte utili, potrà nuovamente pubblicare la richiesta di sponsorizzazione nell'allegato del programma triennale dei lavori dell'anno successivo.

L'art. 199 *bis*, tuttavia, sebbene abbia chiarito molti dubbi sulle procedure che devono seguire le stazioni appaltanti, non è del tutto esaustivo poiché, attualmente, le amministrazioni pubbliche, nel procedere all'attribuzione di una sponsorizzazione, quando queste consistono in lavori, servizi e forniture realizzabili a cura dello *sponsor* per un bene culturale⁴⁶, dovrebbero, nel rispetto dei principi del Trattato U. E. *ex art.* 26 del d.lgs. 163/2006 (a eccezione, *ex art.* 20 del d. l. 5/2012, di importi inferiori a quarantamila euro, per i quali si potrà procedere con affidamento diretto), rispettare le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori⁴⁷, il Codice degli Appalti (come modificato dal d. l. 5/2012), l'art. 120 del Codice dei Beni Culturali, la circolare esplicativa del MIBAC n. 112 dell'8/6/2006 ed i principi individuati dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici nel parere del 31/1/2002, dal quale si dovrebbero evincere i criteri da utilizzare qualora la prestazione dello *sponsor* non sia prettamente economica. Occorre ricordare, inoltre, che nella guida per le sponsorizzazioni delle amministrazioni pubbliche⁴⁸, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha anche elaborato uno schema di attuazione relativo al contratto *de quo*, il quale potrebbe integrare quanto previsto dall'art. 199 *bis* e dovrebbe essere ancora valido, sebbene cronologicamente anteriore al "nuovo" articolo del Codice degli Appalti, in quanto non contrasta con esso e anzi sembra avere la stessa *ratio* di tale norma, tanto che, a volte, quanto disposto da entrambi sembra coincidere. Lo schema contempla, infatti, le seguenti fasi: elaborazione di un progetto di sponsorizzazione per una finalità specifica da parte del servizio competente e sua formalizzazione da parte del dirigente responsabile; adozione, da parte del dirigente competente per materia, della determinazione di approvazione del bando di gara o dell'avviso pubblico; avvio della procedura di scelta dello *sponsor* mediante compilazione del bando o dell'avviso; ricezione delle domande di partecipazione da parte degli *sponsor* interessati; valutazione delle offerte da parte della commissione di gara e relativa verbalizzazione; assegnazione e sottoscrizione del contratto di sponsorizzazione tra l'amministrazione e lo *sponsor* che dovrà rispettare i principi del Trattato oltre che le norme

⁴⁴ E' da evidenziare che in tale previsione è quanto mai evidente il riferimento alla vicenda del Colosseo.

⁴⁵ Dal 2013 i requisiti soggettivi dei partecipanti alle procedure selettive dovranno essere verificati, *ex art.* 6 *bis*, del d. lgs. 163/2006, come introdotto dal d. l. 5/2012, direttamente presso la banca dati nazionale dei contratti pubblici.

⁴⁶ Per M. CAMMELLI, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2010, se c'è un bene pubblico in gioco (il bene culturale) il regime deve essere pubblicistico.

⁴⁷ Così V. M. BALDI, *Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice*, in *Urb. e App.*, 2006, 772 e ss.

⁴⁸ P. TESTA (a cura di), *Guida operativa alle sponsorizzazioni pubbliche*, in www.maggellanopa.it.

previste dall'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale della P.A.)⁴⁹ attraverso un suo regolamento.

3. Alcuni problemi anche pratici.

Già prima dell'emanazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio era stata segnalata da più parti la necessità di una specifica disciplina (nell'ambito delle sponsorizzazioni) in grado di garantire l'indispensabile certezza nei rapporti tra pubblica amministrazione e privato e la debita garanzia di tutela dei valori costituzionali coinvolti, anche e soprattutto in considerazione del particolare "statuto" dei beni culturali⁵⁰, al fine di evitare possibili distorsioni e speculazioni⁵¹. La situazione, nondimeno, anche dopo l'emanazione del Codice su richiamato non è cambiata del tutto e dopo l'introduzione dell'art. 199 *bis* nel Codice degli Appalti (articolo che in realtà si è occupato maggiormente di garantire la trasparenza e la regolarità delle procedure, tralasciando altri aspetti che pure potevano essere quanto meno considerati, sebbene non può non evidenziarsi che quest'ultimo articolo ha contribuito a risolvere più di qualche aspetto ambiguo) sembrano permanere molti punti "critici" e problemi pratici quanto mai attuali, di certo non trascurabili per un'attuazione imparziale ed efficiente delle sponsorizzazioni, soprattutto a causa del quadro giuridico sopra descritto che non è del tutto esente da pecche e neanche immune da difficoltà di coordinamento con le varie normative regionali in materia, alcune a carattere organico, altre a carattere speciale⁵².

Così, l'introduzione dell'art. 199 *bis* nel Codice degli Appalti, con la conseguente previsione di inserire l'intervento di sponsorizzazione in un apposito programma triennale predisposto dalla stazione appaltante, probabilmente eviterà alcune problematiche dovute a investimenti poco o per niente efficaci e alla mancanza di progetti adeguati, conseguenti al fatto che i contratti di sponsorizzazione sono per la maggior parte dei casi frutto di trattative svolte singolarmente dai soggetti interessati con il Ministero o con le altre amministrazioni in assenza di un coordinamento e di una pianificazione di lungo periodo, ma, tuttavia, presumibilmente non risolverà altre criticità. Non esiste, per esempio, una programmazione nazionale degli eventi da sponsorizzare, senza dubbio necessaria, sia al fine di evitare che gli *sponsor* favoriscano i beni culturali più conosciuti (quindi più idonei a produrre iniziative culturali di maggiore impatto sulla sensibilità della gente) a scapito di quelli meno noti⁵³, sia al fine di distribuire le risorse dei privati in maniera più razionale e realizzare una migliore e certamente più efficiente valorizzazione dei beni culturali. La predisposizione di una adeguata programmazione al riguardo e magari anche di un ufficio *ad hoc* (che sembrerebbe opportuno collocare in ambito ministeriale, anche se

⁴⁹ Il regolamento elaborato dall'ARAN, reperibile in www.aranagenzia.it, si sofferma sul procedimento applicativo della procedura di sponsorizzazione e sul modo di concludere il relativo contratto, realizzando un modello generale di riferimento per gli enti locali interessati, che tuttavia non fa alcun riferimento particolare ai beni culturali.

⁵⁰ A tal proposito, F. S. MARINI, *Lo Statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

⁵¹ D. VAIANO, *Art.120*, in G. CAIA, N. AICARDI, G. TROTTA (a cura di), *Commento al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2005, nn. 5 e 6, 1466.

⁵² Non si deve dimenticare che la disciplina delle sponsorizzazioni è contenuta nel capo II del Codice riguardante la valorizzazione dei beni culturali e pertanto dovrebbe essere ricompresa, ricadendo in tale materia, nella potestà legislativa concorrente *ex art. 117, c. 3. Cost.*

⁵³ Per M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2003, 214, occorre impegnarsi per escludere che attraverso le sponsorizzazioni si abbandoni di fatto il principio pluralista, favorendo le iniziative più rinomate a scapito di quelle più marginali.

potrebbero studiarsi altre possibilità) di sicuro favorirebbe la razionalizzazione, la valorizzazione e la promozione del patrimonio culturale⁵⁴. L'esperienza ha dimostrato, infatti, che qualsiasi intervento sui beni culturali realizza i migliori risultati non tanto nel breve periodo, quanto, piuttosto, a lungo termine con effettive ricadute benefiche in termini di ricchezza, sviluppo e occupazione.

La consapevolezza che gli effetti delle sponsorizzazioni si rivelino tanto maggiori quanto più gli interventi siano preceduti e supportati da un progetto generale e integrato (mentre gli interventi sporadici producono in genere effetti solo temporanei e scarsamente adatti a realizzare tutte le potenzialità economiche dei beni culturali) ha comportato, comunque, la creazione di alcuni interessanti protocolli di intesa come quello del Ministero con Confindustria nel 1996, o quello dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani) sempre con Confindustria nel 1999, per incentivare gli imprenditori a partecipare alle iniziative culturali, anche se, purtroppo, tali convenzioni sono rimaste del tutto non operative. Al contrario, a livello locale vi sono realtà più dinamiche, in quanto le amministrazioni si sono attivate, a volte, davvero adeguatamente, per produrre nuove ed efficaci iniziative. Interessante a tal proposito la realizzazione del c. d. "Borsino dei beni culturali", attuato nella Regione Puglia, che rappresenta uno strumento innovativo teso a promuovere un incontro tra il bisogno di sponsorizzazione da parte degli operatori culturali e l'offerta in tal senso delle imprese. Attraverso una pagina *web*⁵⁵ della Direzione regionale pugliese, che rende noti i progetti su beni e eventi culturali che necessitano di un intervento economico di supporto per la loro realizzazione, infatti, si rende possibile collegare in maniera proficua il mondo della cultura con quello dell'economia capitalizzando il potenziale di comunicazione legato al patrimonio storico- artistico⁵⁶.

Un altro problema di grande risonanza pubblica e di non poco conto riguarda il modo concreto di attuazione delle sponsorizzazioni. Si pensi, per esempio, alla polemica scoppiata a Venezia relativamente ai cartelloni - sponsorizzazioni che hanno quasi "impacchettato" e, secondo quanto affermato nell'appello di *Venice in Peril Fund* firmato da Norman Foster e da un nutrito numero di direttori di musei, "sfigurato" il Palazzo Ducale e il famoso Ponte dei sospiri. Il dibattito che si è generato è molto acceso e difficilmente potrà trovare una composizione; infatti, i rappresentanti del F.A.I. e molti uomini di cultura hanno protestato preoccupati per la non trascurabile violazione della tutela del patrimonio artistico, mentre la Soprintendenza ha puntualizzato che il denaro ricavato dagli *sponsor* è assolutamente necessario per il restauro e per la conservazione dei beni culturali e quindi proprio per la loro tutela.

I problemi che scaturiscono da questo caso non saranno facilmente risolvibili poiché è ormai scontato che le insufficienti risorse pubbliche rendono l'intervento delle varie imprese sponsorizzatrici fondamentale, se non essenziale, per il buon esito del restauro e della conservazione del bene che, altrimenti, esposto all'incuria, rischierebbe addirittura di non essere più idoneo alla pubblica fruizione. Parimenti è anche vero che il problema delle modalità delle sponsorizzazioni non investe solo una questione di immagine e di estetica atteso che è necessario salvaguardare il patrimonio culturale dalle "selvagge" speculazioni commerciali e tutelare il valore, la funzione e, soprattutto, proprio la stessa fruizione dell'opera d'arte; invero, tali principi,

⁵⁴ Per queste considerazioni, M. VERONELLI, op. cit., 891.

⁵⁵ L'indirizzo è il seguente: <http://www.direzionebeniculturalipuglia.it/borsino2007.htm>.

⁵⁶ Tali iniziative cominciano a essere considerate con sempre più interesse e, anche presso la Camera di commercio Monza Brianza, vi è uno strumento simile a quello della Regione Puglia, lo "Sportello per la sponsorizzazione dei beni culturali", che permette alle imprese di conoscere i beni culturali da sponsorizzare e di ricevere informazioni e assistenza tecnica/legale al fine di meglio predisporre e definire il contratto di sponsorizzazione.

che la stessa Costituzione salvaguarda, sembra proprio non vengano rispettati quando il bene è totalmente coperto da cartelloni pubblicitari, a volte così grandi e invasivi da offuscarne completamente la vista.

L'art. 120, c. 2, in maniera piuttosto concisa e con una tecnica normativa non del tutto soddisfacente, stabilisce che la sponsorizzazione deve essere realizzata "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" e aggiunge che in quest'ultimo dovranno anche definirsi le modalità di erogazione del contributo e le forme di controllo relative alla realizzazione pratica del rapporto, lasciando così ampio spazio all'accordo delle parti per regolare concretamente l'attuazione della sponsorizzazione (cosa non sempre presente lì dove vi sono interessi pubblici in gioco).

Tale disposizione va integrata con il comma 2 dell'art. 43 della l. n. 449/1997 che, già diversi anni prima dell'emanazione del Codice dei Beni Culturali, ha sancito che i contratti di sponsorizzazione stipulati dalle pubbliche amministrazioni devono escludere qualsiasi forma di conflitto tra l'interesse pubblico e quello privato e anche con la previsione contenuta nell'art. 26, c. 2 del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in tema di appalti di lavori pubblici riguardanti i beni mobili ed immobili, che (per espressa menzione dell'art. 197 dello stesso decreto) si applica anche quando l'oggetto è un bene culturale⁵⁷. L'art. 26 specifica che, nel caso di sponsorizzazioni, la P.A. preposta alla tutela del bene deve impartire le opportune prescrizioni relative alla progettazione, alla esecuzione delle opere e alla direzione dei lavori, a conferma che nello stipulare il contratto di sponsorizzazione, l'amministrazione deve prima di tutto garantire il bene (culturale) da ogni possibile pregiudizio al fine di assicurarne l'interesse pubblico alla conservazione e protezione e in considerazione delle sue caratteristiche oggettive⁵⁸. Il d. lgs. n. 2/2008, inoltre, modificando il comma 1 dell'art. 120, ha aggiunto il seguente periodo: "La verifica della compatibilità di dette iniziative (sponsorizzazioni) con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero, in conformità alle disposizioni del presente codice", probabilmente al fine di aumentare i controlli a garanzia della massima tutela nei confronti del bene culturale da sponsorizzare, ma con il risultato effettivo di aggiungere una ulteriore complicazione nell'attuazione di questo istituto. L'espressione utilizzata nel comma appena menzionato, infatti, si rivela di non facile lettura, comportando non pochi dubbi poiché non si comprende bene cosa si deve intendere nell'inciso "dette iniziative"; se cioè possono ritenersi solo quelle relative allo Stato e ai privati o, invece, anche quelle delle Regioni e degli Enti locali. Tale ultima interpretazione, tuttavia, comporterebbe come conseguenza la presenza di un potere ministeriale, forse troppo eccessivo, che potrebbe limitare di fatto in modo non poco incisivo l'autonomia di questi ultimi Enti generando anche dubbi di costituzionalità *ex art. 117, c. 3, Cost.*

L'art. 120 sembra, comunque, stabilire che, in tema di sponsorizzazioni, debba esserci una

⁵⁷ Art. 197, c. 1, d. lgs. n. 163/2006 : "Ai contratti di cui al presente capo (contratti relativi ai beni culturali) si applicano, in quanto non derogate e ove compatibili, le disposizioni: della parte I (principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice); della parte II, titolo III, capo I (programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori); della parte II, titolo III, capo II (concessione di lavori pubblici); della parte IV (contenzioso); della parte V (disposizioni di coordinamento, finali e transitorie). Si applicano inoltre, in quanto non derogate, le disposizioni del titolo I (contratti di rilevanza comunitaria) ovvero del titolo II (contratti sotto soglia comunitaria) della parte II (contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture nei settori ordinari), a seconda che l'importo dei lavori sia pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 28, ovvero inferiore".

⁵⁸ Art. 198, c. 1, d. lgs. n. 163/2006.

prevalenza dell'esigenza (o meglio del "dovere" costituzionale *ex art. 9 Cost.*⁵⁹) di tutela-conservazione del bene culturale ("materia", come è noto, di competenza dello Stato *ex art. 117, c. 2, Cost.*) sull'interesse alla valorizzazione dello stesso ("materia", invece, di competenza concorrente *ex art. 117, c. 3*), probabilmente perché la conservazione è ovviamente alla base di qualsiasi attività. Tale principio, invero, è contemplato in molti altri articoli del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (artt. 2, c. 4; 6, c. 2). Nell'art. 20, c. 1, per esempio, è previsto che l'attività di sponsorizzazione deve tenere conto della disciplina relativa agli interventi vietati o soggetti ad autorizzazione ("I beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione..."), nell'art. 21 vengono espressamente specificati ed elencati quali sono gli interventi sui beni culturali soggetti ad autorizzazione del ministero, e nell'art. 49, si vieta espressamente la collocazione o l'affissione di cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nelle aree considerate beni culturali. Quest'ultimo divieto, tuttavia, non è assoluto⁶⁰ in quanto il Soprintendente può comunque autorizzare l'affissione, purché non sia dannosa per l'aspetto, il decoro e la pubblica fruizione dell'opera d'arte (così come è possibile anche per l'utilizzo a fini pubblicitari delle coperture dei ponteggi allestiti per l'esecuzione di lavori sui beni culturali⁶¹), con la conseguenza (o sarebbe meglio dire con il sorgere del problema) che l'attività in oggetto potrà essere permessa in maniera del tutto discrezionale e con valutazioni diverse volta per volta e a seconda dei casi⁶² proprio perché lo stesso articolo non fornisce criteri specifici o univoci, ma fa riferimento a concetti indeterminati, con il risultato di creare una situazione di scarsa chiarezza. Il "danno" cui fa riferimento il primo comma dell'art. 49 è da ritenersi un'ipotesi ordinaria, legata alle caratteristiche del bene, oppure bisogna considerarlo un'ipotesi remota che può verificarsi solo in situazioni particolari? Ed ancora, la proposizione "il Soprintendente può, tuttavia, autorizzare...", contenuta sempre nel comma di cui sopra, deve intendersi nel senso che il funzionario deve agire con discrezionalità amministrativa e quindi con un ampio potere di valutare i diversi interessi in gioco, oppure, considerato che lo stesso è un organo tecnico, deve intendersi nel senso che deve agire con discrezionalità tecnica e quindi con il potere di scegliere se concedere o meno l'autorizzazione solo dopo aver verificato la sussistenza di determinati pre-requisiti di natura tecnica richiesti dalla legge?

Da tali interrogativi emerge in maniera abbastanza evidente che l'ambiguità delle formule contenute negli articoli richiamati, l'impossibilità di riferirsi a regole generali sul collocamento di pannelli o sull'affissione di manifesti pubblicitari, la non omogeneità dei parametri valutativi da parte dei soggetti concedenti le sponsorizzazioni non avrebbero potuto non comportare dubbi. Così, probabilmente, queste lacune normative sono state la causa (e verosimilmente lo saranno ancora in altre circostanze) dell'episodio, precedentemente illustrato, verificatosi a Venezia, alla cui amministrazione non si può certo rimproverare di non aver seguito quanto previsto dal Codice dei Beni culturali.

⁵⁹ Per un commento sull'art. 9, tra gli altri, F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 434 e ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006 226 e ss.

⁶⁰ Per E. CODINI, *Art. 49*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 236, la seconda proposizione dell'art. 49 sembra confinare nel campo dell'inutile il divieto contenuto nella prima proposizione dello stesso articolo.

⁶¹ Nel caso dei ponteggi l'art. 49, c. 3, stabilisce che il Soprintendente rilascia o nega il nulla osta per la pubblicità "valutandone la compatibilità con il loro carattere storico o artistico".

⁶² Per un approfondimento, F. BALDI, *Commento all'art. 49 d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, in G. CAIA, N. AICARDI, G. TROTTA (a cura di), *Commento al codice*, cit., 1271 e ss.

I problemi sul tappeto, pertanto, sono molteplici, tanto più che proprio l'eterogeneità dei modi di attuazione delle sponsorizzazioni rende alquanto difficile una previsione di schemi unitari e probabilmente, a tal scopo, sarà necessario un intervento normativo, anche attraverso una fonte secondaria, magari un decreto ministeriale di disciplina e di gestione, che possa fissare e determinare parametri e criteri oggettivi di riferimento per la variegata casistica. Certo, l'elaborazione di una tale normativa potrà presentare non poche complessità, in quanto bisognerà innanzi tutto rispettare la normativa costituzionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali, "impresa" non facilissima visto il delicato intreccio di competenze, e in seguito occorrerà trovare il giusto equilibrio tra l'interesse di fare cassa per restaurare il bene culturale e la salvaguardia della sua funzione pubblica. Sarà necessario, inoltre, cercare di evitare la creazione di nuovi ostacoli burocratici che potrebbero frenare l'interesse del privato "paralizzandone", di conseguenza, l'offerta di sponsorizzazioni, oltre che valutare opportunamente il rapporto tra costi e benefici al fine di scongiurare che gli eventuali interessi economici possano in qualche modo pregiudicare il godimento e la pubblica fruizione del patrimonio culturale.

Non bisognerà dimenticare, comunque, che, trattandosi di un contratto a prestazioni corrispettive, le rispettive posizioni negoziali dovranno essere attuate in modo che sia precluso qualsiasi conflitto di interessi tra attività pubblica e privata e sempre nel rispetto del superiore interesse pubblico che si sostanzia, in questo caso, nella tutela del bene⁶³, testimonianza materiale o esteriorizzazione più significativa della identità culturale della Nazione⁶⁴ e valore costituzionale, ai sensi dell'art. 9 Cost., articolo, da considerarsi come uno dei "più originali" della nostra Costituzione⁶⁵ - e da alcuni ritenuto addirittura così importante da caratterizzare la nostra forma di Stato⁶⁶ - che contempla una tutela del patrimonio storico e artistico da intendere non in senso "passivo", come semplice protezione ma in senso "attivo", come mezzo attraverso il quale conservare e nello stesso tempo valorizzare e promuovere il bene culturale permettendone la sua piena fruibilità anche alle generazioni future.

La concezione della tutela⁶⁷ come funzione "dinamica", invero, è nata e si è sviluppata proprio all'indomani dell'approvazione dell'art. 9 Cost.⁶⁸, in contrapposizione alla teoria, frutto del monismo culturale proprio dello Stato totalitario fascista, attuata attraverso la l. n. 1089 del 1939, che considerava la stessa come una attività "statica" e "difensiva"⁶⁹ ed è correlata con la moderna nozione di bene culturale inteso come bene "di interesse pubblico"⁷⁰. Nell'articolo in

⁶³ Sulle problematiche della configurazione pubblicistica del bene culturale, R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010, 154 e ss.

⁶⁴ In questo senso, A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale*, Napoli, 2006, 32.

⁶⁵ Così, P. CARPENTIERI, *La tutela del paesaggio e del Patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in *Riv. Sc. Sup. Ec. e Fin.*, n. 4/2005, I, 230, il quale evidenzia che nelle Costituzioni degli altri Stati ci sono pochi articoli paragonabili al nostro art. 9 Cost.

⁶⁶ Si allude alla tesi sostenuta da E. SPAGNA MUSSO in *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961. E' opportuno evidenziare che anche F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 434, sottolineò le potenzialità normative dell'art. 9 che per l'A. è diventato un "punto di riferimento obbligato di un acceso dibattito che tocca istituti essenziali per la caratterizzazione dell'intero ordinamento giuridico". Per una analisi approfondita delle teorie sottese all'idea dello Stato italiano come "Stato di cultura", F. S. MARINI, *Lo statuto dei beni culturali*, Milano, 2002, 184.

⁶⁷ Sulla nozione di tutela e sui suoi peculiari aspetti, A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004.

⁶⁸ E' da rilevare che l'art. 9 Cost. ha il pregio di aver svolto una vera e propria funzione pedagogica, offrendo una copertura costituzionale a evoluzioni socio-culturali di spessore; così, F. BENELLI, *Art. 9*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 71.

⁶⁹ Per un ampio commento sulla l. n. 1089 del 1939, M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, Roma, 1952.

⁷⁰ A tal proposito, M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976; 20.

oggetto, inoltre, i Costituenti elaborarono nel primo comma la proposizione: “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura”⁷¹ perché attraverso l’uso del verbo “promuovere” hanno inteso sottolineare l’esigenza di raggiungere un equilibrio tra la fisionomia dell’intervento statale (tutela) e l’esplicazione delle altre libertà costituzionalmente garantite⁷²; per es. in questo caso la libertà (di iniziativa economica) di un imprenditore di sponsorizzare così come intesero mettere in rilievo che la funzione promozionale ha la peculiarità di essere attuata non solo dai soggetti pubblici, ma pure attraverso l’incentivazione di soggetti privati.

Le considerazioni appena formulate, pertanto, evidenziano ancora una volta, quanto sia opportuna l’esistenza di norme che permettano di attuare le sponsorizzazioni e ogni altra attività di valorizzazione e gestione dei beni culturali, con regole oggettive e limiti ben precisi al fine di evitare che la funzione di tutela del patrimonio storico e artistico (“interesse prevalente”, perché costituzionalizzato) venga in qualche modo svuotata o peggio vanificata da altri interessi (per lo più di natura economica) in potenziale conflitto con essa⁷³.

E’ difatti senz’altro vero che la “doverosa economicità della gestione” dei beni culturali⁷⁴ prevista (e voluta) dal Codice, è oramai indispensabile, ma nello stesso tempo è opportuno ricordare che non si può tendere solo a realizzare l’obiettivo di far “fruttare” il patrimonio storico e artistico poiché, oltre a ciò, è necessario assicurarne la sua conservazione e protezione (logicamente non ci può essere alcuna promozione/valorizzazione se prima non si salvaguarda il bene), così come sancito dalla nostra Costituzione⁷⁵ che ha, in maniera quanto mai lungimirante, legato e compenetrato inscindibilmente⁷⁶ questi due aspetti⁷⁷.

⁷¹ Occorre evidenziare che tale inciso è da interpretarsi necessariamente in relazione con quello contenuto nel c. 2: la Repubblica “tutela... il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

⁷² P. PERLINGERI, R. MESSINETTI, *Art. 9*, in P. PERLINGERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 1997, 45.

⁷³ F. S. MARINI, *Lo statuto*, cit., 195.

⁷⁴ A tal proposito sono anche da richiamare le considerazioni R. CHIARELLI, op. cit., 249 e ss. che parla di dimensione patrimoniale e “redditività identitaria” del bene culturale, concetti che in qualche modo, scaturiscono dall’art. 9 Cost.

⁷⁵ P. CARPENTIERI, op. cit., 230.

⁷⁶ In questo senso, F. BENELLI, *Art. 9*, cit., 79; M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 229, il quale evidenzia che i due compiti (tutela e promozione) “pur concettualmente distinti, convivono in una trama di interazioni circolari che ne influenzano reciprocamente la portata”; a tal proposito anche M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 10, rileva come “falsa e arbitraria” la distinzione tra la “parte dinamica” del primo comma e la “parte statica” del secondo comma dell’art. 9 Cost.; al contrario, F. S. MARINI, *Lo statuto*, cit., 188, sottolinea la differenza tra i due commi dell’art. 9 Cost. che non considera l’uno una specificazione o una mera applicazione dell’altro.

⁷⁷ Anche la Corte Costituzionale ha più volte evidenziato che tutela (conservazione) e valorizzazione sono strettamente connesse, si v. per. es. la sent. 13 gennaio 2004, n. 9 e la sent. 20 gennaio 2004, n. 26.