

Sponsorizzazioni

Il nuovo contratto di sponsorizzazione dei beni culturali: uno strumento operativo al servizio delle Autonomie locali

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

Nell'attuale contesto economico-finanziario connotato da una persistente crisi economica che impone tagli nei bilanci della PA assume una funzione di primaria importanza la ricerca di finanziamenti privati attraverso i quali valorizzare i beni del patrimonio culturale nazionale con un ruolo da protagonisti svolto proprio dalle autonomie locali che, detenendone una parte rilevante, possono avvalersi del nuovo contratto di sponsorizzazione reso più agile dal Codice dei contratti pubblici.

Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali

A seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) (1) la PA in generale e le Autonomie locali in particolare dispongono di specifiche regole per utilizzare il contratto di sponsorizzazione quale strumento per finanziare attraverso fondi privati le attività dirette a valorizzare il patrimonio culturale nazionale (2).

Difatti, l'art. 120 del menzionato Codice stabilisce che oggetto della sponsorizzazione è ogni contributo di soggetti privati anche in beni e in servizi erogato per progettare o attuare le iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale nazionale con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto delle attività del soggetto sponsorizzante (3).

Il legislatore ha affidato al contratto di sponsorizzazione e quindi alla autonomia negoziale delle parti contraenti, pubblica e privata, un triplice obiettivo: a) definire le modalità per associare l'iniziativa da finanziare al nome, al marchio, all'attività o al prodotto dello *sponsor* valutandone la compatibilità con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da valorizzare; b) stabilire le modalità di erogazione del contributo; c) fissare i criteri di controllo dello *sponsor* sulla utilizzazione del suo finanziamento.

Il fenomeno delle sponsorizzazioni non ancora molto sviluppato nel nostro Paese tende al coinvolgimento di imprese, fondazioni bancarie e culturali (detengono una percentuale rilevante di beni culturali) indirizzandoli verso la tutela del patrimonio culturale nazionale (4).

(1) Il Codice dei beni culturali e del paesaggio è entrato in vigore il 1° maggio 2004.

(2) S. Gardini, "La sponsorizzazione dei beni culturali come paradigma dinamico di valorizzazione", in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2016, pag. 591; G. Manfredi, "Note introduttive sulla disciplina dei contratti attivi della pubblica amministrazione", 2016, 1, pag. 1; V. Gastaldo, "La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni", in *Il diritto dell'economia*, 2016, 2, pag. 609; G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati*

alla sua valorizzazione", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6/2015, II, pag. 323; S. Usai, "Il contratto di sponsorizzazione pubblica", in *Urbanistica e appalti*, n. 3/2014, pag. 297; M. Veronelli, "La sponsorizzazione dei beni culturali", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2005, 8, pag. 887.

(3) Art. 120, comma 1, D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42.

(4) Art. 121, D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42: disciplina gli accordi con le fondazioni bancarie imperniati su protocolli d'intesa.

Soggetti sponsorizzati

I soggetti le cui iniziative possono essere finanziate attraverso la sponsorizzazione sono:

- il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo;
- le Regioni;
- gli Enti locali territoriali (comuni, province, città metropolitane);
- gli Enti pubblici non economici;
- le persone giuridiche private senza scopo di lucro;
- i soggetti privati (persone fisiche e giuridiche) limitatamente ai beni di loro proprietà.

Controlli

Per garantire la corretta esecuzione del contratto sono previste specifiche forme di controllo. Innanzi tutto il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, nella fase antecedente alla sottoscrizione del contratto di sponsorizzazione, verifica la compatibilità delle iniziative con le esigenze di tutela del bene culturale (5). Infatti non sono consentite quelle iniziative finanziate da privati che, nell'area della valorizzazione e della fruizione, mettano a rischio la tutela del bene culturale.

Inoltre, oltre all'inserzione di clausole che disciplinano le modalità di erogazione del contributo da parte del soggetto sponsorizzante è previsto l'obbligo di disporre specifiche clausole contrattuali che prevedano ulteriori forme di controllo da parte dello *sponsor* sulla realizzazione dell'iniziativa in vista della quale viene erogato il contributo (6).

Il nuovo Codice dei contratti pubblici*a) Sponsorizzazione pura*

La sponsorizzazione pura ha per oggetto l'erogazione di solo denaro costituendo una tipologia di contratto attraverso il quale lo *sponsor* si impegna unicamente a finanziare le obbligazioni di pagamento dell'appalto dovute dall'amministrazione alle imprese che intervengono nell'esecuzione di lavori, opere, servizi o forniture.

Considerato il carattere di contratto attivo in quanto non comporta l'utilizzo di denaro pubblico, sin dalla sua comparsa la sponsorizzazione pura è stata sottratta all'applicazione delle norme contenute nel vecchio Codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006). Infatti, questo tipo di sponsorizzazione non si poteva ritenere

disciplinato dagli artt. 26 e 27 in quanto le predette norme, facendo riferimento ai contratti di sponsorizzazione aventi ad oggetto l'acquisizione o la realizzazione di lavori, servizi e forniture, a cura e a spese dello *sponsor*, riguardavano esclusivamente la così detta sponsorizzazione tecnica.

A tal proposito l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), ora Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha ritenuto che la sponsorizzazione pura, come tutti i contratti che comportano un'entrata per l'amministrazione, fosse sottoposta soltanto alle norme di contabilità di Stato, le quali, comunque, richiedono l'esperimento di procedimenti da svolgere nel rispetto dei principi di legalità, buon andamento, trasparenza dell'azione amministrativa (7).

L'art. 151, comma 1, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 contempla la sponsorizzazione pura che quindi entra a pieno titolo nell'area dei contratti pubblici, ma con una serie di semplificazioni procedurali che la differenziano in maniera sostanziale da tutta la complessa famiglia dei negozi giuridici nei quali sia parte una pubblica amministrazione. Di fatti, il legislatore ha previsto che l'amministrazione procedente debba limitarsi a pubblicare l'avviso per la ricerca dello *sponsor* sul proprio sito istituzionale per un arco temporale non inferiore a trenta giorni consecutivi indicando in esso l'oggetto del finanziamento privato, l'importo, la durata del progetto e le occasioni di pubblicità garantite all'impresa finanziatrice (8).

Decorso il predetto termine per la pubblicazione dell'avviso, il contratto può venire liberamente negoziato nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori economici (imprese) che abbiano manifestato interesse, fermo restando l'applicazione dell'art. 80 del Codice dei contratti pubblici che analiticamente indica i motivi di esclusione delle imprese dalle procedure di evidenza pubblica (9).

b) Sponsorizzazione tecnica

La sponsorizzazione tecnica consiste 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*.

Quella tecnica è una sponsorizzazione in cui oltre ai lavori, le prestazioni rese dallo *sponsor* potranno consistere in servizi e forniture strumentali ai primi, come ad es. i servizi di installazione e montaggio di attrezzature e

(5) Art. 120, commi 1 e 2, D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42.

(6) Art. 120, comma 3, D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42.

(7) Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) deliberazione 8 febbraio 2012, n. 9: ha riguardato la sponsorizzazione per il restauro dell'Anfiteatro Flavio (Colosseo) nella città di Roma.

(8) Art. 19, comma 1, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

(9) Art. 19, comma 1, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

impianti, forniture di arredi da collocare nei locali o in servizi e forniture autonomi, come i servizi necessari all'organizzazione di mostre all'interno di istituti di cultura pubblici quali i musei (10).

Dal punto di vista della disciplina normativa la sponsorizzazione tecnica:

- è soggetta all'applicazione dell'art. 151, Codice dei contratti pubblici, i cui principi hanno una portata di carattere generale;

- per quanto concerne le modalità di svolgimento del procedimento per la scelta del contraente privato (soggetto sponsorizzante), trova applicazione l'art. 19 del predetto Codice.

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora Autorità Nazionale Anticorruzione), ha escluso l'applicazione della normativa sui contratti di appalto pubblici ai contratti di sponsorizzazione tecnica in quanto non rientrano nella classificazione giuridica dei contratti passivi comportando un vantaggio economico e patrimoniale per la pubblica amministrazione consistente in un risparmio di spesa (11).

La stessa giurisprudenza amministrativa sostiene che quando la PA sottoscrive un contratto di sponsorizzazione che non comporti alcun onere finanziario in quanto si traduce in un risparmio, l'accordo negoziale non è qualificabile come contratto passivo e in quanto tale non è assoggettabile alla disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici, pur restando applicabili i principi del trattato dell'unione Europea in materia di scelta della controparte e più in generale in tema di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità (12).

Dal punto di vista squisitamente processuale ai contratti in questione non risulta applicabile il rito abbreviato disciplinato dall'art. 119, D.Lgs. n. 104/2010, stante la tassativa elencazione delle fattispecie ivi previste, che appaiono riferite all'affidamento di lavori, servizi e forniture, implicanti prestazioni di natura onerosa per PA, con impiego di risorse pubbliche fornite dai contribuenti (13).

c) Sponsorizzazione mista

La sponsorizzazione mista risulta dalla combinazione della sponsorizzazione pura con quella tecnica e si connota per il fatto che lo *sponsor* può, ad es., curare direttamente e fornire la sola progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le lavorazioni previste nel contratto.

Nel caso di sponsorizzazione mista si dovrà applicare, per ciascuna parte del negozio giuridico, il regime legislativo proprio della sponsorizzazione tecnica e di quella pura. Così, nel caso di sponsorizzazione tecnica di progettazione e di sponsorizzazione pura per la realizzazione dei lavori, sarà necessario regolare e svolgere la procedura, in parte applicando la normativa riguardante il primo tipo di contratto e in parte le regole del secondo contratto.

Lavori su immobili vincolati. Collocazione di manifesti e di cartelli pubblicitari

Quando la sponsorizzazione riguarda i lavori da effettuare su immobili storico-artistici sottoposti a vincolo interviene una specifica disposizione (l'art. 49, Codice dei beni culturali e del paesaggio) che, unitamente ai regolamenti comunali, disciplina la collocazione dei manifesti pubblicitari sui citati edifici onde evitare che la loro affissione possa arrecare danno all'aspetto, al decoro e alla pubblica fruizione di aree considerate di pregio (14).

I provvedimenti preordinati alla tutela dei beni culturali sono del tutto indipendenti da quelli inerenti alla disciplina urbanistico - edilizia dei siti nei quali i beni sono collocati; pertanto, l'azione di tutela della sovrintendenza non può essere condizionata dalle determinazioni amministrative destinate ad attuare la disciplina urbanistica; ne discende che l'apposizione di manifesti e cartelli pubblicitari è subordinata alla valutazione dell'organo a ciò deputato (la sovrintendenza) circa la salvaguardia dei valori architettonici (15).

(10) G. Facci, "La sponsorizzazione tecnica e lo sfruttamento commerciale del marchio", in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 12/2010, II, pag. 644.

(11) Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, determinazione 5 dicembre 2011, n. 24.

(12) Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034.

(13) Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034.

(14) Art. 49, D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42: 1. È vietato collocare o affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nelle aree tutelate come beni culturali. Il collocamento o l'affissione possono essere autorizzati dal soprintendente qualora non danneggino l'aspetto, il decoro o la pubblica fruizione di detti immobili. L'autorizzazione è trasmessa, a cura degli interessati, agli altri enti competenti all'eventuale emanazione degli ulteriori atti abilitativi. 2. Lungo le strade site nell'ambito o in prossimità dei beni indicati

al comma 1, è vietato collocare cartelli o altri mezzi di pubblicità, salvo autorizzazione rilasciata ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli, previo parere favorevole della soprintendenza sulla compatibilità della collocazione o della tipologia del mezzo di pubblicità con l'aspetto, il decoro e la pubblica fruizione dei beni tutelati. 3. In relazione ai beni indicati al comma 1 il soprintendente, valutata la compatibilità con il loro carattere artistico o storico, rilascia o nega il nulla osta o l'assenso per l'utilizzo a fini pubblicitari delle coperture dei ponteggi predisposti per l'esecuzione degli interventi di conservazione, per un periodo non superiore alla durata dei lavori. A tal fine alla richiesta di nulla osta o di assenso deve essere allegato il contratto di appalto dei lavori medesimi.

(15) Cons. Stato, Sez. VI, 12 giugno 2008, n. 2903; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 16 marzo 2005, n. 618.

Per la giurisprudenza amministrativa è legittimo il diniego opposto da un Ente locale in ordine all'istanza avanzata da una società operante nel settore pubblicitario, tendente ad ottenere l'autorizzazione all'installazione di cartelloni pubblicitari, motivato con riferimento al fatto che creano eccessivo disordine visivo. Nella fattispecie, la zona individuata per l'installazione dei predetti impianti pubblicitari risultava interessata da un vincolo paesistico, era anche sottoposta alla tutela paesaggistica per le così dette "bellezze di insieme" (16) in quanto caratterizzata dalla presenza di numerosi castelli medioevali che si inserivano armonicamente nel contesto del paesaggio locale (17).

Il concetto di paesaggio non va limitato al significato meramente estetico di bellezza naturale, ma deve essere considerato come bene primario ed assoluto, in quanto abbraccia l'insieme dei valori inerenti al territorio concernenti l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali che devono essere tutelati nel loro complesso, e non solamente nei singoli elementi che li compongono (18).

La stessa giurisprudenza penale asserisce che in tema di delitti ambientali di cui al Libro secondo, titolo sesto-bis, Codice penale, per ambiente si deve intendere, in base a una concezione unitaria, non solo il contesto delle risorse naturali, ma anche l'insieme delle opere di trasformazione del territorio operate dall'uomo meritevoli di tutela (19).

I cartelloni pubblicitari, lungi dal potersi inquadrare tra gli interventi manutentivi di consolidamento e di restauro, non assolvono ad alcuna funzione di conservazione del territorio vincolato, sul quale al contrario determinano necessariamente un impatto ambientale, la cui incidenza deve essere valutata dalla competente autorità caso per caso.

La conferma di quanto esposto in precedenza si trova nell'art. 153, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, che vieta espressamente di collocare i cartelli ed altri mezzi pubblicitari, salvo preventiva autorizzazione volta a valutare la compatibilità della collocazione o della tipologia di strumento pubblicitario con l'aspetto, il decoro ed il pubblico godimento degli edifici o dei luoghi assoggettati a tutela (20).

(16) Art. 136, comma 1, lett. c) e d), D.Lgs. 26 marzo 2004, n. 42. Per la giurisprudenza si veda: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, 23 maggio 2017, n. 233; Cons. Stato, Sez. VI, 7 marzo 2016, n. 914; TAR Campania, Salerno, Sez. I, 22 luglio 2015, n. 1624.

(17) TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 10 giugno 2014, n. 619: la pronuncia nel conformarsi alla tradizionale impostazione secondo cui al giudice amministrativo, nell'ambito di attività caratterizzate da discrezionalità tecnica, è consentito l'esercizio di "un sindacato debole", ha così ritenuto sufficiente la motivazione con la quale, il Comune di Castiglione delle Stiviere, effettuando una valutazione

in concreto dei vincoli gravanti sull'area e dell'impatto negativo determinato dall'installazione dei richiesti impianti pubblicitari, ha opposto il diniego al rilascio della relativa autorizzazione. In riferimento a tale sentenza si veda anche la nota di D. Logozzo, "La disciplina degli impianti pubblicitari" in *Urbanistica e appalti*, 12/2014, pag. 1353.

(18) Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222.

(19) Cass. pen., Sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901; Cass. pen., Sez. III, 15 dicembre 2015, n. 51414.

(20) TAR Campania, Napoli, Sez. III, 30 ottobre 2006, n. 9264.