DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE POLITICHE

Governo e istituzioni

XXXI ciclo

LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

IL CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE

Candidato Virginia Arata

Tutor Prof.ssa Francesca Di Lascio

Coordinatore Prof. Renato Moro

LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE

Il contratto di sponsorizzazione

Introduzione

CAPITOLO I

La disciplina generale del contratto di sponsorizzazione

1. I contratti di sponsorizzazione: origini dell'istituto……11
2. L'atipicità giuridica del contratto di sponsorizzazione……13
3. I requisiti del contratto di sponsorizzazione…….15

3.1. L'oggetto……..15

3.1.2. Le sponsorizzazioni c.d. pure, tecniche e miste……..22

3.2. I soggetti…….23

3.3. La causa……..31

3.4.La forma……..39

4. Le clausole accessorie……40

4.1. La clausola d'esclusiva……...41

4.2. La clausola di sponsorizzazione…….43

CAPITOLO II

Le sponsorizzazioni pubbliche nel settore dei beni culturali

1. La capacità di diritto privato delle Pubbliche Amministrazioni……...46

2. Il contratto di sponsorizzazione pubblica……53

3. La sponsorizzazione culturale……61

3.1. La sponsorizzazione culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio……..64

3.1.1. La verifica della compatibilità della sponsorizzazione con le esigenze di tutela……...66

4. Differenze fra sponsorizzazioni di beni culturali e figure contrattuali di confine……70

4.1. Il mecenatismo……74

4.2. L'accordo di patrocinio……76

4.3. L'adozione di un monumento……...78

4.4. La concessione di spazi pubblicitari……...81

4.5. Servizi per il pubblico……...84

4.6. Il *project financing*……..86

CAPITOLO III

Le sponsorizzazioni pubbliche nel Codice dei contratti pubblici

1. Le sponsorizzazioni nel decreto legislativo 163/2006……88

1.1. La disciplina generale: artt. 26 e 27……..88

1.2. La disciplina in materia di sponsorizzazioni culturali……...93

1.2.1. L'art. 199 *bis*……93

1.2.2. Le Linee guida del 2012……98

1.2.3. Il principio di programmazione…….....103

2. Le sponsorizzazioni nel decreto legislativo n. 50/2016……105

2.1. La disciplina dei contratti esclusi……107

2.2. L'art. 19 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50…….....111

2.2.1. L'indirizzo espresso dal Ministero dei beni e delle attività culturali……..……...117

2.3. La disciplina speciale per i beni culturali……120

CAPITOLO IV

Problemi interpretativi in merito all'applicazione dei contratti di sponsorizzazione

1. Premesse……...127
2. I lavori di restauro del Parco archeologico del Colosseo: l'evoluzione della vicenda……..128
3. Il contenuto del contratto di sponsorizzazione……...131
4. Aspetti problematici……..135

4.1. Il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato……..137

4.1.2. Il punto di vista dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici……...138

4.2.Le pronunce della giurisprudenza amministrativa……..141

4.3. L'orientamento della Corte dei conti……..149

Considerazioni conclusive…….154

Bibliografia…….169

INTRODUZIONE

Il tema della tutela e della valorizzazione dei beni culturali è stato oggetto di analisi da parte degli osservatori fin da tempi remoti.

In Italia, come in altri paesi ricchi di storia e di tradizione artistica e culturale, lo studio delle tecniche di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale assume, pertanto, una rilevante importanza.

Le ragioni dell'evidente attenzione degli studiosi a tale tematica devono essere rinvenute, in primo luogo, nella straordinaria dimensione del patrimonio artistico e culturale del quale il Paese gode.

Secondo le più recenti rilevazioni[1] nel 2017 il patrimonio culturale italiano vantava 4.889 musei e istituti similari, pubblici e privati, aperti al pubblico. Di questi, 4.026 sono musei, gallerie o collezioni, 293 aree e parchi archeologici e 570 monumenti e complessi monumentali.

Nello stesso anno si sono registrate nei musei e nelle altre strutture espositive a carattere museale 119 milioni di ingressi (+ 7,7% rispetto al 2015), con prevalenza delle visite presso le strutture museali (57,8 milioni di ingressi) ma con un considerevole aumento del numero di accessi anche alle aree archeologiche e ai monumenti.

[1] La rilevazione è stata realizzata dall'Istat anche in base alla nuova convenzione stipulata tra Istat e l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", relativa all'attuazione del Progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020". Cfr. *www.istat.it.*

Il patrimonio artistico è diffuso su tutto il territorio nazionale[2] e, invero, sono 2.371 i Comuni italiani che ospitano almeno una struttura a carattere museale ovvero circa una ogni 12 mila abitanti.

Tuttavia, la straordinaria dotazione artistica di cui il Paese gode impone alla Pubblica amministrazione un considerevole sforzo al fine di garantire la tutela, la valorizzazione e la fruizione di tale patrimonio da parte dei visitatori.

Diverse sono le insidie che si palesano laddove si abbia riguardo alla conservazione del patrimonio culturale italiano. Se, da un lato, viene in rilievo la necessità di conservare i beni presenti sul territorio, permettendo che gli stessi sopravvivano intatti nel corso dei secoli e si tramandino alle generazioni future, d'altra parte, è ugualmente necessario che i beni che fanno parte del patrimonio culturale non siano sottratti alla libera fruizione ma possano, invece, rappresentare una risorsa per lo sviluppo culturale del Paese.

Il difficile connubio fra le istanze di tutela e quelle di valorizzazione e fruizione richiede, anzitutto, una certa definizione dell'oggetto di tutela e, quindi, la predisposizione di un apparato di criteri che consentano all'amministrazione di reputare un dato bene quale bene culturale e di assoggettarlo alla relativa disciplina.

Una volta individuati i parametri alla luce dei quali qualificare i beni parte del patrimonio culturale, emerge l'esigenza di organizzare l'amministrazione sul territorio sul quale insistono i suddetti beni, perché questa possa assicurare la corretta applicazione della disciplina di settore. Il riparto delle competenze e delle funzioni deve osservare il principio di leale collaborazione fra Amministrazioni e deve quindi

[2] Nonostante le Regioni del Nord Italia rimarchino il primato quanto a strutture museali presenti sul loro territorio (circa il 29% del totale).

essere improntato ad un efficace dialogo fra quei soggetti pubblici chiamati a intervenire nell'esercizio delle funzioni di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale.

Infine, anche a patto di assicurare la massima collaborazione fra Amministrazioni e di istaurare delle politiche virtuose di accordo verticale fra le medesime, la P.A. può, ciononostante, non essere in grado di soddisfare pienamente le esigenze di tutela e di valorizzazione, perché priva degli strumenti tecnici e professionali all'uopo necessari ovvero perché ragioni di opportunità consigliano di affidare taluni interventi a soggetti privati dotati di specifica competenza e delle necessarie risorse.

È opportuno, allora, in tali casi ricorrere a forme di collaborazione con operatori economici che siano in grado di contribuire al processo di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale.

La possibilità di acquisire risorse private per il restauro dei beni culturali, per la valorizzazione delle attività ad essi connesse ovvero per la gestione dei relativi servizi costituisce, pertanto, un tema di grande attualità, soprattutto laddove si abbia riguardo ai più recenti interventi legislativi di matrice economica e finanziaria che – come è noto – hanno imposto, nell'ultimo decennio una politica di contenimento della spesa pubblica tanto a livello nazionale che locale.

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica che ne sono seguiti hanno riguardato, fra gli altri, anche il settore delle attività culturali e ne è scaturita una sostanziale riduzione degli interventi stanziati a sostegno delle politiche culturali[3] e un conseguente necessario ricorso alle risorse private.

[3] Gli investimenti culturali promossi dai Comuni negli ultimi dieci anni nel settore hanno subito una contrazione pari al 27,4%. Cfr. *www.stageup.it.*

Negli ultimi anni, per tale ragione, gli enti pubblici si sono dimostrati maggiormente disposti a coinvolgere soggetti privati nelle attività di tutela e di valorizzazione dei beni culturali, al fine di sopperire alla mancanza di risorse necessarie per provvedervi direttamente.

A tale iniziativa, tuttavia, non è corrisposta un'analoga propensione degli operatori economici ad investire nel settore culturale[4]. Questa circostanza, strettamente legata alla crisi economica che negli ultimi anni ha investito tutti i settori dell'economia, trova tuttavia la propria principale spiegazione nell'elevata complessità della disciplina nazionale applicabile al settore culturale, nella rigidità dei procedimenti amministrativi e nell'assenza di agevolazioni fiscali a favore di quegli operatori privati che decidano di investire nel patrimonio artistico.

Il legislatore per far fronte alle suddette difficoltà e stante la necessità di garantire ad ogni modo la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale, così come costituzionalmente imposto dall'art. 9 Cost., è recentemente intervenuto sul tessuto normativo con l'obiettivo di facilitare l'accesso degli operatori economici al finanziamento delle iniziative culturale.

Fra i vari strumenti di collaborazione pubblico privata che sono stati rivitalizzati e potenziati un notevole interesse suscitano gli interventi di c.d. sponsorizzazione culturale, intesa quale attività dell'investitore privato di sostegno finanziario e/o tecnico ad iniziative di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e, specificamente, quale contratto atipico, a prestazioni corrispettive, in cui un soggetto

[4] Invero, stando a quando rilevato dai dati statistici, emerge che a partire dal 2008 si è registrato un notevole decremento degli investimenti privati nel settore culturale (passati da 269 milioni a 159 milioni nel 2013) A rilevarlo sono i dati pubblicati dalla ricerca StageUp-Ipsos. Cfr. *www.stageup.it.*

si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un prodotto o un marchio, dietro corrispettivo.

La presente ricerca, pertanto, muovendo dalle considerazioni finora svolte ha inteso analizzare il suddetto istituto e la sua portata applicativa.

Le mosse sono state prese dall'analisi del contratto di sponsorizzazione nella sua espressione di contratto di diritto comune. Lo stesso, in quanto contratto atipico, è stato, invero, oggetto di un'attenta analisi da parte degli interpreti che ne hanno definito i requisiti essenziali. Tale primo inquadramento dogmatico si è reso necessario al fine di comprendere l'applicazione del suddetto istituto da parte delle pubbliche amministrazioni e analizzare, pertanto, le differenze che intercorrono fra il contratto di sponsorizzazione concluso fra soggetti privati e la sponsorizzazione pubblica.

Per quanto attiene al settore dei beni culturali, la diffusione della sponsorizzazione come tecnica di partecipazione dei privati all'attività amministrativa ha indotto il legislatore ha dettarne una disciplina *ad hoc*. L'indagine si è, pertanto, sviluppata attraverso l'analisi delle disposizioni concernenti la sponsorizzazione culturale contenute nel D.lgs. 42/2002 (c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Stante, tuttavia, la scarsa portata tanto definitoria che applicativa delle disposizioni codicistiche, la ricerca ha potuto ricostruire la disciplina dell'istituto solo attingendo ad ulteriori fonti.

Lo studio, pertanto, ha considerato le disposizioni contenute nel previgente D.lgs. 163/2006 e le nuove disposizioni di cui al D.lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

Ciò ha permesso di apprezzare più chiaramente i caratteri dell'istituto della sponsorizzazione culturale e di individuare la disciplina ad esso concretamente applicabile.

Infine, l'ultima parte della ricerca ha inteso analizzare il contratto di sponsorizzazione concluso dal Ministero per i beni e le attività culturali, il Comune di Roma e la società Tod's S.p.A. avente ad oggetto la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia antica.

Il caso è stato analizzato muovendo dalla ricostruzione delle modalità di selezione adoperate dall'amministrazione per la scelta del contraente e dal contenuto del contratto sottoscritto.

In secondo luogo, alla luce della notevole risonanza economica e mediatica che la sponsorizzazione in esame ha comportato, si è ritenuto di riferire quali sono state le reazioni dagli osservatori in materia. In particolare, si è rivolta l'attenzione al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e a quello dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

L'ultima parte dell'analisi ha avuto riguardo alle pronunce giurisprudenziali che si sono interessate del caso.

Il contratto in esame è stato, infatti, posto all'attenzione della giurisprudenza amministrativa che – seppure con due sentenze che non ha propriamente indagato il merito della causa – ha offerto interessati spunti di riflessione con riferimento alla portata applicativa dell'istituto. Analogo contributo ha, infine, offerto la giurisprudenza contabile che, mediante un'analisi degli strumenti di partecipazione privata alle attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, ha colto

l’occasione per valutare i punti di forza dello strumento della sponsorizzazione culturale e mettere in luce le sue criticità applicative.

All’esito della ricerca svolta è stato, pertanto, possibile anzitutto delineare compiutamente i tratti essenziali dell’istituto della sponsorizzazione culturale e, in secondo luogo, verificare in che modo la disciplina attualmente in vigore abbia recepito all’interno del nuovo apparato codicistico di riferimento gli input che sono provenuti dalle associazioni di categoria, dalle autorità amministrative indipendenti e dalla stessa giurisprudenza amministrativa e contabile, al fine di restituire un novellato istituto la cui rilevanza sembra oggi indiscussa.

CAPITOLO I

La disciplina generale del contratto di sponsorizzazione

1. I contratti di sponsorizzazione: origini dell'istituto

Il fenomeno delle sponsorizzazioni ha origini remote, da taluni[5] fatte risalire persino ai tempi della composizione dei poemi omerici, come si evincerebbe dall'elencazione delle navi achee salpate alla volta di Troia, inserita all'interno del Libro II della "Iliade", che avrebbe avuto lo scopo di sponsorizzare i nomi dei costruttori delle imbarcazioni[6].

---

[5] Cfr. G. VIDIRI, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in *Giust. civ.*, 1/2001, p. 3: «L'accostare il proprio nome al nome dell'impresa altrui, per acquisirne prestigio e notorietà, è sicuramente fenomeno antico. È stata da alcuni studiosi prospettata l'ipotesi che il noioso ed interminabile catalogo delle navi che si trova nel libro II dell'«Iliade» non può avere, stante l'abituale capacità attrattiva dell'opera di Omero, altra ragione che la volontà del poeta di accontentare gli «*sponsor*», che erano costruttori di navi. E con riferimento a tempi meno antichi, si è ricordato che a Roma nobili e patrizi traevano vanto e fama da giochi e gare che, appunto, provvedevano in vario modo a sponsorizzare».

[6] Cfr. L. FELLETTI, *Un leading case della Cassazione in materia di sponsorizzazione: l'importanza della correttezza dello sponsee*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3/2007, p. 558: «In realtà, secondo i grecisti il famoso "catalogo delle navi" è una compilazione di epoca più tarda rispetto all'età omerica e segue un criterio meramente geografico. È certo, comunque, che nell'antica Roma i patrizi traevano fama e vanto da gare e giochi dai medesimi finanziati (la stessa etimologia della parola sponsorizzazione è di origine latina e deriva dal verbo "*spondeo*", che significava "prestare garanzia per altri"; in epoca a noi più vicina, i mercanti inglesi si fregiavano del fatto di servire la Casa reale e le famiglie nobili, presentando al pubblico i propri prodotti con la dicitura "È usato dalla Casa reale". Dello stesso avviso è G. VIDIRI, op. cit., a mente del quale «sempre nella stessa direzione - volta a ricostruire, in termini necessariamente succinti, la storia dell'istituto - si è evidenziato, tra l'altro, come in tempi ben più recenti, in Inghilterra, mercanti e produttori traevano vanto e prestigio dal rendere noto che servivano la Casa reale e nobili famiglie, e tali nomi illustri accostavano ai propri prodotti e servizi, tanto che si leggevano - e tuttora si leggono - scritte del tipo «È usato dalla Casa Reale» (…). In una distinta ottica la dottrina economica, esaminando il progressivo consolidarsi dell'istituto, ha evidenziato come intorno agli anni '70 – '80 fosse diffuso un misto di diffidenza e di scetticismo verso le sponsorizzazioni, che apparivano il frutto di decisioni estemporanee e irrazionali dei proprietari e del *top-management* delle imprese, sovente dettate da passioni sportive e da interessi culturali più che da logiche aziendali di conseguimento del profitto. Situazione questa, però, ribaltatasi nel corso degli anni '80, quando con il superamento del monopolio televisivo della RAI ed il contemporaneo diffondersi delle televisioni private (di cui l'utilizzazione degli spazi pubblicitari

Invero, questo è un istituto che appare il frutto di quel processo economico che, soprattutto a partire dalla seconda metà del secolo scorso, ha riconosciuto una determinante rilevanza alla diffusione pubblicitaria, quale strumento atto ad incentivare l'acquisto dei prodotti presenti sul mercato.

Nella realtà economica ha, quindi, iniziato a diffondersi un fenomeno per il quale, taluni soggetti in cerca di visibilità e di ritorno pubblicitario hanno deciso di promuovere il proprio marchio, associandolo ad eventi dotati per loro natura di particolare rilevanza. Il fenomeno delle sponsorizzazioni ha trovato il proprio sviluppo in diversi settori, quali – a titolo esemplificativo – il settore sportivo, quello della diffusione radiotelevisiva e quello culturale.

In Italia, il primo ambito nel quale le sponsorizzazioni si sono diffuse è stato quello sportivo, ove il fenomeno viene fatto risalire alla metà del secolo scorso ed è andato via via aumentando negli anni avvenire (in particolare nel corso degli anni '70), contemporaneamente alla crescita di un redditizio mercato sportivo[7].

La figura contrattuale in esame si è, poi, progressivamente consolidata in altri settori del mercato nel corso degli anni '80 e '90, fino a raggiungere oggi un notevolissimo grado di diffusione, quale tecnica pubblicitaria atipica[8].

2. L'atipicità giuridica del contratto di sponsorizzazione

costituisce indispensabile strumento di finanziamento) si riscontra nella realtà fattuale un crescente ricorso alla sponsorizzazione, con un suo affinamento qualitativo ed una progressiva emarginazione delle sue forme improprie».

[7] Si veda, in questo senso, A. PRUNESTI, *Comunicazione e* marketing *delle imprese sportive. Dall'analisi strategica alla gestione del marchio e delle sponsorizzazioni*, FrancoAngeli, 2016.

[8] Il sempre crescente sviluppo del fenomeno non è stato, tuttavia, accompagnato per lungo tempo da alcun intervento legislativo atto a definire e a disciplinare compiutamente la materia. Si è dovuto attendere, invero, la legge 6 agosto, n. 223 (c.d. Legge Mammì) perché l'ordinamento giuridico prendesse reale contezza della potenza del fenomeno in esame e si determinasse a fornirne – quantomeno – un'autonoma definizione, per quanto riferita allo specifico settore della diffusione radio-televisiva.

Il contratto di sponsorizzazione, ormai, è un fenomeno largamente diffuso all'interno della prassi commerciale, sebbene non sia annoverato fra i contratti disciplinati dal Codice civile.

Le sue caratteristiche, quindi, hanno indotto la dottrina a considerarlo un contratto socialmente tipico e giuridicamente atipico[9].

La tipicità sociale, in particolare, risiede nella circostanza per cui lo stesso viene ampiamente utilizzato dagli operatori economici del mercato e impiegato normalmente al fine di accrescere la diffusione di un dato marchio, grazie all'abbinamento del medesimo con un evento o un'attività già dotata di pubblica risonanza. Alla diffusione delle sponsorizzazioni nella prassi commerciale non è seguito, tuttavia, alcun tentativo da parte del legislatore di fornire una definizione di portata generale del fenomeno, né un'esauriente disciplina dello stesso, tanto che – nonostante si ravvisi, ormai, un suo considerevole impiego anche da parte delle pubbliche amministrazioni – il contratto di sponsorizzazione continua ad essere considerato un contratto avente natura atipica[10].

La carenza normativa segnalata è stata, inoltre, da taluni collocata all'interno di una generale tendenza dell'ordinamento a regolare «l'attività più che l'atto»[11] e, quindi, a

---

[9] Cfr. M. BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione,* Maggioli editore, 1990, p. 45 ss. Un contributo in merito alla valutazione di meritevolezza del contratto di sponsorizzazione è stato quello fornito dalla giurisprudenza civile. Cfr. Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880: «È opinione pressoché unanime in dottrina, condivisa dal collegio, quella della piena patrimonialità ai sensi dell'art. 1174 cc, di una tale obbligazione, *rectius* dell'oggetto di siffatta obbligazione, perché una tale commercializzazione del nome e della immagine personale si è affermata nel costume sociale, fino a divenire una possibilità commerciale del tutto normale».

[10] Ciò testimonia, invero, la sempre maggior arretratezza della normativa legale rispetto a diffusi fenomeni della realtà commerciale che si sviluppano in risposta ad articolati e nuovi bisogni della collettività e che risultano sfuggire alle maglie di un rigido schema normativo predeterminato.

[11] Cfr. G. VIDIRI, op. cit., p. 3 ss.

rifuggire da apodittiche pretese definitorie rispetto a quei fenomeni della realtà sociale cangianti e di volta in volta rispondenti a schemi contrattuali a sé stanti[12].

Sebbene, quindi, contratto socialmente tipico, la sponsorizzazione è un contratto atipico, ma ammesso dall'ordinamento in quanto volto a regolare interessi ritenuti meritevoli di tutela da parte dello stesso ordinamento, ai sensi dell'art. 1322 Cod. civ. Quest'ultimo sancisce, invero, il principio di autonomia contrattuale e ammette che le parti possano concludere contratti atipici – ovvero non espressamente disciplinati dall'ordinamento – se intesi a realizzare finalità tutelate dalla legge[13]. Da ciò deriva che la legittimazione alla conclusione di questi contratti deve essere vagliata *ex post* alla luce della meritevolezza degli interessi perseguiti.

L'atipicità del contratto di sponsorizzazione risulta ancor più evidente (rispetto a analoghi contratti diffusi nella prassi commerciale giuridicamente atipici quali il *leasing, il factoring, il franchising, l'engineering, il merchandising, il catering* ecc. [14]) in quanto assume una differente configurazione a seconda del settore nel quale viene impiegato. Se nel settore sportivo, infatti, la sponsorizzazione consiste principalmente in un finanziamento o in un'elargizione di benefici di natura economica, a fronte della possibilità per il finanziatore di abbinare il proprio nome commerciale o il proprio marchio all'atleta o alla squadra, al solo fine di assicurarsi un ritorno di natura pubblicitaria, in altri settori (si pensi al settore culturale) il

---

[12] Cfr. E. GIACOBBE, *Tipicità del contratto e sponsorizzazione*, in *Riv. dir, civ*., 2/1991, p. 399 ss.; G. B. FERRI, *Contratto e negozio: da un regolamento per categorie generale verso una disciplina per tipi*, in *Riv. dir. comm*., 1/1988, p. 421 ss.; Id., *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Giuffrè, 1966, p. 241 ss.

[13] Il cui ruolo di adattamento dell'ordinamento è destinato a svolgersi con sempre maggiore incisività in ragione delle più numerose e variegate esigenze che si affacciano nell'attuale contesto socioeconomico, e rispetto alle quali i negozi tipici mostrano tutta la loro inadeguatezza.

[14] Cfr. O. CAGNASSO, M. IRRERA, *Concessione di vendita, merchandising, catering*, Giuffrè, 1993; G. DE NOVA, *I nuovi contratti*, in *Il diritto attuale*, Giappichelli, 1990; A. FRIGNANI, A. DASSI, M. INTROVIGNE, *Sponsorizzazione, merchandising, pubblicità*, UTET, 1993.

ritorno pubblicitario è una conseguenza meramente indiretta dell'intervento sponsorizzato, tanto che il finanziamento da parte dell'operatore economico può essere giudicato dalla collettività quale atto di liberalità ovvero senza scopo di lucro.

Stante la riconosciuta atipicità legale del contratto in esame, lo sforzo dell'interprete consiste nell'individuare i requisiti contrattuali della sponsorizzazione attraverso un'analisi del fenomeno commerciale e tratteggiare, quindi, tale istituto così da renderlo di volta in volta riconoscibile ed individuare la disciplina ad esso applicabile.

3. I requisiti del contratto di sponsorizzazione

3.1. L'oggetto

Al fine di individuare le caratteristiche principali del contratto di sponsorizzazione, le mosse sono state prese proprio dall'unica definizione che il legislatore ne ha fornito e, quindi, quella di cui al settore radio-televisivo.

In particolare, l'art. 8, n. 12 della legge 6 agosto 1990, n. 223, in materia di sponsorizzazioni radio-televisive ha sancito che «per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, la sua attività o i suoi prodotti».

Alla luce di ciò, si è chiarito che all'interno della nozione di «sponsorizzazione» debbono essere ricompresi negozi fra loro anche potenzialmente difformi, ma caratterizzati dal fatto che un soggetto, detto sponsorizzato o, secondo la terminologia anglosassone, *sponsee*, si obbliga a consentire ad altro soggetto, detto

sponsor, l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro un corrispettivo in denaro o in beni e/o servizi[15].

Inoltre, l'uso di tale immagine pubblica può prevedere che lo *sponsee* tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto della veicolazione commerciale e viene accompagnato, di regola, da un diritto di esclusiva[16].

Anche la giurisprudenza, inevitabilmente chiamata a pronunciarsi in materia, ha fornito una propria nozione del contratto di sponsorizzazione e lo ha, in particolare, definito come «il contratto comprendente una serie di ipotesi nelle quali un soggetto "sponsorizzato" (*sponsee*), si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria

---

[15] Cfr. B. INZITARI, *Sponsorizzazione*, in *Contratto e impresa*, 1985, p. 248; M. FUSI, P. TESTA, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Dir. Inf. e informatica*, 1985, p. 445; V. AMATO, *I contratti di sponsorizzazione: prime considerazioni*, in *Impresa*, 1986, p. 2230; M. V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, in *Le sponsorizzazioni*, Cedam, 1988; S. GATTI, voce "*Sponsorizzazione*", in Enc. Dir. XLIII, Giuffrè, 1990, p. 509; G. V. BRIANTE, G. SAVORANI, *Il fenomeno "sponsorizzazione" nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/1990, p. 633; M. BIANCA,*"Cattivo" ritorno pubblicitario per lo sponsor: sfortuna o inadempimento del soggetto sponsorizzato per negligente gestione dell'evento?*, in *Giur. It.* 1/1991, p. 823. Secondo parte della dottrina più recente "*il fenomeno della sponsorizzazione consiste in una forma di comunicazione pubblicitaria moderna per cui un soggetto (sponsee) si obbliga, generalmente, contro corrispettivo, ad associare alla propria attività, il nome od un segno distintivo di un altro soggetto (sponsor), il quale attraverso tale abbinamento si propone di incrementare la propria notorietà e la propria immagine verso il pubblico.*" in questi termini R. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, n. 1/2010.

[16] Cfr. Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880: «È opinione pressoché unanime in dottrina, condivisa dal collegio, quella della piena patrimonialità ai sensi dell'art. 1174 cc, di una tale obbligazione, *rectius* dell'oggetto di siffatta obbligazione, perché una tale commercializzazione del nome e della immagine personale si è affermata nel costume sociale, fino a divenire una possibilità commerciale del tutto normale. Tant'è che, come questa Corte Suprema ha avuto modo di precisare, i compensi di tali attività di sponsorizzazione compongono l'imponibile di una società sportiva, (cass. n. 429 del 1996). Quale che sia peraltro la natura giuridica del contratto in questione, problema che esula dalla economica del giudizio che ne occupa, nel suo contenuto appare ordinariamente la previsione di una esclusiva, ovvero dell'obbligo per le parti contraenti di non consentire, anche per un certo tempo dopo della cessazione del rapporto, almeno all'interno del medesimo comparto commerciale, analoga veicolazione».

immagine pubblica e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo»[17].

Si tratta, quindi, di un contratto in cui il soggetto erogante (c.d. sponsorizzatore ovvero *sponsor*) a fronte di un contributo in denaro e/o in lavori, servizi e forniture, riceve dal soggetto sponsorizzato (c.d. sponsorizzato ovvero *sponsee*) quale corrispettivo, la fornitura di prestazioni accessorie finalizzate ad assicurare l'associazione promozionale tra il proprio nome, immagine, prodotti e attività e l'iniziativa oggetto del contratto, da cui possono conseguire benefici in termini d'immagine e pubblicitari.

Invero, gli strumenti impiegati per la sponsorizzazione sono solitamente dotati di un rilevante contenuto d'immagine e atti, quindi, a diffondere messaggi commerciali «dei quali sono protagonisti uno o più terzi rispetto all'impresa portatrice del messaggio»[18].

---

[17] Cfr. la giurisprudenza civile che, in assenza di una compiuta definizione generale del contratto di sponsorizzazione, richiama i precipitati a cui è giunta la dottrina e sostiene che: «dottrina - che ha rilevato l'emergere di questo tipo di contratto nella pratica degli affari e ne ha offerto schemi di classificazione - distingue la sponsorizzazione dal patrocinio. A proposito della prima - e qui ci si rifà ad uno degli approcci al tema che si ritrova nella dottrina - è stato osservato che "Il fenomeno della sponsorizzazione si colloca nell'ambito del processo evolutivo dell'attività pubblicitaria, e consiste nell'utilizzazione di una serie di strumenti finanziari diretti alla diffusione di una particolare comunicazione commerciale attraverso l'impiego di avvenimenti a rilevante contenuto di immagine, dei quali sono protagonisti uno o più terzi rispetto all'impresa portatrice del messaggio" (Cass. Civ., Sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086). Il contratto può prevedere anche che lo *sponsee* tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto della veicolazione commerciale. L'obbligazione principale fa leva sulla comunicazione del nome e dell'immagine personale, e generalmente viene accompagnata dal diritto di «esclusiva». Per completezza, si segnala che alcuni tentativi definitori sono stati compiuti da una giurisprudenza più recente che, nel richiamare una più risalente pronuncia, ha ricordato che: "il contratto di sponsorizzazione comprende una serie di ipotesi nelle quali un soggetto detto sponsorizzato si obbliga dietro corrispettivo a consentire ad altri l'uso della propria immagine pubblica ed il proprio nome per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, mentre la patrimonialità dell'oggetto dell'obbligazione dipende dal fenomeno di commercializzazione del nome e dell'immagine personale affermatasi nel costume sociale (Cass. 11.10.1997, n. 9880 e Cass. 21.5.1998, n. 5086)». Cfr. Cass. civ., Sez. III, 29 maggio 2006, n. 12801.

[18] Cfr. M. BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione*, Maggioli editore, 1990, p. 45 ss.

I caratteri del contratto di sponsorizzazione e, in particolare, il suo fine ultimo (*rectius*: la *ragion pratica* del contratto) permettono di annoverare la sponsorizzazione all'interno delle più sofisticate forme di propaganda pubblicitaria – in quanto volta ad assicurare al soggetto *sponsor* il c.d. «effetto di ritorno» – con la differenza, tuttavia, che in questo caso la commercializzazione e la diffusione del marchio e del prodotto non rappresentano il vero oggetto dell'accordo commerciale, ma la sua indiretta conseguenza[19].

Ciò che differenzia, infatti, il contratto di sponsorizzazione dagli altri contratti aventi carattere pubblicitario risiede nel fatto che, se nella generalità dei casi i fenomeni di natura pubblicitaria hanno ad oggetto la promozione di alcune specifiche qualità del prodotto pubblicizzato, nel caso delle sponsorizzazioni l'oggetto del messaggio promozionale è, invece, esclusivamente il marchio dello *sponsor* e i prodotti dell'attiva commerciale di quest'ultimo e si concretizza, pertanto, nella divulgazione del segno distintivo dello *sponsor*. Da ciò deriva che attraverso la conclusione di un contratto di tal fatta, si intende garantire al marchio un ritorno "a tutto tondo" e non legato, invece, alle caratteristiche di singoli articoli offerti sul mercato.

Le suddette differenze permettono di considerare il contratto di sponsorizzazione quale forma di c.d. pubblicità indiretta e «sublimale»[20] ovvero di iscriverlo

---

[19] Sul c.d. effetto di ritorno quale caratteristica principale del contratto di sponsorizzazione si veda, fra gli altri: M. V. DE GIORGI, *Contratti di sponsorizzazione e doveri di correttezza*, in *Dir. Informazione e informatica*, 1994, p. 1017 e ss. Al riguardo si veda anche il lodo arbitrale, Milano 17 luglio 1990, in, *Dir. informazione e informatica*, 1991, p. 642 e ss.: «Ad avviso del Collegio la pur corretta identificazione della causa del contratto di sponsorizzazione nel c.d. ritorno pubblicitario non implica una valutazione oltre modo rigorosa degli obblighi nascenti dal contratto a carico dello sponsorizzato. In particolare non comporta che quello dello sponsorizzato sia un'obbligazione di risultato e cioè che sia richiesto il raggiungimento di rendimenti e prestazioni predeterminate».

[20] Cfr. L. FELLETTI, *Un leading case della Cassazione in materia di sponsorizzazione: l'importanza della correttezza dello sponsee*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 3/2007, p. 558: «Mentre la pubblicità tradizionale o *advertising* diffonde direttamente lo slogan che decanta le qualità dell'oggetto pubblicizzato. A differenza della pubblicità classica, inoltre, la sponsorizzazione non si limita a

all'interno di quella categoria di accordi commerciali che, a differenza della c.d. pubblicità diretta, non sono caratterizzati direttamente ed esplicitamente dall'induzione all'acquisito di un dato bene ma che, attraverso la promozione di un evento di particolare risonanza, raggiungono ugualmente il fine di garantire allo *sponsor* il proprio ritorno pubblicitario.

Altra differenza intercorrente fra le varie forme di pubblicità e il contratto di sponsorizzazione attiene alla particolare natura versatile di quest'ultimo[21]. Se, invero, le tradizionali forme di pubblicità si sostanziano nella promozione delle qualità del prodotto, nel contratto di sponsorizzazione l'incentivo all'acquisto è fornito dalla sua attitudine e sollecitare in maniera alternativa l'attenzione del consumatore rispetto al marchio, tramite il diretto collegamento del marchio stesso con un evento sponsorizzato che non è propriamente parte del messaggio pubblicitario veicolato[22].

Spetta, quindi, allo *sponsor* stabilire di volta in volta il contenuto del messaggio pubblicitario, mentre la generalità dei contratti di pubblicità è connotata dalla previa analisi degli indici di apprezzamento presso il pubblico e dal previo collaudo del mezzo di comunicazione utilizzato[23].

---

reclamizzare un singolo prodotto, ma realizza una promozione globale dell'impresa ed un incremento del *goodwill* aziendale».

[21] Ebbene, nonostante le differenze riscontrate fra la sponsorizzazione e le altre forme pubblicitarie, si deve ritenere tuttavia che anche al contratto di sponsorizzazione debba essere applicata la disciplina dettata in materia di pubblicità. Da ciò deriva che, *ex* art. 1346 Cod. civ., debba essere considerato nullo per illiceità dell'oggetto quel contratto di sponsorizzazione che rechi un oggetto contrario alle norme imperative, quali quelle di cui alla L. 22 febbraio 1983 n. 52 in materia di divieto di «propaganda pubblicitaria» di prodotti da fumo, ovvero quelle di cui al comma 14, dell'art. 8 l. 6 agosto 1990 n. 223, che vieta la sponsorizzazione dei programmi televisivi da parte di persone fisiche o giuridiche la cui attività principale consiste nella fabbricazione o vendita di alcuni prodotti ritenuti dannosi per la salute (quali prodotti del tabacco, superalcolici o farmaci), ovvero nella prestazione di cure mediche disponibili unicamente con ricetta medica, cfr. Cap. II, par. 4.

[22] Secondo alcuni autori, infatti, il messaggio commerciale si diffonde attraverso l'impiego di avvenimenti a rilevante contenuto di immagine e, quindi, grazie ad una forma di «persuasione sottile, discreta, ma intensa» cfr. A. FRIGNANI, A. DESSI, M. INTROVIGNE, op. cit.

[23] Cfr. G. VIDIRI, op. cit., p. 3 ss.

Con riferimento alla natura del contratto di sponsorizzazione, la maggioranza degli autori[24] lo ha qualificato quale atipico, oneroso ed a prestazioni corrispettive, con conseguente applicabilità della disciplina codicistica sui contratti in generale, contenuta nel Titolo II del Libro IV del Codice civile[25].

Anche la giurisprudenza di merito e di legittimità, seguendo l'elaborazione della dottrina maggioritaria, ha concordato sulla natura del suddetto contratto[26]. In particolare, la Suprema Corte di Cassazione ha riconosciuto la legittimità ai sensi dell'art. 1322 Cod. civ. del contratto in parola che, sebbene atipico risponderebbe ad interessi sicuramente di natura patrimoniale *ex* art. 1174 Cod. civ. in quanto, nonostante si tratti di un contratto che ha ad oggetto un bene immateriale qual è l'immagine e il nome dello *sponsor*, questi elementi nel costume sociale hanno ormai

---

[24] Di contrario avviso coloro che hanno assimilato il contratto di sponsorizzazione agli atti di liberalità, svalutando l'onerosità delle prestazioni che *sponsor* e *sponsee* reciprocamente elargiscono alla controparte. Si riteneva, invero, che il contratto di sponsorizzazione impegnasse unicamente lo *sponsor* a tenere determinati comportamenti da cui derivasse un'utilità al soggetto sponsorizzato (utilità diversa a seconda che si trattasse di sponsorizzazione tecnica ovvero pura o, ancora, mista) e che alcuna obbligazione, viceversa, incombesse sullo *sponsee*. Cfr. B. INZITARI, secondo cui occorrerebbe distinguere tra la sponsorizzazione interna avente ad oggetto prodotti inerenti all'attività del soggetto sponsorizzato dalla sponsorizzazione "pura" (ove prestazione dello *sponsor* consiste unicamente nel versamento allo *sponsee* di una somma di denaro). Solo il secondo tipo di contratto potrebbe essere configurato quale atipico ed oneroso, mentre la sponsorizzazione interna dovrebbe essere qualificata quale un atto di liberalità e, in particolare, come una liberalità d'uso *ex* art. 770, Cod. civ. Diversamente, la giurisprudenza chiamata a pronunciarsi sul punto ha considerato che anche la sponsorizzazione c.d. interna, ossia con fornitura di materiali, presenta la medesima natura onerosa e sinallagmatica che caratterizza la sponsorizzazione pura, posto, infatti, che «lo *sponsor* non è mai mosso da spirito di liberalità e persegue un interesse patrimoniale», la fornitura dei materiali allo *sponsee* costituisce oggetto di un'obbligazione e si pone in rapporto sinallagmatico con le prestazioni dello stesso *sponsee*, «confermando la caratteristica di contratto a titolo oneroso ed a prestazioni corrispettive della sponsorizzazione interna o tecnica» (Cfr. Cass. civ., sez. III, 29 maggio 2006, n. 12801).

[25] Cfr. A. PROPERSI, G. ROSSI, *La sponsorizzazione*, Giuffrè, 1988, p. 19; M. BIANCA, op. cit., p. 128; E. GIACOBBE, op. cit., p. 419; G. VIDIRI, op. cit., p. 10.

[26] Cfr. Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880, Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086 e Cass. civ., sez. II, 28 marzo 2006, n. 7083.

senz'altro assunto un reale carattere patrimoniale rappresentando merce di scambio anche di elevato valore economico[27].

Dalla natura patrimoniale dell'obbligazione assunta dallo sponsorizzato deriva il riconoscimento del carattere sinallagmatico del contratto di sponsorizzazione, che si configura quale scambio di prestazioni tra lo *sponsor* e lo *sponsee*, ove il primo presta al secondo finanziamenti e/o forniture di beni e/o servizi, specialistici o generici (a seconda del tipo di sponsorizzazione conclusa), in cambio dell'accostamento del proprio nome, marchio, prodotto al nome, all'immagine, all'attività o all'evento del soggetto sponsorizzato.

Muovendo dai caratteri del contratto di sponsorizzazione e soffermando l'analisi sul suo oggetto, si ritiene che – al pari di ogni altro contratto dell'ordinamento – anche il contratto di sponsorizzazione debba possedere un oggetto determinato ovvero determinabile[28].

Il contratto di sponsorizzazione deve, pertanto, chiarire le prestazioni a cui sono tenuti i contraenti e il valore delle rispettive obbligazioni assunte e, in particolare, definire quali siano le prestazioni che gravano in capo allo *sponsor* a seconda che si tratti di una sponsorizzazione c.d. pura o di finanziamento, ovvero di una sponsorizzazione c.d. tecnica o, ancora, una di sponsorizzazione c.d. mista, le cui caratteristiche identificative saranno analizzate nel proseguo della trattazione. L'oggetto del contratto di sponsorizzazione, invero, muta a seconda che lo *sponsor* si obblighi semplicemente a versare un contributo in denaro e quindi a finanziare un progetto, un evento o un'iniziativa, ovvero si offra di curare la progettazione e

---

[27] Cfr. Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880, Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086, Cass. civ., sez. II, 28 marzo 2006, n. 7083, Cass. civ., sez. III, 26 maggio 2006, n. 12801.

[28] Sulla piena applicabilità dei requisiti *ex* art. 1346 c.c. anche al contratto di sponsorizzazione si veda, fra gli altri, R. ROSSOTTO, op. cit.

l'esecuzione dei lavori (o la fornitura ovvero i servizi) o, ancora, qualora opti per prestare un finanziamento in denaro, associato all'esecuzione del progetto ovvero alla sua elaborazione.

3.1.2. Le sponsorizzazioni c.d. pure, tecniche e miste

Con riferimento all'oggetto del contratto di sponsorizzazione e in base al diverso tipo di prestazione posta a carico dello *sponsor*, si possono quindi, distinguere differenti tipi di sponsorizzazione diffusi nella prassi commerciale e ammessi all'interno dell'ordinamento giuridico.

Si parla di sponsorizzazione *pura* nel caso in cui lo *sponsor* si obblighi ad erogare un corrispettivo in danaro ovvero ad accollarsi un debito o un'obbligazione pecuniaria, posta in genere a carico dello *sponsee*, mentre resta in capo a quest'ultimo l'onere della progettazione dell'intervento e quello della sua realizzazione.

Sotto altro profilo rileva la figura della sponsorizzazione c.d. interna, nella quale, in sostituzione o in aggiunta di un corrispettivo in denaro, lo *sponsor* si impegna a trasferire allo *sponsee*, la proprietà o il godimento temporaneo (a titolo gratuito ovvero pattuendo delle condizioni economiche di favore) di taluni beni da lui stesso prodotti o distribuiti[29], in cambio dell'impegno del soggetto sponsorizzato a veicolare il messaggio pubblicitario dei beni medesimi.

Sono, invece contratti di sponsorizzazione *tecnica* quelli in cui lo *sponsor* si obbliga ad eseguire a propria cura e a proprie spese, lavori (progettazione e esecuzione), oppure ad erogare servizi e forniture strumentali o autonomi rispetto ai lavori

[29] Nel caso in cui si tratti di beni o servizi inerenti all'attività svolta dal soggetto *sponsor* il contratto si dice di sponsorizzazione interna; al contrario, laddove si abbia riguardo a beni o servizi generici, il contratto si considera quale contratto di fornitura ufficiale (c.d. *official supplies).*

suddetti ovvero, le ipotesi in cui sia lo *sponsor* ad appaltare i lavori, accollandosene le spese –previo accordo con lo *sponsee* – individuando egli stesso una diversa ditta[30].

Vi sono infine i contratti di sponsorizzazione c.d. *misti*, i quali risultano dalla combinazione dei tipi precedenti. Si tratta di contratti ove lo *sponsor* può curare direttamente l'esecuzione del lavoro oppure fornire la sola progettazione, limitandosi ad erogare il finanziamento per le porzioni residue dell'intervento sponsorizzato[31].

3.2. I soggetti

Come già detto, il contratto di sponsorizzazione è un contratto bilaterale[32], che vede la presenza quindi di due contraenti, lo *sponsor* e lo *sponsee.*

Generalmente lo *sponsor* è un imprenditore o una società commerciale[33] ovvero un ente a carattere associativo[34] che utilizza il nome, l'attività o l'evento di un soggetto

---

[30] La distinzione fra sponsorizzazione tecnica e sponsorizzazione pura (o di pure finanziamento) è fornita chiaramente dalla deliberazione ANAC n. 9/2012 , secondo cui: «Per l'affidamento dei contratti di sponsorizzazione non trova applicazione la normativa sugli appalti di lavori pubblici, in quanto gli stessi non rientrano nella classificazione giuridica dei contratti passivi, bensì comportano un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa, ferma restando -per la scelta dello sponsor- l'applicabilità dei principi del Trattato nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto. La sponsorizzazione tecnica, rientrante nelle previsioni di cui all'art. 26 del Codice dei contratti pubblici, va distinta dalla sponsorizzazione pura o di puro finanziamento (soggetta alle norme di contabilità pubblica), nella quale invece lo sponsor si impegna nei confronti della stazione appaltante esclusivamente al riconoscimento di un contributo in cambio del diritto di sfruttare spazi per fini pubblicitari e non anche allo svolgimento di altre attività».

[31] Il contratto di sponsorizzazione è stato tipizzato secondo le tre richiamate tipologie dal Legislatore che, pur inserendo tale distinzione della trattazione relativa ai contratti "passivi" della Pubblica Amministrazione, ha tuttavia coniato una distinzione utilizzabile, ad avviso di scrive, anche per una trattazione più generale dell'istituto. Per quanto attiene alla fonte legislativa si fa riferimento al c.d. "decreto semplificazioni" (d.l. 9 febbraio 2012, n. 5) art. 20, comma 6 lett. h), che, introducendo nel D.Lgs. 163/2006 l'art. 6 *bis*, chiarisce il requisiti del bando di gara in ragione della differente tipologia di contratto che la Pubblica Amministrazione è intenzionata a sottoscrivere.

[32] La struttura bilaterale del contratto di sponsorizzazione non subisce alcuna strutturale modifica nel caso in cui la conclusione del contratto avvenga fra il soggetto sponsorizzato e un pool di *sponsor* riuniti nella forma di un comitato o di consorzio con attività esterna. Cfr. M. BIANCA, op. cit., p. 133.

dotato di un sicuro ritorno pubblicitario, al fine di pubblicizzare il proprio marchio, nome o immagine.

Nella maggior parte dei casi, la prestazione dello *sponsor* consiste in una dazione di denaro ovvero nell'esecuzione dei lavori e servizi.

Nel caso in cui l'ammontare della somma di denaro che lo *sponsor* si obbliga a versare allo *sponsee* non risulti esattamente determinata nel suo ammontare, trova applicazione l'art. 2225 Cod. civ. che, in materia di contratto d'opera, sancisce che «il corrispettivo se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe professionali o gli usi è stabilito dal giudice in relazione al risultato ottenuto e al lavoro normalmente necessario per ottenerlo»[35].

La stessa giurisprudenza ha escluso che il contratto in parola debba essere necessariamente concluso da quell'imprenditore commerciale il cui marchio o nome risulta oggetto della sponsorizzazione, bel potendo ritenersi sussistente il requisito della patrimonialità anche nel caso in cui il soggetto che beneficia del ritorno pubblicitario sia diverso dallo *sponsor*.

Invero, lo *sponsor* può essere un soggetto che, legato al produttore della merce da un rapporto di natura economica e commerciale, persegue il proprio autonomo interesse

---

[33] Cfr. Cass. civ., Sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086, secondo cui anche un'associazione che abbia quale scopo la promozione del turismo in un dato territorio possa assumere le vesti di *sponsor*.

[34] Più soggetti, infatti, possono decidere di gestire alcune fasi dalla promozione attraverso la creazione di un consorzio con attività esterna (*ex* artt. 2602 e 2612 Cod. civ.) ed utilizzando il proprio fondo comune.

[35] Cfr. M.V. DE GIORGI, op. cit., pp. 133-134. Come si è detto, oltre che versare il corrispettivo in denaro, lo *sponsor* può trasferire allo sponsorizzato in proprietà o in temporaneo godimento altri beni o può fornire alcuni servizi. Trova, pertanto, applicazione la normativa di settore dettata per ciascuna delle suddette attività, sempre che, in osservanza dei principi di autonomia privata, le parti non abbiano provveduto ad una specifica e diversa regolamentazione. Con tale riserva può, dunque, affermarsi che se lo *sponsor* trasferisce la proprietà dei beni, è utilizzabile la disciplina codicistica della vendita, se invece lo *sponsor* concede i beni solo per un uso temporaneo va applicata al rapporto instauratosi la disciplina della locazione. Nel caso in cui lo *sponsor* si sia obbligato al trasporto di persone o di cose, trovano applicazione le disposizioni codicistiche in materia di contratto di trasporto, di cui agli art. 1678 ss. Cod. civ. Cfr. G. VIDIRI, op. cit., p. 14.

anche senza veicolare direttamente il proprio marchio[36]. In tal caso, questi risponde nei confronti dello *sponsor* ai sensi dell'art. 1381 Cod. civ., ossia in base alle regole della promessa del fatto del terzo[37].

In questi casi, laddove dall'attività promossa dallo *sponsor* derivi un danno a terzi, si ritiene che l'unico soggetto responsabile del relativo risarcimento sia lo *sponsee,* salve le ipotesi in cui il contratto di sponsorizzazione abbia carattere tecnico o misto e, quindi, abbia previsto la partecipazione dello *sponsor* all'organizzazione dell'evento o dell'attività[38]. In quest'ultima ipotesi, invero, lo *sponsor* sarà responsabile dei danni provocati dai difetti o da cattivo funzionamento dei prodotti dal medesimo fornito con vincolo di solidarietà con lo *sponsee,* ai sensi dell'art. 2055 Cod. civ.

Al contrario, se il cattivo funzionamento dei prodotti cagiona un danno allo stesso *sponsee,* in capo allo *sponsor* incomberà tanto una responsabilità di tipo contrattuale che extracontrattuale. Nel caso in cui, invece, sia stato arrecato un danno ad un

---

[36] Cfr. Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880.

[37] Cfr. Cass. Civ., sez. II, 18 febbraio 2006, n. 7083, secondo la quale il promittente assume un'obbligazione principale di *facere*, consistente nell'adoperarsi affinché il terzo tenga il comportamento promesso, ed un'obbligazione sussidiaria di *dare*, ossia di corrispondere l'indennizzo nel caso in cui, nonostante si sia adoperato, il terzo si rifiuti di impegnarsi o di compiere il fatto promesso. Qualora l'obbligazione di *facere* non venga adempiuta e l'inadempimento sia imputabile al promittente, il promissario ha a disposizione gli ordinari rimedi civilistici (risoluzione del contratto, eccezione di inadempimento, azione di adempimento, risarcimento del danno). Diversamente, nel caso in cui il promittente abbia adempiuto a tale obbligazione di *facere* e, cionondimeno, il promissario non abbia ottenuto il risultato sperato a causa del rifiuto del terzo, diverrà attuale l'altra obbligazione di dare, in virtù della quale il promittente sarà tenuto a corrispondere l''indennizzo, consistente in un ristoro – seppur parziale – del danno, calcolato riducendo del 40% o del 50% la somma spettante a titolo di risarcimento del danno (*ex plurimis* cfr. Cass. civ., n. 13105/2004 e Cass. civ., n. 1137/2003).

[38] In tal senso, vedi M.V. DE GIORGI, op. cit., p. 130 e ss.; G. VIDIRI, op. cit., p. 14; Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086, la quale ha escluso che l'associazione pro-loco, sponsor della manifestazione (una gincana automobilistica), avesse svolto attività di organizzazione della stessa e che, quindi, fosse tenuta al risarcimento del danno subito da uno spettatore, travolto da un prototipo in competizione uscito di strada durante la gara.

soggetto terzo, lo *sponsor* risponderà a titolo di responsabilità aquiliana[39]. Se tali sono gli obblighi che assume lo *sponsor*, quelli che incombono sul soggetto sponsorizzato sono meno facilmente elencabili, trattandosi di obbligazioni che scaturiscono dal principale obbligo di tenere un comportamento idoneo a non ostacolare un ritorno pubblicitario positivo in capo allo *sponsor*, con ogni difficoltà che ne segue in merito alla coercibilità delle suddette[40].

In detto contratto la posizione dello *sponsee* risulta complessa in quanto, se da un lato i suoi obblighi debbono essere suscettibili di valutazione economica e debbono corrispondere ad un interesse, anche non patrimoniale del contraente (*ex* art. 1174 Cod. civ.), d'altra parte assumono il contenuto più svariato.

In linea di massima, invero, il contenuto delle obbligazioni dello *sponsee* può consistere in un *facere* o in un *non facere, a seconda che* la prestazione consista in una specifica condotta che si impone al soggetto sponsorizzato, volta al perseguimento del fine ultimo di pubblicità del contratto concluso (ad esempio, la partecipazione ad iniziative promozionali o, nella sponsorizzazione tecnica, quella che consistono nel portare i capi di abbigliamento sportivo ed usare le attrezzature fornite dall'impresa sponsorizzante)[41] ovvero, in un *non facere* (e, in particolare, in un *pati*).

Lo *sponsee*, in quest'ultimo caso, assume un'obbligazione negativa di *pati*, in quanto si assume l'obbligo di consentire che lo *sponsor* sfrutti economicamente l'iniziativa

---

[39] Cfr. F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Il Mulino, 1991, p. 143; Cfr. M.V. DE GIORGI, op. cit., 133. In giurisprudenza, cfr. Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086.

[40] È propriamente il genere di attività svolta dal soggetto sponsorizzato a non consentire una puntuale elencazione del contenuto dell'obbligazione su di lui gravante. Ciononostante, se dal contesto del contratto è possibile desumere la prestazione richiesta, ciò vale a metterlo al riparo da eventuali motivi di invalidità. Cfr. in tal senso B. INZITARI, op. cit., p. 256; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Edizioni scientifiche italiane, 2001, p. 1298.

[41] Il contratto di sponsorizzazione generalmente prevede l'obbligo in capo allo *sponsee* di affiggere il marchio dello *sponsor* sul materiale connesso all'attività o all'evento sponsorizzato.

oggetto del contratto, associando alla stessa il proprio marchio e la propria immagine, quale veicolo di messaggi pubblicitari.

L'obbligazione che incombe sullo *sponsee* è stata qualificata – anche al fine di ridimensionare la posizione di "debolezza" contrattuale del soggetto sponsorizzato – come una obbligazione c.d. *di mezzi* [42]e non *di risultato* in quanto lo *sponsor* ha diritto alla pubblicizzazione del proprio nome e marchio nei modi pattuiti, ma non può pretendere dal soggetto sponsorizzato il conseguimento di un risultato specifico, né in termini di raggiungimento di determinati volumi di vendite o di incrementi di fatturato, né in termini di vittorie nelle competizioni agonistiche (nel caso di sponsorizzazione sportiva).

In particolare, il soggetto sponsorizzato non può obbligarsi ad assicurare che lo *sponsor* ottenga il ritorno pubblicitario che è causa del contratto, né può programmare precisamente l'ammontare del guadagno che gli deriverà dalla sponsorizzazione. Al contrario, egli è invece tenuto a mantenere un comportamento diligente affinché l'abbinamento promozionale si realizzi ed una condotta leale, al fine di evitare che azioni da lui poste in essere possano pregiudicare l'immagine del contraente, tanto da assicurargli un cattivo ritorno d'immagine o, addirittura, una pubblicità negativa.

La connotazione dell'obbligazione dello *sponsee* come obbligazione di mezzi, e non già di risultato, comporta, ad avviso della giurisprudenza maggioritaria, che nel caso in cui il risultato derivante dall'operazione negoziale non risulti conforme alle aspettative dello *sponsor*, quest'ultimo non potrebbe far valere l'azione di risoluzione

---

[42] Cfr. L. MENGONI, *Obbligazioni di «risultato» e obbligazioni di «mezzi»*, in *Riv. dir. comm*., 1954, p. 369 ss. Per la qualificazione degli obblighi dello *sponsee* come obbligazioni di mezzi cfr. V. AMATO, *I contratti di sponsorizzazione: prime considerazioni*, in *Impresa*, 1986, p. 4; G. VIDIRI, op. cit., p. 432; M.V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, op. cit., p. 117 e ss.

per inadempimento né proporre nei confronti dello *sponsee* un'azione di risarcimento dei danni asseritamente subiti[43].

La natura dell'obbligazione, inoltre, mette in luce l'alto margine di incertezza in ordine al conseguimento del ritorno pubblicitario positivo – che è causa del contratto – e, ciò ha indotto alcuni ad assimilare il contratto di sponsorizzazione ai contratti aleatori, ove l'entità della prestazione è incerta ed il rischio contrattuale assume decisiva rilevanza causale.

Tale ricostruzione è stata avversata da chi ha sostenuto che, nonostante il margine di incertezza che caratterizza il contratto di sponsorizzazione, non può essere questo annoverato fra i contratti c.d. aleatori, alla luce della mancata previsione di particolari rischi a carico dei contraenti connessi alla verificazione di un evento futuro attinente all'esecuzione del contratto stesso, dal momento che l'incertezza non incombe sulla prestazione contrattuale dello *sponsee,* bensì sull'effetto che deriva dall'adempimento alla suddetta obbligazione[44].

A quanto suddetto occorre aggiungere che l'obbligazione di *facere* o *non facere* o di *pati* che grava sullo *sponsee* non esaurisce, il complesso di obblighi a cui lo stesso è tenuto ad adempiere. Invero, il contratto di sponsorizzazione è un contratto di durata dotato di uno spiccato carattere fiduciario, in quanto l'identità dello *sponsee* e la sua fama presso il pubblico determinano solitamente lo *sponsor* ad affiancare il proprio nome e marchio al primo. Tale carattere comporta che il rapporto contrattuale debba senz'altro svolgersi alla luce dei generici doveri di diligenza, correttezza e buona

---

[43] Cfr. sul punto M.V. DE GIORGI, op. cit., p. 119, secondo la quale: «lo sponsor non può rivalersi sulla controparte nel caso che, ad esempio, l'avvenimento finanziato non raggiunga la diffusione e la celebrità da lui sperata, e tanto meno potrà farlo se non ottiene quei ritorni di immagine, che si attendeva stipulando il contratto».

[44] Cfr. M. BIANCA, op. cit. p. 149.

fede, ovvero di adempimenti che entrano naturalmente ed automaticamente all'interno del regolamento di interessi delle parti e che sono fonte di un ventaglio di doveri integrativi e accessori rispetto alla prestazione principale e volti ad evitare ogni pregiudizio al perseguimento dello scopo del contratto concluso[45].

In particolare, lo *sponsee* deve tenere una serie di comportamenti secondo i canoni di cui agli artt. 1175, 1176 e 1375 Cod. civ., non potendo lo stesso assumere condotte tali da pregiudicare esso stesso l'utilità attesa dal contratto, finendo altrimenti per violare il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.[46].

L'esistenza di doveri ulteriori rispetto al contenuto dell'obbligazione principale comporta che, in caso di inosservanza dei suddetti obblighi (c.d. di protezione)[47] e, in

---

[45] Si ha riguardo a obblighi ulteriori o integrativi volti a tutelare gli interessi connessi alla prestazione principale, ossia diretti a non frustrare l'operazione negoziale di sponsorizzazione e a non pregiudicare il ritorno commerciale che lo *sponsor* si ripromette di ottenere.

[46] Cfr. Cass. Civ., sez. III, 8 aprile 2014, n. 8153: «è vero che dal contratto di sponsorizzazione nasce un rapporto caratterizzato da un rilevante carattere fiduciario, nell'ambito del quale assumono particolare importanza i doveri di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cod. civ., e che tali doveri possono indurre a individuare obblighi ulteriori o integrativi rispetto a quelli tipi del rapporto. Ma non è sufficiente allo scopo richiamare generici doveri di salvaguardia degli interessi e dell'immagine dello sponsor, senza alcuna specificazione e prova dei comportamenti pregiudizievoli, della loro accessorietà rispetto all'accordo di sponsorizzazione e dei loro concreti effetti lesivi per lo sponsor, al fine di poterli considerare oggetto di obblighi di comportamento patrimonialmente valutabile ai sensi dell'art. 1174 cod. civ., tali da giustificare una richiesta di risarcimento dei danni»; cfr. Cass. Civ. sez. III, 29 maggio 2006, n. 12801: «Va considerato in proposito che, come è stato ritenuto in dottrina, dal contratto di sponsorizzazione nasce un rapporto di durata caratterizzato da un rilevante carattere fiduciario. In questo genere di rapporti assumono particolare importanza i doveri di correttezza e buona fede che gli artt. 1175 e 1375 c.c. pongono a carico delle parti nello svolgimento e nell'esecuzione del rapporto obbligatorio. Ne consegue che, pure se non sono richiamati espressamente nel contratto di sponsorizzazione, tali doveri entrano a fare parte del regolamento negoziale come si è venuto a tipizzare nella prassi per effetto di un fenomeno di integrazione volto a tutelare gli interessi connessi alla prestazione principale. In una prospettiva diversa si può affermare che il canone della correttezza e della buona fede permette di individuare obblighi ulteriori o integrativi rispetto a quelli principali che sono diretti a non frustrare l'operazione negoziale di sponsorizzazione, compromettendo l'utilità che lo sponsor si ripromette. Anche l'inadempimento di questi obblighi integrativi può produrre risoluzione del contratto, ove il giudice di merito accerti che esso non è di scarsa importanza in relazione all'economia generale del rapporto (Cass. 9.1.1997, n. 97; Cass. 22.2.1999, n. 1472 con riferimento a fattispecie diversa dalla sponsorizzazione)».

[47] Intesi quali comportamenti in concreto necessari ad evitare una pubblicità negativa, che possa compromettere l'immagine, la reputazione economica ed il ritorno pubblicitario sperato dallo *sponsor*.

generale, in ipotesi di violazioni di non scarsa importanza dei principi di buona fede e di correttezza[48], laddove da ciò derivi un danno ingiusto, lo *sponsor* sia legittimato a domandare la risoluzione del contratto per inadempimento della controparte[49], *ex* artt. 1453 e 1455 Cod. civ.

Va, però, segnalato che, alla luce della molteplicità degli obblighi gravanti su entrambe le parti, il semplice inadempimento ovvero l'inesatto adempimento di una delle obbligazioni non può essa sola determinare la risoluzione del contratto. È, invece, necessario che l'inadempimento sia di particolare rilevanza rispetto all'economia del rapporto contrattuale instaurato fra le parti ovvero che si tratti di un inadempimento in grado di far venir meno l'utilità della stessa prestazione principale *ex* art. 1453 Cod. civ.

D'altra parte, è indubbio che, se il contratto di sponsorizzazione è qualificato come contratto a prestazioni corrispettive, allo stesso saranno applicabili i rimedi codicistici quale la risoluzione per impossibilità sopravvenuta o per eccessiva onerosità, permettendo allo *sponsor* di recedere dal contratto nel caso di sopravvenienza di eventi oggettivi che impediscano la realizzazione della causa del contratto o che ne rendano eccessivamente onerosa la prestazione.

Lo *sponsor* può, in ogni caso, decidere di tutelarsi rispetto all'inadempimento della controparte, facendo inserire nel contratto di sponsorizzazione la previsione di

---

Invero, «in base ai principi di buona fede, la tutela dell'interesse del creditore si allarga sino a ricomprendere nel contenuto del vincolo anche l'osservanza di quel complesso di cautele normalmente necessario per evitare ogni pregiudizio, oltre che al pieno ed integrale raggiungimento dello scopo dell'obbligazione, anche degli interessi che, a stretto rigore, non vi rientrano» Cfr. M.V. DE GIORGI, op. cit., p. 114.

[48] Si osserva questo in relazione all'economia generale del rapporto.

[49] Si pensi, a titolo esemplificativo, in caso di contratto di sponsorizzazione sportiva a quell'atleta che, anziché pubblicizzare il prodotto che sponsorizza, dichiari di preferirne un altro, ovvero tenga una condotta tale da provocare un ritorno pubblicitario negativo allo *sponsor*, screditandolo presso il pubblico.

specifiche clausole che legittimano il recesso o la risoluzione automatica del contratto oppure di condizioni risolutive espresse (*ex* art.1353 Cod. civ.) a fronte di inadempimenti contrattuali che – seppur non di rilevante importanza – impediscano il corretto svolgimento del rapporto e possano pregiudicare il perseguimento degli interessi avuti di mira.

3.3. La causa

La causa del contratto di sponsorizzazione è stata individuata nella veicolazione pubblicitaria indiretta dell'attività, del nome e dell'immagine dello *sponsor*¸ in cambio di un corrispettivo in denaro o dell'esecuzione di lavori o servizi ovvero nella prestazione di forniture, per un fine ritenuto socialmente rilevante[50].

In particolare, si è ritenuto che l'elemento causale del suddetto negozio, sebbene avente finalità promozionale, non possa essere ristretto all'interno del fine di pubblicizzare esclusivamente il nome o il marchio dello *sponsor* ma debba essere volto «a promuovere un apprezzamento favorevole da parte del pubblico verso di esso ed i suoi prodotti»[51].

Ebbene, l'individuazione della specifica causa del contratto di sponsorizzazione risulta necessaria laddove si intenda delineare le differenze che intercorrono fra il suddetto ed altre fattispecie negoziali a questo assimilabili[52].

---

[50] Cfr. A. PASCERINI, *L'abbinamento delle associazioni sportive a scopo pubblicitario*, Il Mulino, 1979, p. 9.

[51] In tali termini, cfr. M. FUSI, P. TESTA, *L'autodisciplina pubblicitaria in Italia*, Giuffrè, 1983, p. 473.

[52] Ciò non toglie, naturalmente, che taluni tratti del fenomeno delle sponsorizzazioni possano mostrare evidenti affinità con altri istituti già conosciuti e disciplinati dall'ordinamento e che da questi possa trarsi ispirazione per individuare la disciplina concretamente applicabile al nuovo istituto. A tal riguardo si segnalano le analogie con gli istituti individuati nel richiamato Decreto 19 dicembre 2012 emanato dal Ministero dei Beni e le Attività Culturali nel quale, a tal proposito, si chiariscono i rapporti sussistenti fra il contratto di sponsorizzazione e, a titolo esemplificativo, i contratti di

Al fine, invero, di affermare l'identità strutturale e causale del contratto di sponsorizzazione non sarebbe sufficiente fare riferimento esclusivo alle parti del rapporto, al suo oggetto, alla sua forma ovvero al suo comune utilizzo ma è, invece, necessario avere specifico riguardo alla causa, alla *ragion pratica* del contratto.

La necessità di isolare la causa del contratto di sponsorizzazione si apprezza laddove si abbia contezza del fatto che questa è in grado di condurre all'individuazione della disciplina applicabile all'istituto. Solo una volta, infatti, individuata la ragione pratica del dato regolamento di interessi di cui i contraenti sono portatori si è in grado di stabilire quale sia il regime al quale sottoporre il suddetto regolamento.

Ebbene, la difficoltà a cui va incontro l'interprete ogniqualvolta si tratti di analizzare una fattispecie atipica consiste nell'elaborazione una disciplina *ad hoc*.

Per far fronte a tale esigenza e in assenza di una specifica disciplina afferente al contratto di sponsorizzazione, in passato si era tentato di individuare dei caratteri di somiglianza fra questo contratto ed altri presenti nell'ordinamento e specificamente disciplinati. Il tentativo, invero, era stato quello di sfruttare le somiglianze fra gli istituti e, una volta individuato l'istituto maggiormente affine alla sponsorizzazione, applicare a quest'ultima la disciplina dettata per il primo, in via analogica.

L'applicazione analogica si fondava, pertanto, sul criterio c.d. della prevalenza, consistente, in primo luogo, nell'individuazione di quel contratto legalmente tipico che presentasse i maggiori caratteri di somiglianza con la sponsorizzazione e, in un secondo momento, nell'estensione della disciplina dettata per il primo anche al contratto in esame.

---

erogazioni liberali (*in primis* il contratto di donazione), il *project financing* e il partenariato con soggetti del terzo settore.

Il ricorso allo strumento dell'analogia – frequente nelle ipotesi di lacuna normativa e di contestuale necessità di regolare un settore dell'ordinamento in crescente sviluppo nella prassi commerciale e sociale – risente, tuttavia, di quei limiti inevitabilmente connessi al tentativo di imbrigliare negozi nati dalla spontanea pratica commerciale all'interno di strutture negoziali originate da esigenze differenti e volte a garantire il regolamento di una differente categoria di interessi[53].

Questa soluzione è stata avversata, quindi, dagli interpreti secondo cui il tentativo ricostruttivo dell'istituto non deve concentrarsi sulla ricerca di una fattispecie negoziale simile a quella atipica nella quale riversare la fattispecie non disciplinata – annullandone, pertanto, la propria atipicità – bensì nella capacità di formulare nuovi assetti regolamentari per quegli istituti che – sviluppatisi principalmente nella prassi sociale e commerciale – ne risultino sprovvisti[54].

Invero, l'applicazione analogica in parola, sebbene in grado di rispondere sovente alle istanze di certezza del diritto, finisce altrettanto spesso per snaturare le caratteristiche proprie del singolo fenomeno sociale e appiattirlo su canoni giuridici elaborati per soddisfare differenti esigenze giuridiche.

Nonostante le critiche in parola, il contratto di sponsorizzazione è stato sovente assimilato a fattispecie negoziali differenti.

In primo luogo, si è ritenuto di considerarlo al pari di un tipico contratto di pubblicità.

Come si è già avuto modo di osservare, tuttavia, ciò che vale a distinguere principalmente i contratti di sponsorizzazione dai contratti di pubblicità consiste nella circostanza che nel primo caso il fine di pubblicità non è limitato alla

---

[53] Cfr. M. BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione*, Maggioli editore, 1990, p. 45 e ss.
[54] Cfr. G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Cedam, 1974, p. 4.

veicolazione del nome o del marchio dello *sponsor*, ma è «esteso anche a promuovere un apprezzamento favorevole da parte del pubblico verso di esso ed i suoi prodotti»[55].

D'altra parte, si è ritenuto che nel contratto di sponsorizzazione il fine del ritorno pubblicitario viene perseguito attraverso una serie di attività di natura molto diversa fra di loro, allorché il fine pubblicitario viene realizzato in questo caso solo indirettamente e in via subliminale e non direttamente, come nel caso dei contratti di pubblicità[56].

Esclusa la completa assimilazione del contratto di sponsorizzazione ai contratti di pubblicità vi è, poi, chi ha ritenuto che questa fattispecie negoziale debba essere assimilata al fenomeno del mecenatismo, ossia a quella fattispecie ove il soggetto mecenate eroga a titolo di liberalità e senza la previsione di alcun corrispettivo talune sovvenzioni al fine partecipare all'attività del beneficiario oppure di rendere possibile la realizzazione di sue opere o eventi[57]. Tuttavia, proprio l'assenza di alcun corrispettivo e dunque, la mancata assunzione di obblighi in capo al soggetto beneficiario delle erogazioni, permette di inquadrare il mecenatismo all'interno dei

---

[55] Cfr. M. FUSI, P. TESTA, *L'autodisciplina pubblicitaria in Italia,* Giuffrè, 1983, p. 473.

[56] In merito alle differenze modali intercorrenti fra il contratto di sponsorizzazione e quello di pubblicità si pronunciata anche la giurisprudenza amministrativa che ha precisato che con la pubblicità l'oggetto del negozio si concentra in un messaggio pubblicitario diretto, riconoscibile, esplicito ed immediato, finalizzato a favorire la vendita di quel certo bene o di quel certo servizio, dietro pagamento di un corrispettivo. Con la sponsorizzazione invece il messaggio è indiretto e non si fonda sulla esaltazione delle qualità del prodotto o del servizio di un'impresa, ma sulla divulgazione del segno distintivo o del nome dello sponsor (Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034).

[57] Sulle differenze tra mecenatismo e sponsorizzazione culturale cfr. M.V. DE GIORGI, op. cit., p. 53 ss.

contratti a titolo gratuito[58] e, quindi, a distinguerlo dal contratto di sponsorizzazione che, al contrario, è considerato un contratto oneroso e a prestazioni corrispettive[59].

Altra parte della dottrina, in considerazione delle indicate caratteristiche del contratto di sponsorizzazione ha provato a ricondurlo all'interno di fattispecie negoziali che regolano specificamente i rapporti di c.d. committenza.

In particolare, taluni hanno assimilato il contratto di sponsorizzazione al contratto d'appalto di servizi, sul presupposto che nell'appalto «l'attività dell'appaltatore è diretta a soddisfare un determinato interesse del committente senza elaborazione della materia»[60].

Invero, si è sostenuto che il contratto di sponsorizzazione, rappresentando un rapporto obbligatorio del tipo *do ut facias*, potrebbe perciò essere annoverato all'interno della categoria dei contratti di appalto di servizi, che presentano tipicamente obbligazioni del medesimo tipo[61].

Tuttavia, tale ricostruzione non sembra persuasiva, soprattutto per ciò che concerne il contenuto delle obbligazioni dedotte nei rispettivi contratti.

Come si è già avuto modo di constatare, invero, il contratto di sponsorizzazione pone a carico dello *sponsee* un'obbligazione di mezzo e non di risultato. Grava su di esso, invero, l'obbligo di tenere un comportamento astrattamente idoneo a consentire un positivo ritorno pubblicitario al soggetto *sponsor* e non, invece, quello di garantire la

---

[58] Sussumibile, a seconda delle diverse opinioni, nello schema della donazione pura, della donazione modale, delle liberalità non donative o delle promesse interessate. Per le diverse opinioni in materia, cfr. M. BIANCA, *Sponsorizzazione*, op. cit., p. 147.

[59] Come si avrà modo di chiarire più compiutamente nel corso della trattazione, in specie nel cap. II.

[60] Per tale opinione, cfr. A. PASCERINI, *L'abbinamento delle associazioni sportive a scopo pubblicitario*, Il Mulino, 1979, p. 68.

[61] Questa impostazione è stata, in passato, condivisa anche da alcuni Collegi arbitrali, secondo cui «il contratto di sponsorizzazione tecnica è un contratto oneroso e sinallagmatico (o a prestazioni corrispettive) in cui ad una prestazione (fornitura) corrisponde una controprestazione (pubblicità)» cfr. Collegio Arbitrale Milano, 15 febbraio 1991.

diffusione del messaggio pubblicitario e il conseguente positivo ritorno in termini di accrescimento della popolarità e di ricavi[62].

D'altra parte, se nel contratto di appalto, l'appaltatore deve necessariamente assumere le vesti dell'imprenditore e, quindi, deve identificarsi in un soggetto organizzato in forma di impresa, non di rado lo *sponsor* può essere soggetto diverso[63].

Abbandonata, pertanto, l'applicazione analogica della disciplina dettata in materia di contratto di appalto di servizi, alcuni interpreti hanno ricondotto il contratto di sponsorizzazione all'interno della categoria dei contratti associativi[64].

L'assimilazione in parola trova il proprio fondamento su una serie di considerazioni, quale quella che ha riguardo allo spiccato carattere fiduciario di cui il contratto di sponsorizzazione è dotato, da cui originerebbe una stretta correlazione – peraltro duratura nel tempo – fra l'attività del soggetto sponsorizzato e l'immagine dello *sponsor*. Tuttavia, avverso l'assimilazione in parola è stato speso un decisivo argomento che fa leva sull'assenza di una comunanza di interessi fra i due contraenti.

---

[62] Nel senso che la sponsorizzazione deve essere classificata come appalto di servizi se lo *sponsee* possiede una rilevante organizzazione di mezzi e come contratto d''opera in caso contrario. Cfr. C. VERDE, *Il contratto di sponsorizzazione*, Jovene, 1989, p. 114 e ss; F. MARINELLI, *Il tipo e l'appalto*, Cedam, 1996, p. 161. Alla tesi dell'accostamento della sponsorizzazione all'appalto o al contratto d'opera si è obiettato che, a differenza dell'appaltatore e del prestatore d'opera, lo sponsorizzato non garantisce alcun risultato e, inoltre, svolge la propria attività per raggiungere obiettivi che nulla hanno a che vedere con il prestare un servizio allo *sponsor*. Sul punto cfr. G. V. BRIANTE, G. SAVORANI, *Il fenomeno "sponsorizzazione" nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Dir. inform*., 2/1990, p. 645; S. GATTI, *Sponsorizzazione*, in Enc. dir., 1990, XLII, p. 511.

[63] Parte della dottrina, ammessa la possibile assenza in capo allo *sponsor* di una propria organizzazione di mezzi, ha ricondotto in questo caso il contratto di sponsorizzazione all'intero della categoria dei contratti d'opera. Cfr. M.V. DE GIORGI, op. cit., p. 7.

[64] Si è, però, evidenziata l'inadeguatezza di tale classificazione, in quanto l'accordo di sponsorizzazione non ha per oggetto lo svolgimento di un'attività in comune, bensì lo scambio di prestazioni: cfr. S. GATTI, op. cit., p. 512. Anche la giurisprudenza ha dubitato dalla sussistenza di una comunanza di interessi: cfr. Cass. civ., Sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086, secondo la quale lo *sponsor* e lo *sponsee* non hanno interessi ed obiettivi comuni: il primo, infatti, tende a realizzare la promozione della propria immagine commerciale; il secondo, invece, vuole praticare e diffondere la propria specifica attività sportiva, artistica e culturale.

Questi agiscono, infatti, su piani diversi, dato che lo *sponsor* intende promuovere la propria immagine commerciale, mentre il soggetto sponsorizzato vuole avvalersi di un diverso soggetto al fine di realizzare la propria attività[65]. E, seppure lo *sponsor* possa aderire idealmente all'evento che finanzia[66], tale circostanza appare priva di rilievo giuridico e attenere, piuttosto all'ordine dei motivi che lo spingono a contrarre, estranei invero alla causa del contratto[67].

La differenza fra il contratto di sponsorizzazione e i contratti associativi è stato posta in luce altresì dalla giurisprudenza. In particolare, difatti, è stato sostenuto che: «Il cosiddetto contratto di sponsorizzazione comprende una serie di ipotesi nella quali un soggetto, detto sponsorizzato, si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria immagine e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo. Tale contratto non ha ad oggetto lo svolgimento di un'attività in comune e, dunque, non assume le caratteristiche di un contratto associativo, ma ha ad oggetto lo scambio di prestazioni[68]. Le difficoltà

---

[65] Nel caso di specie la S.C. ha ritenuto che il contratto concluso da un'associazione *pro loco* in occasione di una manifestazione sportiva era riferibile al quadro generale della sponsorizzazione, potendosi ravvisare il rapporto di corrispettività, avuto riguardo alla circostanza che fine di tali associazioni è la promozione del turismo e che la manifestazione è idonea a determinare un più ampio movimento turistico. Cfr. P. Raimondo, *Elementi di diritto privato sportivo*, Giraldi editore, 2013, p. 167 e ss.

[66] Neppure il contratto di sponsorizzazione potrebbe essere considerato un ordinario contratto di finanziamento, in quanto differente risulta essere la relativa causa negoziale. Nel contratto di finanziamento la causa risiede nell'ottenimento di una data disponibilità economica, mentre nel contratto di sponsorizzazione, all'aspetto economico si aggiunge l'interesse promozionale e pubblicitario ed è, perciò, solitamente a titolo oneroso e quindi prevede il pagamento di un congruo corrispettivo.

[67] Cfr. A. DE SILVESTRI, *Lo sport nelle costituzioni italiana ed europea*, in *Giustizia sportiva*, 2/2006, p. 130, secondo il quale «resta invece un contratto di scambio essendo ben differenziate sia le attività che le finalità perseguite dalle parti».

[68] In dottrina, sulla similitudine esistente fra contratto di sponsorizzazione e contratto associativo si veda: U. DAL LAGO, *Aspetti giuridici nella sponsorizzazione dello sport*, in *Franchising, software, sponsorizzazioni*, Giappichelli, 1987, p. 103 e ss. A tale ultima tesi si è obiettato che in realtà il contratto di sponsorizzazione non ha per oggetto lo svolgimento di un'attività in comune, con le relative forme di conferimento, bensì lo scambio di prestazioni.

incontrate nell'opera di inquadramento della sponsorizzazione in uno specifico schema contrattuale[69] ha indotto ad ascriverli all'interno del *genus* dei c.d. contratti di impresa[70], quali contratti atipici, consensuali, bilaterali, a contenuto oneroso e a prestazioni corrispettive[71].

Tale conclusione permettere di ritenere che l'unica disciplina generalmente applicabile al contratto di sponsorizzazione sia la generale disciplina codicistica[72] sul contratto, a cui si aggiunge la specifica normativa di quel singolo contratto idonea a realizzare gli scopi perseguiti dalle parti, emergenti dall'insieme delle clausole e delle altre pattuizioni.

3.4. La forma

In base al principio di c.d. libertà delle forme (*ex* artt. 1325 e 1350 c.c.) e in ragione dell'atipicità dei contratti in parola, per la loro conclusione non è richiesto il rispetto di alcuna particolare forma.

---

[69] Ulteriori limiti presenta il tentativo di classificare il negozio di sponsorizzazione tra i contratti di locazione o fra quelli di vendita alla luce diversità delle rispettive cause.

[70] Tuttavia, in questo caso, la natura fiduciaria del rapporto in parola non assurge a legame "personalissimo" tale da precluderne in radice la successione in ipotesi di trasferimento d'azienda, salva la ricorrenza di casi eccezionali, adeguatamente motivati.

[71] Cfr. Cass. civ., sez. III, 29 maggio 2006, n. 12801: «Non sembra possibile aderire alla pur autorevole tesi dottrinale, secondo la quale la fornitura è una liberalità di uso; valutato che lo sponsor non è mai mosso da spirito di liberalità e persegue un interesse patrimoniale, si ritiene che essa ha natura di obbligazione e si pone in rapporto sinallagmatico con le prestazioni della controparte, confermando la caratteristica di contratto a titolo oneroso ed a prestazioni corrispettive della sponsorizzazione interna o tecnica e, cioè, con tornitura di materiali».

[72] Da ciò deriva il riconoscimento di tutti i rimedi tipici dei rapporti sinallagmatici i cui agli artt. 1453 ss. Cod. civ., dalla risoluzione per eccessiva onerosità o per impossibilità sopravvenuta fino a quella per inadempimento. Inoltre, qualora si ritenga che la sponsorizzazione sia conclusa da un soggetto in stato di bisogno è possibile ritenere applicabile l'azione di rescissione per lesione di cui all'art. 1448 c.c. che protegge chiunque sia stato indotto a contrarre da una parte che, in ragione dello stato di bisogno dell'altra, ne abbia approfittato, determinando nel contratto una sproporzione ingiustificata tra le prestazioni. Non v'è inoltre dubbio che il contratto di sponsorizzazione possa essere preceduto dalla stipula di contratti preliminari e che le parti possano convenire opzioni per di assicurarsi anticipatamente, dietro corrispettivo, l'obbligo di stipulare il definitivo. Del pari, risulta applicabile la disciplina in materia di proposta irrevocabile di cui all'art. 1329 Cod. civ.,

Di conseguenza, si potrebbe finire col dire che il contratto di sponsorizzazione potrebbe, perciò, assumere anche forma verbale. Tale precipitato, tuttavia, trova un ostacolo nella normativa in materia di contrattazione pubblica[73] che, seppur risalente, sembra precludere qualsiasi forma di contrattazione orale.

Inoltre, in alcuni settori dell'ordinamento è necessario che i contratti siano espressamente autorizzati dagli organi deputati alla gestione, come nel caso dei contratti di sponsorizzazione sportiva ove l'autorizzazione della Federazione sportiva di settore rappresenta una condizione sospensiva, il cui avveramento è necessario al fine di permettere al contratto di spiegare i propri effetti[74].

Nel caso in cui, inoltre, il contratto sia concluso con una Pubblica Amministrazione, anche la giurisprudenza maggioritaria, interpretando restrittivamente il succitato art. 17 del r.d. n. 2440 del 1923[75], ha ritenuto che questo debba rivestire la forma scritta *ad substantiam*[76].

---

[73] Si tratta, in particolare, del r.d. n. 2440 del 1923 il cui art. 17 recita: «I contratti a trattativa privata, oltre che in forma pubblica amministrativa nel modo indicato al precedente art. 16, possono anche stipularsi: per mezzo di scrittura privata firmata dall'offerente e dal funzionario rappresentante l'amministrazione; per mezzo di obbligazione stessa appiedi del capitolato; con atto separato di obbligazione sottoscritto da chi presenta l'offerta; per mezzo di corrispondenza, secondo l'uso del commercio, quando sono conclusi con ditte commerciali».

[74] Sull'analisi della struttura contrattuale dei contratti di sponsorizzazione nel settore sportivo, con espressa previsione dell'intervento di un soggetto terzo, ovvero della Federazione di riferimento, nello schema contrattuale, si veda: S. TAROLLI, *Il contratto di sponsorizzazione* (voce), in *I contratti sportivi e il sistema di risoluzione delle controversie nello sport*, Altalex Editore, 2017.

[75] Cfr. Cass. civ. sez. III, 17 giugno 2016, n. 12540: «I contratti conclusi dalla P.A. richiedono la forma scritta "*ad substantiam*" e devono essere consacrati in un unico documento, ciò che esclude il loro perfezionamento attraverso lo scambio di proposta ed accettazione tra assenti (salva l'ipotesi eccezionale prevista "*ex lege*" di contratti conclusi con ditte commerciali), mentre tale requisito di forma deve ritenersi soddisfatto nel caso di cd. elaborazione comune del testo contrattuale, e cioè mediante la sottoscrizione - sebbene non contemporanea, ma avvenuta in tempi e luoghi diversi - di un unico documento contrattuale il cui contenuto (nella specie, relativo ad un rapporto di locazione) sia stato concordato dalle parti». Solo parte minoritaria della dottrina e della giurisprudenza ha sostenuto che un rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione potesse essere altresì dedotto "*per facta concludentia*" volendo, in qualche misura, individuare un regime derogatorio rispetto alla previsione normativa al fine di individuare una tutela maggiore per il soggetto privato. La questione si è posta, in particolare, nell'ambito delle controversie relative all'ingiustificato arricchimento della P.A. ai danni

4. Le clausole accessorie

4.1. La clausola d'esclusiva

Il contratto di sponsorizzazione, al pari di ogni altro negozio, può essere arricchito da una serie di clausole contrattuali.

Fra le maggiormente utilizzate, deve senz'altro annoverarsi la clausola d'esclusiva. Attraverso la pattuizione dell'esclusiva, le parti si impegnano a non concludere analoghi contratti di sponsorizzazione con soggetti differenti, così da garantire al contraente il diritto di godere in via esclusiva delle prestazioni della controparte[77].

---

di un soggetto privato. In questo caso, infatti, si è sostenuto che, ferma restando la necessità di una pattuizione originaria scritta, le attività poste in essere dal privato a beneficio della P.A., in esecuzione del contratto sottoscritto, potessero ritenersi accettate da quest'ultima anche in mancanza di un'espressa accettazione a seguito di collaudo purché in presenza di taluni requisiti indefettibili. Sul punto si segnala la recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con sent. n. 10798 del 26 maggio 2015, ha affermato che il privato attore, *ex* art. 2041 c.c, nei confronti della p.a. deve provare - e il giudice accertare - il fatto oggettivo dell'arricchimento, senza che l'amministrazione possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, potendo essa, piuttosto, eccepire e dimostrare che l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole. Con ciò volendosi affermare che, anche in assenza di un espresso riconoscimento dell'arricchimento – possibile solo tramite l'esibizione di documenti scritti – è in ogni caso possibile dimostrare un rapporto negoziale con la P.A. che potrebbe aver comportato, come nel caso in esame, un arricchimento ingiustificato con depauperamento del privato.

[76] C. BENELLI, *Beni culturali: la disciplina delle sponsorizzazioni*, in *Officina del diritto*, Giuffrè, 2017.

[77] Anche se è possibile che una medesima attività abbia più *sponsor*. A tal riguardo risulta interessante la ricostruzione compiuta da S. PELUSO, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità e criticità dello strumento alla luce del caso Colosseo*, in *Gazzetta Ambiente*, 5/2013, nel quale l'Autrice compie le seguenti riflessioni in ordine al contratto di sponsorizzazione del Colosseo: «Il 4 agosto 2010 si dà dunque avvio alla procedura di sponsorizzazione con la pubblicazione di un bando, a termine 30 ottobre 2010 per la presentazione delle proposte, per la ricerca di un soggetto che faccia da sponsor per il finanziamento e la realizzazione dei lavori previsti dal piano di interventi. Si tratta per la verità di un avviso dal contenuto piuttosto innovativo poiché non solo distribuisce il piano di lavori in distinti ambiti di intervento così da proporre una più ampia gamma di scelta ai potenziali soggetti interessati, prevedendo quindi la possibilità di una pluralità di sponsor, ma richiede anche che sia lo stesso sponsor a occuparsi dei lavori nell'ottica di sveltire le operazioni di cantiere, riconoscendo inoltre al soggetto finanziatore un ritorno, per così dire, "pubblicitario" sulla base di un piano di comunicazione composito, con possibilità di affissione pubblicitaria limitata alle recinzioni del cantiere». Nel caso in esame, dunque, la scelta della Pubblica Amministrazione era orientata nel senso

La clausola di esclusiva solitamente grava sullo *sponsee* a cui è, quindi, preclusa per un determinato lasso di tempo la possibilità di pubblicizzare il nome o il marchio di altre imprese che siano in regime di concorrenza con l'impresa *sponsor*, in quanto operanti all'interno del medesimo mercato[78].

Nel caso in cui il soggetto violi il divieto di concludere analoghi contratti di sponsorizzazione con altri sponsor, il contraente è legittimato ad esercitare i tradizionali rimedi contrattuali previsti in materia di inadempimento[79].

Il terzo soggetto coinvolto – ossia il soggetto con cui uno dei contraenti ha indebitamente concluso un secondo contratto di sponsorizzazione – rimane estraneo alle pretese delle parti, salvo che non abbia con il proprio comportamento agevolato l'indebita conclusione del contratto, consapevole dell'esistenza di una clausola di esclusiva, al fine di arrecare quindi un concreto pregiudizio all'impresa concorrente

---

di individuare una pluralità di soggetti, aventi competenze diversificate, in ragione delle esigenze oggetto del bando di gara.

[78] La previsione di clausole di esclusiva è particolarmente presente all'interno del settore sportivo. Generalmente, invero, un atleta o un *club* sportivo conclude accordi di sponsorizzazione con differenti soggetti. Si distinguono, in particolare: lo *sponsor* principale o ufficiale (*main sponsor* o *official sponsor*, il cui nome, come ricordato sopra, è spesso abbinato a quello della squadra nella pallavolo, nel ciclismo e nel basket), lo *sponsor* tecnico (*technical sponsor*), gli altri *sponsor* istituzionali della squadra (sponsorizzazioni secondarie), i fornitori ufficiali (*official supplier*) ed i fornitori tecnici (*technical supplier*).

[79] Sull'esperibilità dei rimedi civilistici in caso di inadempimento di contratti stipulati con la P.A. occorre ricordare che, a seguito della stipulazione del contratto, il regime cui i contratti sono sottoposti è quello civilistico, potendo trovare piena applicazione tanto le norme di riferimento del Codice Civile, che le diverse pattuizione o clausole risolutive introdotte dalle parti nella struttura contrattuale. Caso diverso è, invece, quello che si verifica laddove la Pubblica Amministrazione decida di recedere dal contratto. Sul punto, infatti, il contrasto della giurisprudenza amministrativa si è più volte acceso, andando a scandagliare i possibili spazi applicativi dell'istituto del recesso (privatistico) ovvero di quello della revoca (pubblicistico). Un'ultima significativa pronuncia sul tema è dell'Adunanza Plenaria che con la sent. del 20 giugno 2014, n. 14 ha stabilito il seguente principio di diritto: «Nel procedimento di affidamento di lavori pubblici le pubbliche amministrazioni se, stipulato il contratto di appalto, rinvengano sopravvenute ragioni di inopportunità della prosecuzione del rapporto negoziale, non possono utilizzare lo strumento pubblicistico della revoca dell'aggiudicazione, ma devono esercitare il diritto potestativo regolato dall'art. 134 del d.lg. n. 163 del 2006».

e, in questo caso, troverebbe invero applicazione la previsione di cui all'art. 2598, n. 3 Cod. civ. in materia di atti di concorrenza sleale [80].

Nonostante, tuttavia, le parti abbiano la facoltà di inserire clausole limitative della concorrenza all'interno del contratto di sponsorizzazione, deve aversi riguardo al loro contenuto al fine di verificare se il sacrificio imposto all'una o all'altra parte sia lecito.

A questo proposito, si considerano illecite quelle pattuizioni tese a imporre ad una parte delle limitazioni atte a vincolare la sua libertà di autodeterminazione non già quale semplice contraente, bensì quale persona fisica. Fra queste possono essere annoverate quelle clausole attraverso le quali il soggetto sponsorizzato si obblighi ad assumere una serie di prodotti distribuiti dallo *sponsor* ovvero a cibarsi di alimenti o bevande da quest'ultimo pubblicizzate[81]. Clausole di tal fatta, invero, devono essere ritenute nulle in quanto, da un lato sarebbero prive di rimedi di esecuzione in forma specifica e, d'altra parte, prive altresì dei caratteri di patrimonialità della prestazione, di cui all'art. 1174 Cod. civ.

Diversamente, sono da ritenersi lecite quelle clausole che impongano al soggetto sponsorizzato di tenere un comportamento che non arrechi danno o che non ponga a

[80] In tal senso M.V. DE GIORGI, *Contratti di sponsorizzazione e doveri di correttezza*, in *Dir. inf.*, 1994, p. 1020.

[81] Cfr. B. INZITARI, op. cit. p. 256, che sostiene l'illiceità di quelle clausole «nelle quali, quasi presupponendo una sorte di *ius in corpore*, ingenuamente si impone agli atleti di consumare o addirittura nutrirsi con i prodotti forniti dall'impresa *sponsor*», ritenendo che «contrastano con i principi generali anche costituzionalmente previsti in tema di diritti della personalità, mancano comunque di qualsiasi operatività sul piano della coercibilità, si presentano inoltre carenti sul piano della vincolatività con riguardo ai caratteri patrimoniali della prestazione e all'interesse del creditore di cui all'art. 1174 c.c.».

repentaglio il ritorno pubblicitario che lo *sponsor* ha di mira[82], anche nel caso in cui pongano dei limiti alla libertà di autodeterminazione del soggetto.

In base al principio di cui all'art. 1367 Cod. civ., secondo il quale «nel dubbio, il contratto o le singole clausole contrattuali devono interpretarsi nel senso in cui possono avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno», invero, nonostante tali clausole non rechino un contenuto particolarmente dettagliato e possano pertanto porre dubbi rispetto alla determinabilità della prestazione, devono essere interpretate alla luce dei principi di buona fede contrattuale e di correttezza e, quindi, limitate a quei comportamenti che risultino idonei a garantire l'adempimento dell'obbligazione assunta.

4.2. La clausola di sponsorizzazione

I contratti di sponsorizzazione non devono confondersi con le c.d. clausole di sponsorizzazione, ovvero quelle clausole accessorie ad un altro contratto – nella specie vengono di solito inserite all'interno dei contratti d'appalto – che hanno contenuto promozionale e che, sebbene pongano obblighi ulteriori rispetto a quelli derivanti dal contratto a cui accedono, posseggono natura squisitamente accessoria [83].

La distinzione fra il contratto di sponsorizzazione e quel contratto ove è inserita nel programma negoziale una clausola di sponsorizzazione appare maggiormente problematica nel caso in cui si abbia riguardo ad un contratto di sponsorizzazione

[82] Si pensi a quelle clausole che impediscono allo *sponsee* di svolgere attività sportiva pericolosa per tutta la durata della sponsorizzazione.

[83] Cfr. TAR Campania, sez. I, 15 marzo 2017, n. 1500: «la finalità di investimento, propria della prestazione di sponsorizzazione, ben può coesistere, senza contraddirla, con la funzione tipica di adempimento patrimoniale interna al programma negoziale specifico, collocando l'obiettivo promozionale in termini di risultato ulteriore e differito rispetto alla realizzazione dell'opera o del servizio oggetto del contratto principale».

c.d. mista poiché, in tal caso, il regolamento negoziale di riferimento appare caratterizzato da un insieme di prestazioni di differente natura (in denaro – quale finanziamento – e in opere o forniture o servizi).

La legittimità delle clausole di sponsorizzazione è stata vagliata in particolare dalla giurisprudenza amministrativa, in quanto queste vengono frequentemente in rilievo nei contratti di sponsorizzazione in cui una delle parti è una pubblica amministrazione. In tal caso, non è infrequente avere bandi di gara a mente dei quali l'aggiudicazione dipende non solo dall'offerta economica dei concorrenti ma altresì dai contributi promozionali da ciascun previsti, quale punteggio aggiuntivo.

Come si avrà modo di analizzare più compiutamente nel proseguo della trattazione, nell'ipotesi richiamata, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la legittimità delle clausole di assegnazione di un punteggio in favore di quei concorrenti che si dichiarino disposti a farsi carico anche di un contratto accessorio di sponsorizzazione, a condizione che «il pagamento del corrispettivo in denaro per la sponsorizzazione ed i criteri di attribuzione dei punteggi siano stati espressamente previsti nella lettera di invito, così da garantire il rispetto della *par condicio* dei partecipanti alla gara, tutti edotti della clausola e della sua parziale, potenziale e non risolutiva incidenza ai fini dell'aggiudicazione»[84].

[84] Cfr. Ad. Plen. Cons. Stato, 18 giugno 2002, n. 6.

CAPITOLO II

Le sponsorizzazioni pubbliche nel settore dei beni culturali

1. La capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni

Tradizionalmente la Pubblica Amministrazione agisce attraverso atti aventi natura autoritativa capaci, quindi, di incidere direttamente ed unilateralmente sulla situazione giuridica soggettiva del destinatario[85]. Tuttavia, laddove ragioni di ordine pratico lo suggeriscano[86], l'amministrazione può perseguire il fine pubblico anche utilizzando moduli giuridici di derivazione privatistica[87] e, tra gli altri strumenti di cui può avvalersi, vi sono i contratti attivi o passivi conclusi con gli altri soggetti dell'ordinamento giuridico o con soggetti privati[88].

Tale prospettiva, allo stato odierno indiscussa, rappresenta tuttavia l'esito di una considerevole evoluzione dottrinaria, giurisprudenziale e normativa che ha, via via, superato la concezione *panpubblicistica* dell'attività amministrativa, fino ad

---

[85] Invero, accanto alla tradizionale manifestazione di supremazia accordata alla pubblica amministrazione per motivi di interesse pubblico, cioè l'adozione di provvedimenti amministrativi atti a modificare unilateralmente la sfera soggettiva-giuridico altrui, è venuta ad assumere una sempre maggiore rilevanza l'attività di diritto privato delle pubbliche amministrazioni.

[86] Il problema della sostituzione dello strumento privatistico a quello pubblicistico si pone solo nel caso in cui attraverso il primo si possano raggiungere gli stessi risultati. La condizione al verificarsi della quale, l'amministrazione può optare per l'utilizzo di strumenti privatistici consiste nella previsione per cui il loro impiego non comporti maggiori oneri.

[87] Diversamente, nel settore delle concessioni, l'amministrazione è solita esercitare il proprio potere ricorrendo a strumenti negoziali.

[88] A seconda che l'amministrazione agisca nell'uno o nell'altro modo differente è la posizione che assume rispetto al destinatario dell'atto o alla controparte contrattuale. Nel primo caso, infatti, l'esercizio dell'azione tramite l'emanazione di provvedimenti amministrativi determina la spendita di un potere che pone la P.A. in una posizione di supremazia sul destinatario dell'atto. Nel caso in cui, viceversa, l'azione amministrativa si esplichi tramite l'esercizio dell'attività contrattuale, il privato viene a trovarsi in posizione di parità con l'amministrazione.

ammettere che l'amministrazione possa ricorre a strumenti di diritto privato allo scopo di perseguire l'interesse pubblico (c.d. amministrazione in senso sostanziale)[89]. La conclusione a cui si è addivenuti ha preso le mosse, inevitabilmente, dalla verifica della sussistenza in capo alla P.A. della capacità giuridica e della capacità d'agire.

A questo proposito e muovendo dalla migliore dottrina[90], si è considerato che la capacità giuridica si sostanzia nella capacità del soggetto di essere destinatario degli effetti giuridici che scaturiscono da un dato atto o fatto giuridico. Questa qualità è senz'altro propria del soggetto persona fisica (art. 1 Cod. civ.) ma investe anche il soggetto persona giuridica. Rispetto alle persone giuridiche, tuttavia, occorre avere riguardo alle conseguenze in tema di capacità giuridica che derivano dalla sua natura,

---

[89] Per una compiuta ricostruzione dell'evoluzione dottrinaria cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Giappichelli, 1997 e M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, 1981. Vi è molto altro, anche di più recente: vedi, almeno, in generale sul tema G. ROSSI, M. MAZZAMUTO, M. DUGATO, G. NAPOLITANO, A. MOLITERNI. Cfr. S. CASSESE, *Diritto pubblico e diritto privato nell'amministrazione*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, 1998, p. 180: «negli anni '40, un famoso studioso francese, Ripert, in un libro molto citato, affermò che «tout devient droit public». Oggi, invece, è diffusa nella cultura amministrativa di tutti i paesi l'opinione opposta, secondo la quale tutto diviene diritto privato». Lo stesso Autore ritiene che «Diritto privato e diritto amministrativo sono stati sempre legati. Le pubbliche amministrazioni, pur utilizzando quotidianamente il diritto amministrativo, usano, però, frequentemente anche il diritto privato: per contratti di locazione, appalti, costituzione di società, esercitano la loro capacità di diritto privato. Peraltro, nel diritto amministrativo è raro trovare il diritto privato allo stato puro. Vi è piuttosto un diritto privato modificato: il contratto è la sua esecuzione sono retti dal codice civile, ma la scelta del contraente avviene a seguito di esami competitivi chiamati gare. Questi si inseriscono nel corpo del diritto amministrativo e delle sue regole, modificandole, sia pur parzialmente». In merito alla percezione pan pubblicistica dell'attività amministrativa, cfr. M. CANTUCCI, *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Cedam, 1941, p. 14 secondo cui «la capacità di diritto privato attribuita allo Stato e ai suoi enti ausiliari, trova il suo fondamento nel diritto pubblico».

[90] Cfr. A. FALZEA, *Capacità giuridica (teoria gen.*), in Enc. dir., Giuffrè, 1960, p. 546 e ss.: «la capacità giuridica designa la posizione generale del soggetto in quanto destinatario degli effetti giuridici. Per loro natura gli effetti giuridici, che si risolvono in modo di comportamento, si collegano necessariamente ad un soggetto: il quale diviene così autorizzato od obbligato al comportamento previsto dalla norma. Il nesso che congiunge le due idee, di capacità giuridica e di soggettività giuridica, è così evidente e intrinseco da fare apparire immediatamente chiara e non bisognosa di alcuna dimostrazione la necessità di fondare la prima sulla seconda: di derivare, cioè, la capacità dai modi di essere più generale e costanti del soggetto giuridico».

dal suo essere costituito per il raggiungimento di uno specifico scopo e dal perseguimento di interessi eterodeterminati[91].

Ebbene, l'organizzazione pubblica è formata da un universo di persone giuridiche, soggetti dell'ordinamento comune e dotati di capacità giuridica[92], ai sensi dell'art. 11 del Codice civile[93]. Questi, infatti, al pari degli altri soggetti dell'ordinamento, possono essere destinatari degli effetti giuridici che scaturiscono da un dato atto o fatto.

Distinta dalla capacità giuridica è la capacità d'agire (art. 2 Cod. civ.), intesa quale qualità preliminare ai singoli fatti attraverso i quali si svolge la soggettività giuridica. Attraverso la capacità d'agire il soggetto pone in essere fatti giuridici e produce effetti nella sfera giuridica propria o altrui, curando i propri interessi[94].

La questione che in passato ha animato il dibattito giuridico si sostanziava nello stabilire se la Pubblica Amministrazione fosse legittimata da una capacità di agire di diritto comune (al pari di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento), ovvero operasse sulla base di una capacità di agire c.d. speciale, in quanto espressamente ed

---

[91] Il principio di diritto è, pertanto, che tutti i soggetti dell'ordinamento sono dotati di capacità giuridica, salve esplicite limitazioni o esclusioni, c.d. incapacità giuridiche speciali.

[92] Cfr. Cons. Stato, sez. III, 19 dicembre 1989 n. 1838 secondo cui «deve ritenersi che tutte le persone giuridiche, sia private che pubbliche, abbiano la medesima capacità giuridica e che pertanto anche la p.a. sia legittimata a porre in essere contratti».

[93] Al di là della disciplina di specie di diritto pubblico propria di ciascun ente pubblico, la disciplina di genere che essi dovranno applicare non potrà essere ricercata altrove che nel codice civile, in virtù della qualificazione dell'ente pubblico quale persona giuridica.

[94] A. FALZEA, op. cit. «La capacità d'agire esprime un diverso momento della soggettività giuridica. Capace di agire è il soggetto per la possibilità che il diritto gli riconosce, di rivelare nel mondo giuridico e fare in esso valere interessi: perché, dunque, è in grado di determinare con i propri comportamenti, l'applicazione delle norme e l'insorgere degli effetti da esse predisposti. Deve essere intesa quale l'idoneità del soggetto ad assumere comportamenti giuridici».

individualmente prevista dalla legge, attribuita a determinati soggetti, da cui scaturivano atti tipici e che producevano effetti tipici[95].

Il dibattito dottrinario e giurisprudenziale[96] ha trovato risposta nel comma 1 *bis* dell'art. 1 della L. 241/90 (introdotto dall'art. 1 comma 1 lett. b) L. 15/2005) secondo il quale: «La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non

---

[95] Con specifico riferimento alla conclusione di contratti di sponsorizzazione, vi è chi ha ritenuto inammissibile che l'amministrazione concluda contratti a prestazioni corrispettive con soggettivi privati: «Né certamente, è pensabile, che la Pubblica Amministrazione possa assumere obblighi mediante la conclusione di un contratto con prestazioni corrispettive, avente ad oggetto la realizzazione di un'opera di interesse pubblico. (…) nella sponsorizzazione "culturale" lo scopo principale, sempre di natura pubblicitaria, è piuttosto il rafforzamento della "immagine" della impresa, con la conseguenza che un "ritorno" in termini strettamente commerciali è più lontano e più diluito nel tempo. (…) I differenti obiettivi e le diverse tecniche della sponsorizzazione "culturale" rispetto alle altre impongono anche di verificare se essa, come le altre, possa essere ricondotta nella categoria dei contratti con prestazioni corrispettive: affermazione, questa, sicuramente errata per gran parte delle ipotesi in concreto verificabili. Difatti la sponsorizzazione "culturale" assai spesso si traduce nella vera e propria organizzazione dell'avvenimento o della manifestazione da parte dello sponsor (…), di fronte al quale non si pone, quale autore di prestazioni di diffusione del nome o del marchio, alcun altro contraente. (…) deve concludersi, pertanto, che nella maggior parte dei casi la sponsorizzazione culturale assuma il generico aspetto di un'attività od operazione non commerciale (patrocinio) e comunque, soggettivamente, di impresa, nel senso che essa non comporta – se non indirettamente – l'istaurazione di un rapporto bilaterale con altro soggetto che possa qualificarsi sponsorizzato (Cfr. C. VERDE, *Il contratto di sponsorizzazione*, in *Quaderni della rassegna di diritto civile italiana*, P. PERLINGIERI (diretta da), Edizioni Scientifiche italiana, 1989, p. 67).

[96] Per una ricostruzione dell'evoluzione del principio di consensualità nell'azione amministrativa, si vedano: M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle Pubbliche Amministrazioni*, Jovene, 1981; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, 1984; R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1985. Sul c.d. *iure gestionis* della Pubblica Amministrazione, fra tanti, si veda: G. BERTI, *Il principio contrattuale nell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, 1988, p. 49 e ss. Sulla natura speciale della capacità di agire della Pubblica Amministrazione, anche dopo la riforma normativa intervenuta con la L. 241/1990, si vedano L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Il Mulino, 2005, Vol. II, pag. 291.
Per quanto, invece, attiene alla giurisprudenza, la questione della natura della capacità contrattuale della P.A. è stata, come noto, affrontata in particolare con riguardo al riparto di giurisdizione fra G.A. e G.O. In merito, a titolo meramente esemplificativo, si veda: Cassazione romana, 13 marzo 1876, in *Foro italiano* n. 1876, I, 842, riportata da I. F. CARAMAZZA, *Le nuove frontiere della giurisdizione amministrativa (dopo la sentenza della Corte Costituzionale 6.7.2004 n. 204)*, in *Atti del Convegno per il trentennale dei TT.AA.RR.*, Napoli 5-6 novembre 2004. Con riferimento invece, alla casistica contrattuale attivabile dalla Pubblica Amministrazione in ragione della sua capacità contrattuale si veda, per i contratti "ordinari", fra i quali locazione e compravendita, Corte dei conti, Sez. Contr., 24 aprile 1990, n. 14.

autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente».

Pertanto, la norma sancisce che gli strumenti di diritto comune sono sempre utilizzabili laddove non espressamente vietato.

La principale manifestazione della capacità d'agire che è la capacità negoziale ovvero la capacità di porre in essere negozi giuridici, aventi contenuto patrimoniale, e di produrre effetti nella sfera giuridica propria o altrui.

A tal proposito, si è già evidenziato che l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni risulta essere una delle forme con le quali si manifesta l'esercizio della funzione amministrativa. Le stesse, dunque, oltre a svolgere la propria azione, mediante l'uso di potestà pubbliche al fine di procurarsi entrate, beni e servizi, possono nell'esercizio della loro capacità di diritto privato, porre in essere attività contrattuali, agendo in situazione di parità rispetto ai privati con cui vengono a contatto. Di tal che, anche nei rapporti fra Pubblica Amministrazione e privati il contratto finisce per assolvere pienamente a quella funzione tipica consistente nella pacifica composizione dei conflitti intersubiettivi di interessi.

A tale affermazione di principio è seguita una serie di interrogativi tanto dalla dottrina che dalla giurisprudenza, incentrati, in primo luogo, sulla verifica dell'ampiezza della capacità negoziale accordata alla Pubblica Amministrazione e, in secondo luogo, sulla possibilità per la stessa di concludere contratti c.d. atipici.

Con riferimento al primo interrogativo, in particolare, ci si è domandati se la capacità in oggetto fosse limitata alla conclusione di taluni specifici negozi giuridici ovvero potesse estendersi fino a ricomprendere qualsivoglia negozio potenzialmente suscettibile di essere concluso da soggetti privati. A tale quesito si è fornita una

risposta atta a legittimare la pubblica amministrazione alla conclusione di qualsiasi negozio – riconoscendole pertanto una capacità di ordine generale – salvi gli espressi divieti previsti dalla legge[97].

I limiti di cui sopra si estrinsecano su tre versanti.

In primo luogo vi sono negozi che la P.A. non può concludere perché così espressamente precluso da disposizioni di legge. Si parla in questo caso di c.d. incapacità d'agire speciale.

Una seconda rilevante limitazione imposta alla capacità negoziale della P.A. si rinviene nell'assoggettamento alla disciplina c.d. di evidenza pubblica, per cui l'amministrazione, quando si determina a stipulare un contratto, sia in ordine alla stessa decisione di stipularlo sia in ordine all'individuazione del contraente con cui stipularlo e al contenuto dello stesso contratto, opera in una posizione che non è rapportabile all'autonomia privata ma si svolge attraverso procedimenti amministrativi, soggetti *in toto* alla disciplina sostanziale dell'azione amministrativa e a quella relativa alla tutela giurisdizionale[98].

A questo proposito, nel quadro della attività contrattuale della Pubblica Amministrazione, si pone in primo piano la categoria dei contratti ad evidenza pubblica. Questa si caratterizza perché la conclusione del negozio si verifica all'esito di un procedimento chiaramente distinto in due fasi. Una prima fase[99] di natura

---

[97] Cfr. Cons. Stato, sez. III, 11 maggio 1999, n. 596, secondo cui non può essere negata la possibilità di avvalersi di tutti i contratti disciplinati dal codice civile sottolineando come, tuttavia, occorre avere di mira il perseguimento di un interesse pubblico: «Tutte le persone giuridiche, sia pubbliche che private, hanno la medesima capacità giuridica. Pertanto non può negarsi allo Stato la possibilità di avvalersi di tutti i contratti disciplinati dal c.c., salvo che non sussistano particolari ed espressi divieti normativi, o che contrastino con la sua natura di persona giuridica».

[98] Cioè, in tali casi, nell'esercizio della capacità negoziale si insinua il diritto pubblico riducendo l'applicazione del diritto privato alle successive vicende relative all'esecuzione del contratto.

[99] Che prende avvio dalla manifestazione di volontà a contrarre, principale presupposto del futuro negozio.

squisitamente amministrativa, nella quale la pubblica amministrazione esteriorizza la ragione del pubblico interesse affidata alla sua cura per cui intende addivenire alla stipula di un determinato contratto con un contenuto sufficientemente delineato, nonché i motivi per i quali intende scegliere o ha già scelto una certa controparte.

A tale prima fase ne segue una seconda, in rapporto di necessaria strumentalità con la prima, che si sostanzia nell'incontro della volontà delle parti contrattuali e nella conseguente derivazione del vincolo e che si svolge secondo le regole generali di diritto privato, salvo specifiche deroghe[100].

Con riguardo alla seconda delle questioni poste, in passato alcuni autori[101] avevano evidenziato che, mentre i privati sono legittimati *ex* art. 1322 Cod. civ. a stipulare contratti innominati o misti, purché finalizzati al perseguimento di interessi meritevoli di tutela, le amministrazioni sono obbligate, per effetto del principio di legalità, ad utilizzare nello svolgimento della loro attività solo strumenti *ex lege* tipizzati[102].

Tale questione può ritenersi ormai superata. In primo luogo, è stato affermato in dottrina il principio per il quale la Pubblica Amministrazione dispone di autonomia contrattuale al pari di qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento giuridico e può quindi

---

[100] Cfr. D. BORTOLOTTI, *Contratti della amministrazione pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 1989. Invero, è pacificamente riconosciuto che anche la pubblica amministrazione possa essere vincolata da un contratto risultante dalla manifestazione di volontà espressa da una autorità amministrativa che si fonde con la volontà manifestata da uno e più privati e che dall'incontro di tali volontà mosse da intenti divergenti o contrapposti viene posto in essere un contratto non dissimile da quello disciplinato dal diritto privato.

[101] Cfr. per ciò che concerne la ricostruzione dottrinaria R. CHIEPPA, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Trattato sui contratti pubblici*, M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), Giuffrè, 2008.

[102] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073, il quale afferma che, a prescindere dal fatto che non esiste alcuna norma di legge che specificamente faccia divieto alle amministrazioni di fare ricorso a contratti atipici, la sempre maggiore utilizzazione dello strumento contrattuale per soddisfare bisogni pubblici, prima affidati all'atto amministrativo e autoritativo, conferma che non è ipotizzabile una compressione della loro autonomia negoziale: «Pur dovendo la p.a. operare nel rispetto del principio di legalità, nessuna disposizione vieta alla stessa di operare con contratti atipici».

stipulare contratti, anche innominati, con gli stessi limiti finalistici previsti per i contraenti privati[103]. In secondo luogo, è emersa la necessità di distinguere il principio di tipicità del provvedimento amministrativo che, combinato con quello di legalità, impone all'amministrazione di adottare solo provvedimenti espressione di una specifica titolarità di potere, da quello – non riconosciuto dall'ordinamento – di tipicità dei contratti.

Pertanto, laddove l'amministrazione agisca attraverso strumenti di diritto privato e, nella specie, persegua gli interessi pubblici attraverso la conclusione di negozi giuridici di diritto privato, la stessa è titolare di una capacità d'agire di carattere generale, che le permette di stipulare ogni tipo di negozio (anche c.d. atipico) che non sia espressamente vietato dalla legge.

2. Il contratto di sponsorizzazione pubblica

Il contratto di sponsorizzazione, come già ricordato, è configurabile quale contratto atipico, a prestazioni corrispettive, in cui un soggetto si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un prodotto o un marchio, dietro corrispettivo.

---

[103] In questo senso: R. CHIEPPA, *Le sponsorizzazioni nell'attività della p.a.*, in www.neldiritto.it (aggiornamento novembre 2016). Nello stesso senso si vedano anche G. MONTEDORO, *Leasing pubblico e capacità generale di diritto privato della p.a.*, in www.giustizia-amministrativa.it (aggiornamento novembre 2016); B. CAVALLO, *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici fra diritto interno e normativa comunitaria: rilievi procedimentali e sostanziali*, in *Contratto e impr.*, 2/2006, p. 355: «La tipicità contrattuale si presenta, dunque, assai più attenuata rispetto a quella pretestuosamente assoluta del provvedimento amministrativo. Oltre la tipicità esiste, o meglio può esistere, l'atipicità: l'autonomia negoziale può accontentarsi della prima, stipulando un contratto tipico, il cui schema negoziale è rispondente ad un "tipo legale", ovvero può spingersi al di là delle confinazioni offerte fornendo un diverso assetto consensuale degli interessi non previsto da alcuna "disciplina particolare". Ecco, quindi, la atipicità, con il ben noto limite della meritevolezza degli interessi, che s'intendono così perseguire con il contratto atipico».

Questo è uno strumento negoziale utilizzato con sempre maggior frequenza anche dalle pubbliche amministrazioni per perseguire i fini di interesse generale loro istituzionalmente assegnati[104].

Tuttavia, in questo caso, ciò vale a determinare la presenza di un carattere di specialità rispetto all'usuale schema civilistico in parola.

Invero, nelle sponsorizzazioni che vedono coinvolte pubbliche amministrazioni il profilo centrale dell'abbinamento pubblicitario (che è causa del contratto), cede il passo all'ottenimento da parte dell'amministrazione della prestazione. Invero, è la risorsa che il privato attribuisce alla P.A. a determinarla alla conclusione del contratto. Sembra corretto ritenere, invero, che la natura, qualità e valore della prestazione rappresenti il c.d. motivo essenziale che spinge la Pubblica Amministrazione a concludere il negozio e che consiste nel mettere a disposizione della stessa una determinata provvista in denaro o in beni ovvero determinati servizi strumentali, funzionali al soddisfacimento dei suoi fini istituzionali[105].

---

[104] Cfr. R. DI PACE, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle Pubbliche Amministrazioni*, in *Foro amm. TAR*, 12/2004, p. 3898.

[105] Cfr. F. MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 1/2010: «Ciò emerge abbastanza chiaramente dal dato normativo; ci si riferisce non tanto all'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e all'art 119 del T.U. sugli enti locali, che si limitano a legittimare le p.a., e in particolare gli enti locali, a stipulare contratti di sponsorizzazione, quanto alle disposizioni che li consentono, ad esempio nel settore dei beni culturali (artt. 120 e 121 del Codice dei beni culturali); ci si riferisce ancora all'art. 2 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 30 che riguarda specificamente i "lavori", ma che è stato abrogato dall'art. 257 del Codice dei contratti; e, da ultimo all'art. 26 dello stesso Codice, che riconduce ad unità l'intero sistema, con riferimento a beni, lavori e servizi, valorizzando il contratto in parola fra le forme di partenariato pubblico/privato, aventi ad oggetto la progettazione e la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità ovvero la fornitura di beni o servizi, con l'apporto finanziario totale o parziale da parte del privato. Infatti, tale disposizione fa riferimento ai contratti di sponsorizzazione, evidenziando come suo elemento qualificante la circostanza che lo sponsor mette a disposizione della p.a. beni o servizi od opere, che esso stesso acquisisce o realizza a sua cura e spese. In alcuni casi, per giunta, il valore della controprestazione perde significativamente di importanza, cedendo il passo ad altro genere di interessi. È il caso dei contratti di sponsorizzazioni conclusi fra la p.a. e le fondazioni bancarie. In queste ipotesi, di c.d. sponsorizzazione interna, è presente un interesse patrimoniale mediato (cfr. parere dell'autorità di vigilanza del 5 dicembre 2011, espresso in occasione della

I contratti di sponsorizzazione pubblica – al pari degli altri contratti conclusi dall'amministrazione nell'esercizio della sua capacità negoziale– si distinguono in contratti c.d. attivi e c.d. passivi a seconda del ruolo assunto dalla P.A.

Sono contratti *attivi* quelli ove l'amministrazione assume il ruolo di *sponsor* e dunque i casi in cui la stessa finanzi o pubblicizzi attività o eventi posti in essere da privati o da altre pubbliche amministrazioni. Sono invece contratti di sponsorizzazione *passivi* quei contratti in cui la P.A. assume la veste di soggetto sponsorizzato e beneficia, pertanto, dei finanziamenti, dei lavori, dei servizi e delle opere prestate dai privati per il perseguimento di un fine istituzionale (c.d. strumento indiretto di finanziamento).

I contratti di sponsorizzazione maggiormente diffusi sono di tipo "passivo" e, in questi casi, l'amministrazione compie una valutazione in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e si determina a concludere un contratto con il privato, anziché ricorrere agli usuali provvedimenti autoritativi laddove ritenga di non possedere le risorse necessarie per il perseguimento del fine pubblico e consideri, invece, con favore l'opportunità di demandare al soggetto privato contraente di svolgere l'attività necessaria al raggiungimento dello scopo.

Le ragioni di opportunità che determinano tale scelta si rinvengono, infatti, nella frequente incapacità da parte dell'amministrazione di perseguire i fini istituzionali a cui è preposta, stante la carenza di risorse all'uopo necessarie, tanto da necessitare l'intervento di soggetti privati.

---

conclusione di un contratto di sponsorizzazione con una fondazione costituita al precipuo fine di curare i lavori di un teatro comunale) ed il ritorno di immagine non assumerebbe la natura di controprestazione».

Le risorse che il privato conferisce all'amministrazione tramite la stipula di contratti pubblici possono essere di natura economica o tecnica.

Nel primo caso vengono in rilievo i finanziamenti, ovvero la dazione di somme di denaro da parte del soggetto privato investitore a beneficio dell'amministrazione, che resta quindi libera di impiegare le suddette nel modo più opportuno per perseguire quell'interesse pubblico la cui soddisfazione ha reso necessario il finanziamento. Rispetto a tale tipologia contrattuale, tuttavia, non poche sono le criticità emerse. La circostanza, infatti, che la P.A. riceva somme di denaro, in funzione di corrispettivo, da parte di un privato richiede di porre particolare attenzione alle possibili problematiche, quali, a titolo esemplificativo, quelle di natura contabile e di tipo anticorruttivo. Tale campo di indagine si profila in maniera più articolata anche considerando il fatto che, proprio in ragione del mancato esborso da parte della Pubblica Amministrazione di somme di denaro, la procedura di controllo effettuata nella selezione del contraente è affidata ai soli principi generali dettati in materia di contratti pubblici, dovendosi ritenere tali contratti come ricompresi nella categoria dei c.d. contratti esclusi dall'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica[106].

Nel secondo caso, invece, il soggetto privato mette a disposizione dell'organizzazione amministrativa risorse tecniche e, dunque, si impegna a

[106] In merito ai vantaggi di carattere fiscale di cui godono le imprese stipulanti tali contratti può essere rilevato che l'art. 108 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi. (D.P.R. 22-12-1986 n. 917), relativo alle spese di pubblicità e di rappresentanza, prevede la deducibilità dal reddito dell'impresa delle spese di sponsorizzazione. Il regime fiscale cui le imprese possono soggiacere, tuttavia, è ben diverso a seconda se tali spese si qualifichino come di pubblicità – con conseguente piena deducibilità nell'anno in cui sono state sostenute oppure in quote costanti nell'esercizio stesso e nei quattro successivi – ovvero vengano qualificate come di rappresentanza, con la conseguenza che la deducibilità è limitata al periodo di sostentamento della spesa ed è verificata alla luce dei criteri di inerenza e congruità determinati mediante il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 novembre 2008. Sulla esatta qualificazione giuridica di tali spese la giurisprudenza maggioritaria si è orientata nel senso di qualificarle come spese di rappresentanza, anche al fine di contenere, in qualche misura, i vantaggi che altrimenti sarebbero spettati alle imprese private (Si veda in questo senso: Cass. civ, sez. VI, 5 marzo 2012, n. 3433; Cass. civ., sez. VI, 15 aprile 2011, n. 8679).

realizzare, in luogo e con il concerto dell'amministrazione, quegli interventi che la stessa sola non è in grado di realizzare (si pensi a quanto si verifica in caso di conclusione di un contratto di appalto di opere, servizi o forniture) ovvero che, per opportunità amministrativa o politica, decide di realizzare con l'ausilio di un privato *sponsor*. Con riferimento alla conclusione di contratti *attivi* di sponsorizzazione ove, quindi, l'amministrazione assurge al ruolo di *sponsor* di soggetti terzi (tanto pubblici che privati), in passato la dottrina si è mostrata perplessa.

I dubbi, in particolare, derivavano dal tenore letterale dell'art. 43[107] della legge 27 dicembre 1997, n. 449[108], con cui è stato previsto che le pubbliche amministrazioni possano stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché di perseguire una migliore qualità dei servizi prestati.

[107] Tale articolo, rubricato «Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività» recitava «1. 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. 2. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. (…)3. Ai fini di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari».

[108] Sulla stessa linea si è posto anche l'art. 28, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in tema di sponsorizzazione e contenimento della spesa pubblica degli enti locali e l'art. 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Testo unico degli enti locali): «In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi».

Dalla lettura della disposizione suddetta[109] si desumeva che la possibilità per la P.A. di concludere contratti di sponsorizzazione fosse subordinata al verificarsi di tre condizioni costituite dal fatto che essi dovevano essere diretti al perseguimento di interessi pubblici; dovevano escludere qualsiasi conflitto di interessi tra attività pubblica e attività privata e dovevano comportare risparmi di spesa per le amministrazioni coinvolte. Di tal che, il soggetto pubblico che intendeva concludere un contratto di sponsorizzazione non poteva operare in modo libero e arbitrario, al pari di un soggetto privato, ma attenersi ai principi basilari dovuti alla soggettività pubblica[110].

A questo proposito, fra dottrina e giurisprudenza si sono registrati due differenti orientamenti interpretativi[111].

Da un lato vi è chi ha negato la possibilità per le amministrazioni di assumere il ruolo di *sponsor*, in quanto sarebbe risultato in contrasto con la *ratio* che ha giustificato l'ingresso del contratto di sponsorizzazione nel settore pubblico, ovvero quella di assicurare agli enti pubblici nuove fonti di finanziamento e non, invece, di esporli a ulteriori spese.

---

[109] Successivamente modificata dalla L. 27 dicembre 2017, n. 205 la quale ha disposto (con l'art. 1, comma 315) che «In deroga all'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le somme destinate alle retribuzioni del personale per ciascuna attività di valorizzazione, manifestazione o evento sono versate dai terzi concessionari o autorizzati, prima dell'inizio delle prestazioni, all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con imputazione ad apposito piano gestionale del pertinente capitolo di spesa, e sono assegnate ai soggetti interessati secondo criteri stabiliti mediante contrattazione collettiva integrativa».

[110] Cfr. F. VENTURA, *Le sponsorizzazioni "atipiche" tra Fondazioni bancarie e pubbliche amministrazioni*, in *Aedon*, 1/2010.

[111] La norma, peraltro, superava un precedente orientamento dei giudici amministrativi contrario alla stipulazione di contratti da parte dell'amministrazione come *sponsee*. Ad esempio, Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 4 novembre 1995, n. 336, in Foro It., 3/1996, p. 466 e ss.; Cons. giust. amm. sic., sez. giuristi, sez. giurisdiz., 28 aprile 1997, n. 35, in Cons. Stato, 1/1997, p. 592 e ss.; Cons. giust. amm. sic., sez. giuristi, sez. giurisdiz., 16 settembre 1998, n. 495, in Cons. Stato, 1/1998, p. 1408 e ss. In senso contrario, TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 15 settembre 1994, n. 580, in Giur. amm. sic., 1994, p. 777 e ss.; TAR Sicilia, Palermo, sez. I, 23 giugno 1997, n. 1003, ivi, 1997, p. 918 e ss.

Con la conclusione di un contratto di sponsorizzazione attiva, si riteneva, verrebbe tradito il fine ultimo dell'istituto ossia quello di garantire all'amministrazione un'entrata patrimoniale atta a sostenere una determinata iniziativa che comportasse un risparmio di spesa (nel caso di sponsorizzazione tecnica) ovvero una vera e propria entrata (nel caso di sponsorizzazione pura). Forse occorre riportare di nuovo in che modo si distinguono le due tipologie di sponsorizzazione e se e in che modo sono applicabili al settore pubblico ovvero se vi siano limiti o distinzioni col settore privato.

D'altra parte, un'opposta tesi, ammetteva la conclusione da parte della P.A. di contratti di sponsorizzazione attiva, ritenendo che anche un esborso di denaro potesse tradursi per l'amministrazione in un risparmio di spesa, in particolare quando si fosse trattato di sponsorizzare un soggetto che svolgeva la prestazione in luogo dell'ente pubblico, risparmiando a quest'ultimo un esborso monetario[112].

Tale dibattito ha trovato un suo punto di equilibrio con l'entrata in vigore dell'art. 6, comma 9, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (conv. con modificazioni nella L. 30 luglio 2010, n. 122) che, a decorrere dal 2011, ha espressamente vietato alle pubbliche amministrazioni di effettuare spese per sponsorizzazioni ai fini del contenimento

[112] Secondo un orientamento giurisprudenziale, nonostante l'art. 43 legge 27 dicembre 1997, n. 449 subordini la stipula di un contratto di sponsorizzazione al conseguimento di un risparmio di spesa, cionondimeno non potrebbe escludersi *tout* court l'ammissibilità di contratti di sponsorizzazione attiva se volti a conseguire un sicuro e positivo ritorno di immagine per l'amministrazione, a patto di non veder compromessa la sua posizione di terzietà di cui all'art. 97 Cost. Cfr. Cons. Sic., sez. giurisd., 16 settembre 1998, n. 495: «La determinazione dell'ente pubblico di stipulare un contratto di sponsorizzazione, come qualsiasi altro contratto, può però ritenersi legittima solo a condizione che non venga oggettivamente alterato il ruolo di neutralità dell'amministrazione; il che può verificarsi solo quando vengano sponsorizzate determinate manifestazioni sportive e non singoli soggetti ad esse partecipanti»; Cons. Sic., sez. giurisd., 4 novembre 1995, n. 336: «Un ente pubblico (nella specie, una provincia della regione Sicilia) può stipulare contratti di sponsorizzazione dai quali possa ricavare un ritorno positivo di immagine».

della spesa pubblica, ritenendo quindi ammissibile esclusivamente la conclusione di contratti di sponsorizzazione c.d. passiva.

A questo proposito, tuttavia, la giurisprudenza amministrativa e contabile è intervenuta[113], intendendo chiarire in quali casi un fenomeno di contribuzione

[113] Cfr. TAR Sardegna, sez. I, 23 settembre 2015, n. 1023: «L'art. 6, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, preclude qualsiasi forma di contributo a terzi intesa a valorizzazione il nome o le caratteristiche dell'ente ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'ente; ne consegue la nullità di ogni convenzione finalizzata all'erogazione di somme da parte di una Regione per sponsorizzare una squadra di calcio, nemmeno in cambio di una valorizzazione del nome o dell'immagine dell'ente pubblico»; cfr. Corte dei conti, sez. reg. contr. Liguria, 15 febbraio 2011, n. 6: «A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6 comma 9 d.l. n. 78 del 2010, conv. dalla l. n. 122 del 20010, ai comuni è vietata qualsiasi forma di contribuzione a terzi intesa a valorizzare il nome o le caratteristiche dell'ente ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'ente, mentre è consentito di effettuare spese di sponsorizzazione in senso proprio, cioè aventi lo scopo di segnalare ai cittadini la presenza dell'ente nel campo dei servizi al pubblico»; cfr. la L. 30 luglio 2010 n. 122 che, convertendo il d.l. 31 maggio 2010 n.78, artt. 6 e 9, ha posto il divieto di spese per le sponsorizzazioni ai fini del contenimento della spesa pubblica. Peraltro la Corte dei Conti, sezione regionale controllo Lombardia, con decisione n.1075 del 20 dicembre 2010, ha precisato che ai sensi dell'articolo 6, comma 9 del d.l. n. 78/2010 a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche, compresi comuni e province, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni. Appare dubbio l'ambito di applicazione della norma, atteso che ne sono state fornite due letture. Una prima, più elastica per gli enti locali, secondo la quale il divieto sarebbe piuttosto limitato, ricomprendendo le sole spese che gli enti locali sostengono per veri e propri contratti di sponsorizzazione, cioè contratti onerosi a prestazioni corrispettive, in cui, a fronte del ritorno di immagine derivante dal sostegno economico a una manifestazione, lo *sponsor* eroga somme di denaro. L'altra, più rigida, secondo la quale l'articolo 6, comma 9 del d.l. n. 78/2010 si riferirebbe a tutte le erogazioni che, sotto qualsiasi denominazione, le amministrazioni pubbliche destinano annualmente soprattutto all'associazionismo locale. Di guisa che dal 2011 sarebbe vietato, in base a tale interpretazione, concedere contributi per il sostegno alle manifestazioni e iniziative di varia natura (culturale, sportiva etc.) svolte nei territori di competenza degli enti locali, configurando in altri termini un divieto assoluto di erogare contributi per gli enti locali. (…) Muovendo da quest'ultima estensione oggettiva, il Collegio osserva che il divieto di spese per sponsorizzazioni *ex* d.l. n. 78/2010 presuppone, altresì, un vaglio di natura telelogica. (…) Ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione (interdetta *post* d.l. n. 78/2010) è la relativa funzione: la spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno di iniziative di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, nell'interesse della collettività anche sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale *ex* art. 118 Cost. (…) In sintesi, (…) , le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria. L'attività, dunque, deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di Comuni e Province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione».

pubblica ad attività di privati potesse qualificarsi come *sponsorizzazione attiva* e dunque configurare un'azione illegittima con conseguente annullabilità degli atti amministrativi correlati laddove risultanti violativi delle disposizioni di legge suindicate. Si è, infatti, ritenuto che al fine di verificare la legittimità del contributo sia necessario avere riguardo alla sua funzione. In particolare, si dovrebbero ritenere legittimi quei finanziamenti che effettuati a favore di soggetti che operano assieme all'amministrazione per il perseguimento di scopi istituzionali, in applicazione del principio di c.d. sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118 comma 4 Cost. o, ancora, quei contributi diretti al sostegno di fini sociali e istituzionali che partecipano al soddisfacimento di interessi pubblici[114].

Il medesimo orientamento, dunque, ha concluso stabilendo che: "le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria."

3. La sponsorizzazione culturale

Nel settore dei beni culturali il contratto di sponsorizzazione suscita un sempre maggiore interesse tanto da parte dell'amministrazione che degli investitori privati ed è regolato da una propria autonoma disciplina[115].

---

[114] Nel caso di conclusione di contratti di sponsorizzazione c.d. attiva non trova applicazione la disciplina concorsuale per la scelta del contraente e, di conseguenza, deve farsi riferimento a quanto disposto dall'art. 12 della L. 241 del 1990 a mente del quale «la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi».

[115] Cfr. M.V. DE GIORGI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo*, Cedam, 1988; S. MASTROPASQUA, *Le sponsorizzazioni culturali nel diritto pubblico*, in *Riv. giur. scuola*, 1993, p. 209 ss.; G. PIPERATA, *Art. 120*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in M. CAMMELLI (a cura di), Il Mulino, 2007, p.

In termini generali può affermarsi che la sponsorizzazione dei beni culturali rappresenta un particolare rapporto di partenariato pubblico-privato, attraverso cui la P.A. ha l'occasione di reperire risorse, beni e servizi da destinare al perseguimento dei propri scopi di tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale, costituzionalmente garantiti[116].

Si tratta, a ben vedere, di funzioni interconnesse che, quindi, non sono destinate ad essere compiutamente attuate, se non grazie alla loro reciproca combinazione. In questo senso, è possibile ritenere che non vi possa essere tutela se non attraverso la predisposizione degli strumenti necessari perché il fine della diffusione della cultura e della conservazione dei beni culturali come «testimonianza avente valore di civiltà» possa essere perseguito. Del pari, non può esservi valorizzazione, se i beni oggetto della stessa non sono anzitutto tutelati nella loro integrità. Invero, ai sensi dell'art 9 Cost.: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». A giudicare dal dettato costituzionale, quindi, lo Stato non potrebbe esaurire il proprio

---

481 ss.; M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giornale dir. amm.*, 8/2005, p. 887 e ss.; L. ZANETTI, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in *Aedon*, 2/2001; F. MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 1/2010; G. PIPERATA, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, n. 3/2008; L. STAROLA, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in *Aedon*, 1/2010; M. CAMMELLI, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon*, 1/2010; R. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010.

[116] Cfr. N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, 2002; Cfr. A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 2/1967, p. 72 e ss.; Cfr. S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, 2002, p. 13: «delle due previsioni la prima, concernente il compito promozionale, è quella principale e qualificante, come suggerisce una facile interpretazione logico-sistematica, dal momento che la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico, quali elementi fondamentali dell'intero patrimonio culturale, è compito specifico d'importanza essenziale, ma ha pur sempre valore strumentale rispetto al globale impegno per lo sviluppo della cultura, che concorre immediatamente, assieme ad altre disposizioni fondamentali, come quelle degli artt. da 1 a 4 Cost., a definire le fondamentali finalità dello Stato»).

compito nel garantire generica (anche se effettiva) tutela alle diverse manifestazioni culturali ma imporrebbe, invece, la previsione di strumenti volti all'incremento dell'attività culturale sul territorio. A parere della più attenta dottrina, infatti, il secondo comma della disposizione in parola, se da un lato pone la tutela del patrimonio storico e artistico quale principio fondamentale, d'altra parte rappresenta uno strumento per la promozione e lo sviluppo culturale della collettività. Fra i due commi, quindi, sussisterebbe un rapporto di mezzo a fine che permetterebbe di fornire al dettato costituzionale una funzione non già statica ma dinamica.

Il successo dell'impiego dello strumento della sponsorizzazione in materia di beni culturali, tuttavia, è in larga parte connesso a fattori esterni, che influenzano la scelta del privato di farsi *sponsor* dell'evento o dell'attività culturale[117].

In primo luogo, infatti, la sua scelta dipende dal grado di attrazione per il pubblico che un certo bene possiede, e il privato sarà, dunque, incentivato a sponsorizzare quegli investimenti che incidano su un bene dotato di una ampia notorietà, piuttosto che farsi *sponsor* di interventi – seppur ugualmente necessari – che ricadano su beni privi di tale mediatica rilevanza.

In secondo luogo, l'investitore privato appare incentivato alla stipula di un contratto di sponsorizzazione nel caso in cui la disciplina volta a regolarne la conclusione ed il

[117] Il privato può sponsorizzare un dato evento tanto attraverso la prestazione di beni (nella forma del finanziamento ovvero della c.d. sponsorizzazione interna), quanto mediante la prestazione di servizi. In questo secondo caso di c.d. sponsorizzazione indiretta, trova applicazione l'art. 115 del D.lgs. 42/2004 in materia di gestione dei beni culturali (nella forma di una concessione di beni e servizi pubblici) a cui accede una convenzione di sponsorizzazione *ex* art. 11 L. 241/1990. Con particolare riferimento al meccanismo della concessione appare utile evidenziare che lo stesso, pur avvalendosi delle ordinarie regole pubblicistiche dettate dal Codice dei Contratti Pubblici, trova, nel caso dei beni culturali, una diversa spinta teleologica insita nella volontà della Pubblica Amministrazione, non solo di ottenere una prestazione di recupero, restauro o riuso di un bene, ma anche quello di garantire che il bene culturale sia nel tempo utilizzato, manutenuto e tutelato dallo stesso privato che ha stipulato la convenzione ovvero, in taluni casi, anche da un soggetto terzo che, dal concessionario, prende in gestione il bene medesimo.

suo successivo sviluppo risulti chiara, lineare e votata – soprattutto – ad incentivare la partecipazione di investitori privati. Invero, più appariranno semplificate le procedure di selezione del contraente, di determinazione del contenuto del contratto e di svolgimento dei lavori o di conferimento della somma di denaro, maggiori saranno gli investitori interessati a sponsorizzare l'intervento culturale programmato.

Al contrario, una disciplina, quale quella antecedente, frastagliata, di difficile interpretazione e che ponga rilevanti condizioni alla stipula del contratto, comporterebbe un disincentivo per quegli investitori privati interessati alla sponsorizzazione.

Stanti tali considerazioni e al fine di incentivare la collaborazione pubblico-privato nel settore tanto della tutela che della valorizzazione del patrimonio culturale, l'intento del legislatore è stato quello di dettare una disciplina maggiormente chiara e organica, fornendo una compiuta definizione dell'istituto della sponsorizzazione culturale.

3.1. La sponsorizzazione culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio

Per rispondere alla suddetta esigenza il legislatore è intervenuto, inserendo all'interno del *corpus* del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 l'art. 120[118] dedicato propriamente alla «Sponsorizzazione di beni culturali» che si è posta quale norma di

[118] L'art. 120 del D. lgs. 42 del 2004 in origine recitava: «è sponsorizzazione di beni culturali ogni forma di contributo in 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, ovvero di soggettivi privati, nel campo della tutela e della valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine o il prodotto dell'attività dei soggetti medesimi».

carattere speciale rispetto alla precedente formulazione e, di conseguenza, ad essere applicabile nel caso di contrasto interpretativo

Questa disposizione originariamente forniva una definizione di massima dell'istituto e, laddove annoverava i soggetti che potevano assumere la veste di *sponsor*, faceva riferimento esclusivo agli investitori privati. La stessa è stata modificata dal D.lgs. 62/2008[119], che ha introdotto una identificazione più puntale dei beni oggetto di interventi di sponsorizzazione e ha eliminato il riferimento agli investitori privati, estendendo la qualifica di *sponsor* a tutti i soggetti, pubblici o privati, che partecipino attraverso il versamento di una somma di denaro o l'esecuzione di lavori o servizi, alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Con la previsione in esame il legislatore ha inteso fornire una definizione dell'istituto nel settore dei beni culturali che valesse a distinguerlo dagli altri fenomeni di sponsorizzazione presenti nell'ordinamento. Muovendo, quindi, dalla disciplina di matrice privatistica[120], la sforzo è stato quello di adattare i caratteri dell'istituto alla specificità del settore nel quale veniva inserita, avendo riguardo alle esigenze di tutela e di valorizzazione[121] dei beni oggetto di intervento[122].

---

[119] Nella versione attuale della norma, la sponsorizzazione di beni culturali può essere «qualsiasi 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». Inoltre possono rientrare all'interno delle sponsorizzazioni culturali le iniziative del Ministero, delle Regioni, degli enti territoriali e anche quelle di «altri soggetti pubblici», ovvero di «persone giuridiche private senza fine di lucro» o di «soggetti privati su beni culturali di loro proprietà», consentendo così il ricorso alla sponsorizzazione c.d. attiva nel settore dei beni culturali, seppure entro i limiti di cui all'art. 6 comma 9 del D.L. 78/2010 convertito nella l. 122/2010.

[120] Secondo il legislatore, anche la sponsorizzazione in ambito culturale presente le caratteristiche di un contratto sinallagmatico in funzione pubblicitaria (c.d. indiretta). Invero, a fronte di un contributo in denaro, lavori, servizi o forniture, sull'amministrazione cade l'obbligo di consentire l'abbinamento pubblicitario del nome, marchio, attività o prodotto di quest'ultima allo specifico intervento ovvero finanche allo stesso bene culturale.

[121] Secondo il dettato normativo, infatti, la partecipazione dei privati è ammessa non solo in caso di valorizzazione ma altresì di tutela del patrimonio culturale.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 120 (anch'esso aggiunto dal D.lgs. 62/2008), il contratto di sponsorizzazione – necessariamente redatto in forma scritta *ad substantiam* – deve prevedere, quale contenuto minimo inderogabile il diritto dello *sponsor* all'abbinamento pubblicitario e i conseguenti obblighi che su di lui gravano, le conseguenze che derivano dall'eventuale suo inadempimento, l'indicazione delle forme e dei mezzi attraverso cui lo *sponsor* può controllare la realizzazione dell'iniziativa alla quale il contributo si riferisce e stabilire la durata dell'intervento[123].

3.1.1. La verifica della compatibilità della sponsorizzazione con le esigenze di tutela

Come si è evidenziato, il legislatore ha ricavato dalla disciplina generale in tema di sponsorizzazione i caratteri essenziali dell'istituto della sponsorizzazione culturale, salvo dettagliare i profili di specialità che la connotano.

Le particolarità che si ravvisano laddove si guardi a tale istituto derivano dalla avvertita esigenza di permettere che l'utilizzo di uno strumento di parternariato

---

[122] Cfr. G. PIPERATA, *Commento all'art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. CAMMELLI, Il Mulino, 2004, p. 467 e ss.; P. CARPENTIERI, *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) R. TAMIOZZO, Giuffrè, 2005, p. 541 e ss.; A.L. TARASCO, *art. 120*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in (a cura di) G. LEONE e A.L. TARASCO, Cedam, 2006, p. 770 e ss.

[123] La medesima indicazione contenutistica è indicata anche nel Regolamento ARAN il quale, al fine di dettagliare la propria portata normativa in conformità con la disposizione di rango primario, ha recepito le suddette indicazioni. L'obiettivo perseguito da tale recepimento sembra essere quello di fornire un appiglio interpretativo ai soggetti destinatari delle norme suddette che si trovino ad interloquire con l'ARAN. Tale regolamento, rubricato "Regolamento per la disciplina e la gestione delle sponsorizzazioni" stabilisce, infatti, che: art. 1 co. 2: «Finalità: le iniziative di sponsorizzazione devono tendere a favorire l'innovazione della organizzazione e a realizzare maggiori economie, nonché a migliorare la qualità dei servizi istituzionali». Art. 11: «"le "sponsorizzazioni" sono soggette a periodiche verifiche da parte del Servizio comunale competente per materia, al fine di accertare la correttezza degli adempimenti convenuti, per i contenuti tecnici, quantitativi e qualitativi. Le difformità emerse in sede di verifica devono essere tempestivamente notificate allo sponsor; la notifica e la eventuale diffida producono gli effetti previsti nel contratto di sponsorizzazione».

pubblico-privato non vada a discapito del rispetto dei primari valori di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale.

A questo proposito l'ultimo comma dell'art. 120 D.lgs. 42/2004, anch'esso inserito dal D.lgs. 62/2008, ha imposto che l'operazione sia subordinata alla verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze di tutela.

Secondo quanto affermato dalla relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, la suddetta disposizione si pone l'obiettivo di riaffermare «il potere di vigilanza del ministero sia per quanto riguarda la compatibilità fra le iniziative ipotizzate come suscettibili di sponsorizzazione e le esigenze della tutela, sia in ordine alla corretta realizzazione delle iniziative autorizzate a beneficiare del contributo rinveniente dallo sponsor»[124].

Tale previsione riflette, a ben vedere, quelle generali di cui agli artt. 43, comma 2, della L. 27 dicembre 1997, n. 449 e all'art. 119 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267[125] ovvero subordina la conclusione del contratto di sponsorizzazione al perseguimento di un interesse pubblico, a fine di evitare l'emergere di conflitti di interesse con soggetti pubblici e privati da cui deriverebbe un danno di immagine per la Pubblica Amministrazione.

---

[124] Cfr. G. PIPERATA, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008: servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in Aedon, 3/2008, secondo cui «non è chiaro se la verifica di compatibilità effettuata dal ministero riguardi qualsiasi ipotesi di sponsorizzazione (anche quelle relative ai beni culturali di regioni o enti locali, visto che genericamente si parla di "dette iniziative"), oppure solo le ipotesi relative ai beni culturali dello Stato o le iniziative dei privati. La risposta non può che essere nella seconda direzione indicata, non sembrando interpretativamente corretto estendere il ruolo di autorizzazione e vigilanza ministeriale fino a coprire anche le ipotesi di sponsorizzazione realizzate a livello regionale e locale».

[125] «In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi».

Ad ogni modo, la valutazione a cui è chiamato il Ministero si traduce in un provvedimento autorizzatorio rispetto al contenuto dello stipulando contratto di sponsorizzazione, che deve avere riguardo non solamente alla conservazione materiale del bene oggetto dell'intervento ma che consideri, del pari, l'impatto che il il suddetto intervento avrebbe sulla percezione della comunità che da tale intervento sarebbe interessata. Sembra, invero, che lo scopo della verifica si sostanzi nell'evitare che l'intervento del privato su un bene pubblico possa esser percepito quale sostanziale strumento di appropriazione da parte sua di tale bene[126].

Inoltre, per garantire una corretta esecuzione del contratto sono previste specifiche forme di controllo. Nella specie, il Ministero oltre a verificare la compatibilità delle iniziative con le esigenze di tutela del bene e ad inserire nel contratto clausole che disciplinano le modalità di erogazione del contributo da parte dello sponsor , è tenuto a regolamentare all'interno dell'atto negoziale ulteriori forme di specifico controllo sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce[127].

Allo stesso fine, l'intervento di sponsorizzazione non può porsi in contrasto con le previsioni di cui al D.lgs. 196/2003 (come oggi abrogato e sostituito dal D.Lgs. 50/2016 e i successivi decreti correttivi), così come ribadito dal bollettino del 20 settembre 2006, n. 75 del Garante sulla privacy, secondo cui le P.A. hanno «1) il dovere di astenersi dal comunicare a sponsor dati personali dei destinatari delle

---

[126] Cfr. P. F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2014.

[127] Cfr. M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Ipsoa, 2015, p. 315 e ss. «Quando la sponsorizzazione riguarda lavori da effettuare su immobili storico-artistici sottoposti a vincoli interviene l'art. 49 del Codice dei Beni Culturali 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 di pregio. I provvedimento preordinati alla tutela dei beni culturali sono indipendenti da quelli inerenti alla disciplina urbanistico-edilizia dei siti ove sono collocati. Pertanto l'azione di tutela della sovrintendenza non può essere condizionata dalle determinazioni amministrative destinate ad attuare la disciplina urbanistica».

informazioni o comunicazioni istituzionali dell'ente; la facoltà, in conformità alle disposizioni vigenti, anche in materia di protezione dei dati personali, di inserire un nome, ditta, logo o marchio dello sponsor all'interno di documenti recanti comunicazioni istituzionali; il dovere di astenersi dall'inserire messaggi pubblicitari all'interno di documenti recanti comunicazioni istituzionali e, in particolare, dall'utilizzare dati personali per differenziare i messaggi pubblicitari in relazione a caratteristiche dei destinatari delle comunicazioni istituzionali» [128].

Infine, non possono essere conclusi contratti di sponsorizzazione riguardanti azioni che abbiamo un valore etico-politco, così da evitare che la Pubblica Amministrazione, tramite la sponsorizzazione di cui trattasi, possa essere associata ad una ideologia e perdere il proprio connotato di imparzialità nel raggiungimento del pubblico interesse[129].

Ulteriori limitazioni al contratto di sponsorizzazione possono essere ricavate anche dalla lettura degli artt. 20, 21 e 49 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che vietano l'esecuzione di interventi atti a distruggere o deteriore i beni, danneggiarli o impiegarli per usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico e che limitano la possibilità di affiggere cartelloni o altri mezzi di pubblicità sugli edifici tutelati, salva espressa autorizzazione da parte del soprintendente e previa accertamento dalla compatibilità degli stessi con l'aspetto, il decoro o la pubblica fruizione di detti immobili.

---

[128] La circostanza che, così come appena richiamata, anche una fonte amministrativa si sia occupata di disciplinare, per quanto di competenza, il contratto in esame, appare sintomatico dell'importanza accordata allo stesso non solo a fini meramente generali e innovativi ma anche quale strumento con forte portata applicativa.

[129] In questo senso, difatti, è stato specificato che i contratti di sponsorizzazione non possano avere ad oggetto azioni di propaganda di natura politica, sindacale, filosofica o religiosa; produzione o distribuzione di tabacco, alcoolici o materiale pornografico o a sfondo sessuale; messaggi offensivi, espressioni di fanatismo, razzismo, odio o minaccia.

4. Differenze fra sponsorizzazioni di beni culturali e figure contrattuali di confine

Al fine di finanziare gli interventi pubblici di tutela e valorizzazione dei beni culturali si è tentato di attrarre fondi privati essenzialmente tramite l'utilizzo di due sistemi alternativi e spesso concorrenti.

Oltre alle sponsorizzazione di cui si è detto, da tempo la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale ha fatto ricorso a sistemi di finanziamento da parte di soggetti privati e, nella specie, si è fatto ricorso al sistema delle c.d. erogazioni liberali[130].

A volte la linea di confine tra erogazione liberale e sponsorizzazione può essere di difficile individuazione, soprattutto laddove si abbia esclusivo riguardo al *nomen iuris* e non si consideri, invece, altresì, gli specifici caratteri di ciascun negozio.

A questo proposito, uno utile spunto di demarcazione può essere desunto dal D.M. del 3 ottobre 2002, adottato in attuazione della succitata L. 21 novembre 2000 n. 342 in materia di disciplina fiscale delle erogazioni liberali.

In particolare, l'art. 5, comma 3, del decreto afferma che possano essere annoverate all'interno del *genus* delle erogazioni liberali tutte le elargizioni da cui derivi il «pubblico ringraziamento» da parte dell'amministrazione che ne beneficia. Tale

---

[130] Parte della dottrina ha sostenuto che il fenomeno delle sponsorizzazioni rappresenti la naturale evoluzione del pregresso sistema delle erogazioni liberali, così che sarebbe passati dal mecenatismo a carattere prevalentemente liberale alla sponsorizzazione, dove assume rilevanza la commerciabilità. Cfr. M. BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione*, Maggioli Editore, 1990. In particolare, il processo che ha condotto all'evoluzione del sistema delle erogazioni liberali avrebbe attraverso tre fasi. Una prima fase è stata caratterizzata dalla figura della donazione (nella specie della c.d. *donatio ob causam*, poiché le somme erogate devono essere impiegate necessariamente per lo scopo previsto nell'accordo), connotato dalla struttura bilaterale e dallo spirito di liberalità che è causa del contratto. In un secondo momento, stante la vincolatività del fine ultimo dell'erogazione della somma di denaro, la donazione avrebbe assunto la forma di c.d. donazione modale o c.d. sponsorizzazione *impropria*, nelle ipotesi in cui sono previsti marginali adempimenti a carico del beneficiario. La terza fase, infine, ha visto affermarsi quale principale strumento quello della sponsorizzazione *propria*.

considerazione induce ad escludere che un'erogazione di denaro che risulti mossa dallo «spirito di liberalità», che sia connotata dalla gratuità e a cui non corrisponda alcun obbligo di natura promozionale, assuma la veste di *sponsorizzazione.* Quest'ultima, invece, ricorre solo qualora la promozione del nome, immagine, marchio, attività o prodotto del soggetto sponsorizzante sia oggetto di un preciso obbligo giuridico gravante sul soggetto sponsorizzato, costituente la controprestazione del finanziamento erogato dallo *sponsor*.

Ulteriori riflessioni sulla distinzione fra il sistema delle erogazioni liberali e il negozio di sponsorizzazione originano dalla lettura delle Linee guida approvate con il D.M. del MIBACT del 19 dicembre 2012, recante «Approvazione delle norme tecniche e delle linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate», adottato in attuazione dell'art. 60 comma 1 decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012 n. 5 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2013, n. 60.

Il menzionato atto normativo non sembra aver perso del tutto la sua validità ed efficacia, quanto meno per i profili inerenti la compatibilità dell'istituto con l'interesse culturale dei beni, anche a seguito dell'abrogazione della previgente disciplina contenuta nel codice del 2006. Nelle premesse del D.M. si attribuisce in realtà natura di norme tecniche di carattere precettivo alle sole disposizioni concernenti la tutela del patrimonio culturale emanate in attuazione dell'art. 120 codice dei beni culturali mentre le indicazioni aventi ad oggetto l'interpretazione del quadro normativo vigente e l'applicazione delle prescrizioni relative alle modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione e dei rapporti affini sono da considerarsi come mero atto di indirizzo e di direttiva nei confronti degli uffici del

ministero e invece come atto avente contenuto orientativo e interpretativo nei confronti delle altre amministrazioni.

Il paragrafo I.3.1. di tale documento è, in particolare, dedicato alla distinzione in commento e ribadisce che, se gli elementi caratterizzanti del contratto di sponsorizzazione sono l'onerosità e la corrispettività delle prestazioni, gli stessi non si rinvengono nei casi di cd. erogazioni o elargizioni liberali (o mecenatismo o patrocinio o *patronage*).

Queste consistono in donazioni effettuate da privati persone fisiche e imprese che decidono di destinare a taluni eventi o attività culturali una parte delle proprie risorse economiche. Inoltre, all'interno della suddetta categoria è necessario distinguere il caso in cui il soggetto erogante sia una persona fisica, la quale trarrà dalla prestazione un vantaggio squisitamente morale (si parla in tali casi di donazione modale[131]); dall'ipotesi in cui si tratti di una persona giuridica. In quest'ultima ipotesi, invero, si ha a che vedere con un negozio gratuito modale, le cui conseguenze possono essere economicamente rilevanti per il soggetto erogante.

Entrambe le suddette fattispecie – nettamente distinte fra di loro dal punto di vista civilistico – marcano una significativa differenza con l'istituto della sponsorizzazione, essendo in ogni caso determinante – al fine della corretta

[131] Occorre all'uopo precisare che il contratto a seconda del suo contenuto, può risultare riconducibile nello schema della donazione modale, ovvero in quello della c.d. «sponsorizzazione interna», da intendersi come negozio gratuito modale che, «a differenza del contratto di donazione, è sempre caratterizzato, e quindi giustificato causalmente, da un interesse patrimoniale anche mediato, purché giuridicamente rilevante, di chi si obbliga o trasferisce», come definito dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con la determinazione n. 24 del 2001, (in G.U. Serie Generale n. 8 del 10.01.2002).

qualificazione del negozio – avere riguardo alla presenza ovvero all'assenza di un corrispettivo a fronte dell'erogazione effettuata[132].

Ciò premesso, il sistema delle erogazioni liberali, che ha trovato florida espansione del corso dei anni scorsi in svariati campi (pittura, scultura, architettura, concerti) ad opera di imprenditori di medie e grandi dimensioni, sta oggi prestando il fianco a rilevanti criticità.

Infatti non sempre gli interventi hanno determinato il verificarsi dei positivi risultati sperati e ciò, nella specie, in ragione della difficile predeterminabilità dei benefici realizzabili nei suddetti settori e a causa di una disciplina particolarmente farraginosa.

A seguito dell'erogazione di somme di danaro, al finanziatore non è assicurato alcun ritorno in termini di pubblicità e di visibilità e, d'altra parte, fino a tempi recenti[133],

---

[132] Cfr. F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon*, 3/2012.

[133] Come, difatti, è stato osservato: «Solo da poco più di un decennio si è diffusa anche nel nostro ordinamento la consapevolezza circa l'importanza della leva fiscale attraverso la previsione di regimi agevolativi legati non solo al profilo statico ed oggettivo del tipo di relazione qualificata esistente tra il contribuente ed i beni culturali ma anche al dato dinamico del tipo di attività svolta a supporto dei medesimi beni culturali.», cfr. G. D. COMPORTI, *Sponsorizzazioni ed erogazioni liberali*, Relazione tenuta al Convegno "*Grandi mostre e altre azioni per la valorizzazione dei beni culturali: profili giuridici*". A margine della Mostra di Genius Bononiae "*Da Cimabue a Morandi. Felsina Pittrice*", Bologna, 13 aprile 2015, in *Aedon*, 2/2015. Sul punto, per una visione di insieme, a si rinvia alla panoramica offerta da F. PISTOLESI, *Il ruolo delle agevolazioni fiscali nella gestione dei beni culturali in tempi di crisi*, relazione al convegno "*I beni culturali in tempi di crisi*", Siena, 4 marzo 2015. Recentemente, dunque, con l'adozione del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 29 luglio 2014, n. 106, recante «Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo», il legislatore ha riconosciuto un credito d'imposta nella misura massima pari al 65% nei confronti di quei soggetti (persone fisiche, persone giuridica prive di fini di lucro, ONLUS) che effettuano elargizioni liberali in denaro in favore della cultura e dello spettacolo (c.d. *Art Bonus*). Per un approfondimento in merito alle modalità di funzionamento di tale agevolazione fiscale appare utile richiamare il Parere reso dall'Agenzia delle Entrate n. 156 a mente del quale: «L'articolo 1 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 e s.m.i., al comma 1 prevede un credito d'imposta (c.d. Art-Bonus), nella misura del 65 per cento delle erogazioni effettuate in denaro da persone fisiche, enti non commerciali e soggetti titolari di reddito d'impresa per "interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi

alcuna forma di agevolazione fiscale era prevista a fronte dell'attività di sostegno economico posta in essere dal privato a favore dell'amministrazione.

4.1. Il mecenatismo

Fra le principali figure di elargizioni liberali deve essere senz'altro annoverato il c.d. mecenatismo. Questo si attua con l'elargizione di oneri liberali (principalmente in

---

della cultura di appartenenza pubblica, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico-orchestrali, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo (…)". Il secondo periodo del comma 2 stabilisce che il credito d'imposta è, altresì, riconosciuto "qualora le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici siano destinate ai soggetti concessionari o affidatari di beni oggetto di tali interventi». In sostanza, come precisato anche nella circolare n. 24/E del 31 luglio 2014, il credito d'imposta spetta per le erogazioni liberali effettuate in denaro per i seguenti scopi: - interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; - sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica (come definiti dall'articolo 101 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), delle fondazioni lirico sinfoniche e dei teatri di tradizione, delle istituzioni concertistico-orchestrali, dei teatri nazionali, dei teatri di rilevante interesse culturale, dei festival, delle imprese e dei centri di produzione teatrale e di danza, nonché dei circuiti di distribuzione; - realizzazione di nuove strutture, restauro e potenziamento di quelle esistenti di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo; - realizzazione di interventi di restauro, protezione e manutenzione di beni culturali pubblici qualora vi siano soggetti concessionari o affidatari del bene stesso. In merito alle modalità di effettuazione della liberalità, la stessa circolare n. 24/E del 2014, chiarisce che le stesse devono basarsi esclusivamente su sistemi di pagamento bancari o postali o altri sistemi di pagamento tramite carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari. Al fine di giungere ad una definizione condivisa della questione e per quanto di competenza in ordine alla fattispecie prospettata nell'istanza di interpello, è stato chiesto un parere al Ministero dei beni e delle attività culturali (di seguito, MIBAC"). Nel rispondere alla predetta richiesta di parere, con nota del 4 ottobre 2018, il MIBAC ha ritenuto opportuno ricordare, in primo luogo, che sono ammissibili all'agevolazione fiscale, da una parte, le erogazioni liberali destinate ad interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni culturali pubblici e, dall'altra, le erogazioni liberali per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica. Il ministero suddetto ha, inoltre, sottolineato che, dagli elementi forniti dall'interpellante, non si evince l'appartenenza pubblica delle collezioni gestite dalla Fondazione, né si ricavano dati utili a ricomprendere tra quelle ammissibili eventuali erogazioni destinate al sostegno della medesima. In secondo luogo, con riferimento alle particolari modalità di effettuazione delle erogazioni liberali oggetto dell'interpello, esse non appaiono conformi a quanto previsto dall'art. 1 del decreto legge n. 83 del 2014, che disciplina sia la modalità di effettuazione delle erogazioni - in denaro - sia le modalità del riconoscimento e dell'utilizzo del credito d'imposta.

denaro) da parte di privati o imprese[134] verso enti pubblici, perché questi li destinino a finalità pubbliche, senza che il destinatario si assuma obblighi di pubblicità[135].

La menzionata descrizione permette di porre in luce le differenze fra questo strumento e quello delle sponsorizzazioni.

Diversa appare, innanzitutto, la stessa natura del contratto[136].

Infatti, i contratti di sponsorizzazione – così come già messo in evidenza nel corso della trattazione – possono essere qualificati come contratti di scambio, a prestazioni corrispettive per cui all'impegno di pagare una certa somma corrispondono obblighi di fare, di non fare, di *pati*, preordinati alla diffusione dei segni distintivi del finanziatore e quindi a quel ritorno pubblicitario che è lo scopo del contratto.

Diversamente, i contratti di mecenatismo[137] hanno per oggetto sovvenzioni erogate a titolo di liberalità[138] e senza che sia previsto a carico del beneficiario alcun obbligo di tenere determinati comportamenti destinati a favorire la diffusione dei segni distintivi

---

[134] Ipotesi più frequentemente riscontrabile ove si tratti di un privato o di un soggetto non lucrativo.

[135] Cfr. M. MATTALIA, *Il contratto di sponsorizzazione*, in *La cultura ai privati*, S. TOTI S. MUSUMECI (a cura di), Cedam, 2012; cfr. G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Cedam, 2013, p. 334 e ss.

[136] Assimilabili al mecenatismo sono, invece, i c.d. accordi di valorizzazione. Con questi un soggetto di privato si accorda con l'amministrazione per la realizzazione di un programma di *partenership* pubblico-privato allo scopo di valorizzazione un determinato bene culturale. A mente delle Linee guida ministeriali del 2012, gli accordi di valorizzazione sono figure contrattuali complesse, riconducibili per lo più agli accordi culturali previsti dall'art. 112 D.lgs. 42/2004 e possono contenere, altresì, la previsione di obblighi di *facere* in capo alla P.A. Ciò che tuttavia, vale a distinguerli dai contratti di sponsorizzazione è la loro causa: la stipula di un accordo di valorizzazione non sottende ad alcun fine pubblicitario, anche in considerazione del fatto che la pubblica amministrazione non si obbliga specificamente a permettere l'associazione del *brand* del soggetto privato con l'evento culturale oggetto del programma di valorizzazione.

[137] In ogni caso, all'interno di un rapporto di partenariato pubblico-privato, il fenomeno del mecenatismo può venire in evidenza attraverso la stipula di accordi *ad hoc*, contenenti le modalità esecutive, il controllo delle condizioni e del *modus* apposti all'atto negoziale a cui accedono, nonché le possibili forme di riconoscimento richiesto dal mecenate.

[138] Nella pratica, una vera donazione modale si riscontra qualora un soggetto erogante sia una persona fisica che in via presuntiva può ricevere solo vantaggio morale dalla prestazione, mentre se il soggetto erogante è un'impresa, è più frequente il ricorso alla figura del negozio gratuito modale.

del finanziatore, che, al più, può riservarsi la semplice facoltà di pubblicizzare il proprio contributo (c.d. "pubblico ringraziamento")[139].

Il ritorno pubblicitario in questo caso ha un carattere integralmente indiretto e non dipende dalle controprestazioni poste a carico del soggetto beneficiario. Di conseguenza il contratto, pur non essendo oneroso, non presenta il carattere della liberalità[140].

4.2. L'accordo di patrocinio

Il contratto di sponsorizzazione, inoltre, deve essere tenuto distinto dall'accordo di patrocinio.

Con l'accordo di patrocinio – qualificato dalla giurisprudenza quale atto di liberalità eseguito allo scopo di accrescere la diffusione dell'arte[141] - un soggetto pubblico o privato consente che un diverso soggetto svolga la propria attività sotto il suo patrocinio senza che, tuttavia, dall'esercizio di detta attività il patrocinante tragga un proprio autonomo vantaggio[142] e senza che venga perseguito un intento di promozione commerciale[143].

---

[139] Cfr. M. V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, Cedam, 1988. Per una panoramica sulla differenza fra sponsorizzazione e mecenatismo si veda: P. CARPENTIERI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo nei beni culturali*, in *www.giustamm.it*, 8/2014, p. 1 e ss.

[140] Il Consiglio di Stato ha analizzato il tema delle erogazioni "liberali" effettuabili dal privato a favore dell'ente pubblico soprattutto al fine di rintracciare le agevolazioni fiscali predisposte dal Legislatore. Per una disamina completa a riguardo si veda il parere del 31 Maggio 2017 predisposto dall'Adunanza Plenaria sull'affare n. 927/2017.

[141] Cfr. Cass. civ. sez. I, 21 maggio 1998, n. 5086 secondo la quale rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, pubblico o privato non è un imprenditore commerciale e, di conseguenza, quand'anche egli si impegni a finanziare in qualche misura l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore. Il contratto, dunque, si atteggia piuttosto come una donazione modale, che come un contratto a prestazioni corrispettive.

[142] Analogamente a quanto avviene nel caso di donazione c.d. modale.

[143] Parzialmente difforme è la disciplina dettata nel caso in cui lo sponsor sia una fondazione bancaria. Si dubita, in questo caso, della natura sinallagmatica del rapporto, in considerazione del fatto che la

Difatti, non si è in presenza di un imprenditore che, quale corrispettivo della prestazione resa, attende un ritorno di immagine (così come accade nella sponsorizzazione), bensì di un patrocinatore che agisce soltanto per accrescere attraverso i finanziamenti, la diffusione dell'arte o della cultura[144]. Per tali ragioni l'accordo di patrocinio è stato iscritto nell'alveo delle c.d. liberalità d'uso[145], ai sensi dell'art. 770 Cod. civ.[146], con la conseguenza che nei suoi confronti è applicabile

---

fondazione non nutrirebbe alcun interesse di natura economica. Ai sensi dell'art. 121 del Codice «Il ministero, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono stipulare protocolli d'intesa con fondazioni bancarie che per statuto perseguono scopi di utilità sociale nel settore dell'arte, al fine di coordinare gli interventi di valorizzazione con le risorse finanziarie». La Corte Costituzionale (sentt. 300 e 301 del 2003) ha chiarito che le fondazioni conservano natura di enti appartenenti all'ordinamento civile, soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali, rispetto ai quali l'assegnazione di compiti di interesse generale da parte della legge è costituzionalmente legittima solo a condizione che non venga leso il principio di libertà sociale che le connota. Il dato più rilevante dell'art. 121 è quello di suggerire e stimolare il raccordo fra il pubblico (ministero, regioni e enti territoriali) e il privato (fondazioni) in vista della realizzazione di interventi volti alla valorizzazione del patrimonio culturale al fine di realizzare un razionale impiego di risorse. Ci sono poi recenti ipotesi di accordi che si trovano in una zona grigia fra l'*operanting* e il *grant making* (nella quale le fondazioni non si limitano a finanziare il progetto (fondazioni c.d. *grant making*) ma intervengono attivamente a partire dalla fase di elaborazione del progetto fino alla fase di gestione operativa dello stesso (fondazioni c.d.*operating*). Secondo parte della dottrina, a differenza del contratto di sponsorizzazione che sebbene atipico, resta un contratto nominato, il ruolo delle fondazioni ex bancarie – nonostante il disposto di cui all'art. 121 – continuerebbe a porsi «su una linea di confine, non del tutto ben definita – tra autonomia privata e assegnazione di compiti di rilievo pubblicistico» cfr. P. CARPENTIERI, *Principi della valorizzazione dei beni culturali*, in R. TAMIOZZO, (commento coordinato da), Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Giuffrè, 2005, p. 542.

[144] Le differenze fra i ricordati istituti potrebbero risultare più tenui laddove si ammettesse la validità di un contratto di sponsorizzazione a titolo gratuito.

[145] Cfr. Cass. civ., sez. II, 19 settembre 2016, n.18280, secondo cui «Liberalità d'uso (in sostanza i regali che vengono fatti in determinate circostanze secondo quella che appare essere la consuetudine riferita al luogo ad al tempo) e donazione sono due istituti giuridici affini avendo in comune la causa, intesa come scopo concreto perseguito dal disponente, consistente nel c.d. arricchimento del beneficiario in danno del primo. La liberalità secondo gli usi differisce, però, dalla donazione in quanto è posta in essere non già quale libera manifestazione del donante, bensì quale consapevole adeguamento del disponente medesimo agli usi e costumi sociali di quel periodo o luogo, a causa di determinati rapporti. È, dunque, proprio nell'elemento soggettivo dell'*animus donandi*, tipico della donazione, che deve essere individuata la differenza con la liberalità d'uso, quest'ultima venendo effettuata per l'appunto in quanto vincolata da un determinato motivo».

[146] Il quale recita: «È donazione anche la liberalità fatta per riconoscenza o in considerazione dei meriti del donatario o per speciale rimunerazione. Non costituisce donazione la liberalità che si suole fare in occasione di servizi resi o comunque in conformità agli usi».

l'insieme delle disposizioni poste a disciplina delle donazioni per quanto attiene alla forma dell'atto, alla revocazione, alla riduzione e alla collazione.

Rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, pubblico o privato, il quale consente che l'attività di altri si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, sicché quand'anche egli si impegni a finanziare in qualche misura l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore. Il contratto, dunque, si atteggia piuttosto come una donazione modale, che come un contratto a prestazioni corrispettive[147].

4.3. L'adozione di un monumento

La sponsorizzazione può essere distinta in sponsorizzazione c.d. *debole* e sponsorizzazione c.d. *forte.* Si definisce *debole* l'associazione promozionale collegata a uno specifico intervento, che ha ad oggetto uno specifico finanziamento ovvero una singola opera e che, pertanto, è destinata a esaurirsi con la sua completa realizzazione. È, invece, c.d. *forte* l'associazione promozionale che si protrae per un apprezzabile lasso di tempo, non legata ad uno specifico ed episodico intervento.

Una particolare forma di sponsorizzazione c.d. *forte* si verifica nel caso di c.d. adozione di un monumento.

Tale espressione, sebbene non corrispondente ad un autonomo istituto giuridico, descrive la situazione fattuale che si verifica ogni volta che uno specifico bene culturale venga preso in cura – a prescindere dalla realizzazione di uno singolo

[147] Cfr. Cass. civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086.

intervento o attività – da un soggetto, che decide di occuparsene per un considerevole lasso di tempo[148].

Con la suddetta espressione si fa riferimento tanto alle ipotesi di erogazioni liberali, caratterizzate dall'assenza di qualsiasi prestazione a carico dell'amministrazione, quanto ai casi ove all'adozione di un monumento da parte di un soggetto privato corrisponda l'obbligo della P.A. di permettere un abbinamento pubblicitario fra il monumento e l'investitore, dal quale deriva auspicabilmente un rilevante ritorno d'immagine[149].

In questo ultimo caso, infatti, il contributo dello *sponsor* è finalizzato a soddisfare le esigenze di tutela e di valorizzazione di un sito culturale per un rilevante lasso di tempo e da ciò deriva l'istaurazione di un legame particolarmente forte fra il nome, l'immagine dello sponsor e il bene[150].

---

[148] Cfr. M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Ipsoa, 2015, p. 327: «l'espressione "adozione di un monumento" viene utilizzata nella prassi tanto in riferimento a situazioni connotate dall'assenza di prestazioni a carico dell'amministrazione, quanto a casi in cui l'adozione trovi la propria contropartita in un ritorno di immagine particolarmente significativo per il privato, realizzato attraverso l'associazione del nome del privato direttamente al bene culturale preso in adozione e non già a un determinato intervento di tutela o valorizzazione. Il primo caso, stante l'assenza di un corrispettivo e ferma restando l'eventualità di un pubblico ringraziamento, rientro a pieno titolo nella variegata fenomenologia del mecenatismo e delle erogazioni liberali. Diametralmente opposta è l'ipotesi in cui le attività di tutela e di valorizzazione siano svolte in cambio della pubblicizzazione del ruolo svolto dal soggetto privato adottante. Qui si è in presenza di una sponsorizzazione vera e propria e il rapporto di *sponsorship* assume una valenza forte in quanto qualificata dalla speciale intensità del rapporto intercorrente con il bene. Di fatti, mentre il rapporto di sponsorizzazione comporta l'associazione tra lo *sponsor* e uno specifico intervenuto di tutela e valorizzazione, l'adozione di un monumento consente al privato di legare in maniera molto stretta il proprio nome al bene culturale con l'attribuzione di utilità economiche di maggiore e rilevante entità».

[149] Si tratta di un ritorno d'immagine particolarmente intenso, in quanto ha ad oggetto non il singolo intervento finanziato dal privato, bensì il bene culturale stesso.

[150] Si suole descrivere tale fenomeno come "sponsorizzazione *forte*", differente dalla c.d. "sponsorizzazione *debole*", che si verifica nel caso ordinario in cui il privato decida di sponsorizzare una singola iniziativa o intervento per un contingentato lasso di tempo. Cfr. F. BOSETTI, *Commento all'art. 120 del D.lgs. 42/2004*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel Diritto Editore, 2018: «lo schema, molto variegato come detto, è assai diffuso anche fuori dalla sfera di immediato interesse per i beni culturali (frequente oggi l' "adozione" di

La particolare configurazione del fenomeno in esame comporta l'attribuzione in favore dello *sponsor* di una ben più rilevante utilità economica rispetto a quella ordinaria, in virtù dell'intensità dell'abbinamento promozionale che, in questo caso, viene a realizzarsi. Pertanto, al fine di verificare che l'intervento posto in essere dal soggetto privato sia volto al perseguimento dell'interesse pubblico della tutela e della valorizzazione del bene culturale occorre avere riguardo non solamente all'effetto materiale che dall'intervento deriva, ma valorizzare le conseguenze che ne scaturiscono in termini di immagine.

Invero, la valutazione in ordine alla compatibilità della sponsorizzazione con le previsioni di sistema non può arrestarsi alla considerazione del supporto materiale del bene culturale ma, invece, avere riguardo alle modalità – anche comunicative – attraverso le quali l'intervento di sponsorizzazione si realizza, potendo lo stesso – in virtù dell'intenso collegamento che si crea in questi casi fra investitore privato e bene culturale – trasmodare in una sostanziale forma di appropriazione del bene culturale sponsorizzato.

Infatti, il primo rischio insito nella sponsorizzazione c.d. forte, consiste nel pericolo che si verifichi un'immedesimazione tra il *brand* e il sito culturale "adottato" e, dunque, che da ciò scaturisca una sostanziale appropriazione del bene culturale, per finalità meramente lucrative. A questo proposito, il già citato D.M. 19 dicembre 2012, già ricordava che la sponsorizzazione comporta pur sempre l'impegno di beni culturali per una finalità commerciale, come tale non compresa nella destinazione del

---

spazi ed aree pubbliche, dove uno o più soggetti ricollegano, al corrispettivo costituito dalla permanente relazione con un luogo pubblico di un marchio o insegna, l'impegno di creare o mantenere, per esempio, spazi verdi, attrezzature sportive e ludiche, etc.). Vero è che, quando via sia un nesso di relazione sinallagmatica, corrispettiva, tra adozione, costi sostenuti dall'adottante e pubblicizzazione mediante associazione di nomi, marchi, immagine ai beni, sembra che si costituisca a pieno titolo una figura di sponsorizzazione "forte", in quanto associata in permanenza e non solo ni limiti temporali dell'intervento, al bene di riferimento».

patrimonio culturale e, anzi suscettibile di intaccare il valore identitario del bene, «in quanto potenzialmente idonea a suggerire una sorta di appropriazione del bene da parte dello sponsor».

Ciò considerato, sarebbe per l'amministrazione preferibile fare ricorso alla sponsorizzazione c.d. debole, sia perché di regola consente una più appropriata stima del valore economico della controprestazione offerta dall'amministrazione, sia – soprattutto – perché pone minori problemi di compatibilità rispetto alle esigenze di tutela e valorizzazione del bene culturale interessato, in quanto non realizza un'associazione tra lo *sponsor* e il bene destinata a protrarsi nel tempo.

Ciononostante, laddove si consideri compatibile con le finalità di cui all'art. 120 D.lgs. 42/2004 l'intervento di c.d. "adozione di un monumento" è di fondamentale importanza valutare il *quantum* delle prestazioni pattuite dalle parti, al fine di adeguare il contenuto del contratto al reale effetto economico che dalla sponsorizzazione c.d. forte deriva, comportando questa l'attribuzione di utilità economiche di maggiore e più rilevante entità.

4.4. La concessione di spazi pubblicitari

L'art. 61 del D.L. n. 5 del 2012 ha chiamato le Linee guida ministeriali a prendere posizione sulla disciplina di un fenomeno simile a quello della sponsorizzazione, che si verifica nel caso in cui l'amministrazione pubblica finanzi (almeno in parte) gli interventi conservativi del patrimonio culturale, grazie al ricavato ottenuto dalla vendita o concessione di spazi pubblicitari e, dunque, tramite l'apposizione di manifesti o altri mezzi di pubblicità sui ponteggi istallati per l'esecuzione dei lavori.

Laddove ciò si verifichi, è anzitutto necessario stabilire se tale rapporto negoziale sia riconducibile all'interno dello schema del contratto di sponsorizzazione o se dia luogo a diverso rapporto[151].

Il dato che accumuna la concessione di spazi pubblicitari e il contratto di sponsorizzazione si rinviene, evidentemente, nella circostanza per cui in entrambe le suddette ipotesi l'intervento del privato è motivato dal ritorno d'immagine che si auspica di ottenere. Tuttavia, mentre nel caso del contratto di sponsorizzazione il ritorno d'immagine deriva dall'abbinamento promozionale del proprio *brand* con l'evento culturale finanziato, nel caso della concessione di spazi pubblicitari il privato è incentivato a partecipare all'intervento di tutela o valorizzazione del patrimonio culturale in virtù del beneficio che scaturisce dal porre e mantenere una segnalazione visiva del prodotto che promuove, anche sfruttando la posizione strategica del luogo ove il manifesto pubblicitario è apposto[152].

Sotto il profilo procedurale, le pubbliche amministrazioni possono vendere direttamente gli spazi pubblicitari alle imprese interessate ovvero stipulare contratti di concessione di spazi pubblicitari con soggetti intermediari, operanti nel settore.

Nel primo caso, le linee guida (paragrafo I.3.5) evidenziano come, alla luce delle pattuizioni contrattuali e di tutte le circostanze del caso concreto, il contratto stipulato non sia qualificabile come sponsorizzazione, bensì come semplice vendita

---

[151] Tale negozio non pone, invece, particolari problemi per quanto attiene alla verifica della compatibilità della pubblicità affissa sul manifesto con la tutela del bene culturale. Invero, in quanto ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 49 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, è previsto che spetti al soprintendente tale accertamento (cfr. paragrafo IV del Decreto del ministero per i Beni e le attività culturali 19 dicembre 2012 recante le norme tecniche e le linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale n. 60 del 12 marzo 2013).

[152] Di tal ché, a prescindere dalla circostanza per cui il ricavato dalla concessione sia impiegato per soddisfare le esigenze di tutela di un bene del patrimonio artistico, in questo caso non sembrerebbe ravvisabile una sostanziale differenza rispetto ad un'ordinaria concessione di spazi pubblicitari.

di spazi pubblicitari, attività regolata ai sensi del diritto privato e, per quanto attiene ai profili pubblicistici, dalla normativa comunale, secondo una logica di sussidiarietà orizzontale.

Nel secondo caso, invece, si realizza un rapporto trilaterale fra l'amministrazione concedente, il soggetto concessionario e i terzi a cui viene ceduto, dietro corrispettivo, il diritto a promuovere il proprio marchio[153]. Il concessionario, pertanto, svolge il ruolo di intermediario nell'individuazione dell'inserzionista oppure può acquistare in proprio il diritto di utilizzare gli spazi pubblicitari per poi cederli a terzi. Anche in questo ultimo caso, tuttavia, non si realizza alcun abbinamento pubblicitario analogo a quanto avviene nel caso di conclusione di un contratto di sponsorizzazione, poiché l'impresa pubblicitaria riceve come contropartita non un ritorno promozionale indiretto, ma la disponibilità di uno spazio pubblicitario da cui trae un utile economico diretto e derivante dalla concessione a terzi a titolo oneroso dell'utilizzazione dello spazio stesso[154].

Le Linee guida (paragrafo II.4) hanno, a questo proposito, ritenuto che la stipulazione di contratti finalizzati al reperimento di mediatori, mandatari o agenti sia assoggettata alla disciplina d'evidenza pubblica, in quanto annoverabile all'interno della *species* degli appalti di servizi. Diversamente, la selezione mediante evidenza

---

[153] Come ricordato in Cons. Stato, sez. V, 1 agosto 2007, n. 4270.

[154] Cfr. M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Ipsoa, 2015, p. 338: «deve, pertanto, concludersi che i contratti rispondenti ai diversi schemi sopra indicati, pur presentando alcune affinità rispetto alla sponsorizzazione, non sempre sono riconducibili in senso proprio a tale figura, ma possono dare luogo, a seconda dei casi a: rapporti negoziali di mediazione, mandato o agenzia funzionalmente collegati con tratti di vendita di spazi pubblicitari; - rapporti atipici trilaterali del tipo descritto dalla richiamata giurisprudenza in tema di affidamento della gestione di spazi pubblicitari (gestione che spesso include anche l'istallazione e la manutenzione dei mezzi di pubblicità); - altre fattispecie contrattuali atipiche comunque caratterizzate da finalità di mera pubblicità piuttosto che di vera e propria sponsorizzazione».

pubblica del soggetto intermediario esonera l'amministrazione dalla necessità di individuare mediante gara i contraenti finali[155][156].

4.5. Servizi per il pubblico

Oltre alla conclusione del contratto di sponsorizzazione nei modi e a ai fini suddetti, può accadere che la Pubblica Amministrazione inserisca la sponsorizzazione all'interno di un'attività di realizzazione di lavori pubblici o di acquisizione di servizi pattuendo con il privato contraente di sponsorizzarne il marchio, in luogo del pagamento totale o parziale della prestazione effettuata.

In tali casi, la sponsorizzazione diviene una componente dell'offerta ed è valutata dalla P.A. committente al pari delle altre voci di cui l'offerta medesima si compone. È per tale ragione che in questo caso la scelta del contraente deve avvenire nel rispetto delle procedure d'evidenza pubblica di cui al Codice dei contratti. Lo stesso codice, d'altra parte, prevede che in tali casi trovino applicazione i principi eurounitari in materia di appalti oltre che le disposizioni all'uopo dettate in tema di requisiti di qualificazione dei progettisti ed esecutori dell'appalto[157].

In seguito all'individuazione del contraente alla luce dei criteri di trasparenza e di imparzialità, «si può determinare il contenuto del contratto in conformità alle

---

[155] Nel caso in cui il servizio di intermediazione si svolto tramite l'opera di una società *in house providing*, è necessario che sia la stessa intermediatrice a selezionare i contraenti finali mediante procedura d'evidenza pubblica.

[156] Come espressamente affermato dallo stesso Allegato "A" del Decreto del Ministero per i Beni e le attività culturali del 19 dicembre 2012: «Va riconosciuta portata di linee guida alle indicazioni aventi ad oggetto l'interpretazione del quadro normativo vigente e l'applicazione delle disposizioni concernenti le modalità di affidamento dei contratti di sponsorizzazione e dei rapporti di carattere affine. In tale parte, quindi, il presente Documento dovrà intendersi bensì come atto di indirizzo e di direttiva nei confronti degli uffici del Ministero per i beni e le attività culturali, mentre assumerà valenza di atto di contenuto orientativo e interpretativo nei confronti delle altre amministrazioni e, in particolare, nei confronti degli Enti dotati di autonomia.»

[157] Ne consegue che le controversie in materie sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo.

esigenze della amministrazione e sulla base di previsioni che siano per essa le più convenienti»[158].

Tale opzione è stata ritenuta legittima dalla giurisprudenza amministrativa, che in sede di Adunanza Generale del Consiglio di Stato, con decisione n. 6/2002 ha, definitivamente chiarito che è legittima l'indizione di una gara relativa alla messa a concorso di un servizio pubblico in cui, tra i criteri di valutazione, sia prevista l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo, in relazione alla disponibilità manifestata dal concorrente a stipulare un contratto di sponsorizzazione e farsi carico dei relativi oneri. Tuttavia, è stato ritenuto all'uopo necessario che il pagamento di un corrispettivo in denaro per la sponsorizzazione e i criteri di attribuzione dei punteggi siano previsti espressamente nel bando (così da non alterare la *par condicio* fra i concorrenti) e che il punteggio massimo conferibile in virtù delle sponsorizzazioni offerte non rappresenti l'elemento principale e risolutivo dell'*iter* concorsuale. Quest'ultimo, in particolare, deve essere determinato all'interno di un minimo e di un massimo, indicati nel bando di gara e reso pertanto noto ai contraenti. La suddetta previsione è intesa, invero, ad evitare che tramite il ricorso ai punteggi aggiuntivi in relazione alle sponsorizzazioni offerte, la procedura di gara volta all'aggiudicazione di un servizio per il pubblico venga convertita in una gara con offerte illimitate in aumento, con conseguente aggiudicazione al soggetto disposto ad offrire, per essa, il rialzo più elevato, «senza la previa definizione, a tal fine, di un ragionevole e bilanciato tetto massimo, coerente con gli effettivi benefici sinallagmaticamente ritraibili dal concorrente attraverso la sponsorizzazione, ma anche e soprattutto con il

[158] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, 2011, p. 142 ss.

limitato rilievo che può assumere nella gara un elemento non costituente indice di particolari capacità nell'espletamento dei servizi di tesoreria»[159].

4.6. Il *project financing*

Oltre alla stipula di contratti di sponsorizzazione, l'amministrazione può perseguire la finalità della valorizzazione del patrimonio culturale anche tramite l'utilizzo dello strumento del *project financing* come sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa[160].

Questo è utilizzato per finanziare singoli progetti di investimento e si connota rispetto alle tradizionali forme di finanziamento per la propria capacità di generare, attraverso la gestione dell'opera, flussi di cassa (*cash flow*) in grado di remunerare il capitale investito[161].

---

[159] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2010, n. 8933; Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2007 n. 6261; Cons. stato, sez. VI, 4 dicembre 2001, n. 6073. In ordine alla necessità di indicare, già in sede di gara, l'ammontare del corrispettivo per l'erogazione del servizio si veda anche la sentenza del Cons. Stato, sez. V, 7 novembre 2007, n. 5762.

[160] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2009, n. 4639. In dottrina sul tema, si vedano T. S. MUSUMECI, *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Cedam, 2012 e M. VERONELLI, *Il project financing nei beni culturali*, in Giornale di diritto amministrativo, 7/2008, p. 761. In ordine alla possibilità di utilizzare l'istituto del *project financing* anche in materia di beni culturali si veda la pronuncia del Cons. Stato, 11 luglio 2008, n. 3507 secondo il quale «sarebbe, infatti, contraddittorio pensare che la legislazione in materia di beni culturali, da un lato, preveda l'istituto del project financing e, dall'altro, escluda, tuttavia, la possibilità di dare provvisoriamente in gestione al concessionario parte della struttura realizzata. Al contrario, proprio la previsione del project financing dimostra che la fruizione pubblica può essere compatibile con la gestione privata di una parte (minoritaria) del bene culturale». Al contrario, forti perplessità sull'appropriatezza del ricorso allo strumento in esame sono state sollevate dalla Corte dei Conti dell'Unione Europea la quale, la Corte dei Conti europea nella Rel. N. 9/2018 ha espresso fortissime perplessità sull'utilizzo dello strumento dei partenariati pubblico, denunciando una generalizzata carenza di preparazione delle pubbliche amministrazioni nella programmazione e nella gestione delle iniziative che compromette, sul piano operativo, il raggiungimento dei risultati che, invece, è ragionevole e lecito attendersi dall'utilizzo dei PPP.

[161] Nel caso dei beni culturali, la remunerazione è rappresentata dal servizio pubblico di apertura alla pubblica fruizione e della valorizzazione del bene.

A differenza, quindi, della sponsorizzazione, ove il corrispettivo che spetta all'imprenditore privato è rappresentato dal ritorno di immagine che l'attività di gestione garantisce (ed è, quindi, una remunerazione "mediata"), nel *project financing* si attribuisce al privato la possibilità di sfruttare economicamente l'opera e il corrispettivo che gli spetta a fronte dell'investimento effettuato è rappresentato dagli stessi introiti che il bene culturale genera.

A caratterizzare principalmente il *project financing* è il coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione di un'opera pubblica e dei servizi connessi, ma soprattutto nel carico totale o parziale dei costi della medesima, con lo scopo di recuperare tali investimenti grazie ai flussi di cassa derivanti dalla fase di gestione dell'opera[162].

La dinamica descritta ha quale principale conseguenza il trasferimento del rischio di gestione dall'ente pubblico al privato investitore[163].

Invero, diversamente da quanto accade con l'utilizzo di differenti forme di gestione del patrimonio culturale, ove il rischio conseguente agli interventi di valorizzazione permane in capo al soggetto pubblico a cui il bene appartiene, nel caso della c.d. finanza di progetto, nonostante il bene resti in capo all'amministrazione e sia previsto il solo "conferimento in uso" dello stesso al privato, su quest'ultimo grava il rischio dell'ottimale esito dell'intervento[164].

Infine, dal ruolo particolarmente attivo che riveste il soggetto privato promotore/finanziatore, che non si occupa esclusivamente della realizzazione, ma anche della gestione dell'opera pubblica e che con il flusso di cassa generato ottiene

---

[162] Cfr. F. RE CECCONI, *Il project financing nelle opere pubbliche. Guida tecnico operativa,* Maggioli Editore, 2009, p. 183 e ss.

[163] Questo è caratterizzato dal fatto di porre a carico di soggetti promotori o aggiudicatari, in tutto o in parte, i costi necessari alla progettazione ed esecuzione dei lavori, assicurando loro come unica controprestazione il diritto di gestione, funzionale allo sfruttamento economico delle opere realizzate e dall'intrinseca redditività che ne scaturisce.

[164] Cfr. P. MICHIARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2008.

la remunerazione del capitale investito[165], deriva l'applicabilità di disposizioni del tutto peculiari, anche per ciò che concerne le procedure di affidamento[166].

[165] Secondo lo schema tipico della concessione di costruzione (realizzazione dei lavori di restauro) e gestione (del servizio pubblico erogato dal bene; nel caso di beni culturali, del servizio pubblico di apertura alla pubblica fruizione e di valorizzazione del bene restaurato).
[166] Cfr. art. 183 D.lgs. 50/2019. Per il confronto in tema di scelta del contraente con quanto disposto in ipotesi di sponsorizzazione, vd. capitolo III.

CAPITOLO III

LE SPONSORIZZAZIONI NEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Le sponsorizzazioni nel decreto legislativo 163/2006

1.1. La disciplina generale: artt. 26 e 27

Il decreto legislativo n. 163 del 2006, all'art. 26[167], aveva incluso i contratti di sponsorizzazione di cui siano parte un'amministrazione aggiudicatrice (o altro ente aggiudicatore) ed un'impresa sponsorizzante, e aventi ad oggetto i lavori, i servizi e le forniture acquisiti o realizzati a cura e a spese dello *sponsor*[168] all'interno dei c.d. contratti esclusi, ovvero di quei contratti sottratti alla disciplina prevista per i c.d. settori ordinari, che l'amministrazione poteva concludere senza l'osservanza delle regole codicistiche.

Questi erano, invero, soggetti esclusivamente ai principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per la scelta dello *sponsor*[169], nonché delle

[167] Il cui primo comma recitava «ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili, di cui siano parte un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e uno sponsor che non sia un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore, aventi ad oggetto i lavori di cui all'allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero i servizi di cui all'allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto».

[168] La disciplina in parola trovava applicazione esclusivamente all'ipotesi di conclusione di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica, ovvero ai casi in cui i lavori, i servizi, e le forniture "sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello *sponsor*". Diversamente, i contratti di sponsorizzazione potevano essere liberamente conclusi dell'amministrazione senza l'osservanza di alcuna procedura d'evidenza pubblica.

[169] Tali principi, elencati nella Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 12 aprile 2000 e ripresi dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento politiche

disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto e, quindi, ad una procedura d'evidenza pubblica semplificata[170].

La ragione sottesa all'esclusione del contratto di sponsorizzazione dall'applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici era giustificata dal fatto che tali contratti erano qualificati come contratti attivi, ovvero contratti che comportavano un vantaggio per l'amministrazione in termini di risparmio di spesa o di entrata patrimoniale, senza che alcun corrispettivo spettasse al privato contraente[171].

Tale esclusione, tuttavia, trovava una significativa deroga per quanto concerneva, in primo luogo, il possesso dei requisiti di capacità professionale in capo ai progettisti e

---

comunitarie del 1 marzo 2002, n. 344, sono sei: parità di trattamento; non discriminazione; trasparenza; proporzionalità; mutuo riconoscimento; tutela dei diritti fondamentali.

[170] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2013, n. 5378: «Anche al contratto di sponsorizzazione (*ex* artt. 26 e 27) risultano inevitabilmente applicabili gli artt. 42 e 43, recanti criteri generali del codice degli appalti, il che implica un onere di verificazione anteriore a detta aggiudicazione e coincidente complessivamente con un onere di assoluta trasparenza, ove si dispongano precisi requisiti d'idoneità tecnica e capacità professionale» (vd. commento di S. USAI, *Il contratto di sponsorizzazione pubblica, Giurisprudenza amministrativa*, 3/2014, p. 297: «Il collegio prima di cimentarsi nell'esame delle censure, si sofferma sulla particolare configurazione del contratto di sponsorizzazione. Si è in presenza di un contratto atipico che si fonda sostanzialmente su declinate esigenze delle parti "consensuale" e "a prestazioni corrispettive". In relazione alle prestazioni, nell'ambito del contratto, lo sponsor offre una certa prestazione allo sponsee, che in cambio si obbliga a veicolare durante l'esecuzione della sua prestazione il marchio o il logo del primo, in base alla disciplina di cui al d.lgs. 163/2006 art. 26. Il contratto di sponsorizzazione viene ricondotto nella categoria dei contratti esclusi rispetto ai quali risultano applicabili solamente le disposizioni effettivamente richiamate dalle norme giuridiche di disciplina. Pertanto il RUP nel predisporre gli atti di gara, al di fuori delle norme espressamente applicabili, gode di grande autonomia e discrezionalità nel definire gli aspetti tecnico-giuridici dell'appalto. In ogni caso la norma cardine del microsistema degli appalti esclusi è l'art. 27»).

[171] Cfr. A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in Dir. Amm., 3/2010, p. 555 e ss. Da ciò derivava l'applicazione esclusiva delle norme in materia di contabilità pubblica di cui in particolare all'art. 3 del r.d. n. 2440/1923 che impone l'utilizzo del procedimento dell'evidenza pubblica, salvo che per particolari ragioni (delle quali deve farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto) l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione privata ovvero, nei casi di necessità, alla trattativa privata. A titolo esemplificativo si ricordi che il Consiglio di Stato ha affermato che la Federazione Italiana Gioco Calcio (FIGC) è tenuta ad applicare la procedura ad evidenza pubblica per la scelta dello "Sponsor ufficiale" e "Fornitore ufficiale" delle squadre nazionali di calcio, essendo la FIGC organo dell'ente pubblico C.O.N.I. nel momento in cui promuove l'attività sportiva tramite la raccolta di fondi (consistenti, appunto, nei proventi della sponsorizzazione): così Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n. 5442, cit., che ha confermato la validità dell'adozione della procedura di gara a licitazione privata indetta dalla FIGC per la scelta dello "Sponsor ufficiale" e "Fornitore ufficiale", dichiarando conseguentemente la giurisdizione del G.A.

agli esecutori dei lavori e, in secondo luogo, con riferimento al rispetto dei principi fondamentali dell'Unione europea.

Con riguardo alla prima delle suddette deroghe, invero, l'art. 26, nonostante inserisse i contratti di sponsorizzazione all'interno dei contratti esclusi dall'osservanza del Codice, d'altra parte confermava il contenuto dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ritenendo necessario che i progettisti e gli esecutori del contratto comprovassero il possesso dei requisiti di capacità tecnica e professionale e il possesso dell'attestazione SOA.

In secondo luogo, la conclusione del contratto doveva in ogni caso avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità ovvero nell'osservanza di quei «principi del Trattato» chiaramente esplicitati dal successivo art. 27. Il rispetto dei suddetti principi si sostanziava nella necessità da parte dell'amministrazione di individuare lo *sponsor* mediante la pubblicazione di un avviso o, anche, previo interpello di un numero di soggetti privati, potenzialmente idonei per le finalità perseguite statutariamente a corrispondere alla proposta dell'amministrazione.

Infine, il secondo comma dell'art. 27 sanciva che l'amministrazione «impartisce le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione nonché alla direzione ed esecuzione del contratto» (comma 2)[172].

Pertanto, l'individuazione del progettista dell'impresa esecutrice era rimessa alla autonoma valutazione dello *sponsor*, che poteva ricorrere a professionisti e ad imprese di sua fiducia, salvo l'obbligo di verificare e documentare il possesso da

[172] L'art. 26 faceva riferimento a «i lavori, i servizi e le forniture acquisiti o realizzati a cura e a spese dello *sponsor*» e il tenore letterale della disposizione in commento permetteva di ritenere che il legislatore avesse avuto riguardo esclusivamente alle c.d. sponsorizzazioni tecniche e avesse totalmente liberalizzato, invece, le c.d. sponsorizzazioni di puro finanziamento.

parte degli stessi dei necessari requisiti di qualificazione e fermo restando il potere della stazione appaltante di approvare il progetto nelle diverse fasi di definizione, altresì impartendo allo *sponsor* le opportune indicazioni. Spettava, inoltre, alla stessa stazione appaltante il potere di esercitare nella fase esecutiva il proprio controllo, al fine di verificare il corretto adempimento delle condizioni di contratto e, specificamente, la corretta esecuzione del progetto approvato ed autorizzato[173].

Infine, era riservato all'amministrazione il compito di ammettere il ricorso da parte del contraente privato allo strumento del subappalto e, in caso affermativo, prescrivere le condizioni di ammissibilità[174].

Queste previsioni facevano da eco ad un preesistente indirizzo giurisprudenziale che aveva già sostenuto come le pubbliche amministrazioni fossero tenute a una procedura trasparente e non discriminatoria per individuare lo *sponsor* ovvero dovessero operare tale selezione attraverso procedure che – seppure semplificate rispetto a quelle dettate per la scelta del contraente nei settori c.d. ordinari –

---

[173] Cfr. F. MASTRAGOSTINO, *Il contratto di sponsorizzazione quale strumento per la realizzazione di interventi edilizi*, in *Aedon*, 2/2009: «In relazione alla disciplina fino ad ora sinteticamente illustrata, sia per quella della scelta dello sponsor che per quella dell'esecuzione del contratto, deve però farsi un'importante precisazione. Infatti, essa si dovrebbe riferire solo all'ipotesi in cui la sponsorizzazione sia l'oggetto prevalente del contratto e non a quella in cui l'oggetto prevalente sia un altro contratto (appalto o altro) di lavori, servizi e forniture. Potrebbe, ad esempio, aversi il caso in cui l'oggetto prevalente del contratto sia l'appalto e la sponsorizzazione costituisca solo il corrispettivo (tutto o parte di esso) dell'appaltatore. In tale ipotesi, dovrebbero applicarsi le norme consuete per l'affidamento e per l'esecuzione degli appalti. (…) In tali casi, la sponsorizzazione può diventare un elemento di un più complesso e vasto rapporto di partenariato pubblico privato, ai sensi dell'art. 3, comma 15-ter del d.lg. 163/2006. Anche in tali casi, se il contratto prevalente sarà quello di concessione, la scelta del concessionario seguirà le norme per l'affidamento della concessione; anche in tali casi, l'appaltatore selezionato potrebbe essere egli stesso lo *sponsor* o ricercarne uno terzo (es. vendita spazi pubblicitari), con tutte le problematiche che si sono dette».

[174] Dalla previsione della possibilità per lo *sponsor* di ricorrere al subappalto derivava l'automatica applicazione delle previsioni di cui all'art. 118 del Codice dei contratti pubblici, nonché delle disposizioni civilistiche *de residuo*.

garantissero ad ogni modo il rispetto della *par condicio* fra i privati interessati alla conclusione del contratto con la Pubblica Amministrazione[175].

Invero, nonostante la tendenziale gratuità del negozio in esame escludesse l'applicabilità della disciplina comunitaria in materia di appalti, in ogni caso, però, le prestazioni oggetto del contratto di sponsorizzazione avrebbero potuto essere assimilate, nella sostanza, ad una fornitura, alla esecuzione di lavori o allo svolgimento di servizi. È per tale ragione che si era ritenuto nella prassi opportuno ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente *sponsor*, sia pure al di fuori delle regole imposte dalla disciplina comunitaria.

Con il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 del 2012 è stato modificato il comma 1 del citato articolo 26 del Codice dei contratti pubblici, e si è provveduto a fissare una soglia di rilevanza di 40.000 euro, in precedenza non prevista[176].

A seguito della modifica intervenuta, la disciplina dettata in materia di scelta dello *sponsor* trovava applicazione solo nel caso in cui il valore del contratto superasse i 40.000,00. Viceversa, se il valore del contratto fosse risultato inferiore a tale soglia, l'amministrazione poteva individuare liberamente il proprio contraente, senza la necessità di applicare alcuna specifica disciplina[177].

---

[175] Cfr. il parere n. 355 del 2006 reso dal Consiglio di Stato sul previgente Codice dei contratti pubblici, a mente del quale le previsioni in materia di scelta dello *sponsor* contenute nello schema di decreto legislativo apparirono insufficienti per la tutela dell'effettiva concorrenza.

[176] Cfr. M. BALDI, R. TOMEI (a cura di), *La disciplina dei contratti pubblici*, Ipsoa, 2009, p. 291 e ss.; G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella sponsorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 1/2012; G. BASSI, M. GRECO, A. MASSARI, *Appalti e servizi pubblici dopo le recenti novità: dal decreto sviluppo al decreto semplificazioni*, Maggioli Editore, 2012, p. 195 e ss.

[177] Cfr. AVCP, deliberazione n. 9 dell'8 febbraio 2012. In tale occasione l'Autorità, con specifico riferimento a una sponsorizzazione pura di beni culturali, ha altresì ritenuto - sempre alla luce della disciplina previgente al decreto legge n. 5 del 2012 che «la mutata volontà della stazione appaltante di concludere un contratto di sponsorizzazione di puro finanziamento in luogo del contratto di sponsorizzazione tecnica ex art. 26 del Codice, nei termini indicati, giustifica il ricorso ad una procedura negoziata con gli operatori interessati alla precedente procedura ad evidenza pubblica e non

1.2. La disciplina in materia di sponsorizzazioni culturali

1.2.1. L'art. 199 *bis*

Se gli articoli 26 e 27 del D.lgs. 163/2006 avevano ad oggetto i contratti di sponsorizzazione in generale, con specifico riferimento ai contratti di sponsorizzazione in materia di beni culturali fino all'entrata in vigore della legge 4 aprile 2012 n. 35, era necessario fare riferimento unicamente all'art. 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questa disposizione e quelle generali di cui agli artt. 26 e 27 del Codice dei contratti pubblici non dettavano prescrizioni puntuali rispetto a tale settore e si limitavano ad affermare la necessaria verifica della compatibilità dell'intervento di sponsorizzazione con le esigenze di tutela dei beni culturali. Sotto il profilo della procedura di scelta dello *sponsor*, si faceva riferimento – come visto – unicamente al rispetto dei principi del Trattato e alle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione nei casi di sponsorizzazione c.d. tecnica.

Tale contesto normativo ha subito modifiche significative a seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 5 del 2012 (poi convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012 n. 35 (c.d. decreto semplificazioni) che, se da un lato ha modificato il primo comma dell'art. 26, d'altra parte ha introdotto l'art. 199 *bis* (all'art. 20 comma 1 lett. h). Inoltre, il suddetto decreto legge ha indicato lo strumento di raccordo fra l'art. 26 e il nuovo art. 199 bis del Codice, mediante l'introduzione (al comma 2 *bis*) dell'art. 26 della disposizione secondo cui «Ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali si applicano altresì le disposizioni

---

appare in contrasto con i principi di legalità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa».

dell'articolo 199-*bis* del presente codice» (articolo 20, comma 1, lett. b), n. 2 del decreto legge).

Pertanto, tale disciplina doveva ritenersi speciale rispetto a quella generale contenuta nei precedenti artt. 26 e 27[178] e prevalente in caso di contrasto fra norme.

Con particolare riferimento ai beni culturali, il decreto citato distingueva il contratto di puro finanziamento, in cui lo *sponsor* assume anche mediante accollo le «obbligazione di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione», dal contratto di sponsorizzazione tecnica – intesa quale forma di partenariato estesa alla progettazione e all'esecuzione delle opere –, assoggettando i due differenti tipi a una diversa regolamentazione.

Laddove la Pubblica Amministrazione intendesse ottenere un finanziamento da parte di investitori privati, era quindi necessario che bandisse una gara ove il criterio di aggiudicazione era rappresentato dal maggior rialzo sull'importo posto a base di gara. Nel caso in cui, diversamente, intendesse permettere al privato la partecipazione alla progettazione ovvero alla realizzazione delle opere oggetto di

[178] Cfr. TAR Lazio, sez. II quater, 25 luglio 2012, n. 6921: «L'art. 26, che si occupa in generale di contratti di sponsorizzazione, nella sua nuova formulazione ribadisce che ad essi devono applicarsi i principi del Trattato, limitando però - rispetto al precedente testo - tale obbligo all'ipotesi di importi superiori a 40.000 euro. L'art. 199 bis, espressamente richiamato dal nuovo art. 26 e dedicato alle sponsorizzazioni in materia di beni culturali, ha invece introdotto un generale obbligo di procedura aperta per i contratti di sponsorizzazione per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali, prevedendo l'obbligatoria pubblicazione del bando, le modalità di esame delle offerte e di aggiudicazione. È stata inoltre sancita la possibilità che l'iniziativa della sponsorizzazione provenga dalla parte privata. In tal caso, in allegato al programma triennale dei lavori devono essere inserite le dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione che siano pervenute. L'art. 199 bis, prevedendo una disciplina apposita, pare porsi in linea di continuità con quanto si è detto sopra circa la peculiarità dei contratti di sponsorizzazione aventi ad oggetto i beni culturali e in particolare gli interventi di valorizzazione su di essi, rispetto alle altre forme di sponsorizzazione, con conseguente obbligo di procedere alla selezione dello sponsor mediante procedura aperta anche per importi inferiori ai 40.000 euro».

sponsorizzazione, si doveva procedere alla selezione del contraente utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa[179].

La ragione della diversa disciplina dettata nell'uno e nell'altro caso giaceva sulla natura dell'apporto offerto dallo *sponsor* e sul conseguente rischio che da questo sarebbe derivato rispetto ai primari obiettivi di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale. Invero, se nel caso di sponsorizzazione c.d. pura il contributo del privato – sostanziandosi in una semplice dazione di denaro – non è di per sé in grado di pregiudicare l'integrità del bene culturale oggetto del contratto e, quindi, la scelta del contraente può ragionevolmente avvenire esclusivamente alla luce di un parametro quantitativo (qual è quello del maggior rialzo), differente appare il potenziale impatto sul bene culturale – con i conseguenti e connessi rischi – nel caso in cui sia lo *sponsor* a progettare e eseguire i lavori. In questo ultimo caso, quindi, il legislatore ha preferito prevedere l'utilizzo di un criterio di selezione dell'operatore economico che prescindesse dalla mera generosità dell'offerta e che avesse, altresì, riguardo alla qualità dell'opera prestata dall'investitore (ovvero all'offerta economicamente più vantaggiosa)[180].

In ambedue i casi, tuttavia, ciò che emergeva era la volontà di regolamentare un istituto che era stato reso vittima di evidenti storture[181] ovvero impiegato senza

---

[179] Cfr. art. 199 *bis*, co. 1, D.lgs. 163/2006.

[180] Per un puntuale commento della nuova disciplina cfr. P. CARPENTIERI, *sub Art. 199 bis. Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor*, in *Codice degli appalti pubblici*, R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), Nel Diritto, 2012, p. 2070 e ss.

[181] Una disciplina simile era già stata introdotta con riferimento agli interventi di tutela dell'area archeologica di Pompei. In particolare, con l'art. 2, comma 7, del decreto legge 31 marzo 2011 n. 34, (convertito nella legge 26 maggio 2011 n. 75) il legislatore aveva previsto che «allo scopo di favorire l'apporto di risorse provenienti da soggetti privati» in relazione ai contratti di sponsorizzazione aventi ad oggetto gli interventi di tutela nell'area archeologica di Pompei, gli obblighi di pubblicità, imparzialità e trasparenza e proporzionalità si considerano assolti «con la pubblicazione di un avviso pubblico nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e, ove occorrente, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, nonché su due quotidiani a diffusione nazionale, per almeno trenta giorni,

un'idonea valutazione delle conseguenze patrimoniali che scaturivano in capo allo *sponsor* dalla partecipazione ad interventi di rilevante impatto mediatico e che, quindi – anche se indirettamente – comportavano un rilevante vantaggio economico per gli investitori contraenti.

Pertanto, il tentativo del legislatore si è tradotto nella previsione di procedure di selezione degli *sponsor* maggiormente rigide, quanto meno nel caso di conclusione di contratti di sponsorizzazione c.d. tecnica, riservando invece alla sponsorizzazione c.d. pura, non più sottoposta alle sole norme di contabilità dello Stato, un procedimento maggiormente semplificato. La necessità di prevedere una disciplina maggiormente rigida in materia era, d'altra parte, già stata evidenziata dalla giurisprudenza amministrava, la quale ha dubitato dell'osservanza dei principi di concorrenza e di massima partecipazione alla procedura di selezione, tanto nelle ipotesi in cui la pubblicazione dell'avvio della procedura di selezione dello *sponsor* fosse avvenuta esclusivamente sul sito istituzionale della stazione appaltante, tanto con riferimento alla brevità del termine indicato per la presentazione di nuove offerte[182].

---

contenente un elenco degli interventi da realizzare, con l'indicazione dell'importo massimo stimato per ciascun intervento. In caso di presentazione di una pluralità di proposte di sponsorizzazione, la Soprintendenza provvede ad assegnare a ciascun candidato gli specifici interventi, definendo le correlate modalità di valorizzazione del marchio o dell'immagine aziendale dello sponsor» secondo quanto previsto dall'art. 120 de codice di settore e che «in caso di mancata o insufficiente presentazione di candidature, il Soprintendente può ricercare ulteriori sponsor, senza altre formalità e anche mediante trattativa privata».

[182] Cfr. TAR Valle d'Aosta, 17 luglio 2012, n. 68: «in ipotesi di contratti di sponsorizzazione di importo superiore a quarantamila euro, le modalità di pubblicizzazione della procedura da parte dell'amministrazione devono essere assolutamente idonee a garantire il rispetto dei principi del Trattato, così come richiesto dall'art. 26 del Codice dei contratti pubblici. La pubblicazione esclusivamente sul sito dell'Amministrazione e indipendentemente da una forma di pubblicità più ampia e diffusa anche per i potenziali soggetti interessati operanti al di fuori del contesto valdostano e, soprattutto, la brevità del termine concesso per presentare e proporre un'idea progettuale attuabile determinano una evidente violazione sia dei principi di concorrenza e di massima partecipazione, sia dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Un termine così breve non consente ai

In particolare, la ricerca dello *sponsor* doveva avvenire all'interno del complesso meccanismo di programmazione triennale dei lavori, servizi e forniture di cui all'art. 128 del Codice – con un allegato previsionale nel quale dovevano essere indicati e i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali si intendeva procedere per la ricerca di uno sponsor (documento, quest'ultimo, suscettibile di integrazione anche in relazione alle dichiarazioni di interesse pervenute all'amministrazione) – e successivamente mediante bando pubblicato sul sito informativo istituzionale dell'amministrazione per almeno 30 giorni, dandone avviso su almeno 2 dei principali quotidiani a diffusione nazionale e sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, nonché, per i contratti c.d. sopra soglia, sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Il bando doveva contenere una sommaria descrizione di ciascun intervento, con l'indicazione del suo valore di massima e dei tempi di realizzazione nonché la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato. L'avviso doveva indicare espressamente se si intendeva acquisire una sponsorizzazione c.d. pura ovvero una sponsorizzazione c.d. tecnica, con l'obbligo di indicazione, in quest'ultimo caso, degli elementi e dei criteri di valutazione delle offerte già in sede di bando. Nello stesso bando doveva essere, inoltre, stabilito il termine, non inferiore a sessanta giorni, entro il quale i soggetti interessati potevano far pervenire le proprie offerte. Queste venivano esaminate direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice o, in caso di interventi di valore superiore al

---

potenziali interessati di valutare efficacemente la convenienza dell'offerta e soprattutto appare incompatibile con una realizzazione adeguata e compiuta dell'intervento richiesto, per l'oggettiva difficoltà di predisporre, in un tempo così ristretto, un progetto idoneo e fattibile. In tale senso può essere utile far riferimento all'art. 70 del Codice dei contratti pubblici che, pur non potendo essere applicato direttamente alla controversia *de quo*, individua i termini minimi che devono ritenersi congrui per la presentazione di un'offerta in relazione alla generalità dei contatti in cui sia parte un'Amministrazione pubblica»; cfr. anche sul tema TAR Liguria, 21 giugno 2007, n. 1195.

milione di euro e nei casi di particolare complessità, mediante una commissione aggiudicatrice.

Con riferimento alla procedura di aggiudicazione, l'art. 199 *bis* prevedeva che l'amministrazione dovesse formare la graduatoria delle offerte pervenute, potendo in seguito aprire una successiva fase, volta al reperimento di offerte migliorative, e indicando un termine ulteriore per i relativi rilanci.

Una volta individuato il miglior offerente, la stazione appaltante procedeva, quindi, alla stipula del contratto di sponsorizzazione. Laddove, tuttavia, alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte non ne fosse pervenuta alcuna ovvero nessuna di quelle presentate fosse stata ritenuta idonea, era previsto che l'amministrazione provvedesse nei successivi sei mesi a cercare – di propria iniziativa – il contraente con il quale concludere il contratto di sponsorizzazione, alla luce delle indicazioni già pubblicate nell'avviso. Nella denegata ipotesi in cui la ricerca in parola non avesse prodotto alcun utile risultato, la stazione appaltante era autorizzata a rinnovare la richiesta di sponsorizzazione relativa al bene indicato nel successivo programma triennale di lavori del seguente anno.

La procedura in parola trovava applicazione esclusivamente con riguardo ai contratti di sponsorizzazione il cui importo eccedesse i quarantamila euro, mentre laddove fosse inferiore a tale indice, non trovavano applicazione neanche i principi di cui all'art. 26, così che il contratto poteva essere stipulato mediante procedura negoziata senza la necessità di alcuna formalità amministrativa, salve le norme in materia di contabilità pubblica e ferma restando la sussistenza dei requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori.

1.2.2. Le Linee guida del 2012

Tuttavia, stante la complessità della procedura descritta si è resa necessaria una specifica ed omogenea indicazione dell'*iter* che ogni amministrazione avrebbe dovuto seguire per poter concludere un contratto di sponsorizzazione[183] ed è a tal fine che, sulla base della delega contenuta nell'art. 61, co. 1[184] del d.l. 9 febbraio 2012 n. 5 (convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012 n. 5), il 19 dicembre 2012 il Ministero ha emanato un decreto avente ad oggetto la «*approvazione delle norme tecniche e delle linee guida in materia di sponsorizzazione di beni culturali e di fattispecie analoghe e collegate*» per l'applicazione dell'art. 199 *bis*[185].

Con riferimento alla natura giuridica delle disposizioni contenute nel decreto ministeriale, l'indicazione perviene dalle stesse premesse, dove è espressamente affermato che le disposizioni aventi ad oggetto la tutela del patrimonio culturale e, in particolare, le previsioni attuative dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di compatibilità delle sponsorizzazioni con il carattere artistico o storico, l'aspetto o il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, nonché quelle concernenti la qualificazione degli esecutori delle prestazioni, hanno la natura di norme tecniche e, dunque, possiedono carattere precettivo.

---

[183] Cfr. F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon* n. 3/2012.

[184] L'art. 61, comma 1, del d.l. 9 febbraio 2012 n. 5 recita: «Il Ministro per i beni e le attività culturali approva, con proprio decreto da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni contenute nell'articolo 199-bis del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché di quelle contenute nell'articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, anche in funzione di coordinamento rispetto a fattispecie analoghe o collegate di partecipazione di privati al finanziamento o alla realizzazione degli interventi conservativi su beni culturali, in particolare mediante l'affissione di messaggi promozionali sui ponteggi e sulle altre strutture provvisorie di cantiere e la vendita o concessione dei relativi spazi pubblicitari».

[185] Le suddette Norme tecniche e Linee guida vengono, pertanto, emanate nel tentativo di fornire un quadro di riferimento agli enti interessati e di dipanare i dubbi insorti nell'esperienza delle amministrazioni che per prime hanno dato avvio alle procedure di cui all'art. 199 *bis*.

Diversamente, quelle disposizioni che riguardano l'interpretazione della disciplina e l'applicazione delle prescrizioni in materia di scelta dello *sponsor* debbono essere qualificate come mere linee guida e, pertanto, assumono la valenza di semplici atti di indirizzo e di direttiva nei confronti degli uffici ministeriali e di carattere interpretativo rispetto alle altre amministrazioni, parimenti interessate all'applicazione della predetta disciplina[186].

Con riferimento al contenuto delle linee guida esse precisano, in primo luogo, che il campo di applicazione della disciplina in commento doveva essere circoscritto unicamente alla conclusione di contratti di sponsorizzazione relativi alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale (oltre che alle prestazioni di servizi e di forniture in essi inglobati e ad essi strumentali[187]) ovvero alla stipula di contratti a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive e che, quindi, alcun vincolo incombe sull'amministrazione che riceve elargizioni in denaro o altre utilità a titolo di liberalità[188].

Circoscritto così il campo di applicazione della normativa, il Decreto ministeriale distingueva una diversa disciplina a seconda che l'importo della sponsorizzazione

---

[186] Cfr. M. SELO, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in *Aedon* 3/2014: «Al riguardo, è da segnalare che la distinzione tra i due gruppi di previsioni viene tracciata dalle Linee guida solo a livello concettuale. Sarebbe stato probabilmente preferibile e di maggiore utilità, specie ai fini della pratica applicazione da parte delle amministrazioni, operare una chiara partizione e una esplicita qualificazione in un senso o nell'altro delle diverse e complesse indicazioni contenute nell'atto».

[187] A questo proposito le Linee guida hanno escluso dal campo di applicazione dell'art. 199 *bis* quei contratti di servizi e di forniture non strumentali alla realizzazione di lavori (si pensi ai servizi di organizzazione di mostre o eventi culturali all'interno di istituti culturali pubblici): «la sponsorizzazione tecnica di beni e/o servizi, non strumentali alla realizzazione di lavori (come potrebbe avvenire, per l'appunto, per il mero allestimento di mostre ed eventi), sarà soggetta - al di sopra, in verità, della soglia di rilevanza minima di 40.000 euro - unicamente alle disposizioni dell'articolo 26 del Codice dei contratti pubblici, e non anche a quelle dell'articolo 199-*bis*».

[188] Cfr. F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon*, 3/2012.

eccedesse o meno i quarantamila euro e, in particolare, si era ritenuto che la nuova norma dettata nel Codice dei contratti pubblici si applicasse a tutti i contratti di sponsorizzazione c.d. tecnica, c.d. pura ovvero c.d. mista[189], il cui valore superasse la suddetta soglia.

Con riguardo ai limiti all'applicazione della disciplina dettata dall'art. 199 *bis*, le stesse Linee guida facevano salvi i casi in cui particolari ragioni di urgenza non consentissero lo svolgimento della procedura ivi indicata e rispetto ai quali, pertanto, l'amministrazione era autorizzata a scegliere il proprio *sponsor* mediante negoziazione diretta[190].

Infine, le Linee guida ritenevano in ogni caso applicabile la legge 6 novembre 2012, n. 190 (e in particolare dell'art. 1, commi 15 e 16, lett. b) in materia di «*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*», secondo la quale la stazione appaltante ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito *internet* istituzionale tutte le informazioni relative alle procedure di scelta del contraente (anche con riferimento alla modalità di selezione individuata) e di trasmettere tali dati alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (ora Autorità nazionale anticorruzione) [191].

Altro fondamentale aspetto di intervento delle Linee guida era quello che atteneva alla valutazione e commisurazione della controprestazione offerta allo *sponsor*.

---

[189] A proposito della conclusione di contratti di sponsorizzazione c.d. mista, i quali vedono quindi l'operatore economico in parte finanziarie i lavori, i servizi e le forniture e in parte progettare ovvero eseguire i medesimi, le Linee guida hanno ritenuto che debba trovare applicazione per ciascuna parte dell'intervento, il regime dettato in materia di sponsorizzazione tecnica e pura.

[190] Cfr. R. CHIEPPA, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, 2/2013.

[191] Ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e successive modificazioni.

Tale questione derivava dalla circostanza per la quale nella prassi le amministrazioni sono portate a commisurare il valore della sponsorizzazione sulla scorta dell'importo dei lavori da eseguire sul bene culturale e non hanno, invece, riguardo alle conseguenze in termini di ritorno d'immagine che dall'attività di sponsorizzazione derivano.

A tal fine, le Linee guida invitavano le amministrazioni a compiere un significativo sforzo al fine di evitare di sottostimare l'utilità offerta al privato[192], anche mediante il ricorso al meccanismo del rilancio delle offerte di cui all'art. 199 *bis* ossia verificando la capacità attrattiva dell'intervento da compiere sul bene culturale attraverso sondaggi e interpelli.

Inoltre, veniva posta in particolare risalto la necessità che si osservasse un rapporto di strumentalità fra l'attività di sponsorizzazione e l'esecuzione degli interventi ovvero che, ammessa la circostanza per cui il privato che si faccia *sponsor* dell'iniziativa sia mosso dall'intento di ottenere un guadagno e, dunque, di trarre un importo maggiore rispetto al valore dell'intervento sponsorizzato, ciò non trasfigurasse negativamente la necessaria correlazione fra il valore dell'intervento e il valore del bene.

Dal punto di vista delle stazioni appaltanti tale indicazione si traduceva nella necessità di evitare di affidare l'attività di sponsorizzazione a fronte di un corrispettivo inferiore al valore offerto ma, al contrario, alla volontà di commisurare con attenzione il ritorno commerciale che l'attività di sponsorizzazione garantisce al privato, al fine di valutare la congruità della sua offerta in termini reali[193].

---

[192] Cfr. paragrafi II.3.1., II.5 e III delle Linee guida.

[193] Cfr. F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon* 3/2012.

1.2.3. Il principio di programmazione

Al fine di evitare che le pubbliche amministrazioni non si facessero parte attiva nel processo di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale, ovvero demandassero agli investitori privati l'individuazione degli interventi da realizzare, del loro oggetto, dell'entità del finanziamento e della progettazione, l'art. 199 *bis* del Codice dei contratti pubblici aveva sancito il c.d. principio della programmazione.

Invero, a fronte della carenza delle risorse economiche necessarie alla salvaguardia del patrimonio culturale e dell'elevato numero di interventi richiesti, era apparso opportuno che fosse la stessa Pubblica Amministrazione ad individuare i progetti bisognosi dell'apporto degli investitori privati, al fine di perseguire l'interesse pubblico avuto di mira, attraverso la predisposizione di un apposito programma.

Questo, oltre ad assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, testimoniava la rilevanza dell'attività di pianificazione, al fine di perseguire i fini di cui all'art. 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e di assicurare idonea pubblicità alle attività di sponsorizzazione che l'amministrazione intendeva realizzare.

Pertanto, l'art. 199 *bis* del provvedimento citato aveva stabilito che le amministrazioni «integrano il programma triennale dei lavori di cui all'articolo 128 con un apposito allegato che indica i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali intendono ricercare *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi. A tal fine provvedono a predisporre i relativi studi di fattibilità, anche semplificati, o i progetti preliminari. In tale allegato possono altresì essere inseriti gli

interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione».

La disposizione distingueva, quindi, a seconda che i lavori, i servizi e le forniture fossero oggetto del contratto oppure si trattasse di attività accessorie alla sponsorizzazione. Nel primo caso, i servizi e le forniture oggetto di sponsorizzazione dovevano essere inclusi nella programmazione annuale per l'acquisizione di beni e servizi; nel secondo caso, i lavori accessori al contratto di sponsorizzazione erano inclusi nella programmazione triennale[194].

La portata applicativa della disposizione in commento non è apparsa immediatamente intellegibile e si è reso necessario, pertanto, che le Linee guida ne chiarissero taluni problematici aspetti.

In primo luogo, è stato necessario vagliare le modalità attraverso le quali le amministrazioni dovessero operativamente redigere l'allegato al programma triennale dei lavori, non essendo questo nuovo documento previsto nell'ambito degli schemi-tipo adottati con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'11 novembre 2011[195]. A questo riguardo, le Linee guida hanno affermato la possibilità di utilizzare gli schemi già elaborati, salva la necessità di indicare nei campi riservati alle fonti di finanziamento, la volontà delle amministrazioni di non provvedere agli interventi programmati ricorrendo a proprie risorse ovvero

[194] L'allegato a cui fa riferimento la norma sembra essere relativo – così come indicato dall'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 199 *bis* – al programma triennale dei lavori dell'anno successivo.

[195] L'art. 128, comma 11, del Codice dei contratti pubblici demandava, invero, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il compito di elaborare alcuni schemi per la predisposizione e l'adozione del programma triennale dei lavori pubblici e per l'elaborazione del programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi, poi confluiti nel citato decreto ministeriale.

all'indizione di una gara d'appalto, quanto piuttosto di optare per la conclusione di un contratto di sponsorizzazione[196].

In secondo luogo le Linee guida si sono occupate del c.d. studio di fattibilità (paragrafo II.2) al fine di adeguare tale previsione al chiaro tentativo del legislatore di consentire alle amministrazioni di programmare ed affidare gli interventi oggetto di sponsorizzazione con modalità sufficientemente snelle e senza eccessivi aggravi procedurali.

È per tali ragioni che lo studio di fattibilità che riguardi interventi di sponsorizzazione in materia di beni culturali appare semplificato rispetto a quello che è ordinariamente richiesto per l'esecuzione di lavori[197] e contiene, pertanto, il minimo livello di elaborazione progettuale per l'inclusione degli interventi oggetto di sponsorizzazione nell'ambito della programmazione e per la successiva indizione delle procedure di scelta del contraente.

Nessuna disposizione normativa precisava, tuttavia, in cosa dovesse consistere la maggiore semplificazione. Per chiarire, quindi, la portata dell'inciso «anche semplificati», le Linee guida hanno suggerito di limitare tale studio alla redazione di una sintetica relazione sulle caratteristiche dell'intervento, sull'analisi dello stato di fatto e sulla descrizione dei requisiti dell'opera. Mentre non viene ritenuta necessaria l'indicazione delle alternative di realizzazione ovvero l'avvenuta verifica della possibilità di realizzare lo stesso intervento mediante partenariato pubblico privato,

[196] Dalla lettura dell'art. 199 *bis*, inoltre, risulta che le amministrazioni – che nella generalità dei casi hanno la mera facoltà di predisporre un programma per i servizi e le forniture da realizzare – nel caso in cui intendano concludere contratti di sponsorizzazione in materia di beni culturali, siano tenute alla redazione del suddetto programma.

[197] Cfr. l'art. 14 del Regolamento dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207).

trattandosi in questo caso – evidentemente – della modalità già preferita dalla stazione appaltante.

2. Le sponsorizzazioni nel decreto legislativo n. 50/2016

Con legge 28 gennaio 2016 n. 11[198] il Governo è stato delegato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione, agli appalti pubblici e alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché un decreto legislativo per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

A tale delega è seguita l'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici approvato con d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e recentemente modificato ad opera del d.lgs. 19 aprile 2017 n. 56 e del recente D.L. 18 aprile 2019, n. 32.

Malgrado le direttive europee che occorreva recepire non contenessero alcuna specifica previsione in ordine ai contratti di sponsorizzazione, l'art. 1, comma 1, della suddetta legge delega, alla lettera o)[199], ha ritenuto di enunciare i seguenti principi e criteri direttivi da osservare in sede di recepimento: 1) riordino e

[198] Rubricata «Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

[199] L'art. 1, comma 1, lett. o) prevede il «riordino e semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, ivi inclusi quelli di sponsorizzazione, anche tenendo conto della particolare natura di quei beni e delle peculiarita' delle tipologie degli interventi, prevedendo altresi' modalita' innovative per le procedure di appalto relative a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi, comunque nel rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e garantendo la trasparenza e la pubblicita' degli atti».

semplificazione della normativa specifica in materia di contratti relativi a beni culturali, inclusi quelli di sponsorizzazione; 2) specialità della materia, dovendosi tener conto della particolare natura dei beni culturali e della peculiarità delle tipologie di interventi; 3) innovatività nella tipizzazione delle procedure selettive relativi a lavori, servizi e forniture e di concessione di servizi nell'ambito dei beni culturali; 4) integrale rispetto delle disposizioni di tutela previste dal codice dei beni culturali; 5) garanzia di trasparenza e pubblicità degli atti[200].

La normativa che ne è scaturita è andata ad arricchire le altre vigenti disposizioni in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Si fa, in particolare, riferimento ai principi dettati dall'art. 9 Cost., a quelli di tutela del patrimonio culturale nazionale, di imparzialità, trasparenza, proporzionalità, ragionevolezza, concorrenza, parità di trattamento di cui all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[201] nonché alla disciplina contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

È, pertanto, alla luce di tale nuovo quadro normativo di riferimento che è necessario analizzare la natura del contratto di sponsorizzazione in materia di beni culturali, la sua disciplina e le conseguenze che derivano dalla sua conclusione.

---

[200] La circostanza per cui i contratti di sponsorizzazione possano essere conclusi in deroga rispetto alla disciplina in materia di evidenza pubblica conferma lo spiccato *favor* del legislatore per tali forme di valorizzazione del patrimonio culturale. Ad analoga conclusione si giunge laddove si guardi al regime fiscale al quale sono assoggettati i redditi derivanti da attività di valorizzazione e gestione dei beni culturali (cfr. Artbonus di cui all'art. 66 della L. 83/2014 che consente un credito di imposta, pari al 65% dell'importo donato, a chi effettua erogazioni liberali a sostegno del patrimonio culturale pubblico italiano).

[201] Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

2.1. La disciplina dei contratti esclusi

Il nuovo Codice dei contratti pubblici individua numerose fattispecie contrattuali che in ragione della loro specificità ovvero dell'afferenza a determinati settori di attività debbono ritenersi in tutto o in parte sottratte al relativo ambito oggettivo di applicazione.

In particolare, l'art. 4 del provvedimento citato detta i principi relativi all'affidamento dei contratti esclusi in tutto o in parte dal suo ambito di applicazione oggettiva, che avviene comunque nel rispetto delle regole di derivazione europea di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente e efficienza energetica[202].

Dalla lettura della suddetta disposizione sembrerebbe che il legislatore abbia fatto esclusivo riferimento a quei particolari contratti pubblici (quali ad esempio i contratti conclusi nel settore della difesa o quelli secretati) che, per ragioni opportunità, si è preferito sottrarre all'applicazione della disciplina di carattere generale, nonostante potessero astrattamente essere annoverati all'interno della categoria oggettivamente sottoposta alla disciplina codicistica.

Si è, tuttavia, osservato come la portata applicativa dell'art. 4 debba essere interpretata in maniera estensiva. Invero, aderendo ad una concezione sostanzialista delle regole tese a tutelare la concorrenza fra gli operatori economici (così come optato dalla stessa giurisprudenza europea), si deve ritenere che i principi desumibili dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rappresentino un sostrato minimo ed ineludibile in materia di affidamento di appalti pubblici e, pertanto,

[202] Ai sensi dell'art. 4: «1. L''affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, ((dei contratti attivi,)) esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica».

troverebbero applicazione nei confronti di ogni attività contrattuale della P.A., anche nel caso in cui non sia sottoposta ad una specifica disciplina nazionale o eurounitaria[203], al fine di evitare un'indebita restrizione della generale regola della libertà di concorrenza.

Invero, il principio per il quale la selezione del contraente della Pubblica Amministrazione debba avvenire nel rispetto di una procedura di confronto fra gli operatori economici (sebbene mediante la previsione di una procedura di selezione snella e semplificata rispetto a quella ordinariamente prevista dal Codice dei contratti pubblici) trova applicazione in ogni caso in cui – tramite la conclusione di un contratto con un operatore economico – si conferisca al medesimo operatore non già solamente un diretto vantaggio patrimoniale, ma altresì la semplice opportunità di ottenere il suddetto vantaggio. Infatti, in tutte le ipotesi in cui la stipula di un contratto con un investitore privato sia suscettibile di determinare l'attribuzione di un vantaggio anche indiretto in capo a questo, è l'intero sistema economico di mercato a subire una conseguente ripercussione sul suo naturale equilibrio e, dunque, allo scopo di garantire la *par condicio* fra tutti i soggetti operanti nel settore, si impone il rispetto delle regole di parità di trattamento e di non discriminazione.

---

[203] Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2007, n. 30, ai sensi del quale: «La configurazione della convenzione in parola alla stregua di fattispecie atipica, estranea alla fattispecie dell'appalto di servizi per il difetto della corrispettività, non incide poi sulla soggiacenza a principi di evidenza pubblica valevoli, alla stregua di un principio comunitario da ultimo recepito con il codice dei contratti di cui al decreto legislativo n. 163/2006, per tutte le attività contrattuali della P.A. pur se non soggette a disciplina puntuale di stampo nazionale o di derivazione europea. E tanto in ossequio ai principi del Trattato in tema di tutela della concorrenza valevoli al di là dei confini tracciati da direttive specifiche in quanto tesi ad evitare restrizioni ingiustificate e sproporzionate alla regola generale della libertà di competizione. Detti principi si appellano vieppiù pertinenti nel caso di specie in cui, pur in assenza di un corrispettivo pecuniario a carico dell'ente pubblico, viene in rilievo un'utilità contendibile sub specie di vantaggio pubblicitario e di avvicinamento ad una clientela di notevoli dimensioni, che danno la stura ad un'ipotesi paradigmatica di rilevanza economica indiretta».

Per le medesime ragioni, attenta dottrina aveva già in passato negato che l'ontologica distinzione fra contratti a titolo oneroso e contratti a titolo gratuito fosse di per sé idonea ad escludere nel secondo caso l'applicazione della disciplina (seppur semplificata) in materia di selezione del contraente. Si è, pertanto, osservato che, anche qualora l'operatore economico non ottenga alcuna prestazione da parte della P.A. a fronte della propria, ciò che motiva la stipula del contratto è rappresentato dall'utilità economica indiretta che dalla medesima deriva[204].

Ciò premesso, analoghe considerazioni possono essere spese con riferimento ai c.d. contratti attivi ossia rispetto a quei contratti che vedono l'amministrazione percepire un'entrata economica ovvero un risparmio di spesa. Invero, anche in questo caso, ciò che viene in rilievo non è tanto l'aspetto economico del rapporto contrattuale, quanto, la *chance* per il privato contraente di trarre un vantaggio competitivo (anche in termini pubblicitari e reputazionali) da cui può scaturire un incremento patrimoniale.

Ciononostante, il previgente art. 4 del Codice teneva ferma la distinzione fra contratti c.d. attivi e contratti c.d. passivi che, sebbene «evidentemente non giuridica ma finanziaria, è rilevante ai fini della disciplina applicabile, la quale sarà – nel caso dei contratti attivi – quella del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), in quanto non abrogata e – nel caso di contratti passivi – quella del Codice dei contratti pubblici»[205]. Invero, già con riferimento a quanto dettato dal previgente Codice dei contratti pubblici si considerava che la sponsorizzazione c.d. passiva, comportando sempre un ricavo e/o un risparmio di spesa non fosse assoggettata alla disciplina

[204] Cfr. R. GIOVAGNOLI, *Obbligo di gara anche per i contratti gratuiti*, in *Urb. e app*., 6/2007, p. 721.
[205] Cfr. Deliberazione AVCP del 8 febbraio 2012, n. 9.

nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici e rientrasse invece nella categoria dei contratti esclusi[206].Si è, quindi, dovuta attendere l'approvazione del decreto correttivo del 2017 al Codice dei contratti pubblici, perché l'orientamento di cui si è dato conto venisse definitivamente recepito dal legislatore.

In virtù delle modifiche apportate all'art. 4 del D.lgs. 50/2016 sono, infatti, stati equiparati i contratti c.d. passivi ai contratti c.d. attivi, per quanto attiene al rispetto di principi generali da osservare in sede di affidamento. Pertanto, in ogni caso, le stazioni appaltanti sono tenute a definire procedure improntate all'osservanza di regole concorrenziali minime, salve specifiche deroghe[207].

Ciò che rileva allo stato attuale, conseguentemente, non è il potenziale incremento economico che deriva in capo al privato contraente dalla conclusione del contratto con la pubblica amministrazione, quanto piuttosto l'opportunità offerta al privato di eseguire la prestazione contrattuale dedotta[208].

---

[206] Cfr. TAR Lombardia, sez. I, 12 marzo 2009, n. 1894: «Il contratto di sponsorizzazione resta fuori dall'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 qualificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa»; Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034: «Quando la p.a. diviene "parte" di un contratto di sponsorizzazione (come specificamente previsto in materia di beni culturali, a norma dell'art. 120 d.lg. n. 42/2004) e la sponsorizzazione non comporti alcun onere finanziario per l'Amministrazione stessa, l'accordo - non qualificabile come contratto passivo - non è assoggettato alla disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici, pur restando applicabili i principi del trattato, in materia di scelta della controparte e più in generale in tema di "economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità", come disposto dall'art. 27 c. contr. pubbl. appunto per i contratti sottratti all'ambito di applicazione delle direttive comunitarie sugli appalti (2004/18/Ce e 2004/17/Ce), ma non anche ai principi posti a tutela della concorrenza dai Trattati dell'Unione Europea».

[207] Cfr. E. TRENTI, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, in *Diritto dei contratti pubblici*, F. MASTROAGOSTINO (a cura di), Giappichelli, 2017, p. 105.

[208] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614: «Anche un affidamento concernente servizi a titolo gratuito configura un contratto a titolo oneroso, soggetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici; la garanzia di serietà e affidabilità, intrinseca alla ragione economica a contrarre, infatti, non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale, che resti comunque a carico dell'Amministrazione appaltante, ma può avere analoga ragione anche in un

2.2. L'art. 19 del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50

L'art. 19 del Codice dei contratti pubblici, nella formulazione ad oggi vigente, fornisce la disciplina generale[209] in materia di conclusione dei contratti di sponsorizzazione[210].

Invero, il primo comma considera unitariamente tutti i contratti di sponsorizzazione, a prescindere dal settore nel quale vengono conclusi e ciò nel chiaro tentativo di

---

altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, che nasca o si immagini vada ad essere generata dal concreto contratto».

[209] La disposizione, che conferma la disciplina dei contratti di ricerca e sviluppo già prevista nel previgente art. 19, comma 1, lett. f) del d.lgs. 163/2006, è stata oggetto di esame da parte dell'ANAC (Pareri sulla normativa AG42/2013 e AG 52/2016), la quale ha osservato che la deroga alla normativa di evidenza pubblica ricorre tutte le volte in cui l'affidamento dei servizi di ricerca sia disposto non nell'interesse esclusivo dell'amministrazione appaltante, per la soddisfazione di fini particolari di quest'ultima, ma anche per l'accrescimento delle conoscenze scientifiche in una data materia, ossia per il perseguimento di finalità più generali direttamente correlate con l'interesse dell'intera comunità e, più in particolare, con quello di favorire e promuovere la ricerca e lo sviluppo ai sensi dell'art. 163 del Trattato CE. Ai sensi del secondo comma, «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».

[210] L'art. 19, rubricato «Contratti di sponsorizzazione» recita: «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». Per un'analisi della disposizione in esame, cfr. O. CUTAJAR, A. MASSARI, *Commento all'art. 19*, in *Il Codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza e la prassi*, Maggioli editore, 2017.

agevolare la conclusione di tali contratti e di sollecitare l'iniziativa degli operatori economici[211] e stabilisce che, qualora l'amministrazione intenda concludere un contratto di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture che rechi un importo superiore ai quarantamila euro[212] è necessario che pubblichi sul proprio sito internet istituzionale per almeno trenta giorni un avviso con cui renda nota la ricerca di uno *sponsor* per lo specifico intervento individuato[213].

In linea generale, la disposizione normativa consente che sia lo *sponsor* privato a indicare di sua iniziativa il contenuto della sponsorizzazione, anche con riferimento al bene, all'intervento da realizzare e all'entità del finanziamento.

---

[211] La disposizione, che conferma la disciplina dei contratti di ricerca e sviluppo già prevista nel previgente art. 19, comma 1, lett. f) del d.lgs. 163/2006, è stata oggetto di esame da parte dell'ANAC (Pareri sulla normativa AG42/2013 e AG 52/2016), la quale ha osservato che la deroga alla normativa di evidenza pubblica ricorre tutte le volte in cui l'affidamento dei servizi di ricerca sia disposto non nell'interesse esclusivo dell'amministrazione appaltante, per la soddisfazione di fini particolari di quest'ultima, ma anche per l'accrescimento delle conoscenze scientifiche in una data materia, ossia per il perseguimento di finalità più generali direttamente correlate con l'interesse dell'intera comunità e, più in particolare, con quello di favorire e promuovere la ricerca e lo sviluppo ai sensi dell'art. 163 del Trattato CE.

[212] Cfr. E. TRENTI, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, F. MASTROAGOSTINO (a cura di), op. cit., Giappichelli, 2017, p. 103: «La disciplina degli affidamenti di contratti sotto soglia è attualmente contenuta nell'art. 26 del nuovo Codice (che ha sostituito il previgente art. 125 del d.lgs. 163/2006, avente ad oggetto le acquisizione in economica), che prevede la possibilità di adottare procedure semplificate (ma, comunque, suscettibili di garantire il rispetto dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici, di cui all'art. 30 del Codice, del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, nonché dei caratteri di sostenibilità energetica ed ambientale) per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie, fermo restando l'obbligo di rispettare le disposizioni inerenti agli obblighi di avvalersi delle centrali di committenza e alla qualificazione delle Amministrazioni appaltanti, nonché facendo comunque salva la possibilità di utilizzare le procedure di gara ordinarie previste per i contratti di rilevanza comunitaria. La disposizione in parola individua differenti tipologie di procedura semplificata per la selezione del contraente, in relazione all'importo del relativo contratto. In particolare, è previsto che l'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40.000,00 euro possa avvenire tramite affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici, o, per i soli lavori, tramite amministrazione diretta».

[213] Se ne deduce, pertanto, che il legislatore abbia inteso liberalizzare i contratti di importo inferiore a tale soglia.

In tale caso, l'amministrazione deve procedere ugualmente alla pubblicazione dell'avviso sul proprio sito internet, con la specificazione – sebbene in sintesi – del contenuto del contratto proposto[214]. Anche in questo caso, invero, la stazione appaltante è tenuta a darne comunicazione tramite pubblicazione dell'offerta ricevuta da parte dell'operatore economico, in osservanza dei fondamentali principi di pubblicità, imparzialità e parità di trattamento di cui all'art. 4 D.lgs. 50/2016 (oltre alle previsioni contenute nel Capo III), così da consentire agli altri soggetti del mercato – potenzialmente interessati alla conclusione del medesimo contratto – di far pervenire le proprie alternative offerte. Nel caso in cui effettivamente queste pervengano e siano in aumento migliorative, l'amministrazione è tenuta ad operare un confronto concorrenziale, al fine di individuare l'impresa che offra la maggior somma di denaro rispetto al fabbisogno stimato per l'intervento. Resta salva l'ipotesi in cui, nel caso in cui venga offerta una somma che supera il fabbisogno stimato per l'intervento, l'eccedenza sia vincolata alla conservazione futura del bene.

È opportuno, tuttavia, mettere in evidenza come la ricezione della proposta di sponsorizzazione da parte di un investitore privato non determina *ex se* l'obbligo per l'amministrazione di pubblicare l'avviso sul proprio sito internet, né tantomeno l'avvio del procedimento amministrativo.

Invero, se da un lato la P.A. conserva la propria discrezionalità sull'*an* ovvero sull'opportunità di accettare la proposta di sponsorizzazione del privato; d'altra parte,

[214] Ai sensi del secondo comma, «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».

perché l'obbligo di pubblicità gravi sulla P.A. è parimenti necessario che la proposta fatta dal privato sia quantomeno ammissibile dal punto di vista formale.

Circa il primo aspetto messo in luce, si deve ritenere che in capo all'amministrazione residui un ampio margine di discrezionalità in merito all'accettazione della proposta, non potendosi invece ritenere che qualsiasi risparmio di spesa sia *ex se* foriero di un pubblico interesse[215].

Con riguardo, invece, al secondo argomento è necessario sottolineare che al momento della ricezione della proposta da parte del privato, prende avvio una fase preliminare volta a verificare la sua ammissibilità e che consiste, in particolare, nella verifica della congruenza economica e della compatibilità con gli interessi pubblici. Quindi, nel caso di proposta manifestamente inaccettabile l'amministrazione può concludere il vaglio con l'emanazione di un provvedimento amministrativo negativo anche redatto in forma semplificata (ai sensi dell'art. 2, comma 1, della l. 241/90).

Diversamente, se la proposta appare astrattamente ammissibile ma l'amministrazione ritiene che sia necessario integrarla con ulteriori documenti, può invitare il privato a completarla, tramite il meccanismo dell'integrazione istruttoria di cui all'art. 6 comma 1 lett. b) l. 241/90.

Infine, solo nel caso in cui, anche a seguito delle integrazioni effettuati dall'operatore economico, la proposta del privato sia ritenuta ammissibile, la P.A. è tenuta a darne pubblicità tramite la pubblicazione dell'avviso sul proprio sito internet istituzionale.

---

[215] Tale valutazione non deve essere confusa con quella di cui all'art. 120 che rimette all'amministrazione di settore il giudizio circa la compatibilità della proposta di sponsorizzazione con le esigenze di tutela e di valorizzazione del bene e che costituisce espressione della generale discrezionalità tecnica attribuita al ministero. Cons. Stato, sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034: «l'acquisizione de finanziamento, il progetto di restauro e gli equilibri sinallagmatici, accettati dall'Amministrazione nei confronti dello sponsor, corrispondono a scelte sindacabili solo nei limiti, generalmente riconosciuti in tema di impugnazione di atti discrezionali (con l'esercizio nella fattispecie di discrezionalità mista: tecnica e amministrativa)».

Per espressa previsione normativa, infine, una volta trascorso il termine di trenta giorni per la pubblicazione dell'avviso, l'amministrazione è autorizzata a concludere liberamente[216] il contratto con il soggetto che abbia tempestivamente risposto all'invito a offrire, purché in possesso dei requisiti generali di cui all'art. 80.

Il secondo comma dell'art. 19, invece, fa specifico riferimento ai contratti di sponsorizzazione c.d. tecnica e, benché la norma non lo specifichi, si ritiene che la stessa procedura semplificata prevista dal primo comma sia applicabile anche alla sponsorizzazione tecnica, ferma restando la necessità di avvalersi di personale qualificato, oltre che di accertare in possesso dei requisiti soggettivi e morali richiesti per contrattare con la pubblica amministrazione[217].

Invero, qualora l'operatore privato si assuma l'obbligo di realizzare a sua cura e a sue spese l'intervento, è necessario che l'amministrazione verifichi che sia in possesso dei requisiti di qualificazione ovvero che tali requisiti sussistano in capo agli esecutori dell'opera[218]. D'altra parte, invece, conformemente all'indirizzo di

---

[216] La libera negoziabilità non deve essere intesa quale libertà di modificare il nucleo essenziale della proposta, potendosi all'occorrenza intervenire solo sugli elementi accidentali del negozio e quindi sugli elementi che le parti sono libere di apporre. Nel caso di pubblicazione di un avviso di ricerca lo stesso deve essere inteso quale "invito ad offrire" e non quale "promessa al pubblico". Cfr. D. SICLARI, *Innovazione e continuità dei contratti di sponsorizzazione della PA nel nuovo codice appalti*, in *Giustamm.it*, 3/2017: «spirato inutilmente il termine di pubblicazione dell'avviso previsto dall'art. 19 decreto legislativo n. 50/2016 si determina in capo all'amministrazione una vera e propria libertà in sede di negoziazione del contratto, la cui valenza contenutistica resta pur sempre vincolata, oltre che al vincolo di scopo, anche al rispetto dei principi di imparzialità e par condicio fra gli operatori interessati. Un riferimento mirato che lascia trasparire una *voluntas* del legislatore a non contemplare, nel relazione alla fattispecie de qua, il riferimento alla applicabilità dei principi generali di matrice europea posti a presidio della concorrenza. Una scelta che schiude le porte ad una lettura volta a ritenere l'assenza in capo alla p.a. di qualsivoglia vincolo procedurale, ancorché semplificato, in sede di individuazione dello sponsor».

[217] Cfr. G. ALBISINNI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 4/2016, p. 510 e ss.

[218] Con riferimento al carattere di innovatività della suddetta disciplina, la commissione speciale del Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in materia, ha posto in evidenza come nell'art. 19 «sia in parte riprodotto l'art. 26 dell'abrogando d.lgs. 163/2006. Quest'ultimo considerava una sola ipotesi di sponsorizzazione, mediante esecuzione diretta dei lavori, ecc., che viene riprodotta nel comma 2 del

semplificazione portato avanti dal legislatore, non trovano applicazione le altre disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture[219].

Infine, spetta alla stazione appaltante il compito di impartire le opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

2.2.1. L'indirizzo espresso dal Ministero dei beni e delle attività culturali

Peraltro, il 9 giugno 2016 il Ministero dei beni culturali, al fine di incentivare l'utilizzo di tale strumento di valorizzazione e spinto dalla necessità di regolarne il ricorso, ha emanato una circolare di natura interpretativa, muovendo da quanto contenuto nelle già esposte linee guida in materia di sponsorizzazione di cui al D.M.

---

presente articolo. Peraltro, il presente articolo prevede anche, nel comma 1, la sponsorizzazione mediante dazione di denaro o accollo di debito. Questa ipotesi è libera, salvo avviso e possibilità di partecipazione. Tuttavia anche per la sola dazione di denaro andrebbe verificata l'affidabilità del contraente privato, e comunque i suoi requisiti di moralità. Si ritiene che debba essere fatto quanto meno salvo il rispetto dell'art. 80 del codice sui requisiti di ordine morale (che a sua volta implica anche il rispetto della normativa antimafia), non potendosi consentire che un accordo di sponsorizzazione sia stipulato con soggetto che non ha i requisiti morali per contrarre con la pubblica amministrazione. La sponsorizzazione in relazione ai beni culturali è regolato, oltre che nell'art. 120 d.lgs. 42 del 2004, dall'art. 151 del codice. La sponsorizzazione può anche essere vista come una forma di partenariato, come si desume anche dalla rubrica dell'art. 151 del codice. In tale prospettiva, si demanda al Governo di valutare di riassettare nel codice, con conseguente abrogazione, le ipotesi di sponsorizzazione previste dall'art. 43 della legge n. 449/1997, tuttora in vigore (…). A tal proposito si segnala che l'art. 43 legge n. 449/1997 prevede anche un regolamento attuativo da parte del Ministero dell'ambiente, di recente trasmesso al Consiglio di Stato per il parere, ma restituito all'amministrazione proponente (…). Il riassetto potrebbe avvenire nel presente articolo ovvero nell'art. 190 (rubricato: baratto amministrativo e interventi di sussidiarietà orizzontale)».

[219] In verità, con riferimento alle sponsorizzazioni tecniche fino all'entrata in vigore del decreto interministeriale prescritto dall'art. 146, comma 4, del nuovo codice dei contratti in materia di requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e di modalità di verifica ai fini dell'attestazione, continuano a trovare applicazione le disposizioni di cui alla parte II, titolo XI capi I e II nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate e di cui all'art. 251 del decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010 n. 207, recante il regolamento di esecuzione e attuazione del previgente codice approvato con decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

del 19 dicembre 2012, nel dichiarato intento di «assicurare una pronta e corretta applicazione delle nuove procedure, al fine dell'auspicabile potenziamento dell'istituto della sponsorizzazione».

A tale fine, il decreto ministeriale ha, in primo luogo, individuato quali sono i soggetti titolari dell'iniziativa e, successivamente ha indicato la disciplina applicabile alle differenti ipotesi.

Con riguardo alla fase dell'iniziativa, la circolare ha confermato che l'amministrazione abbia piena discrezionalità in merito all'accettazione della proposta proveniente dal soggetto privato, nonostante la stessa debba compiere «ogni sforzo ragionevole e proporzionato, anche mediante un'apposita interlocuzione con il privato proponente, per porre rimedio alle lacune e carenze della proposta medesima che appaiono rimediabili».

Inoltre, laddove l'intervento di sponsorizzazione abbia ad oggetto beni appartenenti al patrimonio storico e artistico della Nazione, spetta all'amministrazione la rigorosa verifica della compatibilità del suddetto con la tutela e la valorizzazione del bene culturale. La verifica rimessa all'amministrazione, nonostante sia espressione della discrezionalità tecnica di cui gode, si ritiene che debba essere volta nel senso di un «ragionevole *favor* di ammissibilità della proposta, atteso che una sua ingiustificata archiviazione, non sorretta da una solida e stringente motivazione, potrebbe tradursi in responsabilità per danno erariale da mancato introito per l'amministrazione».

Invero, dal momento in cui il contratto di sponsorizzazione è un contratto attivo da cui deriva un'entrata patrimoniale per l'amministrazione ovvero un risparmio di spesa, spetta senz'altro alla P.A. valutare l'opportunità dell'intervento e del progetto proposto dall'investitore privato ma, parimenti, è necessario che la stessa valuti le

conseguenze che potrebbero derivare dal mancato o tardivo intervento sul bene. Ciò che l'amministrazione è chiamata a svolgere è, dunque, una valutazione che contemperi le esigenze di ottimizzazione della qualità degli interventi di sponsorizzazione con quelle di non dispersione delle risorse offerte dai privati e, al contempo, di celerità nell'esecuzione degli interventi ritenuti urgenti.

Con riguardo all'ipotesi in cui l'iniziativa sia dell'ente pubblico, la circolare rimarca poi la necessità di predisporre un avviso sufficientemente chiaro per quanto attiene agli elementi essenziali dell'intervento, all'attività che lo *sponsor*[220] è chiamato a svolgere e al corrispettivo che verrà corrisposto.

Nulla toglie, tuttavia, che possa essere anche l'amministrazione a procedere alla selezione degli *sponsor* attraverso la pubblicazione di una serie di siti culturali da sponsorizzare. L'avviso pubblicato sul sito internet, a mente della circolare interpretativa, deve essere qualificato come «invito ad offrire» e non, invece, come «offerta» e, pertanto, lascia residuare in capo all'amministrazione la facoltà di rinegoziare gli elementi accessori del contratto e il suo contenuto eventuale, a seconda dell'investitore che risponda all'avviso, fatta salva solo la parità di trattamento fra gli operatori economici.

Ebbene, nel momento in cui l'amministrazione si determina a concludere un contratto di sponsorizzazione è, altresì, necessario che indichi a quale forma di sponsorizzazione è interessata ad accedere, ossia se preferisce ricorrere alla c.d. sponsorizzazione pura ovvero alla c.d. sponsorizzazione tecnica.

La scelta di optare per l'una o per l'altra si fonda su talune considerazioni. Invero, la P.A. potrebbe propendere per la sponsorizzazione c.d. pura laddove abbia la

[220] Con riferimento tanto ai costi di esecuzione dei lavori, quanto al valore del bene oggetto di sponsorizzazione.

necessità di ottenere dei fondi per la realizzazione di un intervento che intende realizzare alla luce di un proprio progetto di lavori e che voglia affidare (tramite procedura d'evidenza pubblica) ad un soggetto differente dallo *sponsor*. Diversamente, opterà per la conclusione di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica, nel caso in cui intenda individuare un solo soggetto per il finanziamento e la realizzazione dell'intervento, continuando a detenere un mero potere di controllo e vigilanza sull'esecuzione dei lavori.

La circolare, inoltre, specifica che nel caso in cui a seguito della pubblicazione dell'avviso sul sito internet non pervengano ulteriori migliorative offerte, l'amministrazione è libera di contrattare con l'unico investitore che abbia risposto all'avviso, ai sensi dell'art. 1322 Cod. civ. Il contratto di sponsorizzazione, infatti, viene espressamente qualificato dalla circolare ministeriale come un contratto «a formazione progressiva» e come tale, quindi, suscettibile di perfezionarsi nel corso del tempo e in un momento successivo alla sua stipula, mentre restano fermi solo l'individuazione dello *sponsor* e gli elementi essenziale del rapporto.

2.3. La disciplina speciale per i beni culturali

Con riguardo alla materia delle sponsorizzazioni culturali, il Codice dei contratti pubblici (agli artt. da 145 a 151) indica una disciplina che appare sostanzialmente confermativa di quella dettata per le sponsorizzazioni in ogni altro settore[221].

Invero, l'art. 151 co. 1 rubricato "Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato", inserito nel Capo III "Appalti nel settore dei beni culturali" dichiara che la disciplina

[221] Inoltre, l'art. 145 comma 3 del medesimo Codice – da ritenersi applicabile anche alle sponsorizzazioni di beni culturali – rinvia, altresì, alla disciplina degli appalti nei settori ordinari per quanto non diversamente disposto nel citato capo III.

dettata dall'art. 19 trova applicazione anche rispetto alle sponsorizzazioni che abbiano ad oggetto i beni culturali[222].

Rispetto alla sponsorizzazione ordinaria, l'art. 151 (a differenza dell'art. 19) non fa però riferimento alla soglia di 40.000 euro e, di conseguenza, la disciplina indicata trova applicazione anche ai contratti che rechino un importo inferiore a tale cifra.

Il secondo comma incarica il Ministero di vigilare, coerentemente con quanto disposto dal d.lgs. 30/2004, sulla progettazione e sull'esecuzione delle opere, riservandosi la direzione dei lavori e il loro collaudo e garantendo che l'intervento sia realizzato in modalità compatibili con le esigenze di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 151 è possibile, inoltre, che l'amministrazione introduca delle peculiari forme di partenariato pubblico privato, al fine di assicurare il soddisfacimento degli interessi pubblici[223]. L'amministrazione può intraprendere questa forma di collaborazione al fine di incrementare la fruizione del patrimonio culturale, tanto che la scelta del soggetto con cui concludere il partenariato non è soggetta alla regole d'evidenza pubblica. Tale norma legittima, pertanto, quelle esperienze di collaborazione fra pubblico e privato atipiche e di incerto

[222] Ai sensi dell'art. 151, comma 1, d.lgs. 50/2016: «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».

[223] «Per assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire altresi' la ricerca scientifica applicata alla tutela, il Ministero dei beni e delle attivita' culturali e del turismo puo' 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».

inquadramento giuridico, conferendo loro una veste giuridica che potrà essere modellata a seconda delle concrete esigenze di tutela e di valorizzazione.

Tuttavia, in ragione della particolarità dell'oggetto del contratto di sponsorizzazione e, dunque, al fine di ridurre i rischi connessi alla perdita o al deterioramento del bene culturale, sono state previste talune deroghe alla generale disciplina di cui all'art. 19[224]. Una simile specialità dipende in primo luogo dalle esigenze conservative di tutela nonché dalla peculiarità dell'oggetto dei contratti in discorso ovvero il bene culturale come testimonianza di civiltà, costituzionalmente protetto dall'art. 9 Cost. oltre che dagli artt. 1 e ss del d.lgs. 42/04 e tendenzialmente sottratto alla libertà di circolazione delle merci di cui all'art. 36 del TFUE.

Da ciò deriva che le attività preordinate alla conservazione del bene culturale non siano mai assorbite all'interno di altre prestazioni, neppure in caso di prevalenza quantitativa di queste ultime nell'ambito di appalti misti e conservino una loro ben definita autonomia[225].

La prima significativa differenza riguarda la definizione dell'oggetto del contratto e all'enucleazione delle prestazioni oggetto di affidamento[226].

A tal proposito, l'iniziativa di sponsorizzazione può provenire tanto dall'amministrazione che dal privato investitore. Nel primo caso, la P.A. deve inserire all'interno del programma di acquisti e programmazione dei lavori (di cui

---

[224] Per la disciplina delle disposizioni contenute nel d.lgs. 50/2016 in materia di contratti nel settore dei beni culturali si veda, P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologica preventiva*), in Urb. e app., 8-9/ 2016, p. 1014 ss.

[225] Cfr. E. TRENTI, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, F. MASTROAGOSTINO (a cura di), op. cit. Giappichelli, 2017, p. 109 e ss.

[226] Si pensi al c.d. scorporo obbligatorio e divieto di assorbimento e affidamento congiunto di lavori specialistici relativi ai beni culturali e lavori afferenti ad altre categorie di opere generali e speciali, sancito dall'art. 148 co. 1 del nuovo codice, salvo che non ricorrano motivate esigenze di coordinamento degli stessi, accertate dal responsabile del procedimento e non attinenti alla sicurezza dei luoghi di lavoro.

all'art. 21) l'indicazione degli interventi che intende realizzare ricorrendo allo strumento della sponsorizzazione, avendo specifico riguardo allo stato del patrimonio culturale e, dunque, agli interventi di manutenzione sistematica dei beni culturali che si rendono necessari[227]. Una volta individuati gli interventi, l'amministrazione provvede alla pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale dell'avviso, che deve contenere un elenco di possibili beni, lavori e servizi da sponsorizzare, oltre a tutti gli elementi utili a consentire ai soggetti interessati di formulare la propria proposta[228]. La P.A. è, inoltre, tenuta a indicare le forme, le modalità, i limiti della controprestazione offerta in termini di possibile associazione promozionale o ritorno d'immagine[229].

Nel secondo caso, ovvero laddove la proposta pervenga dagli stessi soggetti privati, sono essi medesimi a dover indicare il contenuto del futuro contratto, le specifiche caratteristiche dell'intervento che intendono realizzare e l'entità del finanziamento da corrispondere, anche a prescindere dagli interventi indicati negli atti di programmazione emanati dall'amministrazione.

---

[227] Cfr. la previsione di cui all'art. 146, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, così come valutato nel parere n. 263/2017 reso dal Consiglio di Stato.

[228] Così come messo in evidenza dalla circolare ministeriale n. 17461 del 9 giugno 2016, l'amministrazione può farsi parte diligente e nell'ambito di una adeguata programmazione degli interventi di tutela, provvedere a stilare un elenco di possibili siti da sponsorizzare rispetto ai quali ricerca sponsor privati. In tali casi, il contenuto dell'avviso da pubblicare dovrà essere stilato in via preventiva dall'amministrazione, individuando i contenuti dell'iniziativa promozionale e la contro-prestazione richiesta. Naturalmente l'avviso dovrà contenere l'indicazione di tutti gli elementi che permettano la potenziale sponsor di individuare con chiarezza i contenuti del possibile contratto di sponsorizzazione, in modo da permettere un'adeguata adesione ai contenuti proposti. Cfr. L. CASINI, *Commento all'art. 151 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50,* in *Codice dei contratti pubblici*, R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), Nel Diritto, 2017, p. 2278 ss.

[229] Cfr. La deliberazione dell'ANAC n. 625/2017 nella quale si stabilisce che le stazioni appaltanti debbano necessariamente indicare sia nel bando che nel successivo contratto, quali siano le specifiche controprestazioni offerte allo sponsor. D'altra parte, viene chiarito che la soglia minima indicata non deve essere immediatamente identificata con il valore dei servizi, lavori o forniture, ma «deve tenere conto soprattutto del valore del ritorno pubblicitario e di immagine (in senso lato) ritraibile dall'abbinamento del nome o del marchio d'impresa agli interventi da realizzare, che è, in sintesi, il valore che l'impresa candidata intende acquistare con la sua offerta».

In secondo luogo, la rilevanza dell'oggetto si ripercuote sensibilmente sui livelli di progettazione, che sono, in questo caso, contraddistinti da una particolare flessibilità e duttilità[230]. È infatti ammesso l'affidamento dei lavori sulla base della mera progettazione di massima, destinata ad adattarsi allo stato dei fatti nel corso dell'esecuzione[231].

In terzo luogo, sensibili ricadute si hanno in materia di requisiti tecnico professionali di qualificazione degli operatori autorizzati ad intervenire sui beni culturali. Nel caso di sponsorizzazione tecnica è, infatti, richiesto ai sensi dell'art. 146 co. 1 del nuovo Codice[232] e in linea con quanto disposto dagli artt. 9 *bis*[233] del d.lgs. 42/04 e 29 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, il possesso di requisiti di qualificazione specifici e adeguati ad assicurare la tutela del bene oggetto di intervento e, in particolare, quelli sulla qualificazione dei progettisti, dei direttori tecnici e degli

---

[230] Cfr. P. CARPENTIERI, op. cit.: «la finalità conservativa del bene culturale determina la limitata prevedibilità degli effetti dell'intervento, che comporta livelli progettuali tendenzialmente meno approfonditi e più flessibile, nonché una maggiore variabilità nell'esecuzione dei lavori (carattere della aderenza dinamica della progettazione)».

[231] Si abbia, ad esempio, riguardo alla disciplina dettata in materia di varianti, non dovendo considerarsi tali quegli interventi che si sono resi necessari al fine di scongiurare il pericolo o il danneggiamento del bene ovvero che abbiano riguardato aspetti di dettaglio; così come all'ampiezza delle verifiche previste in fase realizzativa e di collaudo, essendo obbligatorio ai sensi dell'art. 150 co. 1 del codice il collaudo in corso d'opera rispetto alle opere e ai lavori relativi ai beni culturali.

[232] A questo proposito, l'art. 146 comma 4 demanda ad un decreto del ministero di concerto con il ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di fissare i requisiti di qualificazione dei direttori tecnici e degli esecutori dei lavori e le modalità di verifica ai fini dell'attestazione. La stessa disposizione prevede che il direttore tecnico dell'operatore economico incarico degli interventi di cui all'art. 147, co. 2 secondo periodo, debba possedere la qualifica di restauratore di beni culturali. A mente dell'art. 216, comma 19 del codice, di recente novellato con il d.lgs. 56/2017, è infine stabilito che fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto interministeriale – che ha già formato oggetto del parere n. 263/2017 reso in data 30 gennaio 2017 dalla commissione speciale del consiglio di stato – continuino a applicarsi le disposizioni previste dagli artt. 248 e 251 alla parte II, titolo XI, capo I e capo II, nonché gli allegati o le parti di allegati ivi richiamate e di cui all'art. 251 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010 n. 207, recante il regolamento di attuazione del previgente Codice.

[233] Articolo introdotto dall'art. 1 L. 110/2014 e rubricato "Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali" (secondo cui gli interventi operativi di tutela nonché quelli relativi alla valorizzazione e fruizione devono essere affidati alla responsabilità e all'attuazione, secondo le rispettive competenze, di archeologi, archivisti, bibliotecari ecc.).

esecutori. Gli artt. 29 e 182 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, invero, riservano ad operatori specializzati e iscritti in appositi albi l'esecuzione di interventi conservativi su beni culturali ed è, inoltre, escluso il ricorso all'istituto dell'avvalimento, ai sensi dell'art. 146, comma 3 «considerata la specificità del settore ai sensi dell'articolo 36 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea»[234]. Di conseguenza, i requisiti di qualificazione non sono in alcun modo cedibili a terzi debbono essere posseduti dallo *sponsor* che si aggiudica il contratto.

Oltre a tali specifici requisiti professionali, l'operatore economico che ambisca a contrarre con la P.A. deve essere in possesso dei generali requisiti di moralità di cui all'art. 80 del Codice, così come modificato con il correttivo del d.lgs. 56/2017, oltre a quelli previsti dal c.d. Codice delle leggi antimafia, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011 n. 159.

Infine, rilevano sicuramente i criteri di aggiudicazione di cui all'art. 95 del nuovo Codice, dovendosi preferire il criterio qualitativo dell'offerta economicamente più vantaggiosa a quello del minor prezzo e potendosi utilizzare quest'ultimo soltanto per i lavori di importo pari o inferiore a 500.000 euro, fermo restando il ricorso alla c.d. somma urgenza nei casi espressamente previsti a tutela del bene, quale valore minacciato dal ritardo nell'esecuzione[235].

---

[234] Sotto la vigenza dell'art. 199 *bis* d.lgs. 163/2006 era previsto che gli aspiranti sponsor dovessero essere provvisti oltre che dei requisiti di partecipazione di ordine generale stabiliti nell'art. 38 anche di quelli di idoneità professionale di qualificazione per eseguire lavori pubblici, di capacità economico-finanziaria, tecnica e professionale dei fornitori e prestatori di servizi, di cui agli artt. 39,40,41 e 42, oltre a quelli speciali di cui all'art. 101.

[235] In realtà, come osservato dalla corte dei conti nella deliberazione del 4 agosto 2016 n. 8/2016/G, relativamente alla sponsorizzazione c.d. tecnica, una procedura più articolata potrebbe trovare giustificazione nella circostanza – assente nella sponsorizzazione pura ove «la complessità degli adempimenti procedurali può risolversi nella lesione dei principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa» - che la valutazione comparativa tra i diversi partecipanti al confronto e fra le proposte dagli stessi avanzate riveste profili di maggiore delicatezza e importanza.

CAPITOLO IV

Problemi interpretativi in merito all'applicazione dei contratti di sponsorizzazione

1. Premesse

I caratteri di atipicità del contratto di sponsorizzazione e la sua formale recente introduzione all'interno dell'ordinamento hanno reso necessario che tanto la Pubblica Amministrazione, quanto gli operatori economici sperimentassero le modalità più opportune per la sua conclusione.

I tentativi che ne sono seguiti non hanno tuttavia incontrato sempre il consenso degli interpreti che, invece, hanno colto l'occasione per porre in luce le criticità di tale istituto e per invitare l'amministrazione a modellarne il contenuto in termini maggiormente rispondenti alla tutela degli interessi pubblici.

Fra le esperienze che hanno destato l'interesse degli osservatori deve, senz'altro, essere annoverato il caso dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio, sponsorizzati dalla società Tod's S.p.A. Il contratto di sponsorizzazione concluso dall'amministrazione e dall'operatore economico è stato, infatti, oggetto di una serrata critica da parte degli interpreti (dottrina, associazioni di categoria, autorità amministrative indipendenti, giurisprudenza amministrativa e contabile), finendo per rappresentare l'occasione per il Legislatore per ripensare la disciplina in materia di contratti di sponsorizzazione e novellarla all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Sembra, quindi, necessario ripercorrere la vicenda che ha condotto alla sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo, analizzare il contenuto del contratto concluso dalle parti e dare conto delle osservazioni pervenute dagli interpreti, al fine di comprendere la *ratio* che ha mosso il Legislatore nell'adozione dell'attuale disciplina in materia.

2. I lavori di restauro del Parco archeologico del Colosseo: l'evoluzione della vicenda

In seguito all'accordo intercorso fra il Ministero per i beni e le attività culturali e il Comune di Roma, il 4 agosto 2010 il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia antica pubblicò sul sito internet istituzionale un avviso europeo atto alla «Ricerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo il Piano degli interventi Colosseo, Roma».

Nell'avviso suddetto si proponeva la conclusione di un contratto di sponsorizzazione tecnica ai sensi dell'art. 26 dell'allora vigente Codice dei contratti pubblici per l'esecuzione di lavori volti al restauro dell'Anfiteatro Flavio, consistenti in particolare, nello svolgimento di attività di completamento della progettazione e nella direzione dei lavori stessi. L'importo complessivo delle risorse necessarie stimate per la realizzazione delle attività era pari a 25 milioni di euro[236].

L'intervento di restauro intendeva incrementare la superficie visitabile dell'Anfiteatro Flavio del 25%, rendendo visibili tutti i cinque livelli del Colosseo

[236] Tale somma non ricomprendeva l'illuminazione del monumento che sarebbe stata stimata soltanto a conclusione del progetto di illuminazione del Foro Romano con il quale il suddetto contratto si poneva in continuità.

(anche quello sotterraneo) e, a tal fine, il «Piano degli interventi» predisposto dal Commissario e dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma veniva organizzato per ambiti omogenei di attività e aveva quale oggetto un dettagliato elenco di lavori[237].

I progetti preliminari di ogni intervento erano stati elaborati dalla Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e la progettazione dei prospetti – concordata con l'Istituto Superiore per la Conservazione e il Restauro – intendeva proseguire il lavoro realizzato negli anni '90 con i finanziamenti all'epoca stanziati dalla Banca di Roma.

L'amministrazione offriva quale controprestazione il diritto di sfruttare l'immagine del Colosseo per una durata pari a quella prevista nel «Piano degli Interventi».

L'Avviso pubblico invitava a presentare le offerte dal 4 agosto al 15 settembre 2010[238] e gli interessati avrebbero valutato i singoli ambiti di intervento e la possibilità di promuovere la propria immagine secondo modalità ritenute compatibili con il valore e il decoro del monumento[239].

Il contenuto dell'avviso pubblico risultava innovativo in quanto, da un lato, distingueva il piano di lavori in distinti ambiti di intervento, proponendo ai potenziali soggetti interessati un'ampia gamma di scelta e ammettendo la possibilità di una pluralità di sponsor e, d'altra parte, in quanto stabiliva anche che fosse lo stesso sponsor a occuparsi dei lavori nell'ottica di sveltire le operazioni di cantiere,

---

[237] In particolare, i lavori erano come di seguito indicati: il restauro del prospetto settentrionale; il restauro del prospetto meridionale; la sostituzione delle chiusure dei fornici del I ordine con cancellate; la revisione e il restauro degli ambulacri del I e II ordine; la revisione, il restauro e il consolidamento degli ipogei; l'adeguamento e l'integrazione degli impianti (elettrico, videosorveglianza, di allarme, ecc.), l'illuminazione e la realizzazione di un nuovo Centro Servizi nella piazza del Colosseo su un terrapieno di 1500 mq, ove sarebbero stati ospitati servizi igienici, caffè, bookshop ed altri esercizi.

[238] Successivamente prorogato fino al 30 ottobre 2010.

riconoscendo inoltre al soggetto finanziatore un ritorno, d'immagine, derivante dalla possibilità di affissione pubblicitaria di manifesti alle recinzioni del cantiere. Il bando ha suscitato notevole interesse fra gli operatori economici, come si evince dalla circostanza per cui ben diciannove soggetti hanno richiesto l'accesso ai documenti della procedura.

All'avviso risposero due società, la Tod's S.p.A. e la Ryanair.com, con offerte che furono giudicate seppur tempestive ed idonee sul piano finanziario, inammissibili rispetto alle modalità di prestazione, in quanto l'una avente un oggetto in parte diverso da quello dell'affidamento e l'altra perché esprimeva una semplice dichiarazione di intenti non vincolante per l'offerente, anziché un vero e proprio impegno negoziale.

Stante l'inadeguatezza delle offerte pervenute e all'esito del parere negativo espresso dall'ufficio legislativo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, l'amministrazione fu stata chiamata a decidere se sospendere la procedura in attesa della ripresa del mercato, se prorogare il termine per la presentazione delle offerte nella speranza di riceverne di ammissibili e conformi alle proprie aspettative oppure se intervenire sul contenuto del contratto e modificarne le condizioni, anche ipotizzando di avviare una trattativa privata[240].

In data 30 dicembre 2010 la società Tod's face pervenire una propria controproposta relativa ad un'offerta di 25.000.000 di euro per il mero finanziamento e con l'ulteriore richiesta d'utilizzo dell'immagine del Colosseo anche per i successivi due

[240] Cfr. S. PELUSO, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità e criticità dello strumento alla luce del caso Colosseo*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2/2014, p. 278 e ss.

anni dal termine dei lavori, peraltro condizionando la validità di detta proposta alla data del 10 gennaio 2012[241].

Il Commissario delegato decise, pertanto, di optare per tale ultima alternativa e di procedere all'istaurazione di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 57[242] del d.lgs. 163/2006[243].

A questo punto la Soprintendenza diede il via alla procedura negoziata che si estrinsecò nell'invito rivolto alle due società offerenti a presentare le proprie rispettive offerte. In particolare, con note n. 268 e 269 del 10 gennaio 2011, la pubblica amministrazione informò la concorrente società Ryanair e la Fimit Sgr (la quale aveva *medio tempore* avanzato la propria offerta) della possibilità di presentare entro il termine di giorni due ulteriori progetti di sponsorizzazione, che comunque non derogassero agli standard qualitativi previsti dall'avviso al punto 7.

All'esito della fase di presentazione delle offerte, il 21 gennaio 2011, il Commissario delegato in persona di Roberto Cecchi (*sponsee*), la società Tod's S.p.a. di Diego della Valle (*sponsor*) e la Soprintendenza speciale per i Beni archeologici di Roma[244]

---

[241] La presente nota ha ribadito il contenuto della precedente nota del 30 ottobre 2010, con cui la società Tod's S.p.A. aveva già manifestato interesse a finanziare i lavori di restauro.

[242] Tale articolo, al comma 2, lettera c), prevedeva, infatti, la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, «nella misura strettamente necessaria, quando l'estrema urgenza, risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti dalle procedure aperte».

[243] La mutata volontà della stazione appaltante, nel caso specifico, di concludere un contratto di puro finanziamento, in luogo di una sponsorizzazione tecnica giustifica il ricorso ad una procedura negoziata e non appare in contrasto con i principi di legalità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa.

[244] La cui presenza tra le parti contrattuali si giustifica in relazione ai compiti di controllo previsti ai sensi dall'art. 120 del Codice dei beni culturali.

conclusero il contratto di sponsorizzazione di puro finanziamento per un valore di 25 milioni di euro[245].

3. Il contenuto del contratto di sponsorizzazione

L'art. 1 del contratto di sponsorizzazione si occupa di individuare il contenuto del contratto, consistente appunto nella realizzazione del progetto di restauro del Colosseo e inserisce la sponsorizzazione medesima all'interno della categoria delle sponsorizzazioni c.d. pure, laddove specifica che la prestazione dello *sponsor* consti esclusivamente di un contributo in denaro[246].

Tale indicazione viene riconfermata dal successivo art. 2, ove si menzionano gli impegni dello *sponsor*, facendo riferimento alla sola messa a disposizione di un importo omnicomprensivo pari a 25 milioni di euro per la realizzazione del piano degli interventi, «da erogarsi alle imprese appaltatrici dei lavori sulla base degli stati di avanzamento lavori preventivamente approvati dallo *sponsee*, secondo la tempistica definita nel capitolato speciale di ciascun intervento».

La conclusione di un contratto di sponsorizzazione tecnica comporta che in capo allo *sponsor* non possa ricadere alcuna responsabilità in relazione all'assegnazione e realizzazione dei lavori e alla selezione delle imprese appaltatrici. Ciononostante, spetta comunque allo stesso il diritto ad ottenere «informazioni sullo svolgimento

---

[245] Cfr. M. SELO, *Pubblico e privato nella valorizzazione del patrimonio culturale. Due esperienze a confronto. L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in *Aedon*, 3/2014.

[246] Nel contratto si legge che lo *sponsor* non si assume "alcuna responsabilità diretta e/o indiretta, e/o onere, in relazione all'assegnazione e realizzazione dei lavori, alla selezione delle imprese appaltatrici e/o subappaltatrici e alle attività da queste poste in essere" ed è "sollevato da qualsiasi eventuale pretesa da parte di terzi, incluse le imprese appaltatrici e/o subappaltatrici, e/o da qualsiasi richiesta di risarcimento danni che possano essere avanzate come conseguenza di e/o in riferimento ai lavori e alle opere realizzate".

delle varie fasi di restauro incluse le fasi di collaudo e ad accedere al cantiere secondo modalità da concordare con la Direzione dei Lavori, direttamente o attraverso incaricati esterni».

Con riguardo, poi, ai diritti dello *sponsor*, l'art. 4.2. del contratto dispone che alla società spetti il diritto di utilizzare la dizione «*sponsor* unico per i lavori di restauro del Colosseo in base al Piano degli interventi»; di utilizzare il logo su tutta la carta intestata e sul materiale istituzionale, ivi compreso il sito internet; di utilizzare il materiale e la documentazione illustrativa dei lavori di restauro sia all'interno dei propri spazi, sia nel sito internet; di inserire il proprio marchio nel retro del biglietto di ingresso del Colosseo e sulla recinzione del cantiere dei lavori, oltre che il diritto di pubblicizzare in abbinamento a marchi e prodotti dello *sponsor*, l'erogazione del proprio contributo per la realizzazione dei lavori di restauro del Colosseo.

Nel contratto di sponsorizzazione si permette allo *sponsor* di gestire il c.d. Piano di comunicazione, ossia l'aspetto del contratto che incide sul messaggio promozionale che si intende veicolare attraverso la conclusione della sponsorizzazione, con la possibilità di trasferire tale diritto ad un ente formalmente diverso dallo *sponsor* e costituito *ad hoc*, per ulteriori quindici anni, eventualmente prorogabili *ad nutum*. È a tale scopo che la Tod's S.p.A. ha provveduto a costituire l'associazione senza fini di lucro «Amici del Colosseo».

In particolare, il contratto (all'art. 4.1.) stabilisce che tale associazione – fatti salvi i diritti dello *sponsor* – possa gestire in via esclusiva l'attività di comunicazione relativa agli interventi di restauro, attraverso campagne informative, convegni, eventi, visite guidate all'interno del Colosseo, sulla base di un Piano di comunicazione annuale o pluriennale redatto dall'associazione. All'associazione è

riconosciuta la possibilità di costituire una struttura temporanea o fissa per l'accoglienza nelle adiacenze del Colosseo per ospitare la stampa internazionale o disabili o persone anziane e di realizzare un sito internet illustrativo del settore.

La qualificazione del contributo della società in termini di sponsorizzazione c.d. pura viene inoltre esplicata nei successivi artt. 4, 5 e 6 che, se da un lato, confermano la natura sinallagmatica del contratto, d'altra parte stabiliscono che l'oggetto della controprestazione a carico del soggetto promotore e della Soprintendenza si sostanzia nella redazione dei progetti di restauro; nell'individuazione dei contraenti per l'esecuzione dei lavori, nella gestione dell'intera fase esecutiva e nell'eventuale copertura dei costi eccedenti il contributo dello *sponsor*. Inoltre, sull'ente pubblico gravano i compiti di direzione scientifica e di vigilanza su tutte le attività relative agli interventi, oltre alla verifica dello svolgimento dei lavori secondo i termini indicati nel Piano degli interventi, con comunicazioni allo *sponsor* sullo stato di avanzamento lavori.

Incombe, poi, in capo alla stazione appaltante l'obbligo di consentire il c.d. abbinamento pubblicitario e, dunque, di permettere che la società contraente possa beneficiare in termini di ritorno d'immagine dell'associazione del proprio nome e marchio alla realizzazione del restauro dell'Anfiteatro Flavio.

Al fine di assicurare il buon esito dell'operazione di sponsorizzazione è stata inserita all'interno del contratto una clausola di esclusiva di durata con validità per l'intero periodo di realizzazione degli interventi e per i successivi due anni, volta a evitare che altri soggetti oltre allo *sponsor* possano godere (direttamente) del ritorno pubblicitario garantito alla Tod's S.p.A. per l'intera durata del contratto.

E' a tal fine che lo *sponsee* si impegna a non stipulare ulteriori contratti di sponsorizzazione con soggetti terzi per gli interventi di restauro del Colosseo e a non concedere ad altri l'uso, a qualsiasi titolo, di marchi, nomi, immagini o altri segni distintivi relativi al Colosseo con riferimento ai lavori di restauro del Colosseo di cui al Piano degli Interventi, né di cedere a terzi soggetti "il diritto di associare a fini promo-pubblicitari la propria immagine e/o i propri segni distintivi al Colosseo e/o ai lavori di restauro del Colosseo di cui al Piano degli interventi", tantomeno "diritti in grado di ledere gli interessi dello sponsor perseguiti con il presente accordo".

Con riferimento, invece, ai tempi di realizzazione dell'intervento di restauro, nonostante la registrazione del contratto – data a partire dalla quale lo stesso avrebbe iniziato a dispiegare i propri effetti – fosse prevista per il 20 giugno 2011, in realtà il contratto di sponsorizzazione è entrato nella fase esecutiva solo nell'ottobre del 2013[247].

4. Aspetti problematici

L'analisi del contratto di sponsorizzazione concluso dall'amministrazione pubblica con la società contraente ha posto in luce vari elementi di criticità.

È opportuno, tuttavia, premettere che molte delle perplessità sorte trovano origine nell'avversione di una parte degli osservatori a fenomeni di collaborazione pubblico-privato in materia di beni culturali, fondate sulla convinzione che simili pratiche finiscano per deprezzare il valore dei beni culturali. Invero, mentre nessun profilo di incompatibilità rileva con riferimento alla sponsorizzazione finalizzata alla valorizzazione del bene, non pochi dubbi sorgono con riferimento alle forme di

[247] Cfr. S. PELUSO, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità e criticità dello strumento alla luce del caso Colosseo*, op. cit.

sponsorizzazione che non perseguono prioritariamente la specifica finalità di promozione del valore culturale del bene, che risulta pertanto recessiva rispetto al ritorno economico e di immagine dello sponsor[248].

Il dibattito e le polemiche si sono incentrate soprattutto sulla procedura di appalto espletata dal Commissario delegato per la selezione dello *sponsor* ai sensi del D.lgs. n. 163 del 2006 poiché, ad una prima fase di ricerca di *sponsor* tecnico, alla quale sono stati applicati gli artt. 26 e 27 del Codice degli appalti, è seguita una procedura negoziata per la conclusione di un contratto di puro finanziamento[249]. Il sostanziale mutamento dell'oggetto del contratto ha avuto inevitabili ripercussioni sulla disciplina applicata e, in particolare, sulle prestazioni poste a carico di entrambi i contraenti.

Si fa, invero, riferimento a quanto disposto con riguardo agli impegni e alle facoltà dello *sponsor* e ai suoi diritti: se l'avviso pubblico faceva riferimento a specifici obblighi che sarebbero gravati in capo allo *sponsor* e, in particolare, a quelli connessi alla conclusione di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica[250], alla luce della mutata natura del contratto poi effettivamente sottoscritto dalle parti ne è seguito il radicale stravolgimento degli obblighi gravanti su entrambi i soggetti.

---

[248] Cfr. F. ROCCO, *Interventi urgenti al Colosseo: no all'impugnazione del contratto di sponsorizzazione da parte di Codacons, in Diritto e pratica amministrativa*, Novembre-Dicembre, 2013, p. 81.

[249] A questo proposito, è necessario rammentare, che, nel caso delle sponsorizzazioni, trattandosi di c.d. contratti attivi, ovvero di contratti in base ai quali le amministrazioni traggono un vantaggio economico, senza impegnare alcuna risorsa pubblica, si è sempre discusso sulla effettiva necessità di applicare le procedure di evidenza pubblica e/o le regole della contabilità pubblica ovvero di ricerca di sponsorizzazione pura, a cui è stata applicata la normativa in materia di procedura negoziata di cui all'art. 57 del Codice. Sulla ricostruzione in termini di contratti attivi delle sponsorizzazioni, si veda Deliberazione ANAC n. 9 del 9 febbraio 2012.

[250]Per citarne alcuni, quelli concernenti il completamento della fase di progettazione esecutiva, la selezione delle imprese, l'appalto a terzi, la gestione dei rapporti di lavoro.

Stante l'attuale assetto negoziale lo *sponsor* è, pertanto, estraneo a tutti i rapporti tra il soggetto promotore, la Soprintendenza e gli esecutori delle opere.

Perplessità ancora maggiori ha suscitato l'analisi della durata dei diritti d'immagine concessi alla Tod's S.p.A. e alla istituenda associazione *Amici del Colosseo*. A questo riguardo, l'avviso pubblico aveva espressamente previsto che i diritti in parola fossero concessi esclusivamente per il tempo corrispondente alla durata dei lavori[251].

Al contrario, nel contratto si stabilisce, come suddetto, che i diritti dello *sponsor* si protraggono per i due anni successivi alla conclusione dei lavori senza che ciò comporti corrispettivi ulteriori rispetto all'originario finanziamento e che spettino all'associazione per una durata pari a quindici anni a partire dalla data della sua costituzione, eventualmente prorogabili *ad nutum*[252].

Tali difformità tra l'avviso pubblico per la ricerca di *sponsor* e il contratto di sponsorizzazione vero e proprio hanno portato alcune associazioni italiane, come la UIL e il Codacons a inviare segnalazioni e a presentare esposti a diverse autorità.

4.1. Il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

In seguito agli esposti sporti dalle associazioni di categoria, l'Autorità garante della concorrenza e del marcato si è pronunciata in materia, formulando una serie di osservazioni critiche sulla procedura adottata per la conclusione del contratto di sponsorizzazione. In particolare, l'AGCM ha inviato in data 27 dicembre 2011 una

[251] Veniva, tuttavia, specificato che «durante lo svolgimento dei lavori il Colosseo rimarrà accessibile e fruibile senza limitazioni da parte dello sponsor che è invece dedicato unicamente ai restauri, sui quali esercita esclusiva per la durata dei lavori più due anni, mentre l'esclusiva riconosciuta all' Associazione Amici del Colosseo ente, senza fini di lucro, promosso ma assolutamente distinto dallo sponsor, con una sua autonomia e un suo statuto, durerà 15 anni e sarà sempre riferita ai lavori di restauro avendo il compito di realizzare un grande Piano di Comunicazione con finalità culturali e sociali a favore dei giovani, dei diversamente abili, dei pensionati e dei lavoratori».

[252] Cfr. M. SINISI, "*Utilità culturale" e "utilità economica" dei beni appartenenti al patrimonio culturale",* in *Diritto e Società*, 2/2018, p. 225 e ss.

nota all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici perché valutasse, alla luce delle proprie competenze, eventuali profili di criticità circa la delibera avente ad oggetto la procedura di affidamento negoziata.

Le principali questioni hanno riguardato la procedura d'appalto e, dunque, la scelta del Commissario delegato di istaurare una procedura negoziata per la scelta del contraente, modificando contestualmente l'oggetto della sponsorizzazione.

Nel dettaglio, l'Autorità ha, in primo luogo, messo in luce la difformità fra il contenuto dell'iniziale avviso pubblico di ricerca dello *sponsor* e il contenuto del contratto di sponsorizzazione che ne è seguito. La stessa ha, in secondo luogo, evidenziato che, se l'avviso pubblico aveva limitato i diritti di sfruttamento dell'immagine del Colosseo alla durata dei lavori di restauro, nel contratto di sponsorizzazione effettivamente poi concluso tale periodo era stato prolungato per i due anni successivi all'ultimazione dei lavori per la società *sponsor* ed esteso a quindici anni per l'associazione costituita *ad hoc.*

Altro rilievo mosso ha riguardato i tempi di svolgimento della procedura negoziata. Invero, alle società interessate – in seguito alla presentazione dell'offerta da parte di Tod's S.p.A. – era stato concesso un lasso di tempo pari a quarantotto ore per la presentazione delle proprie offerte, così da ledere l'effettiva competizione fra i soggetti concorrenti.

Stanti le suddette considerazioni, l'Autorità ha sospeso la procedura di affidamento, interessando della questione l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

4.1.2. Il punto di vista dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

Pertanto, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), con deliberazione dell'8 febbraio 2012 n. 135 ha espresso il proprio parere sulla legittimità dell'intera procedura di affidamento dei lavori.

La stessa ha, in primo luogo, affermato la legittimità del ricorso al contratto di sponsorizzazione pubblica, come definito dall'art. 43 della legge 449/1997.

In tal senso l'Autorità ha poi stabilito che per l'affidamento di contratti di sponsorizzazione non trova applicazione la normativa sugli appalti dei lavori pubblici, in quanto gli stessi non rientrano nella classificazione giuridica dei contratti c.d. passivi, bensì comportano un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile per la pubblica amministrazione mediante un risparmio di spesa. Il contratto di sponsorizzazione, pertanto, è da qualificarsi come contratto c.d. attivo, in quanto genera un'entrata finanziaria e, per tale ragione, è sottoposto esclusivamente alla disciplina del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato. Inoltre, ha posto in luce la fondamentale distinzione fra il contratto di sponsorizzazione tecnica (regolamentata dagli artt. 26 e 27 del precedente codice degli appalti) e la sponsorizzazione pura, escludendo la seconda dalla disciplina del D. Lgs. 163/2006.

In secondo luogo, ha ritenuto che il Commissario delegato, una volta appreso l'esito infruttuoso della procedura di selezione del contraente per la conclusione di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica, ha liberamente e legittimamente optato per l'adesione alla proposta provenuta dalla società Tod's S.p.A. avente ad oggetto un contratto di puro finanziamento, secondo i termini e le condizioni imposti dallo stesso *sponsor*. Invero, la sottoscrizione di un contratto di sponsorizzazione c.d. pura non è soggetta ad alcun vincolo procedimentale e la condotta tenuta

dall'amministrazione (consistita nell'invitare altri due soggetti alla procedura negoziata nella speranza di ricevere offerte migliorative rispetto a quella proposta dalla Tod's S.p.A.) è stata connotata dal rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e concorrenza.

Ha concluso, pertanto, l'Autorità nel senso che «l'infruttuoso svolgimento della suindicata procedura ha indotto l'amministrazione a ritenere non più percorribile la strada dell'affidamento del contratto di sponsorizzazione tecnica (con le caratteristiche indicate dall'art. 26 del Codice), per ricorrere a differente e distinta procedura, rispetto a quella già svolta, diretta all'affidamento di altra tipologia contrattuale: la sponsorizzazione di puro finanziamento, sottratta alla disciplina del D.Lgs. n. 163/2006 e disciplinata dalle norme di contabilità di Stato, contemplanti comunque l'esperimento di procedure trasparenti. Si ritiene, dunque, che la mutata volontà dell'amministrazione di concludere un contratto di sponsorizzazione di puro finanziamento in luogo del contratto di sponsorizzazione tecnica ex art. 26 del Codice, sembra giustificare lo svolgimento di una procedura negoziata con gli operatori interessati trattandosi di contratto sottratto alla disciplina del Codice».

In conclusione, i contratti di sponsorizzazione di puro finanziamento, in quanto contratti attivi, sono sottratti alla disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici e sottoposti esclusivamente alle norme in materia di contabilità di Stato, che richiedono l'esperimento di procedure trasparenti per la conclusione di contratti pubblici. Pertanto, la volontà della stazione appaltante di concludere un contratto di sponsorizzazione c.d. pura, in luogo di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica (come era indicato nell'avviso pubblico) ben può giustificare il ricorso ad una procedura negoziata, alla quale hanno partecipato i soggetti offerenti della procedura

inziale di evidenza pubblica. Tale scelta non appare, quindi, in contrasto con i principi di legalità, di buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa.

Condividendo il parere dell'AVCP, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha dichiarato di ritenere superata ogni riserva precedentemente espressa sul caso adottando la delibera del 24 febbraio 2012 e ha così affermato la legittimità della procedura seguita dalla stazione appaltante per l'affidamento dei lavori di restauro del Colosseo.

4.2. Le pronunce della giurisprudenza amministrativa

Della medesima questione è stata chiamata ad interessarsi, altresì, la giurisprudenza amministrativa.

Invero, il 3 novembre 2011, il Codacons ha presentato al TAR Lazio un ricorso per l'annullamento, previa sospensione, del contratto di sponsorizzazione concluso. Le doglianze contenute nel ricorso avevano ad oggetto, in primo luogo, la circostanza per cui l'iniziale avviso pubblico prevedeva che il diritto di sfruttamento dell'immagine del Colosseo fosse circoscritta al periodo di svolgimento dei lavori, ai sensi dell'art. 7 (secondo il quale la disponibilità dei diritti d'uso stabilita per la durata dei lavori prevista dal Piano degli interventi decorreva dalla data di effettiva consegna dei cantieri e non poteva essere protratta oltre, anche in presenza di eventuali proroghe dei termini di esecuzione degli interventi concesse dalle Soprintendenza vigilante). Diversamente, nel contratto impugnato la durata del diritto di sfruttamento del marchio viene prolungata fino a quindici anni oltre il

termine dei lavori (almeno rispetto al diritto accordato all'associazione Amici del Colosseo).

Nel ricorso, inoltre, si faceva presente che l'amministrazione con le note n. 268 e 269 del 10 gennaio 2011 aveva ribadito ai concorrenti Ryanair e Fimit la vincolatività delle prescrizioni contenute nel suddetto articolo 7 dell'avviso pubblico, senza invece far riferimento alla possibilità di estendere il periodo di sponsorizzazione oltre il termine ivi indicato.

L'associazione di categoria, pertanto, ha domandato l'annullamento del contratto sottoscritto che, a causa delle particolari modalità di conclusione e della scarsa trasparenza della stazione appaltante, avrebbe finito con l'avvantaggiare la società Tod's S.p.A., in danno delle due concorrenti.

Con sentenza n. 6028 del 3 luglio 2012, il TAR Lazio ha rigettato il ricorso, ritenendolo inammissibile per difetto di legittimazione ad agire di Codacons.

I giudici amministrativi hanno, invero, constatato che la legittimazione di associazioni di categoria ad impugnare tali provvedimenti sussiste solo nel caso in cui gli stessi abbiano effettivamente leso un interesse collettivo dei consumatori e degli utenti[253], la cui tutela viene assunta dalla relativa associazione, alla luce di quanto indicato nel proprio statuto[254].

Pertanto, la qualità di associazione di protezione ambientale non legittimerebbe l'associazione Codacons ad impugnare il contratto avente ad oggetto la sponsorizzazione del restauro del Colosseo.

---

[253] Cfr. TAR Lazio, sez. II, 20 luglio 2011, n. 7455).

[254] Cfr. S. DE PAOLIS, *Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, *in Associazione romana di studi giuridici*, www. arsg.it.

La decisione del Tribunale Amministrativo Regionale si pone sulla scia di quell'orientamento giurisprudenziale che, seppur accogliendo una nozione unitaria di «ambiente», pone l'accento sulla distinzione esistente fra il concetto di «patrimonio culturale» e quello di «ambiente» all'interno dell'odierno complesso normativo[255]. Se, invero, la Carta costituzionale all'art. 9 tratta congiuntamente la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico (vale a dire il patrimonio culturale come definito nel d.lgs. n. 42/2004), all'art. 117 Cost. distingue – a fini del riparto di competenze – le funzioni di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, c. 2, lett. s) e, tra le materie di competenza concorrente (art. 117 c. 3), le funzioni di valorizzazione dei beni ambientali e culturali.

Pertanto, seppure l'«ambiente» sia da considerarsi quale bene immateriale unitario, gli elementi che lo compongono sono suscettibili di distinta cura e disciplina. Al fine di valutare, quindi, la legittimazione a ricorrere delle associazioni votate per statuto alla protezione ambientale, occorre verificare se l'interesse attinto dal provvedimento

[255] Le associazioni di protezione ambientale riconosciute sono, in particolare, legittimate ad agire, a tutela di interessi diffusi, avverso qualunque provvedimento lesivo di un bene ambientale giuridicamente rilevante (*ex multis*: Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2004, n. 7246; TAR Abruzzo, 22 settembre 2008, n. 1116; TAR Toscana, 23 giugno 2008, n. 1651; TAR Lazio, sez. III, 20 febbraio 2008, n. 2519). Con riguardo alla compenetrazione di tutele fra beni culturali e beni ambientali, si veda, fra i tanti, la riflessione di P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, *Aedon*, 1/2017, secondo la quale: «Particolare attenzione alla valorizzazione delle interconnessioni tra il patrimonio culturale e il suo ambiente è stata posta recentemente dalla comunità internazionale, che ha riconosciuto il ruolo strategico del patrimonio culturale per lo sviluppo sostenibile, sancendo il bisogno di un nuovo connubio tra tradizione (intesa come patrimonio culturale materiale e immateriale) e innovazione per la resilienza delle comunità ai disastri ambientali e ai cambiamenti climatici e invitando quindi gli Stati ad adottare un approccio integrato alle politiche che riguardano la diversità culturale, biologica, geologica e paesaggistica. Il patrimonio culturale è visto dunque come driver per lo sviluppo sostenibile, muovendo dall'assunto che la salvaguardia delle aree storiche urbane e rurali e delle relative conoscenze e pratiche tradizionali riduca le impronte ambientali delle società, promuovendo modelli ecologicamente più sostenibili. Quello tra patrimonio culturale e ambiente viene così delineato come un rapporto di reciprocità tale per cui la tutela dell'uno è funzionale alla salvaguardia dell'altro». Tale riflessione, a ben vedere, non è nuova: cfr. L. CASINI, *Il patrimonio culturale e le sue regole. Oltre la mitologia giuridica dei beni cultural*i, in *Aedon*, 2/2012, lo stesso «sistema della Convenzione Unesco del 1972 è costruito sul concetto di sito che porta con sé un'accezione del patrimonio culturale integrato con il paesaggio e la natura». Nel medesimo senso, *ex multis*, si vedano: T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001; S. GIARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 2/2016, p. 403.

impugnato sia da iscriversi nella generale nozione di «ambiente» ovvero se incida su alcuni degli elementi che la compongono.

A parere dei giudici di prime cure, invero «la posizione legittimante alla proposizione del ricorso è caratterizzata dalla differenziazione e dalla qualificazione. La prima qualità può discendere dall'atto amministrativo quando esso incide immediatamente nella sfera giuridica del soggetto ovvero può rinvenirsi nel collegamento tra la sfera giuridica individuale ed il bene della vita oggetto della potestà pubblica quando l'atto esplica effetti diretti nella sfera giuridica altrui e, in ragione di tali effetti, è destinato ad interferire sulla posizione sostanziale del ricorrente».

Nel caso del contratto di sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo, l'intervento che viene in considerazione ha ad oggetto un «intervento diretto sul bene attraverso un complesso di operazioni finalizzate all'integrità materiale ed al recupero del bene medesimo, alla protezione ed alla trasmissione dei suoi valori culturali» (art. 29 c. 4 d.lgs. n. 42/2004) che attiene, pertanto, squisitamente, alla funzione di tutela non dell'ambiente[256], ma dei beni culturali. La qualità di associazione di protezione ambientale non legittimerebbe, quindi, il Codacons al ricorso proposto in ordine alla sponsorizzazione del restauro sull'Anfiteatro Flavio di Roma[257].

Avverso tale pronuncia, la ricorrente ha proposto appello davanti al Consiglio di Stato il quale ha, con la sentenza n. 4034 del 31 luglio 2013, confermato

---

[256] Nel caso di specie, non viene in considerazione il possibile impatto che piani, programmi o progetti possono avere sul patrimonio culturale, né qualsiasi altro fatto che rientri nella funzione di tutela dell'ambiente.

[257] Cfr. la sentenza di primo grado nella parte in cui sostiene: «il *proprium* dell'interesse fatto valere non è riconducibile ad esigenze ambientalistiche, ma – come evidenziato dagli stessi scritti difensivi del CODACONS – all'affermata illegittimità della procedura di affidamento ed al riveniente pregiudizio per le finanze pubbliche riveniente dall'affermata esiguità delle utilità economiche delle quali l'impresa sponsorizzatrice si è fatta carico ai fini di cui sopra».

l’inammissibilità del ricorso, ribadendo che la qualità di associazione di protezione ambientale (come indicato nello stesso statuto) non legittimava la ricorrente ad agire innanzi al giudice amministrativo, non incidendo il provvedimento impugnato sugli interessi tutelati dalla Codacons.

Invero «Ai fini di ritenere sussistente o meno la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste prevista dagli artt. 18 e 13 della l. n. 349 del 1986 (legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, sulle ceneri del precedente Ministero dei beni culturali e ambientali), occorre distinguere tra patrimonio culturale e ambiente ed inoltre se l'interesse fatto valere attenga all'ambiente inteso unitariamente, ovvero al singolo bene culturale considerato isolatamente e separatamente. Non sussiste la legittimazione del Codacons, nella sua qualità di associazione ambientalista, ad impugnare i provvedimenti adottati dal Commissario Delegato per la realizzazione degli interventi urgenti sulle Aree Archeologiche di Roma e Ostia Antica, ai sensi dell’art. 120 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, secondo la disciplina di cui agli articoli 26 e 27 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con riferimento ad interventi di restauro da effettuare sull'Anfiteatro Flavio di Roma, più comunemente noto come "Colosseo" ed il connesso contratto di sponsorizzazione. In tal caso, infatti, viene in considerazione un intervento su beni culturali pubblici, che l’Amministrazione dei beni culturali governa con lo strumento dell'autorizzazione ai sensi degli artt. 21 e 24 del d.lgs. n. 42/2004; un fatto, dunque, che rientra nella funzione di tutela non dell'ambiente, ma dei beni culturali»[258].

Nonostante, pertanto, il ricorso sia stato rigettato in punto di ammissibilità, il Consiglio di Stato ha speso talune considerazioni in merito alla legittimità del

[258] Cfr. G. MONTEDORO, *Osservatorio sulla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia di beni culturali e paesaggistici*, in *Aedon* 3/2013.

contratto concluso dall'amministrazione con la società Tod's S.p.A. In questo senso, il Collegio ha affermato che «[...] gli equilibri sinallagmatici accettati dall'amministrazione nei confronti dello sponsor, corrispondono a scelte sindacabili solo nei limiti [...] riconosciuti in tema di impugnazione di atti discrezionali [...]», con ciò lasciando intendere che rimane prerogativa di ciascuna amministrazione effettuare le valutazioni di opportunità e tecniche del caso in vista della tutela e della valorizzazione di un bene o di un sito culturale[259].

Di recente, il Consiglio di Stato è tornato ad occuparsi del contratto di sponsorizzazione e della disciplina ad essa applicabile, sostenendo che lo stesso non sia in nessun caso un contratto a titolo gratuito, in quanto alla prestazione dello sponsor in termini di dazione di denaro o accollo del debito corrisponde l'acquisizione, in favore dello sponsor del diritto all'uso promozionale dell'immagine della cosa di titolarità pubblica «che costituisce un nuovo bene immateriale»[260].

La statuizione in parola introduce un tema di straordinario interesse. Così facendo, infatti, i giudici amministrativi hanno coniato una nuova e peculiare nozione di contratto "a titolo oneroso", in ragione del fatto che nel caso del contratto di sponsorizzazione la controprestazione a cui è tenuta la P.A. (ovvero la pubblicità derivante dall'associazione del marchio al bene) è un bene «immateriale» ma suscettibile di valutazione economica[261].

---

[259] La sentenza è stata oggetto di successivo ricorso per revocazione, dichiarato inammissibile con sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 503, Cfr. M. SINISI, "*Utilità culturale" e "utilità economica" dei beni appartenenti al patrimonio culturale",* in *Diritto e Società,* 2/2018, p. 225 e ss.

[260] Cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 2017, n. 4614.

[261] Ampissimi gli studi sul valore immateriale dei beni culturali: recentemente, A. BARTOLINI e G. MORBIDELLI (diretto da), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, 2016; *ex ceteris*, G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015; M. LAMBERTI, *Ma*

Lo stesso Consiglio ha, inoltre, chiarito che la nozione di contratto "a titolo oneroso" qualora parte sia una Pubblica Amministrazione, «può assumere … un significato attenuato o in parte diverso rispetto all'accezione tradizionale e propria del mondo *interprivato*" (nel caso di specie, viene in considerazione un contratto di appalto di servizi a titolo gratuito per la redazione di un piano strutturale per un comune, il cui bando viene impugnato dagli ordini professionali degli ingegneri e architetti per illegittimità derivante dal contrasto con il divieto di appalto gratuito)».

Secondo la sentenza in commento, pertanto, l'applicabilità delle procedure di contrattazione previste dal Codice dei contratti pubblici per i contratti passivi prescinde dalla natura meramente economica e finanziaria di corrispettivo, in quanto la disciplina in commento è ispirata ai principi di diritto europeo il cui presupposto è «che il prezzo corrispettivo dell'appalto costituisca un elemento strumentale e indefettibile per la serietà dell'offerta, e l'inerente affidabilità dell'offerente nell'esecuzione della prestazione contrattuale. Al fondamento pare esservi il concetto che un potenziale contraente che si proponga a titolo gratuito, dunque senza curare il proprio interesse economico nell'affare che va a costosamente sostenere, celi inevitabilmente un cattivo e sospettabile contraente per una pubblica amministrazione».

---

esistono i beni culturali immateriali?, in *Aedon*, 1/2014; G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2012 e P. F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2012. Inoltre, per quanto attiene alla identificazione del concetto di bene immateriale come valore aggiunto e distinto dal valore originario del bene culturale cfr. M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1/2014. Alle difficoltà di determinare con certezza il valore dell'immagine, in conformità con la nozione di bene immateriale, pubblica si accompagno anche le conseguenze tanto contrattuali che gestionali, così come rilevato da S. VALAGUZZA, *Le sponsorizzazioni pubbliche: le insidie della rottura del binomio tra soggetto e oggetto pubblico e la rilevanza del diritto europeo, in Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 1381 e ss.. L'Autore precisa che: la «difficoltà di individuare dei criteri di buona amministrazione per calcolare quale possa essere il "valore", in una determinata iniziativa sponsorizzata, del nome e dell'immagine del soggetto pubblico rappresentino un nodo problematico condizionato da numerosi fattori variabili e non sempre prevedibili da un terzo».

Ciò perché, si nota, «la *par condicio* tra partecipanti alla gara, presidio della concorrenzialità, è necessaria nel presupposto che la tutela della concorrenza rechi con sé la garanzia di efficienza del mercato».

Da tale argomento, deriva la considerazione per cui il concetto di onerosità del contratto in caso di contratti pubblici, è ben più ampio di quanto risulti nel diritto comune e ricomprende anche il caso di un bando di gara che preveda le offerte gratuite (salvo il rimborso delle spese), ogni volta che «dall'effettuazione della prestazione contrattuale il contraente possa figurare di trarre un'utilità economica lecita e autonoma, quand'anche non corrispostagli come scambio contrattuale dall'Amministrazione appaltante».

D'altra parte, anche il principio di derivazione eurounitaria del c.d. effetto utile[262] impone che le disposizioni sovranazionali siano interpretate in modo atto a consentire di raggiungere l'obiettivo dalle stesse prefissato e, in particolare, quello di garantire il corretto andamento del mercato, la libera concorrenza e la par condicio fra gli operatori.

Pertanto, anche nel caso di conclusione di un contratto a fronte del quale la P.A. non si impegni al versamento di alcun corrispettivo (propriamente detto) e, dunque, anche nel caso di contratto a titolo gratuito, l'amministrazione sponsorizzata è tenuta all'istaurazione di una procedura d'evidenza pubblica, capace di garantire la massima qualità delle offerte.

Infine – e questa appare l'argomentazione più innovativa fra quelle finora illustrate – sostiene il Consiglio di Stato, «La sponsorizzazione non è un contratto a titolo gratuito, in quanto alla prestazione dello *sponsor* in termini di dazione del denaro o

[262] Corte Giust. U.E., 12 luglio 2011, in causa C-399/98.

di accollo del debito corrisponde l'acquisizione, in favore dello stesso *sponsor*, del diritto all'uso promozionale dell'immagine della cosa di titolarità pubblica: il motivo che muove quest'ultimo è l'utilità costituita *ex novo* dall'opportunità di spendita dell'immagine, cioè la creazione di un nuovo bene immateriale. Per l'Amministrazione è finanziariamente non onerosa – cioè passiva: non comporta un'uscita finanziaria – ma comunque genera un interesse economico attivo per lo *sponsor*, insito in un prodotto immateriale dal valore aggiunto che va a suo vantaggio. In altri termini: la circostanza che vi sia verso lo *sponsor* una traslazione meramente simbolica, cioè di immagine, della cosa di titolarità pubblica non può essere considerata come vicenda gratuita, ma va posta in stretta relazione, nei termini propri dell'equilibrio sinallagmatico, con il valore della controprestazione, vale a dire della dazione dello *sponsor*».

Anche nel contratto di sponsorizzazione, quindi, si assisterebbe ad uno scambio di denaro verso un'altra utilità economica – seppure immateriale – rappresentata dalla pubblicità o dal ritorno d'immagine di cui gode lo sponsor. Tale effetto indiretto non può non essere considerato al pari di una controprestazione contrattuale, anche se del tutto aleatoria.

Tale conclusione è stata criticata da una parte della dottrina[263] che ha osservato come, così facendo, i giudici amministrativi avrebbero rivoluzione la tradizionale distinzione fra contratti a titolo gratuito e contratti a titolo oneroso e, in particolare, avrebbero ridotto drasticamente i tipi di contratti ascrivibili alla prima delle suddette categorie.

---

[263] Cfr. R. SABATO, *Una nuova accezione "debole" della nozione di contratto pubblico «a titolo oneroso»?*, in *www.civilecontemporaneo.it*.

Sembrerebbe, infatti, che nel caso in cui i contraenti traggano una qualsiasi utilità anche solo potenzialmente economica dalla conclusione del contratto, lo stesso debba essere qualificato come a titolo oneroso, ovvero sarebbe sufficiente che il contratto sia concluso dalle parti perché mosse da un «interesse» economico o che dal contratto derivi anche un semplice «vantaggio», perché ne debba essere esclusa la gratuità.

4.3. L'orientamento della Corte dei conti

Anche la Corte dei Conti è stata interessata dalla vicenda relativa alla sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo, in occasione di una indagine del 2016 relativa alle iniziative di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali.

In particolare, nella delibera n. 8 del 4 agosto 2016, la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha verificato (con riguardo al quadriennio 2012-2015), il grado di utilizzo di strumenti alternativi all'affidamento in concessione e, in particolare, l'effettiva estensione del contratto di sponsorizzazione e della finanza di progetto in materia di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale.

Tale verifica ha permesso di porre in luce talune criticità.

In primo luogo, la Corte ha rammentato come il ricorso a tali strumenti alternativi di gestione debba essere orientato allo sviluppo di «un autentico mecenatismo culturale in Italia» e non possa, invece, convertirsi in forme «surrettizie di privatizzazione del patrimonio culturale».

In secondo luogo, l'indagine espletata ha messo in luce lo scarso ricorso a tali alternativi strumenti (per una media di 5 interventi annui) e ad opera di sole alcune regioni mentre altre realtà locali – in particolare quelle del Sud Italia – non risulta abbiano realizzato interventi di valorizzazione facendo uso dei suddetti strumenti di gestione.

Inoltre, se le Amministrazioni si sono dimostrate maggiormente inclini alla conclusione di contratti di sponsorizzazione, d'altra parte alcun intervento di finanza di progetto è stato realizzato (anche con riferimento alle c.d. opere fredde) e, ciò, a detta della Corte, a causa delle incertezze attinenti alla completa regolamentazione di tale istituto.

Con riguardo ai contratti di sponsorizzazione, la Corte ha invitato le amministrazioni a valutare con maggior attenzione i criteri in base ai quali commisurare il corrispettivo che spetta al privato. Muovendo proprio dall'emblematico caso del contratto di sponsorizzazione per i lavori di restauro del Colosseo (concluso da Tod's) sopra esaminato, la Corte ha posto in luce come le sponsorizzazioni culturali evidenzino la carenza di contenuti contrattuali sotto il profilo «della valutazione economica della controprestazione offerta dall'amministrazione».

La P.A. risulta, infatti in una posizione di debolezza contrattuale, in quanto priva degli strumenti idonei a verificare il valore derivante dall'abbinamento del nome, del marchio, dell'immagine o del prodotto di un'impresa a un bene o a un'iniziativa culturale.

L'attenzione della giurisprudenza contabile si è, pertanto, concentrata sulla determinazione del prezzo del finanziamento e sulla sua congruità rispetto, da un

lato, al valore del bene oggetto di restauro e, d'altra parte, con riguardo al beneficio in termini di ritorno pubblicitario che deriva dalla stipula di un tale contratto.

La Corte, invero, ha sollecitato le amministrazioni a valutare con maggior attenzione le voci che compongono la prestazione economica dovuta dall'ente pubblico e, in particolare, le ha invitate a considerare la rilevanza del ritorno di immagine che deriva dall'esecuzione di un intervento di valorizzazione su un bene culturale di enorme importanza, così da decurtare tale vantaggio patrimoniale da quanto corrisposto per l'intervento in sé.

Alla luce di tali considerazioni, quindi, le suddette amministrazioni dovrebbero essere parimenti incentivate a promuovere la sottoscrizione di contratti di sponsorizzazione, in quanto tenute a corrispondere un ammontare inferiore rispetto al valore dell'intervento, remunerato altresì dal ritorno d'immagine di cui gode l'operatore economico.

Invero, nel caso del contratto di sponsorizzazione per l'affidamento dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio, la critica è stata rivolta al ruolo dello *sponsor* e all'ammontare della sua prestazione (di puro finanziamento), ritenuti poco rilevanti se comparati ai vantaggi acquisiti dallo *sponsor* in termini di ritorno pubblicitario. Specificando, i giudici contabili hanno contestato la circostanza che l'amministrazione, per una cifra complessivamente esigua, calcolata in un milione e duecentocinquantamila euro l'anno, abbia concesso in via esclusiva i diritti di utilizzazione del marchio "Colosseo" per una durata ultraventennale (considerando la durata dei lavori di restauro e i successivi quindici anni nei quali l'associazione costituita ad hoc ha il diritto di sfruttare l'immagine del monumento), non considerando, al contrario, che la determinazione della prestazione deve

necessariamente avere quale parametro il livello di notorietà del monumento sul quale si interviene.

Inoltre la critica della Corte dei conti si sofferma sul ritardo nell'esecuzione dei lavori rispetto alle tempistiche originariamente pattuite, che configura un danno per l'amministrazione tanto perché si procrastina l'apertura al pubblico degli spazi oggetto di intervento, quanto perché in tale modo si finisce con il prolungare l'esclusività del diritto allo sfruttamento del marchio "Colosseo".

In secondo luogo, la Corte lamenta la pressoché inesistente iniziativa pubblica in materia di conclusione di contratti di sponsorizzazione, poiché, dall'analisi casistica, risulta che la conclusione dei suddetti sia stata prevalentemente il frutto delle proposte di operatori privati. Le amministrazioni, forse a causa di una non completa disciplina della materia, si astengono dal rendersi promotrici di interventi sponsorizzazione culturale con la conseguenza che tali preziosi strumenti «non costituiscono una esperienza completamente riuscita».

È per tale ragione che la Corte auspica un intervento legislativo che tenga conto delle peculiarità delle sponsorizzazioni in materia culturale e determini il contenuto contrattuale minimo che tali negozi debbono possedere, così da favorire iniziative pubbliche al momento arrestate innanzi al caos normativo e al pericolo di agire in danno della pubblica finanza, con conseguente responsabilità erariale.

Aldilà della fattispecie relativa al Colosseo, la Corte conclude incoraggiando le amministrazioni alla stipula di tali contratti, intesi quali importanti sussidi ai deficit finanziari pubblici in materia dei beni culturali e come valido strumento di partenariato pubblico-privato che favorisce l'ingresso dei privati nel mondo della cultura al fine di incrementarne la tutela e la valorizzazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Ciascun bene culturale, inteso quale bene che contribuisca allo sviluppo dell'identità della Nazione, tanto in quanto testimonianza del passato avente valore di civiltà, quanto quale strumento che permetta il progressivo sviluppo della civiltà medesima, è portatore di due diverse *utilitas*, una culturale ed un'altra economica[264].

Da un lato, infatti, questo rappresenta un autonomo oggetto di tutela giuridica «la cui identità è connessa ad un valore ideale che risulta profondamente compenetrato nell'elemento materiale. Nell'opera d'arte, come in ogni altra cosa in cui si riconosce un valore culturale che giustifica la soggezione della cosa allo speciale regime di tutela, il profilo ideale che è oggetto di protezione si è talmente impadronito della materia in cui si esprime da restarne definitivamente prigioniero, così che esso si pone come oggetto di protezione giuridica inscindibilmente dalla cosa che lo racchiude»[265].

D'altra parte, invece, deve considerarsi quale bene giuridico suscettibile di essere oggetto di negozi, quindi, di essere economicamente stimabile e commerciato nel libero mercato. Il bene culturale non potrebbe, infatti, essere inteso come «un'entità giuridica concettualmente distinta dalla cosa materiale cui accede, della quale riflette

[264] Si è a questo proposito affermato, invero, che «ammessa l'esistenza di un bene culturale come bene giuridico che, assorbendo in sé l'utilizzazione collettiva della cosa come testimonianza avente valore di civiltà, purtuttavia coesiste, in riferimento alla «cosa» nella sua materialità, con un bene in senso economico, la condizione giuridica delle cose di interesse artistico e storico viene a dispiegarsi in termini che non appaiono riconducibili al principio della «funzione sociale» della proprietà, e quindi a differenziarsi da quelle altre specie di beni di interesse pubblico il cui regime trova adeguata sistemazione alla luce appunto della funzione sociale» cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffré, 1985, p. 25.

[265] Op. cit. p. 26.

le utilità ritraibili in quanto assunte ad oggetto di tutela»[266] bensì rappresenta un'entità unitaria che racchiude al suo interno entrambe le suddette utilità, così che l'utilizzazione della cosa in senso economico coesiste con la sua destinazione culturale.

La compresenza all'interno dello stesso bene giuridico di entrambe le suddette *utilitas* riverbera i suoi effetti sulla disciplina dettata per la loro regolamentazione.

Questa appare ispirata, da un lato, al principio di conservazione – in ossequio al valore culturale del bene su cui insiste – e, d'altra parte, al principio di fruizione – diretta derivazione della concezione economica del patrimonio culturale[267].

Stante tale premessa, laddove si abbia riguardo all'esercizio dell'attività amministrativa in materia, si osserva come questa si esplichi tanto in una funzione di tutela e conservazione del patrimonio storico artistico, che in una funzione di valorizzazione, volta a migliorare le condizioni di conoscenza e di promozione del patrimonio storico-artistico della Nazione.

La funzione di valorizzazione, a differenza di quella di tutela, si sviluppa in un'attività essenzialmente dinamica, che può essere assicurata attraverso l'utilizzo di forme di gestione impiegate direttamente dall'Amministrazione (c.d. gestione diretta)

---

[266] Cfr. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffré, 1985, p. 33. In disaccordo rispetto a tale orientamento appare la dottrina che ha sostenuto che «La ricostruzione dei beni culturali è tutta svolta con l'occhio alle *cose* che siano beni culturali: al fondo della concezione, c'è sempre una "cosa" oggetto di un diritto patrimoniale», e questo preconcetto lascia in ombra quei beni culturali i quali «consistono di elementi materiali e immateriali indifferenti per il diritto interprivato, di diritti di libertà, di mere attività»: così. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini, Rassegna degli archivi di Stato*, 1/1975, p. 117 e ss. Cfr. M. S. GIANNINI, *Sull'articolo 9 Cost. (La promozione culturale)*, in *Scritti*, 1991-1996, Giuffrè, 2006, p. 26: «sembra prevalere la spiegazione secondo cui su avrebbero delle cose in senso materiale a cui inerirebbe un bene immateriale costituito da una valenza specifica di civiltà, nella specie di valori storici, artistici, archeologici, archivistici, paleontologici, audiovisivi, ecc. ecc. Quel che invece è più sicuro è che alla concezione a base estetizzante codificata nella L. 1939 n. 1089 è subentrata una concezione culturalistica in senso ampio, secondo alcuni addirittura storicistica».

[267] Op. cit. p. 27.

oppure può essere affidata a soggetti estranei all'Amministrazione, tramite le esternalizzazioni (c.d. gestione indiretta).

La legittimità della scelta di forme di gestione indiretta è, invero, assicurata dalla previsione di cui all'art. 2 Cost., che, nell'affermare il principio del pluralismo sociale, ha portato a superare il dualismo fra potere pubblico e privato (ove il pubblico sarebbe stato unico interprete e garante esclusivo del soddisfacimento degli interessi generali, mentre il privato appariva quale mero portatore di interessi egoistici e legati al profitto).

La filosofia del pluralismo nel campo della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale è, quindi, un elemento che pervade profondamente il profilo funzionale e conduce l'Amministrazione preposta alla sua cura a promuovere e sviluppare la fruizione collettiva delle cose storico-artistiche, attraverso forme di collaborazione con soggetti terzi. Perché, se certamente la tutela presuppone valutazioni di specifica ed elevata competenza tecnica e poteri decisori esclusivi dell'Amministrazione competente, al contrario, la valorizzazione coinvolge tutti gli organi pubblici e privati portatori di interessi collettivi.

Dall'evoluzione legislativa che ha interessato la materia e dal tenore delle disposizioni, si è dedotta la netta preferenza del legislatore per le forme di gestione indiretta del patrimonio culturale.

Le ragioni del *favor* in questo senso debbono essere rinvenute, da un lato, nella richiesta di un alto grado di professionalità e tecnicità in capo ai soggetti deputati all'esercizio di questa funzione e, d'altra parte, nella rivalutazione del soggetto

privato, che non viene più soltanto considerato quale cittadino, proprietario o visitatore, bensì quale soggetto attivo e partecipe del processo di valorizzazione[268].

Quindi, nonostante i costi che l'ente pubblico deve sostenere al fine di affidare la funzione di gestione a soggetti privati (legati essenzialmente all'indizione di una procedura di selezione dei concorrenti e di controllo sulla corretta esecuzione del progetto), si è registrata una tendenziale propensione per la forma di gestione indiretta del patrimonio culturale[269], dovuta alla constatata inadeguatezza dell'organizzazione dei servizi da parte della P.A. e alle difficoltà di reperire le risorse economiche necessarie a sostenere in proprio l'intervento.

Gli strumenti di partenariato pubblico-privato (quali il ricorso al contratto di sponsorizzazione o al *project financing*) appaiono, invero, particolarmente utili al fine di incentivare sia la diffusione di fenomeni di mecenatismo culturale che la partecipazione responsabile dei privati alla cura del bene comune.

Nonostante le Amministrazioni appaiano diffidenti rispetto all'utilizzo di tali tecniche di gestione, potenzialmente idonee – in caso di gestione patologica – a determinare un'ipotesi di danno erariale foriero di conseguente responsabilità in capo all'ente pubblico, sembra che le ultime novità legislative (si fa riferimento in particolare al nuovo Codice dei contratti pubblici), nonché l'incentivo proveniente dalla giurisprudenza contabile[270], possano stimolare un incremento del loro utilizzo.

---

[268] Cfr. N. PECCHIOLI, *Il decoro dei monumenti nei centri storici non è (solo) affare di Stato: la necessità della cooperazione interistituzionale per la regimazione delle attività commerciali*, in *Riv. Giur. Urb*., 3/2016.

[269] Cfr. G. ALPA, *Imprese e beni culturali. Il ruolo dei privati per conservazione, restauro e fruizione*, in *Quaderni regionali*, 1987.

[270] La delibera n. 8 del 4 agosto 2016, la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, ha verificato (con riguardo al quadriennio 2012-2015), il grado di utilizzo di strumenti alternativi all'affidamento in concessione e, in particolare, l'effettiva estensione del contratto di sponsorizzazione e della finanza di progetto in materia di valorizzazione e gestione del patrimonio culturale.

Parte degli osservatori si è sempre dimostrata scettica rispetto a tale possibilità e, in assoluto, rispetto a tutte quelle forme di gestione del patrimonio culturale considerate semplificate e snelle[271] (quali sono strumenti di gestione indiretta, gli accordi tra Pubbliche amministrazioni, la conferenza di servizi e l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17 *bis* L. 241/1990[272]).

Tale contrarietà deriva dall'affezione ad un'idea di Stato accentrata e monopolizzante, ontologicamente distinto dalla collettività che vi appartiene.

Gli ultimi *trends*, invece, suggeriscono una diversa concezione che importa, da una parte, la necessità di velocizzare l'andamento dei procedimenti di tutela e di valorizzazione per far fronte efficacemente alle istanze di preservazione e fruizione del patrimonio culturale e, d'altra parte, un'estensione del campo di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (di cui all'art. 118 Cost.), fino al coinvolgimento dei singoli cittadini, quand'anche dei privati imprenditori.

Questo sviluppo, invero, si rende economicamente opportuno non solo alla luce della scarsità delle risorse che lo Stato impiega per i fini in parola, ma anche in ragione dell'avvertita esigenza di responsabilizzare i cittadini rispetto alla cura del patrimonio comune[273].

---

[271] Cfr. S. SETTIS, *Italia S.p.A. Assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007; G. RESTA, *La privatizzazione del patrimonio culturale nell'era digitale*, in *Parolechiave*, 1/2013; T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Einaudi, 2014.

[272] Si concorda sul punto con T. MONTANARI, *La cultura senza più difese*, Carocci, 2018: «Il «terribile diritto» della proprietà privata ha infine piegato l'interesse pubblico: l'eclissi dell'articolo 9 è oggi al suo culmine, e la formula del 'silenzio assenso' non è soltanto un escamotage giuridico procedurale, ma una traduzione simbolicamente efficace di ciò che il potere politico si aspetta oggi dai tecnici della tutela: un tacito consenso».

[273] Parte della dottrina ha recente affermato che «per quanto i valori in gioco siano di rilievo costituzionale, le risorse finanziaria disponibili sono scarse e – ripartirle fra le diverse realtà – esse risultano sicuramente inadeguate. Considerata la sterminatezza del patrimonio culturale italiano, è impensabile concepire una tutela e valorizzazione ad esclusiva iniziativa pubblica che abbracci l'intero patrimonio pubblico, statale e non. Occorre, invece, fare delle scelte di priorità e, soprattutto, pensare a moduli alternativi capaci di liberare risorse pubblico ed impegnare capitali privati, creando

Al fine, quindi, di permettere la piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, la scelta dell'ordinamento è stata orientata nel senso di favorire la diffusione di strumenti alternativi di gestione del patrimonio culturale, capaci di offrire la *chance* di sviluppare compiutamente ed efficacemente tecniche sinergiche di concertazione[274].

Invero, l'impiego di modalità di gestione indiretta del patrimonio culturale, se svolto nel massimo rispetto del valore che i beni culturali posseggono e coadiuvato dalla pubblica Amministrazione che di tale valore è garante[275], lungi dal sottrarre al pubblico potere il controllo sui tali beni e di determinare una sostanziale privatizzazione dei medesimi, consentirebbe un loro miglior livello di cura.

A ben vedere, gli istituti di recente introduzione, ispirati a modelli privatistici, anziché divenire per gli operatori economici un'occasione di intervento meramente lucrativa, possono rappresentare uno strumento di partecipazione reale, operata attraverso il superamento della rigida ripartizione di competenze e funzioni e tendente alla realizzazione di una cultura partecipata, responsabilizzante e diffusa.

All'interno del quadro generale finora descritto si è ritenuto di analizzare più nel dettaglio la disciplina di un istituto in via di espansione e potenzialmente idoneo ad

---

le necessarie premesse per rendere conveniente a soggetti diversi da quelli pubblici investire nel settore, prefigurando ricavi economici e/o benefici fiscali» (Cfr. A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale scientifica, 2017, p. 157). Cfr. D. PONZINI, *Il territorio dei beni culturali. Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Carocci, 2008.

[274] Cfr. M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, 2003, pag. 1485.

[275] Secondo quanto precisato dal Ministero dei Beni culturali nel comunicato stampa dal titolo "Precisazione del Ministro: Servizi dei beni culturali. Disposizione intesa ad introdurre la possibilità di assegnare ai privati l'intera gestione dell'attività di valorizzazione e di offerta al pubblico dei beni culturali": «Non si tratta quindi di un processo di privatizzazione di beni culturali, ma, al contrario, tanto maggiore sarà il ricorso ad organismi di gestione privati, tanto più grandi dovranno essere i poteri di controllo del Ministero e delle autonomie territoriali, attraverso adeguati meccanismi concessori e convenzionali», in *www.beniculturali.it*.

assicurare la feconda collaborazione fra pubblico e privato in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Il contratto di sponsorizzazione risulta, invero, essere uno strumento ormai imprescindibile per il reperimento di fondi destinati al finanziamento di interventi di conservazione e/o di valorizzazione riguardanti il patrimonio culturale.

Grazie all'utilizzo dello strumento della sponsorizzazione, infatti, l'amministrazione è stata in grado di realizzare un considerevole numero di interventi volti alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio artistico del Paese, di concerto con quegli operatori economici che hanno considerato tale opportunità non esclusivamente perché capace di garantire un forte e positivo ritorno di immagine ma altresì per sostenere, mettendo a disposizione i propri strumenti, il patrimonio comune.

Tuttavia, l'analisi delle esperienze seguite nel corso degli ultimi anni ha permesso di porre in evidenza non solamente i benefici che dalla sponsorizzazione culturale derivano ma, altresì, le connesse criticità.

La principale causa dell'incerta applicazione dell'istituto si deve rinvenire nella lacunosa disciplina che fino a tempi recenti ha regolato tale negozio. È per far fronte all'esigenza di una più chiara regolamentazione che il legislatore è, quindi, intervenuto a più riprese, fino ad approdare alla disciplina attualmente vigente, risultante dal combinato disposto del d.lgs. 42/2004 e d.lgs. 50/2016.

Dall'osservazione dell'evoluzione normativa ondulatoria che ha interessato il fenomeno è possibile comprendere come il legislatore sia stato mosso alternativamente da due diverse esigenze, da un lato, quella di dettare una chiara e esaustiva cornice normativa al fine di cristallizzare l'*iter* amministrativo necessario

alla conclusione della sponsorizzazione e, d'altra parte, quella di facilitare l'accesso all'istituto in parola senza aggravare eccessivamente il procedimento amministrativo.

È sulla spinta di tali contrapposte esigenze che possono essere individuate nell'evoluzione normativa che ha interessato la materia distinte fasi.

Una prima fase è stata caratterizzata dall'assenza di qualsivoglia disciplina *ad hoc* che definisse l'istituto della sponsorizzazione culturale. In tale periodo (che si estende fino all'emanazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio) gli strumenti di partecipazione dei privati alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale erano per lo più inseriti all'interno del sistema delle erogazioni liberali.

A partire dall'introduzione dell'art. 120 del d.lgs. 42/2004 (così come successivamente modificato dal d.lgs. 62/2008) e grazie all'adozione *medio tempore* intervenuta del Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 163/2006, il contratto di sponsorizzazione ha trovato cittadinanza formale all'interno dell'ordinamento e ne sono seguite le prime esperienze applicative.

È proprio in questo quadro normativo che è intervenuta la stipula del contratto di sponsorizzazione dei lavori di restauro del Colosseo ad opera di Tod's S.p.A., ove l'amministrazione ha inizialmente optato per una procedura di selezione del contraente mediante gara, che avesse ad oggetto la conclusione di un contratto di sponsorizzazione c.d. tecnica e, successivamente, alla luce dell'inidoneità delle offerte pervenute, ha preferito per una procedura negoziata avente ad oggetto un contratto di sponsorizzazione c.d. pura.

L'*iter* amministrativo seguito ha destato numerose critiche da parte delle associazioni di categoria e delle autorità amministrative indipendenti e, nonostante la giurisprudenza amministrativa abbia infine ritenuto legittima la procedura seguita

dall'amministrazione, è a partire da tale momento che il legislatore ha avvertito l'urgenza di disciplinare più compiutamente la materia, attraverso la previsione di procedure di selezione degli *sponsor* più rigide e assicurando una maggiore osservanza dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza.

Nel 2012 è stato, pertanto, introdotto nel d.lgs. 163/2006 l'art. 199 *bis* in materia di sponsorizzazione culturale e modificato l'art. 26, nell'intento di regolamentare un istituto che era stato reso vittima di evidenti storture ovvero impiegato senza un'idonea valutazione delle conseguenze patrimoniali che scaturivano in capo allo *sponsor* dalla partecipazione ad interventi di rilevante impatto mediatico e che, quindi – anche se indirettamente – comportavano un rilevante vantaggio economico per gli investitori contraenti.

La normativa in parola, tuttavia, se da un lato ha avuto il merito di chiarire il quadro di riferimento, d'altra parte, ha avuto quale esito quello di scoraggiare gli operatori economici alla partecipazione alla procedura di selezione e ha finito per devitalizzare lo strumento della sponsorizzazione. Anche le amministrazioni, dal canto loro, hanno perso fiducia nel ricorso a tale strumento alternativo di reperimento delle risorse o di gestione e hanno finito per tornare ad affidarsi a sistemi di partecipazione dei privati connotati da una minore rigidità procedurale (qual è quello del mecenatismo culturale).

Stante quindi lo stallo nel quale l'esperienza della sponsorizzazione si era trovata, in occasione dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 50/2016, il legislatore è intervenuto in materia di sponsorizzazione e ha ritenuto di modificare la previgente disciplina introducendo una procedura semplificata, ossia non rinunciando del tutto alla previsione di un chiaro procedimento per la

conclusione del relativo contratto, ma alleggerendo gli oneri posti a carico tanto dell'amministrazione che delle parti[276].

Invero, dalla lettura delle disposizioni di cui agli artt. 4, 19 e 151 del d.lgs. 50/2016 – ispirate ai principi pubblicità, imparzialità e parità di trattamento – si evince che l'iniziativa alla conclusione del contratto di sponsorizzazione possa pervenire sia dall'amministrazione interessata che dal soggetto privato. Nel primo caso l'amministrazione è tenuta pubblicare sul proprio sito internet istituzionale per almeno trenta giorni un avviso con cui renda nota la ricerca di uno *sponsor* per lo specifico intervento individuato, indicando a quale forma di sponsorizzazione è interessata ad accedere, ossia se preferisce ricorrere alla c.d. sponsorizzazione pura ovvero alla c.d. sponsorizzazione tecnica.

Nel secondo caso è lo *sponsor* privato a indicare di sua iniziativa il contenuto della sponsorizzazione, anche con riferimento al bene, all'intervento da realizzare e all'entità del finanziamento. In tale ipotesi, l'amministrazione deve procedere ugualmente alla pubblicazione dell'avviso sul proprio sito internet, con l'indicazione sintetica del contenuto del contratto proposto.

Laddove pervengano delle offerte in aumento migliorative, l'amministrazione è tenuta ad operare un confronto concorrenziale, al fine di individuare l'impresa contraente, utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Una volta decorso il termine di trenta giorni per la pubblicazione dell'avviso, la P.A. è autorizzata a concludere liberamente il contratto con il soggetto che abbia

---

[276] Cfr. M. VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2012. Dello stesso A. cfr. *Le sponsorizzazioni culturali come forma di partenariato pubblico/privato*, in G. TRUPIANO, *Finanza della cultura. La spesa, il finanziamento e la tassazione, RomaTre-Press*, 2015.

tempestivamente risposto all'invito a offrire, purché in possesso dei requisiti generali di cui all'art. 80.

Nonostante l'assetto normativo brevemente rammentato assieme agli atti interpretativi che ne sono seguiti (quale la Circolare ministeriale del 9 giugno 2016) permetta oggi di considerare adeguatamente disciplinato il settore, vi è ancora un problema irrisolto la cui soluzione sembra dipendere più da valutazioni di opportunità che di merito.

Si fa, invero, riferimento, alla determinazione del prezzo ritenuto congruo per la conclusione del contratto di sponsorizzazione c.d. pura.

Invero, proprio in occasione dei lavori di restauro del Colosseo una parte della dottrina ha posto in luce come il corrispettivo stanziato da Tod's S.p.A. apparisse sproporzionato rispetto al valore del bene oggetto dell'intervento, in considerazione dell'enorme ritorno di immagine che la sponsorizzazione garantiva al contraente privato per un lasso di tempo di gran lunga superiore alla conclusione dei lavori[277].

Evidentemente, infatti, tanto nel caso di una proposta proveniente dallo *sponsor* quanto in quello di una richiesta di finanziamento da parte dell'amministrazione, un peso decisivo assume la capacità attrattiva che il bene culturale oggetto di sponsorizzazione possiede. Infatti, maggiore sarà l'attrattività del bene nei confronti del pubblico, maggiore sarà il ritorno pubblicitario che è alla base dell'intervento dello *sponsor*.

Tale caso permette di introdurre la questione nella sua ampiezza: come determinare il valore di un bene culturale oggetto di contratto di sponsorizzazione?

---

[277] Cfr. F. ROCCO, *Interventi urgenti al Colosseo: no all'impugnazione del contratto di sponsorizzazione da parte di Codacons*, in *Diritto e Pratica amministrazione*, Novembre-Dicembre, 2013. p. 81.

La risposta a tale quesito non può prescindere dall'analisi del concetto di bene culturale e permette di recuperare le considerazioni svolte in merito ai caratteri di culturalità e di economicità che tale bene possiede[278].

In particolare, avendo riguardo al carattere dell'economicità, il bene culturale dovrebbe essere valutato alla stregua di ogni altro bene comune e, pertanto, il suo valore potrebbe essere determinato utilizzando gli strumenti che l'economia mette ordinariamente a disposizione (ad esempio potrebbero considerarsi i seguenti fattori: la domanda di mercato, il prezzo del biglietto di accesso, il valore sul mercato in caso di compravendita, il valore che viene solitamente attribuito a beni analoghi).

Laddove, invece, si abbia riguardo al carattere della culturalità, l'individuazione dell'esatto valore che il bene culturale possiede risulta più complessa. L'operazione atta alla sua individuazione dovrebbe essere in grado, da un lato, di tenere in considerazione la sua rilevanza storica alla luce del contesto nel quale è inserito, del comune sentire, della capacità che il bene ha di testimoniare la tradizione culturale del Paese che lo ospita. D'altra parte, sarebbe necessario convertire tali indicatori in valori economici.

---

[278] Per una riflessione su tale aspetto, cfr. M. SINISI, "*Utilità culturale" e "utilità economica" dei beni appartenenti al patrimonio culturale",* in *Diritto e Società*, 2/2018, p. 219: «La valorizzazione del bene culturale va infatti intesa in una duplice accezione. La prima accezione è di tipo extraeconomico (culturale) e indica il potenziamento dell'espressione del valore culturale del bene; allo stesso tempo essa è intesa come «criterio di gestione dell'istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'"*agere*" amministativo». In quest'ottica la valorizzazione include cioè tutte le attività dirette ad assicurare la fruizione dei beni nel rispetto degli stessi. A questa accezione della valorizzazione se ne affianca una di tipo economico, legata cioè al valore d'uso del bene culturale, al ritorno economico che è possibile trarre dalla sua utilizzazione. Con riferimento a quest'ultima accezione, è stato significativamente affermato che «la valorizzazione genera l'occasione di una valorizzazione economica, attraverso l'uso della dimensione immateriale, come immagine (es. sponsorizzazione) o con i vantaggi tributari (mecenatismo), o con la gestione o con i servizi aggiuntivi per il pubblico, o con la concessione di spazi pubblici attraverso la riproduzione (mediatica o no). Vi è cioè un circolo virtuoso, che parte dalla indispensabile tutela, prosegue con la (prima) valorizzazione, che è funzionale alla fruizione, continua con la (seconda) valorizzazione, incentrata e legata a filo doppio con la fruizione nelle sue varie forme, che infine genera risorse per la tutela».

La complessità della determinazione del prezzo laddove si consideri il bene culturale nella sua interezza, quale composto unitariamente dal proprio carattere culturale, oltre che economico, risulta dunque evidente.

Tale conclusione apre all'interprete due distinte alternative.

Da una parte, al fine assicurare ad ogni modo la determinazione di un prezzo congruo in sede di stipula del contratto di sponsorizzazione, sarebbe necessario tentare di ancorare il prezzo del contratto al valore del bene interessato dall'intervento. In questo modo si avrebbe la possibilità di individuare un prezzo congruo e non avvantaggiare indebitamente il privato investitore. Come, tuttavia, appena ricordato, tale operazione – oltre che particolarmente complessa in termini economici – rischia di disincentivare gli investitori, che sarebbero chiamati a offrire un finanziamento pari alla somma del valore economico del bene e del suo valore culturale.

Diversamente, l'amministrazione potrebbe accettare un investimento che corrisponda al solo costo dell'intervento, permettendo dunque al privato di avvantaggiarsi di quel *plus* rappresentato dal ritorno di immagine connesso al bene culturale oggetto del contratto. Percorrendo tale seconda alternativa, seppure si finisce per consentire che il privato investitore tragga un vantaggio non congruo rispetto all'investimento stanziato, d'altra parte si assicura l'appetibilità di tali contratti, incentivando gli operatori economici ad investire nel settore culturale.

Il *trade off* a cui l'amministrazione è chiamata dovrebbe essere risolto nel senso di perseguire l'opzione che maggiormente risponde agli obiettivi di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e dunque di reputare congruo l'investimento offerto dallo *sponsor* laddove corrispondente al costo dell'intervento che si intende realizzare.

Né, d'altra parte, sembrerebbe possibile rinunciare al ricorso allo strumento della sponsorizzazione al fine di evitare di incorrere nel rischio di avvantaggiare indebitamente lo *sponsor*.

Il contratto di sponsorizzazione può, infatti, rivestire un ruolo di indubbio rilievo strategico nel settore dei beni culturali, orientato ad un'azione sinergica fra parte pubblica e privata e spetta, pertanto, alla Pubblica amministrazione il compito di individuare il punto di equilibrio fra la cura degli interessi pubblici e l'individuazione di tecniche atte a incentivare la partecipazione dei soggetti privati agli scopi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Pertanto, nel rispetto di alcuni fondamentali principi cardine di pluralismo e uguaglianza, e nell'osservanza di talune garanzie rinforzate rispetto ad altre situazioni giuridiche soggettive di rilevanza costituzionale (qual è il diritto di proprietà), i meccanismi di semplificazione ed esternalizzazione delle pubbliche funzioni sono da giudicarsi quali opportuni e produttivi.

Parimenti, il ricorso a taluni modelli di derivazione privatistica, adeguatamente convertiti all'interno della dinamica pubblica, può senz'altro contribuire a migliorare il grado di soddisfazione degli interessi avuti mira.

Muovendo dal presupposto che «senza una parte pubblica «forte», nessun modello di partenariato potrà mai funzionare in modo efficiente»[279], e a patto di attribuire primaria rilevanza alla tutela del patrimonio culturale, le forme di gestione ispirate a modelli privatistici possono rappresentare, quindi, degli ottimi strumenti di valorizzazione dei beni culturali e costituire l'occasione per operare un allineamento della disciplina di settore agli standard costituzionalmente imposti.

---

[279] Cfr. L. CASINI, *Una «revolution in government?», La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb*., 2/2018, p. 693.

BIBLIOGRAFIA

N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, 2002.

M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, 2003.

G. ALBISINNI, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4/2016.

T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, 2001.

G. ALPA, *Imprese e beni culturali. Il ruolo dei privati per conservazione, restauro e fruizione*, in *Quaderni regionali*, 1987.

V. AMATO, *I contratti di sponsorizzazione: prime considerazioni*, in *Impresa*, 1986.

M. BALDI, R. TOMEI (a cura di), *La disciplina dei contratti pubblici*, Ipsoa, 2009.

A. BARTOLINI, G. MORBIDELLI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, Giappichelli, 2016.

G. BASSI, M. GRECO, A. MASSARI, *Appalti e servizi pubblici dopo le recenti novità: dal decreto sviluppo al decreto semplificazioni*, Maggioli editore, 2012.

C. BENELLI, *Beni culturali: la disciplina delle sponsorizzazioni*, in *Officina del diritto*, Giuffrè, 2017.

G. BERTI, *Il principio contrattuale nell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Giuffrè, 1988.

M. BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione*, Maggioli editore, 1990.

M. BIANCA, *"Cattivo" ritorno pubblicitario per lo sponsor: sfortuna o inadempimento del soggetto sponsorizzato per negligente gestione dell'evento?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/1991.

C. M. BIANCA, *Diritto civile*, Giuffrè, 1984.

P. BILANCIA, *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, Francoangeli, 2005.

A. BLASINI, *Principio di legalità e capacità di diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2/2018.

D. BORTOLOTTI, *Contratti della amministrazione pubblica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1989.

F. BOSETTI, *Commento all'art. 120 del d.lgs. 42/2004*, in G. FAMIGLIETTI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Nel diritto editore, 2018.

G. V. BRIANTE, G. SAVORANI, *Il fenomeno "sponsorizzazione" nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/1990.

C. CAGNASSO, M. IRRERA, *Concessione di vendita, merchandising, catering*, Giuffrè, 1993.

M. CAMMELLI, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon*, 1/2010.

M. CANTUCCI, *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Cedam, 1941.

P. CAPRIOTTI, *Per un approccio integrato al patrimonio culturale*, *Aedon*, 1/2017.

I. F. CARAMAZZA, *Le nuove frontiere della giurisdizione amministrativa (dopo la sentenza della corte costituzionale 6.7.2004 n. 204)*, in *Atti del convegno per il trentennale dei tt.aa.rr*., Napoli, 5-6 novembre 2004.

V. U. CARNEVALI, *La donazione modale*, Giuffrè, 1969.

P. CARPENTIERI, *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) R. TAMIOZZO, Giuffrè, 2005.

P. CARPENTIERI, *Sponsorizzazioni e mecenatismo nei beni culturali*, in *www.giustamm.it*, 8/2014.

P. CARPENTIERI, *Sub art. 199 bis. Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor*, in *Codice degli appalti pubblici*, R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), Nel diritto editore, 2012.

P. CARPENTIERI, *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologica preventiva*), in *Urbanistica e appalti*, 8-9/2016.

L. CASINI, *Commento all'art. 151 d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50,* in *Codice dei contratti pubblici*, R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), Nel diritto editore, 2017.

L. CASINI, *Il patrimonio culturale e le sue regole. Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in *Aedon*, 2/2012.

L. CASINI, *Una «revolution in government?». La riforma amministrativa del patrimonio culturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2018.

L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/2001.

S. CASSESE, *Diritto pubblico e diritto privato nell'amministrazione*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, 1998.

S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1/1975.

S. CASSESE, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo. Una conversazione*, Il mulino, 2014.

S. CATTANEO, *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, 2002.

B. CAVALLO, *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici fra diritto interno e normativa comunitaria: rilievi procedimentali e sostanziali*, in *Contratto e impresa*, 2/2006.

R. CAVALLO PERIN, G.M. RACCA, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2013.

R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Diritto amministrativo*, 4/2016.

V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Giappichelli, 2011.

R. CHIEPPA, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Trattato sui contratti pubblici*, M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), Giuffrè, 2008.

R. CHIEPPA, *Le sponsorizzazioni nell'attività della p.a.*, in *www.neldiritto.it.*

R. CHIEPPA, *Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni*, in *Aedon*, 2/2013.

M. CIAMMOLA, *Il contratto di sponsorizzazione applicato alle pubbliche amministrazioni: orientamenti giurisprudenziali e incertezze applicative*, in *Rivista amministrativa della repubblica italiana*, 9/2003.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Giappichelli, 1997.

G. D. COMPORTI, *Sponsorizzazioni ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2/2015.

O. CUTAJAR, A. MASSARI, *Commento all'art. 19*, in *Il codice dei contratti pubblici commentato con la giurisprudenza e la prassi*, Maggioli editore, 2017.

M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Jovene, 1981.

U. DAL LAGO, *Aspetti giuridici nella sponsorizzazione dello sport*, in *Franchising, software, sponsorizzazioni*, Giappichelli, 1987.

A. DASSI, *La natura atipica del contratto di sponsorizzazione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 4-5/1998.

M. V. DE GIORGI, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, in *Le sponsorizzazioni*, Cedam, 1988.

M. V. DE GIORGI, *Contratti di sponsorizzazione e doveri di correttezza*, in *Diritto dell'informazione e informatica*, 1994.

G. DE NOVA, *I nuovi contratti*, in *Il diritto attuale*, Giappichelli, 1990.

G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Cedam, 1974.

M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la p.a.*, Ipsoa, 2015.

S. DE PAOLIS, *Il contratto di sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Associazione romana di studi giuridici*, www. arsg.it.

a. DE SILVESTRI, *Lo sport nelle costituzioni italiana ed europea*, in *Giustizia sportiva*, 2/2006.

F. DI MAURO, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon*, 3/2012.

R. DI PACE, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amministrativo tar*, 12/2004.

M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1/2014.

M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Giuffrè, 1996.

G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche. Ammissibilità e caratteri*, Giuffrè, 1984.

A. FALZEA, *Capacità giuridica (teoria gen.*), in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1960.

L. FELLETTI, *Un leading case della cassazione in materia di sponsorizzazione: l'importanza della correttezza dello sponsee*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3/2007.

R. FERRARA, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Giuffrè, 1985.

G. B. FERRI, *Contratto e negozio: da un regolamento per categorie generale verso una disciplina per tipi*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1/1988.

G. B. FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Giuffrè, 1968.

G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella sponsorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 1/2012.

V. FRANCESCHELLI, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1987.

A. FRIGNANI, A. DASSI, M. INTROVIGNE, *Sponsorizzazione, merchandising, pubblicità*, UTET, 1993.

M. FUSI, P. TESTA, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Diritto dell'informazione e informatica*, 1985.

M. FUSI, P. TESTA, *L'autodisciplina pubblicitaria in Italia*, Giuffrè, 1983.

M. FUSI, *I contratti di pubblicità*, Giuffrè, 1968.

F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Il mulino, 1991.

S. GATTI, voce "*sponsorizzazione*", in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 1990.

F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Edizioni scientifiche italiane, 2001.

E. GIACOBBE, *Tipicità del contratto e sponsorizzazione*, in *Rivista di diritto civile*, 2/1991.

M. S. GIANNINI, *Sull'articolo 9 cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti*, 1991-1996, Giuffrè, 2006.

S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2016.

S. GARDINI, *La sponsorizzazione dei beni culturali come paradigma dinamico di valorizzazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2016.

R. GIOVAGNOLI, *Obbligo di gara anche per i contratti gratuiti*, in *Urbanista e appalti*, 6/2007.

B. INZITARI, *Sponsorizzazione*, in *Contratto e impresa*, 1985.

B. INZITARI, *Sponsorizzazione e pubblicità*, (a cura di) M. COSTANZA, in *Atti del convegno di parma*, 15 aprile 1988.

M. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali?*, in *Aedon*, 1/2014.

G. LEONDINI, *I contratti relativi ai beni culturali*, in *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, (a cura di) R. VILLATA, M. BERTOLISSI, V. DOMENICHELLI, G. SALA, Cedam, 2014.

G. MANFREDI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali e il mercato*, in *Aedon*, 1/2014.

C. MANZINI, *Il contratto gratuito atipico*, in *Contratto e impresa*, 1986.

F. MARINELLI, *Il tipo e l'appalto*, Cedam, 1996.

F. MASTRAGOSTINO, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon*, 1/2010.

F. MASTRAGOSTINO, *Il contratto di sponsorizzazione quale strumento per la realizzazione di interventi edilizi*, in *Aedon*, 2/2009.

S. MASTROPASQUA, *Le sponsorizzazioni culturali nel diritto pubblico*, in *Rivista giuridica della scuola*, 1993.

M. MATTALIA, *Il contratto di sponsorizzazione*, in *La cultura ai privati*, S. MUSUMECI (a cura di), Cedam, 2012.

S. C. MATTEUCCI, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Giappichelli, 1997.

F. MERUSI, *Sub art. 26*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici*, (diretto da) G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI, Giuffrè, 2013.

P. MICHIARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2008.

T. MONTANARI, *Privati del patrimonio*, Einaudi, 2014.

T. MONTANARI, *La cultura senza più difese*, Carocci, 2018.

G. MONTEDORO, *Leasing pubblico e capacità generale di diritto privato della p.a.*, in *www.giustizia-amministrativa.it.*

G. MONTEDORO, *Osservatorio sulla giurisprudenza del consiglio di stato in materia di beni culturali e paesaggistici*, in *Aedon*, 3/2013.

G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2012.

A. MUSSO, *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, in *Aedon*, 2/2013.

S. MUSUMECI, *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Cedam, 2012.

A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Diritto amministrativo*, 3/2010.

a. PASCERINI, *L'abbinamento delle associazioni sportive a scopo pubblicitario*, Il mulino, 1979.

N. PECCHIOLI, *Il decoro dei monumenti nei centri storici non è (solo) affare di stato: la necessità della cooperazione interistituzionale per la regimazione delle attività commerciali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3/2016.

S. PELUSO, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità e criticità dello strumento alla luce del caso Colosseo*, in *Gazzetta ambiente*, 5/2013.

G. PIPERATA, *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, in M. CAMMELLI (a cura di), Il mulino, 2007.

G. PIPERATA, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 3/2008.

G. PIPERATA, *Le modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008: servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 3/2008.

G. PIPERATA, *Le esternalizzazioni nel settore pubblico*, in *Diritto amministrativo*, 4/2005.

G. PIPERATA, *Sponsorizzazione ed interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 1/2005.

G. PIPERATA, *Le sponsorizzazioni nella pubblica amministrazione dopo il Codice dei contratti pubblici*, in *appalti pubblici e concorrenza: la difficile ricerca di un equilibrio*, G. A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), Trento, 2008.

D. PONZINI, *Il territorio dei beni culturali*. *Interpretazioni strategiche del processo di privatizzazione dei beni e delle attività culturali in Italia*, Carocci, 2008.

A. PROPERSI, G. ROSSI, *La sponsorizzazione*, Giuffrè, 1988.

A. PRUNESTI, *Comunicazione e marketing delle imprese sportive. Dall'analisi strategica alla gestione del marchio e delle sponsorizzazioni*, Francoangeli, 2016.

P. RAIMONDO, *Elementi di diritto privato sportivo*, Giraldi editore, 2013.

F. RE CECCONI, *Il project financing nelle opere pubbliche. Guida tecnico operativa*, Maggioli editore, 2009.

M. RENNA, *Le sponsorizzazioni*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, (a cura di) F. MASTRAGOSTINO, Giappichelli, 2011.

G. RESTA, *La privatizzazione del patrimonio culturale nell'era digitale*, in *Parolechiave*, 1/2013.

M. RIVOSECCHI, C. MASERA, *I contratti atipici d'oggi*, Giuffrè, 1985.

F. ROCCO, *Interventi urgenti al Colosseo: no all'impugnazione del contratto di sponsorizzazione da parte di Codacons*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2013.

P. ROSSI, *Il nuovo regime delle sponsorizzazioni del patrimonio culturale: prime riflessioni*, in *Amministrazione in cammino*, 2017.

R. ROSSOTTO, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridiche*, in *Aedon*, 1/2010.

R. SABATO, *Una nuova accezione "debole" della nozione di contratto pubblico «a titolo oneroso»?*, in *www.civilecontemporaneo.it*.

F. SALVATI, *La sponsorizzazione come modalità di gestione indiretta dei beni culturali*, in *Giurisprudenza di merito*, 1/2013.

A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2/1967.

M. A. SANDULLI, M. LIPARI, F. CARDARELLI (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, Giuffré, 2017.

P. SANTORO, *Contratto di sponsorizzazione: obblighi dello sponsee e pretese risarcitorie dello sponsor per calo dei profitti*, in *Danno e responsabilità: problemi di responsabilità civile e assicurazioni*, 12/2014.

G. SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato*, in *Aedon*, 2/2009.

F.G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, Il mulino, 2005.

M. SELO, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in *Aedon* 3/2014.

O. SEPE, *Contratto (dir. amm.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Giuffrè, 1961.

S. SETTIS, *Italia S.p.A. assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, 2007.

G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3/2015.

G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua valorizzazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 6/2015.

D. SICLARI, *Innovazione e continuità dei contratti di sponsorizzazione della PA nel nuovo codice appalti*, in *giustamm.it*, 3/2017.

M. SINISI, "*Utilità culturale" e "utilità economica" dei beni appartenenti al patrimonio culturale",* in *Diritto e società*, 2/2018.

L. STAROLA, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in *Aedon*, 1/2010.

A.L. TARASCO, *Art. 120*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in (a cura di) G. LEONE e A.L. TARASCO, Cedam, 2006.

A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale scientifica, 2017.

S. TAROLLI, *Il contratto di sponsorizzazione* (voce), in *I contratti sportivi e il sistema di risoluzione delle controversie nello sport*, Altalex editore, 2017.

P. TESTA, *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle Pubbliche amministrazioni*, Rubbettino, 2003.

E. TRENTI, *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo Codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, in *Diritto dei contratti pubblici*, F. MASTROAGOSTINO (a cura di), Giappichelli, 2017.

P. F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 1/2014.

P. F. UNGARI, *La sponsorizzazione dei beni culturali, in i beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche*, (a cura di) A. BARTOLINI, D. PONTI, G. CAFORIO, Jovene, 2014.

S. USAI, *Il contratto di sponsorizzazione pubblica*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 3/2014.

S. VALAGUZZA, *Le sponsorizzazioni pubbliche: le insidie della rottura del binomio tra soggetto e oggetto pubblico e la rilevanza del diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015.

F. VENTURA, *Le sponsorizzazioni "atipiche" tra fondazioni bancarie e pubbliche amministrazioni*, in *Aedon*, 1/2010.

C. VERDE, *Il contratto di sponsorizzazione*, Jovene, 1989.

M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8/2005.

M. VERONELLI, *Il project financing nei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/2008.

M. VERONELLI, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2012.

M. VERONELLI, *Le sponsorizzazioni culturali come forma di partenariato pubblico/privato*, in *Finanza della cultura. La spesa, il finanziamento e la tassazione*, G. TRUPIANO (a cura di), *Romatre-press*, 2015.

G. VIDIRI, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, in *Giustizia civile*, 1/2001.

G. VOLPE, *Manuale di diritto dei beni culturali*, Cedam, 2013.

L. ZANETTI, *Gli strumenti di sostegno alla cultura tra pubblico e privato: il nuovo assetto delle agevolazioni fiscali al mecenatismo culturale*, in *Aedon*, 2/2001.