

Marco 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**

(doi: 10.7390/78738)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, settembre-dicembre 2014

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>



# Aedon

Rivista di arti e diritto *on line*

quadrimestrale diretto da Marco Cammelli

numero 3, 2014, Issn 1127-1345 home indice ricerca risorse web

**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**

di [Marco Selo](#)

**Sommario:** [1. Il quadro normativo della sponsorizzazione in materia di beni culturali e i recenti sviluppi.](#) - [2. Il caso dell'Herculaneum Conservation Project.](#) - [3. La sponsorizzazione per il finanziamento dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio di Roma.](#) - [4. Comparazione dei casi.](#)

#### **The Sponsorship of Cultural Heritage. Herculaneum and Coliseum, a Comparison of Two Cases**

The aim of this paper is to analyze the recent regulatory development of the sponsorship connected with the cultural heritage, focusing on some recent particular cases that interest some of the most important archeological sites of Italy such as Herculaneum and the Coliseum. In the case of Herculaneum the sponsorship is used more like a donation because the sponsor, the Packard Humanities Institute, didn't ask the public subject any particular compensatory measures, but at the same time his contribution didn't restrict itself to simple assessment, but he took part in the execution of the reparations and in the management of the site. While in the case of Coliseum, the sponsor is not a humanity foundation, or a charity entity, but a business company that have interest to rise its imagine in the international economic market and in order to do this it asked heavy conditions and the public administration was forced to agree with that to save as quickly as possible the monument from the decay.

**Keywords:** Sponsorship of Cultural Heritage; Herculaneum; Coliseum.

## **1. Il quadro normativo della sponsorizzazione in materia di beni culturali e i recenti sviluppi**

Il ricorso all'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali ha conosciuto un processo di lenta e incerta affermazione, prima che il legislatore, dapprima timidamente e fra mille incertezze e contraddizioni, e via via in modo sempre più deciso e puntuale, se ne occupasse espressamente.

Dunque, per diversi anni, il fenomeno della sponsorizzazione nel settore dei beni culturali si è sviluppato in assenza di una specifica cornice normativa di riferimento, facendo capo, nella prassi applicativa, ad ambiti materiali diversi, come ad esempio il settore radiotelevisivo e quello degli appalti di opere pubbliche [1].

Con l'art. 120 del [d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio"](#), il legislatore ha introdotto finalmente una specifica disciplina della sponsorizzazione dei beni culturali, con lo scopo di rafforzare l'impiego di tale strumento nel settore [2]. Il legislatore del 2004 estrapola la sponsorizzazione in materia di beni culturali dalle previsioni generali di legge, individuando i caratteri di unicità di tale istituto in relazione a beni, pubblici e privati, sottoposti ad un particolare regime giuridico, e dunque precisando le forme e i comportamenti richiesti da questo specifico rapporto sinallagmatico, che risulta quindi differente da tutti gli altri contratti di sponsorizzazione contraibili. In tal modo il fenomeno ha acquisito tratti di "specialità", nonostante che l'originaria formulazione dell'art. 120 del Codice - recante, appunto, la disciplina della sponsorizzazione - presentasse alcuni punti oscuri, in seguito chiariti dalla modifica apportata dal d.lg. 26 marzo 2008, n. 62 [3].

In relazione, poi, al caso particolare di contratto di sponsorizzazione in cui la pubblica amministrazione è il soggetto sponsorizzato e il privato è lo *sponsor*, il cui onere può identificarsi oltre che in un'erogazione di una somma di denaro in un corrispettivo consistente in lavori pubblici, servizi o forniture, sono intervenute le disposizioni degli

articoli 26 e 27 del "Codice dei contratti pubblici", emanato con [d.lg. 163/2006](#) in attuazione delle direttive europee, così come modificato dal d.lg. 5/2012. In particolare si dispone in merito i principi di derivazione europea per la scelta del soggetto *sponsor* e delle ditte appaltatrici, e l'*iter* procedurale che le amministrazioni sono chiamate a seguire per poter ricorrere allo strumento della sponsorizzazione [4].

Su questi punti cruciali sono intervenute anche le norme tecniche e linee guida ministeriali del d.m. 19 dicembre 2012.

Per prima cosa esse chiariscono puntualmente quando la nuova disciplina non debba trovare applicazione e, quindi, quando la pubblica amministrazione non sia soggetta ad alcun vincolo nella scelta del contraente, precisando che le prescrizioni normative in materia di selezione del contraente si applicano unicamente alle sponsorizzazioni di beni culturali che danno luogo alla stipulazione di contratti a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive [5]. Analogamente restano esclusi dall'ambito di applicazione della nuova disciplina i rapporti di partenariato pubblico-privato (di tipo contrattuale e non istituzionale).

In merito invece all'ambito di applicabilità delle regole procedurali sancite dal d.lg. 5/2012 (precisamente dall'art. 199-*bis* del Codice dei contratti pubblici), il ministero ha ritenuto che per le sponsorizzazioni (tecniche o pure che siano) di importo inferiore a 40.000 euro deve ritenersi inapplicabile la nuova disciplina normativa del Codice dei contratti pubblici, fermi restando i principi di legalità, buon andamento e trasparenza dell'azione amministrativa. Quanto invece alle sponsorizzazioni al di sopra di tale soglia ha concluso che esse sono soggette alla nuova disciplina codicistica, ad eccezione di una particolare fattispecie, portata alla luce proprio dalle indicazioni ministeriali. E infatti, circa l'ambito oggettivo di operatività del nuovo art. 199-*bis*, ci si è posto il problema di stabilire se la procedura in esso prevista fosse applicabile ai soli lavori relativi ai servizi e alla procedure strumentali, o potesse applicarsi anche ai contratti di servizi e di forniture in sé, non strumentali alla realizzazione di lavori, come ad esempio i servizi di organizzazione di mostre o eventi culturali all'interno di istituti culturali pubblici. Tra le due ipotesi il Ministero si è espresso in favore della prima, limitando in tal modo l'ambito oggettivo di applicazione delle nuove disposizioni ai contratti relativi ai lavori sui beni culturali e alle prestazioni di servizi e di forniture da essi inglobati e a essi strumentali; con la diretta conseguenza che "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, benvero, 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*". Con riguardo, invece, alle sponsorizzazioni pure di beni e/o servizi non accessori ai lavori, di qualunque importo, queste continueranno, come in passato, a essere radicalmente escluse dalle previsioni del Codice dei contratti pubblici. Per esse vigeranno i già citati principi dell'azione amministrativa e le norme in materia di contabilità pubblica.

Altre disposizioni dell'art. 199-*bis* che il ministero ha ritenuto rilevante chiarificare sono quelle concernenti il principio di programmazione in materia di sponsorizzazioni di beni culturali. Anche in questo si è effettuata una differenziazione tra lavori pubblici e i servizi e le forniture accessori a tali lavori: e dunque si dispone che i lavori oggetto di sponsorizzazione saranno inclusi nella programmazione triennale, mentre i servizi e le forniture oggetto di sponsorizzazione dovranno essere inclusi nella programmazione annuale per l'acquisizione di beni e servizi.

Infine, le linee guida ministeriali esprimono l'avviso che l'applicazione delle procedure previste dall'art. 199-*bis* debba essere senz'altro esclusa nei casi in cui ricorrano particolari ragioni di urgenza, tali da non consentire lo svolgimento di alcun tipo di procedura selettiva. In questi casi la pubblica amministrazione potrà pertanto individuare lo *sponsor* mediante negoziazione diretta, senza alcuna formalità, in accordo con quanto disposto dall'art. 57 dello stesso Codice dei contratti pubblici [6]. Naturalmente, come sostenuto in dottrina, una volta che ricorrono i presupposti di urgenza, sarebbe irragionevole ritenere che non si possa poi derogare alle procedure di cui all'art. 199-*bis* per l'individuazione dello *sponsor* che realizzi a propria cura l'intervento o ne assuma l'onere economico [7].

## 2. Il caso dell'*Herculaneum Conservation Project*

Il caso di Ercolano risulta particolarmente interessante dal punto di vista dell'utilizzo del contratto di sponsorizzazione. Sorprende infatti la mancata eco mediatica che tale rapporto giuridico avrebbe dovuto suscitare sin dagli albori della sua messa in opera.

Le basi per il rapporto di sponsorizzazione tra le parti vengono poste nell'aprile del 2001 con la sottoscrizione da parte della Soprintendenza Archeologica di Pompei e del *Packard Humanities Institute*, del *Memorandum of Understanding*, favorito anche dalla mediazione del Professor Andrew Frederic Wallace-Hadrill, direttore della *British School at Rome*.

L'accordo, di durata triennale, ha avuto come obiettivo principale quello di assistere la Soprintendenza nella conservazione dell'intero sito archeologico, oltre a dare il via a una serie di progetti minori e a lavori di emergenza, mirati a stabilizzare le aree più a rischio del sito. Così, con la ratifica del Protocollo d'Intesa, nel maggio 2001 è stato lanciato l'*Herculaneum Conservation Project* che, sotto la direzione di Andrew Frederic Wallace-Hadrill e del Comitato Scientifico che detta le linee guida, composto da esperti italiani e internazionali di archeologia romana e di conservazione dei beni culturali, ha avuto un impatto significativo sul sito archeologico. In questa prima fase sono stati interamente rimborsati i costi di alcuni interventi appena intrapresi o prossimi alla conclusione.

Il dato che è emerso con maggior vigore in sede di disamina preliminare del progetto è stato quello della necessità di

uniformità degli interventi: affinché il risultato finale potesse risultare bilanciato bisognava che il progetto evitasse di riproporre livelli di restauro disparati e trattamenti ineguali dei resti archeologici. Superfici architettoniche, pitture murali, strutture, arredi e giardini non rappresentano elementi a sé stanti da restaurare con criteri propri, ma parte di un *unicum* che come tale deve essere percepito. Per giungere a tale obiettivo erano necessarie innanzitutto due condizioni fondamentali: l'impiego sistematico di un numero maggiore di professionalità specializzate, e la dilatazione nel tempo del progetto stesso.

Si è quindi avvertita la necessità di trovare una formula diversa per rendere più incisivo, longevo ed efficace il finanziamento esterno, con lo scopo di evitare che l'incredibile castello che faticosamente stava prendendo forma si sgretolasse [8]. Una svolta in tal senso si è avuta negli ultimi mesi del 2003, quando il *Packard Humanities Institute* ha manifestato l'intenzione di coinvolgere all'interno del progetto di conservazione la *British School at Rome*.

Dunque, dopo aver passato in rassegna le possibili modalità che avrebbero potuto dare un fondamento giuridico al rapporto di collaborazione con l'accademia straniera, consentendole di intervenire direttamente negli interventi di restauro sotto la sorveglianza e il controllo della Soprintendenza, si è pervenuti, nel luglio del 2004, alla stipula di un apposito contratto di sponsorizzazione [9].

L'oggetto del contratto è costituito dalla sponsorizzazione, da parte della *British School at Rome*, "mediante realizzazione a propria cura e spese, di lavori di conservazione, restauro e valorizzazione del Sito di Ercolano". Tale impostazione, oltre a consentire la realizzazione più rapida e flessibile di una serie di interventi dinamicamente e organicamente intrecciati con il piano annuale e la programmazione triennale dei lavori, ha costituito, dal punto di vista economico, un doppio vantaggio per la Soprintendenza archeologica di Pompei, perché mentre con questo considerevole apporto finanziario esterno è riuscita ad assicurare la conservazione di uno dei gioielli del suo immenso patrimonio, nel contempo ha risparmiato consistenti risorse del proprio bilancio, per investirle in altri siti del territorio di competenza.

Inoltre, il contributo del soggetto privato non si è limitato ad una mera elargizione di denaro in favore del soggetto pubblico beneficiario, ma ha previsto forme di intervento diretto nell'esecuzione dei lavori, fornendo professionisti specializzati, appaltando gli interventi alle ditte esecutrici, raccogliendo e organizzando i dati derivati dai lavori per renderli accessibili a tutti gli addetti ai lavori e al pubblico interessato [10]. Ciò ha comportato un altro indubbio vantaggio per la pubblica amministrazione dal punto di vista procedurale; infatti l'assunzione da parte del soggetto *sponsor* dei diversi oneri sopraelencati, ai quali si è aggiunta con il rinnovo del contratto del 2009 anche la progettazione dei lavori, ha consentito alla Soprintendenza un notevole risparmio di tempo, rispetto a quanto previsto invece dal nostro ordinamento nel caso in cui tali oneri siano a carico dell'ente pubblico.

Il modello impostato ad Ercolano è certamente positivo e può servire come termine di riferimento per l'impostazione di futuri rapporti di collaborazione pubblico-privato, benché le condizioni che hanno portato alla sua creazione e alla sua configurazione siano difficilmente riproducibili. Ne è una riprova il disinteresse a più riprese evidenziato del *Packard Humanities Institute* a particolari forme di ritorno d'immagine, che nella prassi contrattuale della sponsorizzazione sono molto comuni, se non addirittura imprescindibili. Tale tendenza è palesata all'interno del contratto dalla differenza tra le prestazioni del soggetto *sponsor* e le controprestazioni della Soprintendenza sponsorizzata: le uniche forme di ritorno d'immagine previste per lo *sponsor* in questo caso si limitano alla pubblicizzazione del contributo dato dalla Fondazione statunitense e dalla *British School at Rome* su riviste scientifiche specializzate e su targhe esposte *in situ* di modeste dimensioni, oltre alla possibilità di organizzare visite private in orari di chiusura al pubblico per gruppi di persone invitati per scopi accademici o promozionali. Siffatte condizioni denotano una volontà del soggetto erogante più propriamente mecenatistica che sinallagmatica, lontana da interessi commerciali di tipo promo-pubblicitari.

La fattispecie in esame, dunque, finisce per entrare in contrasto con quanto disposto dalle linee guida ministeriali del 2012: esse, infatti, chiariscono con precisione che "deve considerarsi errata ogni automatica esclusione della possibilità di ricondurre un conferimento in danaro o opere entro lo schema dell'elargizione liberale o patrocinio, per una sua qualificazione in termini di sponsorizzazione, sol perché il benefattore accetti o chiedo una qualche forma di riconoscimento, soprattutto morale e ideale" [11]. Pertanto, secondo tale disposizione, le obbligazioni poste in capo allo *sponsor* nel contratto in parola (fatta salva la possibilità di organizzare visite private negli orari di chiusura garantita dalla Soprintendenza allo *sponsor*, seppur per scopi accademici) andrebbero a orientare l'accordo più verso una forma di mecenatismo che di sponsorizzazione vera e propria.

La distinzione è particolarmente importante, in quanto i rapporti di mecenatismo possono trovare attuazione e svolgimento in appositi accordi, che al pari di quelli dei contratti di sponsorizzazione possono riguardare le modalità esecutive, le forme, i modi e i tempi di realizzazione degli interventi, il controllo e monitoraggio del rispetto delle condizioni, nonché le possibili forme di riconoscimento non economico richiesto dal mecenate; ma a differenza dei contratti di sponsorizzazione, costituiscono un'area interamente libera da condizioni e criteri di tipo concorrenziale e da particolari formalità procedurali.

E invero, all'imminente scadenza del contratto, come già anticipato da alcuni addetti ai lavori e dal personale della pubblica amministrazione, con ogni probabilità esso perderà il *nomen iuris* di sponsorizzazione in favore di una configurazione nuova, di stampo mecenatistico, ma all'interno della quale, per la prima volta, il "mecenate" parteciperà ad ogni fase dell'attività dell'ente pubblico, prefigurando così quella complessa forma di cooperazione conosciuta come "partenariato pubblico-privato" [12]. Il cambiamento è prospettato anche da una clausola di cessione, presente all'art. 8.1 sia del contratto del 2004 che in quello del 2009, ai sensi della quale l'accademia

britannica è autorizzata dalla Soprintendenza a cedere il contratto a una fondazione di diritto italiano appositamente costituita e interamente partecipata dalla *British School at Rome* e/o dal *Packard Humanities Institute*. La disposizione assume, da un punto di vista potenziale, una particolare rilevanza, se letta parallelamente alla recente costituzione a Pisa, nel luglio del 2013, della nuova Fondazione Packard, riconosciuta come "Istituto Packard per i Beni Culturali". La creazione di questo nuovo ente sul suolo italiano autorizza a credere che, con ogni probabilità, si prefigurerà, oltre che un cambiamento di assetto contrattuale, anche un cambiamento dei diretti soggetti contraenti.

### 3. La sponsorizzazione per il finanziamento dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio di Roma

Situazione diametralmente opposta al rapporto tra l'ente pubblico e il soggetto privato istauratosi a Ercolano è il caso Colosseo - Della Valle. Tanto è acclarato il più volte ribadito carattere mecenatistico nel caso di Ercolano, altrettanto è stata evidenziata l'assoluta convinzione del diritto ad un ritorno di immagine, proporzionale all'impegno profuso, da parte dello *sponsor* nel contratto di sponsorizzazione per il finanziamento dei lavori di restauro dell'Anfiteatro Flavio di Roma. Infatti, in un caso vi è una fondazione che, per quanto finanziata e gestita da un imprenditore a capo di un gruppo economico di indiscutibile importanza, non ha tra le proprie finalità istituzionali la produzione di valore aggiunto rispetto al capitale investito; nell'altro lato c'è un operatore economico titolare di marchi ed imprese produttive, nel quale la ricerca della redditività non può non essere alla base della natura stessa dell'attività.

Al di là della natura sociale del soggetto *sponsor*, va detto che il contratto di sponsorizzazione del Colosseo ha suscitato non poche critiche e perplessità in merito alla quantità e alla durata dei diritti concessi allo *sponsor*.

Si ricorda a tal proposito che in data 4 agosto 2010, il Commissario delegato Roberto Cecchi [13] pubblicava l'avviso per la ricerca di *sponsor* per il finanziamento e la realizzazione di alcuni lavori di restauro relativi al Colosseo. Il 30 ottobre 2010 scadevano i termini per la presentazione delle proposte di sponsorizzazione. Alla procedura *de qua* presero parte due candidati, Ryanair.com e Tod's s.p.a., le cui offerte, pervenute in termini e ritenute adeguate sul piano finanziario, risultarono non appropriate in quanto non aderenti alle modalità di presentazione indicate nell'avviso pubblico. In pari data, però, con una nota formale la Tod's s.p.a. rimanifestò il proprio interesse a finanziare i lavori. A questo punto, il soggetto promotore ha reinterpellò gli altri soggetti che avevano manifestato interesse [14] e, non ottenendo riscontro positivo, investì della questione l'ufficio legislativo del ministero per i Beni e le Attività Culturali, il quale, in data 10 gennaio 2011, espresse parere favorevole all'accoglimento della offerta pervenuta dalla Tod's s.p.a. Il 21 gennaio 2011, dunque, fu sottoscritto l'accordo tra il Commissario delegato, la Soprintendenza speciale per i beni archeologici di Roma e la Tod's s.p.a.

Ciò che è emerso immediatamente è stato un vistoso "scarto", se così può dirsi, tra le previsioni dell'avviso pubblico e le disposizioni del contratto siglato concernenti alcuni punti fondamentali come gli impegni e le facoltà dello *sponsor* e i diritti concessigli, con particolare attenzione alle clausole di esclusiva. Nel contratto, ad esempio, non v'è traccia di alcuni obblighi fondamentali che l'avviso poneva in capo allo *sponsor*, quali, 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: lo *sponsor*, insomma, è estraneo a tutti i rapporti tra il soggetto promotore, la Soprintendenza e gli esecutori delle opere [15].

Perplessità ancora maggiori ha suscitato l'analisi della durata dei diritti (che sono in prevalenza diritti d'uso di immagini, *logo*, spazi e informazioni) concessi alla Tod's e alla istituenda Associazione *Amici del Colosseo*, un'associazione senza scopo di lucro da costituirsi, su iniziativa dello *sponsor*, per promuovere e dare visibilità pubblica, a livello nazionale e internazionale, all'iniziativa. Sul punto, l'avviso aveva espressamente previsto che i diritti d'uso erano concessi per la durata dei lavori e non poteva essere protratta oltre. Diversamente, nel contratto si stabilisce, per un verso, che i diritti dello *sponsor* si protraggono per i due anni successivi alla conclusione dei lavori (senza che ciò comporti corrispettivi ulteriori rispetto al contributo); e, per l'altro, che quelli concessi all'Associazione avranno una durata di quindici anni a partire dalla data della sua costituzione, eventualmente prorogabili. I diritti, peraltro, vengono concessi "in via esclusiva": ciò comporta che, per l'intera durata del contratto, il Ministero deve impegnarsi, da un lato, a non concludere con terzi altri accordi di sponsorizzazione per il restauro del Colosseo; e, dall'altro, a non concedere a terzi l'uso, a qualsiasi titolo, di marchi, nomi, immagini o altri segni distintivi relativi al Colosseo, ovvero il diritto di associarvi, a fini pubblicitari la propria immagine.

La clausola di esclusiva e altre 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 presentare un esposto a diversi Organi ed Istituti, tra cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la Procura generale della Corte dei conti, arrivando anche a proporre innanzi al Tar Lazio ricorso giurisdizionale per l'annullamento dell'accordo di sponsorizzazione [16], ricorso che però nell'aprile del 2012 è stato dichiarato inammissibile [17]. Decisivo per tale dichiarazione di inammissibilità è stato il parere dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici [18], che, individuando l'accordo di sponsorizzazione tra la Soprintendenza speciale dei beni archeologici di Roma e la Tod's s.p.a. come contratto di puro finanziamento, ha decretato l'infondatezza dell'esposto presentato dall'Associazione dei consumatori, in quanto lo svolgimento di una procedura negoziata al posto di un bando di gara trova la sua giustificazione nella sottrazione di tali tipologie contrattuali alle procedure di evidenza pubblica ex art. 26 del Codice dei contratti pubblici.

### 4. Comparazione dei casi

I casi presi in esame sono emblematici in quanto - al di là dell'immenso valore culturale dei beni archeologici



interessati, dell'enorme portata economica e del complesso delle forze coinvolte - fanno emergere, in maniera piuttosto evidente, da un lato gli aspetti positivi dell'utilizzo della sponsorizzazione nel settore del patrimonio storico-artistico, ma dall'altro anche i limiti e le diverse problematiche che l'applicazione di tale fenomeno può comportare.

Nel caso del contratto di sponsorizzazione generato dall'*Herculaneum Conservation Project* si è potuto constatare come il contributo del soggetto privato non si sia limitato ad una mera elargizione di finanziamenti in favore del soggetto pubblico beneficiario, ma ha previsto forme di intervento diretto nell'esecuzione dei lavori. E' però facile comprendere che la situazione creatasi a Ercolano, per le sue peculiari caratteristiche, non è facilmente replicabile ovunque e allo stesso modo; trovare un mecenate a capo di un gruppo economico internazionale, mosso da una forte passione per l'arte e per la cultura, e dal solo interesse filantropico non è poi così agevole. Ciò che invece merita di essere emulato è sicuramente l'assetto organizzativo, gestionale e metodologico che sta alla base del progetto di conservazione del sito archeologico. Infatti puntare esclusivamente sul puro mecenatismo, ad esempio, potrebbe non bastare per risolvere del tutto i gravi problemi dell'altro grande sito archeologico vesuviano, Pompei.

Il processo di degrado del sito archeologico di Pompei, come quello di Ercolano, è cominciato sin dagli albori della sua scoperta, ma con un'intensità maggiore, dovuta, se non altro, all'estensione del sito stesso. Interventi di scavo e restauro che, realizzati con lo scopo di portare alla luce i resti dell'antica città e preservarli (in molti casi asportandoli per destinarli a una collocazione più "nobile"), senza le conoscenze, le tecniche e gli strumenti dell'odierno progresso scientifico e tecnologico, hanno in alcuni casi, invece, peggiorato la situazione [19]. Ad essi si sono sommati i danni inferti dal terremoto del 1980, quelli derivanti dall'erosione atmosferica di eventi climatici particolarmente intensi e frequenti nella stagione invernale della fascia partenopea e quelli causati dall'erosione turistica, che conta milioni di visitatori l'anno. Si comprende bene allora che l'enorme sito archeologico pompeiano necessita di una complessità tale di interventi che va oltre la messa in sicurezza e la manutenzione, mirando ad una pianificazione della conservazione futura del sito, una volta ultimati gli interventi d'urgenza. Infatti a Pompei si è assistito nel corso del tempo ad un assemblaggio di progetti fatti da persone diverse in epoche diverse, senza una vera strategia complessiva. Dunque risolvere in modo strutturale la questione della tutela e della valorizzazione dell'area archeologica di Pompei implica un cambiamento radicale nella direzione di un programma straordinario di interventi conservativi di prevenzione, conservazione e restauro dell'area archeologica che sostanzialmente introduca e renda stabilmente operativa la metodologia della conservazione programmata.

In questa prospettiva, l'istituto della sponsorizzazione potrebbe rappresentare la chiave di volta nel coinvolgimento non soltanto finanziario, ma ripartito su diversi livelli, di una larga fetta di soggetti privati (aziende, associazioni, pool d'impresa, ecc.) mossi, più che da un autentico spirito mecenatismo, dall'eco pubblicitaria derivante dalla possibilità di legare il proprio nome a interventi nel settore del patrimonio archeologico e storico-artistico.

La sponsorizzazione è dunque un elemento imprescindibile per il reperimento di fondi destinati al finanziamento di interventi di conservazione e/o di valorizzazione riguardanti il patrimonio culturale. E' pur vero però che in una situazione come quella italiana, in cui la materia deve ancora incontrare una chiara e puntuale cornice normativa di riferimento, l'utilizzo di tale istituto nella prassi può incontrare alcuni limiti, come nel caso della sponsorizzazione per il finanziamento dei lavori dell'Anfiteatro Flavio di Roma.

Sebbene, come si è visto anche in tempi recenti, la legislazione italiana in materia di sponsorizzazione di beni culturali sia oggetto di continua revisione, bisogna sempre ricordare che essa è stata adattata al comparto storico-artistico e non pensata *ad hoc*. Per questo motivo, probabilmente, i caratteri propri dell'istituto in questione (primo fra tutti il ritorno d'immagine, senza il quale non si potrebbe altrimenti parlare di sponsorizzazione) sono stati eccessivamente accentuati all'interno del contratto di sponsorizzazione del Colosseo, basti pensare alla durata dei diritti concessi allo *sponsor* e alle clausole di esclusiva. Con ogni probabilità le forzature del contratto Colosseo-Della Valle derivano, oltre che da un atteggiamento della pubblica amministrazione di un marcato *favor* verso il soggetto privato, anche dall'assoluta mancanza di *competitors* dello *sponsor*, condizione che ne ha rafforzato oltremisura il potere contrattuale.

Sembra potersi affermare che i casi presi in esame mettano in evidenza due approcci distinti dei soggetti privati verso l'intervento in campo artistico e culturale. Uno, quello di Ercolano, che ha concretamente mostrato in tempi recenti i suoi esiti positivi, ma le cui condizioni essenziali sono difficilmente ripetibili, in cui il privato, oltre a finanziare i lavori di restauro, partecipa attivamente ad essi e si fa carico di oneri e responsabilità che in tal modo snelliscono i tempi e il lavoro della pubblica amministrazione, profilando così un utilizzo innovativo del contratto di sponsorizzazione. L'altro, quello del Colosseo, che mostra la concezione, da parte del soggetto *sponsor*, di un'idea meno moderna della sponsorizzazione in materia di beni culturali, che, senza prevedere ulteriori oneri e responsabilità contrattuali (selezione delle imprese, appalto a terzi, gestione dei rapporti di lavoro, ecc.), si limita al mero finanziamento; e in secondo luogo "carica", a dir così, eccessivamente gli aspetti congeniti dell'istituto della sponsorizzazione.

Dunque, atteso che l'istituto giuridico della sponsorizzazione è oggi strumento irrinunciabile per la salvaguardia del nostro patrimonio archeologico e storico-artistico, sulla scia di quanto è stato fatto per gli scavi archeologici di Ercolano e per l'Anfiteatro Flavio di Roma, e dalle esperienze acquisite in entrambi i casi, sarebbe auspicabile un adeguamento legislativo in materia dai contorni più definiti, così da migliorarne e conseguentemente incentivarne l'utilizzo, limitando contestualmente anche forzature come quelle del caso Colosseo.

## Note

[1] La prima definizione del contratto di sponsorizzazione si deve alla legge sul sistema radiotelevisivo: l'art. 8, comma 12, [legge 6 agosto 1990, n. 223, c.d. "legge Mammi"](#). La legge 223/1990, in risposta al monito del 1988, recepiva la [direttiva comunitaria n. 552 del 1989](#) "televisione senza frontiere", in Guce, n. C 256 del 24/10/2003, pagg. 79-82. Lo scopo era creare una legislazione uniforme in un settore di interesse della Ce, cioè il mercato televisivo. Oltre a una prima definizione giuridica di sponsorizzazione, il contenuto riguardava, più specificatamente, le regole sulle telepromozioni, la tutela dell'utente come consumatore, la tutela dei minori, i limiti sulla pubblicità e le regole sull'informazione televisiva.

[2] Il settore dei beni culturali è stato completamente riformato in ogni sua parte con la legislazione del 2004. Infatti fino a quel momento e per più di sessant'anni il sistema era stato regolato da due fondamentali leggi risalenti al 1939 - la n. 1089 e la n. 1497 -, che si erano occupate di tutela delle cose di interesse storico e artistico e dei beni paesaggistici. E il d.lg. 490/1999, "[Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali](#)", in una prospettiva innovatrice, fu un sostanziale fallimento, non apportando alcun elemento di novità o specialità.

[3] Per un'analisi più approfondita delle disposizioni dell'art. 120 del Codice dei beni culturali e successive modificazioni si rinvia a G. Piperata, [Commento all'art. 120](#), in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna, Il Mulino, 2004, pagg. 467-471; P. Carpentieri, [Art. 120](#), in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pagg. 541-552; 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, Padova, Cedam, 2006, pagg. 770-779.

[4] Sul punto si rimanda a M. Baldi, R. Tomei (a cura di), [La disciplina dei contratti pubblici](#), Milano, Ipsoa, 2009; [G. Fidone, // ruolo dei privati nella sponsorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione](#), in *Aedon*, 2012, 1; G. Bassi, M. Greco, A. Massari, [Appalti e servizi pubblici dopo le recenti novità: dal decreto sviluppo al decreto semplificazioni](#), Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012.

[5] 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*, 2012, 3.

[6] Tale articolo, al comma 2, lettera c), prevede 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".

[7] Cfr. [R. Chieppa, Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni](#), in *Aedon*, 2013, 2.

[8] Cfr. M.P. Guidobaldi, [Far rinascere Ercolano](#), in *Forma Urbis*, X (2005), 3, pagg. 4-9.

[9] Il contratto di sponsorizzazione del 2004 è stato stipulato dalla Soprintendenza archeologica di Pompei, nella persona del Soprintendente Pietro Giovanni Guzzo e del Direttore Amministrativo Giovanni Lombardi, e dalla *British School at Rome*, ente non profit di diritto inglese, nella persona del Direttore Andrew Frederic Wallace-Hadrill.

[10] Per quanto riguarda gli obblighi dello sponsor, la *British School at Rome* si obbliga a provvedere all'esecuzione di taluni lavori di conservazione, restauro e valorizzazione del sito archeologico. Come si legge all'art. 3.2, "per tutta la durata del Contratto, all'inizio di ciascun anno, il Comitato Scientifico, d'intesa con la SAP, individuerà i lavori da realizzare nell'anno in corso e i relativi costi", i quali saranno poi comunicati al soggetto sponsor, che "una volta prestato il proprio consenso tanto sui lavori quanto sui progetti di spesa, si adopererà al fine di conseguire dalla SAP le necessarie autorizzazioni di legge". Inoltre, una volta conseguite le necessarie autorizzazioni, spetta allo sponsor, come specificato all'art. 3.3, individuare le ditte appaltatrici e/o consulenti e stipulare con esse apposite convenzioni, assicurandosi che seguano le opere loro affidate nel pieno rispetto della normativa vigente. Spetta sempre allo *sponsor*, in qualità di soggetto erogante, provvedere alla corresponsione dei corrispettivi pattuiti con le ditte appaltatrici mantenendo espressamente indenne la Soprintendenza da ogni eventuale pretesa da esse avanzata. Infine, rientra fra i compiti del soggetto sponsorizzante anche redigere, con cadenza semestrale, un resoconto dettagliato degli interventi in corso di realizzazione, fornendo alla Soprintendenza le informazioni sullo stato di avanzamento dei lavori.

[11] Paragrafo 1.3.1, [Allegato A, "Norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali del 19 dicembre 2012"](#), emanate dal ministero per i Beni e le Attività Culturali.

[12] La codificazione del concetto di partenariato pubblico-privato risale al "libro verde" della Commissione Ce relativo al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni, presentato il 30 aprile 2004. La Commissione ha affermato che con tale espressione si fa riferimento a "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio". Inoltre, ha ritenuto di poter individuare due tipologie di partenariato pubblico-privato. La prima è quella contrattuale, in cui l'amministrazione e i privati regolano i loro impegni unicamente su base convenzionale. La seconda è il partenariato istituzionalizzato, in cui la cooperazione avviene attraverso un soggetto giuridico distinto (in genere, una società di capitali a partecipazione mista, pubblica e privata). I tratti caratterizzanti di entrambe le forme sono il finanziamento di almeno parte dell'iniziativa con i capitali dei soggetti privati e il coinvolgimento di questi ultimi nella gestione e nei rischi. All'interno dell'ordinamento italiano, a differenza di quanto accade in altri stati della Comunità (come ad esempio, in Francia e in Spagna), non è ancora prevista una normativa specifica per il partenariato pubblico privato. Esistono però singoli istituti che possono portare a forme di collaborazione dello stesso genere. Si tratta delle concessioni di opere e di servizi pubblici, del *project financing* e del *leasing* finanziario. Per una trattazione più approfondita si rimanda a [G. Sciuillo, Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali](#), in *Aedon*, 2009, 2; G. C. Feroni, [Il partenariato pubblico-privato](#), Giappichelli, Torino, 2011; R. Chieppa, [Il nuovo regime delle erogazioni liberali e delle sponsorizzazioni: il settore dei beni culturali e l'intervento delle fondazioni](#), cit.

[13] Nel 2009, con l'[ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3747 di marzo](#), emanata d'intesa con la regione Lazio e il ministero per i Beni e le Attività culturali, era stato disposto il Commissariamento dell'area archeologica di Roma e provincia. L'ordinanza aveva individuato come Commissario delegato per la realizzazione delle misure il Capo del Dipartimento della protezione civile, Guido Bertolaso, prevedendo, altresì, che esse potessero essere assunte anche con l'esercizio di poteri in deroga

alle vigenti normative. La scelta aveva suscitato non poche perplessità tra gli addetti ai lavori, i quali, ritenendo scarsamente plausibili le motivazioni poste a fondamento del provvedimento, avevano sottolineato i rischi connessi a una gestione di tipo emergenziale degli interventi, e al conseguente esautoramento del personale tecnico-scientifico preposto alla tutela delle aree archeologiche. Per "arginare", a dir così, le critiche provenienti dall'amministrazione, successivamente, con l'ordinanza n. 3774 del 28 maggio 2009, era stato nominato, quale Commissario delegato, l'arch. Roberto Cecchi, allora Direttore generale del ministero per i Beni e le Attività culturali; l'ordinanza aveva anche specificato, con maggior puntualità, le funzioni ad esso spettanti.

[14] Con note n. 268 e 269 del 10 gennaio 2011, la pubblica amministrazione ha informato sulla possibilità di presentare ulteriori progetti di sponsorizzazione, che comunque non derogassero agli standard qualitativi previsti dall'avviso al punto 7, oltre la Ryanair, anche la Fimit Sgr.

[15] 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".

[16] Ricorso iscritto al n.r.g. 9264/2011.

[17] Tar Lazio, n. 6028/2012.

[18] Deliberazione n. 9 dell'8 febbraio 2012.

[19] Per una riflessione più approfondita sulla metodologia degli scavi e restauri di epoca borbonica e successivi si rimanda a M. Pagano, *Metodologia dei restauri borbonici a Pompei ed Ercolano*, in *Rivista di Studi Pompeiani*, V, 1992, pagg. 169-191; P.P. D'Alconzo, *Picturae excisae. Conservazione e restauro dei dipinti ercolanesi e pompeiani tra XVIII e XIX secolo*, Roma, "L'Erma" di Bretschneider, 2002, pagg. 15-77; F. Delizia, *Dal riuso alla conoscenza dell'antico*, in *Verso una storia del restauro. Dall'età classica al primo Ottocento*, (a cura di) S. Casiello, Firenze, Alinea, 2008, pagg. 219-235; A. De Simone, *Pompei e il restauro: alcune considerazioni*, in *Atlante di Pompei*, (a cura di) C. Gambardella, Napoli, La scuola di Pitagora, 2012, pagg. 47-63.

---

copyright 2014 by [Società editrice il Mulino](#)  
[Licenza d'uso](#)

---

[inizio pagina](#)