

Circolare Ufficio Legislativo Mibact, Sponsorizzazione di beni culturali - articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50

(doi: 10.7390/86390)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2017

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/>



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM
LEGISLATIVO
0017461-09/06/2016
CI. 02.01.00/64.16

Al Segretario generale

e, p.c. Al Capo di Gabinetto
LORO SEDI

OGGETTO: Sponsorizzazione di beni culturali – articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 – nota circolare.-

Il nuovo codice dei contratti pubblici, nell'ottica di favorire il sostegno all'azione pubblica in campo culturale e la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, semplifica notevolmente le procedure relative all'acquisizione di sponsor per interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali, in attuazione di uno specifico criterio direttivo contenuto nella legge delega.

In considerazione delle novità apportate dal nuovo codice rispetto alla precedente disciplina, esplicitata nelle Linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012, pubblicate nella G. U. 12 marzo 2013, n. 60, si ritiene opportuno fornire, con la nota circolare allegata, i primi indirizzi applicativi utili per facilitare e incoraggiare il ricorso a tale istituto da parte degli uffici ministeriali.

In particolare, si prendono in considerazione i profili concernenti la semplificazione delle procedure, la valutazione preliminare della proposta di sponsorizzazione e il *favor* per l'accoglimento, la pubblicazione dell'avviso sul sito istituzionale (del quale viene fornito un modello), la ricerca di sponsor di iniziativa ministeriale, la scelta dello sponsor, la stipula del contratto di sponsorizzazione, la disciplina di cui all'articolo 151 in tema di sponsorizzazione di beni culturali e di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali, fornendo alcuni cenni riguardo al regime contabile. Vengono inoltre evidenziate quali parti (consistenti in sostanza nelle nozioni di carattere generale) delle citate Linee guida conservano validità ed efficacia anche a seguito dell'introduzione della nuova procedura semplificata.

La successiva diramazione della circolare, a cura di codesto Segretariato, ai competenti uffici centrali, unitamente alla diffusione, da parte dei medesimi uffici, di ulteriori e specifici indirizzi operativi agli uffici periferici, assicurerà la pronta e corretta applicazione delle nuove procedure, al fine dell'auspicabile potenziamento dell'istituto della sponsorizzazione.

IL CAPO DELL'UFFICIO
(Cons. Paolo CARPENTIERI)



Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

OGGETTO: Sponsorizzazione di beni culturali – articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 – articoli 19 e 151 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.-

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Rinvio per le nozioni generali alle Linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012, pubblicate nella G. U. 12 marzo 2013, n. 60. - 3. La semplificazione (in sintesi). - 4. Proposta di sponsorizzazione; vaglio preliminare e *favor* per l'accoglimento. - 5. La pubblicazione dell'avviso sul sito istituzionale. - 6. La ricerca di sponsor di iniziativa ministeriale. - 7. Scelta dello sponsor. - 8. Stipula del contratto di sponsorizzazione. - 9. La disciplina di cui all'articolo 151. - 10. Modalità contabili e regime fiscale (cenni). - 11. Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali.

1. Premessa

Il nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) ha profondamente semplificato e facilitato l'acquisizione di sponsor per interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali, in attuazione di uno specifico criterio direttivo contenuto nella legge delega.

La scelta del legislatore delegato mira a completare l'intervento normativo di razionalizzazione e potenziamento della contribuzione dei privati al sostegno dei costi della conservazione e della gestione del patrimonio culturale già avviato con l'introduzione del credito d'imposta per il mecenatismo (così detto "art bonus": d.l. n. 83 del 2014, che riguarda essenzialmente le elargizioni liberali proprie soprattutto del terzo settore - persone giuridiche prive di fini di lucro, ONLUS – e delle persone fisiche). La nuova norma del 2016 aggiunge a tale misura del 2014 una forte facilitazione per quello che rappresenta lo strumento tipico e privilegiato di intervento e di compartecipazione delle imprese *profit*, ossia la sponsorizzazione, nelle sue due versioni, quella avente a oggetto una contribuzione in danaro e quella così detta "tecnica" (nella quale l'impresa sponsor realizza a sua cura e spese l'intervento, per esempio un restauro, oggetto di sponsorizzazione).

La riforma del 2016 mira a superare le note difficoltà operative incontrate dalle amministrazioni e dai privati nell'applicazione della procedura introdotta nel 2012 dall'articolo 20 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (che aveva aggiunto l'articolo 199-*bis* del previgente codice degli appalti pubblici), procedura rivelatasi troppo complessa e poco gradita agli operatori.

La presente circolare intende fornire agli uffici i primi indirizzi applicativi idonei a rendere immediatamente operativa ed efficace la riforma, in vista del potenziamento e di un auspicabile sempre maggiore utilizzo dell'istituto della sponsorizzazione, in considerazione della sua capacità di attrarre risorse private da destinare alla tutela e alla valorizzazione di beni culturali in cambio del vantaggio promozionale tratto dallo sponsor dall'accostamento della sua immagine al prestigioso patrimonio culturale italiano.

2. Rinvio per le nozioni generali alle Linee guida di cui al d.m. 19 dicembre 2012, pubblicate nella G. U. 12 marzo 2013, n. 60



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Il documento si concentrerà soprattutto sulle principali novità procedurali introdotte dalla nuova disciplina, rinviandosi, per ogni altra analisi di carattere generale (sulla nozione di sponsorizzazione, sulle principali caratteristiche di tale contratto, sulla sua distinzione rispetto al mecenatismo e alle elargizioni liberali nonché rispetto ad altre figure contrattuali affini, sul suo frequente inserimento all'interno di operazioni economiche complesse caratterizzate dalla combinazione di diverse cause negoziali, sull'ambito e sulle modalità applicative dell'articolo 120 del codice dei beni culturali *etc.*) alle Linee guida approvate con decreto ministeriale del 19 dicembre 2012, recante *Approvazione delle norme tecniche e linee guida in materia di sponsorizzazioni di beni culturali e di fattispecie analoghe o collegate*, adottate in attuazione dell'articolo 60, comma 1, del citato d.l. n. 5 del 2012, pubblicate nella G. U. 12 marzo 2013, n. 60, da considerarsi per tali parti – nei limiti qui di seguito specificati – tuttora vigenti, valide ed efficaci. Per l'approfondimento di tali argomenti generali si rinvia pertanto all'ampia trattazione contenuta nelle seguenti sezioni delle suddette Linee guida del 2012: “*Premessa; I.1 Nozione; I.3 Ipotesi applicative particolari della sponsorizzazione di beni culturali e distinzione rispetto a figure affini. - I.3.1 Distinzione rispetto alle erogazioni liberali. - I.3.2 Distinzione rispetto ai rapporti di partenariato con i soggetti del terzo settore. - I.3.3 L'adozione di un monumento. - I.3.4 Distinzione rispetto al project financing. - I.3.5 Contratti di concessione di spazi pubblicitari. - I.3.6 Le modalità di realizzazione di eventi espositivi presso istituti e luoghi della cultura; II.4. L'intermediazione nella ricerca di mecenati o sponsor e nella vendita di spazi pubblicitari; III. Linee guida attuative dell'articolo 120 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; IV. Manifesti e cartelli pubblicitari*”. Tale documento conserva in particolare la sua validità in relazione alle “norme tecniche”, aventi carattere precettivo per gli uffici, elaborate con riferimento all'articolo 120 del codice di settore, rimasto invariato, per i profili inerenti la compatibilità dell'istituto con l'interesse culturale del bene, nonché i requisiti richiesti alle imprese chiamate a intervenire sui beni stessi.

3. La semplificazione (in sintesi)

Il nuovo codice dei contratti pubblici disciplina la sponsorizzazione in generale all'articolo 19 e, per quanto concerne nello specifico i beni culturali, all'articolo 151.

L'articolo 19 conferma la soglia dei 40.000 euro, al di sotto della quale nessuna particolare formalità è richiesta nella scelta dello sponsor. Prevede, in caso di importi superiori, che l'affidamento dei contratti di sponsorizzazione “pura” (mediante erogazione di denaro o accollo del debito o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti, ossia altre ipotesi di successione a titolo particolare nel debito) sia soggetta unicamente alla previa pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, per almeno trenta giorni, di un apposito avviso di ricerca di sponsor, oppure di avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione, al quale si accompagna l'indicazione sintetica del contenuto negoziale. Trascorso il termine l'amministrazione può procedere alla stipula del contratto nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento fra gli operatori che hanno manifestato interesse, fermo restando il disposto dell'articolo 80 del codice degli appalti in ordine alla verifica del possesso, da parte dello sponsor, dei requisiti generali “moralì” costituenti condizione generale per stipulare con la pubblica amministrazione. La stazione appaltante dovrà dunque verificare che non ricorrano i motivi di esclusione di cui all'articolo 80 prima di procedere alla definizione del contratto di sponsorizzazione.



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Il nuovo codice ammette dunque l'iniziativa dello sponsor, a prescindere da atti di programmazione o preparatori dell'amministrazione. Lo sponsor privato può indicare direttamente di sua iniziativa il contenuto della sponsorizzazione, anche con riferimento al bene culturale, all'intervento da realizzare e all'entità del finanziamento. Resta tuttavia fermo e sempre possibile lo svolgimento di un ruolo "attivo" dell'amministrazione nella ricerca di sponsor, che potrà anche basarsi su (e confluire in) gli atti programmatici, disciplinati dall'articolo 21, il quale introduce, accanto alla tradizionale programmazione triennale dei lavori (per importi pari o superiori a 100.000 euro), quella biennale degli acquisti di beni e servizi (per importi pari o superiori a 40.000 euro), con relativo aggiornamento annuale.

Il comma 2 dell'articolo 19 precisa che nel caso di sponsorizzazione "tecnica", ipotesi in cui lo sponsor intenda realizzare lavori, servizi o forniture a sua cura e spese, non si applica la normativa sui contratti pubblici a eccezione della necessità di garantire la qualificazione dei progettisti e degli esecutori. Benché la norma non lo indichi con precisione, si ritiene che la stessa procedura semplificata (di cui al comma 1) prevista per la sponsorizzazione pura sia applicabile anche alla sponsorizzazione tecnica, ferma restando la necessità di avvalersi di personale qualificato, oltre che in possesso dei requisiti soggettivi e morali richiesti per contrattare con la pubblica amministrazione. La norma scioglie inoltre il precedente dubbio interpretativo in merito all'applicabilità della procedura anche alle sponsorizzazioni di servizi e forniture non strumentali a lavori, sempre al di sopra della soglia di 40.000 euro.

4. Proposta di sponsorizzazione; vaglio preliminare e favor per l'accoglimento

La proposta di sponsorizzazione non determina *ex se* un obbligo di pubblicazione dell'avviso sul sito del Ministero. L'amministrazione dovrà, prima di procedere alla pubblicazione, vagliare attentamente l'ammissibilità e la convenienza per l'interesse pubblico della proposta, ancorché con un approccio naturalmente aperto e favorevole a definire in senso positivo l'esito di questo vaglio preventivo di ammissibilità. Per regola generale qualsiasi proposta libera di un privato, ancorché in tesi "vantaggiosa", non vincola per se stessa l'amministrazione ad avviare come conseguenza immediata e diretta un apposito procedimento (nel caso di specie, mediante la pubblicazione dell'avviso sul sito istituzionale), ma postula e impone sempre un vaglio preventivo di ammissibilità e di compatibilità rispetto all'assetto giuridico e fattuale proprio della disciplina dell'interesse pubblico affidato alla competenza dell'amministrazione medesima. In altri termini, è evidente che una proposta di sponsorizzazione che si presenti *ictu oculi* manifestamente inaccettabile (per l'entità irrisoria della somma proposta, rispetto al costo dell'intervento, oppure per la palese incompatibilità del tipo di "uso" pubblicitario del monumento proposto dal candidato sponsor) potrà senz'altro essere archiviata senza alcun vincolo di dare corso al procedimento, salvo l'obbligo di dare una mera "risposta di cortesia" al proponente (in ossequio alla previsione del secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 241 del 1990, comma aggiunto dall'articolo 1, comma 38, della legge 6 novembre 2012, n. 190, in base al quale *Se ravvisano la manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, le pubbliche amministrazioni concludono il procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, la cui motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo*).

Prima di dichiarare inammissibile una proposta di sponsorizzazione l'amministrazione deve tuttavia compiere ogni sforzo ragionevole e proporzionato, anche mediante un'apposita interlocuzione



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

con il privato proponente, per porre rimedio alle lacune e carenze della proposta medesima che appaiano rimediabili. Nell'ambito di questo primo vaglio di proponibilità e di ammissibilità, l'amministrazione potrà e dovrà comunque procedere a una prima interlocuzione (anche informale) con il proponente, in una logica di così detto "soccorso istruttorio" (arg. ex articolo 2, comma 7, l. n. 241 del 1990), allorquando la proposta appaia lacunosa, ma suscettibile di utili chiarimenti e integrazioni, al fine (per l'appunto) di sollecitare al privato proponente la presentazione, entro un termine congruo e perentorio, di chiarimenti e integrazioni dell'offerta tali da renderla procedibile, al fine di poter giungere alla fase di pubblicazione sul sito istituzionale. Tale soccorso istruttorio deriva dal *favor* per l'ammissibilità della sponsorizzazione, che deve sempre ispirare tale esame preliminare, atteso che il "rifiuto" di una contribuzione a favore dell'amministrazione deve essere più che congruamente motivato su solide e inattaccabili ragioni oggettive, pena il rischio evidente di responsabilità anche erariale a carico del funzionario responsabile del procedimento e del titolare dell'organo a cui compete la decisione.

L'amministrazione procede, prima della pubblicazione, all'accertamento dell'idoneità del futuro contratto a soddisfare le esigenze di tutela e valorizzazione del bene culturale, potendo proporre eventuali modifiche contrattuali sulla base di valutazioni di opportunità e convenienza, anche secondo la logica delle trattative contrattuali, intese quali fase preliminare rispetto alla formazione del contratto, volte a predefinire con una certa completezza il contenuto contrattuale.

La valutazione di compatibilità tecnica della proposta di sponsorizzazione con le esigenze della tutela è rimessa all'amministrazione e costituisce espressione della generale discrezionalità tecnica attribuita al Ministero in relazione all'utilizzo dei beni culturali. La pubblicazione avrà quindi a oggetto una proposta condivisa dall'amministrazione, ossia reputata fattibile e in linea con i dettami dell'articolo 120 del codice dei beni culturali e del paesaggio. E' appena il caso di precisare che anche in tale valutazione preliminare l'amministrazione dovrà essere orientata verso 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.

5. La pubblicazione dell'avviso sul sito istituzionale

Una volta definita e acquisita, nei modi e nei termini suddetti, una proposta dotata di requisiti minimi di proponibilità e ammissibilità, l'amministrazione potrà dunque procedere alla pubblicazione del relativo avviso sul proprio sito istituzionale. Si riporta a tal fine qui a seguire un apposito modello di avviso, ispirato a criteri di massima semplificazione ed essenzialità, in linea con lo spirito e la *ratio* della riforma del 2016. Tale modello è da considerarsi a tutti gli effetti vincolante per gli uffici ministeriali, stante il divieto di aggravio procedimentale sancito dalla ripetuta legge generale sull'azione amministrativa n. 241 del 1990.

6. La ricerca di sponsor di iniziativa ministeriale

Come si è già avuto modo di accennare *supra*, nulla vieta, nella nuova disciplina, che l'amministrazione si faccia parte diligente e, nell'ambito di una sana e intelligente programmazione



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

razionale delle proprie funzioni di tutela, provveda a stilare un elenco di possibili siti da sponsorizzare rispetto ai quali ricercare sponsor privati. In tal caso l'amministrazione dovrà predefinire, unilateralmente, il contenuto dell'avviso da pubblicare, provvedendo a individuare i contenuti dell'iniziativa e l'associazione promozionale offerta in cambio del contributo richiesto (salva la possibile negoziazione successiva, che ben potrebbe portare ad affinamenti e modifiche della proposta iniziale, come è fisiologico nelle trattative contrattuali). E' però necessario che l'amministrazione fornisca, nel suo avviso, almeno gli elementi essenziali tali da consentire al potenziale sponsor offerente di avere un'idea chiara e precisa di quale sia l'oggetto dell'intervento, il suo costo stimato e la "controprestazione" attesa, in termini di ritorno di immagine e pubblicitario. A tal fine l'amministrazione ben potrà di propria iniziativa provvedere a pubblicare sul sito istituzionale un apposito avviso nel quale sia manifestata la propria esigenza di sponsorizzazione (sia in danaro che "tecnica", ad esempio per la fornitura del servizio calore, della climatizzazione, dell'illuminazione *etc.*) e siano indicati i beni interessati e le condizioni di massima – negoziabili – delle reciproche prestazioni e controprestazioni.

La scelta della tipologia di sponsorizzazione a cui ricorrere è rimessa all'amministrazione, in considerazione di diversi fattori. In particolare, la sponsorizzazione pura può apparire più appetibile per le imprese chiamate a proporre offerte puramente economiche, ma lascia una serie di oneri in capo all'amministrazione, che rimane responsabile dell'elaborazione della fase progettuale e della intrapresa delle successive procedure di evidenza pubblica volte alla scelta del soggetto a cui affidare l'esecuzione tecnica degli interventi. Viceversa la sponsorizzazione tecnica consente allo sponsor di scegliere in piena autonomia il soggetto esecutore (che deve tuttavia possedere la necessaria qualificazione per intervenire su beni culturali) e senza necessità, ovviamente, di ricorrere alla gara, residuando all'amministrazione un ruolo di vigilanza.

Appare peraltro opportuno che l'amministrazione, quando prende l'iniziativa di ricercare lo sponsor, oltre a considerare il costo specifico dell'intervento da sponsorizzare, tenga conto anche del valore del ritorno pubblicitario offerto come controprestazione. Tale valutazione, necessariamente legata alle caratteristiche del bene da sponsorizzare (conoscibilità, posizione, fruizione *etc.*) è lasciata alla discrezionalità tecnico-amministrativa dell'amministrazione, che potrà far riferimento anche a procedure analoghe svoltesi in precedenza.

In ogni caso, nella redazione di tali avvisi si richiama la necessità di semplificare il più possibile l'*iter* procedimentale, anche al fine di non scoraggiare eventuali soggetti interessati.

7. Scelta dello sponsor

Nella fase di scelta dell'operatore, l'amministrazione è tenuta esclusivamente ad adempiere ai suoi doveri di pubblicazione della pervenuta proposta e non è tenuta a dar corso a una procedura competitiva. Se non pervengono altre proposte concorrenti nel termine di pubblicazione dell'avviso, una volta decorso detto termine l'amministrazione può senz'altro procedere alla stipula del contratto di sponsorizzazione con l'impresa proponente, nei termini e nei modi di cui al successivo paragrafo. Solo nel caso in cui, durante il termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, pervengano rituali offerte in aumento, migliorative di quella iniziale, l'amministrazione dovrà procedere a un minimo confronto concorrenziale tra di esse, sia pure senza rigorose formalità, al fine di non ledere il principio di parità di trattamento, di



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

non discriminazione e di trasparenza tra gli operatori, in ossequio ai noti principi comunitari di concorrenza e libertà di stabilimento, e di non introdurre barriere di ingresso al mercato. Tale confronto concorrenziale potrà esaurirsi e risolversi nella fissazione di un termine ulteriore, ad esempio di quindici giorni, per presentare offerte in aumento, con la condizione che la sponsorizzazione sarà stipulata con l'impresa che avrà offerto la somma maggiore, con esclusione di qualsivoglia valutazione discrezionale e opinabile da parte dell'amministrazione (dovendosi escludere *a priori*, per ragioni di semplificazione, di trasparenza e di prevenzione di inutile contenzioso, ogni rilevanza e apprezzamento di elementi di valutazione della proposta non consistenti in parametri quantitativi e aritmetici). A seguito dei rilanci, potrebbe ben verificarsi che l'importo (finale) della sponsorizzazione risulti maggiore rispetto al fabbisogno stimato per lo specifico intervento da sponsorizzare; in tale evenienza la maggior somma resterà vincolata alla futura conservazione programmata del bene. Nel caso di sponsorizzazione "pura" (di danaro) deve escludersi anche la possibilità che l'offerta migliorativa del *competitor* che abbia risposto all'avviso possa valutarsi e misurarsi in termini di "minore" ritorno pubblicitario richiesto (ad esempio, minore superficie dei ponteggi allestiti per il restauro del bene occupati da immagini pubblicitarie). Tale esclusione si impone per evitare che il rispetto del principio ("negativo") di pubblicità, trasparenza e non discriminazione trasmodi in un obbligo ("positivo") di effettuare una gara vera e propria tra le diverse imprese in competizione, con aggravii in termini di esame tecnico comparativo delle offerte. Nel solo caso di sponsorizzazione tecnica (fornitura di beni e servizi o realizzazione dei lavori di restauro non solo "a spese", ma anche "a cura" dello sponsor) potrà ammettersi – per quanto strettamente indispensabile – una valutazione comparativa tecnica dei contenuti delle offerte poste a raffronto, quella originaria del primo proponente e quella o quelle successive, presentate da altri candidati sponsor "tecnici" a seguito dell'avvenuta pubblicazione dell'avviso sul sito del Ministero. In tale evenienza, ferma restando la natura negoziata di tale fase concorsuale successiva, e quindi la possibilità di interlocuzioni dirette, anche se ispirate a criteri di trasparenza e non discriminazione (e, dunque, alla rigorosa osservanza della *par condicio* tra i concorrenti), sarà possibile un apprezzamento tecnico-discrezionale (non vincolato a parametri puramente numerici e quantitativi) esteso a profili ed elementi di valutazione di tipo qualitativo, sempre con esclusivo riferimento al progettato intervento sul bene culturale realizzato a cura e spese dallo sponsor, mentre devono restare sostanzialmente ininfluenti al fine della valutazione delle offerte e quindi della scelta dello sponsor gli aspetti relativi alle modalità promozionali.

8. Stipula del contratto di sponsorizzazione

La norma prevede che, trascorso il termine di pubblicazione, il contratto possa essere "liberamente negoziato", purché nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento fra gli operatori interessati, in ossequio al principio dell'autonomia contrattuale delle parti di cui all'articolo 1322 del codice civile, trattandosi di un accordo negoziale a formazione progressiva. E' evidente che tale "libera negoziabilità" può legittimamente investire tutte le clausole, i patti e le condizioni dello stipulando contratto, ma ferma restando la avvenuta individuazione dello sponsor (l'impresa proponente) e i termini essenziali del rapporto (se è in linea di massima lecita la richiesta di una somma maggiore, essa non può che essere lasciata alla libera volontà dello sponsor, che è vincolato, ovviamente, solo alla somma



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

originariamente offerta, salvo il caso, esaminato al paragrafo precedente, del “rilancio” in caso di altre candidature concorrenti).

Nel caso della pubblicazione di un avviso (unilaterale) di ricerca di sponsor da parte della pubblica amministrazione, lo stesso è da intendersi peraltro, in linea con la prevalente opinione in tema di natura giuridica del bando (sul versante civilistico della doppia serie di atti propria delle procedure concorsuali), come invito ad offrire (ossia come atto di avvio delle trattative, piuttosto che come proposta contrattuale, qualificazione, questa, che si attaglia piuttosto alla proposta dello sponsor privato), a valle del quale è dunque possibile rinegoziare le condizioni accessorie al contratto (fermo restando il nucleo essenziale del contratto stesso, che non può essere modificato, pena la vanificazione dell’adempimento di pubblicità-trasparenza ove si consentisse la stipula, dopo la pubblicazione dell’avviso, di un contratto radicalmente diverso rispetto a quello prefigurato, sia pure per grandi linee, nell’avviso pubblicato).

In entrambi i casi la libera negoziabilità del contenuto contrattuale va intesa con riferimento agli elementi accidentali del negozio, ossia quegli elementi che le parti sono libere di apporre attraverso delle clausole che ne condizionano l’efficacia, il tempo o il modo dell’adempimento, ferma restando la necessaria riferibilità del negozio stipulato al contratto pur succintamente descritto nell’avviso di sponsorizzazione pubblicato. L’amministrazione non sarebbe pertanto libera di addivenire alla stipula di un contratto avente un oggetto diverso, dovendo in tale ipotesi procedere, eventualmente, a una nuova pubblicazione. Tale conclusione discende anche da ovvi motivi di gestione della procedura, che potrebbe altrimenti divenire di difficile definizione, qualora si consentisse, a valle, la piena e libera modificabilità del contratto ipotizzato a monte.

In presenza di più manifestazioni d’interesse, la libera negoziabilità deve inoltre conciliarsi con la parità di trattamento degli operatori interessati e con il citato principio del comportamento secondo buona fede nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto.

Sarà cura dello scrivente Ufficio, in raccordo con il Segretariato generale, fornire alcuni modelli base di contratto di sponsorizzazione, adattabili alle specifiche esigenze che di volta in volta si presenteranno in concreto, così da facilitare il compito e l’azione efficace degli uffici.

9. La disciplina di cui all’articolo 151

La disciplina appena esaminata si applica anche, ai sensi dell’articolo 151, comma 1, ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture relativi a beni culturali, nonché, con disposizione innovativa, ai contratti di sponsorizzazione finalizzati al sostegno degli istituti e luoghi della cultura contemplati dall’articolo 101 del codice di settore, delle fondazioni lirico-sinfoniche e dei teatri di tradizione. In questi ultimi casi il codice estende la procedura anche a ipotesi che potrebbero non rientrare strettamente negli interventi o iniziative su beni culturali, intesi in senso tradizionale, ma che evidentemente possono suscitare un alto grado di interesse tra gli operatori quanto ad appetibilità dell’operazione.

In tale seconda accezione, il “sostegno” a istituti o luoghi della cultura quali musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici e complessi monumentali, a fondazioni lirico-sinfoniche o a teatri di tradizione, anche per la natura dei beneficiari, si distingue dal tradizionale apporto dello sponsor in denaro, lavori, servizi o forniture, finalizzato a un determinato intervento, abbracciando ipotesi dal



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

contenuto più vario finalizzate alla cura in senso ampio dell'istituto o luogo o di alcune sue peculiari esigenze, quali, per esempio, la manutenzione ordinaria e straordinaria, anche con carattere di periodicità.

La norma in tal senso assume carattere promozionale e incentivante per il reperimento di risorse private destinate ad alimentare, in via concorrente, anche l'attività ordinaria degli istituti o luoghi prescelti. La nozione di sponsorizzazione viene ampliata ed estesa al "sostegno", che può anche comprendere, oltre a interventi di varia natura, attività culturali connesse al luogo o all'istituto. In tali ipotesi, più che un legame tra sponsor e intervento si crea un legame tra sponsor e istituto (o luogo), analogamente a quanto avviene con la figura, sviluppatasi nella prassi e che potrebbe ora trovare un riconoscimento normativo, dell'adozione di un monumento. Si tratta di ipotesi in cui l'associazione tra lo sponsor e il bene assume una connotazione piuttosto stringente e destinata a protrarsi nel tempo, nelle quali il ritorno pubblicitario appare più consistente e rilevante.

Si conferma il ruolo di tutela e vigilanza dell'amministrazione in ordine alla progettazione e alla esecuzione degli interventi, connesso alla funzione istituzionale attribuita al Ministero dal legislatore. L'articolo 151, comma 2, infatti, prevede che "*L'amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali impartisce opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e/o forniture e alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi*".

10. Modalità contabili e regime fiscale (cenni)

Si è detto che la sponsorizzazione pura prevede non solo la dazione di danaro ma anche l'assunzione del pagamento mediante accollo o altre modalità. In tali ipotesi lo sponsor si assume il debito dell'amministrazione nei confronti del/i soggetto/i esecutore/i dell'intervento sponsorizzato o comunque provvede al pagamento, senza che vi sia versamento di danaro nei confronti dell'amministrazione. Si tratta dell'opzione preferibile nell'ottica di semplificazione della procedura, che comprende anche gli aspetti contabili.

Nel caso di dazione di danaro nei confronti dell'amministrazione, che provvederà a sua volta alla liquidazione del pagamento all'operatore economico aggiudicatario dell'intervento sponsorizzato, le modalità di pagamento dovranno conformarsi alle regole di contabilità di Stato e alle procedure di riassegnazione delle risorse nonché alle eventuali indicazioni fornite in materia dalla Direzione generale Bilancio.

Nella sponsorizzazione tecnica, invece, lo sponsor si obbliga fin dall'origine alla realizzazione dell'intervento a sua cura e spese, e provvede pertanto direttamente, oltre che alla scelta, anche alla remunerazione del soggetto esecutore dell'intervento.

Sotto il profilo del trattamento fiscale, si evidenzia che la Cassazione è intervenuta anche recentemente (sentenza n. 10914 del 27 maggio 2015) sulla questione della qualificazione delle spese di sponsorizzazione quali spese di pubblicità o di rappresentanza, a conferma del proprio precedente orientamento. La differente qualificazione delle spese di sponsorizzazione incide sulla deducibilità delle stesse ai fini delle imposte dirette, ai sensi dell'articolo 108, comma 2, del d.P.R. n. 917 del 1986 (TUIR), in quanto le spese di pubblicità sono integralmente deducibili a differenza delle spese di rappresentanza. Secondo la Corte il criterio discrezionale tra le spese di rappresentanza e le spese di pubblicità deve essere individuato nella diversità, anche strategica, degli obiettivi. Costituiscono, infatti, spese di rappresentanza



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

i costi sostenuti per accrescere il prestigio e l'immagine della società e per potenziarne le possibilità di sviluppo, senza dare luogo all'aspettativa di un incremento delle vendite, mentre sono spese di pubblicità o di propaganda quelle erogate per la realizzazione di iniziative tendenti, prevalentemente anche se non esclusivamente, alla pubblicizzazione di prodotti, marchi e servizi, o comunque al fine diretto dell'incremento delle vendite.

L'onere della prova dei presupposti dei costi e oneri deducibili concorrenti alla determinazione del reddito d'impresa, compresa la loro inerenza e la loro diretta imputazione ad attività produttive di ricavi, incombe sul contribuente. Tuttavia, si segnala la recente introduzione, ad opera dell'articolo 7, comma 8, del d.lgs. n. 156 del 2015, del nuovo comma 4-*bis* dell'articolo 108 TUIR, ove, ai fini della deducibilità delle spese di cui al comma 2, il contribuente può interpellare l'amministrazione finanziaria in ordine alla qualificazione delle spese sostenute.

Si evidenzia infine che, secondo la richiamata giurisprudenza in materia, le spese relative a un contratto di sponsorizzazione stipulato anche in favore di un terzo sono deducibili purché il contribuente dimostri che sussiste il requisito dell'inerenza. Tale prova deve consistere sia nella giustificazione della congruità dei costi, rispetto ai ricavi o all'oggetto sociale, ma anche e soprattutto nell'allegazione delle potenziali utilità per la propria attività commerciale o dei futuri vantaggi conseguibili attraverso la pubblicità svolta dall'impresa in favore del terzo.

11. Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali

A fini di fruizione e ricerca scientifica applicata alla tutela, si prevedono infine forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire attività di conservazione e valorizzazione di beni culturali immobili, mediante ricorso alle procedure semplificate dianzi descritte (articolo 151, comma 3, del nuovo codice).

La norma dà in qualche modo seguito alla previsione, già contenuta nell'articolo 12, comma 2, del d.l. n. 91 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 112 del 2013 (in base alla quale entro il 31 ottobre 2013 il Ministro avrebbe dovuto individuare, in coerenza con l'articolo 9 della Costituzione, sulla base della legislazione vigente e alla luce delle indicazioni fornite dalla commissione di studio già costituita presso il Ministero, forme di coinvolgimento dei privati nella valorizzazione e gestione dei beni culturali, con riferimento a beni individuati con decreto del medesimo Ministro), norma che non ha avuto poi seguito, soprattutto a causa della sua ristretta formulazione (ed è stata quindi abrogata dall'articolo 1, comma 6, del d.l. n. 83 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106 del 2014). La nuova disposizione in esame risponde a una diffusa esigenza, emersa più volte, anche di recente, nella pratica, di assicurare massima elasticità e adattabilità alle peculiari esperienze concrete all'"abito" giuridico che deve rivestire quelle molto speciali forme di cooperazione di medio e lungo periodo che si instaurano tra pubblico e privato nel campo dei beni culturali.

La pratica ha dato vita a figure "ibride", di difficile collocazione giuridica, spesso cumulando insieme una pluralità di tipi e di cause negoziali e di fini economico-sociali, che vanno dalla collaborazione scientifica alla cooperazione in azioni e manifestazioni di valorizzazione del patrimonio, in Italia e all'estero (si pensi all'articolo 67 codice dei beni culturali, che prevede tra l'altro casi di uscita temporanea di beni culturali in attuazione di accordi culturali con istituzioni museali straniere), dal



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

concorso in attività prodromiche alla (o integrative della) tutela, quali la ricerca sulle tecnologie e le scienze applicate al restauro, la catalogazione, la redazione di inventari, alla ricerca archeologica, anche nelle forme della concessione di cui all'articolo 89 del codice, dalla collaborazione nell'attuazione delle misure di valorizzazione e di gestione delle *buffer zone* annesse ai siti dichiarati Unesco agli stessi interventi di gestione e apertura alla pubblica fruizione di tali siti: una pluralità dinamica e mutevole di forme di partenariato, che possono comportare anche la concessione in gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati (cfr. il recente decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo 6 ottobre 2015) e l'instaurazione di forme di collaborazione con soggetti del volontariato e del terzo settore che, senza fini di lucro, applicano i principi della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, ultimo comma, della carta costituzionale. Si tratta di rapporti spesso di durata, che vanno al di là del mero partenariato di tipo contrattuale, ma non pervengono ancora a una forma di vera e propria istituzionalizzazione, come accade nel caso in cui si dia luogo alla creazione di soggetti fondazionali o associativi appositi per la gestione di siti culturali, ma reclamano uno specifico riconoscimento e una più sicura base giuridica, che potrebbe essere offerta da questa apposita disposizione contenuta nel comma 3 dell'articolo 151 del nuovo codice dei contratti.

Anche gli accordi previsti dall'art. 121 del codice con le fondazioni bancarie, con i quali le stesse assumono l'obbligazione di dare esecuzione a progetti di restauro e valorizzazione di beni culturali pubblici, facendosi carico dei relativi oneri finanziari e organizzativi, possono essere oggi ricondotti nelle speciali forme di partenariato di cui all'art. 151, comma 3.

Il comma 3 dell'articolo 151 prevede per il settore dei beni culturali una tipologia di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati del tutto speciale e molto diversa da quella comune, disciplinata nel nuovo codice dei contratti pubblici dagli articoli 180 e seguenti, e definita quale "contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore" (cfr. articolo 3, comma 1, lett. eee). La norma, oltre ai contratti tradizionali di partenariato quali la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche e il contratto di disponibilità consente l'ingresso anche a figure contrattuali atipiche, aventi determinate caratteristiche. In tale ipotesi generale, la finalità della norma è promuovere forme di cooperazione tra pubblico e privato per finanziare, costruire e gestire infrastrutture e servizi pubblici, con particolare attenzione ai progetti più complessi e innovativi. La norma, al fine di attingere a forme di finanziamento privato, ne prevede l'adeguata remunerazione, assicurando altresì il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario attraverso la compresenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. A tal fine, in sede di gara l'amministrazione può stabilire anche un prezzo, consistente in un contributo pubblico o nella cessione di beni immobili, che sommato a ulteriori garanzie o investimenti pubblici non può superare il 50% del costo dell'investimento complessivo. Si prevede l'attivazione, da parte delle amministrazioni, di strumenti di monitoraggio, stante la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti. Il partenariato in generale si configura



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

quindi come una fattispecie complessa, dove il finanziatore si occupa della realizzazione dell'opera pubblica e anche della sua gestione a fini remunerativi, con conseguente applicazione delle procedure di evidenza pubblica per la scelta del partner.

Diversamente, la figura speciale prevista dall'articolo 151, comma 3, nel campo dei beni culturali, a fini di fruizione e ricerca scientifica, presenta finalità peculiari, come sopra tratteggiate, e si prevede che l'individuazione del partner avvenga mediante procedure semplificate, analoghe a quelle previste per la sponsorizzazione, o anche ulteriori. Queste ultime, in particolare, possono riferirsi a ipotesi di partenariato che si verificano sovente nella prassi nel corso di rapporti di collaborazione dinamica, che trovano origine in procedimenti previsti nel codice di settore, come per esempio le concessioni di scavo, e che richiedono conseguenti attività di tutela e valorizzazione (attività di conservazione e restauro, di fruizione e valorizzazione, di studio, di divulgazione, di catalogazione *etc.*). Tali attività, che si sviluppano come implementazione di procedimenti istituzionali nei settori della tutela e della ricerca scientifica, si prestano a forme di partenariato con soggetti terzi individuati in considerazione delle esigenze e dei rapporti di collaborazione connessi a tali procedimenti, che possono poi evolvere in forme più articolate di cooperazione, le quali trovano appunto copertura giuridica nell'ambito dell'articolo 151, comma 3.

Tra i diversi tipi e cause contrattuali che potranno utilmente combinarsi all'interno di questo nuovo "contenitore" messo in campo dalla norma in esame, vi potranno dunque essere sia elargizioni liberali e/o sponsorizzazioni (le une e le altre sia di danaro, sia tecniche, potendo avere ad oggetto la fornitura di servizi di progettazione, di assistenza museale, di allestimento e presentazione per la pubblica fruizione di istituti e luoghi della cultura, di consulenza organizzativa, aziendale, di marketing, di comunicazione e legale *etc.*), sia collaborazioni scientifiche e di ricerca, ad esempio nello svolgimento d'intesa di un comune programma di ricerca, che condivide obiettivi e metodologie. La norma potrebbe anche facilitare l'individuazione di partner, sia pubblici che privati, operanti nei settori della ricerca specialistica, con i quali intraprendere, anche a livello locale, iniziative di recupero e pubblica fruizione di elevato valore culturale con ampio ritorno mediatico, consentendo la promozione dell'immagine associata al patrimonio culturale in campi specializzati non esclusivamente commerciali.

In considerazione dello specifico scopo dell'istituto, previsto dalla norma, di favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela, oltre che la fruizione del patrimonio culturale, rivestono un ruolo di rilievo sia la Direzione generale Educazione e ricerca, istituita con il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (d.P.C.M. n. 171 del 2014) con competenze in materia di formazione e ricerca, anche in collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con enti e istituzioni di ricerca, avente compiti di coordinamento degli uffici periferici, oltre che di supporto e consulenza ai medesimi, sia la Scuola dei beni e delle attività culturali e del turismo, il cui statuto è stato approvato con decreto del Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dell'11 dicembre 2015, con attribuzioni formative e di ricerca nel campo della tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale.

La previsione dell'articolo 151, comma 3, costituisce dunque una norma "aperta" che potrà man mano riempirsi di contenuti applicativi specifici sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche che potranno essere avviate e sperimentate nella concreta operatività degli uffici.

Ancorché di tipo "contrattuale" e non "istituzionale" (nel senso che non dà luogo alla costituzione di un apposito soggetto fondazionale o associativo di cui al Libro I del codice civile, ma resta a livello di



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

rapporto convenzionale di durata), il partenariato in questione può assumere (e spesso ha assunto nella pratica negli esempi sinora sperimentati) una maggiore "strutturazione" quasi-organizzativa nello svolgimento del rapporto, sotto il profilo della previsione di appositi comitati o tavoli tecnici (o cabine di regia o *steering committee*) a composizione mista o paritetica con il partner privato cui è demandato il monitoraggio o l'indirizzamento della fase esecutiva.

L'istituto può trovare spazio anche in relazione agli accordi di valorizzazione dei beni culturali pubblici previsti dall'articolo 112 del codice di settore, volti a definire le politiche strategiche di sviluppo culturale (eventualmente rimettendone l'attuazione a soggetti, appositamente costituiti, aventi funzione di "cabina di regia") oppure diretti a regolare, anche con la partecipazione dei privati interessati, servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e valorizzazione di beni culturali. Il partenariato pubblico-privato, in attuazione di tali disposizioni, può offrire un importante strumento di integrazione delle attività di valorizzazione, consentendo di beneficiare del sostegno di soggetti privati, singoli o associati, che possono contribuire alla definizione di obiettivi, tempi e modalità della valorizzazione, all'individuazione di adeguate forme di gestione dei beni e alla promozione e diffusione della conoscenza. Più in particolare, il partenariato di cui all'articolo 151 può innestarsi sia all'interno del processo "ascendente" di "definizione" degli accordi di valorizzazione, quale momento preparatorio, lì dove si presenti l'esigenza dell'acquisizione di un contributo ideativo e propositivo propedeutico alla definizione delle stesse strategie e delle conseguenti programmazioni di valorizzazione facenti capo alla competenza degli enti pubblici coinvolti, sia nella fase "discendente" applicativa dell'accordo di valorizzazione, sotto il profilo dell'elaborazione dei conseguenti piani e progetti attuativi delle linee strategiche e programmatiche riversate nell'accordo *ex* articolo 112.

IL CAPO DELL'UFFICIO
(Cons. Paolo CARPENTIERI)



Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

AVVISO PUBBLICO DI AVVENUTO RICEVIMENTO DI UNA PROPOSTA DI
SPONSORIZZAZIONE

Si rende noto, ai sensi degli articoli 19 e 151 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, che è pervenuta, da parte di un'impresa privata, una proposta di sponsorizzazione per il finanziamento (*oppure per la realizzazione, a cura e spese dello sponsor*) di un progetto di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale relativo al/i bene/i

La proposta pervenuta è stata positivamente valutata e ritenuta ammissibile e conveniente per l'interesse pubblico affidato alla competenza dell'amministrazione.

Il presente avviso resterà pubblicato per trenta giorni.

Per eventuali informazioni, rivolgersi a: