



UNIVERSITÀ DI PISA

**SCUOLA DI DOTTORATO
IN DIRITTO PUBBLICO E DELL'ECONOMIA
(curriculum: Diritto dell'Economia e delle Finanze)**

TESI DOTTORATO

*“Contratti di sponsorizzazione e accordi di
collaborazione: innovative figure contrattuali in tema
di opere pubbliche locali e di tutela, restauro e
manutenzione dei beni culturali e architettonici.”*

Diritto dell'Economia IUS/05

Candidato
Dott. Francesco Falzea

Tutor
Chiar.mo Prof. Giovanni Moschella

Direttore della Scuola di Dottorato
Chiar.ma Prof.ssa Giovanna Colombini

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

INDICE

INTRODUZIONE	3
---------------------------	---

CAPITOLO I

IL CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

1.1 Natura giuridica	18
1.2 Sponsorizzazione: obbligazione di mezzi o di risultato?.....	30
1.3 Sponsorizzazioni: evoluzione normativa e giurisprudenziale	32
1.4 La procedura di scelta dello sponsor.....	41
1.4.1 Derghe all’obbligo di osservanza della procedura generale di evidenza pubblica	46
1.5 La sponsorizzazione attiva.....	47
1.6 Contratto di sponsorizzazione e appalti pubblici di lavori, servizi e forniture	49
1.7 Sponsorizzazione e servizio di tesoreria.....	57
1.8. Sponsorizzazione e Scuola	60
1.8.1 Corollario: Casi pratici	65
1.9 Sponsorizzazione e Università: applicazione della fattispecie contrattuale per la messa in sicurezza, restauro e “rifunziona- lizzazione” di un edificio universitario	68
1.10 Gli accordi di collaborazione negli Enti Locali: <i>gestio</i> comune e partenariato pubblico-privato.....	74
1.11 Sponsorizzazione, mecenatismo e patrocinio	82
1.12 Interrogativi connessi al divieto di sponsorizzazione di cui all’art.6, comma 9 della L.122/2010 negli Enti Locali	87

CAPITOLO II
**CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE E ACCORDI DI
COLLABORAZIONE. RESTAURO,
RIFUNZIONAMENTO E GESTIONE DEI BENI
CULTURALI**

2.1 Premessa.....	96
2.2 Disciplina normativa	98
2.3 Sponsorizzazione negli appalti di lavori su beni del patrimonio culturale; scelta del contraente e profili di responsabilità.....	105
2.4 Contratti di sponsorizzazione e attività di gestione del patrimonio dei Beni Culturali	115
2.4.1 Modalità di attuazione: divieto di “sponsorizzazione selvaggia” e bilanciamento degli interessi in gioco	118
2.5 Sponsorizzazione nel restauro dei beni culturali attraverso formule innovative: consorzi di costruttori e società di advertising	123
2.6 Verso la creazione di uno Sportello per la Sponsorizzazione dei Beni Culturali	129

CAPITOLO III
**SPONSORIZZAZIONE E BENI CULTURALI: CASI
PRATICI E MODELLI CONTRATTUALI**

3.1 I lavori di restauro del Colosseo	134
3.2 Schema contrattuale	144
3.3 Sponsorizzazione e ulteriori progetti di restauro	146
CONCLUSIONI	151
BIBLIOGRAFIA	162

INTRODUZIONE

I comuni costituiscono nel nostro ordinamento statale enti pubblici territoriali la cui valenza politica, economica e sociale ha da tempo assunto un ruolo fondamentale. Essi trovano la loro origine nella antica *civitas* e nei *municipia* romani e tuttavia hanno conservato la loro valenza anche negli ordinamenti monarchici nei quali spesso, a fronte di riforme apparentemente venute dal re, si assisteva a provvedimenti elaborati in sede locale e solo alla fine concordati con quest'ultimo¹. La evoluzione successiva, sia prima che dopo la Rivoluzione, tende a ridurre l'autonomia comunale ed accrescere allo stesso tempo i poteri dei funzionari statali (controllo e vigilanza).

L'art.5 della Costituzione riconosce e promuove le autonomie locali, esprime il proprio favore nei confronti del principio del decentramento amministrativo nei servizi che dipendono dallo Stato e dichiara di volere improntare anche la sua legislazione "alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Un ruolo di primario rilievo è stato affidato al comune a seguito delle leggi

¹ GALASSO, Comune (storia), in E.d.D. vol VIII, Milano 1961, pag. 176 e passim. I diplomi, privilegi, capitoli e grazie, se pure concessi dal re, costituivano "provvedimenti lungamente discussi e deliberati già *dall'universitas civium*".

che hanno introdotto in Italia l'ordinamento regionale, nel rispetto delle norme contenute nel titolo V della Costituzione ed in particolare dell'articolo 128, poi abrogato², e sostituito nel suo contenuto dall'art. 4 legge costituzionale n.3 del 2001³. Appare significativo il fatto il nuovo articolo 128 affidi in termini estremamente ampi e comprensivi "le funzioni amministrative" ai comuni consentendo soltanto "per assicurarne l'esercizio unitario" il loro conferimento a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato⁴.

L'art.5 del d.lgs 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali) fornisce un elenco completo di tali enti: oggi essi sono i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Comunità Montane, le Comunità Isolane e le Unioni di Comuni. Tra queste, solo il Comune, la Provincia e la Città Metropolitana hanno rilevanza costituzionale (artt. 114 e 119 della Carta Costituzionale), mentre Comuni e Province sono stati sempre ritenuti enti costituzional-

² Art. 9, secondo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

³ Con riferimento ai dubbi insorti nel primo decennio di esperienza regionale sulla ripartizione delle funzioni amministrative tra lo Stato, le Regioni e gli "enti locali minori" (tra i quali erano compresi i comuni) cfr. DI GIOVINE, *Il comune*, Milano 1978, pag. 12 segg.

⁴ Vale ricordare che soltanto il d.P.R. n.616 del 1977 nel definire e realizzare il cosiddetto "completamento dell'ordinamento regionale" avviò il trasferimento di funzioni amministrative sempre più ampie ed incisive ai comuni. Furono tali nuove funzioni a richiedere lo sviluppo esponenziale dell'organizzazione amministrativa dei comuni ed il ricorso da parte di questi ultimi a nuove forme contrattuali ed organizzative idonee allo svolgimento dei servizi pubblici locali.

mente necessari⁵.

Nell'ambito di questo nuovo assetto positivo delle funzioni degli enti locali una particolare attenzione è stata rivolta dal d.lgs 18 agosto 2000 n.267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) alla disciplina dell'attività contrattuale degli enti locali.

Vale ricordare che soltanto il d.P.R. n.616 del 1977, nel definire e realizzare il cosiddetto “completamento dell'ordinamento regionale”, avvia il trasferimento di funzioni amministrative sempre più ampie ed incisive ai comuni. Sono tali nuove funzioni a richiedere lo sviluppo esponenziale dell'organizzazione amministrativa dei comuni ed il ricorso da parte di questi ultimi a nuove forme contrattuali ed organizzative idonee allo svolgimento dei servizi pubblici locali che erano divenuti sempre più numerosi ed onerosi. La ricerca di soluzioni razionali ed efficienti si è fatta ancor più necessaria nel momento in cui il Governo, per esigenze finanziarie, ha ritenuto ineludibile la progressiva riduzione dei trasferimenti di risorse ai comuni –a compiti invariati-.

⁵ V. S.GAMBINO, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2009, p.5 e segg.; Giovenco-Romano, *L'ordinamento comunale*, Milano 1994, p.5 ss.; Martines-Ruggeri-Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, p.15 ss.; Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova 2008, passim; Rolla-Groppi, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Milano 2000, p. 42 e 455 ss.; Marchetti, *Le autonomie locali tra Stato e Regioni*, Milano 2002, p.4 ss..

L'esame di alcuni di questi strumenti contrattuali, che si è rivelato, nelle sue diverse forme particolarmente utile alla realizzazione di importanti economie nella realizzazione di finalità di pubblico interesse costituisce l'oggetto della presente indagine.

Gli Enti Locali svolgono la loro attività sia nelle forme del diritto pubblico sia in quelle proprie del diritto privato, mediante lo strumento del contratto.

Sebbene dottrina e giurisprudenza siano unanimi nel riconoscere allo Stato e agli altri Enti pubblici - quando stipulano un contratto e, pertanto, agiscono sul piano del diritto privato - una posizione del tutto analoga a quella di qualsiasi soggetto privato⁶, appare però evidente che, a differenza dei privati, la Pubblica Amministrazione persegue sempre un interesse pubblico: pertanto, oltre alla necessità di osservare le norme proprie del diritto privato sussiste per esse l'obbligo del rispetto dell'art. 97 Cost. e delle norme dell'ordinamento contabile. In particolare, la Pubblica Amministrazione, pur operando con gli strumenti contrattuali del diritto privato, deve rendere note le ragioni di pubblico inte-

⁶ Santoro P. *Trattato breve di diritto dei contratti pubblici*, Maggioli Editore, S'Arcangelo di Romagna (RN), 2007, p.25. Osserva infatti l'A. che *"Il principio di consensualità tipico dell'attività contrattuale di diritto privato che si riassume nella necessità di un accordo delle parti, non ha avuto un percorso agevole nell'attività contrattuale della pubblica amministrazione"*

resse che stanno alla base di ciascun contratto, e controllare che l'intero procedimento sia rispettoso del disposto dell'art. 97 Cost. Ciò si realizza mediante un'azione amministrativa che precede quella contrattuale e prosegue parallelamente a quest'ultima, fino a chiudere l'insieme delle attività.

Appare significativo il fatto che sia stata introdotta l'espressione "*contratti ad evidenza pubblica*"⁷, ormai generalmente accettata anche dalla giurisprudenza⁸.

L'attività contrattuale della P.A. si ritiene articolata nelle seguenti fasi: **programmazione** e **autorizzazione** (deliberazione a contrattare, scelta del contraente e conclusione del contratto), **approvazione** (da cui dipende l'efficacia del contratto), **esecu-**

⁷ GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970,I, p.677 ss

⁸Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 13.11.2002 n.6281: "... Si deve tenere presente che per gli enti pubblici la capacità di agire nei rapporti contrattuali non è rimessa alla libera scelta degli organi chiamati a manifestare la volontà dell'Ente ma, invece, è strettamente correlata allo svolgimento da parte degli organi competenti di procedure definite in modo compiuto dal legislatore siano esse concorsuali o non o, come accade in alcune ipotesi eccezionali individuate specificamente dall'ordinamento, non concorsuali. L'attuazione di tali procedure sostituisce il procedimento logico di formazione della volontà e di conseguente scelta del contraente riservato nei rapporti interprivati alla libera autonomia negoziale e che si concreta nelle singole manifestazioni di volontà dei soggetti privati. In altri termini nel nostro ordinamento giuridico la capacità giuridica e di agire degli enti pubblici è disciplinata dalle disposizioni di diritto positivo relative alle persone giuridiche ma, in relazione al principio della necessaria evidenza pubblica delle scelte effettuate da detti enti, le persone giuridiche pubbliche possono assumere impegni solo nei limiti e nei modi stabiliti dalla legislazione che regola le loro attività per il perseguimento dei fini che sono loro assegnati" (cfr. pure, tra le altre decisioni, Cons. di stato Ad. Gen. 17/02/2000 n.2). E ancora, Cons. Stato, Sez. IV, 22.09.2003 n.5356: "...le formalità che caratterizzano i procedimenti ad evidenza pubblica si giustificano con l'esigenza di tutelare l'interesse pubblico all'esatta valutazione del migliore contraente possibile nel rispetto della par condicio dei concorrenti e costituiscono perciò puntuale applicazione dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'azione pubblica, delineati dall'art.97 Cost."

zione del contratto⁹.

L'evidenza pubblica prevede un procedimento amministrativo, che è predeterminato dalla legge, attraverso cui la Pubblica Amministrazione arriva alla formazione della propria volontà contrattuale e alla scelta del contraente.

In buona sostanza essa permette di garantire un *comportamento trasparente* della Pubblica Amministrazione, che viene svelato e si presta, pertanto, a essere oggetto di verifica - da parte della stessa Amministrazione e dei soggetti privati interessati - di corrispondenza al pubblico interesse e ai principi di legalità e di imparzialità. Fino all'aggiudicazione, la materia resta nell'ambito del diritto pubblico, con un procedimento amministrativo da una parte e interessi legittimi dall'altra mentre, dopo tale provvedimento, si entra nel campo del diritto privato e dei diritti soggettivi.

Per quanto riguarda le norme dell'ordinamento contabile, esse hanno lo scopo di garantire un uso trasparente e corretto delle risorse finanziarie disponibili, finalizzato al raggiungimento

⁹ Le prime tre sono caratterizzate dall'evidenza pubblica: il loro corretto svolgimento condiziona però la quarta fase, attinente invece eminentemente alla sfera del diritto privato, durante la quale persistono, comunque, poteri speciali in capo alla P.A.. Questa, infatti, pur operando sullo stesso piano dei privati, è chiamata ad avere sempre presente il pubblico interesse. Ciò talvolta infatti giustifica l'assunzione di nuove determinazioni che possono portare a mutare unilateralmente gli accordi intercorsi coi contraenti privati, ai cui interessi patrimoniali però è riservata una adeguata tutela.

del miglior risultato possibile con il minore esborso finanziario¹⁰.

Nell'ambito della contabilità pubblica, una prima classificazione della contrattualistica è quella tra *contratti attivi*, produttivi di un'entrata, e *contratti passivi*, che generano una spesa.

Verso la fine del 1993 la Legge Finanziaria per l'anno 1994 ha introdotto per la prima volta l'espressione contratti pubblici nel titolo di un articolo avente ad oggetto il divieto di rinnovo tacito dei contratti per la fornitura di beni e servizi a carattere periodico e/o continuativo¹¹.

L'anno successivo la nuova Finanziaria ha ribadito il concetto¹².

I contratti pubblici cui si riferiscono le due finanziarie non vanno confusi con i contratti di diritto pubblico. Al contrario, essi sono così denominati in quanto, pur essendo contratti di diritto privato, sono stipulati da amministrazioni aggiudicatrici (pubbliche amministrazioni) o soggetti aggiudicatori (organismi privati), vale a dire Enti obbligati al rigoroso rispetto della normativa pubblicistica di provenienza comunitaria. Del resto, la normativa

¹⁰ Questa regola è in vigore, sostanzialmente, anche nell'ambito del quadro normativo delineato dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici, per le quali il fine principale non è individuato nel raggiungimento, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, del miglior risultato con la minore spesa, bensì nella massima concorrenza, che ha lo scopo di garantire a tutte le imprese la possibilità di accedere alle commesse pubbliche.

¹¹ Legge 527 del 24.12.1993 art.6

¹² Legge 724 del 23.12.1994 art.44

comunitaria usa sempre il termine “*appalti pubblici*” e il d.lgs 163/2006 si intitola “Codice dei contratti pubblici”.

L’entrata in vigore del Codice è stata accompagnata da tutta una serie di polemiche¹³.

Come riferisce Santoro, “*L’unificazione delle disciplina avviata con l’emanazione del codice dei contratti pubblici e riferita non solo ai tradizionali appalti di lavori pubblici ma a tutti i contratti pubblici, o per lo meno a quelli rientranti nei settori disciplinati dalla direttiva unificata, induce a ritenere che si vada definendo un vero e proprio diritto dei contratti pubblici*”.

Il d.lgs 163/2006 fornisce la seguente definizione di contratti pubblici: *I contratti pubblici sono i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l’acquisizione di servizi, o di forniture, ovvero l’esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti, dagli enti aggiudicatori, dai soggetti aggiudicatori*”.

¹³ È stata messa in dubbio la costituzionalità del provvedimento, sia dal punto di vista dell’eccesso di delega (il governo avrebbe agito ben oltre i poteri conferiti dal Parlamento con legge delega 62/2005), sia per ragioni di competenza; infatti si tratterebbe di materia di esclusiva competenza delle Regioni ex art.117 Cost.

Altre polemiche si sono sviluppate in relazione ai principi ispiratori; infatti, è stata attribuita un’eccessiva discrezionalità all’amministrazione in fattispecie come la trattativa privata, a scapito del principio di trasparenza e quello della libera concorrenza.

Per ciò che concerne le questioni d’incostituzionalità, la Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sui ricorsi proposti da alcune regioni italiane, come il Veneto, il Lazio o la regione Abruzzo. Essa però ha ritenuto di non ravvisare l’esistenza di nessun difetto di legittimità costituzionale.

Vale rilevare che la Pubblica Amministrazione agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente: ciò emerge dalla normativa sul procedimento amministrativo, novellata nel 2005¹⁴.

Ed il Codice dei Contratti Pubblici stabilisce espressamente che le proprie disposizioni debbano intendersi integrate dalle norme del codice civile¹⁵.

Unificazione della normativa concernente i contratti pubblici. Nei trattati istitutivi della Comunità Europea sono presenti i principi fondamentali che disciplinano gli appalti pubblici, vale a dire: libera concorrenza, economia di mercato, libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi. Su di essi è imperniata uno dei pilastri fondanti del mercato unico.

Considerata l'enorme importanza della contrattualistica pubblica, la Comunità Europea ha emanato Direttive disciplinanti in maniera puntuale le procedure di aggiudicazione degli appalti

¹⁴ LEGGE 241 DEL 7.8.1990, ART.1-BIS Cfr. Biancardi S. *Il Procedimento amministrativo e il diritto di accesso agli atti*, Maggioli Editore, S. Arcangelo di Romagna (RN), 2010, p.25

¹⁵ D.Lgs 163 del 12.04.2006 art.2, 4° comma: “Per quanto non espressamente previsto nel presente codice, l'attività contrattuale dei soggetti di cui all'art.1 si svolge nel rispetto, altresì, delle disposizioni stabilite dal codice civile”.

pubblici di lavori, servizi e forniture¹⁶.

Sul fronte nazionale, sono vari i provvedimenti legislativi approvati nel periodo delle Direttive di seconda generazione che recepiscono o, comunque, tengono conto delle novità introdotte da esse¹⁷.

In Italia, tra gli altri provvedimenti disciplinanti i contratti pubblici emanati anteriormente alle ultime direttive comunitarie

¹⁶ Tra le Direttive di prima generazione si segnalano la Direttiva 70/32/CEE relativa ad appalti di forniture, la direttiva 71/305/CEE concernente i lavori, le direttive 77/62/CEE e 80/767/CEE riguardanti ancora le forniture. La Commissione ha registrato che gli Stati membri hanno operato il recepimento di tali fonti normative nelle proprie legislazioni con ritardi e inadempienze, oltre a molteplici elusioni delle regole relative agli obblighi di pubblicità e trasparenza da parte delle singole amministrazioni.

Conseguenza di tale presa d'atto è stata la revisione delle Direttive di cui sopra con altre di seconda generazione che hanno reso uniforme la disciplina sia per le imprese europee sia per quelle extraeuropee. Queste Direttive sono state quasi sempre immediatamente recepite nell'ordinamento interno dei singoli Stati membri. Le disposizioni di tali Direttive hanno lo scopo di garantire la libera concorrenza e la trasparenza del mercato, ma non si occupano della disciplina sostanziale dei contratti.

¹⁷ In materia di Appalti di lavori pubblici: Legge Quadro 109/1994 (Legge Merloni), modificata e integrata dalla Legge 216/1995 (Merloni bis) e dalla Legge 415/1998 (Merloni ter), D.P.R. 554/1999 (Regolamento di Attuazione della Legge Quadro sui lavori pubblici) e successive modifiche e integrazioni, D.P.R. 34/2000 (Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici), D.M. 145/2000 (Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici), D.M. del 21.06.2000 (Realizzazione di lavori pubblici: schemi tipo per programma triennale ed elenco annuale dei lavori), art.7 Legge 166/2002 (Legge Merloni quater, che ha ulteriormente integrato la Merloni).

In materia di Appalti di forniture: d.lgs 358/1992 (Testo Unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle Direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE), d.lgs 402/1998 (Modificazioni ed Integrazioni al d.lgs 24.07.92 n.358, recante Testo Unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle Direttive 93/36/CEE e 97/52/CEE), D.P.R. 573/1994 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di aggiudicazione di pubbliche forniture di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario).

In materia di Appalti di servizi: d.lgs 157/1995 (Attuazione della Direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi), d.lgs 65/2000 (Attuazione delle Direttive 97/52/CEE e 98/4/CEE, che modificano ed integrano, rispettivamente, le Direttive 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici di servizi, e 93/38/CEE, limitatamente ai concorsi di progettazione).

In materia di Appalti nei settori cosiddetti esclusi o speciali (acqua, energia, trasporto, telecomunicazioni) d.lgs 158/1995 (attuazione delle Direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alla procedure di appalti nei settori esclusi).

(quelle di terza generazione), sono certamente da menzionare il D.P.R 384/2001¹⁸ e il D.P.R 101/2002¹⁹

Le Direttive di “terza generazione”²⁰ sono rivolte alla semplificazione delle fonti e alla modernizzazione della normativa degli appalti.

L’obiettivo della Comunità Europea è stato quello di unificare le Direttive concernenti i lavori, servizi e forniture nei settori cosiddetti ordinari in un’unica Direttiva e, per quanto riguarda i settori speciali, velocizzare le procedure e adeguare l’ormai obsoleta disciplina alla liberalizzazione di alcuni mercati, ridefinendone l’ambito di applicazione.

Varie e significative le novità introdotte²¹.

Ciascun Stato membro ha dovuto adattare la legislazione interna alle suddette direttive entro ventuno mesi dall’entrata in vigore delle stesse. In Italia il Governo ha ricevuto la delega per

¹⁸ Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia

¹⁹ Regolamento recante criteri e modalità per l’espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l’approvvigionamento di beni e servizi.

²⁰ La Direttiva 2004/18/CEE per le procedure di aggiudicazione cosiddetti settori classici e la Direttiva 2004/17/CEE del 31.03.2004 operante per i settori speciali.

²¹ l’introduzione di nuovi metodi di affidamento (*accordo quadro, sistema dinamico di acquisizione, dialogo competitivo, acquisti tramite centrali di committenza*) e di strumenti informativi per le pubblicazioni e le comunicazioni (tra cui la possibilità di trasmettere i bandi e gli avvisi alla Comunità Europea in forma elettronica), nuovi mezzi per garantire la concorrenza (come l’obbligo di predeterminare in maniera rigorosa i criteri di valutazione negli appalti affidati mediante il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e una disciplina dettagliata della fase di verifica delle offerte anomale, che prevede un maggior contraddittorio con i concorrenti), la possibilità di utilizzare criteri ambientali e sociali nella valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa nonché di riservare gli appalti a laboratori protetti (che impieghino mano d’opera disabile).

adottare i necessari decreti di recepimento.

In realtà il Codice ha superato la direttiva 2004/18/CEE per quanto riguarda l'unificazione della disciplina riguardante i contratti di lavori, servizi e forniture²².

L'emanazione del Codice dei Contratti ha rappresentato soltanto l'inizio della riforma degli appalti pubblici, considerato che lo stesso è stato sottoposto da subito a modifiche e integrazioni²³.

Ulteriori cambiamenti si sono registrati col recepimento della cosiddetta Direttiva Ricorsi (Direttiva 2007/66/CEE, che ha modificato in modo sostanziale le Direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE, relative alle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici) mediante il d.lgs.53/2010²⁴.

Dopo un lungo e tormentato travaglio è stato approvato, con

²² infatti ha operato un'estensione ulteriore delle disposizioni previste per i lavori ai servizi e alle forniture, addirittura anche in ipotesi per le quali la possibilità di applicare in via analogica queste norme era rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, che valutava caso per caso.

²³ Tra esse, le più importanti riguardano l'introduzione di tre decreti correttivi: Il d.lgs 6/2007 (*primo decreto correttivo*), che ha integrato le disposizioni relative ad alcuni istituti, tra cui quello del Responsabile del Procedimento; Il d.lgs 113/2007 (*secondo decreto correttivo*), portante modifiche a varie norme in tema di sicurezza sul lavoro, subappalto, ecc; il d.lgs 152/2008 (*terzo decreto correttivo*), mediante cui ulteriori integrazioni sono state introdotte, soprattutto relativamente alla disciplina del controllo preventivo a campione in sede di gara, all'anomalia delle offerte, al dimezzamento della cauzione definitiva, alle commissioni aggiudicatrici.

²⁴ Tale D.Lgs 53/2010 ha unificato le procedure di ricorso concernenti i contratti pubblici indipendentemente dal valore dell'appalto. Le principali modifiche riguardano l'ampliamento del concetto di "stazione appaltante", l'aumento degli obblighi inerenti le comunicazioni necessarie ai concorrenti, l'introduzione del termine sospensivo per la stipula del contratto, l'obbligo della comunicazione preventiva alla stazione appaltante da parte di chi intenda presentare ricorso giurisdizionale, la possibilità - da parte del Giudice - di dichiarare l'inefficacia del contratto o di applicare sanzioni alternative, la previsione di nuovi termini processuali.

D.P.R. n.207, il Regolamento di Esecuzione e Attuazione del Codice. Questo testo è entrato in vigore il 9 giugno 2011, consta di sette parti tra le quali: *disposizioni comuni, contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari, contratti pubblici relativi a forniture e altri servizi nei settori ordinari, contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali, contratti eseguiti all'estero.*²⁵ Come precedentemente accennato rimangono in vigore i R.D 2440/1923 e 827/1924.

Nel corso del C.d.M. del 27 gennaio, è stato approvato un decreto legge in materia – questa volta - di "semplificazione e sviluppo".

Trattasi del D.L. n. 5. del 9.2.2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" (pubblicato sulla GURI n. 33 del 9.2.2012 - Suppl. Ordinario n.27), convertito in L. 4 aprile 2012, n. 35 (G.U.R.I. n. 82 del 6 aprile 2012 - Suppl. Ordinario n. 69)²⁶.

²⁵ Con l'entrata in vigore del regolamento in questione sono state abrogate alcune norme tra cui il D.P.R 554/1999, il D.P.R 34/2000, il D.P.R 384/2001 e il D.P.R 101/2002.

²⁶ Si registrano significative modifiche alla normativa sui contratti pubblici: viene introdotto l'art. 199-bis del Codice dei Contratti, relativo alla Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali (cfr. art. 20, comma 1, lett. h); viene modificato l'art. 26 del Codice inserendo una soglia "*per importi superiori a quarantamila euro*" relativamente all'importo di spesa a carico dello sponsor, e viene estesa ai contratti di sponsorizzazione aventi ad oggetto beni culturali la disciplina di cui all'art. 199-bis del Codice (cfr. art. 20, comma 1, lett. b); viene aggiunto un periodo

L'elenco dei provvedimenti normativi di emanazione comunitaria e nazionale fin qui ricordati non è, naturalmente, esaustivo: costituisce una rapida panoramica volta a evidenziare come la materia degli appalti pubblici ha subito e continua a subire evoluzioni, che obbligano gli addetti ai lavori a un notevole sforzo di aggiornamento.

Come correttamente sottolinea un'autorevole dottrina, “ *La progettazione dello schema d'appalto, la redazione degli atti di gara, la gestione della gara devono sempre essere ispirate al buon risultato che non è, semplicisticamente quello di aggiudicare la gara al contraente ritenuto migliore dalla P.A, ma quello di aggiudicare la gara al contraente che offre la prestazione migliore sotto il profilo qualitativo, tenuto conto del prezzo, a seguito del rispetto delle regole di gara, entro tempi ragionevoli*²⁷”.

Pertanto, le procedure di gara devono svolgersi all'insegna della correttezza e della razionalità.

Secondo il Fuoco²⁸, i principi di libera concorrenza, parità

all'art. 27, comma 1, del Codice, in forza del quale "L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti" (cfr. art. 20, comma 1, lett. c);

²⁷ Fuoco Bruno E.G., “La cura del corretto e razionale svolgimento delle procedure di gara, Maggioli Editore S.Arcangelo di Romagna (RN), 2007, p.17.

²⁸ Fuoco Bruno E.G. op.cit, p.87

di trattamento, non discriminazione, trasparenza, pubblicità e correttezza possono essere ricondotti nell'ambito del principio di imparzialità di cui all'art.97 Cost. e attengono alla cura della corretta procedura di affidamento, mentre i principi di economicità, efficacia, tempestività e proporzionalità rientrano nel concetto di buon andamento previsto dal medesimo art.97 e sono preordinati alla razionale procedura di gara.

CAPITOLO I

IL CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE NEGLI ENTI LOCALI

1.1. Natura giuridica

Le amministrazioni locali, negli ultimi anni, hanno spesso fatto ricorso alle sponsorizzazioni, diffuse in Italia intorno agli anni '80, per perseguire le più diverse finalità, soprattutto culturali e di utilità sociale. La figura in esame realizza un'associazione d'immagine dello sponsor ad una iniziativa promossa dalla Pubblica Amministrazione (*sponsee*); il marchio o il prodotto viene associato ad attività d'interesse generale, consentendo un ritorno d'immagine e pubblicitario²⁹.

Tale associazione d'immagine, è funzionale a realizzare forme di collaborazione pubblico-privato, con l'obiettivo di ottenere una maggiore efficienza gestionale della macchina amministrativa e fini lucrativi privati.

²⁹ *Il contratto di sponsorizzazione non è più un evento eccezionale nella dinamica finanziaria degli enti pubblici, ma è una tipologia ordinaria di acquisizione di risorse, sempre che tale sistema s'inserisca nel quadro ordinario dello statuto della pubblica amministrazione, nel rispetto delle regole ordinarie che il soggetto pubblico è tenuto ad osservare* (TAR Campania- Napoli, sez.VIII, 6 settembre 2006 n.7939).

Il contratto di sponsorizzazione è uno strumento attraverso il quale l'ente locale si qualifica come soggetto attivo nel contesto sociale ed economico di riferimento in relazione alla capacità di ogni ente di produrre un'immagine positiva e di veicolare marchi.

In passato, esso si caratterizzava per l'assenza di una chiara ed esplicita disciplina amministrativa che lo regolasse³⁰. Proprio per tale aspetto, non poche sono state le difficoltà che s'incontrarono per individuare la normativa applicabile alla fattispecie contrattuale.

Un siffatto accordo negoziale, infatti, presentava e presenta tutt'ora alcuni aspetti di atipicità, tali da richiedere un prudente utilizzo da parte delle Amministrazioni, specie in considerazione degli specifici aspetti formali.

Nel corso degli anni, essa si è stata caratterizzata da una disciplina normativa assolutamente non omogenea, per lo più caratterizzata dall'emanazione di norme per singole fattispecie. La conseguenza diretta della mancanza in passato di una chiara e specifica normativa di riferimento ha provocato il susseguirsi di

³⁰ Sull'atipicità del contratto vedi INZITARI, *Sponsorizzazioni*, Contratto e impresa, Milano 2000; FRANCESCHELLI, *I Contratti di sponsorizzazione*, Giurisprudenza Commerciale, p.287 e ss; VIDIRI, *Il Contratto di sponsorizzazione, Natura e disciplina*, Giustizia Civile 2001, p.3 e ss.

numerose e diverse prassi, riconosciute più o meno legittime dai giudici amministrativi³¹.

La sponsorizzazione delle attività amministrative, oltre che essere un fenomeno recente, appare quindi soprattutto un fenomeno dai confini giuridici incerti.

Alcuni studiosi hanno considerato il contratto di sponsorizzazione come un appalto di servizi, individuando l'impresa sponsor come committente del servizio e come appaltatore il soggetto sponsorizzato. L'oggetto del negozio si identifica in una obbligazione di *facere* (prestazione di un servizio di tipo pubblicitario), mentre la causa si identifica nella divulgazione del messaggio pubblicitario a fronte di un corrispettivo³².

La fattispecie del contratto di sponsorizzazione è stata accostata al contratto associativo (causa del contratto assimilata a quella relativa ai rapporti associativi), e, in concreto, all'esercizio di un'attività comune.

La tesi prevalente, supportata anche da un'interpretazione

³¹L'Autorità di vigilanza sui Lavori Pubblici, con Determinazione del 5.12.2001 n.24 è intervenuta su alcuni quesiti posti in essere dalle amministrazioni Locali, relativamente alla possibilità di applicare tale fattispecie contrattuale alla realizzazione di opere pubbliche (v. *infra*).

³²VIDIRI, *Il contratto di sponsorizzazione: natura e disciplina*, 2001 in Giust. Civ. p.3 e ss; G.V.BRIANTE- G. Savorani, *Il fenomeno "sponsorizzazione" nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Diritto Informazione e informatica*, 1990, p.663 e ss; M. BIANCA, *I Contratti di sponsorizzazione*, Rimini, 1990, p.23 e ss; E.V. Napoli (a cura di), *La sponsorizzazione*, Milano, 1998

giurisprudenziale (Cassazione, 11 ottobre 1997, n.9980), identifica il contratto di sponsorizzazione come *“un contratto atipico, a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive, la cui causa è individuata nell’utilizzazione a fini direttamente e indirettamente pubblicitari dell’attività, del nome o dell’immagine altrui verso un corrispettivo che può consistere in un finanziamento in denaro o nella fornitura di materiale o altri beni”*³³.

Il contratto di sponsorizzazione, delle pubbliche amministrazioni e più in particolare degli Enti Locali è disciplinato dall’articolo 43 Legge 449/1997 (finanziaria 1998)³⁴ che prevede la possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di ricorrere ad esso. Tale disposizione, inserita nel testo della Finanziaria 1998 in-

³³ Il Consiglio di Stato ha recentemente ritenuto che *“il contratto di sponsorizzazione cui fa riferimento l’art.43 L.449/97, è un contratto atipico con il quale un soggetto, c.d sponsee o sponsorizzato, assume, normalmente verso corrispettivo, l’obbligo di associare a proprie attività il nome o il segno distintivo di un altro soggetto, detto sponsor o sponsorizzante. In senso conforme anche Cass. Civ. Sez.III 28 marzo 2006 n.7083, secondo la quale:”Il cosiddetto contratto di sponsorizzazione-figura non specificatamente disciplinata dalla legge-comprende una serie di ipotesi nelle quali un soggetto-il quale viene detto sponsorizzato (sponsee)- si obbliga dietro corrispettivo, a consentire ad altri l’uso della propria immagine e del proprio nome per promuovere presso il pubblico un marchio o un prodotto; tale uso dell’immagine pubblica può anche prevedere che lo sponsee tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto di commercializzazione. L’obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha natura patrimoniale, ai sensi dell’art.1174 c.c., e corrisponde all’affermarsi, nel costume sociale, della commercializzazione del nome e dell’immagine personale, e viene accompagnata di egola, da un diritto di “esclusiva”. Da tali caratteristiche non discende, peraltro, che il contratto di sponsorizzazione debba necessariamente essere concluso dallo sponsorizzato, potendo l’obbligazione relativa all’adempimento della sua prestazione essere assunta anche da un terzo, il quale in tal caso risponde, nei confronti dell’utilizzatore, ai sensi dell’art.1381 c.c”*. Consiglio di Stato, sez. IV 4.12.2001 n.. 6073.

³⁴ Art.43 comma 1 L.449/97: *“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”*.

sieme ad altre norme aventi ad oggetto la finanza pubblica, era volta a consentire alla pubblica amministrazione il conseguimento di sensibili risparmi di spesa. Nel comma 2, il legislatore ha determinato le finalità e le condizioni del contratto di sponsorizzazione (innovazione dell'organizzazione amministrativa, la realizzazione di maggiori economie, la realizzazione di una migliore qualità dei servizi prestati), nonché i limiti: infatti, la stipula di contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione deve essere diretta al perseguimento di interessi pubblici, deve escludere possibili conflitti interesse tra pubblico e privato, deve comportare risparmi di spesa rispetto a quanto preliminarmente stanziato; ed infine, tale stipula deve avere ad oggetto il finanziamento di attività o interventi non inseriti nei programmi di spesa ordinari.

Il disposto normativo citato dimostra come negli ultimi anni sia sempre più aumentato l'interesse dello Stato e degli Enti pubblici al fenomeno della "*sponsorizzazione*". Ciò trova conferma nel fatto che al contratto di sponsorizzazione sono riferite anche alcune norme di carattere fiscale (come ad esempio la L. 2 agosto 1982 n.512, attraverso la quale si consentiva ai privati che con-

centravano la propria attività verso il campo della cultura, la deducibilità ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG, delle erogazioni a favore dello Stato e degli Enti Pubblici).

L'obiettivo è quello di realizzare servizi ancor più efficienti per soddisfare i bisogni dei cittadini, ed in particolare innovare l'organizzazione amministrativa, realizzare maggiori economie e migliorare la qualità dei servizi.

Si tratta di uno strumento rilevante per l'acquisizione di nuove risorse da parte dell'ente locale, poiché consente a quest'ultimo un notevole risparmio sui suoi costi di gestione. È innegabile, infatti, la necessità per l'amministrazione di reperire nuove fonti di finanziamento delle attività istituzionali dell'ente aggiuntive o alternative rispetto alle risorse finanziarie ottenute attraverso i tradizionali meccanismi previsti dalla Contabilità di Stato e degli enti pubblici³⁵.

Più recentemente, il legislatore ha regolato ulteriormente il contratto di sponsorizzazione, nell'ambito della Riforma contenuta nel d.lgs. 267/2000 Testo Unico degli Enti Locali all'art.119 (*“Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e con-*

³⁵ A.BARBIERO, *Sponsorizzazioni: uno strumento per acquisire risorse*, in *Azienditalia*, 1999, Inserto al n. 5, p. 1 e ss.

venzioni”) Quest’ultimo ha infatti conferma quanto stabilito dall’art.43 Legge 449/1997 ed in particolare che: “*al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi*”.

Le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione possono essere conclusi con associazioni e soggetti privati senza fine di lucro, mentre le convenzioni aventi ad oggetto consulenze e servizi aggiuntivi si contraddistinguono per l’onerosità. Inoltre tali convenzioni possono avere ad oggetto solo ed esclusivamente consulenze e servizi aggiuntivi, limitazione che non esiste per i contratti di sponsorizzazione e per gli accordi di collaborazione che, in base a quanto disciplinato dall’art.43, comma 2 L.449/97, possono avere ad oggetto “*interventi, servizi o attività*”.

Tale richiamo all’art. 43 della Legge Finanziaria potrebbe sembrare una ripetizione in quanto l’art.43 prevedeva che gli Enti Locali fossero tra i destinatari della disciplina in esso contenuta³⁶.

³⁶ Così P.PIVA, sub.art.119, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L’ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, p.505, il quale per il commento all’articolo rinvia semplicemente al contenuto dell’art.43 della Legge Finanziaria n.449/97.

L'art.119 del Testo Unico degli Enti Locali legittima gli Enti Locali a ricorrere all'istituto della sponsorizzazione, al fine di migliorare e potenziare la qualità dei servizi erogati.

Il Consiglio di Stato ha chiarito il fatto che *“la normazione...tende a favorire ogni possibilità per gli enti pubblici di realizzare maggiori economie con la partecipazione- non disinteressata – dei privati: si pongono in questo alveo i precetti contenuti.....nell’art.43 L.27.12.1997 n.449 (che istituzionalizzava la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, nonché convenzioni con i soggetti pubblici o privati..), nonché nell’art.119 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267 (che recepisce per le autonomie locali il principio già stabilito nell’art.43 della L.449 del 1997)”*³⁷.

Più recentemente il d.lg.163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici) è intervenuto con una nuova disciplina generale ed organica delle sponsorizzazioni, inteso quale strumento utilizzabile da parte delle p.a. per lo svolgimento di iniziative pubbliche nei settori dei lavori, servizi e forniture.

La norma, oltre a dettare una disciplina completa della fattispecie, delinea in modo chiaro ed esaustivo le procedure a cui il

³⁷ Cons. di Stato, sez.V 25 marzo 2002, n.1693

contratto di sponsorizzazione è assoggettato, e quale può essere l'effettivo suo contenuto.

Con riferimento alla procedura di scelta del contraente, l'art. 26 stabilisce che tale tipo di contratto non è sottoposto alla disciplina prevista per i contratti della Pubblica Amministrazione dal Codice dei Contratti Pubblici. L'ultima parte del primo comma prescrive infatti, che a tali fattispecie devono applicarsi i principi dettati dal trattato per la scelta dello sponsor (v. Infra), nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto.

Il secondo comma (dell'art.26) estende a tutte le ipotesi di sponsorizzazioni tecniche, in cui sia parte la P.A., la possibilità per lo sponsor sia di realizzare la progettazione dell'opera, sia di dirigerne l'esecuzione, riservando alla Pubblica Amministrazione, in qualità di *sponsee*, il potere di controllo sull'operato del privato³⁸.

Il D.L.9 febbraio 2012 n.5 art.20, comma 1, lettera b) con decorrenza dal 10 febbraio 2012, ha aggiunto: al comma 1, la locuzione “*per importi superiori a quarantamila euro*”.

³⁸ L'art.26 comma 2 è ispirato a quanto già previsto dall'art.2 comma 2 del d.lgs 30 /2004, limitatamente alle sponsorizzazioni aventi ad oggetto il restauro di beni culturali. Oggi tale assunto è esteso a tutte le sponsorizzazioni.

Quindi i principi del Trattato si applicano obbligatoriamente solo “*per importi superiori a quarantamila euro*”.

Proseguendo con l’analisi delle norme del codice civile, e in particolare degli artt. 1322, 1350 e 1174 c.c il contratto di sponsorizzazione può considerarsi “*un contratto atipico a forma libera di natura patrimoniale a prestazioni corrispettive (sinallagmatico), in forza del quale lo sponsorizzato (o sponsee) si obbliga a consentire ad altri (lo sponsor) l’uso della propria immagine pubblica e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo che può sostanziarsi in una somma di denaro, in beni o servizi o in entrambi, da erogarsi da parte dello sponsor, direttamente o indirettamente*”.

Assume estrema rilevanza il riconoscimento di un rapporto sinallagmatico, determinato dall’esistenza di una prestazione (utilità) fornita dallo sponsor, e da una controprestazione (divulgazione di una immagine o un marchio) fornita dallo *sponsee*. La fondamentale rilevanza di un siffatto rapporto viene confermata dal fatto che il suo venir meno può legittimare la risoluzione del contratto.

La sponsorizzazione non prevede la semplice erogazione di un contributo, ma la necessità di una controprestazione (oggetto del rapporto sinallagmatico), nell'ambito del rapporto obbligatorio.

Risulta, pertanto, consentito alle parti di concludere contratti che non appartengono alle tipologie aventi una specifica disciplina, purché tuttavia siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

Dalla definizione appena enunciata assumono rilievo alcuni caratteri del contratto in esame: *l'atipicità*, in quanto figura non è riconducibile ad altro schema contrattuale disciplinato nel codice civile; *la natura patrimoniale*, in quanto le parti si accordano a fronte di un vantaggio reciproco, *il valore economico* per lo *sponsee*, *la finalità del ritorno d'immagine* per lo sponsor; *le prestazioni corrispettive*, perché lo *sponsee* assume l'obbligo di fungere da mezzo di veicolazione impegnandosi a porre in essere una serie di prestazioni specifiche rivolte ad accrescere la visibilità e la notorietà dello sponsor.

Per definire con esattezza l'oggetto del contratto di sponsorizzazione, risulta necessario richiamare la Sentenza del Consi-

glio Di Stato n. 6073/2001, attraverso la quale si evince come “*la prestazione dello sponsor è solitamente determinata o determinabile e consistente nel pagamento di un corrispettivo in denaro. Nella prassi, gli obblighi dello sponsee risultano piuttosto generici, senza che però ciò comporti l’invalidità del contratto in quanto dal contesto contrattuale è in genere determinabile la prestazione richiesta, che potrà essere comunque meglio specificata durante l’esecuzione del contratto*”. Il Consiglio di Stato ha ritenuto di attribuire alla Pubblica Amministrazione contraente una certa “*libertà contrattuale*” ai sensi e per gli effetti dell’art.1322 c.c. che comprende la facoltà di concludere contratti atipici, a condizione che siano volti alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela negando nel contempo che essa sia soggetta dall’obbligo di adottare un rigido e predeterminato schema contrattuale³⁹.

Le sponsorizzazioni hanno una duplice natura: esse possono avere a oggetto: a) il versamento di una somma di denaro da parte dello sponsor e nei confronti della Pubblica Amministrazione (cd. **sponsorizzazione pura**), b) oppure l’erogazione di forniture

³⁹ NICOLA FERRANTE, *Gli accordi di sponsorizzazione* (articolo pubblicato su Altalex-8.03.2006).

o servizi, tali da consentire un risparmio di spesa all'Amministrazione sui capitoli di bilancio (c.d. **sponsorizzazione tecnica**).

Dall'insieme della normativa riferibile alla sponsorizzazione, appare chiaro che quest'ultima é subordinata alla sottoscrizione di un contratto *“a prestazioni corrispettive, mediante il quale l'ente locale (sponsee) offre a un terzo (sponsor), che si obbliga a pagare un determinato corrispettivo, la possibilità di pubblicizzare in appositi spazi nome, logo, marchio o prodotti”*⁴⁰.

1.2 Sponsorizzazione: obbligazione di mezzi o di risultato?

Sia la dottrina che la giurisprudenza sono arrivate alla medesima conclusione, ritenendo che il contratto di sponsorizzazione dia luogo ad una obbligazione di mezzi e non di risultato. Non è necessario, infatti, che lo sponsor sia soddisfatto dei risultati ottenuti attraverso il contratto di sponsorizzazione; esso dovrà pagare il corrispettivo pattuito, o fornire i servizi per i quali si era

⁴⁰ Consiglio di Stato, sez VI, 4 dicembre 2001, n.6073; Determinazione n.24 dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici del 5 dicembre 2001.

obbligato, indipendentemente dalla realizzazione del risultato che si proponeva di raggiungere con l'accordo stipulato. È fondamentale, comunque, che entrambe le parti, in tutte le fasi del rapporto, osservino una condotta volta al rispetto dei principi di buona fede e correttezza⁴¹.

Infatti, attraverso la stipulazione di un contratto di sponsorizzazione nasce un rapporto, tra le parti, caratterizzato da un carattere eminentemente fiduciario. Gli obblighi appena citati danno vita ad altri e conseguenti obblighi, con la conseguenza che anche la sola violazione degli obblighi di buona fede e correttezza, potrà condurre alla risoluzione del contratto di sponsorizzazione, qualora il Giudice accerti che la suddetta violazione sia determinante nell'economia generale del rapporto⁴².

1.3 Sponsorizzazioni: evoluzione normativa e giurisprudenziale

⁴¹ *“La discrezionalità dell’Amministrazione, insindacabile sotto il profilo amministrativo, incontra un limite insuperabile nei principi di correttezza e buona fede- alla cui puntuale importanza è tenuta anche la P.A. nell’ambito dei rispetti dei doveri primari garantiti dall’art.2043 c.c.- e nella contestuale tutela dell’affidamento ingenerato nel privato “ TAR Campania- Napoli 3 giugno 2002 n.3258; Cass. Civ., Sez.III, 29 maggio 2006;*

⁴² *Cass. Civ., Sez.III, 29 maggio 2006, n.12801 Vedi in particolare, sul tema della violazione dei principi di correttezza e buona fede Testa, Vecchi e nuovi problemi in materia di sponsorizzazione, Il diritto dell’informazione e dell’informatica, p1994, pag.1023 e ss.*

Negli ultimi anni, é stato sempre più difficoltoso per gli Enti Locali reperire finanziamenti volti allo svolgimento di determinate attività, cosicché è diventato molto più agevole individuare aziende disposte a fornire servizi, in cambio di forme pubblicitarie concordate.

Tale strumento contrattuale, pertanto, (in conformità a quanto disposto dall'art. 26 del Codice dei Contratti Pubblici) viene utilizzato come modello di partenariato pubblico-privato volto al reperimento di risorse finanziarie, per la realizzazione di opere pubbliche o per la erogazione di servizi e forniture, consentendo risparmi di spesa o una migliore qualità dei servizi prestati.

Il contratto di sponsorizzazione, pertanto, rientra tra quei particolari accordi volti al reperimento di risorse finanziarie nuove e alternative, rispetto a quelle già nella disponibilità della Pubblica Amministrazione.

La Cassazione Civile ha evidenziato il fatto che, nel contratto di sponsorizzazione, la causa risulta alterata, facendo assurgere a momento qualificante del rapporto negoziale l'entità o la natura del corrispettivo (identificato dall'art.26 del codice dei contratti, nei lavori di cui all'allegato I, negli interventi di restauro e

manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42, ovvero nei servizi di cui all'allegato II, ovvero nelle forniture disciplinate dallo stesso codice “ *quando i lavori, servizi o le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spesa dello sponsor*”. In tal modo, l'attività di sponsorizzazione dell'immagine pubblicizzata, risulta marginale rispetto alla finalità di pubblico interesse perseguita ed al corrispettivo ottenuto, che assume in tale contesto una primaria importanza⁴³.

Tale opportunità, però fornisce non pochi spunti di riflessione, soprattutto in riferimento al rispetto dei principi previsti dal Trattato nella scelta dello sponsor. L'Amministrazione, pertanto, è tenuta a fissare una regolamentazione volta a determinare in modo assolutamente specifico, trasparente e analitico le procedure relative alla stipulazione del contratto di sponsorizzazione, indicando finalità, destinatari, sponsor, spazi pubblicitari, procedura di scelta dello sponsor, iniziative di sponsorizzazione, elementi essenziali del contratto di sponsorizzazione, casi di rifiuto delle sponsorizzazioni, regolazione degli aspetti fiscali; risulterà, invece, opportuno, inserire nel contratto di sponsorizzazione medesi-

⁴³ Cfr. pure Cass. Civile sez I, 11 ottobre 1997, n.9880

mo, i seguenti elementi: la qualificazione delle parti contraenti, l'oggetto del contratto, la durata del contratto, l'indicazione analitica degli impegni assunti dallo sponsor, la definizione dei rapporti tra il soggetto sponsor e l'Ente Locale, le modalità di controllo da parte dell'Ente Locale, la definizione degli aspetti fiscali, la responsabilità dello sponsor, le cause e modalità di revoca del contratto, il divieto di cessione contrattuale, le norme di rinvio.

Anche in tema di spettacoli televisivi e radiofonici ed in particolare nella Legge 6 agosto 1990 n.223 sussiste un espresso richiamo al contratto di sponsorizzazione, definito come *“ogni contributo in beni o servizi, denaro o ogni altra utilità proveniente da terzi allo scopo di promuovere il loro nome, marchio o attività, ovvero conseguire una proiezione positiva di ritorno d'immagine”*.

Ed il Codice di Autodisciplina delle Sponsorizzazioni, elaborato dalla Camera di Commercio Internazionale ha dato una propria definizione di sponsorizzazione considerandola *“ogni comunicazione per mezzo della quale uno sponsor fornisce contrattualmente un finanziamento o un altro supporto in genere, al fine di associare positivamente la sua immagine, la sua identità, i*

suoi marchi, prodotti o servizi ad un evento, un'attività, un'organizzazione o una persona da lui sponsorizzati”.

Le novità legislative più importanti hanno interessato gli aspetti relativi ai contratti di appalto degli Enti Locali; il motivo è facilmente individuabile nella necessità per tali Pubbliche Amministrazioni, che oggi costituiscono la fonte di una molteplicità di servizi essenziali ma le cui risorse sono sempre insufficienti mentre spesso i finanziamenti statali e regionali vengono lesinati e centellinati, di reperire ed ottenere finanziamenti indispensabili allo svolgimento di attività o al miglioramento della qualità dei servizi offerti⁴⁴.

Tale disciplina riconosce alla Pubblica Amministrazione la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione, sia come *sponsor* che come *sponsee*⁴⁵. In passato, invece, stante l'assenza di norme di riferimento, sono stati elevati molteplici dubbi sulla possibilità per i soggetti pubblici di ricorrere all'istituto in questione per realizzare obiettivi di pubblico interesse. Negli anni

⁴⁴ In questo senso si spiega l'importanza di alcuni interventi legislativi volti a disciplinare l'acquisizione di finanziamenti privati per la realizzazione di appalti pubblici (project financing disciplinato dalla L 11 febbraio 1994 n.109).

⁴⁵ Cfr. DI PINTO, *l'Ente pubblico quale parte nel contratto di sponsorizzazione*, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1996, pag.737 e ss. con un'analisi del ruolo di sponsor o di sponsee assunto nel contratto di sponsorizzazione dall'ente pubblico, nonché POLI, *Principi generali e regime giuridico dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni*, I Tribunali Amministrativi Regionali, 2002, pa.285 e ss.

‘90, il prevalente orientamento della Giurisprudenza amministrativa era rivolto a ritenere l’illegittimo il contratto di sponsorizzazione, qualora la Pubblica Amministrazione agisse in qualità di *sponsee*⁴⁶. Anche se non sono mancate decisioni, come quella del CGA della Regione Sicilia, che ha ritenuto che “*gli enti pubblici hanno piena capacità di diritto privato nei limiti delle loro finalità istituzionali; finalità messa in particolare rilievo dall’art.11 legge n.241/90 che, ammettendo largamente la conclusione di accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti e sottoponendo tali accordi al regime dei contratti, ha ammesso una tendenziale equivalenza tra l’attività amministrativa di diritto pubblico e*

⁴⁶ Le ipotesi di contratti di sponsorizzazione stipulati dalla pubblica amministrazione in qualità di *sponsee* sono sicuramente le più numerose, come nota M.RAIMONDO, *L’ente pubblico quale parte del contratto di sponsorizzazione*, in *Nuova Rassegna*, 1996, p.737 e ss.

Tale orientamento richiamato ha avuto origine dalla stipula di un contratto attraverso il quale una provincia siciliana ha acquisito la qualità di sponsor di una squadra di pallacanestro. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa ne ha dichiarato l’illegittimità ed ha affermato che “*gli Enti Pubblici, salvo espresse eccezioni di diritto positivo, hanno piena capacità di diritto privato nei limiti delle loro finalità istituzionali, come risulta anche dall’art.11 legge 7 agosto 1990 n.241, che, ammettendo la possibilità di concludere accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti e sottoponendo tali accordi al regime dei contratti, ha ammesso una tendenziale equivalenza tra l’attività amministrativa di diritto pubblico e quella di diritto privato; pertanto, ciascun Ente è legittimato a stipulare un contratto di sponsorizzazione, a condizione, però, che non vengano alterati il ruolo e l’immagine di neutralità dell’Ente stesso, con la conseguenza che, mentre può considerarsi legittima la sponsorizzazione di singole manifestazioni sportive a carattere episodico e limitato nel tempo, non può invece considerarsi tale la stipulazione di un contratto di sponsorizzazione di una squadra sportiva che partecipi ad iniziative agonistiche e che, quindi, necessariamente dia luogo a fenomeni di contrapposizione di opposti schieramenti*”: cfr le sentenze del Con. Giust. Amm. 4.11.1995 n.336: idem. 28.04.1997 n.35.

Esiste anche un orientamento contrario sostenuto dal TAR Sicilia, sez I 15.09.1994 n.580 secondo cui “*la provincia Regionale, di cui alla L. Reg. Sic. 6.03.1986 n.9, ha competenza e legittimazione alla conclusione di contratti di sponsorizzazione e quindi ad erogare contributi verso soggetti che si impegnino a veicolare il marchio o altri messaggi dell’amministrazione sponsor* “. Cfr TAR Palermo sez.I 15.09.1994 n.580.

l'attività amministrativa di diritto privato: questa conclusione è valida, a maggior ragione, nel caso di un ente pubblico territoriale, che può prefiggersi tutti gli scopi idonei a soddisfare gli interessi della rispettiva comunità"⁴⁷.

La giurisprudenza riconosce all'Ente la possibilità di stipulare un contratto di sponsorizzazione (nella posizione di sponsor), a condizione che non venga alterato il ruolo e l'immagine di neutralità dell'amministrazione (principio del buon andamento dell'azione amministrativa art. 97 Cost.). Pertanto, mentre sarà possibile per l'Ente Locale sponsorizzare una manifestazione culturale, storica o di promozione turistica, lo stesso Ente non potrà ad esempio sponsorizzare un prodotto offerto e messo in vendita al pubblico durante una determinata manifestazione.

L'art. 43 L.449/97 risolve ogni problema interpretativo, autorizzando le Pubbliche Amministrazioni a svolgere le proprie attività anche attraverso l'utilizzo dello schema del contratto di sponsorizzazione, purché l'esercizio dell'autonoma negoziale dell'Ente trovi adeguata giustificazione nell'idoneità del contratto a realizzare le finalità indicate dalla norma stessa e a condizione che non sussistano condizioni d'impedimento sia nella posizione

⁴⁷ CGA della Regione Sicilia n.336/1995

di sponsor che di *sponsee*.

Anche il Codice dei Beni Culturali (D.Lgs 42/2004), all'art.120 contiene una disciplina del contratto di sponsorizzazione volto a promuovere iniziative di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Il legislatore si è limitato a “informare” le amministrazioni pubbliche sulla possibilità di porre in essere contratti *di sponsorizzazione* (sia attraverso l'art.43 L. n. 449/1997, sia con gli art. 26-27 Codice dei Contratti Pubblici, sia, con particolare riguardo agli Enti Locali, attraverso l'art.119 del testo Unico Enti Locali).

Nella nozione di contratto di sponsorizzazione fornita dalla Suprema Corte Cassazione (11 ottobre 1997, n. 9980), non v'è dubbio che possa farsi rientrare la **sponsorizzazione propria**, attraverso la quale l'Amministrazione Pubblica si prefigge un l'obbligo di un *facere* a titolo di prestazione corrispettiva verso lo sponsor, consistente nella pubblicizzazione della propria immagine o marchio, che verserà contestualmente all'Ente un corrispettivo per l'attività sponsorizzativa. Tale fattispecie comporterà, pertanto, un vantaggio economico per l'Ente costituito da un sensibile risparmio di spesa.

Per ciò che concerne l'applicazione dell'art. 26 e 27 del codice dei Contratti, questi ultimi regolano i contratti di **sponsorizzazione tecnica**. Ci si chiede tuttavia se gli articoli menzionati possano o meno essere applicati anche ai casi di **sponsorizzazione pura**.

Per rispondere a questa domanda occorre ricordare che l'entrata in vigore degli art. 26-27 e più in generale del Codice Degli Appalti non ha abrogato l'art. 43 d.lgs 449/1997, né l'art.119 del d.lgs 267/2000 (Testo Unico Enti Locali).

Sembrerebbe, quindi che alle sponsorizzazioni di mero finanziamento si continuino ad applicare le norme del 1997 e del 2000. Ma per tutto quanto non disciplinato dalle medesime norme, appare dubbio che si potrà fare ricorso a quanto disposto dagli artt. 26-27 del Codice dei Contratti Pubblici.

Parte della dottrina⁴⁸ ritiene che l'art.26 sia una norma speciale, quindi sia applicabile solo ed esclusivamente alla **sponsorizzazione tecnica**, senza alcuna possibilità di applicazione analogica. Coerenza vorrebbe però che tali articoli venissero comunque applicati anche alla sponsorizzazione nella quale la contro-

⁴⁸ GATTO COSTANTINO, Art.26 in *Codice dell'appalto pubblico*, a cura di STEFANO BACCARINI, GIUSEPPE CHINÈ, ROBERTO PROIETTI. Milano,2011

prestazione consiste in una somma di denaro, ciò che permetterebbe un risparmio di spesa per la Pubblica Amministrazione.

Grave conseguenza dell'interpretazione letterale dell'art.26 e quindi dell'esclusione dall'applicazione del medesimo al caso di contratto di **sponsorizzazione pura**, sarebbe quella di richiedere una procedura più gravosa per quest'ultima rispetto al contratto (**sponsorizzazione tecnica**) in cui l'oggetto consiste in prestazioni di lavoro, servizi o forniture ⁴⁹.

Tuttavia, la disciplina ordinaria in materia di **sponsorizzazione tecnica**, non appare preclusa alla sponsorizzazione di mero finanziamento (in analogia, del resto, a quanto previsto dall'art.199-bis per il settore dei beni culturali)⁵⁰.

⁴⁹ 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 FRANCO MASTRAGOSTINO. Torino, 2011

⁵⁰ BELLAGAMBA, *Le sponsorizzazioni culturali quale strumento di esercizio dell'attività amministrativa.*, pag.2, www.linobellagamba.it

1.4 la procedura di scelta dello sponsor

Prima dell'entrata in vigore del d.lgs 163/2006 (c.d. Codice dei Contratti), non sussisteva una normativa relativa alla procedura di selezione dello sponsor che garantisse il rispetto del principio di pubblicità, ai fini della selezione della migliore offerta. Con l'entrata in vigore del Codice, e in particolare dell'art.26, appare fuori di dubbio che la scelta del contraente sponsor debba avvenire nel rispetto dei principi di derivazione comunitaria, espressamente e dettagliatamente elencati all'art.2 del medesimo Codice (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità)⁵¹.

Secondo il disposto dell'art.26, *“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 lavori di cui all'allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di*

⁵¹ Anche se già, in precedenza, alcune pronunce della Corte di Giustizia avevano chiarito ed indicato le tipologie di principi che devono obbligatoriamente essere rispettati nella scelta del contraente sponsor in seno ad un contratto di sponsorizzazione (Corte Di Giustizia, 7 dicembre 2000, C-324/1998; Corte Di Giustizia 3 dicembre 2001, C.59/2000).

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 e realizzati a cura e a spese dello sponsor, per importi superiori a quarantamila euro, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto”.

Il D.L.9 febbraio 2012 n.5 art.20, comma 1, lettera b) con decorrenza dal 10 febbraio 2012, ha aggiunto: al comma 1, la locuzione”*per importi superiori a quarantamila euro”.*

L’art.27 stabilisce che *“L’affidamento...avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia,imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L’affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l’oggetto del contratto”.*

Tale articolo impone all’amministrazione di pervenire alla ricerca dello sponsor mediante un avviso pubblico, anche, previo invito⁵² di un certo numero di soggetti privati organizzati e idonei

⁵² L’art.27 parla espressamente di “invito”.

alla richiesta di esecuzione o di finanziamento avanzata dall'ente locale⁵³.

Quindi i principi del Trattato si applicano obbligatoriamente solo “*per importi superiori a quarantamila euro*”.

Ciò significa che, mentre fino a quarantamila euro è ammesso l'**affidamento diretto**, superato tale importo, occorre una procedura che rispetti il principio di *pubblicità*.

Parimenti, solo per “*importi superiori a quarantamila euro*” si applicano “*le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto*” previste dal codice dei contratti per i lavori, i servizi e le forniture.

Tali principi di derivazione comunitaria devono essere rispettati anche nei casi di procedura sotto soglia comunitaria (€ 211.000,00) infatti, essi sono richiamati dalla Commissione europea nella Comunicazione interpretativa del 23 giugno 2006, ad oggetto “*Comunicazione interpretativa relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive appalti pubblici*”. In tale Comunicazione s'invitano le Pubbliche Amministrazioni a garantire

⁵³ Che non devono essere necessariamente operatori economici, potendo trattarsi di soggetti diversi, organizzati diversamente in associazioni, fondazioni, consorzi.

una pubblicità adeguata (internet, pubblicazioni locali) e il rispetto di termini per la presentazione delle offerte.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che, *“in caso di concessione di bene pubblico, nonostante si trattasse di fattispecie che prevedeva un’entrata per l’ente locale, non potrà mai prescindere dal rispetto delle regole di concorrenza e concorsualità, anche se dal rapporto contrattuale in oggetto nascerebbe un sensibile vantaggio economico per l’ente”*⁵⁴.

I principi indicati, che devono costituire il fondamento imprescindibile delle attività della Pubblica Amministrazione, e risultano fondamentali e vincolanti sono: il principio della concorrenza e quello della pubblicità.

Come ci si regola nel caso in cui sia il soggetto imprenditore a proporre all’Ente un progetto di sponsorizzazione? Anche in questo caso non può prescindere dal garantire il rispetto dei principi citati in modo da permettere un’ampia comparazione di offerte.

Ciascun ente, onde evitare di appesantire la macchina burocratica, avrà la possibilità di redigere e codificare un proprio regolamento interno per la scelta del contraente, attraverso gli

⁵⁴ Cons. di Stato, sez.VI, 4 aprile 2007, n.1523.

strumenti che riterrà più opportuni. Lo schema regolamentare appare il più idoneo a disciplinare i bandi per la ricerca di sponsor da parte degli enti locali⁵⁵. Attraverso l'adozione di un Regolamento interno delle sponsorizzazioni, le amministrazioni possono infatti disciplinare autonomamente le modalità e le condizioni di scelta del fornitore (vedi ad esempio il Regolamento del Comune di Bastia Umbra, citato nel paragrafo 1.6).

Gli enti locali rivestono un ruolo istituzionale e, pertanto, il regolamento che ne disciplina la sponsorizzazione deve contenere al suo interno il potere di rifiutare una sponsorizzazione per propaganda elettorale, sindacale, filosofica e religiosa, o relativa alla produzione o distribuzione di tabacco, prodotti alcolici etc.

⁵⁵ È appena il caso di menzionare la relazione dell'Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici, del 31.01.2002: L'autorità ha rilevato che *“Non potendosi applicare per la scelta del contraente-sponsor le specifiche procedure che la legislazione comunitaria e nazionale prevedono per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, data l'atipicità del contratto in questione, occorre tuttavia evidenziare la necessità dell'applicazione di procedure che garantiscano comunque il sostanziale rispetto dei principi fondamentali di efficacia, efficienza, e trasparenza dell'azione amministrativa. A tal fine sarebbe auspicabile che ciascuna Amministrazione, nei limiti dei propri poteri di autonomia, adottasse apposito regolamento al riguardo ove venisse evidenziato l'obbligo di far precedere la scelta dello sponsor da adeguate forme di pubblicità al fine di stimolare l'interesse dei privati a concorrere o ad assumere la sponsorizzazione di cui trattasi. La fase di scelta del contraente, poi, si dovrebbe concretizzare in un confronto concorrenziale fra le proposte pervenute entro il termine fissato dall'amministrazione stessa. La scelta da parte della PA, pur non risultando quindi vincolata da parametri normativi prefissati ed immutabili, dovrebbe tuttavia essere determinata dalla qualità del prodotto che si riceve in controprestazione dallo sponsor, dal relativo valore economico, dalla convenienza dell'amministrazione ad acquisirlo nella propria disponibilità, dalla fiducia e dalla stessa immagine dello sponsor per gli effetti di ritorno sulla pubblicizzazione dell'avvenimento. Tra i criteri da applicare, quindi, sembra trovare una maggiore rispondenza al risultato che l'amministrazione si vuole prefiggere quello che si basa sull'applicazione di criteri qualitativi che consentano di valutare in termini oggettivi la funzionalità e la qualità del prodotto che si offre, il suo valore e l'interesse pubblico che mediante il prodotto stesso si può soddisfare”*.

Il regolamento peraltro non potrà non escludere quei soggetti che, con l'esercizio della propria attività violino i principi posti a tutela dei diritti umani soprattutto in materia di diritti dei lavoratori, dei consumatori e di tutela ambientale.

1.4.1 Deroghe all'obbligo di osservanza della procedura generale di evidenza pubblica

Nel momento in cui una Pubblica Amministrazione decide di stipulare un contratto di sponsorizzazione, la relativa informazione deve raggiungere tutti i possibili contraenti. Esistono comunque due possibili deroghe alla procedura di evidenza pubblica nella scelta dello sponsor: la prima *“nei soli casi in cui sia accessibile da parte delle Pubbliche Amministrazioni il ricorso alla trattativa privata”*; oppure *“in tutti i casi in cui la Pubblica Amministrazione riesca a dimostrare l'urgenza o la utilità pubblica, con l'unico limite di una motivazione esauriente e puntuale”*⁵⁶.

Il Consiglio di Stato, in una decisione relativa all'affidamento da parte di un ente locale ad un istituto di credito avente ad oggetto potenziali prestiti personali e mutui ipotecari a favore

⁵⁶ Così D. BEZZI- G.SANVITI, *Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione*, op.cit, p.34.

dei dipendenti, ha ritenuto che il contratto aveva valore contrattuale pari a zero, considerando assolutamente illegittimo il comportamento dell'ente locale che aveva proceduto all'affidamento diretto, non avviando alcuna procedura ad evidenza pubblica, proprio in virtù dell'assenza di corrispettivo pecuniario poiché *“La configurazione di una convenzione tra ente pubblico ed istituto di credito avente ad oggetto prestiti personali e mutui ipotecari, fattispecie atipica (assenza di corrispettivo pecuniario), soggiace ai principi di evidenza pubblica introdotti dal codice dei contratti, anche se il servizio non è espressamente previsto nello stesso codice, in ossequio ai principi del Trattato CEE”*⁵⁷.

1.5 La sponsorizzazione attiva

Si concreta quando l'Ente locale assume la veste di sponsor, per pubblicizzare la propria immagine e per realizzare forme di marketing territoriale e servizi.

Nelle città a vocazione turistica, ad esempio, le Amministrazioni Pubbliche, attraverso l'immagine di elementi che ne con-

⁵⁷ Cons. di Stato, sez. VI, del 10.01.2007, n.30

traddistinguono il territorio, attirano acquirenti (più in particolare turisti) interessati a quel tipo di offerta.

La Regione Sicilia ha agito in tal senso consentendo l'utilizzo del proprio nome ad una importante squadra di calcio. L'operazione ha avuto interessanti risvolti, soprattutto in chiave economica, dato che il sistema calcio è contraddistinto da una eccezionale visibilità, anche a livello internazionale. Milioni di persone, infatti, seguono settimanalmente le partite di calcio attraverso i mezzi di comunicazione più vari (tv a pagamento, digitale terrestre, internet).

L'utilizzo dello stemma o del marchio di un Ente deve essere approvato e consentito previa valutazione dell'iniziativa da parte dell'organo politico-amministrativo, il quale è tenuto alla valutazione circa il perseguimento dell'interesse pubblico, migliorando nel contempo i servizi erogati, così come previsto dall'art. 43 della L. 449/97.

La dottrina in parte aveva mosso delle critiche alla possibilità per l'Ente di rivestire il ruolo di sponsor. Tuttavia il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana ha ammesso la possibilità per l'Ente di rivestire la qualifica di sponsor *“solo a*

condizione che non venga alterato il ruolo e l'immagine di neutralità dell'Amministrazione" (principio del buon andamento dell'azione amministrativa, art.97 Cost.)⁵⁸.

Pertanto, mentre l'ente locale potrà sponsorizzare un evento tipico che potrebbe essere una sagra o una particolare manifestazione volta alla promozione del turismo di una determinata città o località in genere, lo stesso Ente non potrà sponsorizzare ad esempio un singolo prodotto offerto in vendita al pubblico in tale occasione.

1.6 Contratto di sponsorizzazione e appalti pubblici di lavori, servizi e forniture per opere pubbliche locali

Le Pubbliche Amministrazioni possono, attraverso la sponsorizzazione, acquisire finanziamenti per la realizzazione di attività soggette alla normativa in materia di lavori pubblici?

L'Autorità di Vigilanza, con la determinazione del 5.12.2001 ha dato parere positivo a riguardo, considerando che *"gli interventi ricompresi nell'ambito di applicazione della nor-*

⁵⁸ Cons.G.A., n. 336/1995

mativa sui lavori pubblici possono formare oggetto di un contratto di sponsorizzazione ai sensi degli articoli 119 del testo unico, d.lgs 18.08.2000 n.267, e dell'art.43 L.23.12.1997 n.449, e ciò sulla base della considerazione secondo cui tale forma contrattuale si presta ad essere utilizzata per diversi scopi fra i quali anche le attività di progettazione e di esecuzione di lavori pubblici purchè ricorrano le seguenti condizioni: perseguimento d'interessi pubblici, esclusione di qualsiasi conflitto d'interessi tra attività pubblica e privata, realizzazione di un reale risparmio di spesa per l'amministrazione coinvolta".

Gli interventi realizzati mediante sponsorizzazione, attraverso un apporto economico privato, saranno sottratti all'applicazione della Legge Quadro, in tutte le fasi dell'appalto, ad eccezione della parte che riguarda i requisiti dello sponsor, individuato ai sensi dell'art.8 Legge n.109/94. La disapplicazione della normativa indicata nella Legge Quadro avverrà per ciò che concerne sponsorizzazioni riguardanti l'esecuzione di lavori pubblici e operazioni di restauro in materia di beni culturali e ambientali ai sensi del d.lgs 490/99.

Le risultanze dell'Autorità di Vigilanza sono stata recepite

dal legislatore, in primis attraverso l'art.7 L.1 agosto 2002 n.166, modificato dall'art.2 comma 6 L.109; attraverso l'art.2 decreto lgs 22 gennaio 2004 n.30, sulla sponsorizzazione di iniziative riguardanti i beni ricompresi nel patrimonio culturale e, in particolare quelle finalizzate a favorire la tutela o la valorizzazione di tale patrimonio e, in ultimo, attraverso l'art.26 d. lg 163/2006, che disciplina le sponsorizzazioni intese quale strumento utilizzabile dalla Pubblica Amministrazione per lo svolgimento di iniziative nei settori dei lavori, servizi e forniture.

L'Autorità circoscrive l'ambito di applicazione degli articoli appena indicati, ritenendo che tale disciplina si applica solo ed esclusivamente ai contratti di **sponsorizzazione passiva**, *“in cui lo sponsor ottiene la pubblicizzazione della propria immagine tramite l'attività stessa della pubblica amministrazione”*.

L'Autorità si occupa anche della disciplina applicabile ai contratti in oggetto. Qualora lo sponsor non eroghi una somma di denaro, ma s'impegni a fornire uno o altri tipi di servizi o prestazioni, viene stabilito che, ai fini della disciplina applicabile, è necessaria la *“valutazione delle prestazioni che lo sponsor s'impegna ad eseguire”*.

La disciplina applicabile risulterà ancorata all'art. 43 L.449/1997, agli art.26-27 Codice degli Appalti, all'art.119 Testo Unico Enti Locali ed a tutte quelle norme che regolano le prestazioni fornite dallo sponsor e che hanno prevalenza all'interno del rapporto contrattuale.

L'Autorità sostiene, altresì, che lo sponsor potrà fornire attività di progettazione ed esecuzione di lavori pubblici, ritenendo non applicabile la disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici ai contratti di sponsorizzazione.

Ai fini della scelta del contraente sponsor (nella sponsorizzazione tecnica), non è necessario, continua il documento, il ricorso alla procedura ad evidenza pubblica ex L.109/1994; risultando inderogabile il requisito d'impresa, nonché la qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici, qualificazione che lo sponsor deve possedere ai sensi della L 109/1994 e D.P.R 25.01.2000 n.34, al fine di garantire che il lavoro effettuato sui beni pubblici sia realizzato con professionalità e a regola d'arte;

In conclusione, lo sponsor potrà essere liberamente scelto dall'Ente, senza pertanto, essere soggetto alle regole dell'evidenza pubblica, ma dovrà possedere i requisiti di impresa qualificata,

che in materia di lavori pubblici deve sempre sussistere a prescindere dal contratto in base al quale le prestazioni vengono eseguite.

La normativa vigente permette alle Amministrazioni Pubbliche, di avvalersi del contratto di sponsorizzazione per le più disparate attività.

Si è parlato di *sponsorizzazione tecnica*, indicando quel contratto in forza del quale lo *sponsee*, a fronte di beni o servizi per lo svolgimento dell'attività dell'ente⁵⁹ forniti dallo sponsor, permette a quest'ultimo di pubblicizzare il proprio logo o marchio, consentendogli un importante ritorno d'immagine. La dottrina civilistica fa rientrare tale fattispecie nello schema del negozio gratuito modale, che si differenzia dalla donazione, in quanto risulta sempre essere caratterizzato da un interesse patrimoniale, di chi (come lo sponsor) si obbliga o trasferisce.

Non considerandosi un contratto di tipo oneroso ma gratuito, non è regolamentato dalla disciplina comunitaria e nazionale in tema di appalti pubblici, la cui applicazione necessita del presupposto dell'onerosità dell'accordo negoziale.

⁵⁹ Sulla cd sponsorizzazione tecnica: M.FUSI – P-TESTA. *I contratti di sponsorizzazione, Diritto, informazione e informatica*, 1985, p.445; M. BIANCA, *I Contratti di sponsorizzazione*, Rimini,1990, p.23.

Preme in questa sede riportare il “*Regolamento sulla disciplina dei contratti di sponsorizzazione e degli accordi di collaborazione*” redatto dal Comune di Bastia Umbra, approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n.21 del 12.04.2005 ed integrato con deliberazione di Consiglio Comunale n.125 del 29.11.2007, il quale, integrato con la normativa vigente, permette un maggiore chiarezza e definizione, soprattutto nelle indicazioni delle finalità e nell’identificazione dei soggetti che possono rivestire il ruolo di sponsor.

Dall’analisi dell’articolo 2 si evince come il corrispettivo potrà essere o una somma di denaro o la fornitura di beni e/o servizi prestati dallo sponsor a vantaggio del Comune di Bastia Umbra. Il Comune in oggetto si adopererà a divulgare il nome e il marchio dello sponsor nelle varie estrinsecazioni della propria attività. Le finalità (art.5), già analizzate nella L.449/1997 e nel Testo Unico Enti Locali, si identificano nella promozione dell’innovazione nell’organizzazione tecnica e amministrativa dell’Ente, nella realizzazione di maggiori economie di spesa e nel miglioramento della qualità dei servizi prestati. Il suindicato Regolamento, come indicato all’art.6, si applica alle più diverse at-

tività, tra le quali: attività connesse all'informazione istituzionale, attività sportive, attività culturali, attività di valorizzazione del patrimonio comunale, attività di miglioramento dell'assetto urbano, e, più in generale, ogni attività che rivesta un interesse pubblico rilevante.

Con il presente Regolamento, il Consiglio Comunale autorizza la Giunta Comunale alla stipula dei contratti *de quo*, ricorrendo al finanziamento tramite sponsorizzazioni con l'approvazione del PEG (Piano Esecutivo di Gestione).

Per ciò che concerne le figure che possono ricoprire la veste di sponsor l'art.9 individua *le persone fisiche*, a condizione che possiedano i requisiti di legge per contrattare con la P.A, *le persone giuridiche*, aventi o meno finalità commerciali; *le associazioni senza fini di lucro*, che perseguano finalità non in contrasto con i fini istituzionali del Comune di Bastia Umbra.

Il Comune di Bastia Umbra, con la sponsorizzazione potrà acquisire, senza gravare sui bilanci di spesa, interventi, servizi, beni o attività. Si realizza così un'economia di bilancio totale o parziale rispetto alla previsione di spesa, in relazione alla totale o parziale acquisizione, senza oneri per il Comune, del previsto ri-

sultato da parte dello sponsor. L'art.13, in ordine alla scelta del contraente, dispone l'utilizzo della procedura negoziata, sia quando la proposta nasce da uno dei soggetti indicati all'art.9, sia quando la proposta provenga dalla P.A. All'avviso di sponsorizzazione è data pubblicità mediante pubblicazione all'albo pretorio e/o inserimento nel sito internet del Comune (si consideri che, ai sensi della disciplina più recente l'avviso dovrà essere riportato sulla Gazzetta Ufficiale, nonché su due quotidiani).

Per ciò che concerne le modalità di pubblicizzazione, l'art.17 stabilisce che il logo o il nome dello sponsor potrà essere inserito nel materiale pubblicitario relativo alle iniziative del medesimo Comune, sia nel sito web del Comune, o attraverso il posizionamento di cartelli o targhe indicanti il nome dello sponsor.

Eventuali risparmi di spesa potranno essere utilizzati per il 10% per l'implementazione del fondo delle risorse decentrate del personale dipendente di cui all'art.31 CCNL 22 gennaio 2004, nonché del fondo della retribuzione di risultato della dirigenza di cui all'art.26 del CCNL del 23 dicembre 1999; il restante 90% per il finanziamento di altre iniziative istituzionali secondo le indicazioni di bilancio.

1.7 Sponsorizzazione e servizio di tesoreria

La sponsorizzazione ha avuto anche rilevante importanza in relazione ad alcuni contratti stipulati dagli Enti locali in materia di appalti e di servizi, ai sensi e per gli effetti della normativa nazionale e comunitaria. Tra questi, ricordiamo la prassi per le Amministrazioni Pubbliche, di dare in affidamento **il servizio di tesoreria**; in aggiunta, va valutata anche la disponibilità dell'Istituto di Credito di sponsorizzare alcune iniziative in ambito culturale e sociale.

Il contratto di tesoreria, disciplinato dal T.U.E.L., all'art.209, riconducibile, altresì, ai servizi bancari e finanziari disciplinati dal d.lgs 157/1995, è a tutti gli effetti un contratto a titolo gratuito. La pubblica amministrazione, per la prestazione fornita dall'Istituto di Credito, non è obbligata a corrispondere all'istituto di credito alcuna somma di denaro.

Gli Istituti di Credito hanno interesse a partecipare all'aggiudicazione del servizio di tesoreria poiché possono in questo modo incrementare la propria clientela lì dove viene svolto il servizio.

Sia il Consiglio di Stato che alcuni TAR⁶⁰, hanno ritenuto che il contratto di tesoreria a differenza da un qualsiasi altro contratto di appalto costituisca un contratto atipico, al quale non si applica la disciplina del d.lgs 157/1995, tranne i principi generali.

L'istituto bancario, oltre il caso appena citato, può sponsorizzare anche iniziative e attività socio-culturali promosse dall'Amministrazione Pubblica. La "*clausola di sponsorizzazione*" deve essere ricompresa direttamente all'interno dello schema contrattuale del contratto di tesoreria stipulato dall'Istituto di credito e dall'Ente, assumendo, pertanto, la veste di prestazione accessoria rispetto al servizio di tesoreria, oggetto principale del contratto. La presenza della clausola di sponsorizzazione nello schema contrattuale evidenzia maggiormente il carattere atipico del contratto di cui all'art.209 T.U.E.L.

La giurisprudenza in passato aveva ritenuto illegittimo l'inserimento nel contratto di tesoreria di prestazioni accessorie (come la sopracitata clausola di sponsorizzazione), tali da ampliare il contenuto del contratto in questione⁶¹.

⁶⁰ Cons. Stato, sez VI 19 giugno 2001, n.3245, in *Cons.Stato*,2001, p.1373 e ss.; TAR Lazio, sez.I, 2 dicembre 1995, n.2022, in *Ragiusan*,1996, f.144, p.72; TAR Lombardia, Brescia, 9 ottobre 1999, n.837, in *Urb. App.*, 2000, p.209.

⁶¹ Cons. Stato, sez.V, 20 agosto 1996, n.937; Cons. Stato, sez. VI, 6 ottobre 1999 n.1326, TAR Umbria, 27 luglio 2000 n.654; TAR Friuli Venezia Giulia 14 marzo 2001 n.157

Recentemente, però, mutando orientamento, ha riconosciuto la piena legittimità del contratto di tesoreria che preveda clausole relative a finanziamenti dell'Ente volti alla sponsorizzazione di iniziative socio-culturali.⁶²

Il principio dell'autonomia contrattuale delle Pubbliche Amministrazioni, non vieta all'ente l'inserimento di clausole aventi ad oggetto prestazioni accessorie⁶³, riconoscendo lecito l'inserimento della “*clausola di sponsorizzazione*”.

La dottrina, in totale accordo con la giurisprudenza amministrativa, perveniva ad identiche conclusioni, riconoscendo agli Enti locali, e più in generale alle Pubbliche Amministrazioni, la realizzazione di pubblici interessi anche attraverso schemi contrattuali atipici.

Rimane il dubbio se il contratto di tesoreria stipulato dagli Enti locali con l'istituto di credito sia o meno riconducibile allo schema del contratto di sponsorizzazione ex art.43 L.449/1997. La necessità di ridurre i costi e la contestuale possibilità per gli enti locali di vedere sponsorizzate alcune proprie attività culturali hanno fatto sì che il tipico contratto di tesoreria (appalto di servi-

⁶² Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 11 marzo-18 giugno 2002, n.6.

⁶³ Cons. Stato, sez.IV, 4 dicembre 2001, n.6073.

zi), si trasformasse in un contratto atipico. La giurisprudenza ha sostenuto che la fattispecie è inquadrabile nel *genus* del contratto a titolo gratuito, in quanto gli stessi Istituti di Credito hanno interesse a intavolare rapporti di clientela con i dipendenti e a promuovere l'immagine dello stesso Istituto nell'ambito dell'ente locale. Un'eventuale perdita in termini economici, a cui potrebbe andar incontro l'istituto di credito è, in tal caso, bilanciata dalla realizzazione di nuovi rapporti di clientela e con la promozione della propria immagine ⁶⁴, che si trasforma in un ritorno economico, anche superiore a quello che avrebbe potuto ottenere attraverso un contratto oneroso.

1.8 Sponsorizzazione e scuola

Le scuole italiane, vittime dei tagli di budget deliberati dal Ministero dell'Istruzione, e comunque colpite dalla crisi, si trovano in profonde difficoltà economico-finanziarie, anche per il reperimento degli strumenti che si rendono necessari per lo svolgimento della quotidiana attività didattica.

⁶⁴ TAR Lombardia, Brescia, 3 aprile 2001, n.153.

L'autonomia e l'acquisizione della personalità giuridica da parte delle Istituzioni scolastiche hanno permesso alle Scuole di realizzare attività volte alla tutela e al perseguimento di fini istituzionali.

Il contratto di sponsorizzazione realizzato tra la Scuola e lo sponsor, permette alla scuola di godere di beni o servizi in cambio di forme di pubblicizzazione del marchio o del nome del soggetto sponsor.

L'art.41 del Decreto Interministeriale 1.02.2001 n.44 *Regolamento concernente le "Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche"* stabilisce che le scuole potranno concludere accordi di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati, per il perseguimento di fini istituzionali. Verranno preferiti soggetti che, soprattutto per le attività svolte abbiano dimostrato particolare attenzione ai problemi dell'infanzia e della adolescenza, facendo assoluto divieto di stipulare sponsorizzazioni con soggetti che svolgano attività in netto contrasto con la funzione educativa e culturale della scuola.

Dovranno, in definitiva preferirsi, nella scelta dello sponsor quei soggetti che abbiano posto attenzione ai problemi

dell'infanzia e dell'adolescenza, vietando in modo del tutto tassativo la conclusione di sponsorizzazioni con chi, nello svolgimento della propria attività, si sia macchiato di azioni e comportamenti in palese contrasto con la funzione educativa e culturale della scuola.

Tale forma di sponsorizzazione viene considerata “*impura*”; La scuola si limiterebbe ad un *patti*, ad accettare che un progetto dalla stessa ideato venga realizzato con il contributo indispensabile di un soggetto terzo.

Sembra, infatti, del tutto anormale che una scuola, la cui principale funzione è quella di far crescere moralmente e culturalmente i propri studenti, ponga in essere iniziative finalizzate a fare pubblicità in favore di un'azienda.

Il contratto di sponsor, che dovrà essere sottoscritto dal dirigente scolastico (nella qualità di legale rappresentante dell'Istituto) da una parte e dal legale rappresentante dell'impresa sponsor dall'altra, dovrà determinare: il diritto dello sponsor all'utilizzazione dello spazio pubblicitario; la durata e gli obblighi assunti dallo sponsor; gli aspetti di responsabilità conseguenti ad inadempimento delle parti, nonché le forme di pubblicità.

La opportunità di garantire una maggiore protezione per l'Amministrazione scolastica, sarebbe consigliabile prevedere il potere di recesso *ad nutum* ai sensi dell'art.2237 c.c., attraverso una specifica clausola che lo riconosca, ed il foro competente per la risoluzione di eventuali controversie.

Lo sponsor potrà destinare il proprio finanziamento ad attività di carattere culturale, alla realizzazione di laboratori tecnico-scientifici, alla fornitura di materiale, all'acquisto di attrezzature didattiche e tecnico-scientifiche, ad attività sportive, e ad ogni altra attività che la scuola ritenga utile per la crescita morale e culturale dei propri studenti.

La Scuola, dal canto suo, attuerà forme pubblicitarie che permetteranno allo sponsor di ottenere un importante ritorno d'immagine, come ad esempio l'inserimento del nome o del logo su tutto il materiale pubblicitario delle iniziative oggetto della sponsorizzazione, il posizionamento di targhe o cartelli indicanti elementi identificativi dello sponsor sui beni oggetto della sponsorizzazione, la pubblicizzazione nel sito web della scuola dell'impresa sponsor.

Le attività dello sponsor, che di solito verranno concordate

con il Dirigente Scolastico, non devono evidentemente essere diseducative e violare gli obblighi istituzionali ricadenti sulla scuola.

Saranno escluse da qualsiasi bando tutte quelle aziende sulle quali gravano validi indizi di reato per comportamenti *contra legem* (sfruttamento di lavoro minorile, rapina delle risorse nei paesi del terzo mondo, inquinamento del territorio e/o reati contro l'ambiente, speculazione finanziaria, condanne passate in giudicato).

Per ciò che concerne la scelta dello sponsor, questa potrà avvenire attraverso il recepimento di proposte spontanee da parte dei soggetti individuati, attraverso pubblicità da parte della scuola delle iniziative per le quali si richiede la sponsorizzazione, attraverso licitazione privata-gara pubblica.

L'istituto scolastico, a suo insindacabile giudizio, potrà rifiutare qualsiasi sponsorizzazione qualora ritenga che da essa possa derivare un conflitto d'interesse tra l'attività scolastica/pubblica e quella privata oppure ravvisi messaggi pubblicitari pregiudizievoli che potrebbero arrecare danno all'immagine dell'Istituzione scolastica medesima.

Lo sponsor s'impegnerà a finanziare attività istituzionali o a

versare contributi direttamente nelle casse dell'Istituto, fornendo a titolo gratuito beni e/o servizi o impegnandosi a far fronte direttamente alle spese che si rendono necessarie per le attività ricreative, formative, culturali organizzate dalla Scuola.

1.8.1 Corollario: casi pratici

Provincia di Barletta-Trani. Un Assessore della Provincia di Barletta-Andria-Trani, ha pubblicato un Bando dal titolo "*Dedicare i banchi*", attraverso il quale si prefiggeva l'obiettivo di ottenere un certo numero di arredi scolastici che permettessero il regolare svolgimento della quotidiana attività didattica, attraverso il finanziamento di uno sponsor che lo sponsor avrebbe apposto il proprio marchio o il proprio nome su una targhetta posta sull'arredo stesso.

In tal caso, lo sponsor avrebbe ottenuto sicuramente un ritorno d'immagine (non solo all'interno della scuola, in quanto una iniziativa del genere avrebbe sicuramente incuriosito e riscosso anche l'interesse dei media), garantendo all'istituto gli arredi necessari e, di conseguenza, agli studenti anche il regolare svolgimento dell'attività didattica.

Anche l'ex Ministro della Pubblica Istruzione, in un suo intervento ha lodato l'utilizzo del contratto della sponsorizzazione in ambito scolastico, in quanto capace di rendere indubbi vantaggi all'amministrazione scolastica, permettendo a quest'ultima di reperire risorse, soprattutto dai privati, che si rendono necessari soprattutto per arredi ed edilizia scolastica. L'iniziativa presso il Comune di Barletta-Andria-Trani non è stato un caso isolato; altre realtà italiane hanno sfruttato la sponsorizzazione per la ristrutturazione di edifici scolastici, in modo da non gravare sui bilanci e sui conti, quasi sempre in rosso di comuni e Province (il Comune di Cervignano d'Adda che ha pubblicato un avviso di sponsorizzazione volto alla fornitura di arredi per una scuola del Comune medesimo).

Un altro caso che ha fatto discutere è stato quello dell'istituto Comprensivo Tongiorgi di Pisa, il quale ha permesso la pubblicità di una scuola privata sul libretto delle giustificazioni degli alunni. Tale attività ha creato non poche critiche, ma l'Assessore del Comune di Pisa ha sostenuto che la presente iniziativa ha permesso che non si chiedessero contributi economici alle famiglie degli studenti, a seguito dei tagli ai fondi destinati all'istituto stesso.

Si consideri comunque che già da tempo nelle scuole americane tale attività è prassi consolidata. Capita infatti, che gli studenti si rechino a scuola con pulmini offerti da colossi dei fast food, oppure che le divise siano fornite da grandi colossi in abbigliamento sportivo.

L'opinione pubblica, proprio sul tema delle sponsorizzazioni in ambito scolastico, appare divisa. In un periodo di profonda crisi dell'intera nazione e di tagli al settore dell'istruzione, Un siffatto tipo di finanziamento potrebbe invece, essere decisamente incoraggiato.

Si ricordi, comunque, che la decisione relativa alla stipula del contratto di sponsor e alla procedura di scelta di quest'ultimo spettano al Dirigente scolastico e ai Consigli di istituto tenuti a fornire la propria approvazione. Le istituzioni menzionate dovrebbero impegnarsi nel moltiplicare gli avvisi di sponsorizzazioni che non possono portar altro che benefici, vantaggi e risorse tra i banchi alla struttura scolastica e favorire l'acquisto degli strumenti utili a far fronte alle esigenze di apprendimento, crescita e formazione degli studenti.

1.9 Sponsorizzazione e Università: applicazione della fattispecie contrattuale per la messa in sicurezza, restauro e rifunzionalizzazione di un edificio universitario

Il d.lg 163/2006 Codice dei Contratti pubblici prevede, all'art.26, la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione volti alla realizzazione a cura e spese di uno sponsor di lavori di recupero e ristrutturazione di beni appartenenti ad Amministrazioni Pubbliche.

In particolare, l'Università di Bologna, volendo realizzare alcuni interventi di manutenzione sulla sede ufficiale della facoltà di Giurisprudenza e non avendo a disposizione risorse finanziarie sufficienti, non intendendo neanche violare il piano triennale e annuale dell'ateneo che già pianificava gli interventi in materia d'edilizia universitaria, ha inteso procedere attraverso avviso di sponsorizzazione.

L'avviso, pubblicato nel 2008, è andato deserto; i potenziali sponsor, per i motivi più disparati (quali il calo di produzione e la diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione) hanno ritenuto non accettabile la proposta dell'università.

Non è escluso, comunque, che in un periodo futuro, nel quale si sia almeno in parte superata la crisi economica che attanaglia il nostro paese, lo strumento sponsorizzazione che si identifica in una sorta di partenariato pubblico privato, volto al reperimento di risorse idonee a far fronte alle esigenze della Pubblica Amministrazione possa essere più agevolmente utilizzato per finalità del genere.

L'intervento riguarda uno storico Palazzo di Bologna, Palazzo Malvezzi, sede della Facoltà di giurisprudenza. Tale struttura, di grande pregio architettonico necessitava di importanti interventi di messa in sicurezza, messa a norma e redistribuzione degli spazi, nonché il restauro di importanti elementi artistico-decorativi; una ulteriore zona dell'edificio (il primo piano) doveva essere destinata ai convegni e in tale direzione restaurata.

Un progetto preliminare fu realizzato da un importante studio di progettazione per un importo di circa €4.165.000,00, oltre IVA, e si proponeva la messa in sicurezza del Palazzo e la redistribuzione degli spazi interni, secondo le più moderne esigenze. Comprende: restauro e rifunzionalizzazione dell'immobile, progettazione definitiva ed esecutiva, direzione dei lavori e col-

laudo, esecuzione dei lavori di restauro, messa a norma degli impianti elettrici e meccanici e rete trasmissione dati.

L'obiettivo era quello di rendere funzionale un edificio, che in parte avrebbe dovuto essere destinato agli uffici amministrativi e di Presidenza della Facoltà.

Nello schema del contratto di sponsorizzazione (sponsorizzazione tecnica), l'università di Bologna concedeva uno spazio pubblicitario presso l'immobile oggetto dell'intervento, per tutta la durata del contratto, nel quale avrebbe dovuto comparire il nome dello sponsor ed eventuali messaggi pubblicitari. In più, lo sponsor aveva la facoltà di indicare l'intera opera di restauro nei propri spot pubblicitari. Tale ultima possibilità ha come precipuo fine di dare lustro all'impresa che si occupa della realizzazione e che ha investito importanti risorse economiche per il restauro di un Palazzo di pregio storico.

L'università avrebbe avuto, comunque, la possibilità di rifiutare che nello spazio pubblicitario venissero inserite immagini o frasi che potessero ledere l'immagine e il decoro dell'università stessa.

Nel caso in oggetto, infatti, il contratto di sponsorizzazione

veniva utilizzato per la soddisfazione di interessi pubblici, attraverso notevoli risparmi di spesa da una parte e per concedere una pubblicizzazione allo sponsor (anche se di carattere marginale rispetto al risparmio di spesa e alla soddisfazione di interessi pubblici) che si fa carico del finanziamento dell'opera dall'altra, della realizzazione della medesima⁶⁵.

Si tratta comunque di un imponente opera di ristrutturazione che difficilmente potrebbe essere affrontata da un'unica impresa (si tenga presente anche il quadro economico del nostro paese non consiglia imponenti investimenti che rischiano di mettere in crisi imprese, anche tra le più solide).

Si è ragionato anche in direzione di eventuali investimenti e sponsorizzazioni parziali, intendendo e concedendo la possibilità a singole imprese di occuparsi di una parte del restauro.

L'avviso, pertanto, consente ad un'unica impresa di aggiudicarsi l'intero intervento, oppure prevede che siano realizzati interventi parziali (compresi la progettazione definitiva ed esecutiva, la direzione dei lavori etc).

⁶⁵ In un caso simile, è naturale che il ruolo dello sponsor sarà più rilevante nel caso in cui chi opera la ristrutturazione dell'intero edificio è un'impresa specializzata nel restauro degli edifici. Infatti, un'impresa che si occupa prevalentemente di tale tipo di attività assume particolare prestigio nell'occuparsi del restauro di un'importante struttura e, conseguentemente, la sua immagine pubblicizzata assume grande rilievo e visibilità, aspetti di certo fondamentali per imprese che svolgono tale tipo di attività.

Anche in questo caso, per la procedura di scelta dello sponsor, si applica l'art. 26 del codice dei contratti, ed in particolare, nella esecuzione della scelta devono essere rispettati i principi indicati nel Trattato ed in particolare i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza etc.

In ogni caso, proprio per garantire il rispetto delle regole dell'evidenza pubblica, la singola amministrazione deve rispettare le procedure concorrenziali, anche attraverso la creazione di norme regolamentari, che garantiscano il rispetto della disciplina e, in particolare, dei Principi contenuti nel Trattato.

L'Amministrazione ha posto in essere un avviso pubblico indirizzato anche a non imprenditori. È chiaro che tuttavia possano essere preferiti coloro i quali riescono a perseguire meglio fini di pubblico interesse ed in particolare, le offerte che interessano l'intero progetto, non tralasciando i tempi e i modi di realizzazione, nonché le proposte che permettono un miglioramento rispetto al progetto redatto dall'Università.

Per quanto riguarda la consegna del bene l'affidamento momentaneo dello stesso allo sponsor che si occupa della ristrutturazione, con impegno alla restituzione al momento della com-

pleta realizzazione dell'opera poteva far pensare all'istituto della vendita di cosa futura ex art.1472 c.c.. Ma nel caso di sponsorizzazione, il bene oggetto di ristrutturazione esiste sin dall'inizio e rimane invece di proprietà esclusiva dell'amministrazione. L'impresa sponsor si occuperà esclusivamente della sua gestione (direzione dei lavori, ristrutturazione, manutenzione, collaudo).

La riconsegna dell'immobile avviene attraverso un verbale sottoscritto dai contraenti, a condizione che l'intervento sia realizzato a regola d'arte e che le operazioni di collaudo si siano concluse positivamente.

Tutte le garanzie relative ad assicurazioni, penali e quant'altro rimangono a carico dello sponsor. In tal modo l'Amministrazione viene sollevata da qualsiasi responsabilità., civile e penale (lo schema contratto di sponsorizzazione deve essere allegato).

La difficoltà di reperimento sul mercato di uno sponsor, emerse nel caso in esame, potrebbero essere dovute all'eccessiva onerosità dell'investimento economico richiesto. Gli sponsor, che hanno valutato e considerato l'investimento su palazzo Malvezzi, lo hanno sino ad ora probabilmente ritenuto poco redditizio e poco visibile, trattandosi di una struttura di primaria importanza, ma

che potrebbe non garantire una visibilità e un ritorno d'immagine di portata così ampia portata da garantirne la convenienza.

1.10 Gli accordi di collaborazione negli Enti Locali: “gestio” comune e partenariato pubblico-privato

Gli accordi di collaborazione sono uno strumento che permette alla Pubblica Amministrazione di ottenere risorse utilizzabili nelle più varie attività. Il fatto che l'art.43 legge 449/97, nello stabilire che “...*Le Pubbliche Amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione...*”, ponga tra le due figure la congiunzione “e”, rivela la chiara volontà del legislatore di voler mantenere distinti i due istituti, pur riconducendoli ad un unico schema contrattuale.

La Legge Finanziaria 1998, nella quale l'accordo di collaborazione è regolamentato, è stata redatta dal legislatore con la chiara intenzione di promuovere e realizzare risparmi di spesa da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

La **collaborazione** va intesa come strumento necessario a

far fronte alle difficoltà soprattutto degli Enti Locali. Si cerca attraverso l'accordo, di avviare una fruttuosa cogestione delle attività, che possa permettere risparmi di spesa per l'Ente, un notevole miglioramento della qualità dei servizi pubblici e favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa, con la collaborazione di partner privati.

Gli accordi di collaborazione sono strumenti che permettono la creazione di un partenariato con finalità ampie, rispetto alla ricerca di mero finanziamento per la realizzazione di attività della pubblica amministrazione (appalti, servizi, forniture).

Gli accordi di collaborazione, in base al medesimo principio valido per i contratti di sponsorizzazione, possono essere stipulati con soggetti privati e associazioni, senza fine di lucro.

Gli accordi di collaborazione presentano la configurazione del: a) contratto di diritto privato qualora riguardino esclusivamente prestazioni di natura patrimoniale, o b) di quello di diritto pubblico qualora prevedano attività concordate che incidono sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione. La norma potrebbe indurre a pensare che si tratti di una fattispecie del tutto simile al contratto di sponsorizzazione, ed invece l'accordo ri-

veste una specifica identità.

Con il contratto di sponsorizzazione, il privato versa un contributo, che permetterà all'Ente un risparmio di spesa, oppure rende servizi o forniture. Nell'accordo di collaborazione, invece, appare fondamentale l'aspetto collaborativo, inteso soprattutto in termini organizzativi.

Tale aspetto collaborativo deve considerarsi infatti un elemento innovativo che permette di operare una netta distinzione rispetto al contratto di sponsorizzazione. La "collaborazione" tra il privato e la pubblica amministrazione, realizza una "*gestio*" comune dell'iniziativa pubblica. L'Amministrazione Pubblica non affiderà l'intera realizzazione dell'opera all'impresa finanziatrice e non chiederà un finanziamento volto ad ottenere un risparmio di spesa, ma avvierà una cogestione nella realizzazione dell'attività; tale cogestione risulta essere l'elemento decisivo che permette una chiara distinzione rispetto alla sponsorizzazione.

Massimo Severo Giannini sostiene l'esistenza di un'autonoma categoria di contratti ad oggetto pubblico; nella prassi amministrativa esistono ampi casi di accordi tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati, che si configurano come veri e propri

contratti anche se privi di un elemento fondamentale: la parità intesa come equilibrio tra i soggetti contraenti, ponendosi sempre la Pubblica Amministrazione in una posizione di supremazia. Tali accordi sono caratterizzati da due elementi che li contraddistinguono: un contratto e un provvedimento amministrativo. Tale tipologia di accordo si riconosce in una serie di contratti: **le concessioni di servizi pubblici** (nei quali la convenzione costituisce il provvedimento che è fonte di obbligazioni, accompagnata dal contratto vero e proprio), gli accordi bonari in caso di esproprio; i contratti ad oggetto pubblico che sostituiscono interi procedimenti (ad esempio le convenzioni urbanistiche). In tutti i casi riportati si riscontra una forma di amministrazione partecipata; la c.d. *“amministrazione per accordi”*, chiaramente espressa nella Legge 241 del 1990, art.11 come modificata dalla legge 15/2005. Attraverso la suindicata normativa, la Pubblica Amministrazione può avviare un rapporto di collaborazione con il privato ed emanare un provvedimento che risulti vantaggioso per entrambe le parti evitando probabili inutili contenziosi.

Qualora venga avviato un siffatto procedimento amministrativo, le parti in causa (pubblica amministrazione e privato), hanno

la facoltà di sottoscrivere un accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo o integrativo del medesimo. Questi accordi sostitutivi, disciplinati dalla L.241/90 sono stati utilizzati ai fini del riconoscimento della piena capacità di diritto privato della pubblica amministrazione. Si richiede tuttavia che l'attività di collaborazione sia comunque funzionale agli scopi istituzionali dell'ente e realizzativa di attività dirette a soddisfare pubblici interessi⁶⁶.

L'accordo sostitutivo di provvedimento, disciplinato dall'art.11 Legge 241/90, può servire a comprendere meglio il significato dell'accordo di collaborazione previsto dall'art.43 Legge 449/97, attraverso un percorso analogico?

Il provvedimento che l'accordo di collaborazione intende sostituire è normalmente il provvedimento di concessione attraverso il quale la Pubblica Amministrazione si serve dei soggetti privati per raggiungere le finalità previste dalla norma in esame. Qualora l'ente locale ritenga di dover affidare la gestione o la cura di determinati interessi pubblici ad un privato, potrà farlo o attraverso **la concessione** tradizionale, fondata su apposito contratto, o tramite **accordo sostitutivo del provvedimento di conces-**

⁶⁶ Cass. Civile, 16.8.1982 n. 4212

sione. La Pubblica Amministrazione potrà in tal caso, utilizzare uno strumento contrattuale quale **l'accordo di collaborazione**, che è caratterizzato dal pregnante rapporto collaborativo e di partenariato che s'instaura tra la Pubblica Amministrazione e il privato.

La collaborazione potrà essere rivolta ad aspetti organizzativi e gestionali; la Pubblica Amministrazione, attraverso la collaborazione del privato, riuscirà a migliorare e potenziare più efficacemente la fruizione di servizi a vantaggio della collettività.

Per ciò che concerne i beni culturali, la Pubblica Amministrazione talvolta ha preferito l'affidamento a terzi o talvolta la creazione di figure soggettive (spesso società semplici o società per azioni) volte alla gestione di beni o servizi prima realizzati in economia, con lo scopo di concederne la gestione diretta, mantenendo il controllo di tutte le attività realizzate.

Sorge, pertanto, la figura della **cogestione** attraverso la quale le parti si ripartiscono lo svolgimento di ciascuna attività a seconda della preferenza espressa. L'accordo di collaborazione, proprio in questa ottica, intende superare l'occasionalità dell'offerta del mercato delle sponsorizzazioni, intendendo in tal

modo formalizzare un rapporto di partenariato più duraturo, che permetta una migliore gestione nel tempo di attività nell'interesse della collettività.

Proprio per garantire forme d'investimento del privato nel settore dei beni e delle attività culturali, emerge quindi la opportunità di garantire forme di collaborazione economica continuative nel tempo. Gli strumenti possono essere i più disparati: a) dalla concessione di beni culturali prestigiosi a soggetti privati particolarmente qualificati (associazioni, fondazioni volte alla tutela e salvaguardia del patrimonio storico artistico) ai quali viene affidata la gestione a fronte di un canone che tuttavia permetta un ritorno economico necessario a finanziare gli ingenti interventi di restauro, b) all'affidamento in gestione a soggetti privati di musei o gallerie d'arte che presentano affluenze di pubblico tali da giustificare le aspettative di adeguati margini di remunerazione.

L'accordo di collaborazione potrà attrarre quegli investimenti di soggetti privati che per le loro caratteristiche non si prestano ad essere coinvolti dallo strumento della sponsorizzazione.

Tra i beni pubblici che presentano maggiori potenziali redditività, vanno ricordati quegli impianti sportivi (come ad esempio

piscine e campi di calcio) che, se affidati a società polisportive possono effettivamente sfruttare notevoli guadagni di gestione. Quindi, lo strumento della concessione, normalmente accompagnato da un'apposita convenzione che regolamenti gli aspetti economico/gestionali tra le parti, può essere trasfuso in un apposito accordo di collaborazione, favorendo le potenzialità di economicità altrimenti inespresse del bene pubblico che può invece essere destinato ad una migliore fruizione collettiva.

Si noti che il ruolo del soggetto pubblico tende ad assumere una posizione sempre più paritaria rispetto al soggetto privato. Le parti di comune accordo e in condizioni di parità possono quindi determinare le condizioni contrattuali. Si assiste, pertanto, ad una progressiva sostituzione della concessione con un più equilibrato accordo di collaborazione, strumento che più semplicemente ed efficacemente permette la gestione di beni e di servizi della pubblica amministrazione.

Sussistono indubbi vantaggi per la Pubblica Amministrazione nella gestione dei servizi pubblici culturali e sportivi da parte di soggetti privati ed associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate, in base a procedure ad evidenza pubblica, secondo

le modalità stabilite dalle normative di settore.

Non viene creato un nuovo *genus*, ma adottata una forma sostitutiva dell'istituto della concessione nella quale la volontà negoziale del soggetto privato assume un ruolo più forte, soprattutto per quanto riguarda la determinazione dei contenuti dell'accordo.

1.11 Sponsorizzazione, mecenatismo e patrocinio

Il Mecenatismo consiste in un aiuto, che si concretizza nell'erogazione di una somma di denaro o in una donazione di beni, mobili o immobili, senza che corrisponda alcun obbligo per il beneficiario ad una controprestazione; non sorge, pertanto, alcun contratto a prestazioni corrispettive come nel caso del contratto di sponsorizzazione.

Il Patrocinio consiste in un sostegno di natura economica fornito dall'Ente Locale (patrocinante) che potrà essere *diretto*, avente ad oggetto un supporto finanziario, o *indiretto*, consistente, ad esempio, nell'utilizzo gratuito di beni appartenenti

all'Amministrazione.

Il **Patrocinio** regola rapporti tra l'Ente locale e un soggetto privato volti allo svolgimento di un'attività d'interesse pubblico. È il soggetto privato che chiede l'intervento dell'Amministrazione attraverso l'istituto del patrocinio, che, dopo un'attenta valutazione per mezzo della propria Giunta Comunale o Provinciale stabilirà se concederlo o meno.

Come controprestazione, il privato apporrà il simbolo dell'ente patrocinatore nei propri messaggi pubblicitari o nei luoghi adibiti all'attività d'interesse pubblico patrocinata.

È bene precisare che moltissime attività culturali non potrebbero essere realizzate in assenza del patrocinio dell'Ente locale.

L'ente locale concedente il patrocinio non si pone lo scopo di pubblicizzare e promuovere la propria immagine, ma l'obiettivo perseguito rimane sempre quello di realizzare e sostenere l'attività posta in essere dal privato sul territorio e che merita di essere realizzata.

Un'importante pronuncia della Cassazione (5086/1998)⁶⁷,

⁶⁷ “Il soggetto patrocinante non è un imprenditore commerciale, sicchè, quand'anche egli si impegni a finanziarne in qualche misura l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore. Il contratto si atterrebbe piuttosto come una donazione modale che come un contratto a prestazioni corrispettive...”

ha messo in chiara luce le differenze che intercorrono tra il contratto di sponsorizzazione e l'accordo di patrocinio; nel patrocinio, infatti, chi patrocina una determinata attività non è un imprenditore commerciale, e pertanto, non rileva un corrispettivo. È del tutto assente quindi il rapporto sinallagmatico di prestazione/controprestazione.

Il patrocinio potrebbe, infatti, rientrare nello schema della donazione modale (art.793 c.c.) e non del contratto a prestazioni corrispettive.

Anche le finalità sono del tutto diverse: infatti, la sponsorizzazione, determinando una diffusione del nome o del marchio dello *sponsor* nei modi previsti dall'accordo contrattuale, punta ad un ritorno di immagine-pubblicitario forte e a breve termine finalizzato a scopi esclusivamente commerciali. Non a caso infatti tali fattispecie contrattuali sono stipulate soprattutto da imprese intenzionate a lanciarsi nel mercato, con il preciso intento di aumentare le proprie vendite e, di conseguenza, il proprio fatturato.

Il **mecenatismo**, invece, permette una diffusione dell'immagine più discreta, sfumata e indirizzata ad un'audience più ristretta e ricercata, volta a produrre una valorizzazione dell'immagine più nel lungo periodo; al mecenatismo ricorrono in particolare

enti e istituti che intendono restaurare la propria immagine, per un positivo reinserimento nel tessuto sociale presso un pubblico diffidente, dimostrando la propria intenzione di rendersi utili per la realizzazione di attività di grande impatto ed interesse sociale. Questa netta distinzione tra sponsorizzazione e mecenatismo viene comunemente adottata anche in altri Paesi: in Francia, per esempio, si parla di *sponsoring* (*parrainage*) e di *mecenat d'enterprise* a seconda del rilievo assunto dalla volontà di sfruttare l'intervento per scopi pubblicitari.

Il **mecenatismo**, concretandosi formalmente in una liberalità, non è un atto commercialmente disinteressato e diretto solamente a favorire attività d'interesse sociale e, più in generale, la collettività non essendo esente da un ritorno d'immagine, anche se diverso, reso ancora più efficace dall'attività dei media. Questo aspetto, inoltre, è particolarmente evidente nel c.d. *mecenatismo di impresa* in cui la gestione disinteressata, l'atto gratuito, il gesto di generosità privo di contropartita è estraneo alla stessa logica imprenditoriale. Nella pratica, quindi, non si possono individuare dei veri e propri mecenati; non tanto perché non ne esistono ma, piuttosto, perché nel caso in cui restano anonimi non

sono individuabili e nel caso in cui invece sono noti, ricevono quel minimo e particolare “*premio d’immagine*” sufficiente a classificarli come sponsor.

Non è sempre facile distinguere tra patrocinio, donazione, mecenatismo e sponsorizzazione. Non è infatti, semplice, distinguere il confine tra onerosità e gratuità; mentre **il patrocinio** è sempre considerato gratuito anche in presenza di un obbligo corrispettivo, il contratto di sponsorizzazione risulta sempre un accordo a titolo oneroso. Nel caso del patrocinio, infatti, che può considerarsi una donazione modale, il soggetto privato patrocinato compenserà il patrocinante, attraverso l’obbligo di rendere noto il nome di quest’ultimo. Il soggetto patrocinante, avrà, pertanto, un’aspettativa nei confronti del patrocinato.

Nella **sponsorizzazione**, lo sponsor, finanziando o eseguendo direttamente una particolare attività, pretende per il suo intervento un ritorno d’immagine a livello pubblicitario. Qualora dovesse sorgere un dubbio interpretativo circa il tipo di figura contrattuale che si esamina, bisogna vedere se prevale lo spirito di liberalità, e quindi la volontà di donare, rispetto al soddisfacimento di obblighi sinallagmatici.

1.12 Interrogativi connessi al divieto delle sponsorizzazioni contenuto nell'art. 6, comma 9 della L.122/2010 negli Enti Locali

L'art. 6, comma 9 della L.122/2010, stabilisce che *“a decorrere dall'anno 2011 le Amministrazioni Pubbliche,...come individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della Legge 31 dicembre 2009 n.196, incluse le Autorità Indipendenti, non possono effettuare spese per le sponsorizzazioni”*.

La lettura del dettato normativo conduce ad una doppia possibile interpretazione.

Seguendo un'interpretazione letterale, intendendo non sostenibili le spese relative ai contratti di sponsorizzazione, i relativi contratti sono naturalmente a titolo oneroso e a prestazioni corrispettive, e attraverso gli stessi lo sponsor finanzia una determinata attività del soggetto *sponsee* a fronte di un ritorno d'immagine.

Secondo un'altra interpretazione, che potrebbe considerarsi più restrittiva della prima, si dovrebbe parlare più che altro di

sponsorizzazione in senso *atecnico*, ricomprendendo solo ed esclusivamente i *contratti di patrocinio*: in tali casi è la Pubblica Amministrazione che finanzia una manifestazione o un'attività ricadente sul territorio dell'Ente Locale.

Durante la pubblicizzazione di manifestazioni culturali organizzate si sente dire “*Con il patrocinio del Comune di ...*”, oppure “*con il patrocinio della Provincia di..*”

Moltissime associazioni, solo con la collaborazione dell'Ente Locale di riferimento, riescono a organizzare attività culturali e manifestazioni di vario genere, che in mancanza di un adeguato supporto economico non potrebbero realizzare.

Si tratta di manifestazioni che hanno sull'intero territorio dell'ente locale un notevole riscontro, garantendo indiscutibili vantaggi all'economia e al benessere della collettività.

Esse assumono un ruolo di primaria importanza, costituendo lo strumento di sponsorizzazione fondamentale per la promozione turistica e culturale del territorio ed influiscono positivamente sui valori connessi all'identità ed al senso di appartenenza di una comunità ad un determinato territorio.

Secondo questa interpretazione, il divieto ai sensi dall'art.6,

comma 9 della L.122/2010 riguarderebbe gli accordi di patrocinio che comportano una spesa per l'ente locale finalizzata al finanziamento di manifestazioni o attività culturali organizzate da soggetti terzi (ad esempio dalle Pro Loco).

Continuerebbero a rimanere consentite le iniziative poste in essere direttamente dalla Pubblica Amministrazione, nonché quelle organizzate indirettamente, ossia attraverso le organizzazioni istituzionali che si occupano di “*marketing territoriale*”.

Nel caso di contratto di patrocinio (in cui è l'Ente che finanzia una attività posta in essere dal terzo), la norma obbliga gli Enti locali ad una sensibile limitazione di spesa per attività culturali e manifestazioni, imponendo così un deciso risparmio economico. A causa del divieto contenuto in questa norma gli enti locali non potranno più sostenere iniziative culturali, sociali e sportive⁶⁸ etc.

Si consideri che nella realtà, moltissime attività culturali non potrebbero essere realizzate in assenza del patrocinio dell'ente locale.

Attraverso il sostegno dell'ente locale, il soggetto privato

⁶⁸ Un'attenta analisi è riscontrabile nell'articolo “*Il divieto di spese per sponsorizzazioni di cui all'art.6, comma 9, del d.l. 78/2010 e la salvaguardia dell'associazionismo locale*” di M.I.Bruno e P.Russo, Segretari generali di due comuni, disponibile sui siti internet www.diritto.it e www.altalex.it.

riesce nell'intento di realizzare iniziative che altrimenti solo con le proprie forze economiche non riuscirebbe a realizzare.

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n.6 del 15 febbraio 2011 chiarisce i rapporti tra patrocinio, con riconoscimento di contributo economico del Comune per l'organizzazione dell'evento, da parte di soggetti terzi, di manifestazioni culturali e/o musicali e le sponsorizzazioni, fondate su un rapporto sinallagmatico (prestazione-controprestazione). Viene chiarito che le sponsorizzazioni attive sono da ritenersi ammissibili, a condizione che la posizione della Pubblica Amministrazione sia sempre di terzietà.⁶⁹

In conclusione, potrà ritenersi costituire spesa per sponsorizzazione ex art.6, comma 9.L.122 /2010 quella che ha come finalità la promozione dell'immagine del Comune, mentre non si tratterà di spesa di sponsorizzazione nel caso si tratti di sostegno a 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.

⁶⁹ Tar Puglia, sez II, 28 dicembre 2010 n.4312, *“la sponsorizzazione è espressamente disciplinata dall'art.43, legge n.449/1997 e dall'art.119, d.lgs n.267/2000 e che pertanto l'amministrazione ben può procedere a sottoscrivere contratti di sponsorizzazione attraverso una selezione pubblica, avvalendosi di una possibilità prevista dalla legislazione vigente con l'avvertenza di valutare attentamente il tipo di messaggio da veicolare, dando atto che soltanto in caso di sponsorizzazioni concretamente lesive della sfera di interessi generali l'amministrazione può non dar corso alla sponsorizzazione stessa.*

Analizzando l'art.118 Cost.: “*Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”

La Corte dei Conti, sez regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 21 febbraio 2011 n.11, procedendo ad un'attenta analisi del D.L. n.78 del 2010, ha altresì escluso che il divieto assoluto di sponsorizzazione da quest'ultimo previsto possa riguardare i finanziamenti eseguiti da terzi a favore di manifestazioni organizzate dall'Ente Locale (inteso come *sponsee*, in considerazione del fatto che in tal caso i costi della sponsorizzazione ricadrebbero su un soggetto diverso dall'ente locale, senza recare alcun pregiudizio per il bilancio comunale). Ricomprendere tale fattispecie nel campo di applicazione del comma 9, dell'art.6 del D.L. n.78/2010 determinerebbe un rilevante pregiudizio per le finanze comunali a causa della perdita dei contributi esterni utili alla realizzazione di manifestazioni con finalità culturali del comune.

Sarà l'ente (nel caso di un Comune o di una Provincia attraverso la Giunta Comunale o Provinciale) a valutare l'interesse

generale di quella determinata iniziativa o attività nel pieno della propria autonomia, garantita altresì, dall'art.114 Cost.

Sono ammesse, pertanto, quelle contribuzioni da parte dell'Ente Locale, per lo svolgimento di un'attività realizzata da privati in forma sussidiaria.

L'art.4, comma 1° L. 383/2000 stabilisce che *“Le associazioni di promozione sociale traggono risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività da: contributi dello Stato, delle Regioni, di Enti Locali, anche finalizzati al sostegno di specifici e documentati programmi realizzati nell'ambito dei fini statutari”*.

Se si esaminano le conclusioni che discendono da questa analisi della disciplina ordinaria e si tiene conto contestualmente del dettato costituzionale (art. 114), emergono forti dubbi sulla costituzionalità dell'art. 6, comma 9 della l.122/2010.

Una ulteriore violazione della Carta Costituzionale potrebbe scaturire dal riconoscimento di un palese contrasto con l'art.119 Cost. che si occupa dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali. Ci troviamo infatti in presenza di una legge nazionale che vieta agli enti locali di porre in essere sponsorizza-

zioni, e quindi di finanziare le corrispondenti iniziative. Tale assunto sembra realizzare una lesione del principio di autonomia finanziaria degli enti locali.

Alcune regioni, tra le quali la Toscana, la Liguria e l'Emilia Romagna hanno, in passato, già lamentato attraverso propri ricorsi alla Corte costituzionale violazioni di norme costituzionali come i citati artt. 117, 118, 119 Cost. e la Corte Costituzionale si è già pronunciata su una norma pressoché identica a quella analizzata. Si tratta di una disposizione contenuta nel D.L. 168/2004 relativa a "*interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*"; venivano imposti limiti di spesa agli Enti Locali in determinati settori (missioni all'estero e relazioni pubbliche). La Corte si è pronunciata, dichiarando la sua l'illegittimità costituzionale, ritenendo che i vincoli di spesa previsti da leggi statali riguardo ad atti degli enti locali, devono essere, per così dire "generali" e non possono riguardare specifiche voci di spesa (n.417/2005)⁷⁰.

⁷⁰ Corte Cost., 14 novembre 2005, n.417. La Corte, ribadendo un principio dalla stessa enunciato, ha precisato che "le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. ". Il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi solo "vincoli alle politiche di bilancio" con una "disciplina di principio". Il legislatore statale può solo stabilire un limite complessivo alla crescita della spesa degli enti autonomi lasciando però agli stessi "ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi".

Altrimenti verrebbe illegittimamente limitata l'autonomia degli enti locali riguardo alla gestione della spesa, autonomia riconosciuta e garantita dalla Costituzione. La norma del 2010 e quella del 2004 hanno sicuramente molti punti di contatto, trattandosi in entrambi i casi di finanziamenti volti alla promozione dell'ente e la Corte è facile immaginare che voglia in futuro confermare lo stesso orientamento desumibile dalla sentenza n. 417/2005, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge statale⁷¹.

Alla luce di quanto esposto la domanda che ci si pone è la seguente: gli enti locali potranno patrocinare iniziative o manifestazioni o potranno concedere patrocini per sponsorizzare manifestazioni culturali, attività sportive e quant'altro? La risposta, alla luce del dettato costituzionale e della giurisprudenza della Corte Costituzionale non dovrebbe poter essere che positiva; pertanto, nessun divieto potrebbe porsi all'attività di patrocinio di un ente locale. Gli Enti possono quindi erogare finanziamenti volti allo svolgimento di attività culturali, ricreative e sociali sul territorio, ma dovranno “*evidenziare il fine per il quale il contributo è*

⁷¹ Tuttavia, la Corte Costituzionale, con Sentenza n.139/012, sembra essere andata in senso difforme rispetto all'orientamento precedentemente espresso, non accogliendo i ricorsi posti in essere da alcune Regioni, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art.6, comma 9 L.122/2010.

richiesto e le motivazioni per le quali tale fine dovrà godere di tutela privilegiata forte, come il principio di tutela costituzionale della sussidiarietà orizzontale”⁷².

⁷² P. RUFFINI, *In salvo il sostegno alle associazioni*, in *Il sole 24 ore- Norme e tributi*, del 10.01.2011, p.12

CAPITOLO II

CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE E ACCORDI DI COLLABORAZIONE: RESTAURO, RIFUNZIONAMENTO E GESTIONE DEI BENI CULTURALI; DISCIPLINA, APPLICABILITÀ, BENEFICI

2.1 Premessa

La cultura svolge oggi un ruolo di primaria importanza nella società ed appare quindi sempre più importante trovare strumenti che permettano l'acquisizione di nuove ed importanti risorse e rendano maggiormente efficace l'azione amministrativa nell'offerta dei servizi a vantaggio della collettività.

Emerge pertanto negli ultimi decenni la necessità della introduzione di strumenti giuridici che permettano l'avvio di una politica di investimento volta al reperimento di risorse per il mantenimento e la valorizzazione del patrimonio culturale. Attraverso lo strumento della sponsorizzazione, che vanta senza dubbio molteplici radici nella Costituzione⁷³, le Pubbliche Am-

⁷³ M.AINIS, M.FIORILLO, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008, 213.

ministrazioni, di concerto con i privati, si sono poste la finalità di perseguire in regime di partenariato una migliore fruizione di beni culturali, ed allo stesso tempo la realizzazione, il restauro o la manutenzione di opere d'importante pregio artistico o architettonico.

È noto che le Amministrazioni Pubbliche hanno sempre incontrato molte difficoltà, soprattutto finanziarie per ciò che concerne la gestione del patrimonio culturale e maggiori ne incontrano oggi a causa delle ridotte risorse a loro disposizione.

Attraverso la sponsorizzazione, si è ritenuto di potere dar vita ad un rapporto-collaborazione che permette alle parti di ottenere reciproci vantaggi. Essi, per la Pubblica Amministrazione consistono nella realizzazione di notevoli risparmi di spesa (non dovendosi impiegare risorse che talvolta mancano e talvolta gravano troppo sul bilancio) pur potendo realizzare egualmente la rilevante finalità di garantire la salvaguardia, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali; mentre per lo sponsor, consistono in un notevole ritorno d'immagine e in importanti sgravi fiscali.

Il legislatore ha quindi approntato una normativa speciale che disciplina le sponsorizzazioni dei beni culturali.

2.2 Disciplina Normativa

Attraverso il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004 n. 30 (abrogato dal Codice dei Contratti Pubblici) è stato disciplinato un sistema nuovo di affidamento dei lavori nel settore dei beni culturali. Attraverso l'articolo 10 c.1-2-3 è stata introdotta una precisa definizione dei beni culturali: *"Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, gli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o antropologico. Sono inoltre beni culturali: a) le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; b) gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché ogni altro ente ed istituto pubblico; c) le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle Regioni, degli altri Enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro Ente e istituto pubblico; sono, altresì beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista*

dall'art.13: a)le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico particolarmente importante, appartenenti a soggetti diversi da quelli indicati al comma 1; b) gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico particolarmente importante; c) le raccolte librerie, appartenenti a privati, di eccezionale interesse culturale; d) le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose; e) le collezioni o serie di oggetti, a chiunque appartenenti, che, per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, rivestono come complesso un eccezionale interesse artistico o storico.”

Prima dell'entrata in vigore del Codice dei Beni Culturali, la materia relativa ai contratti aventi ad oggetto opere di restauro sui medesimi era inserita nella più ampia disciplina del settore dei lavori pubblici (Legge Merloni 11.02.1994 n.109)

L'ultima riforma, la c.d Legge Merloni *quater*, ha invece

consentito di giungere all'introduzione di una disciplina riferita alle sole attività di restauro e manutenzione di beni culturali quali mobili e superfici decorate (art. 7 comma 1, lettera a). Il decreto Legislativo n.30/2004 ha dettato una regolamentazione, disciplinando per intero la materia relativa ai beni culturali e facendo rientrare in questa categoria i beni mobili, immobili e superfici decorate e, per tutto ciò che non sia in essa formalmente ricompreso, rinviando alla disciplina in materia di lavori pubblici.

Il Codice dei Beni culturali si classifica come il primo e vero strumento che regola in modo autonomo l'intero settore dei beni culturali, e gli interventi di restauro e manutenzione. Si tratta, pertanto, di una disciplina speciale che si incardina in quella più ampia dettata in materia di lavori pubblici (Legge Merloni, D.P.R. 554/1999-D.P.R. 34/2000- D.M. 145/2002).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. legislativo 22 gennaio 2004 n.42), così come riformato dal d.lgs.26 marzo 2008 n. 62, fornendo una esatta qualificazione giuridica, considera sponsorizzazione di beni culturali “ *ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patri-*

monio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero in conformità alle disposizioni del presente codice” (articolo 120).

Possono, pertanto, essere oggetto di sponsorizzazione iniziative e progetti sul patrimonio culturale del Ministero, delle Regioni e degli Enti pubblici territoriali, nonché di altri soggetti pubblici, ma anche di persone giuridiche private senza scopo di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni di loro proprietà. Prima della riforma del 2008, Ministero, Regioni ed enti pubblici territoriali potevano rivestire il ruolo di *sponsee* e non di *sponsor* (che poteva essere assunto solo dal privato).

Secondo quanto disposto dal Codice dei Beni Culturali, con il contratto di sponsorizzazione, potranno ottenere vantaggi e benefici gli Enti pubblici, le persone giuridiche costituite o parteci-

pate dallo Stato, in ambedue i ruoli (*sponsor* e *sponsee*).

Tale promozione si realizza associando il nome, il marchio, l'immagine, un'attività o un prodotto “*all’iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l’aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare*”.

Il terzo e ultimo comma stabilisce che “*Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell’iniziativa cui il contributo si riferisce*”.

Risulta chiara l'intento del legislatore di permettere la stipula di contratti di sponsorizzazione, volti a notevoli risparmi di spesa, ma inquadrati e indirizzati alla realizzazione di iniziative di pubblico interesse, soprattutto finalizzate alla tutela e alla salvaguardia del patrimonio culturale.

Attraverso l'art.120 Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, si potranno semplicemente identificare i soggetti, i rapporti tra *sponsor* e *sponsee*, l'oggetto dell'accordo negoziale, e le finalità del medesimo.

Le parti accettano un impegno a fronte di un vantaggio: lo *sponsee* otterrà un corrispettivo o un risparmio di spesa nella realizzazione di un'attività d'interesse pubblico (ad esempio un intervento di restauro), da parte dello sponsor. Quest'ultimo ricaverà un'utilità dall'intera operazione, perché rafforzerà la propria immagine nei confronti del pubblico, ottenendo con buone probabilità un importante ritorno economico. L'obiettivo dello *sponsor*, in altre parole è quello avviare un investimento, che permetta una duplice utilità allo *sponsee*, che si concretizzerà in un risparmio di spesa, in relazione ad un impegno che in mancanza sarebbe gravato sul proprio bilancio, e un ulteriore vantaggio non di secondaria importanza costituito dalla tutela, dal restauro o dalla gestione di un bene o attività culturale.

La disposizione citata definisce il contratto di sponsorizzazione, ma non ne indica i caratteri, né individua un *iter* procedimentale che gli enti pubblici devono seguire per la stipulazione. Si tratta di una vera e propria lacuna normativa, che potrà essere colmata attraverso l'interpretazione giurisprudenziale e attraverso l'applicazione in via analogica della disciplina generale relativa al contratto di sponsorizzazione ed agli accordi di collaborazione.

Trattasi di un contratto atipico soprattutto per l'oggetto e per le finalità, accordo negoziale di difficile inquadramento. La dottrina ha tentato più volte un inquadramento giuridico delle sponsorizzazioni⁷⁴. È stata messa in risalto la natura sinallagmatica e la natura patrimoniale, che in mancanza avrebbe permesso di equipararlo alle erogazioni liberali etc.

Il ritorno d'immagine permette certamente all'imprenditore privato *“una maggiore penetrazione nel suo segmento di mercato”*⁷⁵. Il soggetto sponsorizzato, nello svolgimento, pianificazione e realizzazione di iniziative di pubblico interesse deve, da parte sua, impegnarsi a veicolare e pubblicizzare il marchio del soggetto sponsor.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto però che, nel caso di contratto stipulato dalla Pubblica Amministrazione, è necessario che le iniziative *“siano collegate al perseguimento di interessi pubblici; prive di motivi di conflitto d'interesse tra attività pubblica e privata; foriere di risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti necessari”*⁷⁶.

⁷⁴ M.A. SANDULLI, R.DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, I, 463 e ss.

⁷⁵ NICOLA FERRANTE: *Gli accordi di Sponsorizzazione* (pubblicato sul sito Altalex-8.03.2006)

⁷⁶ Cons. di Stato, sez.VI, 6073/2001.

Pertanto, la Pubblica Amministrazione deve necessariamente porre attenzione alla sussistenza dei presupposti appena enunciati, rischiando in caso contrario di non poter beneficiare di possibili finanziamenti qualora manchino le condizioni indicate dal Consiglio di Stato.

2.3 Sponsorizzazione negli appalti di lavori su beni del patrimonio culturale; scelta del contraente e profili di responsabilità

Il contratto di sponsorizzazione di lavori aventi ad oggetto beni culturali, nella fattispecie identificata dall'art.2 d.lgs n.30/2004 prima e dall'art.26 Decreto legislativo 193/2006, si identifica con la fattispecie del negozio gratuito modale. Sulla Pubblica Amministrazione, infatti, ricade l'onere di divulgare l'immagine dello *sponsor* e di associarla all'evento promosso.

Non potendosi catalogare come un contratto passivo, poiché non determina un costo per l'amministrazione (e permette, invece, un risparmio di spesa), alla sponsorizzazione non potrà in nessun caso applicarsi la normativa comunitaria e nazionale sugli

appalti pubblici, che invece richiede l'onerosità dell'accordo.

In particolare, l'art.26 decreto legislativo n.193/2006 stabilisce che, per i lavori realizzati mediante la fattispecie contrattuale in esame (a spese dello *sponsor*), si applicheranno le disposizioni del Trattato per la scelta dello *sponsor*, nonché quelle in materia di requisiti sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori del contratto medesimo.

Appare a questo punto di fondamentale importanza esaminare non soltanto di tutti gli aspetti relativi alla scelta del contraente, ma anche tutti quei profili di responsabilità che possono sorgere in relazione alla ripartizione delle competenze tra *sponsor* e *sponsee*.

Per ciò che concerne il primo aspetto, relativo alla scelta del contraente *sponsor* da parte della Pubblica Amministrazione, la modalità di scelta da seguire dovrà rispettare i principi del Trattato che garantiscono il buon funzionamento del mercato unico (libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità); per ciò che concerne le modalità, non essendo chiaramente disciplinate dal legislatore, si ritiene che esse possano ricavarsi sia da autorevole dottrina, sia da Determi-

nazione dell'Autorità di vigilanza sui Lavori Pubblici⁷⁷.

Attraverso la suddetta Determinazione, l'Autorità ha chiarito che il contratto di sponsorizzazione, inteso come negozio accessorio rispetto a quello di affidamento dei lavori di restauro, non sarà soggetto alla disciplina relativa ai lavori pubblici per ciò che concerne la scelta del contraente da parte della Pubblica Amministrazione. Risulta, pertanto, possibile per l'Ente locale scegliere il contraente *sponsor* utilizzando procedure semplificate, che esorbitano dai normali criteri di scelta disciplinati in materia di lavori pubblici, fondati sul principio dell'evidenza pubblica.

L'Autorità di Vigilanza in materia di Lavori Pubblici è giunta a tale conclusione per un duplice ordine di motivi. Il primo motivo, di carattere qualitativo, 1) permettere alla Pubblica Amministrazione di eseguire questa scelta anche in ordine al tipo di prestazione ritenuta più idonea che il medesimo sponsor dovrà eseguire. Pertanto, la scelta potrà ricadere su quel soggetto che per caratteristiche tecniche, è ritenuto più idoneo all'esecuzione o realizzazione dell'opera.

2) Il secondo motivo di disapplicazione della disciplina dell'evidenza pubblica attiene alla natura stessa del contratto di

⁷⁷ Determinazione n.24/2001, cit.

sponsorizzazione. Come detto, trattasi di un negozio gratuito modale, quindi non oneroso, il cui onere a carico dello *sponsee* consente a quest'ultimo di divulgare il marchio o l'immagine dello sponsor che presta il servizio o che consente un risparmio di spesa. L'Autorità di Vigilanza, attraverso la determinazione, ritiene che *“il contratto di sponsorizzazione non rappresenta un contratto passivo ovvero non comportante oneri di tipo finanziario, ma, al contrario, è suscettibile di produrre un vantaggio economico e patrimoniale direttamente quantificabile, mediante un risparmio di spesa”*.

L'indicazione dell'Autorità di Vigilanza trova ulteriore conferma in un successivo parere fornito dalla medesima Autorità⁷⁸ del gennaio 2001, anche se dalla iniziale esclusione dell'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici in relazione alla scelta del contraente, si è passati ad una più equilibrata formulazione, che prevede *“la necessità dell'applicazione di procedure che garantiscano comunque il sostanziale rispetto dei principi fondamentali di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa”*.

⁷⁸ Parere del 31 gennaio 2002 fornito all'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni).

Si potranno, pertanto, individuare due strade percorribili: la prima, attraverso la pubblicazione di un avviso, che permette alla Pubblica Amministrazione di ricevere proposte da quei soggetti interessati alla realizzazione dell'opera. La seconda, con la pubblicazione di una proposta di sponsorizzazione direttamente giunta da un soggetto che si propone di realizzare un'opera d'interesse pubblico, al fine di stimolare eventuali altri soggetti ai quali potrebbe interessare tale attività. In tal modo potrebbe darsi corso a soluzioni alternative sia in termini economici (maggiori o minori risparmi di spesa), sia in termini di realizzazione dell'opera. Si potrebbe così avviare un confronto, che permetterebbe anche la corealizzazione dell'opera oggetto di contratto di sponsorizzazione.

Da una attenta analisi, non resta che affermare che, per la scelta del contraente in materia di sponsorizzazioni aventi ad oggetto appalti di lavori su beni del patrimonio culturale, il criterio distintivo sarà quello qualitativo, considerato l'obiettivo della Pubblica Amministrazione di scegliere chi riesce a fornire l'offerta più funzionale, che permetta di perseguire il migliore risultato, permettendo al contempo un sensibile risparmio di spesa

per la Pubblica Amministrazione, e di perseguire tutte quelle iniziative volte al restauro, tutela e manutenzione dei beni culturali, che rientrano a pieno titolo tra le iniziative di pubblico interesse, senza tralasciare il sostanziale rispetto dei principi di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, ed i principi imposti dal Trattato.

Il D. L. 9 febbraio 2012 n.5 art.20 comma 1, lett. h) ha introdotto nel Codice dei Contratti Pubblici l'art. 199-bis, che disciplina espressamente le procedure di sponsorizzazione sui beni culturali, rendendole più rigorose, e introduce maggiore trasparenza per la selezione dello *sponsor*, disponibili a offrire interventi e finanziamenti.⁷⁹

⁷⁹ Art.199-bis Codice dei Contratti Pubblici: «1. Al fine di assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, di cui all'articolo 27, le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali 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 essere altresì inseriti gli interventi per i quali siano pervenute dichiarazioni spontanee di interesse alla sponsorizzazione. La ricerca dello sponsor avviene mediante bando pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione procedente per almeno trenta giorni. Di detta pubblicazione è dato avviso su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nonché per contratti di importo superiore alle soglie di cui all'articolo 28, nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. L'avviso contiene una sommaria descrizione di ciascun intervento, con l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, con la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato. Nell'avviso è altresì specificato se si intende acquisire una sponsorizzazione di puro finanziamento, anche mediante accollo, da parte dello sponsor, delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, ovvero una sponsorizzazione tecnica, consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello sponsor. Nel bando, in caso di sponsorizzazione tecnica, sono indicati gli elementi e i criteri di valutazione delle offerte. Nel bando e negli avvisi è stabilito il termine, non inferiore a sessanta

Tale norma trova applicazione sia per la sponsorizzazione pura che per quella tecnica. Con la differenza che mentre nel primo caso l'Amministrazione indirizza il bando a soggetti finanziatori, nel secondo la ricerca è rivolta all'individuazione di uno *sponsor* che curi e sovvenzioni la progettazione e la realizzazione dell'intervento.

Il medesimo D.L. 5/2012 prevede, altresì, una norma transitoria, l'art.61, comma 1⁸⁰.

giorni, entro il quale i soggetti interessati possono far pervenire offerte impegnative di sponsorizzazione. Le offerte pervenute sono esaminate direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice o, in caso di interventi il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto sia superiore a un milione di euro e nei casi di particolare complessità, mediante una commissione giudicatrice. L'amministrazione procede a stilare la graduatoria delle offerte e può indire una successiva fase finalizzata all'acquisizione di ulteriori offerte migliorative, stabilendo il termine ultimo per i rilanci. L'amministrazione procede, quindi, alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica.

2. Nel caso in cui non sia stata presentata nessuna offerta, o nessuna offerta appropriata, ovvero tutte le offerte presentate siano irregolari ovvero inammissibili, in ordine a quanto disposto dal presente codice in relazione ai requisiti degli offerenti e delle offerte, o non siano rispondenti ai requisiti formali della procedura, la stazione appaltante può, nei successivi sei mesi, ricercare di propria iniziativa lo sponsor con cui negoziare il contratto di sponsorizzazione, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni richieste nella sollecitazione pubblica. I progetti per i quali non sono pervenute offerte utili, ai sensi del precedente periodo, possono essere nuovamente pubblicati nell'allegato del programma triennale dei lavori dell'anno successivo.

3. Restano fermi i presupposti e i requisiti di compatibilità stabiliti dall'articolo 120 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché i requisiti di partecipazione di ordine generale dei partecipanti stabiliti nell'articolo 38 del presente codice, nonché, per i soggetti incaricati di tutta o di parte della realizzazione degli interventi, i requisiti di idoneità professionale, di qualificazione per eseguire lavori pubblici, di capacità economica e finanziaria, tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi, di cui agli articoli 39, 40 41 e 42, oltre ai requisiti speciali e ulteriori di cui all'articolo 201 del presente codice».

⁸⁰Art.61 comma 1: *“Il Ministro dei 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'art.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.*

Le amministrazioni, per la selezione dello sponsor devono pubblicare: 1) un bando sul sito dell'amministrazione per almeno trenta giorni (art.199-bis, comma 1), 2) un avviso di pubblicazione del predetto bando su due principali quotidiani a diffusione nazionale e nella Gazzetta Ufficiale, 3) ed uno di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, qualora l'importo stimato per l'intervento sia di valore comunitario (art.199-bis, comma1). L'avviso medesimo conterrà una sommaria descrizione dell'opera che dovrà realizzarsi, con l'indicazione del valore di massima e dei tempi di realizzazione, con la richiesta di offerte in aumento sull'importo del finanziamento minimo indicato (art.199-bis, comma 1).

Nell'avviso stesso sarà specificato, da parte della Pubblica Amministrazione, che tipo di sponsorizzazione intende chiedersi: se si tratta, in particolare di una sponsorizzazione tecnica o di una sponsorizzazione di puro finanziamento.

La Pubblica Amministrazione procederà alla stipulazione del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore ed efficiente, in

caso di sponsorizzazione tecnica. (art.199-bis, comma 1). In questo secondo caso, però, non vengono evidenziati dalla disciplina dell'art.199-bis i criteri secondo i quali bisognerà giudicare “migliore” l'offerta; in tal modo si lascia ampio margine di discrezionalità alla stessa Amministrazione, che, attraverso valutazioni assolutamente discrezionali, potrà scegliere questo o quel contraente.

Sempre ai sensi dell'art.199-bis, qualora non siano state presentate proposte, o non siano pervenute proposte ritenute all'altezza, o siano pervenute offerte da soggetti che non possedevano i requisiti soggettivi richiesti dal bando⁸¹, sarà la stessa Amministrazione che, con propria iniziativa, potrà ricercare lo sponsor.

Sempre in materia di beni culturali, per ciò che concerne la suddivisione di competenze tra lo *sponsor* e lo *sponsee*, bisogna distinguere preliminarmente il negozio di sponsorizzazione dal trust.

Infatti, nel contratto di sponsorizzazione, la gestione e la tutela del bene rimangono sempre di pertinenza della Pubblica

⁸¹ Dal 2013 i requisiti soggettivi dei partecipanti alle procedure selettive dovranno essere verificati, ex art.6 bis, del d. lgs.163/2006, come introdotto dal d.l. 5/2012, direttamente presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici.

Amministrazione.

In conclusione, mentre la scelta del Direttore dei lavori può essere di competenza dell'impresa *sponsor* che finanzia l'intera opera (ad esempio di restauro), la scelta del Responsabile del Procedimento (dell'istruttoria e di tutte le fasi ad essa connesse) spetta alla Pubblica Amministrazione (sulla quale ricade l'obbligo di tutela del bene stesso).

Ci si chiede come può tutelarsi la Pubblica Amministrazione nel caso in cui l'impresa *sponsor* ponga in essere una gestione negligente nell'opera affidatagli. In questo caso, la P.A. potrà giungere a revocare l'affidamento, con lo scopo di tutelare quell'interesse superiore che si identifica con l'interesse pubblico.

È consigliabile però che la Pubblica Amministrazione, al momento della stipula del contratto di sponsorizzazione, inserisca una clausola che permetta a quest'ultima di recedere nel caso in cui dalla cattiva realizzazione dell'opera o da un qualsiasi altro motivo possa pervenire un pregiudizio per la medesima.

2.4 Contratti di sponsorizzazione e attività di gestione del patrimonio dei Beni Culturali

Ai sensi dell'art.120 del Codice dei Beni culturali:

1. È sponsorizzazione di beni culturali ogni contributo, anche in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del Ministero, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali nonché di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, ovvero iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà. La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero in conformità alle disposizioni del presente codice.

2. La promozione di cui al comma 1 avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro

del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione.

3. Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce.

Il legislatore intende disciplinare la figura consapevole della potenziale importanza di quest'ultima, anche in considerazione del forte interesse dei privati volto a sostenere l'Amministrazione Pubblica nel perseguimento delle finalità di tutela e di valorizzazione indicate nell'art. 9 Costituzione.

L'elargizione di un contributo, in termini finanziari o operativi da parte dello *sponsor* e nei confronti di un Ente, quale un Ministero, la Regione o altri Enti territoriali, deve consentire la progettazione e realizzazione di una iniziativa istituzionale volta alla tutela di un bene di pregio artistico, storico, architettonico.

La norma, per mezzo di una chiara esposizione, indica con esattezza quegli elementi che dovranno coincidere con il contenuto del contratto (ad es. obiettivo dello *sponsor* volto alla promozione del marchio e alla pubblicizzazione della propria imma-

gine, senza violare in alcun modo l'aspetto, il decoro e il carattere artistico, storico e architettonico del bene), indicando in maniera altrettanto chiara e precisa gli interventi che necessitano di una autorizzazione⁸² e gli interventi considerati vietati⁸³.

Deve essere chiaramente indicato e specificato l'esatto ammontare del contributo elargito dallo *sponsor*, che determina un risparmio di spesa per Enti, Ministero etc., nonché tutte le forme attraverso le quali è permesso allo *sponsor* di esercitare un proprio controllo sulla realizzazione dell'iniziativa. In questa ottica

-
- ⁸² **Art.21 Codice dei Beni Culturali:** *Sono subordinati ad autorizzazione del Ministero:*
- a) *la demolizione delle cose costituenti beni culturali, anche con successiva ricostituzione;*
 - b) *lo spostamento, anche temporaneo, dei beni culturali, salvo quanto previsto ai commi 2 e 3;*
 - c) *lo smembramento di collezioni, serie e raccolte;*
 - d) *lo scarto dei documenti degli archivi pubblici e degli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'Articolo 13, nonché lo scarto di materiale bibliografico delle biblioteche pubbliche, con l'eccezione prevista all'articolo 10, comma 2, lettera c), e delle biblioteche private per le quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13;*
 - e) *il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici, nonché di archivi di soggetti giuridici privati.*
2. *Lo spostamento di beni culturali, dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore, è preventivamente denunciato al soprintendente, che, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, può prescrivere le misure necessarie perché i beni non subiscano danno dal trasporto.*
3. *Lo spostamento degli archivi correnti dello Stato e degli enti ed istituti pubblici non è soggetto ad autorizzazione.*
4. *Fuori dei casi di cui ai commi precedenti, l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi e' comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1.*
5. *L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione.*
- ⁸³ **Art.20 Codice dei Beni Culturali:** 1. *I beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione.*
2. *Gli archivi pubblici e gli archivi privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione ai sensi dell'articolo 13 non possono essere smembrati.*

si inserisce il *cd. reporting gestionale*, che permette l'individuazione dei dati delle operazioni, del bene oggetto di sponsorizzazione, dello stato dell'operazione e del livello di adempimento delle obbligazioni da parte di entrambi i contraenti. Il *reporting* garantirà trasparenza e chiarezza per tutta la durata e l'esecuzione del contratto, consentendo un'analisi "minuto per minuto" dell'evoluzione dell'intera iniziativa d'interesse pubblico.

2.4.1 Modalità di attuazione: divieto di "sponsorizzazione selvaggia" e bilanciamento degli interessi in gioco

Assumono particolare rilevanza le modalità di attuazione della sponsorizzazione.

A Venezia, tempo addietro, scoppiò una polemica in relazione ai cartelloni pubblicitari posti sul Palazzo Ducale e sul Ponte dei Sospiri per la necessaria realizzazione di opere di manutenzione e restauro per sponsorizzazione. La collocazione di imponenti cartelloni, che potenzialmente rovinavano l'immagine di importanti siti storici e artistici della città lagunare, fu soggetta a pesanti critiche. La Soprintendenza ai Beni culturali, dal canto suo, precisò che lo sponsor aveva procurato un rilevante ri-

sparmio di spesa, attraverso un importante finanziamento senza il quale nessuna iniziativa si sarebbe potuta perseguire e realizzare.

Il problema di fondo si concretizza soprattutto nella difficile identificazione delle modalità da seguire, soprattutto per gli sponsor che dovranno apporre in spazi loro riservati marchi o loghi pubblicitari.

Da una parte, infatti, troviamo le imprese sponsorizzatrici, senza le quali difficilmente si potranno realizzare interventi importanti, in considerazione anche del periodo storico nel quale ci troviamo, caratterizzato da una forte recessione. L'intervento di soggetti sponsor, in definitiva, risulta di primaria importanza. Se esso viene a mancare, il bene culturale, che necessita di restauro o di manutenzione, rischia di non poter essere più fruibile dalla collettività.

L'art. 49 del Codice dei Beni Culturali vieta la "*sponsorizzazione selvaggia*", che arreca indiscutibilmente danni e limita la libera fruibilità del bene. La collocazione di insegne pubblicitarie deve, in primo luogo, essere autorizzata contestualmente alla stipula dell'accordo negoziale, non deve alterare o danneggiare l'aspetto, e deve avvenire in linea con il rispetto dei canoni archi-

tettonici. Autorevole dottrina⁸⁴, comunque ritiene che il divieto posto dall'art.49 non sia assoluto. Il Soprintendente ai Beni Culturali, infatti, può autorizzare l'apposizione di appositi cartelli pubblicitari in modo del tutto discrezionale poiché l'articolo medesimo non contiene specifici criteri da seguire, e di conseguenza può generare non poche incertezze e profonde difformità applicative.

Dalla lettura dell'art.120 del Codice dei Beni Culturali si evince che la sponsorizzazione deve realizzarsi *“in forme compatibili con il carattere artistico e storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione”*.

I contraenti, oltre a stabilire le modalità relative alla erogazione del contributo, hanno una ampia discrezionalità circa le modalità di attuazione.

L'articolo 120 deve essere letto in combinato con l'art.26 del Codice degli Appalti, secondo il quale la stazione appaltante deve garantire la salvaguardia dell'interesse pubblico; evitando, quindi, che il bene culturale possa subire qualsiasi forma di pregiudizio.

⁸⁴ E. Codini, art.49, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei Beni Culturali e del paesaggio*, pag.236, la seconda proposizione dell'art.49 sembra confinare nel campo dell'inutile il divieto contenuto nella prima proposizione dello stesso articolo.

L'ultimo periodo del primo comma dell'art.120 Codice dei Beni Culturali stabilisce che *“La verifica della compatibilità di dette iniziative con le esigenze della tutela è effettuata dal Ministero in conformità alle disposizioni del presente Codice”*. È chiaro che per *“dette iniziative”* si debbano intendere le sponsorizzazioni.

Sussiste comunque un autorevole potere di controllo da parte del Ministero sull'operato di tutte le Amministrazioni, che può limitarne l'operato. Tale ultimo rilievo potrebbe far pensare a probabili profili d'incostituzionalità della norma in oggetto, per violazione dell'art.117, c.3 Costituzione.

In conclusione, non resta che affermare che, nonostante la disciplina delle sponsorizzazioni, in un primo tempo incompleta e frammentaria, sia stata recentemente riscritta e puntualizzata, attraverso una approfondita rivisitazione e aggiunta di norme che rendono più chiari numerosi aspetti, numerose rimangono le incertezze interpretative. Le norme disciplinano aspetti in un primo tempo del tutto tralasciati, ma contengono ancora profili di ambiguità. Si è in presenza di norme, come l'art.199-bis del codice dei contratti o l'art. 49 o art. 120 codice dei beni culturali

che lasciano troppo ampi margini di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione, che avrebbero dovuto essere evitati rendendo più rigida l'intera disciplina al fine di evitare dubbi interpretativi e polemiche. È facile che l'applicazione di norme che lasciano troppo ampi spazi di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione, possa generare un forte sbilanciamento degli interessi delle parti, e possibili violazioni dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.

È pur vero che si tratta di un accordo negoziale per il quale è difficile prevedere una formulazione univoca e rigidamente pre-determinata. La casistica possibile da analizzare è davvero molto varia ed eterogenea. Proprio per questo motivo, tuttavia, si renderebbe necessaria una ulteriore rivisitazione della normativa, nel rispetto dei principi Costituzionali in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Appare di fondamentale importanza, altresì, creare, a livello locale strumenti che permettano all'impresa di entrare in contatto con il settore dei beni culturali, al fine di assicurare un bilanciamento degli interessi, nel superiore interesse della collettività e della tutela del patrimonio culturale.

I beni culturali potranno ottenere una vera e propria valorizzazione soltanto attraverso la cooperazione e il confronto tra pubblico e privato, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale ex art.118 Costituzione.

2.5 Sponsorizzazione nel restauro dei beni culturali attraverso formule innovative: consorzi di costruttori e società di advertising

Accanto alle forme pure di sponsorizzazioni di beni culturali, non mancano figure innovative che permettono il restauro, la manutenzione o la gestione di importanti siti culturali, per i quali è richiesto un ingente investimento economico.

Alcune società, in particolare specializzate in restauro di imponenti siti culturali, insieme ad una società di advertising, costituiscono un consorzio (altrimenti chiamata ATI -associazione temporanea d'impresa-), volto a intervenire su un sito appartenente al patrimonio artistico, archeologico e culturale presente nel territorio, con l'intento di operare manutenzione o restauro

che si rendano necessari.

Prima di analizzare specificamente la fattispecie, è necessario definire l'ATI.

L'Associazione temporanea tra imprese è un'aggregazione temporanea e occasionale tra imprese per lo svolgimento di un'attività, limitatamente al periodo necessario per il suo compimento. Nasce dalla convenienza, per due o più imprese che stipulano contratti di grande valore con la Pubblica Amministrazione, a collaborare tra loro, allo scopo di garantire al committente l'esecuzione integrale e a regola d'arte dell'opera. Con la costituzione dell'associazione temporanea, le imprese associate, pur restando giuridicamente soggetti distinti, possono quindi formulare un'offerta congiunta, obbligandosi a realizzarla congiuntamente. Detta offerta viene presentata per il tramite di una delle imprese associate, che assume la veste di impresa capogruppo e si assume l'impegno di curare i rapporti tra il raggruppamento ed il committente.

L'aggregazione consente di unire imprese specializzate in campi diversi ed in definitiva di offrire maggiori garanzie al committente circa l'esecuzione integrale e a regola d'arte dell'opera;

L'associazione costituisce un'entità di fatto, dotata di struttura unitaria nei soli rapporti derivanti dall'appalto.

L'A.T.I. operante nel settore pubblico può essere costituita da imprese, anche individuali e artigiane, oppure da società commerciali e cooperative, anche in forma di consorzio.

L'aggregazione non costituisce autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, sicché ogni impresa conserva la propria autonomia ai fini della gestione degli adempimenti fiscali e degli oneri sociali. I concorrenti associati, con la presentazione dell'offerta, assumono la responsabilità solidale nei confronti dell'Amministrazione.

Un'associazione temporanea d'impresa ha solitamente durata coincidente con l'esecuzione dell'opera per la quale è stata costituita e si scioglie nel momento in cui l'opera è conclusa e tutte le partite economiche aperte per la stessa sono state chiuse.

L'associazione temporanea di imprese fu introdotta nella legislazione italiana con la legge 8 agosto 1977, n. 584, con la quale furono recepite nell'ordinamento italiano le direttive comunitarie 304 e 305 del 1971. L'introduzione fu poi confermata dal d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406 e dalla legge n. 109/94 e succes-

sive modifiche; tali provvedimenti normativi sono stati tutti abrogati dall'articolo 256 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, con decorrenza 1° luglio 2006 (Codice dei Contratti Pubblici), ai sensi di quanto disposto dall'articolo 257 del medesimo decreto.

Attraverso l'innovativa fattispecie, il Consorzio o l'Associazione Temporanea d'Impresa, stipula un accordo negoziale con l'ente territoriale che possiede la titolarità del bene culturale oggetto di restauro e s'impegna a porre in essere tutte le operazioni necessarie volte al recupero di detto bene, ottenendo come controprestazione la possibilità di utilizzare l'intero cantiere come strumento volto a veicolare la propria immagine ponendo ad esempio cartelloni pubblicitari in posti preventivamente stabiliti.

La società di costruzioni si occupa della progettazione ed esecuzione dei lavori di restauro del bene, mentre la società di advertising si occupa della vendita degli spazi pubblicitari, unica fonte di finanziamento per l'intero restauro.

La Pubblica Amministrazione ha come primo obiettivo quello del restauro a regola d'arte e nel minor tempo possibile del bene culturale, architettonico etc., con un notevole risparmio di spe-

sa in bilancio, ma corre rischi non di poco conto, in quanto potrà presentarsi l'ipotesi di un grave ritardo o interruzione nella consegna dell'opera oggetto di restauro, dovuta, per esempio, a mancati introiti derivanti dalla vendita degli spazi pubblicitari da parte della società di advertising.

Per ovviare a questi possibili inconvenienti, possono essere previste polizze fideiussorie per i casi di ritardo o interruzione che comporterebbero una sensibile limitazione dei danni soprattutto a carico della Pubblica Amministrazione, che vedrebbe ritardata o non completata l'opera medesima affidata ad ATI o consorzi.

Tale fattispecie presenta elementi innovativi rispetto alla figura negoziale della sponsorizzazione pura e semplice disciplinata dall'art.120 del Codice dei beni Culturali, ma risulta di più difficile realizzazione. Infatti, nel caso della sponsorizzazione, si potrebbe parlare di accordo bipolare, tra la Pubblica Amministrazione da una parte e il soggetto finanziatore dall'altra. Nel caso appena citato, l'accordo potrà essere definito tripolare, in quanto anche se la società di costruzione e la società di advertising sono riunite in ATI o in consorzio, mantengono sempre la propria per-

sonalità ed indipendenza giuridica, essendo i propri ruoli *ab initio* ben definiti anche nei rapporti con terzi. Nonostante ciò, in caso d'inadempimento, potrebbe risultare difficile delimitare i confini di responsabilità della società costruttrice che non ha condotto a termine la propria opera per i più disparati motivi e della società di advertising, che per negligenze proprie o per motivi non dipendenti dalla propria volontà, non è riuscita a vendere gli spazi pubblicitari, che avrebbero permesso l'intero finanziamento dell'opera di restauro.

A questo punto, risulterebbe più complesso e dispendioso per la Pubblica Amministrazione agire in danno nei confronti dell'una o dell'altra parte, piuttosto che agire nei confronti dello *sponsor* (come nel caso della sponsorizzazione pura e semplice), unico soggetto responsabile nei confronti dell'Ente che attribuisce l'incarico.

Si rischia, infatti, che l'unione di forze come nel caso in oggetto, possa essere controproducente, frammentando le parti in gioco, non consentendo una chiara e precisa tutela della Pubblica Amministrazione nel caso di inadempimento del soggetto privato (ATI o consorzio).

2.6 Verso la creazione di uno “Sportello per la Sponsorizzazione dei Beni Culturali”

La conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico costituisce elemento essenziale e richiede anche l'apporto della sponsorizzazione, strumento volto a incrementare iniziative per valorizzare il patrimonio culturale.

Sempre meno risorse nel nostro Paese sono disponibili e la sponsorizzazione è destinata a crescere sensibilmente. Appare quindi auspicabile un sempre maggiore coinvolgimento dei privati, soprattutto titolari di attività imprenditoriali, dotati di alto senso culturale e civico, interessati a procurare a se stessi importanti fonti di guadagno attraverso la sponsorizzazione di una iniziativa culturale.

La sponsorizzazione culturale riveste un indubbio rilievo strategico, per la capacità di creare sinergie e condivisioni di azione tra pubblico e privato in un'ottica di massima condivisione possibile tra i diversi soggetti in gioco. Un adeguato impulso al fenomeno delle sponsorizzazioni potrebbe produrre risorse aggiuntive per la cultura, al di là della mera disponibilità di fondi

pubblici, che ormai non risultano più adeguati neppure per garantire i livelli appena sufficienti degli interventi ordinari nel settore.

L'introduzione dell'art.199-bis del codice degli appalti è servito sicuramente ad offrire una maggiore e dettagliata codificazione allo strumento della sponsorizzazione che permetterà al pubblico e al privato di avvicinarsi e operare in sinergia con l'obiettivo di tutelare il patrimonio artistico e culturale in genere. Tale normativa, infatti, prevede di inserire i singoli interventi di sponsorizzazione in programmi triennali predisposti dall'Amministrazione, attraverso i quali i privati potranno essere informati di tutti quei progetti realizzabili con il suddetto accordo negoziabile, e tutto ciò soprattutto per evitare investimenti poco efficaci e progetti scarsamente validi.

Ad oggi non esiste una programmazione nazionale di tutti quegli interventi in ambito culturale che richiedono una sponsorizzazione che abbia come obiettivo la tutela, la salvaguardia, il restauro etc. Una programmazione del genere appare però necessaria anche per portare a conoscenza della collettività tutti quei siti che necessitano d'interventi, generare una maggiore sensibilizzazione e favorire una distribuzione delle risorse sul territorio

in maniera razionale ed efficiente.

Sarebbe opportuno, pertanto, la collocazione sul territorio di Sportelli per la Sponsorizzazione dei Beni Culturali, attraverso i quali si offrirebbe una più dettagliata conoscenza di tutti quei siti che necessitano di restauro e valorizzazione.

Oggi il mercato ci rivela che i consumatori sono condizionati dall'immagine di un'azienda, dalla sua identità e dalla sua reputazione.

In ambito regionale pugliese, è stato realizzato il c.d. “*borsino del beni culturali*”, attraverso il quale l'Amministrazione è messa in stretto contatto con soggetti e imprese privati, interessati ad avviare iniziative in tema di beni culturali, ricevendo interessanti e possibili ritorni d'immagine. Si tratta di un mezzo che avvicina sensibilmente il settore dei beni culturali al mondo imprenditoriale, permettendo a quest'ultimo di essere informato sui possibili interventi realizzabili sul territorio nazionale, al fine di poter valutare iniziative e la loro conseguente realizzazione.

Distribuito in modo capillare sul territorio apporterebbe benefici per il mondo imprenditoriale, nonché per le amministrazioni che, con l'avviamento di un dialogo, potranno sicuramente

ottenere una razionalizzazione, valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

In Lombardia, e in particolare nel territorio di Monza Brianza, è stato istituito il primo “*Sportello per la Sponsorizzazione dei Beni Culturali*”. Tale iniziativa, sicuramente importantissima per il potenziale sviluppo che avrà la figura delle sponsorizzazioni dei beni culturali, anche alla luce dell’ultima riforma e dell’inserimento nel codice dei contratti pubblici dell’art.199-bis, permette a tutte quelle imprese interessate al fenomeno di godere dell’assistenza legale e fiscale anche nella redazione e sottoscrizione del contratto con l’Amministrazione ed illustra agli operatori i vantaggi d’immagine e fiscali fruibili da chi collabora alla manutenzione e gestione del patrimonio storico, artistico e culturale in genere.

Tale Sportello, istituito presso la Camera di Commercio, ha come obiettivo quello di permettere l’incontro fra imprese potenziali sponsor e beni culturali che necessitano di azioni di valorizzazione e conservazione. Attraverso il motto “**Cultura chiama Impresa...per dare valore al nostro territorio**”, si porta a conoscenza dei cittadini quanto importante sia lo sviluppo di questo

tipo di contratto, volto alla tutela e alla salvaguardia di siti culturali di vastissima rilevanza. L'avviare attività di investimento per attività culturali rappresenta per le imprese un'opportunità di accrescere la propria visibilità e promozione, e nel contempo uno strumento che permette di valorizzare il ricchissimo patrimonio culturale del nostro Paese.

Appare quindi necessario incrementare la collaborazione tra economia e cultura per dar vita a un'"*impresa culturale*" che diventi utile per la collettività e fondamentale avvicinare le parti in gioco per la tutela e lo sviluppo del patrimonio artistico attraverso una stretta interrelazione Stato, Enti Locali e imprese.

CAPITOLO III

SPONSORIZZAZIONE E BENI CULTURALI: CASI PRATICI E MODELLI CONTRATTUALI

3.1 Colosseo

Il Commissario delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, d'intesa con la Soprintendenza per i beni culturali del Comune di Roma, ha predisposto un piano degli interventi per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree archeologiche di competenza. Tra questi, sono previsti interventi volti al restauro del Colosseo, per i quali il Commissario delegato è stato individuato quale soggetto promotore, con il compito di redigere avviso pubblico.

È stata indetta procedura semplificata ai sensi degli art.26-27 Codice degli Appalti Pubblici, volta al finanziamento e alla realizzazione degli interventi del Piano.

In data 4 agosto 2010 è stato pubblicato l'avviso per la “ri-

cerca di sponsor per il finanziamento e la realizzazione di lavori secondo il Piano degli Interventi Colosseo, Roma”.

Tale avviso prevedeva, in particolare, l’affidamento all’aggiudicatario delle attività di completamento della progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, appalto a terzi o esecuzione diretta dei lavori. A fronte di tali obbligazioni, il bando prevedeva il diritto di sfruttare l’immagine del Colosseo *per tutta la durata dei lavori prevista nel Piano degli Interventi”.*

Alla procedura partecipavano due candidati, Tod’s spa e Ryanair.com, le cui offerte sono risultate non conformi alle modalità previste nell’avviso pubblico; in particolare, le offerte sono risultate irregolari, l’una perché avente un oggetto in parte diverso da quello dell’affidamento, l’altra perché costituente non un impegno negoziale, ma una mera dichiarazione d’intenti non vincolante per l’offerente.

Tale motivo indusse l’Amministrazione, non avendo ricevuto una proposta compatibile alla richiesta di sponsorizzazione tecnica, a ricorrere ad una **procedura negoziata** per il finanziamento degli interventi (**sponsorizzazione pura**) necessari al re-

stauro dell'imponente struttura.

Il Commissario inviava l'invito a parteciparvi a tre operatori, che avevano comunicato il loro interesse riguardo al Progetto Colosseo: la Tod's spa, la Ryanair.com e la Fimit sgr.

All'esito della trattativa, in data 21 gennaio 2011 il Commissario incaricato, di concerto con la Soprintendenza speciale per i Beni Archeologici di Roma, ha stipulato un contratto con la Tod's di **sponsorizzazione di puro finanziamento** di lavori da realizzare nel Colosseo, per un importo di 25 milioni di euro.

In un primo tempo l'**avviso** redatto dal Commissario delegato, aveva ad oggetto una forma di **sponsorizzazione tecnica**, che prevedeva l'affidamento allo sponsor di tutte quelle attività relative alla progettazione e realizzazione dei lavori. La **procedura negoziata**, invece, piuttosto che riguardare la medesima sponsorizzazione tecnica, aveva ad oggetto una **sponsorizzazione pura e semplice**, relativa solo al **finanziamento dell'intera opera di restauro**, disciplinata non più dalle norme del codice dei contratti pubblici, ma dalle norme di contabilità di stato.

Secondo l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il mercato, il Commissario, utilizzando la fattispecie della procedura

negoziata, avrebbe palesemente violato i principi di concorrenza, creando una indebita restrizione concorrenziale, mentre attraverso un ulteriore avviso di sponsorizzazione (in questo caso pura), l'Amministrazione avrebbe potuto beneficiare di una offerta più vantaggiosa.

Altro punto sul quale l'Autorità ha posto attenzione è stato il breve periodo relativo allo svolgimento della procedura negoziata. Infatti, dal recepimento dell'offerta da parte di Tod's, il Commissario ha fissato in due giorni il termine entro il quale le altre Società potevano formulare eventuali ulteriori offerte al rialzo.

È stata, a questo punto, interpellata l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, la quale (con Deliberazione n.9 del 8 febbraio 2012) ha in prima battuta affermato che i contratti di sponsorizzazione non sono soggetti alla normativa relativa agli appalti pubblici, trattandosi di accordi che comportano un risparmio di spesa per la pubblica amministrazione, inteso come vantaggio economico e patrimoniale. In tale direzione, infatti, il legislatore attraverso il decreto legislativo n.163/2006 (codice dei contratti pubblici), esclude l'applicazione ai contratti di sponso-

rizzazione della disciplina relativa agli appalti pubblici, applicandosi il contenuto dell'artt.26-27 codice degli appalti pubblici.

Tale fattispecie contrattuale, continuava l'Autorità di Vigilanza, è sottoposta “*al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità*”.

La tipologia contrattuale inquadrata era quella della cd. **sponsorizzazione tecnica**, che si distingue da quella **pura** (come nel caso del Colosseo). Infatti, nella fattispecie della sponsorizzazione pura, lo sponsor si impegna a elargire solo ed esclusivamente un finanziamento (che permette un notevole risparmio di spesa per la stazione appaltante), senza fornire ulteriori servizi (progettazione e realizzazione dell'opera).

Il contratto di sponsorizzazione pura, continuava l'Autorità di Vigilanza, ritenendosi un contratto attivo, non è sottoposta alla disciplina del codice dei contratti pubblici, ed in particolare a quanto disposto dagli articoli 26-27 (applicabili *ex adverso* alla fattispecie della sponsorizzazione tecnica).

Nei contratti *de quo* va applicata la disciplina dettata dal R.D. 23 maggio 1924, n.827, Regolamento per l'amministrazione

del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, mentre nel caso dei contratti passivi, la normativa di riferimento rimane sempre quella del codice dei contratti pubblici (Parere sulla normativa n. AG1/10 del 11 marzo 2010).

La sponsorizzazione pura risulta, altresì, disciplinata dall'art.120 Codice dei Beni Culturali, attraverso il quale sono specificamente indicati il controllo e le modalità per l'erogazione del contributo.

Lo sponsor non si occupa direttamente della realizzazione dell'opera, fornendo un contributo solo ed esclusivamente finanziario, attraverso il quale altra società chiamata progetta e realizza gli interventi di restauro.

Alla luce di quanto esposto, l'Autorità ha ritenuto che la volontà della pubblica amministrazione di stipulare un contratto di sponsorizzazione tecnica prima, e l'effettiva stipula di un contratto di sponsorizzazione pura attraverso una procedura negoziata, non risultasse in contrasto con i principi fondamentali di trasparenza, legalità dell'azione amministrativa e non violasse il regime di libera concorrenza.

L'Autorità, anche attraverso precedenti pareri richiesti (20

dicembre 2007 n. S-439, in Boll. 10 gennaio 2008 n.47/07), aveva raccomandato alle Pubbliche Amministrazioni il rispetto del supremo principio della concorrenza, attraverso l'adozione di specifiche definizioni delle prestazioni e controprestazioni; attraverso una chiara pubblicizzazione della possibilità di ricorrere al contratto di sponsorizzazione, con particolare attenzione anche ai termini operativi. L'intento era quello di evitare qualsiasi possibile distorsione della concorrenza derivante da tale tipologia contrattuale, capace di generare una profonda lesione del confronto concorrenziale tra operatori.

Il caso Colosseo ha chiaramente evidenziato notevoli carenze normative. È emersa infatti la necessità che vengano introdotte regole finalizzate a permettere alle Pubbliche Amministrazioni di servirsi al meglio dello strumento sponsorizzazione riconosciuto dal Codice dei Contratti Pubblici, nonché dal Codice dei Beni Culturali.

È recentissima la particolare attenzione riservata alla sponsorizzazione pura e alla sponsorizzazione tecnica dal cd. "*Decreto semplificazioni*" (n.5 del 9.02.2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"), che ha intro-

dotto nel codice dei contratti pubblici l'art.199-bis ⁸⁵.

Quest'ultima disposizione dispone che entrambe le forme di sponsorizzazione dovranno rispettare i principi generali di economicità efficace, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità, e definisce le esatte modalità da seguire per garantirne il rispetto.

Nel primo caso la stazione appaltante redige un bando volto alla ricerca di uno sponsor finanziatore; nel secondo caso la redazione del bando è volta a individuare un soggetto privato che finanzia e contestualmente cura la realizzazione dell'opera, ricevendo in entrambi i casi un importante ritorno d'immagine.

La norma disciplina i contratti di sponsorizzazione nel campo della valorizzazione e conservazione dei beni culturali, soprattutto per ciò che concerne l'aspetto della scelta del contraente, indicando delle precise modalità.

Nell'avviso deve essere specificato preliminarmente se si intende acquisire una **sponsorizzazione di puro finanziamento** da parte dello sponsor, delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, oppure una

⁸⁵ Il decreto è entrato in vigore a far tempo dal 10 febbraio 2012, mentre la legge di conversione dal 7 aprile 2012.

sponsorizzazione tecnica (forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e spese dello sponsor). Nel bando dovrà essere indicato il termine entro il quale far pervenire le offerte da parte delle società interessate alla sponsorizzazione. Queste ultime saranno esaminate direttamente dall'Amministrazione la quale redigerà una graduatoria, e potrà indire una nuova fase volta all'acquisizione di offerte migliorative.

Sarà comunque l'Amministrazione che valuterà, a suo insindacabile giudizio, l'offerta più ragionevole e vantaggiosa. Nel caso in cui non si siano ricevute offerte, o le offerte si sono rivelate inappropriate, o siano state ricevute offerte irregolari o inammissibili (come nel caso Colosseo), la Pubblica Amministrazione potrà, entro sei mesi, ricercare lo sponsor e, attraverso una **procedura negoziata**, stipulare il contratto di sponsorizzazione.

Tale norma contiene norme tecniche e linee guida relativamente alla nuova disciplina di settore.

La necessità di regolamentare in maniera ancora più specifica la fattispecie delle sponsorizzazioni ha visto la luce a seguito delle polemiche suindicate. Infatti, dopo numerosi pareri delle

Autorità, nonché ricorsi al TAR (anche da parte di Associazioni dei Consumatori), il Ministero dei Beni Culturali, proprio per evitare che anche in futuro si verificassero polemiche, ha preferito inserire una norma ad hoc nel Codice dei Contratti Pubblici.

Prendendo spunto dall'ipotesi di sponsorizzazione verificatasi nel caso Colosseo (nessuna offerta si è rilevata appropriata, pertanto l'Amministrazione optava per una procedura negoziata), qualunque Pubblica Amministrazione, nella posizione di *sponsee* ha la possibilità, entro sei mesi, di ricercare lo sponsor per il finanziamento dell'opera, nonché per la progettazione e l'esecuzione dell'opera, nel caso si trattasse di sponsorizzazione tecnica.

Con tale disposizione, il legislatore ha inteso porre fine a possibili problemi interpretativi che potessero far pensare a possibili violazioni dei principi di concorrenza e trasparenza,

Parti nel contratto sono lo Stato, nella qualità di *sponsee* e dall'altra la Tod's in qualità di sponsor. La Soprintendenza, ai sensi e per gli effetti dell'art.120 Codice dei Beni Culturali, si occupa del controllo sia preventivo che in corso d'opera sulla realizzazione dell'intera opera.

3.2 Schema contrattuale

Il contratto in oggetto, di *sponsorizzazione pura*, prevede il finanziamento di tutte quelle opere che si rendono necessarie al restauro del Colosseo, permette alla società Tod's spa di utilizzare l'immagine del Colosseo per due anni successivi alla conclusione dei lavori.

In data 21 gennaio 2011 veniva stipulato un accordo tra il Commissario Delegato per la realizzazione degli interventi urgenti nelle aree archeologiche di Roma e Ostia Antica, la Soprintendenza speciale per i Beni Archeologici di Roma e la Tod's, volto al restauro del Colosseo.

Parti nel contratto sono lo Stato, nella qualità di *sponsee*, e dall'altra la Tod's, in qualità di sponsor. La Soprintendenza, ai sensi e per gli effetti dell'art.120 Codice dei Beni Culturali, si occupa del controllo preventivo e in corso d'opera sulla realizzazione dell'intera opera.

Dal tenore letterale dell'articolo 1 della convenzione emerge il fatto che si tratta di una forma di sponsorizzazione avente ad oggetto quindi l'elargizione di una somma di denaro, che verrà

successivamente impiegata per le operazioni di restauro svolte dalla impresa designata. In tal caso, non trattandosi di sponsorizzazione tecnica, la Tod's si impegna a finanziare l'intera opera di restauro, non occupandosi direttamente della realizzazione della stessa. Ciò si evince dalla lettura dell'art.2, attraverso la quale l'obbligazione assunta corrisponde solo ed esclusivamente alla destinazione della somma da parte dello sponsor di €25.000.000, destinata alla realizzazione degli interventi necessari.

Sono state fissate le forme e modalità di finanziamento dell'opera, in base alle quali i versamenti avverranno secondo gli stati di avanzamento dell'opera, nonché le forme di controllo da parte dell'impresa sponsor sui lavori eseguiti, che, anche attraverso propri incaricati, otterrà valide informazioni relative a tutte le fasi del restauro (compresa la fase del collaudo) dell'imponente opera, nonché la possibilità di accedere al cantiere nei modi e nei tempi prestabiliti e concordati con la direzione dei lavori.

Gli articoli 4 e 6 invece indicano gli obblighi a carico dello *sponsee*; attraverso la sottoscrizione della medesima Convenzione, all'art.5 viene garantita l'esclusiva alla Tod's e nessuna altra impresa potrà associare il proprio nome o la propria immagine a

quella del Colosseo, riguardo l'opera di restauro del medesimo, tenuto anche conto che nessuno potrà ledere gli interessi di quest'ultima, disciplinati attraverso la Convenzione medesima.

3.3 Sponsorizzazione e ulteriori progetti di restauro

Nel dicembre 2008, un gruppo che opera nel settore del restauro artistico e architettonico, D.G., si è fatto parte attiva per reperire sponsor per finanziare il progetto relativo al restauro del Palazzo Ducale di Venezia.

Tale gruppo, che si occupava dei lavori di restauro del Ponte dei Sospiri e delle facciate del Palazzo Ducale, aveva siglato un accordo con il Comune di Venezia per la sponsorizzazione di interventi, nonché la raccolta di ulteriori sponsor disposti al finanziamento dei lavori. In un primo tempo strinse accordi con la casa Automobilistica Lancia, successivamente con Eni.

Quest'ultima, infatti, ha finanziato il progetto e come controprestazione ha goduto della pubblicità posta lungo l'intera struttura del cantiere per circa due mesi (necessari per l'opera di

restauro). L'immagine dello sponsor, proprio per essere più gradevole e per richiamare ancor di più l'attenzione dei consumatori, è stata inserita, come tutti gli altri messaggi degli sponsor all'interno di una immagine, ideata dal fotografo Oliviero Toscani, denominata "*Il cielo dei sospiri*". Tali lavori si sono conclusi nel mese di ottobre 2011.

Tale gruppo, D.G. ha avuto pertanto, una duplice ruolo in quanto, non soltanto si è occupato del restauri dei siti appena citati, ma si è impegnato a reperire sponsor che si accollassero il compito di finanziare la realizzazione dell'intera opera; duplice veste di restauratore e di procacciatore di soggetti finanziatori.

La questione della sponsorizzazione di lavori aventi ad oggetto il restauro di beni culturali, ed in particolare di monumenti è ritornata di attualità con il restauro della Fontana di Trevi e la conseguente necessità per il Comune di Roma delle reperire risorse private necessarie a realizzarlo.

Il progetto prevede opere di consolidamento, pulitura, trattamento dei restauri occasionali degli ultimi anni.

Il Sindaco di Roma Alemanno, considerata la difficile situazione economica nella quale si trova il Comune di Roma, ha op-

tato per la realizzazione degli interventi necessari alla messa in sicurezza della Fontana di Trevi attraverso il contratto di sponsorizzazione. La grave carenza di risorse finanziarie ha suggerito, anche in questo caso, il ricorso alla partecipazione del privato che si disposto ad occuparsi del finanziamento o della materiale realizzazione dell'opera, attraverso un progetto di partenariato pubblico-privato.

La sponsorizzazione non deve però considerarsi una “scorciatoia” che consenta allo Stato di soprassedere allo svolgimento della sua primaria funzione di tutela del patrimonio artistico e culturale; deve invece classificarsi come strumento che consente, facendo ricorso a sinergie pubblico-privato, di realizzare importanti opere di restauro, difficilmente realizzabili esclusivamente con fondi statali. Il privato, infatti, può svolgere un intervento *ad adiuvandum*, che permette alla collettività il godimento di un bene altrimenti non permesso, e dall'altro lato può ottenere un sensibile ritorno d'immagine.

Per Fontana di Trevi, l'idea del Comune di Roma è stata quella di attrarre finanziatori privati, attraverso la cd “*pubblicità di cantiere*” come Mauro de Amicis, titolare dell'*Acqua Clau-*

dia”, che ha fatto un’offerta di duecentomila euro.

Roma non è nuova ad interventi del genere, la procedura utilizzata per il restauro della Fontana di Trevi è analoga a quella di altri bandi istituiti per il *restyling* di altre fontane romane, come la Fontana dei Leoni, la Fontana Del Tritone, la Fontana della Barcaccia, per le quali si sta arrivando all’aggiudicazione, soprattutto senza costi per l’amministrazione.

La sponsorizzazione potrà offrire un apporto di risorse, ma rimane sempre incombente il rischio che possa ridursi ad una mera attività speculativa dei privati, che si fanno avanti per compiere opere di restauro per scopi pubblicitari, ma in concreto non offrono nessuna reale opportunità di tutela per il patrimonio culturale nazionale.

I beni culturali, come nei casi trattati, necessitano soprattutto di opere manutentive ordinarie e straordinarie, in mancanza della quali l’intervento dello sponsor rischia di classificarsi come superficiale e poco efficace. Proprio per questo appare indispensabile la redazione di un Piano Straordinario di Manutenzione Ordinaria riguardante tutto il patrimonio artistico-culturale della nazione.

Lo Stato dovrà agire costantemente nel rispetto dei principi costituzionali di tutela e salvaguardia del patrimonio; il privato, da parte sua, dovrà compiere quegli sforzi che si richiedono nell'interesse supremo della collettività.

Senza mai sostituirsi allo Stato.

CONCLUSIONI

Il Contratto di sponsorizzazione e gli accordi di collaborazione per l'Amministrazione Pubblica e più in particolare per l'ente locale costituiscono uno strumento che permette innovazione e sviluppo degli enti stessi, attraverso l'ottenimento di finanziamenti, nonché attraverso la fornitura di beni, servizi ed esecuzione dei lavori.

La profonda recessione che contraddistingue la nostra epoca e la conseguente forte riduzione della spesa pubblica invitano le Pubbliche Amministrazioni a ricercare altrove fondi per la realizzazione di opere, servizi e quant'altro.

È indiscusso che sia di grande aiuto, auspicando un sempre maggiore utilizzo proprio per i benefici che arreca, in un momento in cui gli enti non sono in grado di affrontare gli investimenti che si rendono necessari.

L'auspicio è quello che le Pubbliche Amministrazioni credano sempre di più in questo strumento, il cui utilizzo è in parte limitato. Ogni amministrazione dovrebbe redigere al proprio interno un Regolamento che permetta una più pregnante attuazione

della normativa di riferimento, spesso frammentaria e lacunosa. Il contratto di sponsorizzazione, per giurisprudenza consolidata (TAR Campania- Napoli, sez. VI, 6 settembre 2006, n.7939), non è più un evento eccezionale, ma è una tipologia ordinaria di acquisizione di risorse, sempre che tale sistema si inserisca nel quadro ordinario dello statuto della pubblica amministrazione.

Questa forma di partenariato pubblico-privato merita maggiore attenzione da parte di tutti: in primis da coloro i quali sono potenzialmente parti nel contratto: da una parte *la Pubblica Amministrazione*, che con l'utilizzo dell'istituto potrà ricercare finanziamenti esterni, potendo potenzialmente alleggerire la spesa (attraverso sgravio di bilancio), realizzando importanti iniziative, soprattutto nel settore dei lavori pubblici, non trascurando che la medesima otterrebbe un importante risultato a livello politico e d'immagine; dall'altra *il soggetto privato*, il quale potrebbe ottenere per mezzo del finanziamento di opera attraverso lo strumento del contratto di sponsorizzazione importanti e notevoli benefici pubblicitari, nonché importanti sgravi fiscali.

I casi richiamati durante l'esposizione dell'elaborato hanno chiarito che le imprese sponsor trovano, nella realizzazione di un

opera per il tramite del contratto di sponsorizzazione un valido modo di veicolare la propria immagine o il proprio marchio. Tale forma di pubblicizzazione, è stato dimostrato che concorre con gli altri strumenti pubblicitari per la realizzazione delle politiche di marketing commerciale dei prodotti.⁸⁶

La disciplina concernente il contratto di sponsorizzazione rende il carattere di quest'ultimo assolutamente atipico, tanto da potersi assurgere ad obbligazione qualsiasi tipo di prestazione.

Come è stato giustamente osservato da autorevole dottrina, *“non si scorgono aree di attività della pubblica amministrazione che possano non essere in astratto interessate dal coinvolgimento dello sponsor, con la conseguenza che risulta essere interno alla capacità della pubblica amministrazione il sapere indirizzare le possibilità di sfruttare commercialmente l'interesse della collettività alle attività svolte dai privati”*⁸⁷.

(Occorrerà porre attenzione e vigilare sugli interventi eseguiti dallo sponsor; infatti, si tratta di interventi su beni pubblici, per i quali si individua una responsabilità dell'amministrazione per tutti quegli interventi da eseguire).

⁸⁶ A. Galeazzi, *Le sponsorizzazioni e la ricerca dello sponsor nel settore sanitario*, in *Sanità Pubblica*, 2001, p.1144 e ss.

⁸⁷ D. Bezzi- G. Sanviti, *Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione*, Milano, 1998, p.62

Ma particolare attenzione deve essere prestata anche dal legislatore, il quale dovrà rendere l'intera disciplina maggiormente armoniosa e omogenea. Nel corso degli ultimi anni si sono fatti enormi passi avanti a riguardo, ma ancora oggi la normativa risulta frastagliata, lasciando ampi margini di discrezionalità alla Pubblica Amministrazione nell'applicazione della normativa, che non permettono un giusto bilanciamento tra gli interessi in gioco.

Anche nell'ipotesi di contratto di sponsorizzazione avente ad oggetto beni culturali, nonostante il decreto semplificazioni abbia inserito una più precisa e dettagliata disciplina dell'istituto, e si sia rivelato molto utile, soprattutto nella procedura di selezione dello sponsor, prende poco in considerazione ulteriori aspetti, ritenuti dallo scrivente essenziali.

Sarebbe auspicabile creare le condizioni affinché l'istituto richiami e stimoli ulteriormente l'interesse delle imprese. E questo dovrà avvenire, non soltanto per quelle opere di rilievo internazionale, come la Fontana di Trevi o il Colosseo, ma anche per quei beni culturali, anche meno noti e conosciuti (ma non per questo non meritevoli di una tutela), che necessitano di particolare attenzione (sia dall'Amministrazione pubblica, sia dal privato).

Non esiste, del resto, una programmazione nazionale di tutti quegli interventi in ambito culturale che si rendono necessari volti alla tutela, alla salvaguardia e al restauro dei beni culturali e architettonici; quest'ultima si renderebbe necessaria, soprattutto per portare a conoscenza della collettività (*in primis* delle imprese, potenziali sponsor) tutti quei siti che necessitano d'interventi, al fine di ottenere la sponsorizzazione, per favorire una distribuzione delle risorse sul territorio in maniera razionale ed efficiente.

È auspicabile la realizzazione sul territorio di Sportelli per la Sponsorizzazione dei Beni Culturali (come quello già realizzato nel Comune di Monza Brianza), attraverso i quali si consenta una dettagliata conoscenza di tutti quei siti che necessitano di restauro e valorizzazione.

Si tratterebbe di un soggetto specializzato che opera di concerto con le Amministrazioni, mettendo in stretto contatto quest'ultima con le imprese, che potrebbero essere interessate ad avviare iniziative in tema di beni culturali.

Attraverso l'avviamento di un dialogo, le Amministrazioni potranno sicuramente ottenere una maggiore valorizzazione e promozione del patrimonio culturale.

Tale iniziativa, anche alla luce del Decreto semplificazioni e dell'inserimento nel Codice dei Contratti Pubblici dell'art.199-bis, permetterà a tutte quelle imprese interessate di ottenere assistenza legale e fiscale e assistenza nella redazione e sottoscrizione del contratto con la Pubblica Amministrazione.

Tale figura apporterebbe indubbi vantaggi, come ad esempio una più dettagliata conoscenza del mercato, una maggiore trasparenza e un più marcato rispetto della normativa, garantendo sensibili benefici per tutte le parti.

Incentivare le attività di investimenti a favore dei beni e degli eventi culturali rappresenta l'opportunità per le imprese di visibilità e promozione e permette di valorizzare il ricchissimo patrimonio culturale del nostro Paese.

Preme, altresì, sottolineare che interventi sui beni culturali consentono alla collettività di ottenere sensibili vantaggi, anche in termini di occupazione. E tale assunto, soprattutto nel contesto storico nel quale viviamo, contraddistinto da una forte recessione, non è di secondaria importanza.

Alla luce delle suesposte riflessioni non mancano gli aspetti critici di una normativa, che nonostante gli aggiustamenti e i ten-

tativi di pervenire ad una maggiore semplificazione e chiarezza, presenta ancora problemi interpretativi, anche sotto il profilo applicativo, a ragione della sua intrinseca disarmonicità e delle molteplici lacune. Il legislatore, per rendere maggiormente omogenea la disciplina, avrebbe dovuto emendare il testo, prevedendo, per ogni iniziativa di sponsorizzazione la redazione di un documento aggiuntivo che evidenziasse tutti i vantaggi e i benefici economici e comunicazionali che lo sponsor avrebbe potuto ottenere attraverso quel particolare investimento relativo al restauro di un determinato sito culturale.. Tutto ciò per attrarre ancor di più l'attenzione di investitori alla ricerca di una vetrina che permetta di guadagnarsi importanti quote di mercato, attraverso la pubblicizzazione del proprio logo o marchio.

Mancando un documento che rivesta le caratteristiche appena indicate, è probabile che il fenomeno di cui all'art.199-bis, non incontri il mercato ed è probabile, altresì, che s'incontrino serie difficoltà nel contribuire alla valorizzazione del patrimonio artistico-culturale.

La norma di cui all'art.199-bis, carente sotto questo punto di vista, rischia di rendere il fenomeno sponsorizzazione poco inci-

sivo, rendendo vano il tentativo di andare incontro alle Pubbliche Amministrazioni da parte del privato, per la valorizzazione e la tutela del patrimonio artistico e culturale costituzionalmente protetto.

Si renderebbe opportuna una ulteriore revisione di tutto l'impianto legislativo per l'attuazione di tutte quelle altre attività di valorizzazione e gestione dei beni del patrimonio artistico e culturale, attraverso l'inserimento di norme che permettano un più armonioso rapporto tra le parti in gioco. Si eviterebbero possibili acriticità derivanti da una errata applicazione o interpretazione, nell'interesse e per la tutela del patrimonio culturale (interesse costituzionalmente garantito- art.9 Cost.).

Il legislatore, in conclusione, ha cercato di chiarire e delineare con maggiore precisione l'intera disciplina delle sponsorizzazioni in materia di beni culturali. Di sicuro, con l'avvento del decreto semplificazioni e la successiva introduzione nel codice degli appalti dell'art.199-bis, sono venute meno quelle profonde criticità dovute ad una previgente disciplina sicuramente frammentaria, che ha sempre necessitato della prassi e della giurisprudenza per rendere il quadro del fenomeno più chiaro.

Ad esclusione dei casi trattati nell'elaborato e di qualche altra ipotesi di sponsorizzazione, è d'obbligo evidenziare che il fenomeno non ha avuto il risalto sperato. Su questo aspetto non possono che formularsi delle ipotesi: le imprese potrebbero dubitare dell'effettivo ritorno economico (inteso come pubblicità del proprio marchio che come sensibili sgravi fiscali); le medesime preferiscono associare la propria immagine o il proprio logo ad altre iniziative, che ritengono più redditizie (e probabilmente meno dispendiose). Si potrebbe pensare al fenomeno cultura come un fenomeno circoscritto ed elitario e non, invece ad un fenomeno di ampio respiro che inevitabilmente coinvolge la collettività.

Il rischio è quello di sminuire l'importanza e la valorizzazione del patrimonio culturale, quest'ultima ottenibile soprattutto attraverso un continuo confronto tra la pubblica amministrazione e le imprese del tutto imprescindibile per la realizzazione di importanti interventi in ambito culturale, non prescindendo mai dall'idea che la tutela del settore cultura è determinante per la crescita del tessuto sociale ed economico di una nazione.

A titolo conclusivo non si può fare a meno di osservare che

l'idea della sponsorizzazione riveste un indubbio rilievo strategico, soprattutto nel settore culturale, per la capacità di creare sinergie e condivisioni di azione tra pubblico e privato.

La sponsorizzazione potrà rappresentare uno strumento che in modo efficace provvederà alla richiesta di investimento in cultura, che tante risorse può creare in un settore forse tra i più strategici del nostro Paese.

Anche in situazioni di crisi economiche come quella che sta attraversando il nostro paese, la sponsorizzazione può fungere da strumento risolutivo per la raccolta di finanziamenti che non sempre risultano facilmente reperibili.

L'Amministrazione, di concerto con il privato, dovrà maggiormente attenzionare il fenomeno, potenzialmente capace di produrre risorse sensibili per il settore della cultura, al di là della disponibilità di finanziamenti dello Stato, che, data la situazione economica generale, non risultano assolutamente adeguati a garantire neppure i livelli minimi di intervento nel settore.

Gli imprenditori, attraverso i loro finanziamenti, risultano necessari per far ripartire il sistema cultura ed in particolare per il recupero e valorizzazione del patrimonio culturale del nostro Pa-

ese, soprattutto in periodi di crisi e di emergenza, come quello che sta attraversando il Paese.

Un'avvertenza, tuttavia, è necessaria ed è quella di garantire in ogni caso – anche in situazioni di estrema emergenza – adeguati strumenti di trasparenza che garantiscano una sponsorizzazione “vera”, diretta a diventare collettore delle migliori risorse interne⁸⁸.

⁸⁸ ALESSANDRO FERRETTI, *Mecenatismo Culturale e sponsorizzazione*, www.bretella.wordpress.com

BIBLIOGRAFIA

Ainis M., Fiorillo M, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008;

Barbiero A., *Sponsorizzazioni: uno strumento per acquisire risorse*, in *Azienditalia*, 1999, Inserto al n. 5;

Bellagamba, *Le sponsorizzazioni culturali quale strumento di esercizio dell'attività amministrativa.*, www.linobellagamba.it;

Bertolissi M (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002;

Bezzi D.- Sanviti G., *Accordi di collaborazione e contratti di sponsorizzazione*, Milano, 1998;

Bianca, *I Contratti di sponsorizzazione*, Rimini, 1990;

Biancardi S. *Il Procedimento amministrativo e il diritto di accesso agli atti*, S. Arcangelo di Romagna (RN), 2010;

Briante G.V.- Savorani G., *Il fenomeno "sponsorizzazione" nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Diritto Informazione e informatica*, 1990;

Bruno M.I. e Russo P., *Il divieto di spese per sponsorizzazioni di cui all'art.6, comma 9, del d.l. 78/2010 e la salvaguardia dell'associazionismo locale*" disponibile sui siti internet www.diritto.it e www.altalex.it;

Codini E., art.49, in M. Cammelli (a cura di), *Il codice dei Beni Culturali e del paesaggio*, 2000;

Di Pinto, *l'Ente pubblico quale parte nel contratto di sponsorizzazione*, Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 1996;

Ferrante N., *Gli accordi di sponsorizzazione* (articolo pubblicato su Altalex-8.03.2006);

Ferretti A., *Mecenatismo Culturale e sponsorizzazione*, disponibile sul sito www.bretella.wordpress.com;

Franceschelli, *I Contratti di sponsorizzazione*, Giurisprudenza Commerciale;

Fuoco B., “*La cura del corretto e razionale svolgimento delle procedure di gara*”, S.Arcangelo di Romagna (RN),2007;

Fusi M. – P-Testa. *I contratti di sponsorizzazione, Diritto, informazione e informatica*, 1985;

Galasso, Comune (storia), in E.d.D. vol VIII, Milano 1961

Galeazzi A., *Le sponsorizzazioni e la ricerca dello sponsor nel settore sanitario*, in *Sanità Pubblica*, 2001;

Gambino V.S., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2009;

Gatto Costantino, Art.26 in *Codice dell'appalto pubblico*, a cura di Stefano Baccarini, Giuseppe Chinè, Roberto Proietti. Milano,2011;

Giannini M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970;

Inzitari, *Sponsorizzazioni*, Contratto e impresa, Milano 2000;

Napoli E.V. (a cura di), *La sponsorizzazione*, Milano,1998;

Poli, *Principi generali e regime giuridico dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni*, I Tribunali Amministrativi Regionali, 2002;

Raimondo M., *L'ente pubblico quale parte del contratto di sponsorizzazione*, in *Nuova Rassegna*, 1996;

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 Franco Mastragostino. Torino, 2011;

Ruffini P., *In salvo il sostegno alle associazioni*, in *Il sole 24 ore-Norme e tributi*, del 10.01.2011;

Sandulli M.A., De Nictolis R., Garofoli R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008;

Santoro P. *Trattato breve di diritto dei contratti pubblici*, S'Arcangelo di Romagna (RN), 2007;

Testa, *Vecchi e nuovi problemi in materia di sponsorizzazione*, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1994;

Vidiri, *Il Contratto di sponsorizzazione, Natura e disciplina*, *Giustizia Civile* 2001;