

FRANCESCA MARCHETTI

Il contratto di sponsorizzazione ed il ruolo dell'ente pubblico

ABSTRACT

“Il contesto finanziario delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti Locali è notoriamente in incessante affanno a causa dell'impari rapporto tra le risorse disponibili e la crescente esigenza ed aspettativa dei cittadini”.

Nel nostro paese si avverte sempre più l'esigenza di poter far conto su Amministrazioni Pubbliche che siano in grado di adottare strategie e strumenti per il governo del cambiamento, impiegando al meglio le risorse disponibili.

Tale stato di cose è sfociato in una maggiore sensibilizzazione, sia da parte del legislatore che da parte della stessa amministrazione pubblica, nel riconoscere e legittimare pratiche che siano in grado di garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche anche attraverso il confronto con esperienze e strumenti contrattuali tipici del diritto privato.

L'articolo affronta in particolare lo sviluppo della recente normativa statale in materia di sponsorizzazione pubblica alla luce della L. 27 novembre 1997, n. 49, e del Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con D.L. 18 agosto 2000, n. 267.

La riconosciuta legittimazione in capo alle Amministrazioni Pubbliche di concludere contratti di sponsorizzazione con soggetti privati costituisce una pratica innovativa nel settore pubblico, la quale si caratterizza per la possibilità offerta di migliorare ed ottimizzare, attraverso il contributo delle aziende private, la qualità dei servizi e l'immagine della stessa amministrazione senza peraltro gravare sul bilancio, e rappresenta altresì un momento di fattiva collaborazione tra il Pubblico ed il privato.

L'articolo analizza gli ambiti di applicazione ed estensione del contratto di sponsorizzazione con un ente pubblico; ambiti che si estendono dal settore delle iniziative culturali a quello della sanità pubblica, dal settore urbanistico a quello dei lavori pubblici.

Il quadro si completa con brevi considerazioni in ordine all'opportunità di regolamentare in modo più dettagliato la materia della sponsorizzazione, garantendo sempre e comunque il rispetto dei principi pubblicistici finalizzati ad escludere posizioni discriminatorie da parte della pubblica amministrazione, in applicazione del principio di uguaglianza di trattamento tra potenziali soggetti interessati ad essere parte di un contratto di sponsorizzazione, e del principio di imparzialità della Pubblica amministrazione.

FRANCESCA MARCHETTI

IL CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE
ED IL RUOLO DELL'ENTE PUBBLICO

La pubblica amministrazione come parte contrattuale

Nell'ordinamento giuridico italiano il contratto di sponsorizzazione tra soggetti privati si è affermato già a partire dai primi anni ottanta ed ha ormai raggiunto un rilevante grado di diffusione nella prassi commerciale aziendale.

Nonostante la sua forte espansione detto strumento contrattuale non ha tuttavia trovato un riconoscimento normativo ed un'autonoma disciplina da parte del legislatore, se si eccettua la regola dettata dall'art 8 della L. legge 6 agosto 1990 n. 223¹ – Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato – con riferimento alle sponsorizzazioni in materia radiotelevisiva.

In linea generale il contratto di sponsorizzazione viene definito come contratto atipico, a titolo oneroso, a prestazioni corrispettive, non disciplinato da apposita previsione legislativa ma legittimato ai sensi dell'art. 1322 cc, attraverso il quale un soggetto c.d. *sponsorizzato sponsee*, o *abbinante*, si obbliga dietro corrispettivo – che può essere un corrispettivo in denaro, una fornitura di beni ovvero una erogazione di servizi – ad associare alla propria attività il nome o il segno distintivo di un altro soggetto, denominato *sponsor*, – contraente – impresa, divulgandone l'immagine o il marchio presso il pubblico.

Nel rapporto negoziale che si instaura tra *sponsor* e *sponsee*, quest'ultimo, il quale generalmente è un soggetto che gode di ampia visibilità e notorietà tra il pubblico, assume l'obbligo di fungere da mezzo di comunicazione, impegnandosi a porre in essere una serie di comportamenti (di volta in volta tipizzati nelle singole fattispecie contrattuali) rivolti a formare o ad accrescere la notorietà dello *sponsor*².

¹ Art. 8 comma 12 L. 6 agosto 1990 n. 223 “*Ai sensi della presente legge per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisiva o radiofonica o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti*”.

² Cass. Civ. 11 ottobre 1997, n. 9880, in NGCC, 1998, I, pag. 625; Cass. 21 maggio 1998, n. 5086, in Giust. Civ. 1998, I, p. 1833.

La sponsorizzazione viene quindi considerata come una forma di pubblicità indiretta finalizzata alla diffusione di un determinato messaggio inserendolo nell'ambito di un evento sportivo, culturale, artistico o di altra natura.

L'utilizzo del contratto di sponsorizzazione da parte della Pubblica Amministrazione ha invece origini più recenti.

Come sovente accade, è stata inizialmente la giurisprudenza a riconoscere la possibilità di utilizzare lo strumento contrattuale della sponsorizzazione nel settore pubblico.

In particolare, già il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con sentenza 4 novembre 1995 n. 336³, aveva affermato che l'Ente Pubblico (nello specifico la Provincia di Palermo) è legittimato, in linea generale, a concludere contratti di sponsorizzazione in qualità di *Sponsor*, al fine di conseguire l'utilità costituita dal beneficio di ritorno dell'immagine.

La Legittimazione a concludere tale fattispecie contrattuale, così come qualsiasi altro contratto privatistico, è di fatto riconosciuta in capo all'Ente Pubblico in conseguenza della capacità di diritto privato di cui esso dispone, nei limiti delle proprie finalità istituzionali, e salvo espresse eccezioni di diritto positivo.

In quell'occasione il giudice amministrativo siciliano non mancava di sottolineare il maggiore rilievo normativo dato alla capacità negoziale della pubblica amministrazione dall'art. 11 della L. 7 agosto 1990, n. 241, il quale, ammettendo la possibilità di concludere accordi integrativi o sostitutivi di provvedimenti e sottoponendo tali accordi al regime dei contratti, ha infatti ammesso una tendenziale equivalenza tra l'attività amministrativa di diritto pubblico e quella di diritto privato.

³ Cons. Giustizia Amministrativa, 4 novembre 1995, n. 366, in *Foro it.*, 1996, III, pag. 466 e ss.; Cons. Giustizia Amministrativa, 28 aprile 1997, n. 35, in *Cons. Stato*, 1997, I pag. 592 e ss.; Cons. Giustizia Amministrativa, 16 settembre 1998, n. 495, in *Cons. Stato*, 1998, I, pag. 1408 e ss.

Contra TAR Sicilia sez. I, Palermo, 23 Giugno 1997, n. 1003, in *Foro amm.* 1998, 933: "La scelta di procedere alla sponsorizzazione di alcune squadre sportive deve considerarsi una decisione rientrante nei poteri del soggetto pubblico che ritiene utile usufruire delle attività di campionato per consentire la diffusione della propria immagine, ponendosi quale scopo l'incremento del richiamo turistico dell'area territoriale rappresentata, senza che il comitato regionale di controllo possa imporre all'ente una limitazione nell'utilizzo di detto strumento, riconosciuto ampiamente efficace come mezzo pubblicitario, con una valutazione non basata su parametri di stretta legittimità, ma motivata da un diverso apprezzamento dell'attività finanziaria, non riconoscibile in capo all'organo controllante".

La citata sentenza ha però affermato, che la capacità a concludere contratti di sponsorizzazione in qualità di *Sponsor*, può ritenersi legittima a condizione che non vengano alterati il ruolo e l'immagine di neutralità dell'ente stesso conformemente al fondamentale principio di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione.

Conseguenza di questo principio è che mentre può considerarsi legittima la sponsorizzazione da parte dell'Ente pubblico di singole manifestazioni sportive a carattere episodico e limitato nel tempo, deve escludersi tale legittimazione qualora lo sponsee partecipi ad iniziative di tipo agonistico (nella specie squadra di pallacanestro) le quali danno luogo ad una forte presa emotiva sul pubblico delle rispettive squadre tanto da far perdere quei caratteri di imparzialità e di neutralità che devono ispirare ogni comportamento dell'Ente Pubblico.

Da un punto di vista prettamente normativo il formale riconoscimento del contratto di sponsorizzazione nell'ordinamento pubblicistico, ossia la possibilità legalmente riconosciuta ad un soggetto pubblico di stipulare un contratto di sponsorizzazione con un soggetto privato od altro soggetto pubblico, ha fatto ingresso nel nostro ordinamento in tempi ancora più recenti.

Con i principi del federalismo e della sussidiarietà introdotti dalle cosiddette leggi Bassanini, la Pubblica Amministrazione ha subito una profonda riorganizzazione; nell'ambito della quale agli enti locali sono stati conferiti poteri che precedentemente spettavano allo Stato, con un conseguente ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti stessi.

Nell'ambito di questa "autonomia finanziaria", agli enti locali è stata attribuita la possibilità di reperire risorse finanziarie con il ricorso a strumenti alternativi alla sfera meramente provvedimentale, quali appunto il contratto di sponsorizzazione.

La L. 27 novembre 1997, n. 449 (Finanziaria 1998) all'art. 43⁴, ha

⁴ Art. 43, L. 27 novembre 1997, n. 449.

(Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività).

1. *Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.*

2. *Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e*

quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. Per le sole amministrazioni dello Stato una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata ad incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione. Tali quote sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, per le predette finalità, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La rimanente somma costituisce economia di bilancio. La presente disposizione non si applica nei casi in cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione sono diretti a finanziare interventi, servizi o attività non inseriti nei programmi di spesa ordinari. Continuano, inoltre, ad applicarsi le particolari disposizioni in tema di sponsorizzazioni ed accordi con i privati relative alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, nonché ogni altra disposizione speciale in materia.

3. Ai fini di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio. Le disposizioni attuative del presente comma, che non si applica alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, sono definite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

4. Con uno o più regolamenti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pubbliche amministrazioni individuano le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, il regolamento è emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro per la funzione pubblica di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per tali amministrazioni gli introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, alla corrispondente unità previsionale di base del bilancio per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione.

5. A decorrere dall'esercizio finanziario 1998, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscono obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio ed accantonano, nel corso della gestione, una quota delle previsioni iniziali delle spese di parte corrente, sia in termini di competenza che di cassa, aventi natura non obbligatoria, non inferiore al 2 per cento. La metà degli importi costituisce economia di bilancio; le rimanenti somme sono destinate, nell'ambito della medesima unità previsionale di base di bilancio, ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti, come disciplinate dalla contrattazione di comparto. Per l'amministrazione dei beni culturali e ambientali l'importo che costituisce economia di bilancio è pari allo 0,50 per cento della quota accantonata ai sensi del presente comma; l'importo residuo è destinato ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale tecnico e le retribuzioni di risultato del personale dirigente della medesima amministrazione.

6. Per il Ministero della difesa, le disposizioni di cui al comma 5 non si applicano

introdotto ed esplicitamente riconosciuto la legittimazione in capo alle amministrazioni pubbliche di concludere contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro costituite con atto notarile *“al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati”*.

Recentemente la disciplina contenuta nel citato art. 43 è stata di fatto estesa anche agli enti locali.

Il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti locali approvato con D.L. 18.08.2000 n. 267 stabilisce che, *i comuni, le province e gli altri enti locali al fine di reperire risorse qualificate possono stipulare contratti di sponsorizzazione per migliorare la qualità dei servizi prestati*.

Il legislatore ha quindi voluto riconoscere la possibilità, anche in capo agli enti locali, di concludere contratti di sponsorizzazione, ritenendo tale forma negoziale uno strumento efficace ed efficiente per reperire risorse finanziarie e conseguentemente per ottimizzare il settore dei servizi pubblici.

I limiti disciplinari per il ricorso alla sponsorizzazione nel settore pubblico sono posti dall'art. 43 della L. 449/97 e per analogia dall'art. 119 del citato Testo Unico, per cui è ammissibile il ricorso a tale tipologia contrattuale purché, in via cumulativa e non alternativa, sussistano le seguenti condizioni: 1) sia escluso qualsiasi conflitto di interessi tra attività pubblica e privata 2) i contratti di sponsorizzazione siano diretti e strumentali al perseguimento di interessi pubblici 3) i contratti in questione comportino un risparmio di spesa e/o maggiori economie per le amministrazioni coinvolte.

Le disposizioni legislative richiamate parrebbero riconoscere ed

alle spese di cui alle unità previsionali di base “ammodernamento e rinnovamento” (funzionamento), nonché alle spese, specificamente afferenti alle infrastrutture multinazionali NATO, di cui alla unità previsionale di base “accordi ed organismi internazionali” (interventi), di pertinenza del centro di responsabilità “Bilancio e affari finanziari”.

7. di cui ai commi 2, 4 e 5 destinate all'incentivazione della produttività ed alla retribuzione di risultato sono altresì destinate, nelle misure e con le modalità determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su Per le Amministrazioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le risorse proposte dei Ministri interessati, in analogia alle ripartizioni operate per il personale del “comparto Ministeri”, ad incrementare le somme accantonate per dare attuazione alle procedure di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, ed all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1997, n. 334.

ammettere la possibilità di avvalersi del contratto di sponsorizzazione solo ove tale strumento contrattuale comporti di fatto un risparmio di spesa per l'ente stipulante, ossia quando la Pubblica Amministrazione rivesta la figura contrattuale di *Sponsee*, lasciando quindi solo al privato la capacità di sponsorizzare e quindi di erogare risorse economiche a favore dell'ente.

Sembrerebbe, pertanto, implicitamente esclusa la possibilità per l'ente pubblico di essere parte contraente di un contratto di sponsorizzazione in qualità di *Sponsor*, ossia in qualità di un soggetto erogante un corrispettivo sia esso in denaro o in una fornitura di beni ovvero in una erogazione di servizi.

Tuttavia, così come sostenuto anche dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana⁵, gli Enti pubblici, salvo espresse limitazioni di legge, hanno piena capacità di diritto privato nell'ambito delle loro finalità pubbliche: tale principio applicabile alla fattispecie contrattuale in oggetto ed in mancanza di una norma che di fatto esplicitamente lo vieti, non sembra porre ostacoli a che l'ente pubblico possa anche assumere la veste di *sponsor* e quindi possa erogare una somma di denaro, o un servizio finalizzato all'ottenimento di un beneficio di immagine per l'ente stesso, purché, ovviamente, non siano alterati il ruolo e l'immagine di neutralità della Pubblica amministrazione Sponsor.

Occorrerà, certamente, che dalla posizione di *Sponsor* assunta dall'ente pubblico derivi ragionevolmente e prevedibilmente un ricavo per l'ente stesso almeno in termini di notorietà, di consenso e di immagine tra i consociati: e che da ciò possa conseguire un consolidamento ed un ampliamento del suo "mercato" ed il conseguimento di nuovi e maggiori utili in termini di crescita non solo economica della comunità di riferimento.

In effetti una sponsorizzazione in cui l'ente pubblico assuma la qualità di *sponsor*, può avvicinarsi, pur mantenendo alcune importanti differenze, allo strumento del *patrocinio* o del *mecenatismo*. Di fatto la concessione del patrocinio da parte dell'Ente pubblico si sostanzia in una sorta di riconoscimento o di approvazione che l'ente concede ad una determinata iniziativa o attività patrocinata che rientra "latu sensu" tra le finalità perseguite dall'ente patrocinante. Diversamente dalla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si atteggia piuttosto come un

⁵ Si veda nota n. 3.

atto di liberalità (talvolta come donazione modale e al contempo modica) e non come contratto a prestazioni corrispettive, in quanto non si è di fronte ad un soggetto che richiede in cambio della fornitura di beni o servizi una controprestazione in termini di ritorno pubblicitario a titolo di corrispettivo, ma di un mecenate che volendo accrescere la diffusione dell'arte e della cultura, vuole indirettamente ricevere riconoscenza a seguito dell'atto di patrocinio⁶.

La sponsorizzazione in cui l'ente pubblico assume la qualità di sponsor potrebbe anche avvicinarsi alla figura della sovvenzione pubblica. Ma di fatto si discosta anche da tale strumento.

In effetti, l'atto concessorio di sovvenzione, strumento attraverso il quale la Pubblica Amministrazione attribuisce una somma di denaro pubblico a favore di un beneficiario senza obbligo di restituzione a carico di quest'ultimo, assolve prevalentemente funzioni e finalità pubbliche di ausilio ed incentivazione all'iniziativa economica privata e/o alle attività non economiche della collettività sociale.

La sovvenzione è quindi uno strumento di azione statale improntato su scopi di "benessere sociale"; ove al beneficiario della sovvenzione, a differenza della sponsorizzazione, non è richiesta dalla Pubblica Amministrazione una controprestazione, di natura corrispettiva, in termini di notorietà e di ritorno di immagine⁷.

⁶ Cfr. Cass. Civ. sez. III, 21.05.1998, n. 5086 "Rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, sia esso pubblico o privato, il quale consente che l'attività di altri si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, perciò quand'anche egli si impegni a finanziare l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore; il contratto si atteggia piuttosto come una donazione modale che come un contratto a prestazioni corrispettive".

Si vedano sul punto le osservazioni di MARZIA BIANCA, *I contratti di sponsorizzazione*; Rimini, 1990, p. 99 e ss.: "Il patrocinio essendo un'erogazione fondamentalmente liberale, spesso costituisce sovvenzionamento per la realizzazione di opere sociali mentre la sponsorizzazione persegue fini commerciali: il ritorno pubblicitario, quindi un aumento della domanda dei prodotti".

⁷ Per una approfondimento sulla figura della sovvenzione pubblica si rinvia alla lettura di G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, 1967-1971.

Possibili ambiti di applicazione ed estensione dell'oggetto nel contratto di sponsorizzazione con un ente pubblico

L'art. 43 della L. 449/1997 nel riconoscere la legittimazione della Pubblica Amministrazione a concludere contratti di sponsorizzazione si pone, nel rispetto dei tre presupposti suesposti, obiettivi ben determinati rinvenibili appunto *nel favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa, la realizzazione di maggiori economie ed una migliore qualità dei servizi prestati*.

I contratti di sponsorizzazione nel settore pubblico stanno diventando uno strumento sempre più diffuso – ed anche se si vuole uno “strumento privilegiato” – al quale gli enti pubblici possono ricorrere al fine di individuare ed identificare fonti private di risorse economiche. Ma la pratica dei contratti di sponsorizzazione si caratterizza altresì per la possibilità offerta agli Enti locali, di migliorare, attraverso il contributo delle aziende, la qualità dei servizi e l'immagine della stessa amministrazione senza gravare sul bilancio e consentendo quindi dei risparmi di spesa per la realizzazione di servizi.

Ne consegue che – ferma restando, ovviamente, la possibilità data al privato di sponsorizzare una Pubblica Amministrazione – anche una Pubblica Amministrazione possa quindi divenire *Sponsor* di un privato o di altra pubblica amministrazione, purché sussistano i già riferiti requisiti del beneficio, anche solo in termini di immagine, per l'ente pubblico e del rispetto del principio di neutralità ed imparzialità dell'ente stipulante.

In prima approssimazione non si scorgono aree di attività della Pubblica Amministrazione che non possano in qualche modo essere interessate dal coinvolgimento di uno *Sponsor*.

Nella pratica, mentre originariamente le sponsorizzazioni si sono affermate soprattutto rispetto alle iniziative culturali svolte dai soggetti pubblici, tale strumento contrattuale ha recentemente acquisito un significativo rilievo anche in altri campi di intervento pubblico. In particolare nel settore della sanità pubblica⁸, in quello dei servizi alla persona, nelle iniziative ricreative, in quelle socio-educative e nel settore urbanistico.

⁸ A. GALEAZZI, *Le sponsorizzazioni e la ricerca dello sponsor nel settore sanitario*, in *Sanità Pubblica*, 2001, p. 1133; F. MASSIMINO, *I contratti di sponsorizzazione nel settore sanitario*, in *Sanità Pubblica*, 2001, p. 1017-1032.

Molteplice e variegata è anche la tipologia delle prestazioni deducibili in contratto come adempimenti richiesti allo sponsee. A titolo meramente esemplificativo – ma anche al fine di dimensionare i possibili spazi dell'ars stipulatoria al riguardo – può citarsi l'iniziativa presa dal Comune di Chatillion, in Valle D'Aosta, che ha venduto la carta intestata del Municipio come spazio pubblicitario per un istituto di credito⁹.

Si tratta, indubbiamente, di un caso estremo e forse di dubbia legittimità, specie ove il contratto avesse una lunga durata, perché ciò potrebbe configurare un vulnus al principio della libera concorrenza nel settore bancario in considerazione di quel principio di imparzialità che la pubblica amministrazione dovrebbe forse mantenere anche nei riguardi degli istituti di credito; salvo presceglierne alcuni per lo svolgimento delle attività bancarie e finanziarie correlate alle proprie funzioni.

In un altro caso di confine è stato formulato un giudizio di ammissibilità dal Tar Marche¹⁰ con riferimento all'operato di un'amministrazione locale che, in sede di aggiudicazione di una gara informale precedente la trattativa privata per un appalto di fornitura di gas metano, aveva positivamente valutato la proposta accessoria di uno dei concorrenti, concretizzantesi nella sponsorizzazione di iniziative pubbliche dello stesso ente.

Il comune di Storo (TN) ha bandito un avviso pubblico per la sponsorizzazione del pavimento della palestra di un centro sociale pluriuso, affinché lo sponsor realizzasse i lavori di posa in opera e finitura del parquet del campo da gioco, inserendo il proprio logo in una porzione di pavimento per la durata di dieci anni¹¹.

Anche l'Amministrazione Provinciale di Pesaro e Urbino ha bandito un avviso di procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori, sistemazione e/o manutenzione di aree a verde di pertinenza delle strade con possibilità di ricerca di sponsor, i quali provvedessero

⁹ In *Diritto & Diritto* – Rivista Giuridica elettronica pubblicata su internet all'indirizzo www.diritto.it/articoli/amministrativo/iacubino.1.html e, in *Il Sole 24 ore* – Enti Locali del 14.05.01 "*Chatillion vende la carta intestata*" di Gianluca Di DONFRANCESCO.

¹⁰ Cfr TAR Marche, 29 gennaio 1999 n. 133, in *Contr. Stato e enti pubblici*, 1999, p. 403 e ss.

¹¹ In *Diritto & Diritto* – Rivista Giuridica elettronica pubblicata su internet all'indirizzo www.diritto.it/articoli/amministrativo/iacubino.1.html.

in cambio del ritorno pubblicitario, alla cura e manutenzione di dette superfici, per un periodo di tre anni.

In particolare l'Amministrazione di Pesaro e Urbino ha poi concesso in gestione ad una ATI, aggiudicataria della procedura ad evidenza pubblica, determinate aree a verde pubblico della città perché ne provvedesse alla sistemazione e manutenzione. Alla società aggiudicataria veniva inoltre data la possibilità/facoltà di ricercare ella stessa gli Sponsor – e concludere con questi ultimi contratti di sponsorizzazione – che di fatto si impegnassero e provvedessero alla manutenzione delle aree, per un periodo di tre anni.

Attraverso tale procedura che riveste certamente i caratteri di immediatezza e simultaneità, la provincia di Pesaro ed Urbino ha quindi demandato alla società aggiudicataria della gara sia la manutenzione delle aree a verde pubblico sia, in subordine, la ricerca degli sponsor.

La sponsorizzazione nel settore dei lavori pubblici

Uno strumento attraverso il quale è possibile ottenere capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione, è quello introdotto dalla c.d. legge Merloni – L. 11 Febbraio 1994, n. 109 – ed in particolare agli art. da 37 bis a 37 nonies, aggiunti ad essa dalla L. 415 del 1998, che ha disciplinato il c.d. *project financing*. Detto istituto consiste nell'organizzare il finanziamento di un'opera, oggettivamente impegnativa sotto l'aspetto finanziario, al punto tale da rendere difficilmente realizzabile l'opera stessa qualora i costi di quest'ultima dovessero essere sostenuti interamente dall'ente locale o statale. Nel caso del *project financing* l'investitore privato si espone al rischio consistente nell'affidare il recupero della spesa affrontata mediante i ricavi provenienti dalle attività svolte all'interno dell'opera stessa (es. realizzazione di centri congressi, maxi parcheggi, campi sportivi, palasport ecc.).

Ora, anche se l'istituto del *project financing* rappresenta uno strumento assai diverso dalla sponsorizzazione – per sua struttura e disciplina – si può azzardare che il contratto di sponsorizzazione risponde a finalità molto simili a quelle del *project financing*. Difatti, attraverso lo strumento della sponsorizzazione, viene attribuita alla Pubblica Amministrazione la possibilità di ottenere finanziamenti privati per molteplici iniziative di pubblico interesse.

Ciò posto, è possibile che le Amministrazioni Pubbliche possano

utilizzare la sponsorizzazione anche al fine di procurarsi finanziamenti privati per lo svolgimento di opere pubbliche e quindi di attività soggette all'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici?

Al riguardo pare interessante una ancora recente determinazione dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici¹² alla quale era stato posto il quesito circa la possibilità per una amministrazione comunale di affidare ad un'associazione appositamente costituita, la progettazione, esecuzione, direzione lavori e collaudo degli interventi di ristrutturazione e adeguamento alle vigenti normative in materia di contenimento di consumi energetici, eliminazione di barriere architettoniche, nonché in materia di sicurezza, di un immobile di proprietà di un comune già adibito a teatro, per un importo di lavori pari a circa 18 miliardi. Detta associazione, costituita da privati, prevedeva, ai sensi del proprio statuto, tale attività quale precipua ed unica finalità, e assumeva per intero gli oneri finanziari, sulla base della consegna temporanea dell'immobile stesso con obbligo di restituzione, previa stipula di relativa garanzia fideiussoria.

Il quesito a cui l'autorità è stata chiamata a pronunciarsi attiene proprio alla compatibilità del contratto di sponsorizzazione con la normativa dei lavori pubblici. L'Autorità ha ritenuto sul punto *“che le attività di progettazione ed accessorie, nonché l'esecuzione dei lavori pubblici, quali nel caso di specie ristrutturazione e manutenzione, possano formare oggetto di contratti di sponsorizzazione alle condizioni fissate dall'art. 43, comma 2 della L. 449/1997”*.

L'Autorità non manca tuttavia di precisare che dal combinato disposto degli artt. 119 del T.U. D.Lg.vo 18 agosto 2000 n. 267 e 43 della legge 23 dicembre 1997, n. 449 discende che la sponsorizzazione di interventi che interessano beni pubblici è ammessa solo allorché ricorrano le seguenti condizioni: *a)* il perseguimento di un interesse pubblico; *b)* l'esclusione di conflitti di interesse; *c)* il conseguimento di un risparmio di spesa.

Nella medesima determinazione è anche affermato che gli interventi su immobili pubblici interamente finanziati da sponsor privati non necessitano, per l'affidamento, del ricorso alle procedure di selezione ad evidenza pubblica previste dalla legge-quadro sui lavori pubblici in quanto il contratto di sponsorizzazione non rientra nella classificazione giuridica dei contratti passivi per la pubblica amministrazione; dato

¹² Determinazione del 5 dicembre 2001, n. 24 in *G.U.*, 10 gennaio 2002, n. 8.

che, attraverso la sponsorizzazione, la pubblica amministrazione addirittura consegue un risparmio di spesa. L'ente pubblico non deve quindi individuare lo sponsor tramite gara e può pertanto procedere ad affidare la progettazione dell'opera e l'esecuzione dei lavori a soggetti di sua fiducia. L'unico limite, ribadisce l'Autorità, è dato dalla circostanza che l'esecuzione delle opere devono essere affidate ad imprese che siano qualificate secondo le regole stabilite dalla normativa vigente in materia di lavori pubblici – *“l'esecuzione di un lavoro pubblico nel quale devono ricomprendersi la ristrutturazione e la manutenzione di un immobile di proprietà pubblica, può essere affidata solo ad imprese qualificate ai sensi del DPR 25 gennaio 2000, n. 34”* – con il conseguente obbligo da parte di dette imprese di sottostare al controllo, alla sorveglianza, ed alla vigilanza dell'ente pubblico, il quale rimane proprietario del bene, conservandone, di fatto, una specifica responsabilità.

La decisione dell'Autorità è senz'altro di portata innovativa. Con il contratto di sponsorizzazione lo sponsor privato non si limita infatti a corrispondere un corrispettivo in denaro per la diffusione della propria immagine, marchio o logo, bensì realizza in proprio un'opera che sarebbe di competenza dell'ente pubblico e per questa via (certamente ben più onerosa) riceve quel beneficio di ritorno pubblicitario della propria immagine¹³.

Considerazioni conclusive

Ad una disciplina legislativa ancora solo abbozzata corrisponde ormai una prassi negoziale variegata e non priva di chiaroscuri, dalla quale emerge come mero dato di fatto che la sponsorizzazione è già

¹³ Il Comune di Rimini, al fine di incentivare una campagna di recupero, risistemazione e restauro di alcuni beni storico – artistici – architettonici ed archeologici ha bandito un avviso pubblico al fine di procedere alla realizzazione dei suddetti interventi mediante sponsorizzazione. Come si legge testualmente *“La finalità del presente avviso di sponsorizzazione è il contenimento delle spese di recupero e restauro dei beni e la valorizzazione del patrimonio artistico della Città che si intende perseguire offrendo ai soggetti privati, associazioni e/o organismi pubblici interessati la possibilità di propagandare il proprio nome nei modi e nei termini più opportuni che verranno successivamente concordati tra le parti”* * L'avviso pubblico di sponsorizzazioni indetto dal Comune di Rimini è reperibile sul sito internet all'indirizzo www.comune.rimini.it/gare/bandi2003/2003_024/bando-sponsor.htm.

divenuto uno degli strumenti contrattuali ordinariamente utilizzati dalle pubbliche amministrazioni per lo svolgimento delle funzioni loro assegnate. Si tratta, da una parte, di un innovativo ed eccellente strumento per la veicolazione dell'immagine dell'impresa privata, tanto da spingerla – come nel caso sottoposto all'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici – ad affrontare ingenti costi per la realizzazione di opere, e dall'altra di un canale preferenziale per assicurare al soggetto pubblico l'entrata di contributi ed utili economici per un progetto od un evento di cui l'ente stesso è promotore.

La legge si limita, con l'art. 43 della L. 449/1997, a riconoscere la sponsorizzazione nel settore senza nulla aggiungere in merito alla disciplina dello stesso, ed all'iter procedurale che la pubblica amministrazione deve seguire; e questa mancanza di un'adeguata cornice ed una sicura indicazione dei percorsi da seguire non è priva di possibili controindicazioni. Certo è che la sponsorizzazione si inquadra nell'ambito dei contratti ad evidenza pubblica e quindi dovrebbe seguire un procedimento vincolato nel quale, per la scelta del contraente, si dovrebbe garantire il rispetto dei principi pubblicistici tendenti ad escludere posizioni discriminatorie da parte della Pubblica amministrazione, dei principi di uguaglianza di trattamento tra i soggetti interessati e del principio di imparzialità della Pubblica amministrazione¹⁴.

In attesa di una maggiore sensibilizzazione al problema da parte del legislatore nazionale – per evitare che vengano in qualche modo elusi o falsificati detti principi e per evitare di trovarsi in una “giungla” di casistiche negoziale – è forse opportuno che almeno i singoli enti adottino loro regolamenti in materia.

¹⁴ L. 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”.