

Articoli e Saggi

Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico

Valentina Giomi

SOMMARIO 1. Le ragioni di un rinnovato interesse per le sponsorizzazioni pubbliche. – 2. Sponsorizzazione e pubblica amministrazione: brevi note per un equilibrio difficile. – 3. Le sponsorizzazioni pubbliche in funzione del contenimento della spesa delle amministrazioni. – 4. Il divieto di sponsorizzazioni attive e l'incompleto rafforzamento della sponsorizzazione passiva. – 5. L'inversione causale del rapporto in funzione del risparmio della spesa. – 6. La regolamentazione della scelta dello sponsor come obiettivo primario del legislatore. – 7. La sponsorizzazione nel settore dei beni culturali, fra scarsità ed eccesso di regolazione. – 8. L'inversione di rotta del legislatore: la semplificazione normativa come *vis attractiva* per le operazioni di *sponsorship* pubbliche. – 9. L'*impact factor* dell'immagine pubblica come elemento di stabilizzazione del sistema. Spunti conclusivi.

1. *Le ragioni di un rinnovato interesse per le sponsorizzazioni pubbliche*

Nel contesto giuridico attuale non è affatto raro imbattersi in accordi di sponsorizzazione che vedono parte attiva¹ o passiva la pubblica amministrazione.

La frequenza dell'utilizzo pubblicistico di tale strumento² privatistico atipico spinge per l'innanzi ad interrogarsi sulla possibilità e sulle condizioni di imple-

¹ La possibilità che, oggi, la pubblica amministrazione divenga parte attiva di un contratto di sponsorizzazione non è pacifica, ma è costruzione interpretativa della dottrina. Come noto, per ragioni connesse ad esigenze di contrazione della spesa pubblica corrente, la configurazione di accordi di sponsorizzazione attiva per le pubbliche amministrazioni è esclusa in modo esplicito (Tar Sardegna, sez., I, 26 giugno 2015, n. 883 e 31 luglio 2015, n. 982, in www.giustizia-amministrativa.it) tuttavia la più recente dottrina, attraverso una nuova lettura flessibile dell'art. 12 della legge 241 del 1990, ha proposto una lettura funzionalizzata del modello sponsorizzativo, rendendo la sponsorizzazione attiva non soltanto legittimamente ammissibile, ma anche utile; in tale senso sembrano orientate le conclusioni di S. Gardini, *La sponsorizzazione dei beni culturali come paradigma dinamico di valorizzazione*, in *Dir. econ.*, 2016, 2, 601 ss.

² A fronte di fattispecie di sicuro impatto mediatico (il Colosseo, sponsorizzato dal noto marchio di scarpe Tod's, oppure il Giardino di Boboli, sponsorizzato dalla Maison Gucci, o, ancora, il Palazzo Ducale di Vene-

go di tale modello contrattuale nello svolgimento dell'attività amministrativa, per poi soffermarsi su alcuni aspetti critici derivanti dall'abbinamento di un modello contrattuale atipico ad un'azione amministrativa tipica.

Fugati i dubbi sui presupposti ontologici e strutturali di una possibile sponsorizzazione pubblica, l'indagine abbraccia, *in primis*, la verifica degli effetti ad essa connessi, tenuto conto della difficile predeterminazione di un idoneo valore economico dell'immagine pubblica dedotta in controprestazione; successivamente, alcune riflessioni sul rischio che l'eventuale distorsione applicativa delle sponsorizzazioni pubbliche, possa generare un progressivo snaturamento del modello civilistico «tipico», oltre ogni limite tensorio ammesso dal sistema.

Entrambi i profili si mostrano delicati e controversi in mancanza di una guida legislativa che orienti le amministrazioni nella difficile operazione di quantificazione del corretto valore economico dell'immagine pubblica oggetto dell'accredito per lo sponsor.

Ciò può condurre ad una errata valutazione del «valore pubblicitario pubblico», che, a sua volta, rischia di disequilibrare – a varia intensità – il sinallagma contrattuale, che costituisce la base giuridica della sponsorizzazione.

La sproporzione degli elementi fondanti il vincolo contrattuale può generare gravi effetti sia con riferimento alla tenuta stessa della sponsorizzazione, sia con riferimento alle ricadute sul reale grado di cura dell'interesse pubblico conseguito mediante una sponsorizzazione solo astrattamente improntata al miglior perseguimento dello stesso.

Detta indagine, pertanto, potrebbe contribuire a sensibilizzare il legislatore, già attento al tema delle sponsorizzazioni pubbliche, verso ulteriori, auspicabili, interventi in materia, con ciò distendendo quei profili di incertezza che le pubbliche amministrazioni disposte ad accordarsi con gli sponsor presenti sul mercato, spesso incontrano.

2. *Sponsorizzazione e pubblica amministrazione: brevi note per un equilibrio difficile*

L'opera definitoria del contratto di sponsorizzazione, nella ricerca degli elementi caratterizzanti del sistema, impone uno sforzo ricostruttivo maggiore rispetto a quello richiesto per l'interpretazione di fattispecie contrattuali già deli-

zia, che ha prestato la propria immagine a differenti marchi di note imprese italiane), sussistono, poi, infinite forme di sponsorizzazione non accompagnate da tale eco; si vedano, in proposito, gli esempi della Brianza della Puglia, riportati ed esaminati da S. Cavaliere, *Le sponsorizzazioni e la tutela del patrimonio culturale*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2011, come esempi di creazione di apposite strutture pubbliche volte a gestire le necessità sponsorizzative connesse a determinati beni del patrimonio culturale locali.

neate in via normativa, trattandosi, nella specie, di un contratto che non viene definito dal codice civile³, né compiutamente, dalle discipline di settore che di volta in volta lo hanno previsto in via di specialità.

Nel non semplice tentativo di collocare sul piano sistematico il contratto di sponsorizzazione, gli sforzi della dottrina⁴ e della giurisprudenza giusciviltistica, hanno provveduto a ricostruire una figura contrattuale che presentasse determinati profili caratterizzanti, idonei a contrassegnarne la funzione.

La sponsorizzazione si è delineata come un contratto a prestazioni corrispettive⁵, oneroso⁶, riconducibile ad un'obbligazione di mezzi e non di risultato, avente natura atipica⁷ e, come tale, oggetto variabile, nei limiti, ovviamente, della liceità e della rilevanza giuridica dell'oggetto stesso⁸.

³ Si vedano in proposito i rilievi di M. Giacobbe, *Atipicità del contratto e sponsorizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 402 ss.

⁴ Per un inquadramento generale del contratto di sponsorizzazione, nei suoi elementi strutturali caratterizzanti e distintivi, centrali, sul tema, gli studi di M. Bianca, *Sponsorizzazione*, cit. e Id., *I contratti di sponsorizzazione*, Rimini, 1990; di S. Gatti, *Sponsorizzazione*, in *Enc. dir.*, Milano, 1990, 509 ss.; di G.V. Briante, G. Savorani, *I contratti di sponsorizzazione*, in G. Alpa e M. Bessone (a cura di) *I contratti in generale, Trattato*, II, *I contratti atipici*, Torino, 1991, 429 ss.; di V. Amato, *Sponsorizzazione*, cit.; di G. Verde, *Il contratto di sponsorizzazione*, Napoli, 1989; più di recente si veda I. Magni, *Il contratto di sponsorizzazione*, in P. Cendon (a cura di), *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, Torino, 2003, 79 ss.; R. Cerchia, *Sponsorizzazione* (contratto di), *ad vocem, Dig. disc. priv.*, Milano, 2013, 694 ss.

⁵ La mancanza di un quadro normativo che definisca la sponsorizzazione come un rapporto obbligatorio, consentendone la riconduzione, ex art. 1174 c.c., al carattere della patrimonialità della prestazione (su cui, *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880; cfr., altresì, Cass. civ., sez. I, 18 gennaio 1996, n. 428), ha spinto dottrina e giurisprudenza, a fronte di un crescente impiego di questo tipo di vincolo negoziale, ad elaborare regole che supplissero a tale lacuna; detto sforzo si è diretto, in modo particolare, a ricercare una linea distintiva fra le sponsorizzazioni connesse alla «mera elargizione» di una somma di denaro senza un apparente valore di corrispettivo per un accredito d'immagine, dalle altre figure negoziali non dissimili, ma in realtà sorrette da uno spirito di liberalità che ne escludeva la patrimonialità, cfr. M.V. De Giorgi, *Sponsorizzazione e mecenatismo*, Padova, 1989; più di recente sul tema cfr. V. Galstallo, *La valorizzazione dei beni culturali tra mecenatismo e sponsorizzazioni*, in *Dir. econ.*, 2016, 2, 609 ss.; A. Ferretti, *Il rapporto esistente tra mecenatismo e sponsorizzazione culturale*, in *www.lexfor.it*, 2005; per una ricostruzione del contratto di sponsorizzazione come negozio oneroso a prestazioni corrispettive, privo dell'elemento della liberalità, V. Franceschelli, *I contratti di sponsorizzazione*, in *Giur. comm.*, 1988, 291 ss. In ordine al requisito della patrimonialità della prestazione, cfr. U. Breccia, *Le obbligazioni*, in G. Iudica, P. Zatti (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, 1991, 51 ss.; F. Galgano, *Le obbligazioni in generale*, Padova, 2007; F. Angeloni, *L'obbligazione in generale*, in M. Franzoni (a cura di), *Le obbligazioni*, Torino, 2004; per una recente ricostruzione dell'art. 1174 c.c., come punto di arrivo delle diverse elaborazioni dottrinarie, F. Procchi, *La patrimonialità della prestazione*, in L. Garofalo (a cura di), *La struttura e l'adempimento. Soggetti e contenuto del rapporto giuridico*, II, Padova, 2014, 537 ss.

⁶ L'onerosità costituisce un elemento caratterizzante la sponsorizzazione e venendo a mancare originerebbe un diverso rapporto, non sempre riconducibile alla sponsorizzazione: sul tema, oltre allo studio di M.V. De Giorgi, *Sponsorizzazione*, cit., si veda anche S. Piccinini, *Sponsorizzazione, tra onerosità e gratuità*, in *Rass. dir. civ.*, 1993, 794 ss. La questione assume rilievo anche per le sponsorizzazioni pubbliche passive, che danno vita a contratti attivi, sulla cui peculiarità, sotto il profilo contabile, v. G. Manfredi, *Note introduttive sulla disciplina dei contratti attivi della pubblica amministrazione*, in *Dir. econ.*, 2016, 1, 41 ss.

⁷ Per un inquadramento dottrinario del concetto di tipicità negoziale, si rinvia agli studi di E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, in F. Vassalli (a cura di), *Trattato di diritto civile*, Milano, 1960, 195 ss.

⁸ Su questi specifici aspetti dell'oggetto del contratto si ritiene imprescindibile il rinvio alle ancora attualissime considerazioni di N. Irti, *Oggetto del negozio giuridico*, in *Noviss. D.I.*, XIX, Torino, 1973, 799 ss.

Nella sponsorizzazione le parti convengono sul conseguimento di reciproci vantaggi, dietro un corrispettivo variamente determinato, in un sinallagma che impegna⁹ una parte (lo *sponsee*) a consentire e favorire, nell'ambito dello svolgimento delle proprie attività, la diffusione dell'immagine o di alcuni prodotti dell'altra parte (lo *sponsor*), la quale, sfruttando «l'accreditamento» positivo derivante dal peculiare ruolo o dall'attività dello *sponsee*, cui, appunto, associa la propria immagine¹⁰, si obbliga, per contro, a corrispondere allo stesso un corrispettivo di varia natura.

La genericità della definizione offerta in ordine ai caratteri essenziali del contratto di sponsorizzazione è comunque voluta dalla stessa giurisprudenza della Cassazione¹¹, che in essa ha indicato l'elemento cardine per assicurare la giusta flessibilità al contratto in oggetto.

Il contratto di sponsorizzazione, pur nella originaria difficoltà di inquadramento nell'ambito della contrattualistica «classica»¹², nonché della molteplicità di declinazioni applicative impiegate dalle parti¹³, ha costituito per la dottrina civilistica un importante ambito di studio da oltre un trentennio.

⁹ Sulla buona fede che deve caratterizzare l'operato dello *sponsee* per tutta la durata del vincolo sponsorizzativo, dottrina e giurisprudenza non avanzano dubbi, vedi Cass., 29 maggio 2006, n. 12801, in *Resp. Civ. prev.* 2007, 3, 554, con nota di Felleri e Iodo arbit. Milano, 25 maggio 1990, n. 642, con nota di M.V. De Giorgi, *Scorrettezza dello sponsee e diritti dello sponsor*, in *Dir. inf.*, 1991, 642.

¹⁰ Sul diverso ruolo dell'immagine nei contratti pubblicitari, vedi R. Rossotto, C. Elestici, *I contratti di pubblicità - Il contratto di agenzia - Il contratto di sponsorizzazione*, Milano, 1994; più di recente, V. Falce, *I contratti di sponsorizzazione*, in *I contratti di pubblicità e di sponsorizzazione*, a cura di A. Gambino, in *Tratt. di dir. comm.*, fondato da V. Buonocore e diretto da R. Costi, sez. II, t. 3., VII, Torino, 2012, 47 ss. Il fenomeno delle sponsorizzazioni in rapporto agli strumenti di comunicazione pubblica, percepito soprattutto come nuova forma di comunicazione attraverso la quale diffondere un'immagine (generalmente commerciale) con un valore aggiunto e con un contenuto innovativo, è stato compiutamente studiato ed approfondito nel mondo anglosassone già dai primi anni '90: centrale e sempre attuale, sul punto l'opera di D.W. Wragg, *The Public Relations Handbooke*, Blackwell Pub, UK, 1992.

¹¹ Nella nota sentenza Cass., sez. I, 11 ottobre 1997, n. 9880, la suprema Corte afferma che la sponsorizzazione «comprende una serie di ipotesi nelle quali si ha che un soggetto si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo; tale uso dell'immagine pubblica può prevedere anche che lo *sponsee* tenga anche determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto delle veicolazione commerciale»; la pronuncia, a dire il vero, presenta un profilo di particolare interesse anche in relazione al carattere della patrimonialità delle prestazioni dello *sponsee*: affermando che «l'obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha piena natura patrimoniale ai sensi dell'art. 1174 c.c. e corrisponde all'affermarsi, nel costume sociale, della commercializzazione del nome e dell'immagine personali».

¹² Sotto il più peculiare profilo della atipicità del contratto di sponsorizzazione, senza pretesa di esaustività, G. Vidiri, *Il contratto di sponsorizzazione, natura e disciplina*, in *Giust. civ.*, 2001, I, 3 ss.; M. Giacobbe, *Atipicità del contratto*, cit.; V. Franceschelli, *I contratti di sponsorizzazione*, cit.; M. Pedrazzoli, *Il contratto di sponsorizzazione*, in *Dir. econ.*, 1995, 251 ss.

¹³ Non senza tentativi di riconduzione a modelli tipici, quali, ad esempio, il contratto di appalto oppure il contratto pubblicitario, o, ancora, la donazione modale, come rilevato nell'analisi di V. De Sanctis, *Le sponsorizzazioni. Analisi di un fenomeno*, Napoli, 2006.

L'attenzione rivolta a tale forma di accordo negoziale in parte si giustifica con il massiccio impiego dello stesso in ambito commerciale¹⁴, dove, con particolare con riferimento all'ambito sportivo¹⁵ e radiotelevisivo¹⁶, esso ha trovato specifica disciplina normativa.

La flessibilità e la duttilità che caratterizzano tale contratto¹⁷, se, da un lato, possono aver ostacolato la creazione di un prototipo rigido di sponsorizzazione¹⁸ su cui modellare, con limitate variazioni, tutti i possibili impieghi della stessa, sotto diverso profilo, lasciando sostanzialmente inalterata la sua funzione principale (quella appunto, della «diffusione qualificata» dell'immagine, dietro corrispettivo), hanno consentito un massiccio impiego della sponsorizzazione anche in ambiti in cui, nel sinallagma contrattuale, non fossero coinvolti solamente i soggetti privati ed i rispettivi interessi¹⁹.

Essa è infatti ampiamente utilizzata nel settore pubblicitario per svariate finalità e declinata in schemi contrattuali dal contenuto fortemente specializzato, tanto da rendere talvolta non immediata la sua identificazione²⁰.

¹⁴ B. Inzitari, *Sponsorizzazione*, in *Contr. impr.*, 1985, 248 ss.

¹⁵ Fra le varie tematiche emergenti nell'ambito della sponsorizzazione sportiva, su cui si è soffermata la dottrina, si veda, senza pretesa di esaustività, G. Facci, *La sponsorizzazione sportiva e la violazione della buona fede: questioni vecchie e nuove*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 3, 523 ss.; R. Filosto, *Contratto di sponsorizzazione, sanzioni sportive e responsabilità contrattuale*, in *Danno e resp.*, 2007, 817 ss.; L. Felletti, *Un leading case della Casazione in materia di sponsorizzazione: l'importanza della correttezza dello sponsee*, nota a Cass. civ., 29 maggio 2006, n. 12801, in *Resp. civ.*, 2007, 558 ss.; A. C. Nazzaro, *L'oggetto del contratto di sponsorizzazione*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2008, 492 s.; R. Simone, *Sponsorizzazione e autonomia contrattuale: il lato nascosto di un contratto nuovo*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 42 ss.; G. Nanni, *Osservazioni sul titolo di sponsor come valore*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 35 ss.; L. Cascino, *Tutela dello sponsor nell'ordinamento giuridico sportivo e nell'ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1991, 253 ss.

¹⁶ La legge 6 agosto 1990, n. 223 introduce, senza definirlo, una fra le prime ipotesi di sponsorizzazione nell'ambito della disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

¹⁷ La difficoltà di percepire in termini unitari il «fenomeno» della sponsorizzazione, è evidenziata da G. Briante, G. Savorani, *Il fenomeno «sponsorizzazione» nella dottrina, nella giurisprudenza e nella contrattualistica*, in *Dir. inform. e inf.*, 1990, 633 ss., e confermato da Cons. St., 4 dicembre 2001, n. 6073, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹⁸ Per una recente analisi del contratto di sponsorizzazione in tutti i suoi elementi compositivi, comprensiva degli aspetti meno tipizzanti e di confine con altri modelli contrattuali atipici, R. Giampetraglia, *I contratti di sponsorizzazione*, in R. Bocchini, A. Gambino (a cura di), *I contratti di somministrazione e di distribuzione*, Padova, 2011, 499 ss.

¹⁹ Per un inquadramento sistematico della sponsorizzazione pubblica, R. Dipace, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3898 ss.; M. Renna, *Le sponsorizzazioni*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, 523 ss. La presenza di una pubblica amministrazione fra le parti di un contratto di sponsorizzazione era già studiata da meno recente dottrina, vedi S. Di Pinto, *L'ente pubblico quale parte del contratto di sponsorizzazione*, in *Nuova Rass. legisl. dottr. e giur.*, 1996, 737 ss.

²⁰ Si veda, di recente, Tar Sardegna, 9 marzo 2016, n. 687 e id., 26 giugno 2015, n. 883 e 11 marzo 2015, n. 1023, in www.giustizia-amministrativa.it. La difficoltà di immediata individuazione della sponsorizzazione in cui talvolta si può incorrere quando in tale contratto sia coinvolta la pubblica amministrazione è rilevata da G. Piperata, *Le sponsorizzazioni nella pubblica amministrazione dopo il codice dei contratti pubblici*, in *Appalti pubblici e concorrenza: la difficile ricerca di un equilibrio*. Atti dei seminari tenuti presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento Maggio-Giugno 2007, a cura di G. A. Benacchio e M. Cozzio, Trento, 2008, 203 ss.

Sotto il profilo sistematico, l'ipotesi di un impiego della sponsorizzazione nei rapporti amministrativi, ha però dovuto superare il vaglio di alcune questioni centrali ritenute, dalla dottrina²¹, prodromiche all'utilizzo, nello svolgimento di compiti pubblici, di un modello contrattuale atipico, finalizzato al perseguimento di interessi della collettività ed orientato ad un risparmio di risorse pubbliche.

In tal direzione, i primi dubbi hanno riguardato il riconoscimento della capacità contrattuale di diritto privato della pubblica amministrazione e il legittimo utilizzo di modelli consensuali non autoritativi al fine di perseguire interessi pubblici.

Sul primo aspetto la dottrina appare da decenni ormai granitica nel riconoscere anche alla pubblica amministrazione piena autonomia²² negoziale²³.

Sul secondo aspetto i dubbi emersi sono stati fugati in epoca di poco successiva, quando all'amministrazione pubblica non è stato impedito di perseguire un'attività funzionalizzata mediante strumenti di diritto privato²⁴, né di utilizza-

²¹ In dottrina, infatti, non si è mancato di rilevare come la tardività dell'emersione legislativa delle sponsorizzazioni nel settore pubblicistico, sia dipesa, per gran parte dalla titubanza «nel riconoscere piena capacità di diritto privato alle pubbliche amministrazioni e nell'ammettere l'utilizzo anche di contratti atipici», cfr. A. D. Mazzilli, G. Mari, R. Chieppa, *I contratti di sponsorizzazione*, in M.A. Sandulli, R. De Nicolis, R. Garofoli (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2008, 466 ss..

²² Centrali allo studio del concetto giuridico di autonomia, anche in relazione all'attività della pubblica amministrazione, i lavori di S. Romano, *Autonomia*, in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 13 (poi in ristampa nel 1983, con prefazione di A. Romano), gli studi di Salv. Romano, *Autonomia privata*, Milano, 1957, 27 ss. (recentemente posti al centro di nuovi approfondimenti da G. B. Ferri, *L'autonomia dei privati come sistema ordinato ed ordinante nel pensiero di Salvatore Romano*, in *Salvatore Romano. Giurista degli ordinamenti e delle azioni*, Milano, 2007, 33 ss.), dove l'indagine sull'autonomia pone al centro degli studi il negozio giuridico inteso come fonte della autonomia stessa (cfr. F. Merusi, *Il diritto privato della pubblica amministrazione alla luce degli studi di Salvatore Romano*, in *Dir. amm.* 2004, 649 ss.); oltre alle autorevoli riflessioni di A. Romano, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., II, Torino, 1987, 32 ss.

²³ Il richiamo, con riguardo al più generale fenomeno dello svolgimento di attività privatistiche da parte della pubblica amministrazione, va agli studi di A. Amorth, *Osservazioni sui limiti all'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 455 ss. e di C. Cammeo, *I contratti della pubblica amministrazione*, Firenze, 1954, 123 ss.; oltre che di M. Cantucci, *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 35 ss.; di F. Ledda, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo*, Torino, 1965; di G. Pericu, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Annali della Facoltà di Genova*, Milano, 1966, 163 ss.; ed ancora, in relazione ad uno studio sull'influenza dei poteri pubblici sull'attività privata posta in essere dal soggetto pubblico, S. Raimondi, *I poteri amministrativi nell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1970.

²⁴ Il tema è stato oggetto di innumerevoli studi da parte della dottrina. Senza pretesa di esaustività, in relazione ad una più generale indagine sul rapporto fra il diritto privato ed il diritto amministrativo, C. Marzuoli, *Attività amministrativa di diritto privato e principio di legalità*, Milano, 1982; M. D'Alberti, *Attività amministrativa e diritto comune*, in U. Allegretti, A. Orsi Battaglini, D. Sorace (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, 1987, II, 433 ss. e, più di recente, G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003 e V. Cerulli Irelli, *Diritto privato dell'amministrazione pubblica*, Torino, 2008. Per un approfondimento dell'impiego dello strumento contrattuale da parte della pubblica amministrazione: dagli studi di A. Bardusco, *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni. Atti amministrativi e negozio di diritto privato*, Milano, 1974, copiosi si sono susseguiti i contributi offerti dalla dottrina in un'epoca anteriore all'avvio della stagione codicistica dell'attività contrattualizzata della p.a., fra cui G. Greco, *I contratti dell'amministrazione tra diritto pubblico e diritto privato. I contratti ad evidenza pubblica*, Milano, 1986; R. Ferrara, *Gli accordi tra i privati e la pubblica amministrazione*, Mila-

re modelli negoziali atipici²⁵, seppure con le dovute cautele.

Tanto che la stessa giurisprudenza amministrativa, dopo aver riconosciuto la capacità di diritto privato degli enti pubblici, nei limiti delle rispettive finalità istituzionali, legittimava gli stessi alla stipulazione di tali modelli contrattuali, con la sola condizione del rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, declinati dall'art. 97 della Cost.²⁶.

Ammesso, quindi, sul piano sistematico, l'impiego nel settore pubblicitario della sponsorizzazione, l'esame concreto viene rivolto allo sviluppo di questo modello contrattuale in tale contesto.

3. *Le sponsorizzazioni pubbliche in funzione del contenimento della spesa delle amministrazioni*

La prima norma che si è occupata di introdurre il ricorso al contratto di sponsorizzazione nell'ambito pubblicitario, dopo che la legge sulla disciplina delle radiotelevisioni degli anni '90 si era occupata delle sponsorizzazioni relative alla pubblicità televisiva, è stata la legge finanziaria del 1998, all'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

La formalizzazione legislativa dell'impiego delle sponsorizzazioni nel settore pubblico, eliminato il dogma della «incompatibilità tra la natura pubblica di determinati beni, e forme differenziate di uso, valorizzazione e gestione degli stessi»²⁷, costituisce, in questa prospettiva, una delle possibili risposte alla contrazione delle risorse pubbliche a disposizione delle amministrazioni²⁸.

no, 1985; G. Falcon, *Le convenzioni pubblicitarie. Ammissibilità e caratteri*, Milano, 1984. Recentemente, per una completa analisi dell'attività di diritto privato dell'amministrazione pubblica, nelle varie forme e modalità, ed in rapporto ai molteplici interessi ed alla pluralità di forze economiche, A. Massera, *Lo Stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA., tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, 2011 e Id, *Contratto e pubblica amministrazione*, in V. Roppo (a cura di), *Trattato dei contratti*, vol. VI, Milano, 2006, 1007 ss.

²⁵ In particolare a questo profilo sono dedicati, sul piano più generale, lo studio di M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996 e, sul piano più specifico, il lavoro di G. Napolitano, *Pubblico e privato*, cit., 91-92, dove, l'A. osserva come il ricorso a contratti di sponsorizzazione presupponga che l'esercizio della facoltà autorizzata sia subordinata all'esistenza di determinati presupposti o al rispetto di specifici criteri che, a loro volta, però, possono non attenersi a circostanze oggettive, bensì a valutazioni di opportunità.

²⁶ In particolare, si veda quanto precisato in giurisprudenza da CGA, 4 novembre 1995, n. 336 e le riflessioni della dottrina sul punto, A. Massera, *Lo Stato che contratta e che si accorda*, cit., 526.

²⁷ G.D. Comporti, *Sul finanziamento delle attività culturali. Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2015, 2.

²⁸ Concordi sul punto, R. Cavallo Perin, G. Racca, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2013, 583 ss.; F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni: caratteri generali e fattori di specialità*, in *Aedon* 2010, 1; S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni pub-*

La norma, senza fornire una definizione del contratto di sponsorizzazione, ne legittima l'impiego, regolandone alcune condizioni di utilizzo.

Come rilevato in dottrina²⁹, la presa d'atto legislativa consegue e non precede la diffusione del contratto di sponsorizzazione nel settore pubblicistico, che, in realtà, già da tempo aveva avuto modo di trovare applicazione in vari settori.

L'avallo legislativo avviene in un contesto del tutto peculiare, nell'ambito del quale il legislatore incentiva le pubbliche amministrazioni a servirsi di modelli privatistici – fra cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione – per realizzare forme di collaborazione pubblico-privato nella gestione degli interessi pubblici.

Detto *favor* non sembra essere depotenziato dal vincolo del rispetto, per le amministrazioni intenzionate a sottoscrivere contratti di sponsorizzazione, di tre presupposti, indefettibili e congiunti³⁰: la presenza di una finalità pubblica a sostegno della (scelta della) sponsorizzazione, cui si ricollega l'altro presupposto, vale a dire l'assenza di conflitto di interesse fra l'attività pubblica e quella privata oggetto della sponsorizzazione, e che trova il suo completamento finale nel conseguimento di un risparmio di spesa rispetto agli stanziamenti previsti, da impiegare attivamente secondo le regole imposte dalla stessa legge³¹.

La disposizione rafforza il terzo obiettivo e pare volta a guidare, sul piano concreto, l'utilizzo contabile dei proventi (positivi ed aggiuntivi) derivanti dalle amministrazioni che si sono giovate dell'apporto economico dei privati in relazione a situazioni già contabilizzate in un certo modo³²: tutto ciò nell'ottica di rafforzare l'obiettivo del risparmio di spesa, centrale nelle sponsorizzazioni pubbliche, anche a rischio di forzature strutturali³³.

bliche: le insidie della rottura del binomio tra soggetto e oggetto pubblico e la rilevanza del diritto europeo, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 1381 ss.

²⁹ In dottrina, infatti, non si è mancato di rilevare come la tardività dell'emersione legislativa delle sponsorizzazioni nel settore pubblicistico, sia dipesa, per gran parte dalla titubanza «nel riconoscere piena capacità di diritto privato alle pubbliche amministrazioni e nell'ammettere l'utilizzo anche di contratti atipici», cfr. A.D. Mazzilli, G. Mari, R. Chieppa, *I contratti di sponsorizzazione*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis, R. Garofoli (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. I, Milano, 2008, 466 ss.

³⁰ Per alcune riflessioni sulla portata flessibile dei vincoli imposti dalla normativa e sulla necessità che, in via interpretativa, siano di volta in volta verificate le condizioni richieste dalla legge per il legittimo impiego della sponsorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, R. Dipace, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione*, cit., 3901.

³¹ Contra, A. Ciammola, *Il contratto di sponsorizzazione applicato alle pubbliche amministrazioni: orientamenti giurisprudenziali ed incertezze applicative*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2003, 931 ss.

³² In tale direzione sembra andare anche l'ARAN, in risposta al quesito in ordine alla possibilità di riconoscere al dirigente compensi incentivanti derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della L. 449/97 (risparmi di gestione).

³³ Sulla questione si rinvia alle riflessioni di F. Mastragostino, *Il contratto di sponsorizzazione quale strumento per la realizzazione di interventi edilizi*, in *Aedon*, 2009, 2, espresse a commento di una interessante vicenda di sponsorizzazione pubblica in cui il corrispettivo versato dallo *sponsor* all'amministrazione, in realtà, non celava il fine della diffusione commerciale della propria immagine, mettendo a rischio il requisito della patrimonialità delle prestazioni e, quindi, la connotazione stessa della stessa sponsorizzazione, che, in questo caso, in virtù di una «inversione causale» viene erroneamente ritenuta esistente anche senza l'equilibrio fra le prestazioni.

Il contratto di sponsorizzazione non assume, dunque, una peculiare caratterizzazione³⁴, divenendo appetibile per dar vita ad accordi anche fortemente atipici³⁵, con conseguente «destrutturazione» del contratto, che spesso diviene difficilmente identificabile³⁶.

Un incentivo apparente che, in realtà, rende fragile il sistema, flettendo gli elementi strutturali del contratto a tal punto da incidere sul rapporto sinallagmatico oppure da condizionare la selezione dello *sponsor*.

Flessibilità, inoltre, che si riscontra anche in relazione alla preliminare individuazione dell'oggetto della sponsorizzazione nel vasto ambito delle attività poste in essere dalla amministrazione; la questione, che spesso si intreccia con la sfumata linea distintiva fra sponsorizzazioni e figure affini³⁷, era già emersa nella prassi applicativa ed in più occasioni aveva sollecitato l'intervento della giurisprudenza sia amministrativa che contabile, in relazione, ad esempio, al rischio di perdita di indipendenza e di imparzialità dello *sponsee* pubblico³⁸ o a quello di danneggiare la diffusione dell'immagine pubblica associandola a sponsor inadeguati³⁹.

All'emersione della difficoltà di identificazione dell'oggetto, come conseguenza del *vulnus* definitorio sul piano legislativo, si erano poi ricollegate ulteriori criticità connesse alla tipologia di attività pubbliche sponsorizzabili⁴⁰, spesso risolte dalla dottrina in termini estensivi, in ragione del riconoscimento di un generale *favor* del legislatore verso ogni tipo di apporto privato, sempre appetibile sul piano finanziario⁴¹.

³⁴ Sulla flessibilità degli elementi del contratto R. Dipace, *La sponsorizzazione*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico - privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, 1198 ss.

³⁵ Anche la dottrina ha escluso che in mancanza del risultato auspicato in termini di ritorno d'immagine lo sponsor sia legittimato alla risoluzione contrattuale del rapporto con l'amministrazione sponsorizzata, V. D'Antonio, *Il contratto di sponsorizzazione*, in P. Stazione, A. Saturno (a cura di), *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, Padova, 2006, 435 ss.

³⁶ Come rilevano R. Chieppa, *I contratti di sponsorizzazione*, cit., 460, oltre che F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni*, cit., 4, che evidenzia la difficoltà di una corretta identificazione della prestazione oggetto della sponsorizzazione nell'ambito di modelli contrattuali spesso assorbenti il contratto di sponsorizzazione: il problema è evidenziato anche da R. Dipace, *La sponsorizzazione*, cit., 2001 e, per il caso in cui la sponsorizzazione si inserisca nell'ambito della gestione di attività urbanistico-edilizie vedi G. Piperata, *Sponsorizzazioni e appalti pubblici degli enti locali*, in *Riv. trim. app.*, 2002, 74 ss.

³⁷ Su cui, in particolare R. Chieppa, *Erogazioni liberali e sponsorizzazioni*, cit.

³⁸ Il richiamo va alle note pronunce di giudici siciliani, CGA, sez. giur., 4 novembre 1995, n. 336, 28 aprile 1997, n. 35, e 16 settembre 1998, n. 495, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si dichiarano illegittimi quegli accordi di sponsorizzazione in cui «vengano alterati il ruolo e l'immagine di neutralità dell'ente stesso».

³⁹ Su tale specifico aspetto di recente Corte conti, sez. giur. I centr. appello, 30 giugno 2016, n. 250, in *www.corteconti.it*.

⁴⁰ Vedi G. Saporito, *La sponsorizzazione di attività pubbliche e la atipicità dei contratti della p.a.*, in *www.giustamm.it*, 2002, 2.

⁴¹ Compatta la dottrina sul punto, cfr. R. Dipace, *Il contratto di sponsorizzazione e la sua utilizzazione*, cit., 3902 ss.; M. Ciammola, *Il contratto di sponsorizzazione*, cit.; A. Massari, *La sponsorizzazione nella pubblica amministrazione. Il favore della sua applicazione alla luce del recente orientamento del legislatore, della giurisprudenza e della prassi*, in *www.appaltiecontratti.it*; in particolare, le sponsorizzazioni divengono uno strumento

Nessuna indicazione normativa introduceva parametri utili a stabilire il giusto valore dell'immagine pubblica «sfruttabile», cui ancorare l'accredito derivante dalla veicolazione del marchio o del nome dello sponsor, con la conseguenza che il valore commerciale dell'immagine pubblica di cui lo sponsor può giovare commercialmente, pur costituendo un aspetto centrale per la tenuta dell'intero sinallagma contrattuale, viene lasciato interamente alla scelta delle parti, incentivate, dal lato pubblico, a sottoscrivere accordi sponsorizzativi in vista del risparmio di spesa.

La giurisprudenza sembrava percepire il «peso dell'immagine pubblica» soltanto in modo indiretto, allorché fosse connesso a profili di illegittimità dell'azione amministrativa⁴² o all'alterazione delle regole della concorrenza nell'ambito della scelta di uno sponsor in un mercato libero di beni o servizi contendibili⁴³, ancora, nella differenziazione fra sponsorizzazioni attive della p.a. e contribuzioni pubbliche.

Il valore economico dell'accredito viene, quindi, assorbito nell'ambito della atipicità dello stesso modello contrattuale che, tuttavia, è costituito da elementi tipici⁴⁴.

Irrisolto rimane, quindi, il rapporto fra il modello di sponsorizzazione «pubblica», come possibile derivazione specializzante del generale contratto di sponsorizzazione civilistico ed il prototipo generale.

centrale nelle politiche pubbliche sanitarie, dove l'elemento del vantaggio finanziario va bilanciato con la scelta dello sponsor «giusto», vedi A. Galeazzi, *Le sponsorizzazioni e la ricerca dello sponsor nel settore sanitario*, in *Sanità pubblica*, 2001, 1133 ss..

⁴² Questione già nota alla dottrina con riferimento all'affidamento dei servizi di tesoreria da parte delle amministrazioni pubbliche, vedi A. Massera, *Lo Stato che si accorda*, cit., 527 ss. e S. Marchi, *Il servizio di tesoreria e le «sponsorizzazioni»*, in *Riv. trim. app.*, 1997, 147, ss.; U. Galli, *Servizio di tesoreria e modalità di affidamento: l'evoluzione giurisprudenziale*, in *Urb. e app.*, 2001, 1281 ss. La controversa natura del servizio di tesoreria, con ogni conseguente ripercussione sulla corretta individuazione delle regole per l'affidamento del servizio, fu risolta dal Consiglio di Stato in una decisione assunta in plenaria il 18 giugno 2002. La centralità della decisione e del connesso dibattito giurisprudenziale, è ben sintetizzata da F. Merusi, *Art. 26. Contratto di sponsorizzazione*, in G. Morbidelli e G. Ferrari (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Milano, 2013, 355 ss., che chiarisce come la contestazione della legittimità della sponsorizzazione, «mascherava» il reale problema della disparità soggettiva esistente fra chi esercitava un'impresa bancaria *sub specie* di ente pubblico e chi la esercitava *sub specie* di soggetto privato.

⁴³ Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n.5442 e di recente, Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 2012, n. 5121, in www.giustizia-amministrativa.it, dove si afferma che «la prescrizione del bando predisposto da un ente locale per la scelta del soggetto al quale affidare il servizio di mensa scolastica che preveda che uno degli elementi di valutazione dell'offerta tecnica è dato dalla presenza di un "fondo di sponsorizzazione" è illegittima».

⁴⁴ Chiara la dottrina sul punto: la atipicità della sponsorizzazione è cosa diversa dalla mancanza di caratterizzazione della tipologia contrattuale, cui risulta riconosciuta una funzione ben definita ed una modalità di attuazione determinata, V. Amato, *Le sponsorizzazioni*, cit.; così anche E. Poddighe, *In tema di contratto di sponsorizzazione*, in *NGCC*, 1998, 628 ss.; G. Vidiri, *Il contratto di sponsorizzazione*, cit.

Ad alimentare i dubbi connessi alla difficoltà di operare una sovrapposizione dei due modelli contrattuali⁴⁵, contribuiscono i rinvii presenti nel testo normativo⁴⁶, nonché la tipizzazione di detto contratto in settori particolari⁴⁷.

Il completamento «operativo» della prima previsione della sponsorizzazione pubblica avviene con l'art. 119 del TUEL⁴⁸, con il quale si estende l'efficacia dell'art. 43 della legge n. 449 del 1997 anche alle amministrazioni locali.

La norma, di sicuro impatto pratico nella prassi amministrativa e salutata favorevolmente dalla dottrina⁴⁹, ha completato il tassello mancante sotto il profilo della legittimazione normativa all'impiego delle sponsorizzazioni anche nell'ambito dell'attività delle pubbliche amministrazioni non statali,⁵⁰ ma non ha aggiunto alcun elemento definitorio circa la natura ed i caratteri della sponsorizzazione pubblica, contribuendo ad estendere i dubbi testé prospettati anche al caso di contratti di sponsorizzazione posti in essere dalle amministrazioni locali.

Il vantaggio acquisito con la rinforzata flessibilità della sponsorizzazione, ormai ammessa con formula ampia, rischia, per contro di perdersi quando la concreta modalità di conclusione dell'accordo di sponsorizzazione, poco importa se accessorio ad altro contratto o stipulato autonomamente⁵¹, si scontra con la pre-

⁴⁵ Il fattore di specialità derivante dalla presenza di una parte pubblica nel contratto di sponsorizzazione connota l'intero modello civilistico, specialmente per ciò che concerne l'alterazione del profilo causale, così F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni*, cit., 2 e s., nonché R. Chieppa, *Erogazioni liberali e sponsorizzazioni: quali modalità di intervento delle Fondazioni nel settore pubblico*, in *Aedon*, 2010, 1.

⁴⁶ Art. 43 comma 2.

⁴⁷ Il rinvio esplicito del legislatore è alla sponsorizzazione nel settore culturale, ma vi sono altri settori pubblici in cui la sponsorizzazione trova una sistematica disciplina sul piano non meramente locale, si veda, ad esempio, il D.M. 1 febbraio 2001, n.44, relativo alla sponsorizzazione delle istituzioni scolastiche.

⁴⁸ Per una analisi sistematica della disposizione si rinvia a G. Bisso, *Art. 119*, in AA.VV., *Commento al testo unico enti locali*, (a cura di) V. Italia, Milano 2000, 1271 ss.

⁴⁹ R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; più ampiamente, sulla generalità della nozione di PPP, che raggruppa in modo descrittivo e flessibile ogni possibile forma di collaborazione, istituzionalizzata oppure no fra soggetti privati e soggetto pubblico, M. P. Chiti, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in Id. (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, 2010, 3 ss. e, di recente, A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, 2017.

⁵⁰ Per una completa analisi dell'impiego delle sponsorizzazioni nell'ambito delle attività svolte dalle amministrazioni locali, con particolare riferimento alla flessibilità applicativa di questo contratto, G. Piperata, *Sponsorizzazioni e appalti pubblici*, cit., 74 ss.

⁵¹ Una interessante indagine commissionata nel 2003 dal Dipartimento per la Funzione Pubblica, nell'ambito del Laboratorio «Sponsorizzazioni» del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, «Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche» (a cura di P. Testa), ha fornito un quadro dell'impatto della sponsorizzazione pubblica con l'analisi dei principali casi di impiego dello strumento privatistico e delle singole modalità di stipulazione; l'indagine, ha messo in luce, in primo luogo, la difficoltà incontrata dalle amministrazioni che hanno intravisto nelle sponsorizzazioni opportunità di sviluppo e di crescita, oltre che nuovi strumenti per la conoscenza del settore pubblico all'esterno, ma che si sono trovate ad operare in assenza di un quadro completo normativo di supporto; in secondo luogo, ha mostrato come la sponsorizzazione possa costituire un valido strumento per supportare numerosissime attività pubbliche, non necessariamente connesse alla organizzazione di grandi eventi a clamore mediatico, divenendo, così, una interessante

disposizione di modelli eccessivamente divergenti dalla fattispecie «tipica», o per snaturamento della causa o per disequilibrio del sinallagma⁵².

Un equilibrio sfumato e precario nei suoi elementi centrali, cui fa da sostrato il peculiare rilievo «sociale» delle sponsorizzazioni pubbliche.

La scelta di un determinato *sponsor* diviene, per questo, non giuridicamente o economicamente neutra e su di essa pesa spesso la posizione di «debolezza» in cui verte l'amministrazione che si affida ai mezzi privati – irrinunciabili – per soddisfare interessi (pubblici) propri che autonomamente non sarebbe in grado di perseguire⁵³.

4. *Il divieto di sponsorizzazioni attive e l'incompleto rafforzamento della sponsorizzazione passiva*

A breve distanza dall'estensione applicativa delle sponsorizzazioni pubbliche il legislatore interviene con finalità regolatorie mediante due successive disposizioni, che incidono sulle sponsorizzazioni con intensità graduale, ma crescente.

In prima battuta, per l'anno 2009⁵⁴, viene imposta una riduzione condizionata delle spese per le sponsorizzazioni delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della p.a, incluse le amministrazioni indipendenti; in seconda battuta⁵⁵, a decorrere dall'anno 2011, viene introdotto per via legale un totale divieto di ricorso alle spese per le sponsorizzazioni.

La genericità della formulazione normativa aveva inizialmente destato forti dubbi sulla volontà abrogativa implicita insita nel testo e volta a cassare l'art. 43

opportunità pianificabile di collaborazione fra il pubblico ed il privato «locale» per lo svolgimento di compiti ordinari dell'ente, anche a prescindere dal peculiare rilievo economico dello stesso privato.

⁵² La giurisprudenza amministrativa ha completato i parametri legislativi mancanti, tentando di caratterizzare gli elementi distintivi propri di detto contratto; cfr., Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6198, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che evidenzia la sottile differenza fra la sponsorizzazione e la pubblicità, affermando che «le convenzioni che l'amministrazione comunale stipula con gli sponsor non possano prevedere altro che le concrete modalità della reclamizzazione della contribuzione economica, in modo che il contribuente possa riceverne un significativo, ancorché indiretto vantaggio alla propria immagine»; è escluso che i cartelli all'uopo predisposti «possano contenere (anche o soltanto) messaggi pubblicitari», in quanto l'attesa dello *sponsor* «non può essere diversa dal ritorno di immagine connesso alla reclamizzazione delle contribuzioni della contribuzione economica».

⁵³ In tali termini S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni pubbliche*, cit., 1392, che mette in luce la questione del disequilibrio contrattuale fra le parti del contratto di sponsorizzazione, rilevando, però, come la parte debole sia il soggetto pubblico, bisognoso dell'apporto economico o tecnologico del privato, non perseguibile con mezzi propri; il rischio di un disequilibrio sinallagmatico per eccessivo divario fra le due posizioni dei contraenti fa scaturire precise conseguenze sul piano sistematico, che minano alla stabilità stessa del contratto.

⁵⁴ Con l'art. 61, comma 6, *legge 6 agosto 2008, n. 133 si limitano le spese per sponsorizzazioni delle p.a. ad un ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2007 per la medesima finalità*.

⁵⁵ Con l'art. 6, comma 9, d.l. 78 del 2010, si dispone in modo secco che le pubbliche amministrazioni non possono effettuare spese per sponsorizzazioni.

della legge 449 del 1997, ma il tenore della disposizione, più correttamente interpretato alla luce della ratio che sosteneva l'intero intervento legislativo⁵⁶, ha portato ad escludere che la norma si rivolgesse ad ogni tipo indistinto di sponsorizzazioni pubbliche, riducendo, per contro, la sua portata alle sponsorizzazioni attive delle pubbliche amministrazioni (inserite nel conto economico consolidato), in quanto generatrici di spese dirette e costitutive di contratti passivi per l'amministrazione-*sponsor*.

La conclusione raggiunta pare indirettamente essere supportata anche dal precedente rafforzamento legislativo diretto ad incrementare l'impiego delle sponsorizzazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ai fini di conseguire maggiori economie di gestione, nel più generale intento di contenimento della spesa⁵⁷: una volontà legislativa che non disincentiva il ricorso alla sponsorizzazione, ma funzionalizza i benefici al conseguimento del risparmio di spesa, in ciò sfumando l'importantissimo elemento delle opportunità qualitative (generalmente) correlate alla collaborazione fra pubblico e privato attraverso il supporto all'associazionismo locale (culturale, sportivo)⁵⁸.

Alla giurisprudenza è stato affidato il delicato compito dell'*actio finium regundorum* volta a ripartire le differenti forme di contribuzione entro i confini della (vietata) sponsorizzazione⁵⁹ o dei patrocini (ammessi)⁶⁰.

Con l'occasione, nel tentativo di ricomporre per differenza gli elementi strutturali tipici del contratto di sponsorizzazione pubblica, i giudici amministrativi si sono imbattuti nella difficoltà ricostruttiva di un modello la cui «tipicità»

⁵⁶ F. Laudante, *Divieto per le pubbliche amministrazioni di effettuare spese per sponsorizzazioni - Brevi note sull'ambito di applicazione dell'art. 6, 9° comma, d.l. 78/2010, conv. dalla l. 122/2010*, in *Nuova rass.*, 2011, 705 ss.; M. Lucca, *Considerazioni sul contratto di sponsorizzazione e sue distinzioni dall'erogazione di contributi*, in *www.lexitalia.it*.

⁵⁷ L'art. 30 comma 8, lett. c) della legge 23 dicembre 1999, n. 488) all'uopo dispone che «tra le specifiche misure da adottare in relazione a quanto previsto dal comma 2 gli enti, nella loro autonomia possono provvedere in particolare a: (...) sviluppare le iniziative per la stipula di contratti di sponsorizzazione (...) previsti dall'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n.449, allo scopo di realizzare maggiori economie nella gestione».

⁵⁸ La questione è stata più volte affrontata anche dalla magistratura contabile, che, ha operato un importante distinguo per consentire di salvare quelle contribuzioni pubbliche che non sono meramente finalizzate alla promozione dell'immagine pubblica dell'amministrazione attraverso la diffusione del nome dell'ente, bensì sono finalizzate a sostenere «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. », Corte dei Conti, sez. reg. contr. Liguria, 15 febbraio 2011, n. 6, che si allinea a Corte dei Conti, sez. reg. contr. Lombardia, 23 dicembre 2010, n.1075 in *www.corteconti.it*.

⁵⁹ Così T.a.r. Sardegna, sez. I, 26 giugno 2015, n. 883, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁶⁰ Consolidato già da Cass., 21 maggio 1998, n. 5086: «rispetto alla sponsorizzazione l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, pubblico o privato, il quale consente che l'attività di altri si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, sicché, quand'anche egli si impegni in qualche misura a finanziare l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore».

doveva essere indotta in via interpretativa, col forte rischio di gravose forzature⁶¹ che avrebbero condotto ad avallare fattispecie al limite della compatibilità con il modello privatistico.

Comincia in tal modo ad emergere il rischio che il rapporto sinallagmatico caratterizzante la sponsorizzazione passiva possa essere basato su un disequilibrio oggettivo, stante la differente «forza contrattuale» con la quale si avvicinano al contratto la pubblica amministrazione *sponsee* ed il privato *sponsor*⁶²: la prima, già operante con risorse scarse, vincolata, nella scelta dell'ausilio dei privati, al conseguimento di un risparmio di spesa; i secondi, forti della posizione acquisita in un mercato concorrenziale, vincolati soltanto da logiche di *marketing*⁶³.

A prescindere dalle conseguenze cui tale disequilibrio originario potrebbe condurre sul piano della contrattualistica⁶⁴, emerge, purtroppo, come nel testo legislativo non siano contenuti possibili rimedi ad un auspicabile riallineamento della distanza fra le due parti.

Addivenendo, di fatto, ad una sorta di «inversione» fra le parti, in assenza di parametri legali utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni, la determinazione del prezzo da corrispondere o dell'opera da realizzare, correlata al valore dell'immagine pubblica cui associare l'intervento o la contribuzione, saranno spesso affidati allo sponsor stesso, che provvederà, come logico, secondo i parametri dettati dalle regole dettate operanti nel mercato privato.

⁶¹ Si veda TAR Sardegna, 9 marzo 2016, n. 687 e 11 marzo 2015, n. 1023, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶² Evidenzia le conseguenze della mancanza di regole specifiche per le sponsorizzazioni pubbliche F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni*, cit., 6, il quale precisa come «nelle sponsorizzazioni che vedono coinvolte pubbliche amministrazioni, tale struttura risulta alterata, nella misura in cui il profilo – centrale, secondo lo schema civilistico, della promozione dell'immagine e/o del nome dello sponsor – risulta più o meno significativamente attenuato, se non marginalizzato rispetto alla controprestazione, che consiste nel mettere a disposizione della p.a. una determinata provvista in denaro o in beni, funzionali al soddisfacimento dei suoi fini istituzionali».

⁶³ Su tali premesse, la dottrina arriva a prospettare il ricorso alla rescissione, cfr. S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni pubbliche*, cit., 1395.

⁶⁴ Al riguardo stimolanti rilievi emergono da R. Cavallo Perin, G. Racca, *Caratteri ed elementi essenziali nelle sponsorizzazioni con le pubbliche amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2013, 583, nell'analisi volta a mettere in luce l'importanza della correttezza del sinallagma contrattuale nella sponsorizzazione pubblica, ai fini del mantenimento in vita dell'intero rapporto giuridico; sebbene il focus dell'indagine si concentri sulle conseguenze caducatorie del contratto, connesse ad un disequilibrio derivante da motivi di stampo corruttivo, viene ad emersione il problema della quantificazione del «giusto accredito» nelle sponsorizzazioni pubbliche. In un contesto in cui la centralità dell'equilibrio della causa economico-giuridica della sponsorizzazione può spingersi fino a determinare ricadute giuridiche negative sull'intero rapporto negoziale, non appare priva di conseguenze la conclusione cui si perviene nello scritto, laddove si afferma che «la valutazione dell'equilibrio contrattuale tra le prestazioni può risultare complessa e richiede specifiche analisi economiche per le quali ancora le amministrazioni pubbliche, a differenza dei privati, non risultano strutturate» e che «L'incertezza sul valore dell'accredito può assumere rilievo nella contrattazione tra le parti che devono raggiungere la definizione dell'assetto del rapporto».

Il divieto di conclusione di sponsorizzazioni attive per le amministrazioni, in sintesi, non ha generato effetti positivi neppure indiretti sulle sponsorizzazioni passive.

In relazione ad esse, infatti, non è stata rafforzata la struttura, né, ancor meno, sono stati forniti elementi utili a supportare la bontà della scelta – anche in termini di soddisfacimento dell'interesse pubblico – di concludere queste ultime nell'ambito di un rapporto in reali condizioni di equilibrio.

5. *L'inversione causale del rapporto in funzione del risparmio della spesa*

La necessità di un intervento legislativo specializzante per le sponsorizzazioni nel settore pubblico si è mostrata, da subito, in tutta la sua urgenza.

Non sono mancati rilievi dottrinari che hanno imputato lo stato di grave incertezza applicativa, specialmente nelle sponsorizzazioni cosiddette tecniche⁶⁵, all'indeterminatezza legislativa.

Per contro, neppure le amministrazioni sono riuscite ad elaborare, in via di prassi e facendo leva sulla atipicità della struttura contrattuale stessa, idonee regole suppletive.

Appare singolare, però, come la lacunosità della normativa, pur contribuendo a rendere le sponsorizzazioni un fenomeno dai confini giuridici incerti, non abbia frenato l'intenso ricorso a questo schema negoziale da parte degli enti pubblici⁶⁶, che hanno piegato la figura contrattuale alle esigenze dettate dalla contingenza del momento.

Un tale stato di confusione ha spinto le stesse amministrazioni a rivolgersi ripetutamente all' (allora) organo di vigilanza sui contratti pubblici, invocando un intervento chiarificatore che avesse portata generalizzante e che, auspicabilmente, fugasse alcuni dubbi circa l'assoggettamento o meno della sponsorizzazione alla normativa sui lavori pubblici, laddove l'oggetto della prima contemplasse la realizzazione diretta di un intervento da parte dello *sponsor*.

Una significativa svolta al riguardo si è avuta con la risposta fornita ad un quesito avanzato in ordine alle possibilità per una amministrazione comunale di affidare, attraverso il contratto di sponsorizzazione, alcune opere manutentive di un edificio pubblico, assistito da un certo prestigio, ad un'associazione privata priva di fini di lucro, appositamente costituita per quello specifico intervento.

⁶⁵ F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni*, 7 ss.

⁶⁶ L'osservazione è di G. Piperata, *Sponsorizzazioni e appalti pubblici degli enti locali*, in *Riv. trim. app.*, 2002, 66 ss.

Sotto il profilo della ammissibilità l'Autorità⁶⁷ rileva come dirimente risulti il rispetto, da parte dell'amministrazione sponsorizzata⁶⁸, dei requisiti fissati dall'art. 43 della legge n. 449 del 1997⁶⁹.

In relazione alla disciplina applicabile l'Autorità qualifica il contratto come atipico, regolato dalla disciplina più idonea, sulla base della prevalenza delle prestazioni che lo *sponsor* si impegna ad eseguire: trattandosi in questo caso di sponsorizzazione tecnica, esse possono consistere in un contributo in beni o servizi o altre utilità; inoltre, dando vita ad un contratto attivo per l'amministrazione pubblica, per esso viene sancita l'esclusione dalla disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici.

La riconduzione di detta fattispecie ad una sponsorizzazione lascia perplessi.

Nell'esaminare l'accordo sponsorizzativo, infatti, si percepisce come la prestazione e la controprestazione non siano assistite dalla necessaria patrimonialità che rappresenta la causa tipica della sponsorizzazione stessa, dando vita ad una conseguente alterazione del sinallagma richiesto dall'archetipo contrattualmente previsto in ambito civilistico.

La veicolazione qualificata dell'immagine sfruttata commercialmente dallo *sponsor*, in questo caso, si infrange contro la mancanza del requisito della imprenditorialità in capo a quest'ultimo, dando vita ad un conseguente svuotamento dell'elemento causale del contratto stesso.

In mancanza dell'accredito pubblicitario dello *sponsor*, connesso, appunto, al requisito dell'imprenditorialità del medesimo, la causa «tipica» fondativa della sponsorizzazione vacilla, essendo venuto meno il necessario requisito della patrimonialità della controprestazione.

L'Autorità, per contro, anziché dichiarare la sponsorizzazione nulla per carenza dell'elemento causale compie una pericolosa inversione argomentativa a seguito della quale l'accordo viene assimilato ad un negozio gratuito modale, a prestazioni corrispettive, ma privo del carattere della liberalità, stante l'irilevanza giuridica all'«interesse patrimoniale indiretto» dell'associazione⁷⁰.

Un rischioso precedente da cui emerge come l'economia di spesa conseguita a vantaggio dell'amministrazione sponsorizzata, soddisfi *in re ipsa* l'interesse pub-

⁶⁷ Determinazione n.24 del 5/12/2001, pubblicata in G.U. Serie Generale n. 8 del 10.01.2002.

⁶⁸ Esplicitamente l'AVCP circoscrive l'operabilità delle indicazioni fornite ai soli contratti di sponsorizzazione passiva per le p.a.

⁶⁹ Nella specie, perseguimento del fine pubblico, assenza di contrasto fra lo *sponsor* ed i fini istituzionali dell'amministrazione sponsorizzata e risparmio di spesa divengono le condizioni minime di ammissibilità per la stipulazione di un accordo di sponsorizzazione da parte di un'amministrazione pubblica.

⁷⁰ L'Autorità, nell'escludere la riconducibilità della fattispecie in esame alla donazione modale, argomenta che l'esclusione della liberalità non incide sul riconoscimento della gratuità; in questo caso, infatti, la controprestazione, non collegandosi al ritorno pubblicitario, pur non potendo essere valutata in modo diretto sotto il profilo economico, presenta sempre un rilievo giuridico ed un profilo obbligatorio rilevanti per la parte e ciò esclude lo spirito liberale.

blico idoneo a condizionare la tenuta dell'intero rapporto contrattuale, anche in assenza di un corretto equilibrio sinallagmatico fondato sulla corrispettività delle attribuzioni patrimoniali del rapporto⁷¹.

La causa tipica della veicolazione d'immagine a fini pubblicitari, cui corrispondono prestazioni dello *sponsor* (corresponsione del finanziamento, realizzazione di un'opera, prestazione di un servizio) e comportamenti agevolativi dello *sponsee* (svolgimento di attività che favoriscano la diffusione dell'immagine dello *sponsor*), *ab origine* alterata, viene perniciosamente ribaltata a favore dell'amministrazione sponsorizzata, che spesso vede significativamente ridotti, se non addirittura annullati, gli oneri previsti a suo carico, senza, però rinunciare all'acquisizione dei vantaggi economici (diretti o indiretti) prospettati dallo *sponsor*.

Vale però, anche il contrario: la mancanza di equilibrio fra le due attribuzioni patrimoniali, potrebbe, all'opposto, indurre l'amministrazione, spinta da sempre più pressanti esigenze di contrazione della spesa, a stipulare accordi di sponsorizzazione in cui il corrispettivo offerto dallo *sponsor* per lo sfruttamento dell'immagine pubblica (in termini di finanziamento o di intervento attivo), non appaia di fatto congruo rispetto all'accredito ottenuto sfruttando l'immagine pubblica.

E ciò, sebbene lo *sponsor* medesimo risulti selezionato dal mercato sulla base di una procedura informata a regole concorrenziali preceduta da un avviso pubblico nel quale sia esplicitato il valore economico del trasferimento d'immagine.

Tale conclusione è il frutto di una estrema difficoltà dell'amministrazione nel reperire parametri idonei a guidarla, *ex ante* e con una indiscutibile approssimazione, verso una adeguata valutazione economica del valore da attribuire al trasferimento della propria immagine.

La giurisprudenza amministrativa aveva già avuto modo di approfondire, nell'ambito della spinosa questione della individuazione delle regole di selezione dello *sponsor* improntate alla *par condicio*, il profilo del peso da attribuire, nell'economia del bando, ad una sponsorizzazione accessoria ad un servizio da attribuire al privato mediante procedure di appalto⁷².

⁷¹ La questione si ripropone nella meno nota vicenda dell'accordo di sponsorizzazione del sito di Ercolano da parte del *Packard Humanities Institute* (*l'Herculaneum Conservation Project*): l'evidente alterazione del modello contrattuale sponsorizzativo origina da un disequilibrio delle prestazioni imputabile ad una sorta di «inversione causale» che vede totalmente disallineate rispetto al paradigma legale prestazione e controprestazione contrattualmente dedotte; alla corresponsione, da parte dello *sponsor*, di consistenti finanziamenti, contributi tecnici e scientifici, non ha fatto riscontro, in egual misura, l'attività di diffusione dell'immagine dello *sponsor*, mediante previsioni di obblighi a carico dello *sponsee*. Il disequilibrio fra le prestazioni è talmente evidente da indurre la dottrina che ha analizzato la vicenda, in rapporto ad altra notissima vicenda di sponsorizzazione avvenuta nel settore della cultura, ad escludere che tale accordo potesse essere considerato *de plano* come una sponsorizzazione: al riguardo rileva M. Selo, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione in materia di beni culturali. Scavi archeologici di Ercolano e Anfiteatro Flavio di Roma, due casi a confronto*, in *Aedon*, 2014, 3.

⁷² Il riferimento è al servizio di tesoreria, vedi sopra.

Tuttavia la problematica della corretta valutazione economica dell'associazione dell'immagine pubblica ad un marchio privato era rimasta sullo sfondo, assorbita dal più evidente rilievo dell'opportunità, sotto il profilo dell'interesse pubblico, di stabilire le regole in base alle quali associare un certo marchio ad un bene o ad un'amministrazione pubblica.

La mancanza di un approfondimento, normativo e giurisprudenziale, circa i possibili criteri per stabilire, nei limiti del possibile, il «valore commerciale» dell'immagine pubblica, sia essa legata ad un bene culturale, sia essa legata ad uno specifico evento a rilevanza sociale, può costituire un rischio futuro per tutte quelle amministrazioni che, nell'ambito delle «strutturali» politiche di contenimento della spesa, si trovino a sottoscrivere accordi sponsorizzativi oggettivamente sperequati in rapporto alla veicolazione qualificata di diffusione del marchio dello *sponsor*.

6. *La regolamentazione della scelta dello sponsor come obiettivo primario del legislatore*

La determinazione dell'AVCP del 2001 costituisce un impulso per il legislatore, che, adistanza di pochissimi mesi, con una disposizione contenuta nel collegato alla Finanziaria del 2002⁷³ interviene sulla legge quadro sui lavori pubblici, introducendo alcune previsioni relative alla sponsorizzazione pubblica passiva.

Il nuovo art. 2 della legge Merloni stabilisce formalmente la sottrazione dei contratti di sponsorizzazione dall'applicazione della disciplina dei lavori pubblici⁷⁴.

Aggiunge, però, che le pubbliche amministrazioni, nella scelta dello *sponsor* (tecnico), sono comunque tenute al rispetto della disciplina per la qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori dei lavori.

Specularmente, con riferimento agli appalti di lavori nel settore dei beni culturali l'art. 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 30, beneficiati dal solito regime parzialmente derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria, si stabilisce che i contratti di sponsorizzazione conclusi in tale ambito siano comunque assoggettati al rispetto dei principi e dei limiti comunitari in materia ed alle norme sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori⁷⁵.

⁷³ Legge 1 agosto 2002, n. 166, che, all'art. 8 comma 6, dispone, «Le disposizioni della presente legge, ad esclusione dell'articolo 8, non si applicano ai contratti di sponsorizzazione (...)».

⁷⁴ Con la conseguenza che essi, in quanto contratti attivi, sono disciplinati dalla legge e dal regolamento generale di contabilità di Stato del 1923 e dal Regolamento del 1924, con le dovute eccezioni, cfr. G. Manfredi, *Note introduttive*, cit., 45.

⁷⁵ Il quadro così offerto dal legislatore aveva riscontrato un *placet* dalle amministrazioni operanti nel settore dei beni culturali, propense ad avallare un regime di flessibilità, come rileva M. Cammelli, *Restauro dei*

La parziale disciplina della sponsorizzazione pubblica non pare sufficiente a supplire l'assenza di una norma generale di sistema che legittimi l'impiego dell'istituto, sfruttandone la versatilità ed orientandola verso un impiego pubblicistico⁷⁶.

Ciò spiega la circospezione con cui la stessa giurisprudenza amministrativa affrontava (senza risolverle in modo definitivo) le principali criticità connesse alla mancanza di una rete di regole certe a supporto dell'impiego delle sponsorizzazioni nel settore pubblico.

Solo le successive sollecitazioni delle amministrazioni, in forte difficoltà nel servirsi di questo modello privatistico atipico, hanno spinto il legislatore ad introdurre regole più specifiche, volte a risolvere alcune delle criticità emerse.

La formazione del primo nucleo di una disciplina autonoma della sponsorizzazione pubblica, destinato anche a legittimare l'impiego di questo contratto in ipotesi differenti da quelle relative alla corresponsione di un mero finanziamento da parte dello *sponsor*, comincia a delinarsi con il Codice dei contratti pubblici varato con d.lgs. n. 163 del 2006.

Il testo base in materia di contrattualistica pubblica, che non a caso ospita al suo interno una previsione esplicitamente dedicata alla sponsorizzazione, ha reso questo contratto concretamente applicabile da parte delle pubbliche amministrazioni, da un lato fugando i dubbi relativi alla possibilità di un impiego dello strumento nel settore pubblicistico, dall'altro risolvendo profili di carattere applicativo, prodromici alla formazione del vincolo contrattuale.

A fronte, quindi, di una legittimazione generalizzata dell'istituto, disciplinato in veste unitaria, la sponsorizzazione posta in essere dalle pubbliche amministrazioni è regolata dagli articoli 26 e 27⁷⁷.

Contrariamente ad ogni prevedibile auspicio non furono inserite norme speciali per la sponsorizzazione nel settore culturale, già contenute nel decreto del n. 30 del 2004.

Soltanto con la novella del 2012 sarà colmato il *vulnus* con l'aggiunta dell'art. 199-*bis*⁷⁸.

Sullo sfondo le questioni inerenti alla possibile qualifica del contratto di sponsorizzazione come ipotesi di partenariato pubblico-privato⁷⁹, l'intento del

beni culturali mobili e lavori pubblici: principi comuni e necessaria diversità (a proposito del d.m. 3 agosto 2000, n. 294), in *Aedon*, 2001, 3.

⁷⁶ La dottrina stessa non ha mancato di rilevare la frammentarietà e l'occasionalità che hanno caratterizzato le previsioni relative alla sponsorizzazione pubblica anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006, testo con il quale il legislatore ha provveduto a fornire un quadro d'insieme delle norme e delle regole applicabili a tale contratto, cfr. M. Renna, *Le sponsorizzazioni*, cit., 523-524.

⁷⁷ Per una analisi critica e dettagliata della sponsorizzazione regolata dal Codice dei contratti pubblici si rinvia a M. Renna, *La sponsorizzazione*, cit., 524.

⁷⁸ La disposizione sarà però introdotta solamente dall'art. 20, comma 1, lettera h), legge n. 35 del 2012.

⁷⁹ R. Dipace, *La sponsorizzazione*, cit.; F. Mastragostino, *Sponsorizzazioni e pubbliche amministrazioni*, cit.

legislatore è volto ad arginare, mediante previsioni sufficientemente chiare e generalizzanti, le prime criticità emerse dall'applicazione, in via di prassi, di un istituto complesso.

Esso, sorto nell'ambito civilistico, non avrebbe potuto con altrettanta facilità essere applicato, per semplice traslazione, in campo amministrativo, se non prima ed a condizione di aver chiarito la cornice regolativa entro cui il rapporto contrattuale avrebbe dovuto essere contenuto.

L'inserimento della sponsorizzazione, ex art. 26 d.lgs. n. 163 del 2006, nell'ambito del Codice dei contratti pubblici assomma in sé il duplice significato di legittimare, da parte della pubblica amministrazione, l'impiego di questo contratto anche nel caso in cui la prestazione dello sponsor abbia ad oggetto un'attività di *facere* e non soltanto un'attività di *dare*, ma altresì di dotare la sponsorizzazione, in relazione alla scelta dello sponsor sul mercato, di una apposita disciplina che, pur rimanendo distinta da quella prevista per l'appalto di lavori, forniture o servizi, non risultasse avulsa dai principi generali regolatori dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, posti a presidio della legalità e del rispetto delle regole comunitarie e delle libertà del Trattato⁸⁰.

Occorre precisare, come già in più occasioni chiarito anche dall'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici⁸¹, che la previsione di cui all'art. 26 si occupa esclusivamente della sponsorizzazione «tecnica» (a cui, secondo il regime di prevalenza, potrebbe assimilarsi anche la sponsorizzazione mista, ove nella stessa fosse predominante l'aspetto connesso alla realizzazione di una attività, rispetto all'aspetto del mero finanziamento⁸²).

La sponsorizzazione di puro finanziamento, al contrario, non fondando un obbligo di *facere*, rimane attratta dal regime regolatorio delle norme sulla Contabilità di Stato⁸³.

Ciò a meno che non si tratti di sponsorizzazioni finanziarie operanti nel settore dei beni culturali, regolate, a partire dal 2012, in modo diverso, così da assottigliare le originarie differenze di disciplina fra le due tipologie.

La sponsorizzazione tecnica avente ad oggetto l'esecuzione di determinati lavori, nonché gli interventi di restauro di determinati beni architettonici sot-

⁸⁰ In dottrina si fa notare come l'aspetto costruttivo della creazione di una disciplina comune prevalga rispetto all'aspetto derogatorio rispetto alle rigorose regole del Codice, vedi M. Renna, *Le sponsorizzazioni*, cit., 524-527.

⁸¹ In particolare delibera 8 febbraio 2012, n. 9, ma già anche delibera n. 48 del 2008.

⁸² Come osservato da G. Piperata, *Sponsorizzazione e appalti pubblici*, cit. p. 76-77, il criterio determinante per la disciplina applicabile alle ipotesi miste, è quello della «prevalenza delle prestazioni che lo sponsor si impegna ad eseguire»; il regime è quindi determinato «alla luce di quelle prestazioni cui lo sponsor si obbliga che nel regolamento contrattuale spiccano per la loro rilevanza rispetto a tutte le altre».

⁸³ Sul punto, vedi i rilievi dell'AVCP nel parere sulla normativa dell'11 marzo 2013, rif. AG/1-10.

toposti a tutela culturale, risulta quindi sottratta al rigore applicativo delle regole del Codice.

L'attenuazione del rigore del regime ordinario⁸⁴ impone pur sempre il rispetto «di regole minimali di evidenza pubblica, a tutela della concorrenza e del mercato», in ossequio alla regola di diritto giurisprudenziale «costantemente affermata dalla CGCE, secondo cui ai contratti sottratti all'ambito di applicazione delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici si applicano comunque i principi posti a tutela della concorrenza dai Trattati dell'Unione, e segnatamente i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità»⁸⁵.

Il contratto di sponsorizzazione tecnica, rientrando dunque fra i contratti esclusi, viene regolato dai principi generali imposti dal Trattato per la scelta del contraente (*sponsor*) e dalle regole disciplinanti il profilo soggettivo dei progettisti e gli esecutori del contratto⁸⁶, ritenute dalla stessa giurisprudenza amministrativa inderogabili⁸⁷.

La sponsorizzazione in cui l'accredito pubblico dello *sponsor* è ancorato all'esecuzione di una attività posta in essere e realizzata interamente a spese dello *sponsor*, pur costituendo un contratto attivo comportante un vantaggio (anche indiretto) per la pubblica amministrazione, non potrà più essere esentata dal rispetto di quei principi connessi alla selezione del contraente privato in un regime concorrenziale, paritario e trasparente⁸⁸: ciò impone alla p.a. di scegliere lo *sponsor* in un confronto fra almeno cinque concorrenti, nei limiti della compatibilità dell'oggetto.

Detti principi, infatti, devono costituire un vincolo necessario (ed in questo caso anche sufficiente)⁸⁹ per tutti quegli affidamenti pubblici volti a dar vita a

⁸⁴ Per un inquadramento generale della disciplina derogatoria delle regole degli appalti, V. M. Baldi, *Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice*, in *Urb. e app.*, 2006, 772 ss.

⁸⁵ Così espressamente statuito dal Consiglio di Stato, con la nota Ad. plen., 1 agosto 2011, n. 16, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁶ Di recente Cons. St., 12 novembre 2013, n. 5378, in www.giustizia-amministrativa.it, in cui si legge che «anche al contratto di sponsorizzazione, ex art. 26 e 27 d.lgs. 163/2006, risultano inevitabilmente applicabili gli art. 42 e 43, il che implica un onere di verifica anteriore all'aggiudicazione e coincidente complessivamente con un onere di assoluta trasparenza, ove si dispongano precisi requisiti d'idoneità tecnica e capacità professionale», con commento di S. Usai, *Il contratto di sponsorizzazione pubblica*, in *Urb. e App.*, 2014, 296 ss.

⁸⁷ Ferma, sul punto, la giurisprudenza amministrativa, intransigente sulla necessità della verifica, da parte dell'amministrazione *sponsee*, del possesso dei requisiti morali in capo allo *sponsor*, in quanto esso stesso costituisce un principio di tutela della par condicio, dell'imparzialità e dell'efficacia dell'azione amministrativa, al cui rispetto l'amministrazione è sempre tenuta, anche nel caso dei contratti esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina sugli appalti, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2010, n. 3759, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁸ Sul necessario rispetto dei principi posti a tutela della concorrenza dai Trattati comunitari, la giurisprudenza è granitica: Cons. Stato, sez. VI, 10.10.2002, n. 5442; Cons. Stato, sez. III, 17.10.2011, n. 5547, in www.giustizia-amministrativa.it, nonché Corte cost., 10 febbraio 2010, n. 45, in www.giurcost.it.

⁸⁹ Come acutamente messo in luce da M. Renna, *Le sponsorizzazioni*, cit., 528, la rilevanza dell'*intuitus personae* che, nell'ambito del contratto di sponsorizzazione, lega reciprocamente l'immagine dello *sponsor* a quella dello *sponsee*, induce ad accogliere positivamente la soluzione di compromesso adottata dal Codice in

rapporti contrattuali comportanti vantaggi significativi per il marchio dello sponsor, poiché essi divengono rilevanti sotto il profilo concorrenziale.

Rispetto ad essi, pertanto, devono sussistere regole che assicurino una certa contendibilità da parte delle imprese che operano sul mercato concorrenziale⁹⁰.

La centralità assunta dalla procedura di selezione dello sponsor diviene in tal modo assorbente sulle eventuali questioni, non di minore impatto⁹¹, che possono sorgere con riferimento alle lacune connesse ai profili strutturali di quel rapporto contrattuale nascente da una pur corretta scelta dello sponsor su un mercato concorrenziale idoneo⁹².

Di conseguenza la sponsorizzazione pubblica introdotta dal Codice non si afferma come modello contrattuale speciale da essere contrapposto, sotto il profilo della struttura ontologica, a quello civilistico⁹³, limitandosi a differenziare la prima dalla seconda solo in relazione ad una corretta individuazione e selezione dello sponsor.

Per contro, sono rimessi alla disciplina generale giuscivilitica, nei limiti del consentito, gli aspetti ontologici di ogni singolo rapporto, ivi compresa la determinazione del valore economico delle prestazioni in esso dedotte, affidata integralmente alla volontà delle parti.

Parimenti sullo sfondo legislativo rimangono ancora le questioni relative al trattamento fiscale connesso alle erogazioni in denaro a fini sponsorizzativi⁹⁴, elemento, quest'ultimo, che oggi, nella pratica, finisce spesso per costituire un forte deterrente per i potenziali sponsor⁹⁵, specialmente quando (e ciò vale con par-

relazione alla sottrazione dalla rigidità delle regole procedurali che avrebbero reso assai faticosa la composizione di un contratto di sponsorizzazione.

⁹⁰ In tali termini espressamente M. Renna, *Le sponsorizzazioni*, cit., 527 ed in modo concorde S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni pubbliche*, cit., 1390.

⁹¹ Simili perplessità, connesse alla predisposizione del testo dell'accordo fra le parti, anche in considerazione delle ricadute, in termini di immagine pubblica, che ad esso possono conseguire sul piano della sindacabilità delle scelte è messa in luce, in un contesto riferito alle sponsorizzazioni nel terzo settore, da V. Melandri, *Il piano di sponsorizzazioni: dalla redazione alla fase operativa*, in *Terzo Settore*, 2010, 1, 48 ss.

⁹² In proposito si vedano i rilievi allo schema di decreto (Cons. St., Sez. consultiva degli atti normativi, Adunanza del 6 febbraio 2006, in www.giustizia-amministrativa.it), che evidenzia come l'invito ai 5 concorrenti, legato all'oggetto della sponsorizzazione, non sia idoneo ad assicurare un confronto concorrenziale fra tutti i possibili sponsor, consacrando un tasso troppo elevato di discrezionalità amministrativa.

⁹³ Tanto che se la sponsorizzazione costituisce una clausola accessoria ad un contratto di appalto, si applicano le regole per esso previste, cfr. A. Attanasio, *La clausola di sponsorizzazione nei contratti pubblici*, in *Il merito*, 2006, 12, 79.

⁹⁴ Il tema è complesso e controverso, per qualche riferimento, senza pretesa di esaustività, si rinvia a P. Ferri, L. Zan, *Economia e gestione delle partnership nei Beni culturali. Riflessioni sull'esperienza di Ercolano*, in *Aedon*, 2014, 3; L. Starola, *La sponsorizzazione dei beni culturali: opportunità fiscali*, in *Aedon*, 2010, 1; Chec - Giua, *La disciplina fiscale delle sponsorships*, in *Aedon*, 2004, 3.

⁹⁵ Un interessante studio recentemente condotto dall'Ufficio Studi del Mibact (P. A. Valentino, *Fiscali-tà e mecenatismo culturale*, reperibile sul sito istituzionale del Ministero suddetto, anno 2012) offre una significativa panoramica, anche comparata, dello stato dell'arte del mecenatismo culturale, avendo cura di far luce sulle difficoltà incontrate, da imprese o privati che volessero elargire fondi o mezzi a favore del sostegno alla cultura,

icolare riferimento al settore dei beni culturali)⁹⁶ gli elementi di differenziazione fra un contratto di sponsorizzazione ed un contratto pubblicitario vanno progressivamente sfumandosi.

Salta, invece, il limite, in precedenza connesso non sempre immediata identificazione dei requisiti di legittimazione alla conclusione di accordi sponsorizzativi per ciascun tipo di amministrazione, stante la generale capacità di diritto comune ad esse riconosciuta⁹⁷.

Eppure la presenza della parte pubblica non condiziona solamente le regole di selezione dello *sponsor*.

Essa, ad esempio, sotto profilo processual-contabilistico, è idonea a radicare la competenza della Corte dei conti nella verifica di quegli accordi sponsorizzativi in cui possano profilarsi profili di responsabilità amministrativo-contabile a carico dell'amministrazione sponsorizzata, connessi ad un mancato introito conseguente ad una inesatta quantificazione della prestazione ottenuta dallo sponsor a corrispettivo dell'immagine pubblica offerta al medesimo per fini pubblicitari oppure ad una mancata stipula di un accordo sponsorizzativo.

7. *La sponsorizzazione nel settore dei beni culturali, fra scarsità ed eccesso di regolazione*

Una indagine distinta merita la disciplina della sponsorizzazione impiegata nel settore dei beni culturali.

Ciò non soltanto, come è ovvio, per la specialità del contesto in cui si forma il contratto, ma soprattutto perché ad essa il legislatore ha sempre riservato previsioni differenti.

Nel settore culturale la sponsorizzazione rappresenta da sempre uno degli strumenti centrali dei quali possono giovare le amministrazioni preposte alla cura, alla tutela ed alla valorizzazione dei beni stessi.

Con la sponsorizzazione si consente l'ingresso giuridico dell'ausilio del privato nella complessa opera di tutela e valorizzazione dei beni culturali, garantendo, al tempo stesso, apporto di capitali e la penetrazione di nuove forme di sviluppo tecnologico⁹⁸.

nella complessa scelta di ricorrere agli strumenti della fiscalità premiale connessi alle erogazioni liberali oppure allo strumento della sponsorizzazione.

⁹⁶ C. Coco, *Sponsorizzazioni e beni culturali*, II parte, in *Dir. banc.*, 2006, 122, 5 ss.

⁹⁷ Previa verifica dei requisiti per la legittimazione a contrarre di una organizzazione giuridica e dei limiti posti ad essa da statuti o da regolamenti i rilievi di R. Cavallo Perin, G. Racca, *Caratteri ed elementi*, cit., 590.

⁹⁸ G. Severini, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua realizzazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2015, 5, 322 ss.

Oltre alla innegabile funzione di risparmio di spesa, la sponsorizzazione, in questo settore, assolve, pertanto, l'importantissimo compito di garantire all'ambito pubblicistico un indispensabile apporto qualitativo⁹⁹.

Tutto ciò, tenuto conto dell'ulteriore attenzione richiesta per la peculiarità del settore dei beni culturali¹⁰⁰, dove ogni proposta sponsorizzativa deve risultare compatibile con la specialità del carattere storico-artistico del bene e con i limiti-condizioni imposte dalla tutela¹⁰¹ e dalle complesse esigenze di reale valorizzazione dello stesso¹⁰².

La sponsorizzazione nel settore culturale è una figura elastica da cui vanno tenute distinte altre forme di mecenatismo che intercettano finanziamenti privati, convogliandoli verso il settore della tutela e valorizzazione dei beni culturali pubblici¹⁰³.

Essa viene introdotta dall'art. 120 del d.lgs. n. 62 del 2004¹⁰⁴, con una norma che ha offerto alla dottrina interessanti spunti critici in ordine alla effettiva

⁹⁹ Vedi G. Severini, *Il patrimonio culturale*, cit., 326.

¹⁰⁰ Sul complesso e mutevole significato di «bene culturale», stante la impossibilità di riconduzione del medesimo entro una definizione meramente nozionistica e tendenzialmente statica, si è recentemente espressa la Corte cost., sentenza 17 luglio 2013, n. 194, in *www.giurcost.it*, analizzata e commentata da L. Casini, *Le parole e le cose: nozione di bene culturale nella legislazione regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 3, 257. La dottrina già da tempo ha evidenziato la mutevolezza della nozione di bene culturale ai fini della delimitazione del significato e della portata del concetto di valorizzazione del bene stesso, in quanto ad un oggetto diverso non può che corrispondere una forma di tutela diversa, per finalità e per strumenti impiegati, P. Stella Richter, E. Scotti, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione*, in A. Catelani-S. Cattaneo (a cura di), *I beni e le attività culturali*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. XXXIII, Padova, 2002, 387. Per una recente ricostruzione di uno statuto dei beni culturali costituzionalmente orientato che faccia leva sulla nuova concezione di alle nuove logiche R. Chiarelli, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Torino, 2010.

¹⁰¹ Sulla portata dinamica della tutela dei beni culturali e sul valore trasversale dell'art. 9 Cost., F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna – Roma, 1975, 434 ss.; sempre in relazione alla necessità di interpretare la norma in oggetto nella sua intenzione formulativa, anche ai fini di una funzionalizzazione dei beni culturali a vantaggio dello sviluppo della società stessa, G. Rolla, *Beni culturali e funzione sociale*, negli *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, 1988, 563 ss. e F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, 2002.

¹⁰² Esaminano i concetti di valorizzazione e tutela, anche alla luce delle novelle del 2008, M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2008; precedentemente A. Mansi, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2004. In modo più specifico, per un approfondimento del concetto di valorizzazione dei beni culturali, in relazione all'azione amministrativa ed alle scelte gestorie in cui essa può tradursi, si vedano P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006 e N. Aicardi, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002.

¹⁰³ Per un'analisi più circoscritta sul tema e per le difficoltà emerse nella distinzione fra sponsorizzazioni e forme di mecenatismo, V. Gastaldo, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 609 ss.

¹⁰⁴ Fra i numerosi commenti della norma, si vedano G. Piperata, *Commento all'art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, Bologna, 2004, 467-471; P. Carpentieri, *Art. 120*, in *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) R. Tamiozzo, Milano, 2005, 541-552; A. L. Tarasco, *Art. 120*, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in (a cura di) G. Leone e A.L. Tarasco, Padova, 2006, 770-779.

portata interpretativa¹⁰⁵, alla utilità, ma anche alla criticità dell'impiego di tale strumento¹⁰⁶.

All'interno del Cc.bb.cc. la sponsorizzazione viene espressamente definita¹⁰⁷ come forma di erogazione, da parte di un soggetto privato, di un contributo, anche in beni o servizi, per la progettazione o l'attuazione di iniziative in ordine alla tutela ovvero alla valorizzazione del patrimonio culturale, in cambio dello sfruttamento pubblicitario del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto del soggetto erogante, nel rispetto della compatibilità del carattere artistico o storico, dell'aspetto e del decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare.

Con detta norma, investita da significative modifiche nel 2008¹⁰⁸, il trasferimento dell'immagine del bene o dell'evento culturale in capo allo *sponsor*, costituiscono, quindi, l'utilità, il vantaggio conseguito dall'azienda sponsorizzatrice, che può sfruttare l'accredito pubblico per incrementare il valore economico dell'azienda stessa, giovandosi dell'impatto del proprio marchio in termini di rientro pubblicitario sul pubblico.

Trattandosi di una forma di sponsorizzazione di mero finanziamento e, quindi, dando vita ad un contratto attivo per l'amministrazione, la disciplina regolatrice sarà retta dai principi previsti, in materia contrattualistica, dalla normativa di contabilità di Stato¹⁰⁹.

Il quadro di specialità del regime si completa con le previsioni in ordine alla disciplina cui è assoggettabile la sponsorizzazione tecnica, non espressamente prevista dall'art. 120 cc.bb., ma normata nell'ambito dell'art. 2 del d.lgs. n. 30 del 2004.

Per essa, in linea con il *favor* riconosciuto alle sponsorizzazioni non riguardanti i beni culturali, il legislatore dispone la sottrazione alla normativa in materia di appalti pubblici dell'allora vigente legge Merloni e l'assoggettamento ai soli principi regolatori della contrattualistica pubblica, cui, dalla novella del 2002, fa da completamento il vincolo del rispetto della normativa sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori.

Regime, quest'ultimo, che è rimasto in vigore per poco, essendo stato caducato, senza immediata sostituzione, ad opera dell'art. 256 del d.lgs. n. 163 del 2006.

¹⁰⁵ Per due differenti letture della norma in ordine alle condizioni per la riconduzione di una contribuzione privata alla sponsorizzazione, G. Piperata, *Sponsorizzazioni e interventi di restauro sui beni culturali*, in *Aedon*, 2005, 1, e M. Basile, *Rapporti fra soggetti pubblici e privati ai fini di valorizzazione dei beni culturali*, in *Enc. e dir. del terz.*, 2004, 2, 266.

¹⁰⁶ In argomento, G. Piperata, *Sponsorizzazione e appalti pubblici*, cit., 70 ss.

¹⁰⁷ Sull'incertezza in ordine alla qualificazione giuridica del rapporto di sponsorizzazione si veda M. Veronelli, *Le sponsorizzazioni dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 8, 888.

¹⁰⁸ Art. 2 lett. b) del d.lgs. n. 62 del 2008.

¹⁰⁹ Risultando, quindi, applicabile l'art. 3 r.d. 2440/1923.

Fino alla novella del 2012, con cui viene introdotto l'art. 199-*bis* nel Codice dei contratti, l'art. 120 del Codice bb. Cc. ha costituito l'unica fonte normativa per le sponsorizzazioni nel settore culturale, con la conseguenza che le sponsorizzazioni culturali tecniche, pur percepite dalla giurisprudenza come ontologicamente differenti dalle sponsorizzazioni tecniche aventi un oggetto generico¹¹⁰, sono rimaste prive di un apparato normativo specifico.

Che il vuoto normativo evidenziato non sia rimasto privo di conseguenze dirette lo comprovano le ormai note vicende della sponsorizzazione dell'Anfiteatro Flavio di Roma¹¹¹.

La carenza regolamentativa dell'apparato normativo in materia di sponsorizzazioni nel settore dei beni culturali¹¹², soprattutto con riferimento alla scelta dello *sponsor*¹¹³, aveva spinto l'amministrazione verso una soluzione applicativa segnata da logiche fortemente opinabili sul piano della compatibilità di sistema: era stata indetta una gara per l'affidamento di una sponsorizzazione tecnica (lavori di restauro del complesso del Colosseo), ma all'esito negativo della stessa, era stata affidata a trattativa privata ed in via diretta una sponsorizzazione di puro finanziamento dal contenuto discutibile.

L'epilogo di questo controverso caso di sponsorizzazione, reso ancor più complesso dal notevole impatto mediatico e sociale del bene in oggetto, dal rischio di un eventuale abbinamento con un marchio inopportuno e, infine, dalla carenza strutturale di fondi pubblici che avrebbe reso impossibile un interven-

¹¹⁰ La giurisprudenza amministrativa è ben consapevole della diversità, sul piano generale, dei due tipi di sponsorizzazioni, tanto che, appena possibile, non manca di tracciare il confine distintivo fra le sponsorizzazioni relative ai beni culturali e le sponsorizzazioni pubbliche più in generale, cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II, 25 luglio 2012, n. 6921, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹¹¹ La vicenda prende avvio dal commissariamento, nel marzo del 2009, dell'area archeologica di Roma e provincia, cui aveva fatto seguito la pubblicazione, in data 4 agosto 2010, dell'avviso per la ricerca di *sponsor* per il finanziamento e la realizzazione di alcuni lavori di restauro relativi al Colosseo, che aveva condotto alla stipula di un avversato e contestato contratto di sponsorizzazione con la TOD'S, da cui originano le principali questioni legali che hanno investito, a vari livelli, differenti soggetti istituzionali. Segnatamente, l'Autorità antitrust, con il parere del 20 dicembre 2011, l'Autorità di vigilanza sui contratti, con la deliberazione n. 9 dell'8 febbraio 2012 ed il Consiglio di Stato con la nota decisione del 31 luglio 2013, n. 4034, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Per un approfondimento della vicenda si rinvia a M. Selo, *L'utilizzo dell'istituto giuridico della sponsorizzazione*, cit.; F. Salvati, *La sponsorizzazione come modalità di gestione indiretta dei beni culturali*, in *Giur. merito*, 2013, 179. M. Veronelli, *Sponsorizzazioni culturali: il caso del Colosseo e le novità legislative*, in *Dir. e prat. amm.*, 2012, 2, 84.

¹¹² Nella prospettiva critica di G.D. Comporti, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2015, 2, 5, tale carenza viene vissuta «come un pericoloso vuoto dietro al quale si intravede il rischio della "sistematica abdicazione" degli interessi pubblici di fronte "all'aggressività degli omologhi privati", pertanto colmata con un reticolato normativo penetrante e incisivo che regola il momento della scelta dell'amministrazione attraverso la predisposizione di «evoluti limiti procedurali ed automatismi decisionali».

¹¹³ Come ricorda G. Severini, *Il patrimonio culturale ed il concorso dei privati*, cit., «trattandosi di un contratto pubblico, richiede una gara»; sulle stesse posizioni M. Cammelli, *Le sponsorizzazioni tra evidenza pubblica ed erogazione*, in *Aedon*, 2010, 1.

to pubblico, ma anche fortemente appetibile ogni contribuzione privata, fa emergere profili interessanti.

Decisa è stata la reazione del legislatore in risposta alle problematiche delineate: viene al riguardo introdotta una disciplina a maglie strette per le ipotesi di sponsorizzazioni culturali di puro finanziamento¹¹⁴.

La norma (art. 199-*bis*), è stata ampiamente commentata dalla dottrina¹¹⁵.

Rispetto ad essa, principalmente, è stato evidenziato come l'eccessiva articolazione delle procedure non assicurasse l'effettività di una selezione trasparente e concorrenziale¹¹⁶, creando al contempo un disincentivo per i potenziali sponsor, «ingabbiati» dalle regole amministrative¹¹⁷.

È stato notato, inoltre, come la complessità e la delicatezza delle sponsorizzazioni in ambito culturale renda difficile l'applicazione delle regole imposte dal mercato e che quando ciò avvenga si risolva più in un rischio che in un vantaggio¹¹⁸.

Dubbi e perplessità fugati soltanto in parte dai chiarimenti forniti dallo stesso legislatore nelle linee guida alle amministrazioni in materia di sponsorizzazione relativa ai beni culturali, contenute nel decreto applicativo varato dal MIBAC il 19 dicembre del 2012¹¹⁹.

L'articolato complesso normativo definisce la sponsorizzazione, la colloca nell'ambito delle forme di partenariato e la distingue dalle forme affini di intervento privato nella valorizzazione e gestione dei beni culturali e dal contratto pubblicitario.

Centrali divengono, poi, le disposizioni concernenti la regolamentazione di tutte le fasi della procedura di scelta dello *sponsor*, idonee a guidare ogni amministrazione nella conduzione della medesima scelta attraverso l'espletamento di procedimenti trasparenti ed articolati.

¹¹⁴ Articolo introdotto dall'art. 20, comma 1, lettera h), legge n. 35 del 2012.

¹¹⁵ P. Carpentieri, art. 199-*bis*, disciplina delle procedure per la selezione dello sponsor, in R. Garofoli e G. Ferrari, *Codice degli appalti pubblici*, Milano, 2012, 2070; G. Leondini, *I contratti relativi ai beni culturali*, in R. Villata, M. Bertolissi, V. Dominichelli, G. Sala, *I contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, Padova, 2014, 1978.

¹¹⁶ Su cui, ampiamente, G.D. Comperti, *Sponsorizzazione*, cit. e la dottrina ivi citata.

¹¹⁷ V. Gastaldo, *La valorizzazione*, cit., 617.

¹¹⁸ Chiarissimo sul punto P. Carpentieri, *La sponsorizzazione di beni culturali*, in *Il libro dell'anno del diritto* 2013, Roma, 2013, 272, per il quale la stasi delle sponsorizzazioni pubbliche in ambito culturale è imputabile alla ritrosia, dell'amministrazione verso l'applicazione delle nuove regole, «rifiutate a priori come complicazioni indesiderate, rispetto al sistema anteriore» ed al «rifiuto, da parte delle imprese, del confronto concorrenziale, in un campo vissuto ancora come area esclusa dal mercato, affidata all'*affectio* personale, alla *fiducia cum amico*, non alle procedure trasparenti di evidenza pubblica».

¹¹⁹ Per i commenti al regolamento si rinvia a F. Di Mauro, *Le norme tecniche e linee guida applicative delle disposizioni in materia di sponsorizzazioni di beni culturali: i tratti essenziali*, in *Aedon*, 2012, 3, nonché, per sintesi, P. Carpentieri, *La sponsorizzazione*, cit.

A questo scopo il Ministero predispone modelli astratti di procedure di gara in funzione dell'ottimizzazione dei risultati, compila elencazioni esemplificative delle modalità di pubblicizzazione della offerta sponsorizzativa, fornisce le modalità di versamento del corrispettivo, infine, tratta gli aspetti fiscali connessi a tale tipo di contratto.

Fornisce, in sostanza, un dettagliatissimo quadro nel quale, però, non si rinvengono indicazioni utili a supportare e guidare l'amministrazione nella quantificazione del valore dell'immagine pubblica, delimitando l'oggetto delle controprestazioni offerte dall'amministrazione allo *sponsor*.

8. *L'inversione di rotta del legislatore: la semplificazione normativa come vis attractiva per le operazioni di sponsorship pubbliche*

La faticosa meta raggiunta dal legislatore nel tentativo di costruire un sistema di norme disciplinanti la figura della sponsorizzazione pubblica, anche con riferimento a particolari tipologie di beni, diviene oggetto, con la predisposizione del nuovo Codice dei contratti pubblici, di profonda revisione.

Invitato da una delega sintetica e criptica, ad operare un ripensamento della sponsorizzazione pubblica, prodromico ad una auspicata semplificazione della stessa, il Governo investito della revisione cancella molte delle prescrizioni fornite in precedenza, rendendo l'istituto in oggetto più fruibile e senza dubbio più appetibile anche per le stesse pubbliche amministrazioni, nella speranza di potenziare questa forma di partenariato¹²⁰.

La sponsorizzazione è oggi regolata, all'interno del d.lgs n. 50 del 2016, da due distinte norme che si collocano rispettivamente, all'art. 19, inserito nel Titolo II, dedicato ai contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice ed all'art. 151, inserito nel Capo dedicato agli appalti nel settore dei beni culturali.

La dislocazione della sponsorizzazione in due distinti punti dell'ambito codicistico, non costituisce, come in passato, una differenziazione strumentale alla creazione di un regime procedurale diversificato fra norme generali e norme di settore, ma rappresenta una articolazione strutturale del medesimo disegno che induce a regolare in modo unitario il fenomeno sponsorizzativo.

La normativa contenuta nel vecchio Codice, pur nell'intento unitario di costruzione di una disciplina armonica per la selezione e la scelta dello *sponsor*¹²¹,

¹²⁰ Con il d.m. del 19 dicembre 2012 diviene ormai certo che la sponsorizzazione costituisca una forma di partenariato pubblico privato.

¹²¹ A favore delle quali, G. Manfredi, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, cit.

non era mai stata ripensata in termini organici, con la conseguente disarmonia derivante dalla convivenza forzata di stratificazioni normative imputabili a diversificati interventi legislativi.

In quel contesto le diverse norme sulle sponsorizzazioni, previste con differenziato impatto regolatorio ed intensità crescente, spesso e per ragioni divergenti, si erano rivelate fortemente disincentivanti per i potenziali e futuri *sponsor* e per le amministrazioni stesse, chiamate alla loro applicazione.

La nuova normativa, ripensata in risposta all'emergente difficoltà di reperimento di *sponsor* ed al sempre crescente bisogno di servirsi di forme collaborative che coinvolgano mezzi e risorse private¹²², vuole risolvere le cennate criticità alleggerendo la procedimentalizzazione del fenomeno sponsorizzatorio.

Un ripensamento metodologico, però, che, seppur nella stringatezza formulativa della delega, avrebbe dovuto incidere sia sulla disorganicità della disciplina, che sulla disomogeneità della stessa.

Il testo finale degli art. 19 e 151, così come riformulati dall'Esecutivo a seguito dei rilievi del Consiglio di Stato¹²³, offre, forse con un eccessivo semplicismo e riduttività, una procedura semplificata unitaria, applicabile in via generale a qualunque contratto di sponsorizzazione di importo superiore ai quarantamila euro, a prescindere dalla tipologia di sponsorizzazione prestata (tecnica, pura o mista) e dall'ambito oggettivo di riferimento.

La verifica della qualificazione soggettiva dello *sponsor* rimane imprescindibile per le sponsorizzazioni tecniche in cui lo *sponsor* realizzi direttamente i lavori, servizi o forniture.

La procedura della scelta dello *sponsor* è ormai ridotta in modo drastico e confinata entro poche, scarse previsioni con cui si impongono, all'amministrazione in ricerca di *sponsor* o destinataria di proposte di sponsorizzazione, regole minime di trasparenza, connesse alla conoscibilità, mediante pubblicazione ufficiale, rispettivamente, della tipologia di sponsorizzazione ricercata e della tipologia di proposta di sponsorizzazione ricevuta.

Tale modalità divulgativa, peraltro assai semplificata nelle forme e contratta nei tempi, presenta dubbi di compatibilità con i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, posti alla base della scelta sponsorizzativa medesima e dell'azione amministrativa nel suo complesso.

¹²² L'accoglimento in termini positivi della nuova disciplina da una parte della dottrina è spesso fondato proprio sul vantaggio conseguente ai possibili effetti vantaggiosi connessi alla nuova potenzialità attrattiva nei confronti degli *sponsor* presenti sul mercato, di una normativa alleggerita dalla morsa delle maglie giuridiche dell'evidenza pubblica, vedi V. Gastaldo, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 617-618.

¹²³ Cons. Stato. parere 1 aprile 2016, n. 855 reso in Adunanza della Commissione speciale del 21 marzo 2016.

La sponsorizzazione, mai formalmente definita nell'ambito dell'art. 19, ma dall'art. 151 ricondotta entro una ipotesi di partenariato, viene ammessa sia nella forma della sponsorizzazione finanziaria, oggi attuabile con la corresponsione diretta di denaro o con la più conveniente forma dell'accollo di debito, sia nella forma della sponsorizzazione tecnica.

La libertà di scelta fra l'una o l'altra forma di sponsorizzazione è quindi rimessa integralmente alla volontà dell'amministrazione, che è tenuta, soltanto, oltre che al rispetto delle cennate regole minime che assicurino agli *sponsor* adeguata informazione e possibilità di partecipazione, altresì all'obbligo di verifica dell'affidabilità del contraente privato, mediante l'accertamento dei suoi requisiti di moralità.

A necessario corredo della normativa del Codice viene emanata, nel giugno scorso, la consueta circolare del MIBACT¹²⁴, destinata a fornire la regolamentazione applicativa indispensabile per l'applicazione della disciplina delineata dal Codice, provvedendo, altresì, al necessario coordinamento della normativa introdotta con la normativa contenuta nel Codice dei beni culturali in materia di sponsorizzazioni (art. 120 del C. bb.cc.).

La circolare, che assomma in sé numerose funzioni, prende in esame ed articola tutte le fasi procedurali caratterizzanti la ricerca dello sponsor sul mercato, anche mediante l'attivazione diretta del Ministero (o l'accoglimento delle proposte sponsorizzative pervenute all'amministrazione direttamente dagli *sponsor*).

Particolarmente interessanti si configurano, al riguardo, le previsioni con cui assume rilievo, nella ricerca dello *sponsor*, «il valore del ritorno pubblicitario offerto come controprestazione. *Tale valutazione*, necessariamente legata alle caratteristiche del bene da sponsorizzare (conoscibilità, posizione, fruizione, ect.), è lasciata alla discrezionalità tecnico-amministrativa dell'amministrazione, che potrà far riferimento anche a procedure analoghe svoltesi in precedenza. In ogni caso nella redazione di tali avvisi si richiama la necessità di semplificare il più possibile l'iter procedimentale, anche al fine di non scoraggiare eventuali soggetti interessati»¹²⁵.

L'esame delle proposte o la composizione delle richieste, per essere condotto in modo completo e corretto, dovrebbe, quindi muovere da una approfondita indagine volta a stabilire con un apprezzabile margine di certezza il valore economico associabile alla pubblica amministrazione, che offre la propria immagine a fini pubblicitari ad uno sponsor privato, il quale, servendosi di un bene, una attività, un servizio di quest'ultima (o ponendolo in essere direttamente) si avvia ad accrescere il proprio nome, marchio o logo¹²⁶.

¹²⁴ Circolare 15 giugno 2016, n. 28.

¹²⁵ Circ. Min. p. 6.

¹²⁶ Si noti come nel *project financing* la «fattibilità finanziaria del progetto» ed i contributi degli *sponsor* rappresentino un profilo indispensabile nella valutazione preliminare dei profili strategici e finanziari; appro-

Si ritiene pertanto che l'indagine economica dell'accredito, ovviamente condotta in modo diverso a seconda del tipo di amministrazione e di interesse pubblico perseguito, debba rappresentare la «prima» fase di ogni futuro rapporto sponsorizzativo, atteso che la sua mancanza possa generare ricadute concrete sull'intero sinallagma contrattuale, esponendo a rischio lo stesso soddisfacimento dell'interesse pubblico originariamente posto alla base della scelta sponsorizzativa varata dall'amministrazione pubblica.

Ad essa farà poi seguito la valutazione «giuridica», che, però, dovrà mantenersi distinta dalla prima, non solamente perché avverrà in un secondo momento, ma anche e soprattutto, perché sarà basata su regole differenti.

Come correttamente indicato dalla circolare, infatti, l'amministrazione, all'esito delle offerte di sponsorizzazione pervenute e prima della pubblicazione delle stesse sul sito (pubblicazione, che, peraltro è condizionata proprio dal suddetto vaglio di ammissibilità, non costituendo un atto dovuto per l'amministrazione), deve «vagliare attentamente l'ammissibilità e la convenienza per l'interesse pubblico» delle proposte pervenute, valutate secondo ragionevolezza e con una ponderazione che impone di trovare il giusto equilibrio fra il vantaggio ottenibile dall'avanzata proposta sponsorizzativa e la compatibilità della stessa, sotto il profilo giuridico e fattuale, in relazione al soddisfacimento dell'interesse pubblico alla cui cura l'amministrazione medesima è tenuta.

Tale fase preliminare acquista rilievo tale da divenire fonte di eventuale responsabilità, anche contabile, ogni qualvolta l'amministrazione respinga un'offerta sponsorizzativa, avanzando un rifiuto «non congruamente motivato su solide ed inattaccabili ragioni oggettive».

Orbene, proprio il rischio dell'esposizione ad una responsabilità amministrativo-contabile per il funzionario che ha rifiutato di ammettere alla selezione uno *sponsor*, rischio che la circolare prevede possa estendersi fino al vertice della struttura amministrativa stessa, invita a riflettere sull'importanza che può acquistare una preventiva valutazione economica dell'immagine pubblica cui lo *sponsor* chiede di associarsi.

Se la responsabilità amministrativa può scattare in tutti i casi in cui il diniego di ammissione di una proposta di sponsorizzazione sia ritenuto non fondato su elementi oggettivi, l'amministrazione potrebbe incorrere in questo pericolo tutte le volte in cui, ad esempio, il rifiuto di ammissione dello sponsor fosse basato su una valutazione negativa di una proposta, ritenuta dal funzionariomeroamente incongrua o scarsamente adeguata rispetto all'accredito acquisibile con l'immagine pubblica.

fondatamente sul tema, cfr. A. Troisi, *Partenariato pubblico-privato ed investimenti infrastrutturali*, in *Conc. e merc.*, 2012, 1, 891.

Stante l'assenza di un obbligo legale, per i funzionari, di procedere ad una previa analisi economica del valore dell'immagine pubblica che funge da veicolo pubblicitario dello *sponsor*, la valutazione sull'opportunità dell'operazione di *sponsorship* rimarrà sempre ancorata a parametri discrezionali, quindi sindacabili sotto il profilo amministrativo o/e contabile.

Se nella proposta sponsorizzativa si riscontra (o si incorre in) una sottovalutazione del profilo economico-finanziario dell'immagine pubblica, l'esenzione che limita la responsabilità ai casi di diniego di ammissione dello *sponsor* ai «vizi giuridici» della proposta, probabilmente non opera.

Non pare, al riguardo, sufficiente rinviare ad un momento successivo ed affidare alle trattative preliminari alla predisposizione del contenuto contrattuale¹²⁷ eventualmente posto in essere con lo *sponsor* prescelto¹²⁸, tale delicatissimo aspetto del reale valore dell'immagine pubblica, in grado, certamente di condizionare l'equilibrio dell'intero rapporto sinallagmatico.

9. *L'impact factor dell'immagine pubblica come elemento di stabilizzazione del sistema. Spunti conclusivi*

Quanto fin qui ricostruito consente alcune riflessioni conclusive.

Il modello flessibile di sponsorizzazione contenuto nella normativa pubblica non mostra, sotto il profilo ontologico della struttura, un significativo distacco rispetto all'archetipo civilistico.

Fatto salvo il rilievo della specialità del bene nell'ambito delle sponsorizzazioni operanti nel settore culturale, non si assiste ad una tipicizzazione della sponsorizzazione mediante una caratterizzazione peculiare del modello impiegato rispetto allo schema contrattuale «tipico» introdotto e conosciuto nella contrattualistica privata.

Ciò lascia intendere che i parametri utilizzati per esaminare gli elementi strutturali del contratto di sponsorizzazione impiegato nell'ambito pubblico, debbano essere gli stessi di quelli impiegati per un esame condotto con riferimento ad una qualunque sponsorizzazione posta in essere in ambito privatistico.

¹²⁷ Sul tema della flessibilità del numero e della eterogeneità del contenuto delle clausole apponibili al contratto di sponsorizzazione, pur individuato nel suo nucleo essenziale, R. Rossotto, *Contratti di sponsorizzazione: opportunità giuridica*, in *Aedon*, 2010, 1.

¹²⁸ In questo senso militano le indicazioni fornite dalla circolare con riferimento agli elementi oggetto di esplicita contrattazione fra le parti al momento della predisposizione del vincolo stesso, sia nel caso di offerta sponsorizzativa proveniente dal privato, sia nel caso di ricerca dello *sponsor* da parte dell'amministrazione, cfr. 5-6.

Per prima cosa deve, quindi, essere rispettato l'equilibrio del sinallagma contrattuale connesso alla corrispettività delle attribuzioni patrimoniali che, a loro volta, devono essere suscettibili di una corretta ed equilibrata valutazione economica che consenta al contratto di essere qualificato come oneroso.

Una corretta «monetizzazione» della rilevanza d'immagine pubblica (legata allo svolgimento di un certo tipo di attività, alla produzione di un certo prodotto, alla prestazione di un certo servizio), diviene, per l'amministrazione, il compito prodromico alla fissazione del valore complessivo dell'operazione di *sponsorship*.

Essa è idonea, soprattutto, ad individuare la soglia minima-accettabile dall'amministrazione per il trasferimento e l'abbinamento della propria immagine allo *sponsor*¹²⁹.

Sulla rilevanza dell'equilibrio del sinallagma contrattuale per la tenuta della sponsorizzazione complessivamente intesa, si sofferma in modo assai interessante anche il Consiglio di Stato nella decisione conclusiva della nota vicenda del Colosseo, che offre spunti riflessivi volti a confermare quanto ipotizzato¹³⁰.

In tale occasione i giudici di Palazzo Spada mettono in evidenza come gli equilibri sinallagmatici del contratto che lega l'amministrazione allo sponsor, rientrino nell'ambito di sindacabilità del giudice amministrativo in relazione agli eventuali profili di incongruità e di illogicità delle scelte condotte dall'amministrazione al momento della valutazione delle circostanze, di fatto e di diritto, che hanno indotto l'amministrazione stessa alla stipulazione dello specifico contratto di sponsorizzazione¹³¹.

Non pare azzardato ritenere, pertanto, che, laddove la pubblica amministrazione si determinasse a stipulare una sponsorizzazione in evidente disequilibrio per mancanza di reale corrispondenza fra il valore economico dell'accredito pubblico acquisito dallo sponsor ed il contributo (in beni o servizi) da quest'ultimo versato come prestazione, la medesima potrebbe essere ritenuta illegittima perché incongrua.

Torna con forza a riproporsi, quindi, la necessità che la predisposizione di un rapporto di sponsorizzazione sia preceduto, anche dal lato pubblico, da una adeguata ed approfondita indagine tecnica, volta a delimitare le potenzialità economiche del trasferimento dell'immagine pubblica in capo allo *sponsor*.

¹²⁹ Operazione, naturalmente, che non deve essere volta a trasformare la sponsorizzazione in una obbligazione di risultato, cfr. A. Barbiero, *Strumenti per la gestione delle sponsorizzazioni negli enti locali*, Milano, 2004, 74.

¹³⁰ Cons. St., sez. VI, 31 luglio 2013, n. 4034, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹³¹ In quel contesto, però, il Consiglio di Stato non aveva ritenuto sufficientemente fondate e comprovate le pretese avanzate dalla parte appellante, ritenuta, inoltre, priva di legittimazione attiva ed aveva, conseguentemente respinto le doglianze, già inaccoglibili in rito, anche per eccessiva genericità ed ambiguità nel merito.

Valutazioni così delicate e specifiche, per essere demandate alle stesse pubbliche amministrazioni, devono quanto meno dotare le stesse di un supporto tecnico idoneo ed aggiornato e di personale preparato ad affrontare tali indagini di *marketing*, talvolta risultano ostiche perfino per gli stessi imprenditori privati che si offrono come *sponsor*.

Non pare risolutivo neppure il ricorso alle regole di mercato, rispetto al quale, comunque, l'amministrazione pubblica, per le ragioni più volte evidenziate anche in dottrina, si avvicinerebbe muovendosi da una posizione deteriore rispetto al privato¹³².

Non solo, al disequilibrio iniziale fra le parti, andrebbe a sommarsi la profonda divergenza che anima lo spirito con cui lo sponsor privato offre la propria collaborazione all'amministrazione e quello con cui quest'ultima sopporta il peso imposto dalla diffusione pubblicitaria del primo, per potersi giovare dell'opera o del finanziamento da impiegare nella cura dell'interesse pubblico.

Approfonditi studi del fenomeno sponsorizzativo impiegato nell'ambito del settore culturale e volti ad analizzare le dinamiche possibili nell'interazione fra l'impresa e le istituzioni culturali ed artistiche¹³³, hanno messo in luce, di recente, come l'utilità per l'impresa di finanziare l'arte sia sempre legata a logiche economiche che, pur analiticamente analizzate sotto profili diversi e molteplici¹³⁴, non appaiono mai strumentali alla cura dell'interesse collettivo.

Proprio tale incolmabile distanza costituisce un elemento aggiuntivo che rivela l'importanza della corretta valutazione economica del «costo sopportabile» dall'amministrazione per poter aderire ad un accordo sponsorizzativo che, facendo capo a logiche diverse, deve recuperare unitarietà nell'equilibrio sinallagmatico sostenibile.

¹³² S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni*, cit., 1381; R. Cavallo Perin, G. Racca, *Caratteri ed elementi*, cit., 583.

¹³³ Per uno studio dell'evoluzione delle politiche pubbliche e dei connessi riflessi delle riforme istituzionali nel settore della cultura, S. Oggianu, *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*, Torino, 2012.

¹³⁴ Interessanti studi hanno analizzato, sotto un profilo economico-aziendale, le sponsorizzazioni nel settore culturale, come esempio di collaborazione fra privati e pubblico, non legato a finalità filantropiche. In particolare, il risvolto economico della sponsorizzazione come forma di investimento dell'impresa viene esaminata sotto un profilo teorico e statico da A. Bucci, M. Castellani, P. Figini, *L'investimento in sponsorizzazione delle imprese: un'analisi economica in termini statici e dinamici*, in *Riv. Pol. Ec.*, 2003, 1 ss., mentre A.E. Scorcu, *Le imprese e la sponsorizzazione dell'arte e della cultura. Spunti per una rilettura empirica*, in *Riv. pol. ec.*, 2003, 111 approfondisce le ragioni valutative dello *sponsor*. Una particolare prospettiva di indagine che consente di cogliere l'importanza e la delicatezza del ruolo dello Stato nel rapporto instauratosi fra impresa ed arte, viene affrontata da G. Candela, *Introduzione*, in *Riv. Pol. Ec.*, mag.-giu. 2003, dove è messa in luce la non neutralità di quest'ultimo sulle le dinamiche del mercato generate dal nuovo rapporto anzidetto. La creazione di «un legame implicito fra lo Stato e l'impresa, per cui lo Stato, al fine di incentivare l'intervento delle imprese, accetta che i mercati dei loro prodotti si allontanino dall'efficienza statica della libera concorrenza per effetto di una differenziazione di prodotto e di una segmentazione di mercato», appare sostenibile fino al punto in cui il sacrificio del privato rispetto all'imposizione di un monopolio, sia compensato da un incremento della diffusione della cultura, cfr. L. Onofri, *I contratti di sponsorizzazione. Un approccio di Law and Economics*, *Riv. pol. ec.*, mag.-giu. 2003.

Posto, quindi, che, in base all'attuale quadro normativo, il contratto di sponsorizzazione pubblica è e deve rimanere per sua natura atipico¹³⁵, per assicurare, proprio in virtù della sua struttura flessibile, un impiego dinamico del modello prescelto in relazione alle diverse contingenze ed alle diverse esigenze di «miglior cura possibile» dell'interesse pubblico da parte dell'amministrazione, occorre chiedersi fino a che punto l'elasticità della fattispecie concreta, di volta in volta delineata, possa spingersi, senza rischiare la rottura del paradigma contrattuale.

Senza dubbio ha costituito un elemento di rottura del sistema il completo disancoraggio della sponsorizzazione, che rimane pur sempre un contratto pubblico il cui oggetto è rilevante nel mercato, dalle dinamiche giuridiche di quest'ultimo e dalle regole della concorrenza preposte a garanzia dello svolgimento della selezione dello sponsor in condizioni di par condicio, poste in essere da un'azione amministrativa retta dai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità.

Verso questa direzione la legislazione ha convogliato la maggior parte dei propri sforzi, andando a costruire un sistema di regole con un grado di specializzazione di volta in volta maggiore, ma solo in relazione alla scelta dello *sponsor*.

Le amministrazioni vengono guidate, nel reperimento dello *sponsor* sul mercato, nei limiti ammessi dalla natura del contratto di sponsorizzazione, da schemi predeterminati (e rigidi) volti a garantire lo svolgimento di una selezione imparziale dell'offerta di collaborazione per il futuro rapporto contrattuale.

Una selezione senza dubbio conforme alle regole della concorrenza e rispettosa dei principi di buona amministrazione, ma non sempre idonea ad intercettare uno *sponsor* che, indipendentemente dall'essere stato selezionato con procedure legittime, risulti anche, in concreto, più adeguato e conveniente per la cura dell'interesse pubblico sotteso alla causa (intesa come ragione socio-economica) sponsorizzativa pubblica¹³⁶.

¹³⁵ In questo senso risulterebbero vani i tentativi di tipizzazione di fattispecie di sponsorizzazione pubbliche per creare un modello generale dotato di maggiore specificità. La necessaria atipicità del contratto di sponsorizzazione, che «si presta ad essere il momento regolativo decentrato ed adattivo fondamentale di una serie praticamente infinita di ipotesi» è il presupposto dal quale si articolano le successive riflessioni di G. Comperti, *Sul finanziamento*, cit., 6, volte a rileggere la «cultura del sospetto» che ha accompagnato l'evoluzione delle sponsorizzazioni pubbliche nell'ambito del settore culturale, per riconoscere una nuova potenzialità ed una nuova utilità a questo dinamico strumento collaborativo, troppo spesso ingabbiato fra le strette maglie di una disciplina normativa volta a costruire un *surplus* regolamentativo sulle singole procedure, che rischia di condizionare negativamente le migliori scelte strategiche volte ad apportare all'amministrazione pubblica, in un ciclo di lungo periodo, incrementi professionali e valorizzanti.

¹³⁶ Come rilevato da G.D. Comperti, *Sul finanziamento*, cit., 6-7, la scelta dello *sponsor*, trattandosi del nucleo essenziale della discrezionalità amministrativa, non può limitarsi ad essere condotta sulla base del rispetto di regole tecniche, che finirebbero per trasformare la complessa valutazione della molteplicità degli interessi in gioco (...) in una operazione matematica; la procedimentalizzazione delle modalità di scelta dello sponsor non offre «sufficiente garanzia degli interessi pubblici in gioco», ma, ponendosi nella «limitata prospettiva dell'atto e

Ciò, con il duplice rischio, ben evidenziato dalla dottrina: per un verso, di perdere di vista la visione strategica dell'intero valore socio-economico dell'operazione di *partnership* complessivamente intesa, nella sua natura multidimensionale strategica; per altro verso, di rincorrere il dogma della completezza prescrittiva, che non soltanto funge «da moltiplicatore esponenziale dell'impatto negativo dell'incertezza» perchè costruisce la sponsorizzazione come una rischiosa operazione tecnica con cui si cerca di applicare una congerie di vincoli tanto stringenti, quanto incerti, ma addirittura impedisce di vedere il problema nella sua interezza, risolvendo la sponsorizzazione nella convenienza del momento, legata alla logica dell'emergenza e non ancorata a quella – auspicabile – «dell'adiacente possibile»¹³⁷.

A questo punto, non pare così azzardato ritenere che un ulteriore punto di frattura del sistema potrebbe essere rappresentato proprio dalla debolezza del vincolo sinallagmatico posto in essere da una amministrazione che non sia in condizioni di stabilire un «corretto valore economico» alla veicolazione della propria immagine pubblica a vantaggio dello *sponsor*.

La difficoltà per le amministrazioni di calibrare il peso economico dell'accredito pubblico assume una intensità differente a seconda dell'immagine oggetto di trasferimento in capo allo *sponsor*.

Laddove la sponsorizzazione abbia ad oggetto l'accreditamento connesso ad un bene culturale o ad un'attività legata ad un bene culturale¹³⁸, nella crescente consapevolezza della dottrina dell'esponenziale «valore immateriale» acquisito dai beni culturali¹³⁹, a prescindere dalla loro materialità¹⁴⁰, l'istruttoria amministrativa preposta alla predisposizione delle procedure di scelta pubblica dello sponsor potrà sempre godere di un supporto derivante da strumenti istituzionalmente

della procedura di evidenza pubblica» impedisce all'amministrazione di acquisire adeguata «capacità negoziale» idonea a condurre scelte non «condizionate dalla miopia ed occasionalità che sono tipiche della contingenza e dell'urgenza o dalla pressione fatta valere da gruppi di interesse meglio organizzati», bensì collocabili «in una scala logica e temporale quanto più possibile anticipata rispetto agli eventi, organizzandosi così secondo un modello lineare di programmazione»; in posizione parzialmente divergente, G. Manfredi, *La «Fondazione La Grande Brera», il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, 2.

¹³⁷ Queste le condivisibili riflessioni di G.D. Comporti, *Sul finanziamento*, cit.

¹³⁸ Interessanti spunti, sul tema del valore economico dei beni culturali, sono offerti da A. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale*, in *Urb. app.*, 2008, 2, 137 e *funditus*, Id., *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

¹³⁹ Ampissimi gli studi sul valore immateriale dei beni culturali: recentemente, A. Bartolini e G. Morbidelli (diretto da), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2016; *ex ceteris*, G. Severini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 2015, 3; M. Lamberti, *Ma esistono i beni culturali immateriali?*, in *Aedon*, 2014, 1; G. Morbidelli, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, 3 e P. F. Ungari, *La sponsorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2012, 3.

¹⁴⁰ Sulla identificazione del concetto giuridico di bene immateriale come delineazione di un valore aggiunto da sommarsi al valore originario del bene culturale, ma da tenersi distinto da quest'ultimo, perché non ottenuto dalla mera «traslazione sul piano astratto» dalla materialità, M. Dugato, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014, 1.

preposti all'elaborazione di valutazioni economiche del patrimonio pubblico¹⁴¹, sempre che le stesse siano adeguatamente condotte¹⁴².

E ciò anche se, a causa della mancanza di una visione strategica, programmatica ed integrata delle operazioni di *sponsorship* pubbliche, il vantaggio ottenuto dalla possibilità di disporre di entrate finanziarie private atte a supportare la ormai strutturale carenza di fondi e di expertise delle pubbliche amministrazioni, viene valutato in modo estemporaneo e disancorato da una doverosa logica di progettualità, rischiando dar vita a rapporti di collaborazione disequilibrati e ad un sinallagma negoziale insostenibile¹⁴³.

Diversamente, laddove l'accreditamento sia connesso ad un evento pubblico o all'immagine di un'amministrazione non assistiti da peculiare valore mediatico o non connotati da una rafforzata utilità sociale, la valutazione che l'amministrazione dovrà condurre nell'istruttoria prodromica alla ricerca o all'accettazione di una offerta di sponsorizzazione, diverrà senza dubbio più incerta e sfumata, non sempre essendo guidata da dati già presenti e conoscibili.

La mancanza di indicatori che consentano alle amministrazioni pubbliche, con apprezzabile grado di certezza e sufficiente uniformità, di valutare il peso economico del bene, dell'iniziativa o dell'evento culturale oggetto della sponsorizzazione, così da contrapporlo, in una relazione di corretto equilibrio, all'incremento economico dello *sponsor*, conseguente allo sfruttamento dell'immagine pubblica e condizionante la stessa prestazione da esso offerta all'amministrazione sponsorizzata, dà vita al pericolo di porre in essere un rapporto originariamente alterato nel suo sinallagma¹⁴⁴, ben oltre l'alea tollerabile nella simmetria del rapporto.

¹⁴¹ Si allude al SIPATR (art. 36, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196), il sistema di conto del patrimonio dello Stato predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato, presso il MEF, un documento contabile del Conto generale del Patrimonio, predisposto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che fornisce annualmente una raccolta elaborata dei dati patrimoniali, fra cui le stime dei beni (immobili e mobili) pubblici.

¹⁴² Il rischio è ben segnalato da A.L. Tarasco, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, 2006.

¹⁴³ Chiarissimo, sul punto, un passaggio della indagine della Corte dei conti sulle «Iniziative di partenariato p.p. nei processi di valorizzazione dei beni culturali», Sez. Cent. Contr., Delib. 4 agosto 2016, n. 8/2016/G, in www.corteconti.it, in cui si afferma che «alla mancanza di valida spinta propulsiva che dovrebbe essere fornita dai responsabili dei settori, non supplisce una costante e sistematica offerta autonoma dei privati, atteso che le sponsorizzazioni sono state occasionali e per lo più frutto delle proposte non organizzate di operatori privati. Non si riscontra, pertanto, alla base dei singoli interventi di sponsorizzazione, alcuna programmazione pianificata, né alcuna graduazione dell'urgenza degli auspicati interventi e ciò porta a rendere fin troppo flessibili le obbligazioni che legano le parti nel contratto di sponsorizzazione, specialmente dal lato del privato, che si trova sempre in una posizione di vantaggio rispetto all'amministrazione sponsorizzata».

¹⁴⁴ Alla difficoltà di determinare con certezza il valore dell'immagine pubblica da offrire allo sponsor e da porre alla base del rapporto sinallagmatico, si ricollegano conseguenze sia sul piano contrattuale, sia sul piano della gestione amministrativa, come messo in luce da S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni*, cit., 1395 che precisa come la «difficoltà di individuare dei criteri di buona amministrazione per calcolare quale possa essere il "valore", in una determinata iniziativa sponsorizzata, del nome e dell'immagine del soggetto pubblico rappresentino un nodo problematico condizionato da numerosi fattori variabili e non sempre prevedibili da un terzo».

La distorsione avrebbe, quindi, ad oggetto proprio il disallineamento fra il valore reale dell'immagine pubblica ed il valore «contrattuale» della stessa, così come dedotto in controprestazione a vantaggio dell'accrescimento dell'immagine dello *sponsor*.

Tanto più che, come evidenziato da recenti studi, l'impresa sponsorizzatrice si avvicina allo *sponsee* pubblico corredata da approfondite indagini di *marketing* con cui sono state vagliate e prevalutate le conseguenze dell'impatto economico dell'operazione di sponsorship in termini di utilità d'impresa¹⁴⁵, in particolare modo quando la sponsorizzazione ha ad oggetto un bene o un'attività che goda di un'immagine tale da costituire un veicolo pubblicitario idoneo a garantire una strategia di *marketing* sicuramente positiva per lo *sponsor*.

L'elemento di rottura del sistema appena evidenziato non avrebbe minor impatto rispetto alla originaria mancanza di regole della selezione dello sponsor nel mercato, tenuto conto, anche della sindacabilità, in sede giurisdizionale, dell'eventuale al valore (o disvalore) acquisito dall'amministrazione sponsorizzata in relazione alle ricadute che tale associazione ha generato sulla collettività¹⁴⁶.

Non solo, per una moderna cultura delle *sponsorship* pubbliche, pare opportuno che ad un adeguato sistema regolatorio di selezione dello *sponsor*

faccia da completamento un parimenti adeguato sistema regolatorio di analisi del valore dell'accredito pubblico.

Se, quindi, la sponsorizzazione viene intesa come un elemento di ausilio per le pubbliche amministrazioni, al rinnovato e più dinamico contesto procedimentale attraverso cui viene costruita l'operazione sponsorizzativa pubblica, dovrebbe unirsi pure un supporto strutturale da offrire alle amministrazioni pubbliche che si avvicinano al procedimento sponsorizzativo, consapevoli del valore da attribuire all'accredito d'immagine.

Solo, infatti, fornendo alle amministrazioni linee guida orientative per la valutazione economica dell'immagine pubblica da accreditare, potrà essere costruita una sponsorizzazione equilibrata e finalizzata alla cura di interessi pubblici.

La stessa Corte dei conti¹⁴⁷ sembra aver maturato la consapevolezza di come al rischio di sponsorizzazioni disequilibrate, imputabili alla difficoltà, per le amministrazioni pubbliche, di «quantificare», in assenza di parametri applicabili a questa tipologia di beni, il reale valore del bene pubblico con cui veicolare l'immagine pubblicitaria dello *sponsor*, consegua la sfiducia applicativa nell'im-

¹⁴⁵ G. Facci, *La sponsorizzazione tecnica e lo sfruttamento commerciale del marchio*, in *Nuova giur. Civ. comm.*, 2010, 12, II, 644.

¹⁴⁶ La questione è stata approfondita in una pronuncia della magistratura contabile piuttosto nota perché collegata ad un caso di sponsorizzazione connesso ad un noto marchio nell'ambito dei prodotti commerciali, cfr. Corte dei Conti sez. giur., 10 settembre 2010, n. 1742, in *www.corteconti.it*.

¹⁴⁷ Delib. n. 8/2016/G.

piego di questo utile strumento collaborativo da parte delle amministrazioni stesse, timorose di porre in essere accordi sponsorizzativi sproporzionati sotto il profilo dell'equilibrio contrattuale¹⁴⁸.

Il problema non era nuovo per la dottrina: dalla vicenda della sponsorizzazione del Colosseo era emerso che l'adeguatezza del prezzo delle sponsorizzazioni costituisse, in realtà, il vero nodo critico di tutto il rapporto sponsorizzativo.

Nello specifico era stato rilevato come la vera questione fosse «se il prezzo della sponsorizzazione dovesse essere rapportato all'utilità pubblicitaria secondo i criteri di calcolo elaborati nell'ambito degli studi di finanza aziendale e ormai correntemente praticati nelle sponsorizzazioni fra i privati contraenti oppure alla valutazione soggettiva del contraente pubblico»¹⁴⁹.

In conclusione, si ritiene che la rinnovata sensibilità verso il potenziamento di strumenti di collaborazione pubblico-privato che ha guidato l'attuale ripensamento della disciplina delle operazioni di sponsorizzazione condotte nel settore pubblico e che ha contribuito all'alleggerimento degli oneri burocratici connessi alla scelta dello *sponsor*, da un lato non conduca verso direzioni errate, mirando alla decostruzione delle regole necessarie a garantire la scelta, trasparente, dello sponsor idonea ad assicurare il rispetto delle regole del mercato concorrenziale, in un ambito di contendibilità relativo a beni non illimitati¹⁵⁰; dall'altro, prosegua nell'intento di colmare i cennati aspetti mancanti.

Emblematico l'allarme lanciato dal Presidente della Corte dei conti nella Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario, con cui si denuncia l'elevatissimo rischio strutturale di tenuta dell'intero sistema, intrinsecamente connesso alla mancata definizione legale di parametri cui ancorare alcuni elementi essenziali della sponsorizzazione pubblica, ormai divenuti indispensabili per arginare «alla carenza dei contenuti contrattuali (in particolare sotto il profilo della valutazione economica della controprestazione offerta dall'amministrazione) e alla posizione di debolezza a contrattare della parte pubblica, risultata non in possesso degli strumenti necessari per verificare e ottimizzare il valore derivante dall'abbinamento del nome, del marchio, dell'immagine o del prodotto di un'impresa a un bene o a un'iniziativa culturale».

¹⁴⁸ «Le sponsorizzazioni nel settore dei beni culturali evidenziano, anzitutto, la carenza dei contenuti contrattuali, in particolare sotto il profilo della valutazione economica della controprestazione offerta dall'amministrazione, che rappresenta elemento fondamentale ai fini della determinazione della prestazione dello sponsor, sia essa pecuniaria ovvero di dare o di *facere*; in secondo luogo, una posizione di debolezza a contrattare dell'amministrazione, che non è dotata degli strumenti per verificare e ottimizzare il valore derivante dall'abbinamento del nome, del marchio, dell'immagine o del prodotto di un'impresa a un bene o a un'iniziativa culturale».

¹⁴⁹ F. Merusi, *Art. 26, Contratti di sponsorizzazione*, in G. Morbidelli e G. Ferrari (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, cit., 357.

¹⁵⁰ S. Valaguzza, *Le sponsorizzazioni*, cit., 1385.

Vulnus a cui è possibile porre rimedio solamente con una «presa di coscienza legislativa della necessità di cominciare a costruire un apparato di regole, non meramente giuridiche, ma anche di carattere tecnico, che non solo guidino le amministrazioni nella ricerca e nella selezione di una proposta sponsorizzativa introducendo procedure scure da inutili complicazioni, ma supportino le stesse amministrazioni nella corretta configurazione delle ragioni economiche poste a sostegno della medesima scelta, offrendo loro il modo di potersi servire di un sistema adeguato di valutazione del valore economico dell'immagine pubblica da porre alla base dell'accordo sponsorizzativo, pare, in conclusione, un primo, significativo avvio di un corretto percorso da seguire»¹⁵¹.

Una migliore regolamentazione volta a rendere più certi, per la parte pubblica, gli elementi strutturali del contratto di sponsorizzazione, potrebbe, altresì, contribuire a scongiurare i rischi di una distorsione, sul piano etico, dei rapporti fra la pubblica amministrazione stessa e lo sponsor prescelto¹⁵², a rafforzare la fiducia nelle relazioni di *sponsorship* ed a fungere da spinta propulsiva per gli stessi imprenditori presenti sul mercato, magari ancora titubanti nel proporsi¹⁵³.

¹⁵¹ Relazione inaugurale anno giudiziario 2017 del Presidente A. Martucci di Scarfizzi sull'attività della Corte dei conti nel 2016 del 13 febbraio 2017, p. 56, rinvenibile in www.corteconti.it.

¹⁵² L'analisi dei rischi derivanti all'affacciarsi di fenomeni corruttivi nelle sponsorizzazioni pubbliche è ben descritta da R. Cavallo Perin e G. Racca, *Caratteri ed elementi*, cit..

¹⁵³ Cfr. le riflessioni di P. Carpentieri, *Sponsorizzazioni e mecenatismo nei beni culturali*, in www.giustamm.it, 2014, 8, sul punto, che danno atto di una sostanziale «autoreferenzialità» derivante dall'affidamento delle sponsorizzazioni da parte delle pubbliche amministrazioni ai soliti imprenditori già conosciuti, in tal modo scavalcando, di fatto, le logiche concorrenziali, che, conseguentemente, vengono ripudiate anche dagli imprenditori stessi.

Sponsorizzazioni pubbliche dall'incerto «valore economico»: i rischi del disequilibrio del sinallagma sulla tenuta del rapporto contrattuale e sulla cura dell'interesse pubblico

Negli ultimi anni il massiccio impiego del contratto di sponsorizzazione nel settore pubblico ha spinto il legislatore ad intervenire per regolare il fenomeno della sponsorship, risolvendo molte delle criticità derivanti dall'atipicità del modello contrattuale prescelto. Alla creazione di un sistema regolatorio sempre più articolato e dinamico di scelta dello sponsor sul mercato, non si è però accompagnata una crescente fiducia, da parte delle amministrazioni pubbliche e degli stessi sponsor, nel potenziamento di questo preziosissimo strumento di partenariato pubblico-privato. La mancanza di un sistema adeguato di valutazione del valore economico dell'immagine pubblica da porre alla base dell'accordo sponsorizzativo potrebbe costituire una delle ragioni del disincentivo all'impiego delle sponsorizzazioni pubbliche. Si ipotizza che un adeguato supporto di regole tecniche con cui misurare l'accredito pubblico sfruttabile dallo sponsor privato, ridurrebbe il rischio di giungere ad accordi sponsorizzativi sproporzionati e privi dell'equilibrio contrattuale, riducendo potenziali effetti negativi sul piano giuridico, etico e di cura dell'interesse pubblico.

Public sponsorship with an unclear 'economic value': the risks of the imbalance of the synallagmatic contract on the holding of the contractual relationship and on respect for the public interest

Over recent years, the widespread use of the sponsorship contract in the public sector has led the legislator to intervene to regulate the sponsorship phenomenon, resolving many of the critical points arising from the atypical nature of the said contract model. The creation of an ever more articulated and dynamic regulatory system for the choice of sponsor on the market has not however been accompanied with a growing trust on the part of public administrations, nor of sponsors themselves, in the enhancement of this highly valuable tool for the creation of public-private partnerships.

The lack of an adequate system for the assessment of the economic value of the public image at the basis of the sponsorship agreement may constitute one of the reasons for the disincentive of the use of public sponsorship. It is hypothesised that the adequate support of technical rules by which to measure the public accreditation exploitable by the private sponsor would reduce the risk of reaching disproportionate sponsorship agreements, ones without the necessary contractual balance, while reducing potentially negative consequences on a juridical and ethical level and that of respect for the public interest..

