

## **LE SPONSORIZZAZIONI NELLA P.A.**

1. Premessa: nozione e requisiti generali del contratto di sponsorizzazione. 2. Fonti normative delle sponsorizzazioni stipulate dalla P.A.. 3. Elementi costitutivi e peculiari del contratto di sponsorizzazione concluso dalla P.A.: 3.1. il fine; 3.2. la scelta dello sponsor: la posizione assunta dall’Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici. 4. Il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali: compatibilità dei contratti di sponsorizzazione con la normativa in materia di tutela della privacy.

### **1. Premessa: nozione e requisiti generali del contratto di sponsorizzazione.**

Con il termine *sponsorizzazioni* si suole far riferimento ad una serie di figure negoziali di recente emersione. Un soggetto denominato *sponsee* si obbliga ad associare alla propria attività il nome od un segno distintivo di una controparte, detta *sponsor*, normalmente dietro corrispettivo, divulgandone presso il pubblico l’immagine.

In concreto lo *sponsee* assume contrattualmente l’obbligo di fungere da mezzo di comunicazione impegnandosi a porre in essere una serie di comportamenti volti ad accrescere la notorietà dello *sponsor*.

Manca nel nostro ordinamento uno schema tipico contrattuale, regolamentato dal codice civile.

Parte della dottrina ha cercato di ricondurre il contratto in esame nell’ambito dei contratti di appalto di servizi. Tali tentativi di tipizzazione sono peraltro falliti, tentativi ampiamente criticati dalla dottrina dominante che ha evidenziato come l’appalto abbia ad oggetto un’obbligazione di risultato e che dal punto di vista soggettivo l’appaltatore debba essere necessariamente un soggetto organizzato in forma di impresa.

Con la sponsorizzazione di converso non viene garantito alcun risultato, essendo la prestazione un’obbligazione di mezzi, e per quanto riguarda i presupposti soggettivi la qualità di imprenditore non si rinviene necessariamente in capo al soggetto sponsorizzato.

Altra parte della dottrina ha pensato di collocare il contratto di sponsorizzazione nell’ambito dei contratti associativi, in quanto le parti contraenti subirebbero vicendevolmente l’ingerenza nella gestione dei reciproci affari. La dipendenza tra l’immagine economica dello *sponsor* e l’attività sportiva o culturale dello sponsorizzato qualificherebbe il momento associativo, mentre la durata nel tempo conferirebbe la necessaria stabilità.

Anche questa tesi non appare condivisibile in quanto il contratto in esame non ha per oggetto lo svolgimento di una attività in comune, con le relative forme di conferimento, ma ha per oggetto lo scambio di prestazioni.

Lo *sponsee* rimarrebbe sempre titolare esclusivo delle proprie attività ed estraneo alle attività dello *sponsor*, il quale non potrà mai vantare una posizione di interesse legittimo che lo abiliti, in difetto di impugnazione della controparte, a reagire in sede giurisdizionale contro un provvedimento amministrativo emanato nei confronti di quest’ultima.<sup>1</sup>

Ciò detto, è condivisibile l’indirizzo dominante che riconduce il contratto di sponsorizzazione nell’ambito dei contratti **atipici**, a **titolo oneroso** e a **prestazioni corrispettive**.

---

<sup>1</sup> Sul punto vedasi *Voce Sponsorizzazione*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1993, a cura di Vincenzo Amato, pag. 3; in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, pag. 509 e ss, a cura di Gatti Serafino.

Le prestazioni oggetto del contratto sono normalmente del genere *do ut facias*, dove le obbligazioni *di facere* sono poste prevalentemente a carico dello *sponsee*, obbligazioni di tipo permissivo e attivo insieme, che caratterizzano la fattispecie negoziale.

L'articolo 1174 del codice civile statuisce che la prestazione che forma oggetto dell'obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e corrispondere ad un interesse, anche non patrimoniale, del creditore.

Nel caso specie, sul terreno dell'evoluzione sociale ed economica dei rapporti tra imprese produttrici e il pubblico dei consumatori, la commercializzazione del nome o dell'immagine di una persona fisica o di una persona giuridica ha assunto il carattere della patrimonialità ex articolo 1174 del c.c..

Ciascuna delle parti sarebbe portatrice di uno specifico interesse. Da un parte lo *sponsor* sarebbe sempre titolare dell'interesse alla pubblicità del suo nome, della sua attività o dei beni e servizi da lui offerti al pubblico; dall'altra lo *sponsee* assumerebbe contrattualmente la funzione di veicolare la comunicazione, normalmente dietro corrispettivo.

In concreto, la relativa causa è individuabile nell'utilizzazione, a fini direttamente o indirettamente pubblicitari, dell'attività, del nome e dell'immagine altrui in cambio di un corrispettivo che può consistere quest'ultimo in un finanziamento in denaro o nella fornitura di materiale o di altri beni.

Per quanto concerne la forma, le parti, in considerazioni della natura non liberale del contratto in esame, possono concludere un contratto di sponsorizzazione anche per fatti concludenti, non essendo necessaria la forma scritta *ad substantiam*. Le parti potranno dare o meno documentazione scritta del contratto stipulato verbalmente, anche in considerazione delle disposizioni sulla prova in giudizio come quella sancita dall'articolo 2721 del c.c.

Quanto al contenuto, infine, tra gli elementi necessari si devono prevedere: l'indicazione delle parti che stipulano il contratto, la dettagliata descrizione del segno distintivo che dovrà essere diffuso, l'indicazione degli obblighi di promozione pubblicitaria che gravano sul soggetto sponsorizzato, l'indicazione dell'ammontare e delle modalità di pagamento del corrispettivo, l'indicazione della durata e degli eventuali rinnovi.

Le parti possono prevedere altre clausole, le più frequenti sono sintetizzabili nelle seguenti disposizioni pattizie: clausola di esclusiva a carico del soggetto sponsorizzato; l'obbligo dei contraenti di non tenere comportamenti che possano risultare lesivi per l'immagine e il nome dell'altra parte; la clausola compromissoria; la previsione della risoluzione anticipata del contratto al verificarsi di fatti espressamente indicati nella clausola stessa.

In considerazione degli elementi caratterizzanti la fattispecie negoziale in esame, il contratto di sponsorizzazione viene tradizionalmente ricondotto nell'ambito della categoria più ampia dei contratti di pubblicità. Pur avendone la medesima finalità, accrescere la notorietà di un prodotto o di una impresa, se ne differenzia per il fatto che la pubblicità non avviene direttamente, bensì indirettamente, attraverso l'accostamento dell'oggetto o del soggetto da pubblicizzare ad un avvenimento, un personaggio, una attività.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Per un ampio approfondimento vedasi Zeno-Zencovich Vincenzo e Assumma Francesca, *Pubblicità e sponsorizzazioni*, in collana diretta da Giorgio Assumma, *Diritto e pratica nelle attività culturali, informative e ricreative*, CEDAM, Padova.

E tradizionalmente la sponsorizzazione viene considerata una delle forme di propaganda pubblicitaria fra le più evolute. Elemento caratteristico è individuato nel cosiddetto “effetto di ritorno” per cui il messaggio pubblicitario diffuso in modo indiretto nel corso di avvenimenti che si sarebbero comunque svolti viene utilizzato per valorizzare ed accrescere la conoscenza del prodotto o dell’impresa sponsorizzata.

Inserire le sponsorizzazioni nell’ambito della pubblicità comporta l’applicabilità alle stesse della disciplina del fenomeno pubblicitario, seppure disorganica e limitata.

Pertanto, anche le sponsorizzazioni, in quanto forma di comunicazione diffusa tra il pubblico e qualificata dalla funzione promozionale o di propaganda, soggiacciono all’intera normativa anche autolimitativa in materia di pubblicità, con riferimento alle forme, ai contenuti della propaganda.

A titolo esemplificativo deve considerarsi nullo per illiceità dell’oggetto il contratto di sponsorizzazione contrario, per il contenuto, a norme imperative quali ad esempio quelle previste dalla legge n. 52/83 in materia di divieto di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo.

Ancora, la legge n. 223/90 regolamenta espressamente le sponsorizzazioni nel complesso delle disposizioni sulla pubblicità radiofonica e televisiva, prevedendo criteri chiari di ammissibilità delle sponsorizzazioni, collegati al divieto di influenzare il contenuto o la programmazione della trasmissione, imponendo l’obbligo di chiara riconoscibilità del programma sponsorizzato, il divieto di ledere la responsabilità ed autonomia dei concessionari.

Le attività poste in essere nell’ambito delle sponsorizzazioni sono inoltre assoggettate ai provvedimenti autorizzativi eventualmente previsti come forme di controllo preventivo sulla pubblicità.

I contratti di sponsorizzazione, come il fenomeno pubblicitario in generale, appaiono essere strumenti polivalenti, utilizzati anche dai soggetti pubblici. Infatti nel corso degli ultimi anni anche gli enti pubblici hanno dimostrato interesse al fenomeno delle sponsorizzazioni.

Questa evenienza, sia che la pubblica amministrazione rivesta la qualità di *sponsor* che quella di soggetto sponsorizzato, non è priva di rilevanza: in entrambe le ipotesi la P.A. aderisce a tale contratto con lo scopo di realizzare i suoi interessi di natura pubblicistica.

Nello stipulare il contratto in veste di soggetto sponsorizzato, l’Amministrazione finanzia la propria attività di natura pubblica attraverso il contributo di soggetti privati che intendono sfruttare anche commercialmente l’interesse della collettività alle attività svolte.

Fino alla legge finanziaria 1998 è mancata una univoca disciplina normativa. Sebbene l’articolo 8, comma 12, della legge 223/90 avesse per la prima volta fornito una definizione dell’istituto, anche se con riferimento agli spettacoli radiotelevisivi e radiofonici, il vero punto di partenza deve considerarsi la legge n. 449/97.

Con tale legge si “cristallizzano” alcuni elementi dell’istituto in esame, sistema di realizzazione di opere pubbliche, attraverso il quale si raggiunge una collaborazione di partenariato tra

pubblico e privato. In tale contesto, dalla collaborazione con la pubblica amministrazione il privato riesce comunque a trarre un profitto, anche solo di immagine<sup>3</sup>.

## 2. Fonti normative delle sponsorizzazioni stipulate dalla P.A.

Come accennato nelle premesse, manca una disciplina organica dell'istituto. Il legislatore è intervenuto a più riprese con normative di settore.

L'origine dell'istituto deve essere inquadrato nell'articolo **43 della legge n. 449/97** secondo il quale *“al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.*

*Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti”.*

Successivamente il **T.U. degli Enti locali** (d. lgs n. 267/2000), **all'articolo 119**, ha previsto l'istituto in generale stabilendo che *“al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati i comuni, le province e gli enti locali indicati nel presente testo unico, possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi”.*

Anche in questo caso l'articolo citato pone tra le condizioni necessarie per la stipulazione del contratto in esame il perseguimento di interessi pubblici, l'esclusione di conflitti di interessi tra attività pubblica e privata, il conseguimento di un risparmio di spesa, lasciando intravedere per parte della dottrina la legittimità della sola sponsorizzazione “passiva”, dal momento che l'amministrazione non potrebbe essa stessa obbligarsi al pagamento di un corrispettivo, dovendo conseguire un risparmio di spesa.<sup>4</sup>

Mettendo a confronto l'articolo 43 della legge n. 449/97 e l'articolo da ultimo citato è chiara la differenza in merito all'individuazione dei soggetti con cui le pubbliche amministrazioni possono costituire rapporti di *sponsorship*.

L'articolo 43 infatti fa riferimento a *“soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile”*, l'articolo 119 a *“soggetti pubblici o privati”* tout court operando una sostanziale estensione e ampliamento dell'area dei possibili *sponsor*.

A prima vista sembrerebbe possibile, dalla lettera della norma, stipulare contratti di sponsorizzazione anche con un'altra pubblica amministrazione. In questa ipotesi una soltanto tra le PP.AA., parti del contratto, potrà realizzare maggiori economie e risparmi previste dalla normativa in esame.

In merito alla legittimità di un simile rapporto di sponsorizzazione è stato determinante il ruolo della giurisprudenza amministrativa e dell'applicazione dei principi di diritto amministrativo.

---

<sup>3</sup> Vedasi per tutti Sciascia Michael, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè editore, 2007; Presidenza del Consiglio dei Ministri, I manuali, *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, Rubbettino editore, 2002.

<sup>4</sup> Claudio Franchini, in *Trattato dei contratti*, diretto da Rescigno P. e Gabrielli E., tomo primo *I contratti con la pubblica amministrazione*, UTET editore.

In base a questi ultimi, e già prima della emanazione della legge n. 449/97, il quesito aveva avuto esito positivo alla luce della generale capacità di diritto privato riconosciuto a tutte le pubbliche amministrazioni purché sia rispettato il limite di scopo, ovvero venga, il contratto di sponsorizzazione, considerato strumento insostituibile nel perseguimento dei fini istituzionali.

Successivamente all'entrata in vigore alla legge 449/97 la giurisprudenza amministrativa ha più volte confermato la possibilità di avere una pubblica amministrazione nel ruolo di *sponsor* purché tale ruolo non violi il limite dato dal rispetto del perseguimento delle finalità istituzionali proprie dell'amministrazione.

In quest'ottica il ruolo di *sponsor* da parte di un soggetto pubblico è stato ritenuto ammissibile solo laddove non alteri *“l'immagine di neutralità dell'amministrazione, il che discende dal principio fondamentale di buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione”*.<sup>5</sup>

L'istituto è stato riproposto dall'articolo **2 del d.lgs. n. 30/2004** nell'ambito della disciplina dei beni culturali<sup>6</sup> per cui i lavori concernenti i beni mobili ed immobili e gli interventi sugli elementi architettonici e sulle superfici decorate di beni del patrimonio culturale realizzati mediante contratti di sponsorizzazione a cura ed a spese dello *sponsor* sono affidati nel rispetto dei principi e dei limiti comunitari, ma non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di appalti di lavori pubblici, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori.

Infine, con riferimento alla materia dei lavori pubblici, la disposizione è stata in parte confermata dall'articolo **26 del codice dei contratti pubblici** che al comma 1 statuisce che *“ai contratti di sponsorizzazione e ai contratti a questi assimilabili, di cui siano parte un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore e uno sponsor che non sia un'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore, aventi ad oggetto i lavori di cui all'allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero i servizi di cui all'allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto”*<sup>7,8</sup>.

---

<sup>5</sup> Vedasi richiamo Corte Giustizia Amministrativa Siciliana, sentenze n. 336/95 e n. 35/97, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, I manuali, *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, cit., pag. 82.

<sup>6</sup> art. 2 d.lgs. n. 30/2004 *“Interventi realizzati mediante sponsorizzazione. 1. Per i lavori indicati all'articolo 1, commi 1 e 2, realizzati mediante contratti di sponsorizzazione a cura ed a spese dello sponsor, nel rispetto dei principi e dei limiti comunitari in materia, non trovano applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di appalti di lavori pubblici, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e dei soggetti esecutori. 2. Nei casi previsti dal comma 1, l'amministrazione preposta alla tutela del bene impartisce le opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e alla direzione dei lavori”*.

<sup>7</sup> comma così modificato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 6 del 2007.

<sup>8</sup> Il contratto di sponsorizzazione presenta forti analogie con l'istituto del *project financing*, disciplinato espressamente dagli articoli 152-160 del codice degli contratti, oggi modificato dal d. lgs. 152/2008. L'opera pubblica in quest'ultimo caso è realizzata dal promotore, senza oneri finanziari per la pubblica amministrazione. In sostanza tale istituto costituisce uno strumento di finanziamento e realizzazione di progetti capaci di autosostenersi, la cui utilizzazione nel settore degli appalti pubblici consente di sollevare le p.a. in tutto o in parte del rischio degli oneri relativi al finanziamento dell'opera da realizzare, affidando al settore privato la predisposizione, la concretizzazione del progetto, la gestione dell'opera o del servizio finale, incentivandone il livello di efficienza e la piena utilizzazione commerciale. Per un approfondimento delle modifiche apportate dal d. lgs. 152/2008 vedasi dossier mensile *Codice degli appalti: il terzo correttivo*, in Guida al diritto, ottobre n. 3/08, Il sole 24 ore editore.

L'applicazione delle disposizioni in esame non è stata sempre facile, tanto che si sono resi necessari molteplici interventi giurisprudenziali.

In particolare, da un esame della prassi, è emerso che le pubbliche amministrazioni utilizzavano e utilizzano l'istituto della sponsorizzazione quale criterio per l'aggiudicazione degli appalti, attribuendo un punteggio aggiuntivo a quei concorrenti disposti a stipulare un contratto di sponsorizzazione e a farsi carico dei relativi oneri.

Anche in questo caso la giurisprudenza è intervenuta con sentenze interpretative, cristallizzando alcuni principi in materia soprattutto con riferimento ai contratti di sponsorizzazioni connessi agli appalti di servizi di tesoreria.

Prassi consolidata vuole che gli istituti di credito, normalmente soggetti prescelti come controparte privilegiata del contratto in esame, offrano all'amministrazione aggiudicatrice contributi e sponsorizzazioni per le diverse finalità istituzionali dell'ente, oltre al servizio medesimo, svolto prevalentemente a titolo gratuito.

La Plenaria del Consiglio di Stato è intervenuta sull'argomento riconoscendo che *“l'interesse che muove l'Amministrazione nell'indire una gara per l'affidamento del servizio di tesoreria è, principalmente, che questo venga affidato all'operatore che meglio degli altri sia in grado di assolvere ai delicati compiti riconducibili all'espletamento dell'attività di cui si tratta, da un lato, sotto il profilo tecnico-operativo (possesso di adeguate strutture organizzative, di supporti informatici etc.) dall'altro, per le condizioni economiche offerte. Il che, peraltro, non conduce a considerare illegittimo il fatto che l'Amministrazione, nel bandire una gara siffatta, preveda l'assegnazione di un punteggio a favore di quei concorrenti che si dichiarino disposti a farsi carico anche di un contratto accessorio di sponsorizzazione”*.

Come si è ricordato l'art. 43 della legge n. 449/1997 (richiamato dall'art. 119 del T.U. n. 267/2000), considera legittimo il contratto di sponsorizzazione quando sia capace di assicurare, tra l'altro, forme di economia per l'Amministrazione.

*“Appare, quindi, legittima, ad avviso del Collegio, l'indizione di una gara relativa alla messa a concorso del servizio di tesoreria in cui, tra i criteri di valutazione, sia prevista l'attribuzione di punteggio in relazione alla disponibilità, manifestata dal concorrente, a stipulare un contratto di sponsorizzazione e a farsi carico dei relativi oneri.”*..... Continua statuendo il principio per cui *“In presenza della manifestazione di una siffatta disponibilità da parte del concorrente risultato aggiudicatario si verificherà, in particolare, un caso di accessione del contratto di sponsorizzazione a quello relativo al servizio di tesoreria. ... Presupposto di legittimità di tale operazione è, comunque, come indicato anche dalla ripetuta decisione n. 6073/2001, che il pagamento di un corrispettivo in denaro per la sponsorizzazione delle indicate iniziative ed i criteri di attribuzione dei punteggi siano previsti espressamente nella lettera di invito, sicché in alcun modo possa ritenersi lesa la par condicio dei partecipanti alla gara una volta resi edotti della clausola e della sua parziale e potenziale incidenza ai fini dell'aggiudicazione”*.

Ancora, *“l'attribuzione dei punteggi dovrà privilegiare, essenzialmente, gli aspetti relativi alla capacità tecnica, operativa e organizzativa del concorrente ed all'economia del servizio di tesoreria in sé considerato, dovendo l'Amministrazione individuare in proposito criteri in grado, almeno potenzialmente, di differenziare in modo significativo le offerte sotto i profili più strettamente funzionali ora detti; mentre il punteggio conferibile in relazione alle sponsorizzazioni dovrà essere modulato in termini più che altro residuali e tali da non costituire*

*l'elemento discriminante principale e – per la sua oggettiva portata - tendenzialmente risolutivo dell'iter concorsuale.*

*Ne consegue che il conferimento di punteggio per tale voce dovrà muoversi – anche ad evitare che si alterino i principi della concorrenza e della trasparenza dell'azione amministrativa e che, in definitiva, si venga a disincentivare surrettiziamente una seria partecipazione alla gara medesima – nell'ambito di una forcella esattamente definita dalla lex specialis della gara ed ivi resa nota ai concorrenti, tale da non comportare in alcun caso l'attribuzione di punteggi aggiuntivi direttamente e illimitatamente proporzionali al crescere dell'entità dell'offerta per la voce stessa.*

*Ciò anche al fine di evitare che, per tale via, la procedura concorsuale venga convertita in una sorta di gara con offerte illimitate in aumento, essenzialmente legate alla sponsorizzazione, con aggiudicazione al soggetto disposto ad offrire, per essa, il rialzo più elevato, senza la previa definizione, a tal fine, di un ragionevole e bilanciato tetto massimo, coerente con gli effettivi benefici sinallagmaticamente ritraibili dal concorrente attraverso la sponsorizzazione, ma anche e soprattutto con il limitato rilievo che può assumere nella gara un elemento non costituente, come si ripete, indice di particolari capacità nell'espletamento dei servizi di tesoreria”.*

Nel collegare alla gara per l'affidamento del servizio di tesoreria la stipula di un contratto di sponsorizzazione, l'amministrazione dovrà comunque rispettare le prescrizioni previste dall'art. 28 della legge n. 448/98 a presidio della legittimità della previsione e sottoscrizione dei contratti di sponsorizzazione medesimi e fornire un quadro sufficientemente definito, sul piano quantitativo e qualitativo, in ordine alle iniziative da sponsorizzare, in concreto, nel periodo di validità del contratto<sup>9</sup>.

Tutto questo, con lo scopo di ridurre il proprio disavanzo, attraverso obiettivi di efficienza, aumento della produttività e riduzione dei costi nella gestione dei servizi pubblici e delle attività di propria competenza.

### **3. Elementi costitutivi e peculiari del contratto di sponsorizzazione concluso dalla P.A.**

Dall'analisi del quadro normativo di riferimento è evidente che, pur delineando il Legislatore limiti e vincoli dell'istituto *de quo*, non ha dato alcuna indicazione sul percorso operativo che le amministrazioni possono compiere per costruire rapporti di *sponsorship*.

Parte della dottrina, partendo dalla analisi della prassi consolidata tra le PP.AA. è giunta ad una considerazione finale che vede il contratto di sponsorizzazione quale momento ultimo di una procedura complessa e articolata nella quale confluiscono problematiche differenti che interessano molteplici aspetti, legate ai profili di regolamentazione e di costruzione degli atti di indirizzo; ai profili amministrativi e propedeutici e strumentali alla stipulazione dei contratti; alla procedura di selezione del contraente e, non meno importanti, ai profili e ai procedimenti contabili.<sup>10</sup>

In sintesi, volendone schematizzare l'iter, come primo passo il Servizio competente, nell'ambito di una amministrazione interessata alla stipula di un contratto di sponsorizzazione, deve procedere alla elaborazione di un progetto di sponsorizzazione per una finalità specifica, da sottoporre alla approvazione del dirigente responsabile.

---

<sup>9</sup> Cons. St., Ad. Plen. n. 6/02

<sup>10</sup> per una attenta analisi di tali profili si rinvia a Presidenza del Consiglio dei Ministri, I manuali, *Guida operativa alle sponsorizzazioni nelle amministrazioni pubbliche. Analisi e strumenti per l'innovazione*, cit.

Approvato il progetto, il dirigente competente per materia deve adottare la determinazione di approvazione del bando di gara o dell'avviso pubblico. A seguire si procede all'avvio della procedura di scelta dello *sponsor* mediante la pubblicazione del bando di gara o dell'avviso pubblico. Sulla base di quest'ultimo si procede alla ricezione delle domande di partecipazione e/o offerte da parte degli *sponsor* interessati.

Seguono quindi le operazioni di valutazione delle offerte da parte della Commissione di gara e alla relativa verbalizzazione, previa verifica dei requisiti di qualificazione di gara e alla assenza di cause di esclusione, e di aggiudicazione, debitamente verbalizzate. In conclusione il dirigente competente adotta la determinazione di presa d'atto dei risultati della Commissione di gara, ai fini della contestuale assegnazione del contratto di sponsorizzazione al soggetto vincitore, con il quale si provvederà a sottoscrivere il contratto.

La stipulazione è sempre necessaria nel caso in cui la scelta dello *sponsor* sia avvenuta tramite trattativa privata mancando in tal caso un atto di aggiudicazione.

In generale, per la parte pubblica la stipulazione del contratto costituisce una garanzia in quanto tramite la definizione delle clausole è possibile verificare la congruità del messaggio da pubblicizzare, al fine di non compromettere la propria immagine e il proprio prestigio.

Ciò detto con riferimento all'iter procedimentale posto alla base della concreta stipulazione del contratto, occorre evidenziare che le fonti richiamate al punto 2 della presente trattazione pongono quali **requisiti specifici** del contratto di sponsorizzazione delle PP.AA. i seguenti elementi: il fine; l'assenza di forme di conflitto; la scelta dello *sponsor* tra categorie di soggetti determinate.

### **3.1. Il fine.**

Il primo comma dell'articolo 43 della legge n. 449/97 stabilisce con chiarezza finalità e vincoli del contratto di sponsorizzazione.

Quest'ultimo deve perseguire: a) lo sviluppo dell'innovazione nell'organizzazione amministrativa; b) la realizzazione di maggiori economie; 3) il miglioramento della qualità dei servizi prestati all'utenza.

L'acquisizione di finanziamenti esterni potrebbe comportare una riallocazione positiva delle risorse soprattutto se destinate a servizi caratterizzati da un forte grado di criticità sotto il profilo economico. Questo di riflesso determina un miglioramento della qualità dei servizi prestati all'utenza, anche sotto il profilo del valore aggiunto che gli stessi utenti percepiscono.

Specularmente alle finalità individuate dall'articolo 43 citato il Legislatore ha individuato dei vincoli espressamente dettagliati al 2 comma della stessa norma. Le attività oggetto di sponsorizzazione devono perseguire interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata, devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti.

Il perseguimento degli interessi pubblici rappresenta un obiettivo primario e generale dell'azione amministrativa. Chiaramente nella scelta dello *sponsor* l'amministrazione dovrà garantire che la realizzazione dell'interesse economico perseguita dalla stesso *sponsor* sia strettamente connessa a quella dell'attività per cui l'amministrazione ha beneficiato del finanziamento derivante dalla sponsorizzazione.



Il secondo limite enunciato, ovvero l'assenza di conflitto tra interessi pubblici e privati, si concretizza nelle fasi pregresse alla stipula del contratto di sponsorizzazione.

Infatti, proprio nella definizione del progetto e nella predisposizione del bando di gara l'amministrazione deve specificare le fonti, i regolamenti contenenti i principi di disciplina della materia di cui si impone il rispetto, prevedendo altresì clausole di salvaguardia nella bozza contrattuale.

Infine si può parlare di risparmi di spesa solo quando l'amministrazione abbia previsto in bilancio uno stanziamento secondo i programmi ordinari di spesa e lo stanziamento venga in tutto o in parte risparmiato grazie alla sponsorizzazione. Naturalmente l'utilizzo dei risparmi derivanti dalle sponsorizzazioni non deve essere ostacolato dalle procedure interne connesse alle necessarie variazioni di bilancio.

E' vero anche che non necessariamente il corrispettivo della sponsorizzazione deve essere un finanziamento monetario, in quanto le pubbliche amministrazioni possono ottenere forniture di beni direttamente utilizzabili per la realizzazione delle attività o forniture di servizi correlati alla effettiva concretizzazione dell'attività o iniziativa. In tale caso l'introito per l'amministrazione *sponsee* non sarà costituito da risorse economiche o finanziarie e quindi le problematiche connesse alle variazioni di bilancio non si prospetteranno.

### **3.2. La scelta dello sponsor: la posizione assunta dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.**

Secondo i principi generali del nostro ordinamento le pubbliche amministrazioni devono scegliere i propri contraenti in base alle risultanze di apposite procedure ad evidenza pubblica.

Soprattutto nel caso di contratti passivi, dovendo l'amministrazione elargire denaro pubblico, è necessario rispettare i criteri di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa e sulla base di essi si deve pervenire alla scelta del concorrente migliore.

Partendo dal presupposto che i contratti di sponsorizzazione sono nella maggior parte delle ipotesi dei contratti attivi<sup>11</sup>, ovvero contratti che non comportano una spesa, bensì una entrata aggiuntiva per l'amministrazione che li pone in essere, parte della dottrina ha escluso la necessità di una apposita gara ad evidenza pubblica per la scelta dello *sponsor*. La tendenziale gratuità del negozio in esame escluderebbe, secondo tale orientamento, l'applicabilità della disciplina comunitaria in materia di appalti.

Tuttavia, in concreto, le prestazioni oggetto del contratto di sponsorizzazione potrebbero essere assimilate ad una fornitura, alla esecuzione di lavori o allo svolgimento di servizi. In tale caso, si ammette l'opportunità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente *sponsor*, sia pure al di fuori delle regole imposte dalla disciplina comunitaria.

---

<sup>11</sup> Per la differenziazione tra contratti attivi e passivi vedasi Caringella Francesco, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006 “ *Una importante differenziazione operata nell'ambito dei contratti della P.A., di precipuo rilievo in relazione ad esigenze attinenti alla contabilità pubblica, è quella tra contratti attivi, produttivi di un'entrata per la pubblica amministrazione e contratti passivi produttivi invece di una spesa attraverso i quali la P.A. si procura beni e servizi (detti contratti passivi sono com'unitariamente qualificati come appalti e soggiacciono al Codice contratti n. 163/2006, mentre quelli attivi sono disciplinati tuttora dalla legge di contabilità di Stato del 1923 n. 2440)*”.

Si pensa a procedure semplificate, previste dai singoli regolamenti per la disciplina e gestione delle sponsorizzazioni, attraverso i quali ogni amministrazione ha la possibilità di regolamentare l'istituto a seconda delle proprie necessità.

In proposito si segnalano la determinazione n. 24/2001 e il parere emesso il 31 gennaio 2002 dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, dai quali è possibile trarre valide indicazioni in merito al rapporto esistente tra il contratto di sponsorizzazione e la procedura ad evidenza pubblica da utilizzare nella scelta dei contraenti con cui stipulare i medesimi contratti.

Con riferimento alla natura del contratto di sponsorizzazione, l'Autorità afferma che la sola sponsorizzazione ammessa è quella passiva, nel senso che lo *sponsor* ottiene la pubblicizzazione della propria immagine solo "passando" attraverso l'attività dell'amministrazione, erogando a quest'ultima un corrispettivo con cui concorre alle spese di realizzazione della stessa iniziativa pubblica.

Partendo dal dato letterale dell'articolo 43 della legge n. 449/97, in considerazione pertanto dei requisiti e vincoli previsti dalla norma ed espressamente elencati al punto 3 della presente trattazione, "*viene ammessa ...la sola sponsorizzazione passiva, in cui lo sponsor ottiene la pubblicizzazione della propria immagine tramite l'attività stessa della pubblica amministrazione. Lo sponsor quindi paga per questo fine un corrispettivo ovvero concorre alle spese dell'iniziativa pubblica*". Tuttavia, rileva l'Autorità, i contratti di sponsorizzazione, alle condizioni fissate dall'art. 43, comma 2, possono avere ad oggetto: interventi, servizi o attività.

In tale caso permane l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di sorveglianza e vigilanza sugli interventi la cui esecuzione viene affidata ai soggetti *sponsor* i quali dovranno essere imprese qualificate ai sensi del DPR n. 34/2000.<sup>12</sup>

L'argomento relativo alla scelta dello *sponsor* è stato ulteriormente approfondito nel parere rilasciato all'ARAN il 31 gennaio 2002<sup>13</sup>.

Il parere riguarda espressamente i settori delle forniture e dei servizi e rileva per le interessanti argomentazioni poste alla base della scelta dello *sponsor* tramite procedure semplificate di evidenza pubblica.

*"...Anche se il settore dei lavori pubblici è stato per ora limitatamente interessato al tema delle sponsorizzazioni, l'argomento assume concreta rilevanza quale possibile stimolo alla realizzazione di opere pubbliche, al fine del soddisfacimento di un interesse nazionale di grande rilevanza.*

*Lo sviluppo delle nuove tecnologie e la smaterializzazione di gran parte dei beni economici ha comportato che la figura del contratto a titolo oneroso non è più limitata alla fattispecie dello scambio di beni economici concreti, tra cui il prezzo, ma si connota come uno scambio di più generali utilità economicamente rilevanti. Da ciò deriva che risulta indifferente che l'utilità di una delle parti del contratto consista nell'acquisto di un bene o di un servizio ovvero in un risparmio di spesa per aversi il carattere dell'onerosità nell'atto contrattuale.*

---

<sup>12</sup> Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Determinazione 5 dicembre 2001, n. 24, "Contratto di sponsorizzazione". Vedasi oggi articolo 253, comma 3, d. lgs. n. 163/06 e successive modificazioni.

<sup>13</sup> Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; parere rilasciato all'ARAN, avente ad oggetto "la procedura ad evidenza pubblica da utilizzarsi nei contratti di sponsorizzazione", prot. 7634/02/segr del 31/01/02.

*Il contratto di sponsorizzazione deve intendersi come ogni contributo in beni o servizi, denaro o ogni altra utilità proveniente da terzi allo scopo di promuovere il loro nome, marchio o attività, ovvero conseguire una proiezione positiva di ritorno e quindi un beneficio di immagine. Il contratto di sponsorizzazione, quindi, richiamato anche all'articolo 119 del T.U. 267/2000, è un contratto a prestazioni corrispettive mediante il quale l'ente locale è il soggetto sponsorizzato (sponsee) che offre nell'ambito di proprie iniziative ad un terzo (sponsor), che si obbliga a pagare un determinato corrispettivo, la possibilità di pubblicizzare in appositi determinati spazi nome, logo, marchio o prodotti.*

*Poiché il corrispettivo può essere rappresentato anche da un contributo in beni o servizi o altre utilità si tratta invero di un contratto complesso atipico ed è assoggettato alla disciplina più idonea sulla base della prevalenza delle prestazioni che lo sponsor si impegna ad eseguire.*

*Peraltro, trattandosi di contratto consensuale, a prestazioni corrispettive ed oneroso esso dovrebbe essere sottoposto alle procedure ad evidenza pubblica, anche in assenza di una normativa legislativa specifica. Giova infatti rilevare che la legge 27 dicembre 1997, n. 449, all'articolo 43 si limita a prevedere la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare i suddetti atti contrattuali, ma non detta alcuna disciplina positiva al riguardo.*

*Non potendosi applicare per la scelta del contraente-sponsor le specifiche procedure che la legislazione comunitaria e nazionale prevedono per gli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, data la atipicità del contratto in questione, occorre tuttavia evidenziare la necessità dell'applicazione di procedure che garantiscano comunque il sostanziale rispetto dei principi fondamentali di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa. A tal fine sarebbe auspicabile che ciascuna Amministrazione, nei limiti dei propri poteri di autonomia, adottasse apposito regolamento al riguardo ove venisse evidenziato l'obbligo di far precedere la scelta dello sponsor da adeguate forme di pubblicità al fine di stimolare l'interesse dei privati a concorrere o ad assumere la sponsorizzazione di cui trattasi.*

*La fase di scelta del contraente, poi, si dovrebbe concretizzare in un confronto concorrenziale fra le proposte pervenute entro il termine fissato dall'amministrazione stessa.*

*La scelta da parte della pubblica amministrazione, pur non risultando quindi vincolata da parametri normativi prefissati ed immutabili, dovrebbe tuttavia essere determinata dalla qualità del prodotto che si riceve in controprestazione dalla sponsor, dal relativo valore economico, dalla convenienza dell'amministrazione ad acquisirlo nella propria disponibilità, dalla fiducia e dalla stessa immagine dello sponsor per gli effetti di ritorno sulla pubblicizzazione dell'avvenimento.*

*Tra i criteri da applicare, quindi, sembra trovare una maggiore rispondenza al risultato che l'amministrazione si vuole prefiggere quello che si basa sulla applicazione di criteri qualitativi che consentano di valutare in termini oggettivi la funzionalità e la qualità del prodotto che si offre, il suo valore e l'interesse pubblico che mediante il prodotto stesso si può soddisfare.*

*Per quanto riguarda invece i criteri economici tendenti ad identificare il "costo" che l'amministrazione dovrebbe sopportare in termini di durata dell'esposizione di eventuali cartelli o in termini di misura della stessa cartellonistica, si ritiene che essi possano formare oggetto di clausole contenute nell'avviso pubblico prevalentemente quali criteri di carattere secondario nell'effettuazione della valutazione, fermo restando il permanere della fruibilità del bene da parte dell'amministrazione".*

#### **4. Il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali: compatibilità dei contratti di sponsorizzazione con la normativa in materia di tutela della privacy.**

Un ulteriore tassello nella definizione del contratto di sponsorizzazione deve considerarsi la pronuncia del Garante per la protezione dei dati personali.<sup>14</sup>

Anche in questo caso L'Autorità Garante trae spunto da una serie di quesiti pervenuti ad opera di pubbliche amministrazioni, intenzionate a concludere sponsorizzazioni con soggetti privati. Nel caso di specie il provvedimento intende dare indicazioni circa la compatibilità di tali iniziative con la normativa posta a tutela dei dati personali.

In particolare, sono state analizzate, in termini di liceità, alcune iniziative che le pubbliche amministrazioni intendono assumere nell'ambito di proprie attività di informazione e comunicazione istituzionale.

Specificatamente sono state prese in considerazione quattro ipotesi di intervento:

- a) possibilità di inserire il nome, la ditta, il logo o il marchio di un privato *sponsor* all'interno di un documento del soggetto pubblico recante comunicazioni inviate o consegnate agli utenti;
- b) possibilità di riservare al privato *sponsor* uno spazio pubblicitario destinato a contenere un messaggio promozionale all'interno del documento recante comunicazioni inviate o consegnate dal soggetto pubblico ai propri dipendenti, utenti e datori di lavoro;
- c) possibilità di inserire materiale pubblicitario nell'involucro contenente il cedolino dello stipendio;
- d) possibilità di utilizzare dati personali per differenziare i messaggi pubblicitari in relazione alle caratteristiche dei destinatari delle comunicazioni (ad. esempio sesso, età, zona di residenza, reddito ed attività lavorativa).

Indubbiamente in tutte le situazioni prospettate, le pubbliche amministrazioni effettuano un trattamento dei dati personali dei soggetti destinatari delle comunicazioni istituzionali. Si utilizzano in concreto nominativi di utenti, dipendenti e datori di lavoro per veicolare una comunicazione istituzionale e nel contempo per veicolare un nome, una ditta, un marchio dello *sponsor*, e in alcuni casi anche un messaggio promozionale.

Concretamente, l'Autorità Garante ha dovuto interrogarsi come contemperare l'interesse, da un parte, delle PP.AA. a reperire fondi per finanziare le proprie attività tramite contratti di sponsorizzazione e, dall'altra, il diritto dei singoli interessati a non essere destinatari di forme di pubblicità unitamente alle comunicazioni istituzionali.

Proprio a garanzia di questi ultimi diritti il Garante è intervenuto con il provvedimento in esame, prescrivendo una serie di misure.

In primo luogo è da escludere la comunicazione di dati personali allo *sponsor*. La conclusione di un contratto di sponsorizzazione da parte di soggetti pubblici non comporta, di per sé, una comunicazione allo *sponsor* dei nominativi e degli indirizzi dei destinatari delle informazioni o comunicazioni istituzionali. Tale comunicazione non può ritenersi né prevista da una norma di legge o di regolamento (*art. 19, comma 3, del Codice della privacy*), né rispondente allo

---

<sup>14</sup> Autorità Garante per la protezione dei dati personali, Prescrizioni ex articolo 154, comma 1, del d. lgs. n. 196/03, "Sponsorizzazioni nella p.a. 20 settembre 2006".

svolgimento di funzioni istituzionali (*art. 18, comma 2*), ed è da considerarsi quindi non conforme al quadro normativo.

In secondo luogo, l'inserimento del nome, della ditta, del logo o del marchio dello *sponsor* all'interno delle comunicazioni istituzionali dell'ente deve considerarsi un'attività di sponsorizzazione con la quale la pubblica amministrazione, in qualità di soggetto sponsorizzato (c.d. *sponsee*), assume l'obbligo di associare alle proprie attività il nome o il segno distintivo di altro soggetto (c.d. *sponsor* o sponsorizzatore), offrendogli una forma di pubblicità indiretta.<sup>15</sup>

Tale attività, oltre a quanto previsto dalla disciplina sui contratti di sponsorizzazione, può essere comunque svolta solo nel rispetto del predetto quadro normativo in materia di protezione dei dati personali.

In terzo luogo, l'inserimento di un messaggio pubblicitario all'interno del documento cartaceo dell'ente pubblico o in allegato allo stesso (ipotesi sopra rappresentate alle lettere b) e c), diversamente dall'inserimento del solo nome, ditta, logo o marchio, configurerebbe una ben diversa fattispecie di pubblicità.

Tali ultime ipotesi, ponendo in essere un'attività pubblicitaria (anziché una sponsorizzazione), non sono soggette al quadro normativo sulla sponsorizzazione.

Il tenore delle disposizioni in materia di sponsorizzazione è tale da indurre a ritenere che le pubbliche amministrazioni non possano realizzare iniziative pubblicitarie diverse da quelle di sponsorizzazione.

Infine, l'ipotesi descritta alla lett. d), configurerebbe anch'essa una forma di pubblicità, alla quale devono applicarsi le considerazioni appena espresse.

Ciò premesso, il trattamento di dati personali collegato all'inserimento di un messaggio pubblicitario nell'ambito di un documento cartaceo dell'ente pubblico o in allegato allo stesso (ipotesi rappresentate nelle lettere b), c) e d), non risulta conforme al quadro normativo relativo alle sponsorizzazioni.

Ne consegue il dovere delle pubbliche amministrazioni di astenersi dall'inserire messaggi pubblicitari all'interno di documenti recanti comunicazioni istituzionali e dall'utilizzare dati personali per differenziare i messaggi pubblicitari in relazione a caratteristiche dei destinatari delle comunicazioni istituzionali.

In conclusione, il provvedimento dell'Autorità Garante, fermi i divieti sopra esposti, ammette in positivo *“la facoltà, in conformità alle disposizioni vigenti, anche in materia di protezione dei dati personali, di inserire un nome, ditta, logo o marchio dello sponsor all'interno di documenti recanti comunicazioni istituzionali”*.

Barbara Spatola  
Funzionario Automobile Club d'Italia

---

<sup>15</sup> Vedasi Cons. Stato. VI sez., 4 dicembre 2001, n. 6073 *“lo sponsee offre, nella sostanza, una forma di pubblicità indiretta allo sponsor e, sebbene il settore che meglio si adatta a tale fenomeno sia quello sportivo, tali operazioni si sono incrementate anche in altri campi.....”*.