

AUTORITA' PER LA VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

Prot. 7634/02/259/segr del 31/01/2002

RELAZIONE

AG 259/01

OGGETTO: Richiesta di parere circa la procedura ad evidenza pubblica da utilizzarsi nei contratti di sponsorizzazione.

L'ARAN riferisce che secondo una consolidata dottrina i contratti di sponsorizzazione, richiamati all'art. 43 della legge 449/97, devono essere affidati mediante selezione con procedura ad evidenza pubblica.

Mentre per quanto riguarda l'ipotesi che alla sponsorizzazione sia correlata una mera entrata monetaria per l'amministrazione, sembra al richiedente più agevole ricorrere al pubblico incanto da aggiudicarsi all'offerta più elevata, la questione appare più dubbia nel caso in cui la pubblica amministrazione, offrendo la sponsorizzazione, intenda acquisire beni o servizi, realizzando un risparmio di spesa.

In tale ultimo caso, l'ARAN rileva che i criteri da utilizzare per aggiudicare la gara potrebbero essere:

a) parametri tecnici, relativi ai beni o servizi che si intendono acquisire;

b) parametri economici sostitutivi per questa tipologia di contratti dell'elemento-prezzo.

Proprio in relazione al punto b), il richiedente rappresenta differenti ipotesi risolutive:

1) La prestazione pubblicitaria è pur sempre un corrispettivo anche se non si oggettivizza con la dazione di denaro. Pertanto, il criterio economico per valutare un'offerta potrebbe ricondursi al minor onere richiesto alla amministrazione in termini di dimensione dei cartelli pubblicitari, durata della loro esposizione, eventuale organizzazione di un evento celebrativo.

Si tratterebbe quindi di una valutazione del "prezzo economicamente più vantaggioso" che a fronte della massima qualità farebbe corrispondere il minor prezzo, inteso come minori obblighi richiesti all'Amministrazione. L'ARAN al riguardo propone di privilegiare gli aspetti legati alla qualità del prodotto piuttosto che al fattore economico ritenuto secondario.

2) La seconda soluzione prospettata dall'ARAN è quella di provvedere all'aggiudicazione mediante una valutazione del valore del prodotto offerto che congiunto alla qualità del prodotto stesso porterebbe l'amministrazione a valutare l'offerta più vantaggiosa. Tuttavia, si precisa che un siffatto sistema creerebbe una serie di incertezze, perché la valutazione del valore è disancorata da profili meramente matematici.

3) La terza soluzione si basa sull'ipotesi di prevedere a carico dei partecipanti un onere economico aggiuntivo, cioè un'offerta in denaro che accompagna l'offerta del bene o servizio. Detta ipotesi, peraltro v. sent. Consiglio di Stato 1326/99 e n. 937/96, presenta profili di dubbia legittimità in ordine all'inserimento di una clausola di bando di gara che preveda l'obbligo dei concorrenti di promettere elargizioni in denaro.

4) L'ultima soluzione prevede l'espletamento della gara solo mediante l'utilizzo di criteri tecnici, tralasciando ogni valutazione sugli aspetti economici. Tale prospettiva tuttavia non trova riscontri nel nostro diritto positivo che non conosce procedure di gara che possano basarsi sul solo elemento tecnico.

L'ARAN chiede quindi all'Autorità di esprimere il proprio parere al riguardo.

Considerazioni

Occorre in primo luogo precisare che la questione prospettata dall'ARAN riguarda espressamente i settori delle forniture e dei servizi.

Tuttavia, 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.

Come l'Autorità ha stabilito nella determinazione n. 24/2001, 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.