



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 5 febbraio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTI il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e successive modifiche;

ESAMINATI i decreti nn. 16, 17 e 18 dell'11 novembre 2024, e n. 19 del 12 novembre 2024 mediante i quali il Comandante dell'Accademia della Guardia di Finanza ha approvato quattro contratti di sponsorizzazione;

VISTI i fogli di rilievo formulati dai Magistrati Istruttori per ciascuno dei suddetti decreti (prot. n. 23747 del 17.12.2024, prot. 23748 del 17.12.2024, prot. 23710 del 17.12.2024, prot. 23711 del 17.12.2024 per il decreto n. 19/2024) e i chiarimenti dell'amministrazione (prot. GdF n. 4111/2025);

VISTA la relazione dei Magistrati Istruttori prot. n. 1917 del 31.1.2025 contenente proposta di deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio formulata dal Consigliere delegato con nota prot. n. 1919 del 31.1.2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 17 del 31.1.2025 di convocazione del Collegio in adunanza pubblica per l'esame dell'atto e la pronuncia sul visto e la registrazione;

UDITI i magistrati relatori, Ref. Iole Genua e Ref. Alessandro Mazzullo;

UDITI, in rappresentanza dell'Amministrazione nell'adunanza pubblica del 5 febbraio 2025, il Colonnello e il Capitano Gabriele Hamel;

PREMESSO IN FATTO

1. Sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità della Sezione i quattro decreti di seguito elencati, mediante i quali il Comandante dell'Accademia della Guardia di Finanza (di seguito anche: "Accademia") ha approvato i contratti di sponsorizzazione stipulati tra l'Accademia stessa e le controparti di seguito indicate:

- decreto n. 16 del 11 novembre 2024 (contraente Radicifin s.a.p.a.) - prot. C.d.C. n. 22494 del 12 novembre 2024);
- decreto n. 17 del 11 novembre 2024 (contraente Siad s.p.a.) - prot. C.d.C. n. 22498 del 12 novembre 2024;
- decreto 18 del 11 novembre 2024 (contraente Brembo Naamloze Venootschap N.V.) - prot. n. 22537 del 12 novembre 2024);
- decreto n. 19 del 12 novembre 2024 (contraente Gewiss s.p.a. - prot. C-d.C. n. 22656 del 14 novembre 2024).

Si tratta di contratti di sponsorizzazione passiva, per effetto dei quali viene garantita agli *sponsor* la pubblicizzazione della propria immagine attraverso la partecipazione agli eventi celebrativi organizzati dall'Accademia, soggetto sponsorizzato, il quale percepisce dai primi un corrispettivo a titolo di finanziamento dell'iniziativa pubblica.

2. La stipula dei contratti in esame è stata preceduta da un *“avviso pubblico di ricerca di sponsorizzazioni”*, a firma del Comandante dell’Accademia, pubblicato in data 19.9.2024 sul sito web della Guardia di Finanza. L’avviso prevedeva, quali modalità di finanziamento degli eventi connessi al quarantesimo anniversario della presenza dell’Accademia nella città di Bergamo, l’assunzione, da parte dello sponsor, dell’onere *“di finanziare lavori, servizi e forniture, alternativamente: in via prioritaria e principale, direttamente a sua cura e spese, con contrattualizzazione diretta tra lo sponsor e i fornitori [questi ultimi selezionati dall’Amministrazione, n.d.r.]; in via residuale, mediante accollo del debito o altre modalità di assunzione del pagamento dei corrispettivi dovuti ai fornitori (conseguenti a procedure di affidamento ad evidenza pubblica indette da questo Reparto, in qualità di Stazione Appaltante)”*.

2.1. I quattro contraenti hanno optato per le seguenti modalità di finanziamento:

- Radicifin s.a.p.a., contrattualizzazione diretta, per un valore di euro 25.000, oltre IVA;
- Siad s.p.a., contrattualizzazione diretta, per un valore di euro 25.000, oltre IVA;
- Brembo N.V., accollo del debito, per un valore di euro 25.000, oltre IVA;
- Gewiss s.p.a., contrattualizzazione diretta, per un valore di euro 25.000, oltre IVA.

2.2. Avuto riguardo all’apporto finanziario dello sponsor, l’allegato 1 all’avviso pubblico proponeva tre pacchetti promozionali, come specificati nel seguente prospetto.

Categoria Sponsor	Valore sponsorizzazione	Visibilità dello sponsor	Oggetto
1 Silver	Da € 5.000,00 a € 25.000,00	Le sponsorizzazioni assicureranno visibilità allo sponsor in proporzione alla scelta del pacchetto, nonché all’effettiva entità dell’importo economico per cui ci si impegna.	Partecipazione a eventi, convegni, mostre, conferenze, presentazioni tematiche organizzate dall’Accademia della Guardia di Finanza, in occasione delle celebrazioni riferite al 40° anniversario della presenza dell’Istituto nella Città di Bergamo (opere di allestimento e di arredo dell’istituendo Museo dell’Accademia della G. di F., iniziative editoriali)
2 Gold	Da € 25.000,01 a € 50.000,00		
3 Platinum	Da € 50.000,01		

L'allegato 2 all'avviso pubblico indicava, inoltre, quali possibili promozioni per la visibilità dello sponsor, le prestazioni connesse alla sponsorizzazione in base alla tipologia di attività finanziata (categoria 1: "Museo Accademia GdF"; categoria 2: "editoria"; categoria 3: "manifestazioni espositive, convegni, mostre, musei, conferenze, presentazioni tematiche organizzate dall'accademia della G. di F."). In particolare, per le sponsorizzazioni relative al museo storico dell'Accademia, lo sponsor avrebbe ottenuto visibilità attraverso l'inserimento del proprio marchio nel materiale informativo, la partecipazione e la promozione durante l'inaugurazione, l'esposizione di una targa commemorativa e l'eventuale coinvolgimento in conferenze tematiche. Per le attività editoriali, la sponsorizzazione avrebbe garantito la distribuzione di copie promozionali, la pubblicazione del marchio sulle opere e nei canali ufficiali dell'Istituto, la visibilità durante le presentazioni e l'accesso a eventi riservati. Infine, per manifestazioni espositive, convegni, mostre, musei e conferenze organizzate dall'Accademia della GdF, lo *sponsor* avrebbe beneficiato della presenza del proprio marchio nei materiali promozionali, della visibilità su testate dell'Istituto, della riserva di posti VIP, della possibilità di partecipare a tour guidati e dell'accesso a *vin d'honneur*.

3. L'Ufficio di controllo ha chiesto chiarimenti in ordine all'iter seguito dall'Amministrazione, mediante i fogli di rilievo prot. 23747 del 17.12.2024 per il decreto n. 16/2024, prot. 23748 del 17.12.2024 per il decreto n. 17/2024, prot. 23710 del 17.12.2024 per il decreto n. 18/2024, prot. 23711 del 17.12.2024 per il decreto n. 19/2024.

3.1. Le richieste di chiarimenti hanno avuto ad oggetto i seguenti profili:

- a) I tempi di sollecitazione del mercato, risultando l'avviso di sponsorizzazione pubblicato il 19.9.2024, ossia poco più di due mesi prima dell'avvio degli eventi legati all'anniversario (previsti per fine novembre, stando a quanto risulta da fonti di stampa), in considerazione dell'ampia prevedibilità degli eventi stessi;
- b) le ragioni dell'anticipata esecuzione dei contratti di sponsorizzazione a prescindere dagli esiti del controllo preventivo di legittimità sugli stessi. La trasmissione degli atti alla Sezione è infatti avvenuta il 12 novembre 2024 (decreti nn. 16 e 17), il 13 novembre 2024 (decreto n. 18) e il 14 novembre 2024 (decreto n. 19), mentre le celebrazioni per il 40° anniversario dell'Accademia, da quanto risulta dalle fonti di stampa e dalle stesse controdeduzioni, hanno preso avvio a fine novembre 2024;
- c) le ragioni per le quali l'Accademia abbia proceduto alla valutazione delle offerte pervenute (24.10.2024), alla stipula dei contratti con gli operatori economici (7.11.2024) e all'adozione

dei decreti di approvazione (11.11.2024) con largo anticipo rispetto alla scadenza dell'avviso pubblico di sponsorizzazione, fissata al 31.12.2024. In fase istruttoria è stato peraltro osservato come la data di scadenza dell'avviso pubblico (31.12.2024) non fosse esplicitata nel testo dell'avviso, ma unicamente nella pagina del sito web istituzionale dedicata alla procedura;

- d) chiarimenti in ordine alle procedure di controllo seguite al fine di verificare la sussistenza dei requisiti di conformità all'interesse pubblico previsti dall'art. 3 dell'avviso, e relativi all'incompatibilità della specifica offerta di sponsorizzazione *"con il ruolo e l'attività istituzionale dell'Accademia della Guardia di Finanza"*, all'eventuale *"contrasto con gli indirizzi della Guardia di Finanza"*, al potenziale pregiudizio o danno *"per l'immagine e per le iniziative della Guardia di Finanza"*, all'inaccettabilità *"per motivi di interesse pubblico"*, all'eventuale *"conflitto di interesse"* e, in generale, a profili *"di opportunità, anche contingente"*. Dal verbale delle operazioni di valutazione delle offerte di sponsorizzazione pervenute, datato 24.10.2024, emergeva infatti che la commissione avesse ritenuto non sussistenti *"agli atti cause di esclusione"* sulla base del mero esame della seguente documentazione, parimenti elencata nel verbale stesso: *"proposta di sponsorizzazione; dichiarazione sostitutiva e di atto notorio ai sensi degli artt. 46-47 DPR 445/2000; Patto di Integrità"*.
 - e) chiarimenti in merito alle prestazioni a carico dell'Amministrazione, nonché - in ragione della durata non definita (o comunque non evincibile *ex actis*) degli eventi in questione - in merito all'avvenuto esaurimento degli effetti del contratto o in ordine alla relativa durata.
4. L'Amministrazione ha trasmesso le proprie controdeduzioni in data 15.1.2025 con nota prot. n. 4111/2025 (prott. C.d.c. nn. 579, 582, 585 e 586), esponendo le argomentazioni di seguito sintetizzate:
- a) in merito ai tempi di pubblicazione dell'avviso di ricerca di sponsor, l'Amministrazione ha ammesso di avere preso in considerazione la possibilità di finanziare le celebrazioni attraverso lo strumento della sponsorizzazione (*"procedura non prevista ma neanche immaginata"*, pag. 2) soltanto in un secondo momento, in ragione degli aumenti inflattivi verificatisi e della necessità di reperire *"fondi in maniera innovativa"*, nonché in considerazione del fatto che si era *"appreso che tale strumento era stato utilizzato dall'Organo di Vertice per le più imponenti manifestazioni realizzate sia a livello centrale sia sull'intero territorio nazionale per finanziare la massiccia campagna celebrativa connessa al 250° Anniversario della fondazione del Corpo (1774-2024)"* (pag. 2). Nella nota n. 2 a pag. 2 le controdeduzioni riferiscono, infatti, delle manifestazioni, promosse dall'Organo di Vertice in occasione del suddetto

anniversario, al fine di *“promuovere l’immagine dell’Istituzione”* e celebrare le azioni compiute dal Corpo e i risultati ottenuti dai Reparti;

- b) in merito al mancato rispetto del termine previsto dalla legge per il controllo preventivo di legittimità, l’Amministrazione, con un’argomentazione inconferente in quanto riferita al solo momento di pubblicazione dell’avviso (e non anche alle ragioni dell’anticipata esecuzione dei contratti), ha dichiarato che *“si è resa necessaria la pubblicazione di un avviso di ricerca di sponsorizzazioni con tempistiche ridotte, (...) in grado di reperire risorse celermente ed altrettanto tempestivamente di approvvigionare beni, servizi e lavori resisi indispensabili per ultimare i lavori di realizzazione dell’istituendo Museo, che prevedeva l’inaugurazione il giorno 2 dicembre e l’impiego dei fondi inerenti al bilancio 2024 entro la fine dello stesso anno”*;
- c) con riferimento alla valutazione delle offerte e alla stipula dei contratti prima della scadenza del termine finale di presentazione delle candidature, l’Amministrazione ha affermato come *“si sia reso indispensabile contrattualizzare i Fornitori con congruo anticipo per raggiungere l’obiettivo della conclusione dei lavori per la data prefissata. Conseguentemente si è deciso di valutare durante la riunione del Comitato Scientifico del 24.10.2024 le offerte già pervenute a quella data per consentire il raggiungimento dell’obiettivo, nel rispetto del principio codicistico del risultato”*. L’Amministrazione ha poi aggiunto come *“maturata l’idea che un museo oltre alla fase iniziale possa avere anche momenti di sviluppo, nel rispetto del principio comunitario del favor participationis si è deciso di estendere i termini di presentazione delle offerte al 31.12.2024”*. Nel passaggio in questione le controdeduzioni espongono che *“alla data di pubblicazione (19.09.2024) l’avviso prevedeva inizialmente il termine minimo previsto dal Legislatore, nel rispetto del Codice dei Contratti pubblici all’articolo 134 comma, poi esteso ulteriormente a tutela del principio comunitario del favor participationis”* e proseguono rappresentando che la proroga del termine *“ha consentito l’arrivo di nuove proposte di sponsorizzazione rispetto a quelle già esaminate il 24.10.2024: risultano infatti pervenute in data 23.12.2024 ulteriori due proposte di sponsorizzazione che saranno esaminate dal Reparto nel corrente mese”* [gennaio 2025, n.d.r.]. Le controdeduzioni, sul punto, concludono affermando che *“l’esame anticipato delle proposte già formalizzate e pervenute via pec alla data del 23.10.2024 ha consentito di: a) avviare in tempo utile i controlli sulle imprese candidate; b) stipulare i primi contratti di sponsorizzazione; c) consentire al Comando Generale della Guardia di Finanza la certezza fattuale del risparmio di almeno 122.000 euro (I.V.A. 22% compresa) nella fase di rettifica della programmazione di bilancio del Corpo; d) rispettare l’attualizzato cronoprogramma delle lavorazioni”*. Inoltre, per l’Amministrazione, *“la contestuale estensione del termine di presentazione delle proposte ha portato: a) alla razionalizzazione dell’iter di sponsorizzazione evitando la pubblicazione di ulteriori differenti avvisi con il rischio di ingenerare incertezze tra i soggetti proponenti e l’effetto di rallentare l’azione amministrativa del Reparto con molteplici predisposizioni*

di avvisi di ricerche di sponsorizzazioni; b) alla ricezione di ulteriori proposte di sponsorizzazione; c) ad un nuovo potenziale risparmio di risorse pubbliche, qualora i controlli siano positivi, per un importo di euro 65.000 oltre oneri fiscali e previdenziali, che consentono di delineare un quadro complessivo rispettoso dei principi di ragionevolezza, del favor participationis e di buon andamento della P.A. da parte del Reparto in intestazione”;

- d) per quanto attiene alle procedure seguite per la verifica dell’insussistenza delle cause di esclusione previste dalla legge – ed estese dalla *lex specialis* anche ai profili di opportunità delle stipulazioni - l’Accademia riferisce di aver richiesto lo svolgimento di tali controlli al Comando provinciale, il quale, *“esaminate le imprese con le performanti banche dati in uso alla Guardia di Finanza”, “ha comunicato l’assenza di motivi ostativi e/o di opportunità concernenti le quattro imprese proponenti”*. L’Amministrazione ha inoltre rappresentato che di aver *“verificato la regolarità contributiva delle quattro imprese proponenti accertando, inoltre, attraverso il casellario ANAC, l’assenza di annotazioni, pertanto la serietà ed affidabilità dei quattro operatori economici, i quali hanno per di più compilato, all’atto di presentazione della domanda, un patto d’integrità rispettoso del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (P.T.P.C.) 2023 – 2025 elaborato dal Comando Generale della Guardia di Finanza - Direzione Pianificazione Strategica e Controllo”*.
- e) In merito al punto concernente la determinatezza delle prestazioni contrattuali a carico dell’Amministrazione e durata dei contratti, l’Amministrazione ha riferito che il relativo contenuto delle prestazioni risultava individuate nei *“pacchetti promozionali”* di cui all’allegato 2 all’avviso, e che i contratti avrebbero esaurito *“i loro effetti ad avvenuta conclusione degli eventi celebrativi organizzati nel corrente anno presso l’istituendo Museo Storico dell’Accademia della Guardia di Finanza in seguito all’ultimazione dei lavori, fissata per giovedì 6 febbraio 2025, salvo ulteriori slittamenti connessi alla difficoltà di reperimento di determinate materie sui mercati internazionali in questo inizio di anno caratterizzato da incertezze sotto i profili energetici e della logistica”*.

Nell’adunanza pubblica del 5 febbraio 2025, l’Amministrazione ha di fatto ribadito i medesimi contenuti delle controdeduzioni, illustrando le ragioni sottese ai provvedimenti in esame.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Considerazioni preliminari.

In premessa è opportuno chiarire che il controllo preventivo di legittimità si estende anche agli atti che costituiscono antecedenti causali del provvedimento che ne è oggetto, nella misura in cui gli stessi spiegano i propri effetti sul provvedimento sottoposto al controllo ai sensi dell’art. 3 della

legge 14 gennaio 1994, n. 20 (cfr. Sez. reg. contr. Lazio, delibere n. 112/2023/PREV e n. 113/2023/PREV). Allo stesso modo il controllo della Corte dei conti sui decreti “*che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato*” ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 si estende necessariamente al contratto oggetto del provvedimento di approvazione, onde verificarne la conformità a legge (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 52/2018/PREV, n. 12/2020/PREV, n. 180/2024/PREV, n. 190/2024/PREV; Sez. reg. contr. Umbria n. 104/2023/PREV). Di conseguenza, la Sezione ha proceduto alla verifica di legittimità della procedura selettiva che ha preceduto la stipula dei contratti e dei contenuti di questi ultimi.

2. *Trasparenza della procedura. Esplicitazione all’interno del bando e modalità di proroga del termine per la presentazione delle offerte. Conclusione della procedura di affidamento dei contratti anteriormente alla scadenza del termine di presentazione delle offerte.*

2.1. È stato osservato (*supra*, in fatto, par. 3.1., lett. c) come il testo dell’avviso di ricerca delle sponsorizzazioni difettesse, *ab origine*, dell’indicazione del termine finale per la presentazione delle offerte. Le controdeduzioni hanno confermato che detto termine è stato esteso al 31.12.2024, attraverso l’aggiornamento della pagina del sito dell’Amministrazione dedicata alla procedura, soltanto in un secondo momento (che, solo nel corso dell’adunanza pubblica, si è appurato coincidere con la data del 20.9.2024, risultante altresì quale data di ultimo aggiornamento della pagina web contenente l’avviso, come verificato dall’Ufficio di controllo nel gennaio 2025). Parimenti, solo in occasione del contraddittorio con l’Ufficio di controllo è stato possibile appurare che le ragioni di siffatto *modus procedendi* fossero riconducibili, secondo quanto asserito dall’Amministrazione, all’esigenza di “rispetto del principio del *favor participationis*”. Sul punto, invero, le controdeduzioni (*supra* par. 4, lett. c) hanno apportato un ulteriore elemento di contraddittorietà, riferendo che “alla data di pubblicazione (19.09.2024) l’avviso prevedeva inizialmente il termine minimo previsto dal Legislatore”, laddove l’avviso, in realtà, non indicava alcun termine finale.

Al riguardo, deve essere evidenziato che l’omessa indicazione iniziale del termine per la presentazione delle offerte in una procedura di affidamento di contratti non è conforme ai principi di trasparenza, di affidamento e di *par condicio* tra gli operatori economici. I termini per la partecipazione alle procedure selettive indette dalle pubbliche amministrazioni devono infatti essere esplicitati in maniera chiara e inequivoca nel provvedimento iniziale di indizione della procedura e negli eventuali provvedimenti di proroga, non risultando sufficiente un’attività di mero aggiornamento della pagina web del sito istituzionale contenente la pubblicazione del bando.

2.2. Con riferimento poi all'asserita proroga del termine di candidatura - che appare bensì riconducibile a una individuazione *ab initio* del termine, pretermessa al momento di pubblicazione online dell'avviso - la stessa, secondo la contraddittoria ricostruzione fornita nella nota di controdeduzioni, sarebbe stata funzionale a consentire *"l'arrivo di nuove proposte di sponsorizzazione rispetto a quelle esaminate il 24.10.2024; risultano infatti pervenute in data 23.12.2024 ulteriori due proposte di sponsorizzazione che saranno esaminate dal Reparto nel corrente mese"* [n.d.r. gennaio 2025]. Se, pertanto, l'estensione del termine di candidatura al 31.12.2024 perseguiva, nelle intenzioni dell'Amministrazione, la finalità del *favor participationis* (cfr. *supra*, par. 4, lett. c), appare a maggior ragione contraddittoria la decisione di definire la selezione dei contraenti nell'ottobre del 2024, con un anticipo di oltre due mesi rispetto alla scadenza dell'avviso. Con riferimento alla sorte delle due ulteriori offerte pervenute, stando a quanto dichiarato in adunanza pubblica, sarebbe in corso la relativa istruttoria.

2.3. Da quanto sin qui riferito emerge, complessivamente, un *modus operandi* disorganico, incerto e scarsamente trasparente, in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., oltre che di quelli di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023. L'incertezza circa la durata della procedura di ricerca ha invece inciso sulla possibilità per gli operatori economici di conoscere in tempo utile il quadro procedurale di riferimento, rischiando di compromettere la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, pur connotata, secondo la prospettazione dell'Amministrazione, dall'intento di produrre il risultato utile di un risparmio di spesa. Proprio con riferimento agli obblighi di trasparenza gravanti sulla stazione appaltante in occasione della ricerca di *sponsor*, va pure osservato come non colga nel segno l'affermazione, contenuta nei decreti esaminati, secondo la quale, trattandosi di affidamenti di contratti di importo inferiore a 40.000 euro, la pubblicazione dell'avviso non sarebbe stata imposta dalla legge, e sarebbe stata spontaneamente effettuata dall'Amministrazione *"nel rispetto delle best practices ANAC (...) ad ogni buon conto"*. Appare evidente, infatti, come la procedura di ricerca degli sponsor - scandita attraverso un unico avviso e un'unica procedura di valutazione - non possa che essere riguardata nella propria consistenza unitaria. È sufficiente, peraltro, osservare come, di per sé, la selezione di un pacchetto "Platinum" - del valore minimo di euro 50.000 - o di un pacchetto "Gold" a partire da euro 40.000 anche da parte di un solo offerente, avrebbe automaticamente dato luogo al raggiungimento della soglia di 40.000 euro prevista dall'art. 134, comma 4, del Codice dei contratti pubblici.

In definitiva, l'importanza della previsione di una data certa per la presentazione delle offerte, che consenta a tutti i potenziali offerenti di concorrere alle *chance* di sponsorizzazione dei medesimi

eventi e alle medesime condizioni, si apprezza ancor più se si considera che il contratto di sponsorizzazione - seppur inquadrato dal legislatore quale contratto attivo, che dunque non implica sul piano formale l'erogazione di un corrispettivo da parte dell'Amministrazione - pone a carico della parte pubblica l'obbligo di effettuare una prestazione suscettibile di valutazione economica che si manifesta in una utilità contendibile sul mercato, e che deve pertanto soggiacere ai principi dell'evidenza pubblica oggi trasposti nell'art. 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 (Cons. St., VI, n. 30/2007). La sponsorizzazione passiva non è dunque priva di impatti sotto il profilo del vantaggio economico e reputazionale attribuito allo *sponsor*, al quale è riconosciuta l'occasione di sfruttare la notorietà, l'autorevolezza - o, come nel caso di specie, il rilevante prestigio istituzionale - della controparte pubblica, con la conseguenza di incrementare la valorizzazione della propria immagine presso il pubblico. Proprio in siffatta differente funzione causale risiede la distinzione tra il contratto gratuito di sponsorizzazione e quello di donazione.

2.4. Deve poi essere affrontato il rilievo concernente l'anticipazione della scelta dei contraenti rispetto alla scadenza dei termini di candidatura (cfr. *supra*, parr. 3 e 4), per evidenziare come non appaia conferente il richiamo dell'Amministrazione al principio del risultato, non potendo quest'ultimo essere interpretato in antitesi rispetto al parametro della legittimità. Come chiarito dal Consiglio di Stato, infatti, *"l'importanza del risultato nella disciplina dell'attività dell'amministrazione non va riguardata ponendo tale valore in chiave antagonista rispetto al principio di legalità, rispetto al quale potrebbe realizzare una potenziale frizione: al contrario, come pure è stato efficacemente sostenuto successivamente all'entrata in vigore del richiamato D.Lgs. n. 36 del 2023, il risultato concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad "ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", facendo "transitare nell'area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili"* (Cons. Stato, Sez. III, Sent., 26.3.2024, n. 2866).

3. *Indeterminatezza della durata e dell'oggetto del contratto, nonché degli obiettivi dell'operazione.*

3.1. L'esame degli atti della procedura restituisce un quadro connotato da taluni elementi di contraddittorietà rispetto ai contenuti delle controdeduzioni e alle dichiarazioni rese in adunanza pubblica dal rappresentante dell'Amministrazione.

In merito alla durata del contratto, ad esempio, si riscontra un'evidente antinomia tra le diverse scadenze che sono state di volta in volta indicate: da una parte, l'avviso di ricerca di sponsorizzazioni annunciava che le celebrazioni si sarebbero svolte *"nel corso del 2024"* e l'art. 3 dei contratti, rubricato *"Durata"* individua quale termine finale *"la definitiva conclusione delle iniziative oggetto del presente contratto di sponsorizzazione (presumibilmente il 31/12/2024) che dovrà essere*

comunicata formalmente dall'Amministrazione allo Sponsor"; di contro, l'allegato 2 all'avviso, recante il prospetto delle prestazioni, in corrispondenza della categoria n. 1 *"Spese per opere di allestimento e di arredo dell'istituendo museo storico dell'Accademia della G. di F."* menziona un diverso e più ampio termine, contemplando tra le *"possibili promozioni per la visibilità dello sponsor"*, *"la presenza del marchio dello sponsor nel materiale informativo realizzato per il museo per la durata di un anno"*. La nota di controdeduzioni, dal canto proprio, afferma che gli effetti del contratto dovrebbero esaurirsi *"ad avvenuta conclusione degli eventi celebrativi organizzati nel corrente anno"* [il 2025, n.d.r.] *"in seguito all'ultimazione dei lavori, fissata per giovedì 6 febbraio 2025, salvo ulteriori slittamenti connessi alla difficoltà di reperimento di determinate materie sui mercati internazionali in questo inizio di anno caratterizzato da incertezze sotto i profili energetici e della logistica"*. L'incoerenza tra i menzionati richiami agli effetti temporali dei contratti restituisce l'immagine di una procedura più focalizzata sull'obiettivo dell'acquisizione di risorse finanziarie che sull'individuazione dei contenuti del negozio. Lo stesso rappresentante dell'Amministrazione, in occasione dell'adunanza pubblica, ha riconosciuto l'inappropriatezza del riferimento dell'art. 3 dei contratti alla presumibile conclusione delle iniziative in data 31.12.2024, ampiamente smentita dai fatti, confermando che i contraenti candidatisi per la categoria 1 *"Museo Accademia G.d.F."* – ossia tutti gli odierni contraenti ad eccezione di Gewiss s.p.a. – avranno diritto per la durata di un anno all'esposizione del proprio marchio nel materiale informativo realizzato per il museo.

3.2. La medesima situazione di indeterminatezza di contenuti si riscontra nelle modalità di individuazione di diverse prestazioni oggetto del contratto, che solo in occasione dell'adunanza pubblica l'Amministrazione ha provveduto (almeno in parte) a esplicitare. In particolare, risultano solo genericamente elencate le prestazioni dovute dall'Amministrazione, come, ad esempio, la *"presenza di grafiche e marchio all'inaugurazione del Museo Storico"* (art. 2 dei contratti), senza che ne sia specificato il numero, le dimensioni, la localizzazione, elementi tutti indeterminati, suscettibili pertanto di esporre l'Amministrazione a contestazioni ad opera delle controparti. Sul punto, il contraddittorio orale ha confermato come, a fronte di un evidente deficit nella programmazione delle iniziative da svolgersi e nella definizione dei contenuti contrattuali – che veniva anzi subordinata alla previa quantificazione dell'ammontare di risorse private effettivamente acquisite, come confermato nel corso dell'adunanza pubblica - solo in corso di esecuzione sia stato meglio definito l'oggetto delle prestazioni poste a carico dell'Amministrazione.

3.3. Le lacune nella scelta degli obiettivi dell'operazione appaiono confermate dalle controdeduzioni, nelle quali si legge che *"maturata l'idea che un museo oltre alla fase iniziale possa avere anche momenti di sviluppo (...) si è deciso di estendere i termini di presentazione delle offerte al 31.12.2024"*. Al riguardo, occorre evidenziare come l'integrazione successiva degli obiettivi della

sponsorizzazione senza una precisa definizione dell'ambito di intervento e della durata delle prestazioni si pone in contrasto con l'art. 134 del d.lgs. n. 36/2023, che, nel disciplinare i contratti di sponsorizzazione, richiede che le prestazioni siano chiaramente individuate sin dalla fase di indizione della procedura. L'ampliamento degli obiettivi, avvenuta senza una revisione formale degli atti di gara e senza una nuova procedura selettiva, avvenuto in *itinere*, ha di fatto trasformato l'oggetto del contratto, incidendo sugli elementi essenziali del rapporto negoziale e determinando un'incertezza non conforme alle regole di evidenza pubblica.

4. *Ammissibilità dell'operazione in relazione al contesto territoriale di riferimento.*

Il vigente Codice dei contratti pubblici prevede che la pubblica amministrazione possa stipulare contratti di sponsorizzazione con soggetti privati, purché questi siano finalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico e non esponano la prima a conflitti di interesse tra l'attività pubblica e quella privata.

Nel corso dell'adunanza pubblica il rappresentante dell'Amministrazione ha sintetizzato le modalità attraverso le quali sono stati effettuati gli accertamenti imposti dallo stringente autovincolo contenuto nella *lex specialis* (segnatamente nel par. 3 dell'avviso pubblico) in ordine alle cause di esclusione dalla procedura, estese dall'avviso anche alla verifica circa l'insussistenza di conflitti di interesse e di incompatibilità delle singole offerte di sponsorizzazione “*con il ruolo e l'attività istituzionale dell'Accademia della Guardia di Finanza*”, o di pregiudizi per l'immagine e le iniziative della Guardia di Finanza, nonché, a “*ragioni di opportunità, anche contingente*”.

Al riguardo, questa Sezione ritiene opportuno invitare l'Amministrazione a valutare l'opportunità di una più puntuale regolamentazione delle situazioni e delle modalità in cui è consentito alla stessa di stipulare sponsorizzazioni con operatori economici del medesimo territorio in cui si svolgono le attività sponsorizzate e in cui i Reparti esercitano le proprie funzioni di controllo. Ciò anche al fine di scongiurare non soltanto conflitti di interesse, anche solo potenziali, ma anche di gestire il rischio di eventuali pregiudizi per l'immagine rispetto ai quali sarebbe opportuno inserire, all'interno dei contratti, clausole di tutela dell'Amministrazione almeno equivalenti a quelle che, nei contratti in oggetto, si trovano previste a favore degli operatori economici (cfr. art. 9 dei contratti).

Il richiamo ad una seria valutazione di opportunità non è una mera clausola di stile e si misura nell'approfondimento concreto semmai volto ad anticipare e smentire possibili situazioni di conflitto di interesse o pregiudizi reputazionali. Prudenza ed attenzione avrebbero richiesto di ben

considerare, ad esempio, la circostanza che uno degli sponsor, la Brembo Naamloze Venootschap N.V., da aprile 2024 è una società di diritto olandese. Proprio perché fortemente radicata nel tessuto economico del territorio bergamasco, non dovrebbe sfuggire che, normalmente, pur escludendo che sia questo il caso, nell'opinione comune le trasformazioni transfrontaliere evocano la ricerca di un regime fiscale più vantaggioso e, quindi, in minore sintonia di intenti sia rispetto al territorio dove si ha la sede operativa, sia con riguardo alle attività della Guardia di Finanza.

La sponsorizzazione, d'altro canto, è un contratto connotato, a differenza di altri, da una forte componente reputazionale, in cui la pubblica amministrazione associa la propria immagine a quella dell'operatore economico e viceversa. La mancanza di regole chiare può pertanto generare un duplice rischio: i) che tale interconnessione venga percepita, soprattutto in ambiti territoriali più ristretti, come un'operazione opaca o strumentale, minando la fiducia dei cittadini e degli altri operatori economici nella correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa; ii) che indebite condotte, controversie, crisi aziendali o altri problemi reputazionali dello sponsor, possano riflettersi negativamente sull'immagine istituzionale della pubblica amministrazione.

Si ritiene inoltre che, nell'accostarsi all'istituto, dovrebbero essere tenute nella dovuta considerazione le differenze tra la sponsorizzazione passiva, come quella posta in essere nel caso di specie, attraverso la quale la P.A. reperisce risorse finanziarie, obbligandosi a divulgare presso il pubblico l'immagine dello *sponsor* associandolo a una propria attività, e la sponsorizzazione attiva, il cui oggetto è quello di divulgare presso il pubblico l'immagine della P.A., la quale assume la veste di *sponsor*. Avuto riguardo a tale distinzione tra i due istituti, pur accomunati da un *nomen iuris* simile, non appare del tutto convincente la dichiarazione – resa sia nel contraddittorio scritto che in adunanza – di assimilazione con la procedura utilizzata a livello centrale per “*promuovere l'immagine dell'Istituzione*” (*supra*, in fatto, par. 4, lett. b); come ricordato, infatti, l'intento di promozione dell'immagine dell'amministrazione pubblica integra la causa del contratto di sponsorizzazione attiva, ben distinta dalla causa di finanziamento a fondamento dei contratti in esame.

5. Mancata considerazione dei tempi del controllo preventivo di legittimità.

La decorrenza degli effetti dei provvedimenti e dei contratti, nonché l'espressa previsione di una “*anticipata esecuzione*” degli stessi rispetto all'acquisizione del visto di legittimità, si pone in contrasto con l'art. 27 della legge 24.11.2000, n. 340, nella misura in cui non tiene in alcuna considerazione il tempo necessario all'espletamento del controllo preventivo di legittimità, dandone per scontati gli esiti. Previsioni di tal sorta snaturano la funzione di tale forma di

controllo, determinandone la trasformazione in una sorta di controllo successivo, e quasi sottintendendo che il ruolo della Corte dei conti nell'esercizio di un potere di controllo costituzionalmente attribuito debba limitarsi a una mera presa d'atto di effetti materiali già prodottisi (Sez. reg. contr. Lombardia n. 252/2024/PREV, n. 180/2024/PREV, quest'ultima riferita a un contratto stipulato da una articolazione della Guardia di Finanza, posto in esecuzione a prescindere dall'acquisizione del visto di legittimità). Ai sensi dell'articolo 27 della legge 24.11.2000, n. 340, invece, il termine di legge per lo svolgimento di tale controllo da parte della Corte dei conti è pari a sessanta giorni, con sospensione dello stesso per il periodo - della durata massima di trenta giorni - intercorrente tra le richieste istruttorie della Corte dei conti e le risposte dell'amministrazione. I provvedimenti sottoposti a controllo preventivo acquistano efficacia soltanto dopo l'espletamento del controllo della Corte nei termini prescritti dalla legge con la registrazione dell'atto, o dopo il decorso di detti termini senza che la Corte si sia pronunciata. Sul punto si richiama quanto esplicitato dalla Sezione centrale di controllo legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nella deliberazione 16 settembre 2009, n. 10 in merito alla necessità che l'Amministrazione, nell'adozione dei propri provvedimenti, tenga conto anche dei termini del controllo, nonché dalle pronunce, anche di questa Sezione, che hanno avuto occasione di ribadire che in considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, poiché manca del requisito dell'efficacia (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia n. 254/2023/PREV, n. 23/2024/PREV).

6. Conclusioni.

Pur riconoscendo la sussistenza dei profili di illegittimità messi in luce dall'Ufficio istruttore, la Sezione ritiene nondimeno di attribuire rilevanza al carattere inedito del ricorso allo strumento di sponsorizzazione da parte dell'Amministrazione, circostanza alla quale appaiono poter essere ricondotte le incertezze riscontrabili nella procedura. Ritiene, inoltre, il Collegio che in occasione del contraddittorio orale siano stati forniti chiarimenti sufficienti a specificare l'oggetto delle prestazioni, non adeguatamente esplicitato all'interno dei contratti. Tenuto conto di tali circostanze, il Collegio ritiene, in via eccezionale, di ammettere i quattro decreti al visto e alla conseguente registrazione, nondimeno richiamando l'Amministrazione, per l'avvenire, all'osservanza delle norme in materia di affidamento di contratti pubblici e di controllo preventivo di legittimità, e invitandola altresì a valutare l'opportunità di dotarsi di un regolamento che disciplini il ricorso al contratto di sponsorizzazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ammette al visto e alla conseguente registrazione, nei termini di cui in motivazione, i decreti n. 16, n. 17, n. 18 dell'11 novembre 2024 e n. 19 del 12 novembre 2024 del Comandante dell'Accademia della Guardia di Finanza, recanti approvazione di contratti di sponsorizzazione stipulati, rispettivamente, con gli operatori economici Radicifin s.a.p.a., Siad s.p.a., Brembo Naamloze Venootschap N.V., Gewiss s.p.a., con osservazioni in ordine all'indicazione e alle modalità di proroga del termine per la presentazione delle offerte, all'indeterminatezza degli obiettivi dell'operazione e dell'oggetto del contratto, all'ammissibilità dell'operazione in relazione al contesto territoriale di riferimento, al rispetto dei termini di presentazione dei provvedimenti al controllo preventivo di legittimità.

Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- all'Amministrazione e che sia pubblicata sul sito istituzionale della stessa, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- al Comando Generale della Guardia di Finanza.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 5 febbraio 2025.

I Relatori

Ref. Iole Genua

Ref. Alessandro Mazzullo

Il Presidente

Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il 3 marzo 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)