



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1316 del 2014, proposto da:

Cagliari Calcio S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Walter Marini, Alberto Porzio, Carlo Cerami e Alessio Vinci, con domicilio eletto presso l'avv. Alessio Vinci in Cagliari, Via G. Deledda n. 74;

contro

l'Agenzia Governativa Regionale "Sardegna Promozione", in persona del Commissario Straordinario, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Porcu e Mauro Barberio, con domicilio eletto presso il loro studio in Cagliari, Via Garibaldi n. 105;

la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Murrone e Floriana Isola, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale della Regione in Cagliari, viale Trento, n. 69;

per l'annullamento

- del provvedimento in autotutela del Commissario Straordinario, n. 224 del 22.10.2014, comunicato tramite pec a Cagliari Calcio S.p.A. in data 27.10.2014;

nonché, per l'accertamento dell'inadempimento

da parte dell'Agenzia Regionale "Sardegna Promozione", della convenzione stipulata

in data 6 dicembre 2013 con Cagliari Calcio S.p.A., avente per oggetto “Attività di Promozione della Sardegna nell’ambito del completamento del campionato nazionale di serie A 2012/2013 ed avvio/realizzazione del piano promozionale relativo alla stagione agonistica 2013/2014”;

e per la condanna

dell’Agenzia Regionale “Sardegna Promozione”, al pagamento delle somme dovute ai sensi della predetta convenzione del 6 dicembre 2013 e del risarcimento dei danni conseguenti (o, in subordine, dell’indennizzo).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agenzia Governativa Regionale Sardegna Promozione e di Regione Sardegna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 11 marzo 2015 il dott. Giorgio Manca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Con atto sottoscritto in data 6 dicembre 2013, la società *Cagliari Calcio S.p.A.* stipulava con l’Agenzia Regionale *Sardegna Promozione* una convenzione avente ad oggetto «*Attività di Promozione della Sardegna nell’ambito del completamento del campionato nazionale di serie A 2012/2013 ed avvio/realizzazione del piano promozionale relativo alla stagione agonistica 2013/2014*». La convenzione costituiva la dichiarata attuazione degli indirizzi approvati dalla Giunta Regionale con deliberazione del 5 giugno 2013, n. 21/43; e del programma delle attività per il 2013, approvato dall’Agenzia con determinazione del direttore centrale, n. 153 del 19 giugno 2013.

2. - Peraltro, con nota n. 2412 del 26 settembre 2014, l’Agenzia Regionale *Sardegna Promozione* ha avviato il procedimento per l’annullamento in autotutela della

determinazione n. 153 del 19 giugno 2013, posta a base della citata convenzione. Il procedimento di riesame si è concluso con la determinazione del Commissario Straordinario del 22 ottobre 2014, n. 224, che - per un verso - dispone di non annullare la determinazione del direttore centrale dell'Agenzia n. 153 del 19 giugno 2013, sopra richiamata; per altro verso, risolve la convenzione del 6 dicembre 2013, sopra citata, *«per grave inadempimento tale da far ricadere l'azione nel divieto di sponsorizzazione(...)rendendo indirettamente l'oggetto convenzionale illecito»*.

3. - Con ricorso avviato alla notifica il 10 dicembre 2014 e depositato il successivo 24 dicembre, la società *Cagliari Calcio S.p.A.* chiede l'annullamento della predetta determinazione, nonché l'accertamento dell'inadempimento dell'Agenzia regionale, la sua condanna al pagamento delle somme dovute e al risarcimento dei danni subiti. A sostegno delle predette domande giudiziali, deduce articolate censure.

4. - Si è costituita in giudizio l'Agenzia Regionale *Sardegna Promozione*, chiedendo che il ricorso sia respinto in ragione della sua infondatezza.

5. - Si è costituita anche la Regione Sardegna, concludendo per il rigetto del ricorso.

6. - Con memoria depositata in segreteria il 18 febbraio 2015, la società ricorrente solleva la questione relativa alla presenza nel processo dell'Agenzia regionale Sardegna Promozione, posto che la stessa è stata soppressa dall'art. 1 della legge della Regione Sardegna 9 gennaio 2015, n. 1, con effetto dal giorno successivo alla pubblicazione sul BURAS (avvenuta il 15 gennaio 2015); e che la stessa legge regionale, all'art. 2, comma 3, ha stabilito la successione della Regione Sardegna *«in tutti i rapporti e gli obblighi amministrativi e giuridici, attivi e passivi, debitori e creditizi, di carattere finanziario, fiscale o patrimoniale di cui l'Agenzia Sardegna Promozione è titolare alla data della cessazione della stessa, in tutte le cause pendenti e le pretese in corso o future facenti capo alla stessa Agenzia»*. Ne deriverebbe come conseguenza l'applicazione dell'art. 110 del codice di procedura civile, con l'estromissione dal giudizio dell'Agenzia resistente.

7. - All'udienza pubblica dell'11 marzo 2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. - Come anticipato, il ricorso si regge su una serie articolata di doglianze, che possono così riassumersi.

1.1. - Con il primo motivo di ricorso, la società ricorrente contesta la legittimità del provvedimento impugnato (nella parte in cui ha disposto la risoluzione per inadempimento della convenzione del 6 dicembre 2013) per violazione degli articoli 11, comma 5, 21-*bis*, 21-*ter*, 21-*quater*, 21-*quinquies*, 21-*septies*, 21-*octies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti richiamati dall'art. 11, comma 5, cit., nonché per eccesso di potere sotto svariati profili, in quanto la risoluzione della convenzione non poteva essere disposta unilateralmente dall'amministrazione, anche per l'assenza di una clausola convenzionale che la autorizzasse in tal senso.

1.2. - Con un secondo gruppo di censure, la società ricorrente contesta la sussistenza delle inadempienze rilevate dall'Agenzia regionale e poste a base del provvedimento impugnato.

1.2.1. - In primo luogo, deducendo la violazione dell'art. 6, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (ai cui sensi «*A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni*»), nonché eccesso di potere per contraddittorietà, falsi presupposti, difetto di istruttoria, in quanto nella motivazione del provvedimento impugnato si sosterebbe, per un verso, che la convenzione stipulata il 6 dicembre 2013 non configura un contratto di sponsorizzazione e quindi non sarebbe colpito da invalidità originaria per effetto della violazione del divieto posto dal citato art. 6, comma 9; per altro verso, che il contratto sarebbe divenuto illecito in fase esecutiva, perché la *Cagliari Calcio* avrebbe dato esecuzione solo ad alcune delle azioni promozionali previste in convenzione, facendo così traslare la convenzione nell'orbita dei contratti di sponsorizzazione

vietati dalla norma. La tesi sarebbe priva di fondamento giuridico poiché la nullità del contratto può essere rilevata solo da elementi attinenti il contenuto del contratto, non dagli eventuali inadempimenti delle parti nel corso dell'esecuzione del contratto.

1.2.2. - Rileva, altresì, l'omessa motivazione circa il fatto che la *Cagliari Calcio* ha ricevuto specifiche attestazioni di corretto adempimento della convenzione, contenute in numerosi atti sia dell'Agenzia che della Regione, fino alla deliberazione del 2 settembre 2014, n. 34/13, con la quale la Giunta Regionale ha dato continuità al programma di "promozione dell'immagine unitaria della Sardegna", approvando le attività di *co-marketing* dell'Agenzia per il 2014, fra le quali era compreso il progetto concernente il *Cagliari Calcio*, cui era riservata la somma di euro 1.325.000,00.

1.3. - Con il terzo motivo, la società sportiva ricorrente, in relazione alla contestata inadempienza della disciplina sulla tracciabilità dei pagamenti, deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato per la violazione delle norme di cui alla legge n. 136 del 2010.

1.4. - Col quarto motivo, la *Cagliari Calcio* lamenta la violazione della disciplina in materia di documentazione antimafia, di cui al d.lgs. n. 159 del 2011.

1.5. - Con un ultimo gruppo di censure, la società sportiva – sul presupposto dell'esatto adempimento delle obbligazioni convenzionali – argomenta in ordine alla domanda di condanna dell'Agenzia regionale al pagamento degli importi dovuti in base alla convenzione stipulata il 6 dicembre 2013.

2. – Preliminarmente, occorre vagliare l'eccezione sollevata dalla ricorrente in ordine alla estromissione dal giudizio dell'Agenzia regionale resistente per la sopravvenuta soppressione dell'ente.

Sul presupposto che l'estinzione della persona giuridica (pubblica, nel caso di specie) debba essere equiparata all'evento interruttivo costituito dalla morte della parte persona fisica, occorre, in particolare, stabilire se l'estinzione dell'Agenzia e l'esplicita previsione normativa della successione della Regione Sardegna in tutti i rapporti giuridici e nelle cause pendenti, configurando un'ipotesi di successione universale ai

sensi dell'art. 110 del c.p.c., sia disciplinata dall'art. 299 del c.p.c.; il che implica l'interruzione automatica del processo e la prosecuzione del rapporto processuale esclusivamente nei confronti del successore universale,(da individuarsi, sulla scorta della norma sopra richiamata, nella Regione Sardegna, peraltro già costituita in giudizio); ovvero, ricada nel perimetro degli eventi interruttivi del processo disciplinati dall'art. 300 del c.p.c. .

2.1. - La prima soluzione, prospettata da parte ricorrente, non può essere accolta.

Va precisato, infatti, che l'evento estintivo si è verificato quando l'Agenzia si era già costituita in giudizio, con la conseguente inapplicabilità dell'art. 299 (che ricollega alla morte della parte, cui è equiparabile l'estinzione dell'ente, l'interruzione automatica del processo solo se l'evento si verifichi prima della costituzione in giudizio).

Ne consegue che, anche alla luce del prevalente e condivisibile orientamento della giurisprudenza della Cassazione (formatosi nelle controversie riguardanti la vicenda verificatasi con la soppressione delle unità sanitarie locali, la sostituzione con le aziende sanitarie locali e la successione *ex lege* delle regioni nei rapporti obbligatori delle u.s.l.), la fattispecie processuale in esame trova la compiuta disciplina in quanto previsto dall'art. 300 del c.p.c., che, ai fini della interruzione, impone – come affermato da Cass. civ., sez. I, 13 marzo 2013, n. 6208 - *«la corrispondente dichiarazione in udienza del procuratore costituito per la parte interessata dall'evento (configurabile non come mera dichiarazione di scienza, ma come vera e propria manifestazione di volontà diretta a provocare la predetta interruzione) o la notifica di quest'ultimo alle altre parti. Pertanto, in assenza di una siffatta dichiarazione (...),la posizione della parte rappresentata resta stabilizzata, rispetto alle altre parti ed al giudice, quale persona giuridica ancora esistente, con correlativa ultrattività della procura "ad litem", nessun rilievo assumendo, ai fini suddetti, la conoscenza dell'evento "aliunde" acquisita, ancorché evincibile da un provvedimento legislativo che ha disposto quella soppressione»*.

2.2. - Poiché detta dichiarazione non è stata resa dai procuratori costituiti per l'Agenzia regionale, il processo prosegue anche nei confronti del predetto ente.

3. - Passando all'esame del merito del ricorso, in premessa occorre rammentare, senza voler ripetere quanto già esposto, che col provvedimento impugnato l'Agencia ha inciso esclusivamente sulla convenzione, pronunciandone la risoluzione per inadempimento, (asseritamente) derivante dal sopravvenuto contrasto con la norma imperativa di cui all'art. 6, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, cit.; senza incidere, peraltro, sulla validità e sull'efficacia dei provvedimenti amministrativi adottati in funzione della stipula della predetta convenzione con il *Cagliari Calcio*.

3.1. - Le domande giudiziali proposte da parte ricorrente muovono (come detto) proprio dalla contestazione della risoluzione per inadempimento della convenzione e chiedono l'adempimento delle prestazioni previste in convenzione. Pertanto, è necessario esaminare, in primo luogo, la questione di nullità, rilevabile dal giudice – secondo principi pacifici - anche d'ufficio.

3.2. - Sul punto, inoltre, è appena il caso di notare che risulta pienamente rispettato anche il principio espresso dall'art. 73, comma 3, del c.p.a., e il corollario costituito dal divieto di pronunciare una c.d. sentenza della terza via, ossia una sentenza che decida la controversia in base a ragioni di fatto o di diritto non previamente sottoposte al contraddittorio processuale tra le parti. Nel caso di specie, la questione della nullità della convenzione per violazione del divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni, di cui al richiamato art. 6, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (qualificabile come norma imperativa ai sensi dell'art. 1418, primo comma, del codice civile) è stata trattata dalle parti costituite (cfr., per la ricorrente, le pagg. 21 ss. del ricorso introduttivo).

4. - Ulteriore presupposto per poter procedere in questa direzione è la verifica della natura della controversia al fine di stabilire se essa rientri nell'ambito della giurisdizione esclusiva. La soluzione in senso positivo del quesito sulla giurisdizione passa attraverso la qualificazione della fattispecie in esame nei termini di un accordo tra l'amministrazione e il privato concluso ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990.

4.1. - A tal proposito, va osservato che la convenzione stipulata con l'Agencia Regionale *Sardegna Promozione* non può essere ricondotta alla concessioni di contributi o sovvenzioni di carattere finanziario, volte a realizzare un'attività o un'opera nel prevalente interesse del privato che riceve il finanziamento pubblico. Dall'esame del contenuto della convenzione, indipendentemente dalla soluzione cui si perviene in ordine alla liceità del regolamento negoziale, appare evidente che le prestazioni sono previste anche nell'interesse dell'amministrazione stipulante.

4.2. - In secondo luogo, la qualifica di accordo amministrativo ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, attribuibile alla convenzione in esame, trova conferma nella considerazione che – ai sensi dell'art. 7 della legge della Regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4, norma istitutiva dell'Agencia “Sardegna Promozione” – l'Agencia regionale ha (o meglio, aveva) la funzione di promuovere *«l'immagine unitaria della Sardegna, (fornire) servizi nei processi di internazionalizzazione, (coordinare) programmi di marketing territoriale, promuove (re), tutela (re) e salvaguarda (re) l'artigianato tipico tradizionale ed artistico; realizza, inoltre, tutte le azioni ad essa delegate dalla Giunta regionale dirette a perseguire le proprie finalità statutarie»*. Nell'attuazione dei fini istituzionali prescritti dalla legge, e in assenza di norme che espressamente ne limitino la capacità, l'Agencia poteva avvalersi, quindi, sia dei tipici strumenti di carattere pubblicitario (e quindi, a titolo d'esempio, erogare contributi a fondo perduto senza alcun corrispettivo); sia, e a maggior ragione, della possibilità di stipulare, ai fini stessi, contratti di sponsorizzazione o di c.d. marketing territoriale, in cui l'erogazione finanziaria avviene a fronte di un'utilità costituita dalla promozione dell'immagine della Sardegna.

4.3. - Pertanto, appurata la natura di accordo ai sensi dell'art. 11 cit., deve ritenersi che la controversia in esame rientri nell'ambito della giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133, comma 1, lettera a), n. 2, del codice del processo amministrativo.

5. - Come accennato, le domande giudiziali avanzate col ricorso in esame, nel pretendere l'adempimento degli obblighi corrispettivi assunti dall'Agencia regionale,

postulano la validità della convenzione stipulata il 6 dicembre 2013. Il che impone al giudice, secondo i consolidati principi affermati nella giurisprudenza della Cassazione (riassunti nelle fondamentali pronunce delle Sezioni Unite civili del 4 settembre 2012, n. 14828, e del 12 dicembre 2014, n. 26242), di verificare d'ufficio (sulla base dei fatti allegati dalle parti, o comunque emergenti dagli atti versati in giudizio) l'eventuale nullità del contratto o della convenzione; e, in caso di esito positivo, di pronunciare la nullità con accertamento *incidenter tantum*, ossia senza effetto di giudicato.

Principi che debbono essere estesi alla fattispecie dell'accordo amministrativo, per effetto del rinvio operato dall'art. 11, comma 2, della legge n. 241 del 1990, ai *«principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili»*.

6. - A tal fine occorre necessariamente procedere all'analisi del programma negoziale che le parti si sono prefisse di realizzare, ricavabile dal regolamento stipulato con la convenzione del 6 dicembre 2013, al fine di stabilire se detta convenzione sia compatibile, o non, con il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni, introdotto dall'art. 6, comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, cit. .

6.1. - Nel dettaglio, il *Cagliari Calcio*, a fronte di un corrispettivo pari a euro 1.950.000,00, si è impegnato a (cfr. art. 2 convenzione, all. 2 della produzione di parte ricorrente):

- *«realizzare tutte le attività di promozione della Sardegna stabilite nel Progetto esecutivo»* (che, secondo quanto riferito nelle premesse alla convenzione, prevedeva *«azioni a carattere promozionale orientate a migliorare e rafforzare il sistema di comunicazione dell'identità visiva della CAGLIARI CALCIO e della propria regione, con l'impiego, su ogni genere di supporto (carta stampata, audio, video, web ecc.) del logotipo istituzionale SARDEGNA. (...) la promozione del brand SARDEGNA accompagnerà qualsiasi esposizione ufficiale della squadra, attraverso le emittenti televisive nazionali e internazionali, sull'abbigliamento tecnico, sui veicoli, nei materiali promozionali, nel merchandising ufficiale e nei gadget (...) attraverso la realizzazione di iniziative ed eventi che, grazie alla visibilità e all'interesse mediatico della squadra presso il grande pubblico*

sportivo e non, favoriscano la promozione e la valorizzazione della Sardegna»);

- *«utilizzare il logotipo SARDEGNA e, quando opportuno, il simbolo istituzionale della Regione Autonoma della Sardegna, ... evidenziarli in maniera rilevante in tutti gli strumenti e materiali di comunicazione ...»*, in particolare negli impianti sportivi utilizzati dal Cagliari Calcio, nelle auto utilizzate dalla prima squadra e dal settore giovanile, sulle divise e attrezzature tecniche, sui biglietti, sul sito web e in altre simili occasioni;
- *«attivare le azioni di marketing territoriale di cui al sopracitato progetto ... »*.

L'assetto negoziale si traduce, essenzialmente, in una serie di prestazioni da parte della società sportiva volte alla enfaticizzazione dell'immagine dell'ente Regione Sardegna, attraverso la diffusione del logo e della denominazione dell'ente, nelle varie modalità sopra indicate.

Tale schema negoziale appare rientrare pienamente nella nozione di contratto di sponsorizzazione.

Com'è noto, nell'ambito dei contratti di pubblicità, si è andata sempre più affermando, nella prassi negoziale, la categoria autonoma dei contratti di sponsorizzazione; contratti con i quali il soggetto sponsorizzato (*sponsee*) si obbliga a fornire, nell'ambito di proprie iniziative destinate al pubblico (eventi musicali, artistici, sportivi, ecc.), prestazioni accessorie per favorire la diffusione del marchio, del logo o di altri messaggi del soggetto sponsorizzatore (*sponsor*), il quale si obbliga a pagare per ciò un determinato corrispettivo, nella previsione che il pubblico, partecipando all'iniziativa, associ all'iniziativa la figura dello *sponsor* e che da tale associazione lo sponsor consegua un beneficio d'immagine.

La vicenda in esame, come anticipato e come appare dalla complessiva analisi del regolamento negoziale, si colloca all'interno del tipo contrattuale della sponsorizzazione. Con la conseguenza che la convenzione risulta viziata di nullità per il contrasto con la norma imperativa di cui al citato art. 6, comma 9, che - imponendo il divieto di effettuare spese per sponsorizzazioni - implica anche il divieto di adottare provvedimenti amministrativi o stipulare accordi o contratti che

comportino spese del tipo di quelle vietate (come condivisibilmente affermato anche dal giudice contabile, l'entrata in vigore della norma citata preclude «*qualsiasi forma di contribuzione a terzi intesa a valorizzare il nome o le caratteristiche dell'ente ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'ente*»: Corte Conti reg. (Liguria) sez. contr. 15 febbraio 2011 n. 6).

7. - Pertanto, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1418 del codice civile e dell'art. 6 comma 9, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, occorre dichiarare la nullità della convenzione del 6 dicembre 2013, stipulata tra l'Agenzia regionale *Sardegna Promozione* e la società *Cagliari Calcio*.

Ne deriva che le domande proposte col ricorso in epigrafe non possono essere accolte in quanto la nullità della convenzione le priva del titolo giuridico su cui esse si fondano.

8. - Il ricorso, in conclusione, deve essere integralmente rigettato.

9. - Le spese giudiziali possono essere integralmente compensate tra le parti, in ragione della complessità delle questioni affrontate e della relativa novità delle stesse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Gianluca Rovelli, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/09/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)