Ministero dell'Istruzione,
dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

dicembre/2015

Studi e Documenti

n 12

Il *fundriraising* per la scuola pubblica

Laura Paolucci

Avvocato dello Stato

✉ *laura.paolucci@avvocaturastato.it*

Il presente contributo è tratto dal volume di Laura Paolucci e Lorenzo Capaldo, *Il fundraising per la scuola 2.0*, Spaggiari, Parma, 2013. Le opinioni espresse nel contributo sono il frutto della personale riflessione dell'Avvocato Paolucci e non sono riferibili in alcun modo all'Avvocatura dello Stato per la quale la stessa svolge attività professionale.

Premessa

Chi si occupa professionalmente di *fundraising* osserva che in Italia, salvo alcune eccezioni, non si fa raccolta fondi su progetti educativi. Tuttavia, in un futuro che è già oggi, a causa della riduzione dei finanziamenti pubblici, le scuole, non solo quelle private, si affacciano nel mondo del *fundraising*.

Il web offre una variegata panoramica di questo fenomeno, che, inevitabilmente, presenta luci e ombre. Catene di supermercati, istituti bancari, operatori economici di vario genere, ma anche associazioni genitoriali, sportive e culturali offrono la propria *partnership* instaurando con le scuole rapporti giuridici di vario genere, spesso di non semplice qualificazione: una fondazione bancaria finanzia il sito web di un istituto, il quale acconsente, a sua volta, alla fondazione di inserirvi il proprio logo; un'agenzia di assicurazioni finanzia la pubblicazione del giornalino scolastico: la scuola ringrazia con un trafiletto in prima pagina; un operatore commerciale procura i tablet per gli studenti di un istituto superiore; un comitato di genitori dona alla scuola una somma di denaro affinché vengano acquistati i computer per attrezzare l'aula informatica; una scuola chiede ai genitori un contributo di denaro per finanziare la copertura assicurati-

va; una catena di supermercati imposta una campagna di vendita con raccolta punti a favore della scuola... Si potrebbe continuare a lungo, tali e tanti sono gli esempi di raccolta di fondi praticata dalle scuole. Senonché appare quanto mai necessario distinguere le varie figure negoziali attraverso le quali il risultato del 'raccogliere fondi' può trovare pratica attuazione: donazione, sponsorizzazione, pubblicità, *endorsment*, *bartering*, *crowdfunding*, *payroll giving*, lotterie, pesche di beneficenza, cinque per mille, rapporti con l'associazionismo, patrocinio, utilizzo del logo, vendita di beni e servizi a terzi. Non tutte queste operazioni sono ammissibili per l'istituzione scolastica, e, spesso anche quelle astrattamente esperibili incontrano limiti ed eccezioni, derivanti da un lato dall'appartenenza alla pubblica amministrazione, dall'altro dalle finalità educative proprie delle scuole.

Non esistendo una definizione normativa di *fundraising*, ma sul presupposto che ogni azione di *fundraising* sfoci in un contratto, devono essere preliminarmente identificate le forme contrattuali tipiche, come la donazione, e quelle atipiche, come la sponsorizzazione, che meglio realizzano la funzione in questione. Ciò al fine di rendere consapevole e funzionale la scelta dell'una o dell'altra da parte del dirigente scolastico. È infatti essenziale che la scelta della forma contrattuale sia orientata o, meglio, governata dal dirigente scolastico. Se la forma naturale di contratto in cui l'azione di *fundraising* confluisce è la donazione, non ogni forma di elargizione è donazione. Deve allora essere tenuto a bada l'impulso intuitivo, ma fuorviante, a considerare ogni elargizione una liberalità da accettare per come viene offerta, secondo il vecchio detto 'a caval donato non si guarda in bocca'. La natura pubblica della istituzione scolastica, con le sue regole di trasparenza e parità di trattamento, qui fa capolino. Che lo si voglia o no. E allora, la cautela è d'obbligo: il dirigente scolastico è chiamato a una preventiva operazione di qualificazione giuridica di ciò che viene offerto e di come viene offerto per distinguere la liberalità da ciò che non lo è. Perché se accettare una donazione è il frutto di una valutazione di mera opportunità, non è detto che il solo fatto che il contratto comporti in termini finanziari una entrata e non una spesa renda ad esempio inapplicabili le regole comparative di scelta del contraente. Regole poste a presidio appunto dei principi di trasparenza e parità di trattamento. Regole il cui rispetto costituisce l'unico modo perché la scuola possa apparire neutrale e non al servizio di chi offre di più. Se ne trae la conclusione che un'efficace azione di *fundraising* è il frutto dell'iniziativa della scuola e non viceversa.

1- *Fundraising* e diritto: delimitazione della questione dal punto di vista giuridico

Non esiste un termine della lingua italiana che riassuma le azioni del richiedere donazioni, finanziamenti, fondi come è invece la parola inglese *fundraising*. L'inglese, come già il latino, è lingua spiccia, sintetica; con il frequente uso di parole composte,

sintetizza concetti in forma abbreviata, icastica. Il *fundraising* è *making money for a cause*, raccogliere soldi per una causa[1]. Nel significato inglese del termine, i fondi vengono richiesti e destinati a finalità benefiche, politiche, collettive, sociali, non-profit. Nel significato della parola dunque il finanziamento non è fine a sé stesso. O meglio la finalità della raccolta non è irrilevante. Essa è presente, esplicita, orienta il finanziamento, lo guida. E anche questo aspetto non basta a descrivere il senso dell'azione di *fundraising*: la finalità deve radicarsi nel benessere pubblico, sociale, collettivo. L'erogazione in tal modo diventa supporto e aiuto di una causa superindividuale. A supporto di un ente che se ne occupa o di uno specifico progetto filantropico.

Così come la parola è sconosciuta al vocabolario italiano, così la questione è sconosciuta al diritto italiano, nel senso che non esiste alcuna disposizione normativa che disciplini esplicitamente il *fundraising*. Poiché però ogni azione umana deve poter essere interpretata dal diritto, occorre cercare dei riferimenti giuridici positivi nei quali inquadrare le svariate azioni che hanno come obiettivo la raccolta mirata di fondi. In primo luogo, si osserva che l'azione del versare fondi o altre utilità, eccettuando dal discorso in considerazione i finanziamenti pubblici, è necessariamente il frutto di un contratto. L'azione del versare fondi non è mai unilaterale, anche quando costituisce un regalo, un dono: anche in tal caso infatti essa presuppone una accettazione da parte di colui che tale dono riceve. Presuppone un incontro di volontà, di chi offre in dono e di chi riceve. Si tratta del contratto di donazione.

Se il risultato della ricerca di fondi è invariabilmente ricevere gli stessi e con la donazione si raggiunge tale risultato, tuttavia, il medesimo risultato può essere raggiunto anche attraverso differenti contratti. Occorre prendere atto che pur perseguendo uno stesso risultato, la causa del contratto con cui i fondi vengono dati e ricevuti non è unitaria. La causa può essere infatti di mera liberalità (la dazione non è controbilanciata da alcun vantaggio, è spontanea e gratuita) oppure di scambio (la dazione è finalizzata a ottenere un vantaggio a essa correlato). Oppure può trattarsi di una causa mista, a metà strada tra la liberalità e lo scambio. Sulla diversità di tipologia contrattuale attraverso cui i fondi (o anche utilità diversa dal denaro) vengono versati ad altro soggetto, è necessario fare leva per determinare le regole giuridiche da applicare alla fattispecie. Dalla tipologia contrattuale prescelta o comunque applicabile dipendono: a) il regime civilistico del contratto; b) il regime fiscale dell'operazione; c) il regime di diritto amministrativo che regola la fase di scelta del contraente, nella prospettiva secondo cui il soggetto che riceve i fondi sia un ente pubblico (come l'istituzione scolastica statale).

[1] "*The organized activity of raising funds, as for an istitution or polical cause*" (in Merriam-Webster Dictionary) o "*Activity held in order to collect money for a charity or an organisation*" (in Oxford Dictionary).

2- Unitarietà della funzione, diversità delle tipologie contrattuali

La prima e più consueta forma in cui si manifesta una operazione di *fundraising* è certamente quella della *donazione*.

Sotto il profilo giuridico, la donazione è il contratto (art. 769 ss. c.c.): essa è un contratto mediante il quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa una obbligazione. Depauperamento dell'uno, arricchimento dell'altro e spirito di liberalità sono la risposta giuridica al regalo, al dono, alla dazione disinteressata. Colui che effettua una elargizione in chiave donativa non ha (non deve avere, pena l'uscita dalla causa propria del contratto di donazione) alcun ritorno valutabile in termini patrimoniali, essendo la eventuale gratificazione provata nell'atto del donare del tutto irrilevante per il diritto.

L'altra forma in cui può confluire naturalmente una operazione di *fundraising* è rappresentata dal *contratto di sponsorizzazione*.

La figura non è specificatamente disciplinata dalla legge e comprende una serie di ipotesi nelle quali un soggetto (il quale viene detto 'sponsorizzato' o, secondo la terminologia anglosassone, 'sponsee') si obbliga, dietro corrispettivo, a consentire ad altri l'uso della propria immagine e del proprio nome per promuovere presso il pubblico un marchio o un prodotto.

Si tratta di un contratto atipico (essendo difficile ricondurre il fenomeno a figure contrattuali tipiche, quali l'appalto di servizi, il contratto d'opera, il contratto associativo, il contratto di locazione, di vendita o di mandato) costruito sulla prassi e sugli usi del commercio, avente una potenziale funzione pubblicitaria. Si tratta di un contratto a titolo oneroso (l'erogazione non è per spirito di liberalità né è gratuita), a prestazioni corrispettive. L'obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha natura patrimoniale, ai sensi dell'art. 1174 c.c., e corrisponde all'affermarsi, nel costume sociale, della commercializzazione del nome e dell'immagine personale[2]. Con riferimento agli enti pubblici, si osserva[3] che la normazione più recente tende a favorire ogni possibilità per gli enti pubblici di realizzare maggiori economie con la partecipazione - non disinteressata

[2] Fra le tante, Cass. civ., Sez. III, sent. 29 maggio 2006, n. 12801; Cass. civ., Sez. I, sent. 11 ottobre 1997, n. 9880. Cass. civ., Sez. III, sent. 28 marzo 2006, n. 7083, ad es. afferma testualmente: "*Il cosiddetto contratto di sponsorizzazione – figura non specificatamente disciplinata dalla legge – comprende una serie di ipotesi nelle quali un soggetto – il quale viene detto sponsorizzato (ovvero, secondo la terminologia anglosassone,* sponsee*) – si obbliga, dietro corrispettivo, a consentire ad altri l'uso della propria immagine e del proprio nome per promuovere presso il pubblico un marchio o un prodotto; tale uso dell'immagine pubblica può anche prevedere che lo sponsee tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto di commercializzazione. L'obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha natura patrimoniale, ai sensi dell'art. 1174 c.c., e corrisponde all'affermarsi, nel costume sociale, della commercializzazione del nome e dell'immagine personale e viene accompagnata, di regola, da un diritto di esclusiva*".

[3] Cons. Stato, Sez. V, sent. 25 marzo 2002, n. 1693.

- dei privati: si pone in questo alveo l'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449[4] che istituzionalizza la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione nonché convenzioni con soggetti pubblici e privati al dichiarato fine di far conseguire maggiori introiti agli enti stessi[5]. Le iniziative di cui alla norma in questione devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici (favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati), devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti[6].

Il 'cuore' del contratto di sponsorizzazione sta in sostanza nell'***abbinamento*** tra l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un marchio o un prodotto specificamente denominato. Occorre ricordare infatti che il diritto al nome è tutelato dall'ordinamento giuridico sul piano pubblicistico (per effetto della normativa penale recata dagli artt. 494-496 e 651 c.p.) e civilistico (in base all'art. 7 c.c. e al D.Lgs. n. 196/2003) e con ricorso al rimedio generale risarcitorio predisposto dall'art. 2043 c.c., in presenza dell'uso indebito del nome che abbia provocato un pregiudizio al titolare del diritto. Il nome e l'immagine, anche di un ente pubblico, sono un bene valutabile sul piano patrimoniale. Con il contratto di sponsorizzazione, in so-

---

[4] Dispone l'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, rubricato "Contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività":
"1. *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 e accordi di collaborazione con soggetti privati e associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. 2. 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. Per le sole amministrazioni dello Stato una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata a incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione. Tali quote sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, per le predette finalità, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La rimanente somma costituisce economia di bilancio. La presente disposizione non si applica nei casi in cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione sono diretti a finanziare interventi, servizi o attività non inseriti nei programmi di spesa ordinari. Continuano, inoltre, ad applicarsi le particolari disposizioni in tema di sponsorizzazioni e accordi con i privati relative alle amministrazioni dei beni culturali e ambientali e dello spettacolo, nonché ogni altra disposizione speciale in materia. 3. Ai fini di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio*".

[5] Sono esempi di questa tendenza l'art. 37-bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109 in materia di opere pubbliche (norma ora abrogata dal D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nel quale è confluita), secondo il quale il promotore può presentare proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, ovvero l'art. 119 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che recepisce per le autonomie locali il principio già stabilito nell'art. 43 della legge n. 449 del 1997, di cui si parla nel testo.

[6] Cons. Stato, Sez. VI, sent. 4 dicembre 2001, n. 6073.

stanza, l'ente pubblico 'vende' il suo nome, la sua immagine al privato o comunque alla controparte negoziale. Questo spiega la cautela con cui il legislatore tratta la questione.

Se queste sono le due categorie negoziali, generali e astratte (donazione e sponsorizzazione), nelle quali vanno a confluire le iniziative di *fundraising*, si osserva che spesso nella concreta varietà delle azioni il confine fra le due fattispecie è sfumato e l'opera di qualificazione risulta difficile, pur tenendosi conto che la scelta in concreto fra le due differenti ipotesi dipende dalla volontà delle parti in ordine al ruolo da attribuire, nella complessiva economia del contratto, alla 'finalità' del finanziamento. La dottrina ha individuato una evoluzione anche sul piano storico in questo fenomeno di transito tra donazione come espressione di mecenatismo e sponsorizzazione, descrivendolo come un "*lento passaggio da un contratto a struttura fondamentalmente unilaterale a un contratto a struttura necessariamente bilaterale. In termini dogmatici possiamo così classificare le tre fasi, o aspetti del fenomeno: a) la donazione (il mecenate dona a Caio la somma di denaro senza alcun corrispettivo; si tratta di un contratto* [...] *la cui causa è la liberalità; b) la sponsorizzazione impropria o impura: Tizio dona a Caio la somma di denaro, ma Caio tollera che il fatto sia reso pubblico, oppure Tizio dona a Caio, per esempio uno sportivo, attrezzatura della propria produzione, e Caio si obbliga a utilizzarla per la propria impresa – il che farebbe pensare a una donazione modale –; c) la sponsorizzazione vera e propria, o pura, in cui il contratto è a prestazioni corrispettive*"[7].

Tuttavia, pur nell'accordo circa la distinzione teorica tra donazione e sponsorizzazione, non è spesso facile individuare in concreto il confine tra gratuità e onerosità della prestazione[8].

La questione si complica ulteriormente allorché si consideri che la funzione di finanziamento si realizza anche in ragione dell'utilizzo di altri contratti, di vario oggetto, che comunque comportano una entrata al bilancio dell'ente. Si tratta della categoria dei *contratti attivi*, contratti che sotto il profilo economico comportano non una spesa, ma una entrata. Appartengono a questa categoria i contratti di scambio danti un gettito patrimoniale in cambio di diverse tipologie di prestazioni: concessione d'uso di spazi 'fisici' o informatici; vendita di prodotti realizzati dalla scuola, ecc. Ebbene, questi contratti possono essere considerati come 'neutri' rispetto alla questione, fino a che essi rispettano la loro causa tipica (ad es. nella vendita, lo scambio della cosa contro il prezzo) e abbiano una finalità di finanziamento solo indiretta (ad es. per la destinazione che, 'fuori' dal contratto, l'istituzione scolastica decida di dare al ricavato). Ma nel

[7] V. Franceschelli, *I contratti di sponsorizzazione*, in "Giur. Comm.", 1987, pp. 291 ss.
[8] Si osserva in dottrina (S. Piccinini, *Sponsorizzazione tra onerosità e gratuità*, in "Rass. dir. civ.", 1993, 4, pp. 821): "*è dunque la scelta operata dalle parti e che si manifesta nel contenuto dell'atto a determinare la natura onerosa o gratuita della attribuzione: si ha pertanto la figura della donazione modale se prevalente è l'intento donativo, la figura del contratto di scambio se prevalente è invece l'interesse al soddisfacimento dell'obbligo cui è tenuto il ricevente*".

momento in cui nel testo contrattuale la causa tipica (ad es. la vendita) venga nella sostanza sostituita dalla causa di un'altra tipologia di contratto oppure si accompagni a elementi estranei a essa (ad es. perché elementi propri di un altro contratto, con altra causa), il contratto che ne risulta 'cambia pelle' ed è possibile che da ciò cambino le regole giuridiche di riferimento. Scegliere un tipo di contratto piuttosto che un altro oppure mescolare diverse tipologie di contratti, tipici o atipici, non è vietato. Anzi, è una delle espressioni dell'autonomia negoziale (art. 1322 c.c.)[9]. Occorre tuttavia essere consapevoli che dal cambio di natura del contratto possono derivare differenti conseguenze in termini civilistici (quale la forma del contratto? quali le norme imperative da non potere derogare? ecc.), fiscali (quale è il regime fiscale del contratto che risulta?), di diritto pubblico (quale è il procedimento di scelta del contraente in ragione di quel contratto? Come si articola la distribuzione di competenza decisionale tra dirigente scolastico e consiglio di istituto?). Si immagini che l'istituzione scolastica, dopo avere realizzato nell'ambito di un'iniziativa di educazione alla tutela ambientale una raccolta di alluminio, voglia cedere i materiali raccolti e che l'impresa disponibile a raccogliere tale materiale sia anche disponibile a versare in cambio una somma. Si tratterebbe di vendita? di donazione? La somma erogata sarebbe il prezzo di un acquisto oppure un atto di liberalità accompagnato da un'altra liberalità (lo smaltimento dell'alluminio)? Oppure si immagini che in relazione a un contratto per la concessione d'uso di locali scolastici per la gestione del bar interno sia (naturalmente) previsto a carico del concessionario il pagamento di un canone concessorio, e che fra le obbligazioni assunte dall'amministrazione ci sia anche quella di consentire da parte dei dipendenti del concessionario la distribuzione di volantini diretti a pubblicizzare iniziative proprie del concessionario. Questa obbligazione ulteriore introduce un elemento del contratto di sponsorizzazione oppure è (al di là della opportunità) irrilevante ai fini della qualificazione del contratto? E, ancora, si immagini che l'istituzione scolastica aderisca alla iniziativa del gestore di un supermercato diretta a sollecitare i suoi clienti ad acquistare generi di cancelleria che poi esso consegnerà alla scuola e che tale iniziativa sia resa pubblica all'ingresso del negozio con l'indicazione delle scuole aderenti. Si tratta di donazione? O, tenuto conto del complesso degli elementi, si è in presenza di una sponsorizzazione? Stessa cosa può capitare con i contratti passivi (quelli cioè che comportano una spesa per l'ente pubblico). Si immagini il contratto per la gestione del servizio di cassa (che ha per oggetto lo scambio di prestazioni bancarie dietro versamento di un corrispettivo), nel quale l'amministrazione abbia richiesto alla banca anche un contributo finanziario da destinare a iniziative di ampliamento dell'offerta formativa, impegnandosi a evidenziare sul proprio sito internet la generosità della

[9] Art. 1322 c.c.: "*1. Le parti possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge* [...]. *2. Le parti possono anche concludere contratti che non appartengano ai tipi aventi una disciplina particolare, purché siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico*".

banca stessa. Con ogni probabilità (la certezza deriverebbe solo dal concreto esame di tutti gli atti della trattativa negoziale, oltre che dal testo del contratto) si mescolerebbero in questo caso due contratti di scambio: il contratto di appalto di servizi bancari e la sponsorizzazione.

Quel che preme evidenziare è che l'istituzione scolastica deve porsi in via preventiva il problema della qualificazione del futuro contratto, partendo dalle proprie concrete esigenze per potere desumere da esse le regole giuridiche da applicare e per potere più in generale e sul medio periodo predisporre una consapevole opera di programmazione delle iniziative di finanziamento.

Pur nella infinita pluralità nella quale le iniziative di raccolta fondi possono presentarsi in concreto, dal punto di vista astratto è necessario compiere l'operazione di sussunzione nelle due tipologie di contratti sopra viste della ***donazione*** (o comunque dell'atto di liberalità) e della ***sponsorizzazione*** (o comunque del contratto a prestazioni corrispettive).

Questa opera di qualificazione è assolutamente necessaria, poiché, come già anticipato, dal suo esito dipendono il regime del contratto dal punto di vista civilistico e fiscale nonché il regime giuridico applicabile alla scelta del contraente. Prospettiva corretta è allora quella che vede la scuola come demiurgo delle iniziative in questione, come se si trattasse di una qualsiasi altra attività negoziale. È infatti l'istituzione scolastica che deve porsi anticipatamente la questione del modulo contrattuale migliore per raggiungere il migliore risultato. L'istituzione scolastica non deve subire l'iniziativa contrattuale altrui. Oppure, la può subire, ma solo dopo avere valutato la sua congruenza e legittimità. Per fare questo, occorre non lasciarsi ingannare dalle circostanze: perché mai se qualcuno vuole regalare qualcosa alla scuola, questa dovrebbe 'andare così per il sottile' da mettersi a questionare su aspetti formali? Tuttavia, questo è proprio ciò che l'istituzione scolastica attraverso il suo dirigente scolastico e i suoi altri organi deve fare: deve cioè trattare le operazioni di raccolta fondi quale espressione di autonomia negoziale, con ogni conseguenza sotto il profilo giuridico. Il tutto, tanto nel caso in cui l'elargizione sia il risultato di una esplicita richiesta da parte dell'istituzione scolastica, quanto in quello in cui sia il frutto di una generosità spontanea del privato. Eliminare, scavalcare, non presidiare questa fase iniziale di analisi giuridica espone l'istituzione scolastica al rischio di contestazioni e contenzioso da parte dei soggetti coinvolti. Ma, soprattutto, a prescindere dal fatto che la vicenda sfoci davanti a un giudice, questa fase di analisi giuridica iniziale è necessaria per il rispetto dei principi non solo di legalità, ma anche di imparzialità e parità di trattamento (artt. 97 Cost; artt. 1-3, L. n. 241/1990) che l'istituzione scolastica statale, in quanto ente pubblico, deve rispettare.

3. Accettare una donazione, scegliere uno sponsor: chi fa cosa

In quanto attività negoziale, l'accettazione di una donazione costituisce attività gestione (tutte le attività negoziali sono qualificabili come attività di gestione e non di indirizzo amministrativo): essa, tuttavia, viene considerata di speciale natura tanto da essere sottratta all'organo cui naturalmente spetterebbe, cioè il dirigente scolastico (artt. 4, 5 e 25 D.Lgs. n. 165/2001) per essere invece attribuita all'organo preposto all'indirizzo amministrativo dell'istituzione scolastica (art. 10 D.Lgs. n. 297/1994). Quanto alla ripartizione delle competenze fra gli organi delle istituzioni scolastiche, l'art. 33, primo comma, lett. a) del D.I n 44/2001 infatti mantiene alla competenza deliberativa del consiglio d'istituto l'accettazione e la rinuncia di eredità, legati e donazioni.

Vediamo meglio in cosa consiste l'accettazione di una donazione. Sul presupposto che lo spirito di liberalità che contraddistingue la donazione collochi l'iniziativa in capo al donante, la fattispecie sarà caratterizzata da una proposta di donazione da parte di costui, a cui seguirà l'accettazione da parte dell'istituzione scolastica, attraverso la deliberazione del consiglio di istituto competente.

Poiché, come si è detto più volte, la donazione è un contratto, il vincolo negoziale potrà realizzarsi o attraverso la stipulazione di un contratto (la volontà del donatore di donare e quella dell'istituzione scolastica vengono cioè raccolte in un testo contrattuale) oppure attraverso lo scambio della proposta di donazione e della conforme accettazione (si tratta nel caso dell'incontro delle due manifestazioni unilaterali di volontà). In questo caso, l'accettazione della donazione ben può consistere in una nota del dirigente scolastico che, sulla base della conforme (quanto necessaria) deliberazione del consiglio di istituto diretta alla accettazione della donazione, comunica al donante la volontà dell'istituzione scolastica di accettare la donazione.

Questa attività non è necessaria per le donazioni di modico valore che si perfezionano con la semplice consegna al donatario della cosa oggetto della donazione (art. 783 c.c.).

Tuttavia, occorre prendere atto che la programmazione di iniziative di *fundraising* (sia nella forma di una vera e propria azione strutturata e multidirezionale sia nella più banale e consolidata richiesta di contribuzione volontaria ai genitori) sembra ribaltare la sequenza di proposta e accettazione, posto che la fattispecie vede una attività di richiesta di versamento di fondi generalmente finalizzata a uno scopo annunciato (una richiesta di donazione modale, insomma) da parte dell'istituzione scolastica, a cui segue una risposta (quasi come l'accettazione della proposta della scuola) da parte di colui che decida di aderirvi. Questa fattispecie non è estranea al diritto, sembrando rientrare nel modello della promessa al pubblico disciplinata dall'art. 1989 c.c.

Dispone tale norma: "*Colui che, rivolgendosi al pubblico, promette una prestazione a favore di chi si trovi in una determinata situazione o compia una determinata azio-*

ne, è vincolato dalla promessa non appena questa è resa pubblica. Se alla promessa non è apposto un termine, o questo non risulta dalla natura o dallo scopo della medesima, il vincolo del promittente cessa, qualora entro l'anno dalla promessa non gli sia stato comunicato l'avveramento della situazione o il compimento dell'azione prevista nella promessa"[10].

Essendo comunque espressione di volontà negoziale nel perfezionamento della donazione, anche la decisione di richiedere pubblicamente il versamento di somme di denaro o altra utilità deve essere fatta rientrare nella competenza del Consiglio di Istituto. L'accettazione da parte degli enti pubblici degli atti di liberalità non è più soggetta ad alcuna autorizzazione ministeriale (artt. 21, sesto comma della legge n. 59 del 1997 e 13 della legge n. 127 del 1997).

* * *

Con riferimento alla sponsorizzazione, l'art. 41 del D.I. n. 44/2011 prevede: "1. *Le istituzioni scolastiche possono concludere accordi di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati. 2. È accordata la preferenza a soggetti che, per finalità statutarie, per le attività svolte, ovvero per altre circostanze abbiano in concreto dimostrato particolare attenzione e sensibilità nei confronti dei problemi dell'infanzia e della adolescenza. 3. È fatto divieto di concludere accordi di sponsorizzazione con soggetti le cui finalità* e *attività siano in contrasto, anche di fatto, con la funzione educativa e culturale della scuola*".

La disposizione, anziché riconoscere un vero e proprio titolo preferenziale direttamente utilizzabile dagli interessati nell'ambito delle procedure di scelta del contraente, sembra voler orientare le istituzioni scolastiche nella predisposizione di un apposito regolamento volto a disciplinare la materia, indicando quali soggetti debbano essere, preferibilmente, individuati quali potenziali sponsor.

Infatti, in virtù dell'art. 33, comma 2, lett a), dello stesso D.I. n. 44, la conclusione di contratti di sponsorizzazione presuppone la previa individuazione da parte del Consiglio di istituto di criteri e dei limiti per lo svolgimento della connessa attività negoziale da parte del dirigente scolastico.

Ma la individuazione dello sponsor è libera per l'istituzione scolastica? Le istituzioni scolastiche, come ogni altra pubblica amministrazione, non possono sottrarsi al problema della corretta selezione del contraente privato secondo una, sia pur semplificata, procedura comparativa di evidenza pubblica. In tal senso depone la generalissima previsione dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla prede-

[10] La fattispecie descritta sembra meglio inquadrabile quale promessa al pubblico piuttosto che quale offerta al pubblico ex art. 1336 c.c. Per una disamina dei due istituti giuridici, M. Bianca, *Diritto civile. Il contratto*, Giuffré, Milano, pp. 256 ss., che afferma che l'offerta al pubblico di un contratto a titolo gratuito altro non è che una promessa al pubblico.

terminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. Il riferimento normativo specifico è offerto dall'art. 26. Con riferimento alla scelta dello sponsor, l'art. 26 del D.Lgs. n. 163/2006 dispone 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 a oggetto* [...] *i servizi di cui all'allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando* [...] *i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor per importi superiori a quarantamila euro, 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*". Quindi, in base all'art. 27 secondo cui "*l'affidamento dei contratti pubblici [...] esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità*" l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. La sede per la predeterminazione delle tipologie di sponsorizzazioni ammissibili e dei criteri e delle modalità procedurali per la selezione dello sponsor è rappresentata dalla deliberazione del consiglio d'istituto ai sensi dell'art. 33, co.2, lett. a) del D.I. n. 44/2001.

4. Spigolando tra le scuole

Si è già fatto cenno a una serie di esperienze poste in essere dalle istituzioni scolastiche con la finalità di reperire finanziamenti privati. Vediamo ora di commentarne più da vicino qualcuna, alla luce della disamina sino a qui compiuta delle fattispecie teoriche cui iniziative di tal genere vanno rapportate. Si tratta di ipotesi nelle quali l'impulso all'operazione proviene dal privato che offre alla scuola un servizio o dei beni o un contributo di norma correlato a un proprio vantaggio, talvolta esplicitato talaltra no. Si è più volte ricordato come la natura pubblica della istituzione scolastica, con le sue regole di trasparenza e parità di trattamento, imponga cautela: il dirigente scolastico è chiamato a una preventiva operazione di qualificazione giuridica di ciò che viene offerto e di come viene offerto per distinguere la liberalità da ciò che non lo è. Perché se accettare una donazione è il frutto di una valutazione di mera opportunità, non è detto che il solo fatto che il contratto comporti in termini finanziari un'entrata e non una spesa renda inapplicabili le regole comparative di scelta del contraente. Regole poste a presidio appunto dei principi di trasparenza e parità di trattamento. Proviamo dunque, attraverso la casistica qui ricordata, a sussumere in una operazione di qualificazione a ritroso l'operazione giuridica volta a volta compiuta nei modelli contrattuali

astratti in precedenza esaminati ***in oscillazione costante tra la donazione e la sponsorizzazione*** e le conseguenti regole giuridiche.

Ecco un primo gruppo di casi:

- Una società sportiva offre alla scuola una serie di lezioni gratuite a scopo promozionale; la scuola si limita a consentire l'effettuazione delle lezioni e a diffondere materiale illustrativo dell'attività svolta dall'ente.

- Un'associazione culturale offre un contributo finanziario destinato alla predisposizione e distribuzione gratuita del diario scolastico a tutti gli allievi; l'istituto scolastico acconsente all'inserimento nel proprio sito del logo dello sponsor.

- Un operatore economico offre un progetto di musica, interamente finanziato dallo sponsor e senza oneri per la scuola, che viene inserito nell'ambito del Piano dell'Offerta Formativa. La scuola rende nota all'utenza la ditta dello sponsor, diffondendo la notizia e il relativo ringraziamento anche nel proprio sito informatico.

- Una scuola privata di secondo grado offre corsi gratuiti di lingua straniera e di informatica agli alunni delle classi terze di una scuola secondaria di primo grado, senza oneri per quest'ultima. Come corrispettivo, l'istituto pubblico acconsente alla diffusione di una brochure illustrativa dei corsi e il rilascio di un attestato di partecipazione agli allievi che hanno aderito all'iniziativa.

- Un operatore economico specializzato mette a disposizione di una scuola, a titolo di comodato gratuito, un certo numero di LIM; la scuola acconsente a diffondere presso le famiglie *dépliant* illustrativi del materiale didattico prodotto dall'operatore, consentendogli di presentare i propri servizi in un incontro aperto ai soggetti interessati.

- Un'associazione filantropica 'sponsorizza' un progetto di scrittura creativa, mediante una contribuzione finanziaria destinata a consentire la pubblicazione di un volumetto che raccoglie i migliori elaborati degli studenti.

- Un'associazione di volontariato propone un progetto formativo contro la diffusione di sostanze stupefacenti, mettendo a disposizione della scuola i propri esperti senza oneri per la scuola, limitandosi a richiedere che l'iniziativa sia pubblicizzata.

In tutti questi casi possiamo enucleare una causa comune consistente nel vantaggio apportato alla istituzione scolastica (l'erogazione di un servizio, la consegna di oggetti, un contributo finalizzato) senza corrispettivo in denaro da parte di questa, ma in modo non totalmente disinteressato da parte di chi propone l'iniziativa. L'intento desumibile in capo a costui non è quello di donare, poiché manca totalmente lo spirito di liberalità (consistente nell'arricchimento altrui tramite depauparamento proprio). In modo più o meno esplicito si richiede alla scuola di evidenziare che l'iniziativa è il frutto dell'impegno del privato. Lo scopo di 'abbinamento' tra l'immagine di questo e l'immagine della scuola è elemento comune. In tutti questi casi, la scostamento dalla donazione è attestato dalla correlazione con l'attività richiesta alla scuola per evidenziare il predetto abbinamento (diffusione di materiale informativo dell'attività; pubblicizzazione della notizia attraverso il sito web della scuola; presentazione dei prodotti

dell'operatore in incontri con i genitori; ecc.). Questa attività è il corrispettivo dell'erogazione e comprova e attesta la mancanza di spirito di liberalità. Ricevere una somma o beni o servizi senza doverne sopportare il costo non è da rifiutare certamente. Tuttavia se la liberalità dell'offerta è assente perché questa è correlata a un corrispettivo nel senso sopra detto, è necessario porsi il problema delle regole di scelta del contraente. La scuola, quale ente pubblico, deve restare 'neutrale' rispetto agli operatori economici se questi hanno un vantaggio dal rapporto con la scuola. Si deve potere dire che essa non ne ha avvantaggiato uno a scapito di altri (è il principio di parità di trattamento e imparzialità). Si deve potere spiegare il perché si abbia un rapporto contrattuale proprio con quell'operatore economico e non con un altro (è il principio di trasparenza dell'azione amministrativa). Dunque, nei casi in esame, è bene porsi nell'ottica di 'sfruttare' l'offerta se proveniente dal privato come 'idea' da porre alla base di una procedura selettiva su base comparativa.

Occorrerà quindi, secondo quanto in precedenza osservato:

- deliberare in consiglio di istituto i criteri e i limiti dell'attività negoziale sui contratti di sponsorizzazione (art. 33, co. 2, lett. 1 del D.I. n. 44/2001); ovviamente l'approvazione di tale regolamento è prioritaria e corrisponde al 'momento zero' delle azioni di *fundraising*;
- definire un progetto da realizzare con i soldi provenienti dalla sponsorizzazione (art. 43 della legge n. 449/1997);
- porre in essere la procedura selettiva prescelta dal consiglio di istituto (nel rispetto dell'art. 26 D.Lgs. n. 163/2006).

Vi sono casi nei quali la procedura selettiva può essere evitata? È possibile affermare che l'assenza di natura imprenditoriale nel soggetto che offre la propria collaborazione (è il caso delle associazioni e delle fondazioni, in quanto non profit), fermo restando il vaglio di 'utilità' da parte della scuola e la strumentalità dell'iniziativa rispetto a uno specifico progetto didattico, possa giustificare l'omissione della previa procedura selettiva.

* * *

Vediamo ora una seconda categoria di casi.

- Un negozio all'ingrosso di ortofrutta propone un contributo in denaro alla scuola in relazione alla quantità di acquisti che i genitori effettuerebbero nel loro negozio.

La causa di questa operazione è certamente l'abbinamento dell'identità dell'istituzione scolastica con quella del negoziante: questi sfrutta cioè il legame esistente tra la scuola e le famiglie confidando nell'attrattiva su di esse esercitabile per effetto del predetto legame. Siamo quindi nell'ambito della sponsorizzazione o del contratto di pubblicità. È difficile pensare che nel proporre una simile iniziativa il negoziante non richieda la collaborazione della scuola nel veicolare la stessa presso le famiglie. Quand'anche ciò non fosse, tuttavia, anche la sola concessione del consenso da parte della scuola al predetto abbinamento impone di mantenere la qualificazione

in termini di contratto di scambio. Un simile contratto dovrà pertanto essere il prodotto di una procedura selettiva, secondo le regole più volte ricordate in tema di scelta dello sponsor. Procedura selettiva necessaria *ex lege*, ma tanto più opportuna laddove sul territorio dell'istituzione scolastica siano presenti più commercianti in concorrenza tra di loro. Ancora, tanto più opportuna laddove l'operazione implica il coinvolgimento 'attivo' (come acquirente del negoziante) delle famiglie. La circostanza poi che il contributo finanziario dipenda dalla quantità di acquisti effettuati da queste ultime pone la necessità di individuare delle modalità, anche ai fini di controllo e rendicontazione, per distinguere gli acquisti effettuati dai genitori da quelli effettuati da altri.

Parzialmente diverso è il caso che segue.

- Una grande catena di supermercati propone alla scuola la seguente operazione:

1) individuazione da parte della scuola di una rosa di prodotti in vendita presso i propri supermercati (materiale di cancelleria, carta 'crespa' colorata, piccoli prodotti informatici, ecc.);

2) pubblicizzazione a cura del supermercato dell'iniziativa nei propri punti vendita come sostegno all'istituzione scolastica;

3) consegna alla scuola da parte del supermercato dei prodotti acquistati dalla propria clientela mediante adesione all'iniziativa con uno specifico modulo.

Anche in questo caso, come nel precedente, la finalità di abbinamento è evidente ed è la causa dell'operazione nel suo complesso. Tuttavia, a differenza della fattispecie che precede, i genitori non acquistano merce per sé, ma la acquistano per la scuola. Essi, in sostanza, vengono indotti a effettuare una donazione alla scuola (donazione dei prodotti che la scuola ha scelto e che loro acquistano). Questa circostanza, tuttavia, non elide certamente la qualificazione dell'operazione nel suo complesso come operazione di scambio (abbinamento del nome della scuola con il nome della catena del supermercato). Una simile operazione dovrà pertanto essere – anch'essa – il prodotto di una procedura selettiva, secondo le regole più volte ricordate in tema di scelta dello sponsor. Procedura selettiva necessaria *ex lege* in sé e per sé, come più volte visto, ma ancor più necessaria nel caso di specie, ove si ponga mente al fatto che nel caso la scuola sostanzialmente 'ordina un prodotto' che altri acquista per lei (prodotto che questa dovrebbe acquisire secondo le ordinarie procedure di acquisto).

E se l'operatore economico offrisse uno sconto sul prezzo di vendita degli stessi? Tanto più l'operatore economico offre sconti sul prezzo dei prodotti, tanto più il rapporto giuridico tra questi e la scuola, si 'sposta' verso il *negotium mixtum cum donatione*? Si è visto che la vendita a un prezzo inferiore a quello effettivo non realizza di per sé un *negotium mixtum cum donatione*, dovendo l'insufficienza del corrispettivo essere devoluta e orientata al fine di arricchire la controparte avvantaggiata. Quindi se lo sconto sul prezzo (cioè il minor guadagno che l'operatore economico decide di sopportare) risulta prevalentemente finalizzato ad aumentare il proprio volume di affari, nessuno spirito di liberalità 'contamina' la relazione tra operatore economico e istitu-

zione scolastica. Quand'anche, tuttavia, ciò accadesse e cioè risultasse una causa mista (si ricorda che la questione attiene all'interpretazione della volontà delle parti espressa attraverso il contratto), ciò non influirebbe comunque sulle regole di scelta del contraente: come visto, si tratterebbe di contratto misto nel quale la causa di liberalità, seppur presente, non assorbirebbe integralmente la natura onerosa della complessiva operazione: quindi, procedura selettiva per la scelta dell'operatore economico!

* * *

Vediamo, infine, un ulteriore caso.

- Un operatore economico sponsorizza un progetto di sensibilizzazione degli studenti sul tema della raccolta differenziata dei rifiuti. In questo contesto, la scuola favorisce la raccolta di alluminio da parte degli allievi; l'operatore economico s'impegna a ritirare il relativo materiale e a versare un contributo finanziario all'istituto.

Nel caso in questione sembra essersi in presenza di una ***causa di scambio*** (alluminio da parte della scuola verso denaro da parte della ditta che ritirerebbe l'alluminio). Se la prestazione del privato è esclusivamente pecuniaria il contratto è allora qualificabile come compra-vendita. Del resto, è opportuno notare che l'alluminio riciclato ha proprietà equivalenti a quello originario e può essere nuovamente impiegato per scopi industriali e domestici, potendosi ragionevolmente supporre un certo valore economico degli oggetti (lattine, altri imballaggi, pentolame, ecc.) da cui trarre nuovo alluminio. In tale prospettiva, l'istituzione scolastica può certamente concludere un contratto di tal tipo, ma in quanto contratto dal quale deriva una entrata (contratto attivo) la scelta del contraente "deve essere preceduta da incanti", come previsto dall'art. 37 del R.D. 23.05.1924, n. 827 recante il regolamento di contabilità dello Stato, applicabile anche alle istituzioni scolastiche statali (si osserva peraltro che anche il D.I. n 44/2001, con riferimento alla vendita di materiale fuori uso, prevede, all'art. 52, che si proceda alla vendita previa avviso da pubblicarsi all'albo della scuola).

Non va poi dimenticato che per regola generale (art. 12 Legge n. 241/1990) l'attribuzione a privati di vantaggi economici di qualunque da parte della PA non è libera, ma è subordinata alla predeterminazione e alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità a cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Con riferimento al caso di specie la scelta dell'impresa di ritiro e smaltimento dei materiali di che trattasi dovrebbe avvenire attraverso un avviso pubblico (di cui darsi pubblicità attraverso il sito web della scuola) con affidamento del contratto al miglior offerente (l'offerta più alta): ciò presupporrà una previa determinazione dei parametri di valore (ad es., prezzo in relazione a peso).

Poiché si immagina che la raccolta degli oggetti di alluminio possa provenire anche dall'esterno dell'istituzione scolastica (ad es. lattine consumate a casa dagli studenti), dell'intera iniziativa (finalità didattica, raccolta del materiale, forma e metodo della

vendita e destinazione e finalità dei proventi) dovrà essere data previa pubblicità alle famiglie. A stretto rigore, si deve osservare che in tal caso il rapporto tra le famiglie e la scuola assume la fisionomia della donazione modale di modico valore (donazione di materiali affinché la scuola li venda, trattenendo infine il ricavato).

5. *Fundraising* e etica pubblica: un decalogo per la scuola

Sintetizziamo i punti importanti sotto il profilo giuridico per una legittima azione di *fundraising* da parte delle istituzioni scolastiche pubbliche e del dirigente scolastico.

Come si è più volte detto, la natura pubblica della scuola impone il rispetto dei principi generali di trasparenza e pubblicità, da un lato, e parità di trattamento e non discriminazione, dall'altro. Sopra a tutto, la natura pubblica della scuola impone il rispetto del principio di legalità. Il rispetto di questi principi è tanto più necessario, anche nel caso in cui essi non si traducano in precise regole di azione o puntuali divieti, in relazione alla raccolta di fondi privati nel settore dell'istruzione pubblica: la gratuità del servizio di istruzione, cui è presupposto il finanziamento pubblico, e la parità di diritti e opportunità di ogni studente rendono necessario evitare ogni azione che attenti alla posizione di terzietà della scuola. Questa necessità vale quale che sia la categoria dei potenziali 'finanziatori' della scuola: siano essi i genitori, perché non si deve dare adito a dire che chi offre di più avrà più vantaggi; siano essi gli imprenditori, del territorio o meno, perché non si deve dare adito a dire che attraverso la scuola qualcuno si fa pubblicità a scapito dei concorrenti. E allora, decliniamo le regole di azione che abbiamo sin qui illustrato quale sintesi di obblighi giuridici e di scelte discrezionali di etica pubblica.

1) 'Prendere in mano' la situazione

Il modo migliore per evitare i rischi sopra sintetizzati consiste nel non subire le iniziative altrui, ma nel gestirle. Non necessariamente nel sollecitarle o prevenirle, ma certamente nell'intercettarle e nel valutarle al fine di dare a esse le forme giuridiche più consone al rispetto dei principi di cui si è detto. Fondamentale per raggiungere questo risultato è la conoscenza delle possibili forme in cui può presentarsi la finalità di erogazione di fondi e finanziamenti.

2) Conoscere le forme contrattuali utilizzabili

Si è visto che il contratto, quale strumento giuridico, è necessario allo scopo della raccolta fondi (con l'eccezione del testamento, in relazione a eredità e legati, che è atto unilaterale). I contratti con cui si realizza la raccolta di fondi oscillano tra la donazione e la sponsorizzazione, tra liberalità e gratuità e negozio di scambio. Tra gli uni (donazione e contratti a scopo di liberalità) e gli altri (sponsorizzazione, pubblicità e

negozi di scambio) corrono differenze sostanzialmente in termini di regole per la scelta del contraente e di ricadute fiscali.

Comunque, si tratta di contratti attivi, dai quali deriva una entrata o comunque una utilità per l'istituzione scolastica e non una spesa. Non tutti i contratti attivi però entrano nel novero dei contratti di scambio che hanno una causa di finanziamento, nel senso indicato. Non vi rientrano i contratti con cui l'istituzione scolastica vende beni o servizi da essa prodotti o offerti: di questi contratti si è parlato, proprio per distinguerli dalla donazione e dalla sponsorizzazione.

Se la donazione non è – ovviamente – assoggettata alle regole di scelta del contraente e se la sponsorizzazione lo è solo a determinate condizioni, va osservato che comunque nella sponsorizzazione e nella pubblicità la scuola 'vende' la propria immagine. Va anche osservato che spesso in concreto le due tipologie contrattuali non si presentano in forma pura. L'obbligo di rispetto dei principi generali di cui si è detto suggerisce allora molta cautela nel transitare dalla donazione alla sponsorizzazione: in questo caso, l'attenzione va prestata al contratto, al singolo atto. Altrettanta cautela va però prestata nel massiccio ricorso all'invito alla donazione. Pur se l'accettazione dell'invito, una volta raccolto ed esaudito, restasse comunque qualificabile come donazione, sarebbe l'azione nel suo complesso qui a dovere essere presidiata.

3) Scegliere o almeno orientare la tipologia contrattuale

L'appartenenza a un tipo di contratto ovvero a un altro dipende dalla volontà delle parti per come espressa nel testo negoziale. Il che significa che un contratto (anche attraverso lo scambio di proposta e accettazione espresse in forma scritta, sebbene non necessariamente raccolte in un testo unitario) deve esserci e che il suo contenuto deve essere consapevolmente governato: il dirigente scolastico deve sapere costruire e comunque riconoscere gli elementi delle tipologie contrattuali (come si è detto, oscillanti dalla donazione alla sponsorizzazione) e quindi usare le regole di interpretazione dei contratti. Anzi, il testo contrattuale dovrebbe essere proposto dalla scuola, secondo la regola generale imposta dalla contrattualistica pubblica, con l'eccezione della donazione (almeno di quella 'tradizionale' nella quale la proposta di donazione proviene naturalmente dal donante).

4) Identificare un referente unitario

La delicatezza del tema e delle connesse implicazioni consiglia che il dirigente scolastico presidi saldamente l'attività di raccolta fondi, sul piano organizzativo e operativo. In prima persona, certamente, e anche aiutato da pochi collaboratori, interni o esterni, identificati in quanto in grado di governare l'applicazione concreta delle regole date al fine di evitare iniziative autonome e possibili derive individuali.

5) Mantenere sempre distinti i ruoli delle associazioni dei genitori e degli sponsor rispetto alle attribuzioni della scuola

Nella pratica genitori, sponsor e benefattori vari, pur animati dalle migliori intenzioni, hanno la tendenza a forzare la mano alla scuola. L'elargizione del contributo viene condizionata all'assunzione di un certo esperto ben individuato, o all'acquisto di un determinato computer. Occorre sempre ricordare con fermezza che la scuola, in quanto ente pubblico, ha le sue regole di funzionamento: una volta che il contributo finanziario affluisce nel bilancio della scuola, questa è vincolata all'osservanza delle norme che governano la selezione del contraente, senza possibilità di deroghe motivate dalla provenienza privata del finanziamento.

6) Tenere ferma la centralità della didattica e coinvolgere il collegio dei docenti

Sotto altro aspetto, le forzature esterne possono manifestarsi nel tentativo di imporre esperti, istruttori o formatori già reclutati da soggetti privati e da costoro 'messi a disposizione' della scuola. Può essere allora che non si offra denaro per realizzare iniziative o progetti, ma che si offra una iniziativa o una prestazione altrui già confezionati. Ricordiamo ancora una volta il principio generale secondo cui ogni donazione presuppone un'accettazione da parte del donatario (in questo caso l'istituzione scolastica). Il fatto che il servizio (ad es. un corso di lezioni) sia già pagato non elimina l'esigenza di una valutazione dell'idoneità dell'esperto esterno a entrare in relazione con i minorenni affidati alla scuola e di una 'validazione' da parte del collegio dei docenti delle attività proposte (sia con riferimento al Piano dell'Offerta Formativa, sia con riferimento alle positive ricadute didattiche dell'iniziativa). In questi termini si ripropone il tema, certamente delicato, ma ineludibile, di un corretto ed equilibrato raccordo tra scuola, associazioni e sponsor, tema che si suggerisce di risolvere anticipatamente, anche attraverso l'adozione di un apposito regolamento.

7) Prestare attenzione alla sicurezza

Occorre ricordare sempre che l'apparente gratuità della prestazione non giustifica arretramenti rispetto ai requisiti di sicurezza di volta in volta previsti per la peculiare tipologia di bene o servizio, anche sotto l'aspetto dell'adeguatezza degli stessi in relazione all'età o alle particolari condizioni dell'utenza. Si suggerisce allora di esigere i medesimi standard che sarebbero richiesti qualora si dovesse procedere all'aggiudicazione del bene o del servizio mediante una procedura ordinaria.

8) Adottare regole di carattere generale, per un'etica del fundraising pubblico

L'adozione di regole di carattere generale è obbligatoria per la sponsorizzazione, risultando condizionata la conclusione di tali contratti alla previa individuazione di criteri e limiti di ricorso a essi. La difficoltà di distinguere in concreto la sponsorizzazione da

forme limitrofe di contratti (contratti di pubblicità; cessione del logo della scuola; autorizzazione all'uso del nome dell'istituzione scolastica; ecc.), contratti comunque caratterizzati dalla cessione, scambiata o anche solo tollerata, dell'identità della scuola, suggerisce di includere unitariamente nella regolamentazione generale anche tutti questi altri contratti, assoggettandoli tutti alle stesse regole. La sponsorizzazione è contratto parzialmente incluso nel Codice dei contratti, che impone una procedura selettiva di scelta del contraente a determinate condizioni, anche di valore economico. La scuola potrebbe estendere le regole imposte dal Codice dei contratti a prescindere dal ricorrere di tali condizioni. Un passo in più, potrebbe essere poi compiuto nell'includere nella regolamentazione di carattere generale anche la donazione, non per applicare a essa regole selettive di scelta del donante, ma per estendere alle donazioni ad esempio i limiti soggettivi individuati per lo sponsor. Ampliando in tal modo il suo oggetto, la regolamentazione si trasformerebbe da obbligatorio strumento giuridico a facoltativa regolamentazione etica.

9) Rendere conto in modo comprensibile dell'uso del denaro o dei beni acquisiti

Quali che siano le regole poste per le tipologie contrattuali e per la scelta del contraente, la scuola pubblica dovrebbe rendere conto alla collettività dell'uso delle utilità acquisite, denaro o altri beni. Ciò dovrebbe fare al di là delle regole contabili e della connessa e obbligatoria pubblicità; dovrebbe cioè rendere conto in modo comprensibile per la propria categoria di utenza di ciò che con i fondi raccolti è stato acquistato o realizzato. Ciò dovrebbe fare tenendo ben separati, anche nella percezione dei destinatari della comunicazione, i finanziamenti pubblici dai fondi di cui si sta parlando.

10) Rendere permanente, ma non eccedente, l'azione di fundraising

Forse può apparire osservazione pleonastica, ma l'azione di raccolta fondi, che pure si avvantaggia del suo ripetersi e dell'esperienza in concreto maturata, in un ente pubblico non può assorbire energie essenziali né tanto meno costituire il fulcro della propria attività amministrativa. In una scuola pubblica, si deve trattare di impegno non solo certamente strumentale all'attività didattica, ma anche marginale. Anche per evitare che la scuola statale, che è a totale finanziamento pubblico, venga percepita dalla sua utenza e da chi opera nel suo territorio come merce in vendita in cambio di un po' di soldi. Nonché come concorrente delle organizzazioni non profit nella caccia ai finanziamenti. Il finanziamento privato agli enti pubblici è in generale un tema delicato, che si presta a battaglie ideologiche e strumentalizzazioni. Tema tanto più esplosivo quanto più tocca beni primari, quali la salute e l'istruzione. Tema delicatissimo, se tocca i minori.

Allegato: Schema raffigurante i nessi tra Programmazione dell'offerta formativa e programma di fundraising
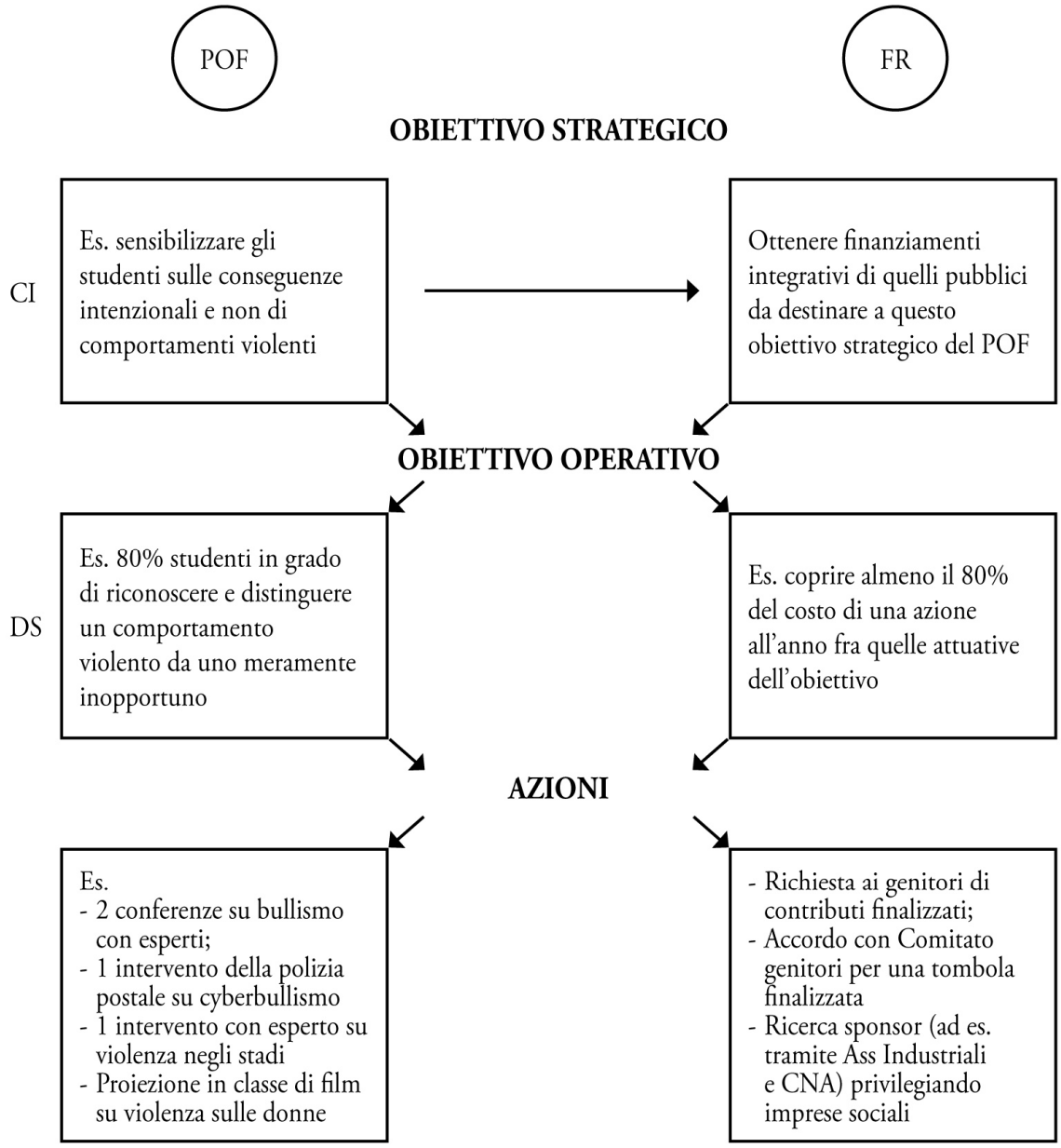
Figura 6 - POF - Programma di Fundraising