



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Luisa D'EVOLI	Presidente f.f.
Giuliano GALLANTI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario (relatore)
Francesco BELSANTI	Referendario

nell' adunanza del 14 gennaio 2011 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE.

- vista la lett. prot. n. 94 del 20 dicembre 2010, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Comune di Loano, ai sensi dell'art. 7₈ L. 5 giugno 2003, n. 131, in data 9 dicembre 2010;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 3/2011, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore Dott. Alessandro Benigni;

FATTO

Con istanza in data 9 dicembre 2010, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 94 del 20 dicembre 2010 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 22 dicembre 2010 con il n. 0005875 – 22.12.2010 – SC _

LIG - T85 – A, il Sindaco del Comune di Loano chiede alla Sezione un parere sull'effettivo ambito di applicazione dell'art. 6_{8,9} D.L. 31.05.2010 n. 78 che impone agli enti locali l'abbattimento dell'80% del costo delle spese riferite a relazioni pubbliche, convegni, mostre e manifestazioni pubblicitarie nonché il divieto totale di spese per sponsorizzazioni.

In particolare l'Ente chiede se tale ultimo divieto abbracci anche le seguenti fattispecie, comunemente definite come "sponsorizzazioni" in senso atecnico:

- forme di marketing territoriale quali la corresponsione di somme di denaro alla squadra locale affinché utilizzi sulle proprie divise lo stemma della città;
- erogazioni di contributi e sussidi a sostegno dell'attività sociale di associazioni sportive, culturali e sociali del territorio per lo svolgimento di iniziative approvate dall'Amministrazione ed inserite nei propri programmi;
- concessione gratuita – ovvero ad un prezzo agevolato - di spazi comunali per svolgere manifestazioni patrocinate dal Comune;
- compartecipazione ad un evento organizzato da un prestatore di servizi;
- concessione di contributi per svolgere iniziative di carattere sociale ovvero previste dallo Statuto Comunale che conferisce investitura pubblica alle medesime;
- concessione gratuita – ovvero ad un prezzo agevolato - di spazi comunali per svolgere iniziative sociali, turistiche, sportive o culturali.

Per quanto riguarda le spese per relazioni pubbliche, si chiede di conoscere quale criterio si debba adottare per calcolare la percentuale di abbattimento e se in essa debbano essere ricompresi i contributi ad associazioni locali, le spese per gli eventi turistici, sportivi e culturali organizzati direttamente dall'Ente, le spese di manutenzione del sito internet riferite alle pagine turistico promozionali della città nonché, infine, le spese di addebiatura stampati con personale esterno.

Con successiva lett. prot. n. 36341 del 30.12.2010, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 3 del 7 gennaio 2011 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria l'11 gennaio 2011 con il n. 0000072 – 11.01.2011 – SC _ LIG - T85 – A, il Sindaco, rispondendo alla richiesta di chiarimenti formulata dal Magistrato istruttore con nota protocollata 28.12.2010 n. 5949, ha specificato che, con riferimento al secondo quesito si intende conoscere se l'eventuale percentuale di abbattimento dell'80% debba essere calcolato sull'ammontare complessivo delle spese sostenute per finalità turistiche, ricreative o culturali, ovvero se debba essere riferita alle singole voci di spesa riferite al singolo evento.

DIRITTO

1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7⁸ L. 5.06.2003 n. 131.

Una valutazione positiva, in punto di ammissibilità, va espressa con riguardo anche al profilo oggettivo. Il quesito appare infatti riconducibile alla materia della contabilità pubblica poiché attiene alle modalità di utilizzazione delle risorse pubbliche finalizzate al raggiungimento del pareggio di bilancio, con particolare riferimento al rispetto delle limitazioni di spesa introdotte dal Legislatore.

2. La questione di merito. La giurisprudenza di controllo

L' art. 6⁹ D.L. 78/2010 prevede che <<a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione non possono effettuare spese per sponsorizzazioni>>.

Il divieto si colloca su un assetto normativo segnato dalla disciplina generale introdotta dall'art. 43 L. 27.12.1997 n. 449, richiamato, con riferimento agli enti locali, dall'art. 119 T.U.E.L.

Tale disposizione, prevedendo la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, al fine di perseguire contemporaneamente maggiori economie di spesa ed una migliore qualità dei servizi prestati, aveva risolto la controversa questione, più volte rimessa all'attenzione del G.A. (Cons. Giust. Amm. 4.11.1995, n. 336; 28.04.1997, n. 35; 16.09.1998, n. 495), inerente alla legittimazione dei soggetti pubblici di ricorrere a tali tipologie contrattuali, ricoprendo la posizione di *sponsee*, per la realizzazione degli obiettivi di pubblico interesse.

Tale contratto, secondo l'Organo giurisdizionale siciliano, deve ritenersi lecito in presenza delle seguenti condizioni:

- a) perseguimento di interessi pubblici;
- b) esclusione di qualsiasi conflitto di interesse tra attività pubblica e attività privata;
- c) necessità di risparmi di spesa per le amministrazioni coinvolte.

Per quanto riguarda invece le c.d. "sponsorizzazioni attive" - nelle quali il ruolo di *sponsor* è rivestito dal soggetto pubblico – la questione è più complessa.

Mentre la giurisprudenza amministrativa si limita a ritenere queste ultime ammissibili, nella misura in cui non risulti alterata l'immagine di neutralità dell'Amministrazione, la giurisprudenza civile provvede a demarcare nettamente il contratto di sponsorizzazione, che è per sua natura a prestazioni corrispettive, dall'accordo di patrocinio, essenzialmente gratuito, sottolineando come *<<rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue per il fatto che il soggetto, pubblico o privato, il quale consente che l'attività di altri si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, sicché quand'anche egli si impegni a finanziare in qualche misura l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel*

vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore; il contratto, dunque, si atteggia piuttosto come una donazione modale, che come un contratto a prestazioni corrispettive" (Cass. Sez. III, 21.05.1998 n. 5086).

Sul coordinato disposto delle prescrizioni sopra richiamate si è già ripetutamente espressa, in sede consultiva, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Dopo infatti avere inizialmente sostenuto, con la deliberazione 22.01.2009 n. 2, una nozione lata di sponsorizzazione di matrice giuscontabile, la Sezione Lombarda, con i successivi pareri 23.12.2010 n. 1075 e 10.01.2011 n. 6, ha precisato che il divieto di spese per sponsorizzazioni ex art. 6,9 D.L. cit. presuppone un vaglio di natura teleologica; si deve quindi considerare spesa di sponsorizzazione solo quella che ha per finalità la segnalazione ai cittadini della presenza del Comune, così da promuoverne l'immagine, mentre *<<non si configura quale sponsorizzazione il sostegno di iniziative di un soggetto terzo, rientranti nei compiti del Comune, nell'interesse della collettività anche sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost.>>*, in quanto tali contribuzioni sono connotate dallo svolgimento di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria, esercitata cioè in via mediata da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche.

3. La valutazione della Sezione sulla questione sottoposta

Il Comune di Loano chiede, in prima battuta, se l' art. 6,9 D.L. 78/2010 impedisca di erogare somme, contributi o sovvenzioni per tutta una serie di attività specificamente descritte ed indicate nella parte in fatto.

Ritenendo il Collegio di potere aderire all'indirizzo interpretativo espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, si può affermare che anche a seguito dell'entrata in vigore di tale norma, siano ammissibili le contribuzioni, a prescindere dalla concessione del patrocinio che per sua natura è gratuito, a soggetti terzi per iniziative, anche culturali, di diretto sostegno di finalità sociali o comunque istituzionali e che rappresentano, in via sussidiaria, una modalità

alternativa della realizzazione del fine pubblico, rispetto alla scelta da parte dell'Amministrazione di erogare direttamente un servizio di utilità per la collettività, con la necessità di evidenziare, nella motivazione del provvedimento, i presupposti di fatto e l'iter logico alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo nonché il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità nelle modalità prescelte di resa del servizio.

In seconda battuta, il Comune di Loano chiede indicazioni sui criteri da adottare per calcolare la percentuale di abbattimento dell'80% delle spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e cioè se la medesima debba essere calcolata singolarmente per ogni voce, secondo la tecnica dei tagli lineari, ovvero se, invece, riguardi l'ammontare complessivo di tali spese lasciando alla discrezionalità del singolo Comune la valutazione delle scelte operative.

Al riguardo il principio di autonomia amministrativa, evincibile dall'art. 114 Cost., sembra consigliare la seconda impostazione che consente anche un più efficace perseguimento delle specifiche esigenze del singolo ente, in linea quindi anche con l'art. 1 L. 7.08.1990 n. 241, fermo rimanendo l'invarianza del saldo complessivo.

Infine si chiede di conoscere se <<*le spese di contribuzioni ad associazioni, le spese per gli eventi turistici, sportivi e culturali organizzati direttamente nonché le spese di manutenzione del sito internet riferite alle pagine turistico promozionali della città e le spese di addetto stampa con personale esterno*>> rientrino nell'abbattimento dell'80%.

Con riferimento alle contribuzioni ad associazioni si è specificato come le medesime rientrino nella nozione di sponsorizzazione per cui deve ritenersi vietato, per l'intero triennio 2011 – 2013 procedere all'erogazione di ogni forma di contributo.

La questione si atteggia diversamente per le altre voci di spesa.

Il combinato disposto degli artt. 1/2₁/9 L. 7.06.2000 n. 150 considera come attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle volte a promuovere, mediante strumenti telematici, <<l'immagine delle amministrazioni, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi di importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale>> specificando come le medesime <<non sono soggette ai limiti imposti in materia di pubblicità, sponsorizzazioni e offerte al pubblico>>, potendo esplicitarsi <<anche attraverso ... l'organizzazione di manifestazioni e la partecipazione a rassegne specialistiche, fiere e congressi>> consentendo, infine, agli enti locali di <<dotarsi, anche in forma associata, di un ufficio stampa, la cui attività è in via prioritaria indirizzata ai mezzi di informazione di massa>>.

Il problema riguarda la specialità di tale normativa rispetto alle disposizioni del D.L.78/2010 essendo evidente che, in assenza di tale carattere troverebbe applicazione il principio generale di successione di leggi nel tempo, con conseguente abrogazione implicita, ai sensi dell'art. 15 disp.prel.c.c., comportante il relativo abbattimento di spesa.

Come emerge anche dalla Relazione alla Camera dei Deputati, la L. 150/2000 costituisce una attuazione dei principi generali di trasparenza e di pubblicità dell'azione amministrativa in quanto rafforza le modalità e le forme di comunicazione sulle possibilità di accedere ai pubblici servizi nonché sull'efficienza dei medesimi, in ossequio al principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Si tratta pertanto di una disciplina di settore che si deve ritenere non toccata dalle innovazioni previste dal D.L. 78/2010.

Tale interpretazione trova conforto anche nel decreto medesimo il quale non contiene una disposizione relativa all'abrogazione implicita di norme incompatibili

con il contenuto del medesimo. Ciò significa chiaramente che il Parlamento, al di fuori delle specifiche previsioni del testo approvato, non ha voluto innovare ulteriormente il complessivo assetto ordinamentale.

Pertanto si può ritenere che tali spese non soggiacciano alla necessità di una loro riduzione nei limiti dell'80% di quelle sostenute nell'anno precedente.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Loano.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2011.

Il Magistrato estensore
(Dott. Avv. Alessandro Benigni)

Il Presidente f.f.
(Cons. Luisa D'Evoli)

Depositata il 15 febbraio 2011

P. Il Direttore della Segreteria
(Gabriella Greco)