



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.sa Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 15 marzo 2011

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Ponteranica (BG), con nota n. 921/mf del 17 febbraio 2011;

Vista l'ordinanza n. 61 del 21 febbraio 2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune di Ponteranica (BG), con la richiesta in epigrafe, ha sottoposto all'esame della Sezione i seguenti quesiti:

- a. se il divieto concernente le spese di sponsorizzazioni da parte delle amministrazioni pubbliche, ex art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, si estenda anche alle somme erogate a titolo di contributi ordinari o straordinari ad enti od associazioni varie che svolgono attività o interventi ricompresi nell'ambito di applicazione del D.P.R. n. 616/1977 e s.m.i. e riconducibili potenzialmente alle stesse amministrazioni e se tra le attività di sponsorizzazione vada compresa l'organizzazione episodica di eventi ("feste, tornei, camminate...");
- b. se, nell'ambito degli interventi assistenziali finalizzati al sostegno economico di persone particolarmente indigenti, sia possibile subordinare l'erogazione di eventuali elargizioni al preventivo accertamento della verifica dei requisiti previsti (assenza di parenti obbligati, indisponibilità di beni immobili ecc.) o se si debba invece anticipare comunque gli interventi, rinviando l'attività di indagine e, se del caso, intraprendendo un'azione di rivalsa nei confronti dei "parenti obbligati".

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Ponteranica rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si raccordano con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una definizione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle considerazioni svolte consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con riferimento alla richiesta in esame, si ritiene che il quesito posto sia riconducibile alla predetta nozione e sia, quindi, ammissibile anche in senso oggettivo, poiché attiene all'interpretazione di norme di contenimento delle spese delle amministrazioni pubbliche ed investe problematiche che riguardano la generalità degli Enti locali

Considerato in diritto

1. Il primo dei quesiti sollevati dall'Amministrazione comunale di Ponteranica concerne sostanzialmente l'estensione applicativa del divieto introdotto dall'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010). In particolare, si chiede di conoscere se rientrano o meno nel concetto di sponsorizzazione le erogazioni in favore dell'associazionismo locale, finalizzate allo svolgimento di attività che dovrebbero essere svolte dalle stesse amministrazioni, e l'organizzazione estemporanea di eventi vari quali feste, tornei, ecc..

Al riguardo, occorre subito rilevare che questa Sezione, rispondendo ad analoghe richieste di parere avanzate da altri enti locali, ha avuto modo di esprimersi in sede consultiva sulle caratteristiche del contratto di sponsorizzazione di cui sia parte una pubblica amministrazione e sulla valorizzazione della nozione lata di sponsorizzazione di matrice giuscontabile, coerente con la *ratio legis* di riduzione degli oneri a carico delle amministrazioni pubbliche e con lo scopo di evitare manovre elusive (cfr. delibere n. 1078/2010/PAR, n. 1076/2010/PAR, n. 6/2011/PAR).

In merito all'obbligo originario di riduzione della spesa di sponsorizzazioni ex art. 61, commi 6 e 15, del D.L. n. 112/2008 la Sezione aveva osservato che "il termine sponsorizzazioni... si riferisce a tutte le forme di contribuzione a terzi alle quali possono ricorrere gli enti territoriali per addivenire alla realizzazione di eventi di interesse per la comunità locale di riferimento" (delibera n. 2/2009/PAR).

Relativamente, poi, alla portata del divieto radicale introdotto dal D.L. n. 78/2010 (art. 6, comma 9) si è osservato come la spesa di sponsorizzazione vada qualificata in base alla relativa funzione, consistente nel promuovere l'immagine dell'ente locale presso la comunità cittadina e presso i terzi.

Non rientrano, invece, nel concetto di sponsorizzazione le varie forme di contribuzione o di sostegno che servono a finanziare lo svolgimento in via sussidiaria, da parte di associazioni o di privati, di attività rientranti nei compiti istituzionali del Comune (come, ad esempio, i contributi, diretti o indiretti, ad organismi associativi che erogano servizi pubblici in favore di fasce deboli della popolazione o le sovvenzioni a privati per assicurare la tutela di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto allo studio).

"In sintesi, tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tuttora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria" (così, testualmente, la delibera Lombardia/1076/2010/PAR).

Al riguardo, va anche precisato che, secondo la giurisprudenza civile, il contratto di sponsorizzazione si distingue nettamente dall'accordo di patrocinio nel quale l'obbligazione del patrocinatore, quand'anche egli si impegni a finanziare in qualche misura l'attività, configura una donazione modale piuttosto che un contratto a prestazioni corrispettive (Cass. civ., Sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086).

In ogni caso, qualora ricorrano le condizioni idonee ad escludere l'erogazione di contributi del divieto ex art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010, ciò deve risultare in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento comunale che dispone la spesa e che dovrà evidenziare i presupposti di fatto e l'iter logico alla base dell'erogazione nonché il rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità delle modalità scelte per la resa del servizio.

Venendo, poi, alla questione se rientrino nell'attività di sponsorizzazione le sovvenzioni a favore di organismi associativi che "organizzino estemporaneamente eventi quali camminate, feste, tornei...", dovrà essere il Comune a verificare in base ai principi enunciati se le iniziative menzionate possano costituire forme di sponsorizzazione dell'immagine dell'Ente (ed essere, quindi, vietate) ovvero rientrare nel novero delle "relazioni pubbliche, pubblicità e rappresentanza" le cui spese incontrano non un divieto assoluto ma il limite del 20% rispetto alla spesa

sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità (ai sensi dell'art. 6, comma 8, del D.L. n. 78/2010).

2. Il secondo quesito chiama in causa le modalità di erogazione da parte del Comune istante di interventi assistenziali in favore di persone indigenti ed i criteri di rimborso di eventuali elargizioni correlate alla condizione economica del bisognoso e del suo nucleo familiare.

Nella richiesta di parere non si fa, peraltro, cenno alle disposizioni del regolamento comunale che dovrebbe individuare, tra l'altro, proprio i criteri di attuazione degli obblighi di carattere sociale posti a carico degli enti locali, nell'ambito delle risorse disponibili, in attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328 e della conseguente normativa regionale di settore.

Come precisato, infatti, nella deliberazione n. 17/2009/PAR di questa Sezione, compete all'Ente definire in atti regolamentari, in coerenza con gli indirizzi normativi, i principi ed i parametri per accedere alle prestazioni socio-sanitarie ed assistenziali ed impostare una graduazione e programmazione degli interventi e della spesa in misura il più adeguata possibile allo scopo di raggiungere l'obiettivo assistenziale primario a favore dei soggetti che hanno diritto alle prestazioni.

Sempre in sede consultiva, la Sezione ha avuto modo di esprimersi sui problemi di compatibilità tra gli oneri delle prestazioni socio-sanitarie e assistenziali ed il sistema di finanziamento delle politiche sociali, con particolare riferimento agli interventi in favore delle persone anziane e disabili ed alla verifica della condizione economica del richiedente ai fini dell'accesso ai servizi di livello essenziale (cfr. delibere n. 17/2009/PAR e n. 819/2010/PAR)

In quella sede si è rilevato come compete agli enti locali (ex art. 2, commi 3 e 4 della legge quadro n. 328/2000), sulla base dei criteri stabiliti dal Piano nazionale, la definizione dei parametri per la valutazione delle condizioni soggettive (di povertà, con limitato reddito o di incapacità totale o parziale) che rendono necessari interventi assistenziali e l'accesso prioritario ai servizi ed alle prestazioni erogati dal "sistema integrato", nonché la programmazione degli interventi e delle risorse nell'ambito delle proprie competenze.

La stessa legge quadro, all'art. 25, dispone inoltre che "ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente (o dell'assistito) è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto 3 maggio 2000, n. 130" e cioè in base al sistema della "Situazione economica prevalente" (I.S.E.E.).

A sua volta, la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 sul "governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario" individua i soggetti che in base agli indirizzi dettati dalla Regione Lombardia ed ai parametri

definiti dai comuni, accedono prioritariamente alla rete delle unità di offerta sociali e socio-sanitarie, comprendendovi a determinate condizioni le persone e le famiglie che si trovano in stato di bisogno (art. 6, comma 3).

Infine, il decreto legislativo n. 109/1998 stabilisce che la valutazione della situazione economica del richiedente (o dell'assistito), tranne che nel caso di prestazioni sociali agevolate rivolte a persone fiscalmente non autosufficienti (per le quali si rinvia ad un emanando decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), sia determinata "con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza" e che "ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare".

Solo relativamente alla disciplina speciale a favore delle persone con handicap permanente grave o dei soggetti anziani non autosufficienti, parte della giurisprudenza amministrativa ha ritenuto vincolante il principio della valutazione prioritaria della situazione economica del solo assistito, con temperamenti ed eccezioni che non impediscono di "allargare la valutazione al nucleo di appartenenza ove la capacità contributiva superi una determinata soglia", individuata secondo canoni di correttezza, logicità e proporzionalità (Sent. n. 00350/2008 T.A.R. per la Lombardia, Sez. distacc. di Brescia, Sez. I; ordinanza n. 00836/2008 dello stesso T.A.R., del 28 novembre 2008).

In conclusione, sembra corretto ritenere che l'Ente locale possa prevedere in regolamento l'attuazione, in particolari casi di necessità ed urgenza, di interventi assistenziali di sostegno a persone indigenti, con riserva di concludere i necessari accertamenti sulle condizioni economiche dei soggetti beneficiari e dei relativi nuclei familiari e, in base all'esito delle indagini, eventualmente procedere in via di rivalsa nei confronti dei soggetti non aventi titolo e dei parenti tenuti ai doveri di assistenza ex lege

PQM

nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
16 marzo 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)