



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. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 29 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 23 marzo 2011 con la quale il Sindaco del Comune Vertova (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per

l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vertova;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Vertova ha posto alla Sezione un quesito in materia di spese per sponsorizzazioni.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Vertova 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Sotto il profilo della legittimazione attiva dell'ente che ha richiesto il parere in epigrafe, non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione (come modificato dall'art. 7 l. cost. n. 3/2001), i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta può essere presa in esame.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 connotano sulle 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 nozione 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni 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 specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia la Sezione, osserva che la richiesta di parere attiene l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere, essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la decisione da parte della pubblica amministrazione di provvedere o meno a determinate tipologie di spesa è frutto di una valutazione propria dell'ente medesimo, nel rispetto delle previsioni legali, rientrando nelle prerogative esclusive dei relativi organi decisionali, anche in ossequio a prudenti regole di sana gestione finanziaria e contabile. Parimenti, le definitive qualificazioni dei relativi presupposti costituiscono ambito riservato alle scelte dell'Ente.

Cionondimeno, il comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il presente quesito attiene all'estensione applicativa del divieto *ex art. 6 comma 9 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122* di erogare spese per sponsorizzazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, tra cui gli enti locali, con particolare riferimento alla sussumibilità in tale alveo delle erogazioni in favore dell'associazionismo locale.

In premessa, l'ente locale espone che <<da lungo tempo e con cadenza annuale>> organizza una rassegna di pittura (giunta alla 39° edizione). Tant'è che <<per effetto dello stabilizzarsi e consolidarsi nel corso del tempo di tale iniziativa, questo Comune ha assunto tra le proprie finalità istituzionali l'organizzazione di detta iniziativa>>. Il Comune poi aggiunge che <<il fatto che l'organizzazione di tale evento rientri tra le finalità istituzionali di questo ente risulta ulteriormente comprovato dal fatto che gli strumenti di programmazione approvati dal Comune costantemente assegnano al settore cultura di questa PA l'obiettivo di provvedere all'organizzazione dell'evento medesimo>>.

Come ha già ricordato l'ente medesimo nell'istanza di parere, il quesito è riconducibile a due precedenti deliberazioni assunte da questa Sezione in sede consultiva (deliberazione 23 dicembre 2010 n.1075/2010/PAR e deliberazione 10 gennaio 2011 n.6/2011/PAR). Non vi sono motivi per disattendere l'orientamento ivi espresso, anche alla luce di ulteriori pronunzie conformi emanate da altra Sezione regionale di Controllo (Sezione Liguria, deliberazioni 15 febbraio 2011 n.6/2011/PAR e n.7/2011/PAR).

Con riferimento alla legittimità della procedura di spesa interviene il radicale divieto di *"spese per sponsorizzazioni"* ex art. 6 comma 9 d.l. n. 78/2010, oggetto del quesito proposto.

Nel dettaglio, il comune di Vertova si interroga se la spesa rientri nelle limitazioni sancite dall'art. 6 commi 8 e 9 cit. <<0, viceversa, se la stessa possa essere considerata uno dei casi in cui il Comune provvede alla realizzazione dei propri compiti anche valendosi di soggetti terzi sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.>>.

Dunque, la questione ermeneutica si risolve nel quesito se le limitazioni di spesa introdotte dalla normativa in esame riguardino o meno le varie contribuzioni che gli enti locali elargiscono in favore di associazioni private o comitati, laddove le amministrazioni assumano il patrocinio delle relative iniziative o contribuiscano all'erogazione di fondi a sostegno di iniziative socio-culturali. Le suddette contribuzioni possono rivestire natura diretta, in termini di veri e propri esborsi monetari, oppure indiretta, quali concessione gratuita di locali o strutture, esenzione o riduzione del pagamento della TOSAP o del canone per l'occupazione del suolo.

Orbene, la giurisprudenza civile distingue nettamente l'accordo di patrocinio dal contratto di sponsorizzazione, argomentando 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. Si configura, dunque, una donazione modale piuttosto che un contratto a prestazioni corrispettive (Cass. Civ., sez. III, 21 maggio 1998, n. 5086).

La Sezione ha valorizzato una nozione lata di sponsorizzazione di matrice giuscontabile, in coerenza con la *ratio* di riduzione degli oneri a carico delle Amministrazioni e con finalità anti-elusive. In sede consultiva, in merito all'obbligo di riduzione della spesa per sponsorizzazioni ex art. 61 commi 6 e 15 del d.l. n. 112/2008, ha infatti statuito 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 collettività locale di riferimento"* (delibera n. 2/2009).

Muovendo da quest'ultima estensione oggettiva, il Collegio osserva che il divieto di spese per sponsorizzazioni ai sensi dell'art. 6, comma 9, del d.l. 31 maggio 2010, n.78 presuppone, altresì, un vaglio di natura teleologica.

Ciò che assume rilievo per qualificare una contribuzione comunale, a prescindere dalla sua forma, quale spesa di sponsorizzazione del tutto interdetta dopo l'entrata in vigore del citato decreto, è la relativa funzione. La spesa di sponsorizzazione presuppone la semplice finalità di segnalare ai cittadini la presenza

del Comune, così da promuoverne l'immagine. Non si configura, invece, quale sponsorizzazione il sostegno d'iniziativa 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 via puramente esemplificativa, il divieto di spese per sponsorizzazioni non può ritenersi operante nel caso di erogazioni ad associazioni che erogano servizi pubblici in favore di fasce deboli della popolazione (anziani, fanciulli, etc.), oppure a fronte di sovvenzioni a soggetti privati a tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti, quali i contributi per il c.d. diritto allo studio o contributi per manifestazioni a carattere socio-culturale (*et similia*).

In sintesi, tra le molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale l'elemento che connota, nell'ordinamento giuscontabile, le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai vietate) è lo svolgimento da parte del privato di un'attività propria del comune in forma sussidiaria. L'attività, dunque, deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata, in via mediata, da soggetti privati destinatari di risorse pubbliche piuttosto che (direttamente) da parte di comuni e province, rappresentando una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico e non una forma di promozione dell'immagine dell'Amministrazione.

Tale profilo teleologico, idoneo ad escludere la concessione di contributi dal divieto di spese per sponsorizzazioni, deve essere palesato dall'ente locale in modo inequivoco nella motivazione del provvedimento. L'Amministrazione avrà cura di evidenziare 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 criteri di efficacia, efficienza ed economicità delle modalità prescelte di resa del servizio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

30 marzo 2011

Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)