



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

nell'adunanza in camera di consiglio del 20 dicembre 2010

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 n. 16765 del 25.11.2010 con la quale il Sindaco del Comune di Settala (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Comune di Settala;

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

PREMESSO CHE

Con nota n. 16765 del 25.11.2010 il Sindaco del Comune di Settala pone alla Sezione tre quesiti, concernenti l'interpretazione di altrettante disposizioni del d.l. n. 78/2010 (convertito con l. n. 122/2010), ossia l'art. 6 comma 8, l'art. 6 comma 9 ed infine l'art. 6 comma 14.

In riferimento al primo interrogativo, l'organo rappresentativo dell'ente osserva quanto segue.

L'art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010 statuisce che "a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza per un ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità".

In riferimento al comma citato, l'Amministrazione chiede se esso ricomprenda l'informazione data ai cittadini attraverso manifesti, riguardanti le attività culturali (ad esempio, informando la cittadinanza sulle date e luoghi dove si svolgerà una rassegna teatrale o musicale o di promozione alla lettura), ovvero riguardanti servizi per i cittadini promossi dall'Amministrazione (ad esempio, assistenza gratuita nella compilazione della dichiarazione dei redditi, bando di apertura delle iscrizioni all'asilo nido o ai soggiorni climatici per anziani), o le spese relative alla stampa del periodico comunale. Ad avviso dell'ente, gli esempi riportati non rientrano nel divieto del comma 8, in quanto dovrebbero essere considerate come spese di iniziative di pubblica comunicazione senza le quali i cittadini non sarebbero informati adeguatamente sulle attività ed i servizi istituzionali dell'Ente.

Passando al secondo quesito, l'art. 6, comma 9, dispone quanto segue: "a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate

dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni”.

Sulla scorta di tale disposizione il Sindaco chiede se il patrocinio di sagre, feste patronali o iniziative organizzate in collaborazione con associazioni del territorio, che comportino unicamente contributi indiretti, quali la concessione gratuita di locali o strutture, l'esenzione o la riduzione dal pagamento della Tosap o del canone per l'occupazione del suolo, rientrino nella limitazione citata, oppure se per sponsorizzazione si debba, invece, intendere uno specifico contratto sottoscritto tra le parti.

Infine, in relazione al terzo interrogativo, l'art. 6, comma 14 dispone che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture.

In riferimento a tale disposizione, il Sindaco chiede se tra le spese di esercizio delle autovetture debbano rientrare le spese obbligatorie come i bolli e, se tra le stesse, siano ricomprese altresì le spese per la riparazione e manutenzione dei mezzi. L'Amministrazione evidenzia che, nel caso in cui il mezzo avesse bisogno di riparazioni non preventivabili particolarmente onerose, si troverebbe nell'impossibilità di effettuare la riparazione, e di conseguenza non si potrebbero erogare servizi indispensabili di competenza comunale.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“pareri in materia di contabilità pubblica”*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Comune di Settala (MI) la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Settala (MI) 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 ulteriori 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 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 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 alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, sussumibile in interrogativi di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica. I tre quesiti, infatti, concernono 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 dell'Amministrazione di provvedere o meno a determinate tipologie di spese 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, in relazione ai tre interrogativi indicati nel quesito, il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Per quanto concerne il primo interrogativo, la Sezione osserva che i limiti ex art. 6 comma 8 d.l. n. 78/2010 afferenti le *"spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza"* non ricomprendono gli oneri a carico dell'Amministrazione funzionali a promuovere la conoscenza dell'esistenza e delle modalità di fruizione dei servizi pubblici da parte della collettività.

Infatti, l'efficace erogazione di un servizio presuppone ex se un'adeguata divulgazione del medesimo, al fine di consentirne l'effettivo esercizio da parte dei cittadini.

D'altronde, al di là di tale osservazione di comune esperienza, sotto il profilo teorico gli studi di finanza pubblica che hanno approfondito le modalità di misurazione dell'azione amministrativa nell'ambito del controllo sulla gestione hanno sottolineato la necessità di puntuali indicatori di efficienza ed efficacia, trattandosi – come più volte ricordato dalla Sezione - di obblighi giuridici diretti corollari dell'art. 97 Cost. (cfr., da ultimo, Corte Cost. n. 335/2010, secondo cui *"l'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza ed imparzialità. Si tratta di regole che conformano, all'interno, le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa"*).

A questo proposito, è nota la distinzione tra indicatori di prodotto (*output*), quale risultato delle singole prestazioni svolte nell'erogazione del servizio, e di effetto (*outcome*), *sub specie* di esito durevole e globale sulla condizione dell'utente che ha usufruito del servizio.

Entrambe le tipologie richiedono necessariamente un'adeguata comunicazione da parte dell'ente pubblico, essendo centrale - seppur con

diversa "gradazione" - la figura dell'utente fruitore dell'attività amministrativa, al fine di conseguire soddisfacenti *standards* di efficacia ed efficienza come detto normativamente imposti.

Passando al secondo interrogativo, la portata del divieto di "spese per sponsorizzazioni" ex art. 6 comma 9 d.l. n. 78/2010 da parte delle Pubbliche Amministrazioni richiede un succinto inquadramento preliminare.

E' noto che nella pratica odierna dei rapporti commerciali tra soggetti economici il fenomeno della sponsorizzazione consiste in una forma di promozione per cui un soggetto (*sponsee*) si obbliga dietro corrispettivo ad associare alla propria attività il nome o un segno distintivo di un altro soggetto (*sponsor*), il quale attraverso tale "abbinamento" si propone di incrementare la propria immagine e notorietà presso il pubblico.

L'istituto ha conosciuto significativo sviluppo nella prassi, in particolare nei settori sportivi e culturali.

Sotto il profilo giuridico manca tutt'oggi una puntuale definizione di fonte normativa, ragion per cui l'individuazione dei tratti caratterizzanti è rimessa all'interprete.

Parte della dottrina ha assimilato tale negozio giuridico a contratti tipici quali l'appalto di servizi o il contratto d'opera, ma la suddetta ricostruzione non appare condivisa: infatti lo *sponsee*, di regola, non garantisce un risultato e, comunque, l'attività svolta da quest'ultimo non consiste *ex se* nel prestare un servizio allo *sponsor*.

In sintesi, sulla scorta di quanto osservato, la sponsorizzazione è il contratto atipico, a titolo oneroso ed a prestazioni corrispettive, attraverso il quale una parte (*sponsee*), dietro corrispettivo o concorso nelle spese dell'iniziativa, assume l'obbligo di associare a proprie attività il nome o il segno distintivo dell'altra parte (*sponsor*).

L'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha riconosciuto espressamente alle Pubbliche Amministrazioni la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, purché detti contratti siano diretti a perseguire interessi pubblici e non cagionino conflitti di interesse tra attività pubblica e attività privata, comportando risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. Successivamente, per gli enti locali, l'art. 119 del d.lgs. n. 267/2000 ha precisato che *"in applicazione dell'art. 43 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, le province e gli altri enti locali indicati nel presente testo unico possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti*

pubblici o privati diretti a fornire consulenze e servizi aggiuntivi". L'art. 26 del d. lgs. n. 163/2006 (Codice dei Contratti), ricorrendo determinati presupposti, ha escluso il contratto di sponsorizzazione dall'applicazione del Codice medesimo, prevedendo, però, il rispetto da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dei principi generali del Trattato UE nella scelta dello *sponsor* nonché delle disposizioni in materia di requisiti di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto. Vi sono, poi, norme specifiche di settore, ad esempio in ambito scolastico l'art. 41 del d.m. 1/2/2001 n. 44.

Le criticità dell'istituto nel caso in cui ne sia parte la P.A. coinvolgono profili di evidenza pubblica (modalità di scelta della controparte privata), di immagine (non essendo consentito all'Amministrazione associare il proprio *nomen* a qualsivoglia iniziativa), nonché di matrice finanziaria laddove comportino oneri a carico dell'ente pubblico.

In relazione a quest'ultimo aspetto 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 dubbio avanzato dalla Civica Amministrazione attiene alla sussumibilità in tale divieto delle varie contribuzioni a carico degli enti locali in favore di associazioni private allorquando Comuni e Province assumono il patrocinio delle relative iniziative. Le suddette contribuzioni possono rivestire natura diretta, in termini di veri e propri esborsi monetari, oppure – come segnala il Comune di Settala – 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 ex d.l. n. 78/2010 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 (interdetta *post* d.l. 78/2010) 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 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 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, etc.

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.

Questo profilo teleologico, come detto 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.

Infine, per quanto concerne il terzo quesito, il legislatore ha posto un preciso limite ex art. 6 comma 14 del d.l. n. 78/2010 (non superiore all’80% delle spese per l’esercizio 2009) agli oneri per l’acquisto, la manutenzione, il noleggio e l’esercizio di autovetture, nonché per l’acquisto di buoni taxi. Il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti

pluriennali già in essere.

In tale alveo, osserva il Collegio, appaiono rientrare le spese collegate al "parco-autovetture", siano esse di natura obbligatoria o facoltativa, preventivabili o meno. Facendo seguito alle esemplificazioni indicate nel quesito, si pensi alla tassa di circolazione, al premio di assicurazione, alla manutenzione, etc.

L'estensione applicativa appare, dunque, lata: significativa, a questo proposito, è la dizione legale riferita *tout court* (anche) all'esercizio di autovetture, che allarga la portata del precetto. Peraltro, sulla scorta dei principi di accorta programmazione e prudente pianificazione, sarà costante cura dell'ente locale verificare - ad esempio - la vetustà dei veicoli e la necessità di interventi, in modo da garantire l'efficacia dei servizi nel puntuale rispetto dei limiti normativi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Magistrato Estensore
(Alessandro Napoli)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
23 dicembre 2010

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)