

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nella adunanza del 25 luglio 2011 composta da:

Aldo CARLESCHI	Presidente f.f.
Riccardo PATUMI	Referendario
Giampiero PIZZICONI	Referendario
Tiziano TESSARO	Referendario relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d.12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del 1.3.2011 inoltrata dal Sindaco di Curtarolo (Padova), qui pervenuta e assunta al prot. n. 1570 del 02.03.2011;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 99/2011 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Curtarolo con la nota in epigrafe formula richiesta di parere in merito alla possibilità di *prevedere un contributo annuale per le associazioni, considerando quindi quale attività propria del Comune il sostegno alle libere forme associative, previsto peraltro espressamente dallo statuto comunale. In molti casi il contributo è diretto ad associazioni sportive che oltre a svolgere gare agonistiche (che non è propriamente una funzione dell'ente locale) svolgono al tempo stesso una importante funzione di aggregazione sociale che costituisce un riferimento importante per i giovani. Il contributo annuale non va a sostenere direttamente una specifica attività, ma l'associazione nel suo*

complesso, che tuttavia svolge annualmente attività ritenute meritevoli di sostegno dallo statuto comunale ed iscritte infatti all'albo comunale.

Con la nota anzidetta, il Sindaco premette che il Comune *ha approvato con d.C.C. n. 67/2007 un regolamento che prevede l'erogazione di contributi annuali alle associazioni iscritte alle diverse sezioni (secondo l'ambito di attività) di un apposito albo comunale: es. sport, cultura, territorio... (L'iscrizione all'albo richiede alcuni requisiti: bilancio dell'anno precedente, programma di attività, statuto o atto costitutivo, assenza del fine di lucro..). La giunta comunale finanzia annualmente i settori di intervento e stabilisce dei criteri per l'erogazione di contributi (es. numero iscritti, realizzazione di manifestazioni..) a fronte dei quali viene pubblicato un bando.*

In subordine, il Comune chiede *se sia almeno possibile, in caso di parere negativo al punto precedente, l'erogazione nel 2011 dei contributi annuali 2010, in presenza del suddetto divieto decorrente dal 01/01/2011, precisando altresì che il Comune ha temporaneamente sospeso, il procedimento per l'assegnazione dei contributi annuali relativi al 2010, determinando di riaprire i termini del bando dopo aver meglio valutato la legittimità dell'intervento.*

DIRITTO

1. La richiesta del Comune di Curtarolo (Padova) rientra nell'attività consultiva contemplata dall'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131, espressamente richiamata.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie de qua, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

In proposito, con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Analizzando la fattispecie concreta si rileva che, dal punto di vista soggettivo, la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente ai sensi dell'art. 50, comma 2 del TUEL e cioè il Sindaco del Comune di Curtarolo (Padova).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, com'è già stato ricordato, in base all'art. 7 comma 8 della legge 131/2003, la funzione consultiva è limitata appunto alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, già citata, e la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che restringono l'ambito oggettivo "alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Ora, nel caso di specie, la richiesta del Comune di Curtarolo (Padova) rientra chiaramente nell'alveo della contabilità pubblica in quanto concerne l'interpretazione di norme di leggi finanziarie relative al contenimento della spesa. Venendo al merito, si rileva che la richiesta in esame è finalizzata a conoscere la corretta

interpretazione della nozione di "sponsorizzazione", in relazione alle previsioni dell'art.6, comma 9 del d.l. 78/2010 convertito nella l.122/2010, che così recita *"A partire dal 2011, le amministrazioni pubbliche previste nel conto economico consolidato della P.A. come individuato dall' ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31.12.2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni"*.

Per una migliore comprensione della questione sottoposta alla Sezione, appare necessario riportare anche il testo dell'art. 6 comma 8 a mente del quale *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 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità.*

La normativa vincolistica introdotta dall'art. 6 reca in sostanza con sé due distinti limiti: uno assoluto, che concerne le sponsorizzazioni (comma 9), l'altro, invece, relativo e di natura quantitativa, che concerne le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, che si accompagnano all'erogazione di contributi a terzi (comma 8).

2. Il quesito presuppone la necessita' di circoscrivere, innanzitutto, il significato del termine "sponsorizzazione" a fronte di un suo diffuso utilizzo in senso lato. In secondo luogo, il quesito postula l'esigenza di individuare, nel diverso ambito vincolistico recato dalla manovra, il criterio distintivo tra sponsorizzazioni e erogazioni di contributi.

In particolare, per quanto riguarda la prima parte del quesito è stato rilevato che, sotto il profilo giuridico, manca, a tutt'oggi, una definizione legislativa generale del fenomeno sponsorizzazione. Una prima sommaria definizione, anche se non di ampiezza universale, è contenuta nella normativa comunitaria per il settore televisivo, che all'art. 1 lett. d.) della direttiva CEE 3 ottobre 1989 n.552 afferma che «per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o di produzione di opere audiovisive, al finanziamento di programmi televisivi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, le sue attività o i suoi prodotti». Tale definizione è stata recepita nel nostro ordinamento dalla legge 6 agosto 1990 n. 223 art.8 comma 12 (cd. "Legge Mammi" sulla disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, come modificata dalla legge 483/92, attuata con D. Min. p.t. 581/93).

Per quanto riguarda il settore dello sport (il campo senz'altro più fertile di applicazione delle sponsorizzazioni), l'unica definizione

rilevante da un punto di vista strettamente giuridico è quella maturata nel corso della Terza Conferenza dei Ministri europei dello sport, tenutasi a Palma di Majorca nel 1981, secondo cui per «sponsorizzazione sportiva si intende ogni accordo col quale una parte (detta sponsor) fornisce materiali o denaro o altri benefici a favore di un'altra parte (detta sponsee) in cambio della sua associazione con uno sport o un singolo atleta» .

Nel settore culturale, infine, lo Stato italiano, con la legge 2 agosto 1982, n. 512, ha sancito, a favore dei soggetti che indirizzano la propria attività verso il campo culturale in genere, la deducibilità da IRPEF e IRPEG delle erogazioni effettuate a favore dello Stato o di enti pubblici.

Il surriferito quadro normativo è stato via via arricchito da altre disposizioni: *in primis*, dall'art. 43 della Legge 27 dicembre 1997, n. 449 (*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 ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile. Le iniziative 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*); dall'art. 119 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267: *Al fine di favorire una migliore qualità dei*

servizi prestati i comuni e le province possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi; dall'art. 120 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137): è sponsorizzazione di beni culturali ogni forma di contributo in beni o servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero, delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, ovvero di soggetti privati, nel campo della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività dei soggetti medesimi. La promozione avviene attraverso l'associazione del nome, del marchio, dell'immagine, dell'attività o del prodotto all'iniziativa oggetto del contributo, in forme compatibili con il carattere artistico o storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutelare o valorizzare, da stabilirsi con il contratto di sponsorizzazione. Con il contratto di sponsorizzazione sono altresì definite le modalità di erogazione del contributo nonché le forme del controllo, da parte del soggetto erogante, sulla realizzazione dell'iniziativa cui il contributo si riferisce; dall'art. 26 del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture): 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 ad oggetto i lavori di cui all'allegato I, nonché gli interventi di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero i servizi di cui all'allegato II, ovvero le forniture disciplinate dal presente codice, quando i lavori, i servizi, le forniture sono acquisiti o realizzati a cura e a spese dello sponsor, si applicano i principi del Trattato per la scelta dello sponsor nonché le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto. L'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture, impartisce le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto.

Inoltre, l'art. 30 della Legge 23 dicembre 1999 n. 488 (Finanziaria del 2000), modificando l'art. 28 della Legge Finanziaria del 23 dicembre 1998 n. 448, ha stabilito al comma 8 che, tra le specifiche misure da adottare per la riduzione del disavanzo annuo alla luce del patto di stabilità e crescita cui aderisce il Paese nell'ambito dell'Unione Europea, gli Enti locali, per realizzare maggiori economie nella gestione, sviluppino iniziative per la stipulazione di contratti di sponsorizzazione, accordi e convenzioni previsti dall'art. 43 della Legge n. 449 del 1997. Va altresì sottolineato che nell'ambito del Contratto Collettivo

Nazionale di Lavoro del comparto Regioni - Enti locali per il periodo 1998-2001 (sottoscritto il 1 aprile 1999) il contratto di sponsorizzazione è stata presa in esame nell'ambito di due disposizioni: a) l'art. 15, il quale ha stabilito che presso ciascun Ente sono annualmente destinate a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, anche le somme derivanti dalla attuazione dell'art. 43 della Legge n. 449/1997; b) l'art. 17, il quale ha evidenziato che le risorse di cui all'art. 15 sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli Enti e delle Amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo quali-quantitativo dei risultati. La regolazione di tale aspetto è stata rimessa agli accordi decentrati o a specifiche disposizioni regolamentari (sulla base di una linea consigliata dall'ARAN).

Nel merito, occorre innanzitutto ricordare che già l'art. 61 del decreto legge n. 112, come convertito nella legge n. 133 del 2008, prevedeva che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5, dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, potessero effettuare nel 2009 spese di sponsorizzazione in misura non superiore al 30% di quelle

sostenute nel 2007; a tale previsione, però, seguiva l'espressa previsione di non applicazione della disposizione "in via diretta alle Regioni, alle Province autonome, agli enti di rispettiva competenza del Servizio sanitario nazionale, e agli enti locali" .

E' evidente che il legislatore, nell'ambito di un progressivo processo di contenimento della spesa pubblica, ha ritenuto che "le spese per sponsorizzazioni" dovessero essere limitate da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, lasciando però a Regioni, Province e Comuni la facoltà di provvedere, in concreto, a disciplinare questa riduzione nel più generale ambito della loro organizzazione finanziaria.

Quale naturale svolgimento di detta situazione, considerata la progressiva diminuzione delle risorse finanziarie disponibili e la necessità del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal Patto di Stabilità, la linea tendenziale di diminuzione della spesa in misura significativa rispetto alle spese effettuate negli anni precedenti è oggi sfociata proprio nel divieto sancito dall'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/ 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, norma che, come ricordato, vieta, a decorrere dall'anno 2011, alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, incluse le autorità indipendenti, di

effettuare spese per sponsorizzazioni. Il tendenziale *sfavor* per le sponsorizzazioni e l'erogazione di contributi a terzi è testimoniato altresì dalla disposizione contenuta nell'art. 6 comma 11 del d.l. 78/2010 a mente del quale *Le società, 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, si conformano al principio di riduzione di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, desumibile dai precedenti commi 7, 8 e 9. In sede di rinnovo dei contratti di servizio, i relativi corrispettivi sono ridotti in applicazione della disposizione di cui al primo periodo del presente comma.*

3. Il quesito presuppone, come detto, la necessità di operare una precisa distinzione, ai fini delle richiamate norme contenute nell'art. 6, commi 8 e 9, del d.l.78/2010, tra sponsorizzazioni e contributi a terzi. Già in passato si era posto il problema se, nel concetto di "sponsorizzazioni", rientrassero o meno le contribuzioni in favore di associazioni locali, ad esempio volte alla realizzazione e gestione di iniziative sportive e culturali di interesse locale.

La Sezione ritiene sul punto indispensabile una ricostruzione sul piano strutturale e funzionale delle due diverse ipotesi. Il contratto di sponsorizzazione, a cui si applicano senz'altro le norme civilistiche, è caratterizzato propriamente dalla finalità di

“segnalare ai cittadini la presenza del Comune così da promuoverne l'immagine” in cui l'erogazione finanziaria avviene con corrispettivo, a fronte di un'utilità costituita dal sopra indicato beneficio d'immagine. Al contrario, secondo la giurisprudenza (Tar Sicilia Catania 1596 - 11 settembre 2001), il provvedimento con cui si dispone in ordine ad un contributo ha natura di concessione, con la conseguenza che il relativo atto di erogazione materiale non può essere valutato alla stregua dell'adempimento di una obbligazione meramente civilistica: esso deve essere valutato come un fatto rilevante nell'ambito di un rapporto di natura preminentemente pubblicistica, tenuto altresì conto che, spesso, le leggi disciplinanti la materia impongono contestualmente, al fine del conseguimento del pubblico interesse, specifici obblighi a carico del beneficiario, il cui inadempimento può dar luogo alla comminatoria di decadenza dal detto contributo (TAR Lazio, sez. III - ter, sentenza 8 marzo 2004, n. 2159).

4. Al riguardo, la Sezione non può fare a meno di sottolineare che il sudescritto profilo strutturale e funzionale chiarisce anche la stessa portata delle norme esaminate, afferente la disciplina vincolistica introdotta con la legge 30 luglio 2010, n.122, proprio in virtù del coordinamento della finanza pubblica aggregata e dell'eccezionalità della crisi finanziaria che avvolge l'attuale ciclo economico.

La Sezione non ignora, infatti, che l'orientamento della Corte, in passato anche recente, è stato nel senso di ritenere 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 Sez. Lombardia n. 2/2009). Purtroppo, sul piano giuscontabile le norme sopravvenute impediscono di dare seguito alla suddetta ricostruzione, che appare infatti superata dal diverso regime vincolistico consacrato nelle disposizioni del d.l.78/2010.

Non può essere accolta infatti la tesi secondo cui le due fattispecie considerate sono accomunate, come sembra emergere dalla prospettazione del quesito del Comune, dalla dazione unilaterale di denaro a terzi: in realtà, mentre l'erogazione di contributi avviene con un provvedimento, caratterizzato in modo essenziale dall'unilateralità, con il termine sponsorizzazione si indica una forma di promozione per cui un soggetto (sponsee), dietro corrispettivo o concorso nelle spese dell'iniziativa, che assume l'obbligo di associare a proprie attività il nome o il segno distintivo dell'altra parte (sponsor). Nel primo caso si tratta di garantire il sostegno di iniziative di un soggetto terzo anche sulla scorta dei principi di sussidiarietà orizzontale ex art.118 della Costituzione: essa comprende tutti quegli atti amministrativi che provvedono ad attribuire un beneficio economico, in primis di natura pecuniaria o di altro con consistenza valutabile

economicamente, senza che questo comporti per il beneficiario un dovere di restituzione e/o un obbligazione di reintegrazione verso l'amministrazione. Si spiega così il fatto che l'erogazione di contributi sia stata da sempre circondata di particolari cautele (l'art.133 del Testo unico della legge comunale e provinciale n.148/1915 prevedeva che *Sono soggetti all'esame del consiglio i bilanci ed i conti delle amministrazioni delle chiese parrocchiali e delle altre amministrazioni, quando esse ricevono sussidi dal comune*; successivamente l'art. 12 della legge 241/1990 ha sancito che per le erogazioni di contributi da parte degli enti locali è necessaria la predeterminazione e pubblicazione dei criteri e delle modalità, da trasfondere per l'appunto in un apposito regolamento, cui le amministrazioni stesse devono attenersi).

La diversità di disciplina sul piano strutturale reca con sé, quindi, specifiche conseguenze sul piano contabile, che rinvengono ora il loro puntuale aggancio normativo nelle disposizioni contenute nell'art 6 comma 8 e comma 9, escludendo in modo univoco l'equiparazione tra contributi e sponsorizzazioni. Diversità che è ulteriormente confermata non solo nel momento genetico, ma anche dall'analisi del momento funzionale inerente la fase di liquidazione della somma: mentre per l'erogazione della somma del contributo è necessaria come detto la presentazione della documentazione prescritta dal regolamento, per le sponsorizzazioni, come chiarito dall'Agenzia delle Entrate con Lettera n. 150657 del 23 settembre 2002, trattandosi di

operazione permutativa, entrambe le parti del rapporto di sponsorizzazione dovranno emettere fattura soggetta ad Iva sia pure ciascuna in rapporto all'operazione permutativa che gli compete, sulla base del valore "normale" dei beni e dei servizi che formano oggetto di ciascuna delle due operazioni, valore quest'ultimo che deve essere determinato in riferimento:

- a) al valore commerciale o di mercato dell'intervento pubblicitario concesso dall'Amministrazione;
- b) al valore commerciale o di mercato della prestazione o della fornitura ceduta gratuitamente dallo *sponsor*.

Nè va dimenticato -sempre sul piano giuscontabile - che la scelta del soggetto avviene in modo sensibilmente diverso nelle due diverse fattispecie: nel caso delle sponsorizzazioni la scelta del contraente avviene con le modalità dell'evidenza pubblica (Autorità per la vigilanza sui Lavori Pubblici Parere Prot. 7634/02/259/Segr del 31/01/2002 Relazione Ag259/01), mentre l'individuazione del soggetto cui erogare la contribuzione avviene con i criteri previsti dall'art. 12 della legge 241/1990.

Come noto, la vincolatività della regola con cui l'amministrazione ha inteso autolimitarsi determina un qualificato affidamento nei soggetti che rientrano nelle previsioni erogatorie circa il rispetto delle procedure: la predeterminazione e pubblicazione dei criteri e modalità cui le amministrazioni devono attenersi soddisfa infatti l'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa (Corte Conti, sez. contr., 10 maggio 1993, n.76). Si spiega così il fatto che ogni

“elargizione” di denaro pubblico, deve esser infatti ricondotta a rigore e trasparenza procedurale e l'amministrazione agente, non può considerarsi, quindi, operante in piena e assoluta libertà e nel caso specifico deve rispettare i canoni e i principi stabiliti negli atti fondamentali dell'Ente (art.6 ,7 e 42 del Tuel e art. 12 della legge 241/1990).

5. Valorizzando l'interpretazione in chiave giuscontabile di tale distinzione,il quesito proposto richiede di approfondire ulteriormente il criterio distintivo tra contributi ed sponsorizzazioni,al fine di evitare facili elusioni del divieto anzidetto e in un'ottica collaborativa per i necessari adeguamenti operativi.La Sezione ritiene di aderire alla tesi secondo cui *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. n. 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* (deliberazione 1075/2010 della Sezione Lombardia).Ciò al fine di evitare facili elusioni della normativa vincolistica in materia,che potrebbero verificarsi in virtu' di una qualificazione meramente formale dell'atto con cui si manifesta la volontà

dell'amministrazione come contributo e non come sponsorizzazione.

La Sezione, pur riconoscendo che il canone distintivo tra erogazione di contributi e sponsorizzazioni non può ravvisarsi sul dato unicamente formale della natura dell'atto (provvedimento o contratto), ritiene tuttavia che l'anzidetto vaglio finalistico sia da correlare principalmente al dato sostanziale che l'erogazione finanziaria sia avvenuta a fronte di specifiche utilità costituite dal beneficio di immagine del Comune. La consolidata giurisprudenza amministrativa ha del resto affermato (T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I, Sentenza n. 633 del 4 maggio 2001) come il sostegno finanziario da parte di un'Amministrazione ad un organismo associativo, al di là del *nomen iuris* usato dall'ente per l'atto di erogazione, in relazione alla realizzazione di un'iniziativa, si configura come sponsorizzazione nel momento in cui sia orientato alla correlazione d'immagine tra il ruolo dell'Amministrazione stessa (sponsee) e un'iniziativa rientrante tra i fini istituzionali dell'associazione (sponsor) e dalla stessa autonomamente gestita. Ove quindi l'erogazione finanziaria avviene - come nel caso dell'erogazione di un contributo - non senza alcun corrispettivo, ma a fronte di specifiche utilità costituite dal beneficio di immagine della città e dalla rappresentazione gratuita ed in anteprima del programma da effettuarsi nella stessa città, si deve qualificare, a prescindere dalla qualificazione datane dall'ente,

come vera e propria sponsorizzazione (T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I, Sentenza n. 22 del 15 gennaio 2001).

6. Escluso quindi l'accoglimento di un criterio meramente formale, la Sezione ritiene quindi che non è il fatto che sia (solo) espressione della volontà concorde tra le parti a qualificare come tale una sponsorizzazione, bensì il dato della necessaria sinallagmaticità delle prestazioni. E del resto non potrebbe disconoscersi il fatto che dopo la riforma recata dalla legge 11/2005 alla legge 241/1990, il procedimento amministrativo per l'erogazione del contributo potrebbe concludersi ai sensi del novellato art. 11 -anziché con un provvedimento- con un accordo a cui si applicano in virtù del comma 2, i principi civilistici: è questo in particolare il caso dell'accordo di patrocinio comportante spese, che sulla base della valutazione giurisprudenziale *si atteggia alla stregua di una donazione modale, anziché come un contratto a prestazioni corrispettive* (Corte Conti Sez. Puglia, deliberazione n. 163/PAR/2010).

In altre parole, al dato formale della natura del provvedimento, l'interprete deve sovrapporre la questione sostanziale inerente la verifica, al di là del *nomen iuris* usato, se la finalità è quella di promuovere o meno l'immagine dell'Ente, che deve costituire la naturale controprestazione. Come è noto, infatti, il bene dell'immagine trova una specifica tutela nell'ordinamento e, anzi, alla Corte dei conti è assegnato uno specifico ruolo nella difesa

dei valori ad esso sottesi. In particolare assume particolare rilievo il c.d. "danno all'immagine" (rectius: danno patrimoniale indiretto consistente nella lesione del decoro e del prestigio della Pubblica Amministrazione), ancorchè limitato tassativamente dal decreto-legge 103/2009 alla comunicazione di fattispecie penalmente rilevante ex art.129 disp. att. c.p.p. e quindi alle sole fattispecie conseguenti ai reati contro la Pubblica Amministrazione previsti e puniti dall'art. 314 e ss. c.p.

7. Chiarito quindi che il vaglio finalistico concerne solo il dato dell'utilizzo o meno dell'immagine della Pubblica Amministrazione, diviene necessario comprendere se questo vaglio (e dunque sia ammessa la contribuzione a favore dei terzi) debba comprendere altresì la pertinenza dell'attività alle *"competenze proprie dell'ente locale"*, ove questa concerne lo *"svolgimento da parte del privato di un'attività propria del Comune in forma sussidiaria"*: in altri termini, l'attività verrebbe esercitata, nei casi di contribuzione, *"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"* (deliberazione 1075/2010 della Sezione Lombardia). Da ciò ne consegue, secondo tale prospettazione, una distinzione in seno alle *"molteplici forme di sostegno all'associazionismo locale"* tra *"le contribuzioni tutt'ora ammesse (distinguendole dalle spese di sponsorizzazione ormai*

vietate)”(deliberazione 1075/2010 della Sezione Lombardia) e, dall'altro, le contribuzioni vietate perché non rappresentano, nemmeno in via mediata, una modalità alternativa di erogazione del servizio pubblico.

Ad avviso della Sezione, una siffatta ricostruzione non sembra aderente al dato normativo entro cui si inseriscono le disposizioni rispettivamente dell'art. 6 comma 8 e dell'art. 6 comma 9 del d.l. 78/2010. In primo luogo, giova ricordare che il Comune è ente a finalità generale ai sensi degli articoli 3, 2° comma, e 13 del Decreto Legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, proprio perché cura gli interessi e promuove lo sviluppo della propria comunità, esercitando tutte le funzioni amministrative che non siano espressamente attribuite ad altri soggetti: di talché qualsiasi iniziativa potrebbe a buon titolo rientrare nelle competenze dell'ente locale rischiando di vanificare qualsiasi vaglio teleologico che, comunque come dimostra il quesito, si appalesa particolarmente problematico.

In secondo luogo, il riconoscimento del ruolo che i cittadini, le formazioni sociali e in generale la società civile svolgono nel perseguimento di finalità di interesse generale (sussidiarietà orizzontale art. 118, ult. comma, Cost.) va letto, ad avviso della Sezione, non con riferimento all'orizzonte ristretto delle funzioni svolte direttamente dall'ente locale ma in modo ampio, così da assicurare (come è compito della Repubblica alla luce dell'articolo 3 e dell'intera parte prima della Costituzione) a tutti i cittadini

l'esercizio effettivo dei diritti costituzionali e le condizioni per "il pieno sviluppo della persona umana"(art. 4, comma 2, Cost.), per cui "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società" .In una lettura costituzionalmente orientata che fa della persona il valore primigenio della società, il criterio distintivo per l'individuazione di tali funzioni è rappresentato quindi non già dalla pertinenza di queste all'ente, ma dal riconoscimento che questi fa – all'interno dei propri atti normativi statutari e regolamentari - dell'esistenza della peculiarità e potenzialità delle autonomie sociali – anche rispetto alle stesse autonomie locali – quanto all'incidenza nella rete quotidiana, vitale e significativa delle relazioni che si instaurano fra le persone e le famiglie: in altri termini – "lo Stato e ogni altra autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale" (Consiglio di Stato parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002), in modo da valorizzare adeguatamente il ruolo insostituibile, per quanto "vicine ai cittadini interessati" (art. A del Trattato di Maastricht) delle realtà espressive della sussidiarietà orizzontale. In questo specifico ambito si colloca il sostegno in termini anche di contribuzione dell'ente all'attività di queste entità che sono

espressione di originarie manifestazioni di autonomia privata e "soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali" (parere della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 1354/2002), senza che queste forme di sostegno economico siano in alcun modo collegate all'utilizzo dell'immagine dell'ente o che a questo siano pienamente sovrapponibili come attività.

In conseguenza di ciò, la proposta distinzione tra contribuzioni vietate o meno non rinviene una sua autonoma giustificazione normativa, dal momento che la disciplina di legge individua unicamente le categorie delle sponsorizzazioni (vietate) e delle contribuzioni (soggette a un limite quantitativo): diversamente opinando, si porrebbe nel nulla l'autonomia di rilievo costituzionale che assegna in via primaria allo Statuto e ai regolamenti degli enti locali l'individuazione delle norme fondamentali per l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, comprese quelle che si riferiscono all'esercizio della sussidiarietà orizzontale, ripristinando invece una distinzione, oramai non più vigente e certamente non consentita dopo la riforma costituzionale, tra spese facoltative e spese obbligatorie (art.197 del R.D. 4/02/1915 n.148 di approvazione del T.U. 1915 e articoli 90,91 e 92 del R.D.3/03/1934 di approvazione del T.U. del 1934). Questa Sezione, del resto, ha messo adeguatamente in risalto (Deliberazione 034/2010/PAR del 22 marzo 2010) il ruolo privilegiato della normazione comunale e, in particolare, dello strumento regolamentare per delimitare la discrezionalità

dell'ente nelle erogazioni di contributi verso i "sodalizi con finalità di promozione del territorio", valorizzando in chiave collaborativa ai sensi dell'art. 7 della legge 131/2003 una soluzione che comunque "rientra nell'autonomia e nelle scelte dell'ente locale": nell'alternativa tra la richiesta della "sola presentazione del programma delle singole manifestazioni con allegati i preventivi e i consuntivi delle varie attività specifiche a cui il Comune contribuisce, attesa la qualificazione delle iniziative quali interventi una-tantum straordinari, oppure", al contrario, la richiesta dei "bilanci preventivi e consuntivi dell'intera gestione, anche sulla base della considerazione che le varie iniziative possono costituire, nel loro insieme, la pressoché totale attività annuale dei sodalizi", l'indirizzo della Sezione è stato quello di incoraggiare "l'opportunità, demandata alle modalità regolamentari, di acquisire anche la documentazione attinente all'attività generale del richiedente", suggerendo nel contempo una modifica dello stesso regolamento funzionale ad "una maggiore conoscenza dei fatti e alla correttezza o legittimità dei conseguenti provvedimenti" e, più in generale, al fine di evitare abusi nell'utilizzo della suddetta facoltà discrezionale.

7. Escluso così per i motivi esposti al punto precedente, il criterio finalistico dell'attinenza o meno alle competenze dell'ente, e utilizzato al contrario un criterio costituzionalmente orientato di

carattere squisitamente auto normativo contenuto negli atti fondamentali dell'ente, in ossequio peraltro al disposto dell'art. 3 e 13 del D.Lgs. 267/2000, ritiene, conclusivamente, la Sezione che il divieto previsto dal comma 9 dell'art. 6 del d.l. 78/2010 si riferisca espressamente ed esclusivamente alle spese per gli eventi che si traducano in forma contrattuale, ma nel contempo la cui finalità sia quella di promuovere l'immagine dell'Ente (in ciò caratterizzati dalla corrispettività).

Viceversa, non sono da ricomprendere nel limite assoluto anzidetto le contribuzioni a soggetti terzi, per iniziative di diretto sostegno di finalità sociali, esplicazione del principio di sussidiarietà, erogate sia in forma di provvedimento che in forma convenzionale, per le quali varrà il diverso limite quantitativo stabilito dal comma 8 dell'art. 6 del d.l. 78/2010.

"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." (deliberazione 1075/2010 della Sezione Lombardia), dal momento che trattasi di contributi e non di sponsorizzazioni.

Parimenti, ad avviso della Sezione, ove il regolamento contempli una *"serie molteplice ed eterogenea di settori (che vanno dalle*

attività sportive e ricreative, alla tutela dei valori monumentali, artistici e storici, alla cultura, informazione, assistenza sociale ecc...) il cui fattore comune ed unificante appare l'intervento pubblico finanziario e cioè l'assunzione delle relative spese a carico del bilancio comunale"(Deliberazione di questa Sezione 034/2010/PAR del 22 marzo 2010), i contributi erogati e comunque finalizzati al sostegno delle attività ritenute meritevoli per gli scopi di promozione sociale culturale sportiva ecc., purché indicati nello Statuto comunale, saranno ammessi se rispettano i parametri formali (espressi nella motivazione) sanciti dall'art. 12 della legge n. 241/90, il cui secondo comma prescrive che i "singoli provvedimenti" di cui al primo comma (i provvedimenti di concessione) devono esplicitare l'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di intervento.

Va da sé, conclusivamente, che la richiesta espressa in subordine dal Comune nella seconda parte della stessa (circa cioè l'erogazione nel 2011 dei contributi annuali 2010), viene ad essere totalmente assorbita dalle considerazioni sin qui svolte

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del comune di Curtarolo (PD) .

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 25 luglio
2011.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

Tiziano Tessaro

Aldo Carleschi

Depositato in Segreteria il 26/07/2011

p. IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Anna Sambo