



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 16 gennaio 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario relatore
Elisabetta USAI	Primo Referendario

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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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 inoltrata dal Sindaco del Comune di Rubano prot. n. 24617 del 13/11/2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 0012669-13/11/2017-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Rubano chiede se, tenuto conto delle disposizioni di cui all'art. 6, comma 9, del D.L.31 maggio 2010, n. 78, convertito nella L. 30 luglio 2010, n. 122 ed all'art. 9, comma 6, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella L. 7 agosto 2012, n. 135, il Comune possa aderire all'Associazione Avviso Pubblico - Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie e se, dunque, le disposizioni in questione siano applicabili anche all'adesione, da parte di un ente locale, alla specifica

Associazione suindicata, in merito alla quale, nella richiesta di parere, si forniscono diverse informazioni (data di costituzione, compagine associativa, finalità, entità della quota di partecipazione).

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la "nozione di contabilità pubblica", pur assumendo, tendenzialmente, "un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere - pena l'incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali - quelle questioni che risultino connesse "alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni che impongono, per ragioni di contenimento della spesa, limitazioni e vincoli all'attività negoziali degli enti locali.

Il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Rubano, anche se in termini non propriamente generali ed astratti, può ritenersi ammissibile, nei limiti della individuazione della portata applicativa delle norme richiamate e della estensibilità del divieto da esse previsto anche all'ipotesi di adesione, da parte di un ente locale, ad una associazione.

Nel merito, il richiedente evidenzia che: l'Associazione in questione, costituita da enti locali e territoriali, attraverso una serie di attività e iniziative anche nel territorio della Regione del Veneto, svolge "una funzione di diffusione ed accrescimento di una cultura del rispetto della legalità e delle regole nel territorio locale, con un'attenzione di riguardo per i cittadini più giovani"; l'adesione all'Associazione prevede il versamento di una quota associativa analogamente a quanto accade per l'adesione all'ANCI; le

attività promosse dall'Associazione sono ritenute "meritevoli di adesione in quanto nelle Linee programmatiche del Mandato amministrativo 2014/2019 della medesima è previsto un particolare impegno rivolto alla promozione della cultura della legalità e della trasparenza anche con la collaborazione di altri enti e/o organismi".

In via preliminare, deve rilevarsi che il comma 6 dell'art. 9 del D.L. n. 95/2012, prevedente il divieto agli enti locali *"di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118, della Costituzione"*, è stato abrogato dall'art. 1, comma 562, lett. a), L. 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Ne consegue che il quesito, allo stato, si riduce alla applicabilità o meno, alla fattispecie in esame, del divieto di cui all'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010, convertito nella L. n. 122/2010, riguardante le c.d. "sponsorizzazioni".

Preliminarmente, occorre stabilire se l'adesione ad una associazione possa costituire una forma di sponsorizzazione e, prima ancora, occorre chiarire la natura di quest'ultimo istituto, con riguardo, in particolare, all'accezione che assume nella norma vincolistica (art. 6, comma 9, citato).

Com'è noto, il contratto di sponsorizzazione è un contratto atipico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1322 c.c., che, secondo l'orientamento dominante, riveste normalmente natura patrimoniale, è a prestazioni corrispettive ed oneroso. Esso prevede che un soggetto conceda ad un terzo l'utilizzo della propria immagine pubblica e del proprio nome per promuovere un marchio o un prodotto, dietro la corresponsione a quest'ultimo di una somma di denaro o la prestazione di beni o servizi. Nella elaborazione dottrina e giurisprudenziale, il contratto, al di là delle forme in concreto adottate, è caratterizzato dal fine di pubblicità, nel senso che l'utilizzo dell'attività, del nome o dell'immagine altrui, in cambio di un corrispettivo, avviene per scopi pubblicitari e di promozione.

Nella prassi, anche le amministrazioni pubbliche, da tempo risalente, si sono avvalse del contratto di sponsorizzazione nell'esercizio della autonomia contrattuale riconosciuta, in generale, in capo alle stesse, anche con riguardo alla stipulazione di contratti atipici. A seconda del ruolo assunto dall'amministrazione contraente, si sono distinte due tipologie di sponsorizzazione: quella attiva, nella quale l'amministrazione assume il ruolo di sponsor, finanziando l'attività di un soggetto terzo; quella passiva, nella quale l'amministrazione assume il ruolo di soggetto sponsorizzato, ricevendo un corrispettivo da uno sponsor privato.

Sulla possibilità di effettuare sponsorizzazioni, il legislatore, in un primo momento, ha assunto una posizione di apertura, consentendo l'utilizzo dello strumento laddove suscettibile di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di determinare un miglioramento della qualità dei servizi nonché la realizzazione di economie (artt. 43 della L. n. 449/1997 e 119 del D.lgs. n. 267/2000). La linea di confine tracciata ai fini della legittimità del ricorso alla sponsorizzazione da parte delle amministrazioni pubbliche, è stata la stessa delineata con riferimento all'esercizio dell'autonomia negoziale: rispetto del "vincolo di scopo", ovvero presenza di un legame funzionale e diretto del contratto con gli interessi pubblici perseguiti dalle amministrazioni contraenti (oltre ovviamente alla meritevolezza dell'interesse).

Successivamente, tuttavia, con riguardo alla sponsorizzazione attiva, il legislatore,

nell'ambito della più generale politica di contenimento della spesa pubblica, dapprima ne ha limitato il ricorso (art. 61 del D.L. n. 112/2008, convertito nella L. n. 133/2008) e, a partire dal 2011, ne ha vietato addirittura l'utilizzo (art. 6, comma 9, del D.L. n. 78).

La disposizione da ultimo citata, si riferisce alle "sponsorizzazioni" e prevede, in particolare, che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), non possono effettuare spese a tale titolo. Trattasi, dunque, di un divieto assoluto, riferito ad ogni fattispecie contrattuale riconducibile ad uno schema negoziale che, se pure atipico, in quanto non definito dal legislatore, ha ricevuto, come si è detto, una "tipizzazione" dall'apporto giurisprudenziale e dall'elaborazione dottrina.

In merito all'ambito applicativo della norma, è stato affermato che il divieto suddetto attiene alle ipotesi in cui la finalità del contratto è esclusivamente quella di promuovere l'immagine dell'amministrazione dietro erogazione di un contributo e che non riguardi quei casi in cui il contributo venga, invece, corrisposto a soggetti i quali, in una logica di sussidiarietà orizzontale, ex art. 118, 4° comma, della Costituzione, svolgano attività o iniziative che competano all'amministrazione contraente (in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 248/2014/PAR).

Nel condividere siffatta conclusione, questa Sezione rileva che, nei casi menzionati, la finalità perseguita dalle parti, al di là delle modalità e delle forme dalle stesse individuate, appare diversa da quella, in ultima analisi, ravvisabile nei contratti di sponsorizzazione (utilizzo, per scopi di promozione e di pubblicità, del nome o dell'immagine o dell'attività del contraente privato), in quanto si identifica con la cura di interessi pubblici e con la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi del quale tale cura non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche, ma riguarda anche l'azione dei cittadini, singoli o associati. Sulla distinzione tra sponsorizzazioni ed erogazione di contributi a terzi, del resto, questa Sezione si era già pronunciata, rilevando proprio la differente finalità perseguita dall'amministrazione, rispettivamente, nell'un caso e nell'altro (deliberazione n. 336/2011/PAR).

Deve ritenersi, dunque, che alle fattispecie in cui la promozione dell'immagine dell'amministrazione non costituisca la finalità principale del contratto, diretto, invece, a realizzare, attraverso l'apporto di soggetti privati, un interesse pubblico, non possa applicarsi il divieto di cui all'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010.

Tanto chiarito, occorre stabilire se l'adesione ad una associazione, possa configurarsi alla stregua di una sponsorizzazione e rientrare, per l'effetto, nel divieto previsto dalla norma.

Il contratto associativo, al quale il nuovo associato aderisce, è un contratto tipizzato, in quanto disciplinato, nei suoi aspetti essenziali, dal codice civile (artt. 14 e ss.), la cui causa si identifica con il perseguimento di uno scopo comune, mediante lo svolgimento, in comune, di un'attività.

Diversamente, per il contratto di sponsorizzazione non esiste una definizione codicistica o, comunque, legislativa, ma può farsi riferimento esclusivamente alle elaborazioni dottrinarie e giurisprudenziali, e, dunque, ad uno schema negoziale di massima, al quale possono essere ricondotte, in generale, le "sponsorizzazioni".

Vero è che si tratta di un contratto atipico, da valutare, sotto il profilo causale, in concreto, avuto riguardo al contenuto dello specifico accordo raggiunto dalle parti, ma resta il fatto che ad esso, in ogni caso, non può essere assimilato il contratto associativo,

il quale non ha finalità di pubblicità o di promozione, anche indiretta, del nome o dell'immagine degli associati.

Se pure sia la dicitura della norma (che parla di "sponsorizzazioni", evocando, evidentemente, una gamma vasta e variegata di ipotesi comunque riconducibili ad uno schema comune) sia la circostanza che si tratti di un contratto non normato consentano di interpretare in maniera ampia il contenuto della disposizione, non può non rilevarsi che la finalità principale del contratto associativo, perseguita dalle parti mediante la costituzione di un'associazione o l'adesione ad una associazione già costituita, sia obiettivamente diversa.

Ciò rende alquanto difficoltoso estendere il divieto anche a tale ultimo contratto, tenuto conto che la norma che lo pone, poiché limita la generale capacità di diritto privato e l'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche, riconosciuta dall'art. 1, comma 1 bis, della L. 7 agosto 1990, n. 241, non può ritenersi inclusiva di fattispecie negoziali ulteriori rispetto a quelle espressamente menzionate.

Resta ovviamente impregiudicata la questione della necessità della funzionalizzazione della adesione al contratto associativo al perseguimento dell'interesse pubblico ovvero della conformità dello stesso ai fini istituzionali, nella specie, dell'ente locale, in relazione alle quali va valutata la legittimità del ricorso a tale specifico strumento privatistico.

Deve precisarsi, infatti, che le considerazioni sin qui espresse, di carattere generale, non sono riferite alla concreta fattispecie dedotta nella richiesta di parere (vale a dire all'adesione, da parte del Comune, all'Associazione ivi menzionata e descritta), dovendo l'amministrazione comunale, nell'esercizio delle prerogative in materia di gestione ed amministrazione attiva, spettanti ad essa in via esclusiva, in primo luogo, valutare lo specifico contratto al quale intende aderire, onde accertarne la natura effettiva, a di là del *nomen iuris* allo stesso attribuito, ed, in secondo luogo, come si è detto, accertare la rispondenza della causa (da individuarsi in concreto) agli interessi pubblici della quale è portatrice.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dianzi precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rubano.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Francesca Dimita

Il Presidente

F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 5 febbraio 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese