

Il divieto di sponsorizzazioni di cui all'art. 6, comma 9 della L. 122/2010, negli Enti locali.

di Corrado D'Andrea*

Sommario: 1. Il quadro normativo - 2. La sponsorizzazione. - 3. Gli accordi di patrocinio. - 4. Attività patrocinate e interesse generale. Profili di carattere costituzionale. - 4.1 Segue – Orientamenti della Corte costituzionale. - 5. Conclusioni. Gli Enti locali possono ancora concedere patrocinii?

1. Il quadro normativo.

Il D.L. 78 ha il fine di garantire la stabilità finanziaria dei conti pubblici attraverso severe norme di riduzione delle spese della P.A.. Un ambito di impatto delle norme molto importante e "caldo" per gli Enti locali è l'attività di *patronage* svolta dagli Enti. L'intero settore viene penalizzato in modo particolarmente pervasivo, con l'introduzione di limiti di spesa ed altri vincoli. Ad oggi, tre Regioni (Liguria, Emilia Romagna e Toscana) hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale per violazione delle competenze regionali¹, da parte di una serie di articoli del D.L. 78 e della L. 122. L'oggetto specifico della presente trattazione è l'art. 6, della L. 122/2010 - "*Riduzione dei costi degli apparati pubblici*" - che introduce numerosi vincoli alle P.A., fra i quali spicca il comma 9 dell'art. 6, di grande interesse ed attualità per gli Enti locali, per le notevoli problematiche emergenti dal divieto di effettuare spese di sponsorizzazione con esso introdotto. Il necessario presupposto da tenere a mente è l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica che informa l'intera legge.

L'art. 6, comma 9 recita: "*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.*" Di fronte ad una statuizione così perentoria pare non sia possibile per il futuro effettuare spese a sostegno di iniziative sul territorio, in qualunque forma. Verrebbero meno le spese cosiddette di *patrocinio* e tutte le erogazioni a beneficio di quegli operatori terzi rispetto all'Ente che "gestiscono" svariate iniziative sul territorio. Un esempio pratico è rappresentato dalle Associazioni e dai gruppi volontaristici che effettuano attività promozionali sul territorio (fiere, sagre, eventi, ecc.) attraverso il sostegno economico dell'Ente.

Un divieto così netto costituirebbe un ostacolo insormontabile per gli EE.LL., soprattutto per i Comuni di dimensioni medio-piccole, che spesso programmano l'intera stagione culturale, sportiva e di manifestazioni con l'ausilio necessario ed insostituibile del Terzo Settore (Pro Loco, Parrocchie, Associazioni sportive, culturali, ambientali, religiose, Volontariato sociale, sodalizi vari,

* * Avvocato di Ente locale, dottorando di ricerca in Istituzioni, Amministrazioni e Politiche Regionali, presso l'Università di Pavia, Cultore della materia in diritto Costituzionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

¹ La Reg. Toscana, con il ric. n. 97/2010, lamenta una serie di violazioni degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione da parte degli art. 11, 15 e 49 del D.L. 78 e della L. 122 di conversione. La Reg. Liguria con il ric. 102 e la Reg. Emilia Romagna con il ric. n. 106, entrambi del dicembre 2010, lamentano la violazione degli art. 117, 118 e 119 Cost. da parte dell'art. 6 (vari commi) del D.L. 78/L. 122. L'udienza è fissata per i tre ricorsi l'8.6.2011.

ecc.). Il coro dei lamenti degli Enti² è stato rinforzato da alcuni interventi in dottrina che hanno rilevato il problema, in modo lucido ed autorevole³.

Il presente lavoro tratterà i confini della materia, definirà in modo compiuto il concetto di sponsorizzazione e verificherà l'esistenza di una distinzione rispetto al patrocinio di natura pubblicitaria. Se tale dimostrazione è attendibile, la conclusione è senz'altro favorevole alla concessione di contributi a scopi culturali o promozionali di attività sul territorio. In caso contrario, invece, il divieto comporterebbe gravissimi problemi per gli Enti e la sostanziale impossibilità di svolgere gran parte delle iniziative tradizionalmente organizzate.

2. La sponsorizzazione.

Il contratto di sponsorizzazione si è diffuso in Italia tra gli anni '70 e gli anni '80 ed ha avuto un notevole successo in vari settori, in particolare lo sport. Trattandosi, sia di un mezzo di promozione dell'immagine di un soggetto, sia di una forma di finanziamento, è diventato in breve uno strumento largamente utilizzato. Si tratta di una forma di pubblicità con la quale un'impresa non intende promuovere i propri prodotti, rivolgendo al mercato ed ai consumatori un invito diretto all'acquisto, ma diffondere il proprio marchio, inducendo i potenziali acquirenti ad avere fiducia dell'immagine positiva veicolata durante le manifestazioni sponsorizzate.

Secondo una definizione adottata a livello internazionale, **sponsorizzazione** è "ogni comunicazione per mezzo della quale uno sponsor fornisca contrattualmente un finanziamento o un supporto di altro genere, al fine di associare positivamente la sua immagine, la sua identità, i suoi marchi, prodotti o servizi ad un evento, un'attività, un'organizzazione o una persona da lui sponsorizzati"⁴.

Dal punto di vista giuridico, dottrina e giurisprudenza, hanno definito il contratto di sponsorizzazione - ai sensi degli artt. 1322, 1350 e 1174 c.c. - un contratto atipico, a forma libera, di natura patrimoniale, a prestazioni corrispettive ed a carattere oneroso per il quale "...un soggetto - il quale viene detto "sponsorizzato" ((...) "sponsee") si obbliga a consentire ad altri l'uso della propria immagine pubblica e del proprio nome, per promuovere un marchio o un prodotto specificamente marcato, dietro corrispettivo; tale uso dell'immagine pubblica può prevedere anche che lo "sponsee" tenga determinati comportamenti di testimonianza in favore del marchio o del prodotto oggetto della veicolazione commerciale. L'obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha piena natura patrimoniale ai sensi dell'art. 1174 c.c., e corrisponde all'affermarsi (...) della commercializzazione del nome e dell'immagine personali, e viene accompagnata - ordinariamente - da una "esclusiva"..."⁵.

² Un interessante e completa analisi della materia è svolta nell'articolo "Il divieto di spese per sponsorizzazioni di cui all'art. 6, comma 9, del d.l.78/2010 e la salvaguardia dell'associazionismo locale" di M.I. Bruno e P. Russo, Segretari generali di due comuni, disponibile sui siti internet www.diritto.it e www.altalex.it.

³ M. Atelli, *Divieto di sponsorizzazioni: è la fine delle sagre di paese?* su www.professionimprese24.ilsole24ore.com. Massimiliano Atelli, magistrato contabile, si chiede se il divieto imposto dal legislatore sia da intendere in senso tecnico (sponsorizzazione) oppure come un generale "...divieto di addivenire ad accordi di patrocinio comportanti spese". L'autore ha affrontato la questione alla fine del 2010 e non aveva ancora il conforto di alcune pronunce della magistratura contabile, che hanno portato alle conclusioni esposte nella presente esposizione. A tal proposito si veda *infra*, par. Conclusioni. Gli Enti locali possono ancora concedere patrocinii?

⁴ *Codice di autodisciplina delle sponsorizzazioni* elaborato dalla Camera di Commercio Internazionale.

⁵ Questa definizione è stata elaborata dalla Corte di Cassazione già negli anni '90, con la sentenza Cass. Civ. 11 ottobre 1997, n. 9880 e quindi sistematicamente richiamata in ogni pronuncia.

Ulteriori elementi per il corretto inquadramento dell'istituto sono contenuti in una nota sentenza della C. di Cass. - Sez. III, 21/05/1998, n. 5086, secondo la quale *"...questo contratto assume poi nella pratica contenuti diversi: e, in dottrina, esaminando i tipi di sponsorizzazione che più di frequente ricorrono, si è posto in luce come l'accordo non assuma in generale le caratteristiche di un contratto associativo. Esso, cioè, almeno normalmente, non ha per oggetto lo svolgimento di un'attività in comune, bensì lo scambio di prestazioni..."*.

Un primo riferimento normativo è rinvenibile all'art. 8 - comma 12 - della legge n. 223 del 1990 in tema di disciplina del sistema radiotelevisivo, secondo il quale: *"...per sponsorizzazione si intende ogni contributo di un'impresa pubblica o privata, non impegnata in attività televisive o radiofoniche o di produzione di opere audiovisive o radiofoniche, al finanziamento di programmi, allo scopo di promuovere il suo nome, il suo marchio, la sua immagine, la sua attività o i suoi prodotti"*.

Nello specifico per le P.A., si può citare l'art. 43 della Legge n. 449 del 1997 *"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"*, che prevedeva la possibilità per tutte le Amministrazioni di ricorrere alla sponsorizzazione⁶. Le sponsorizzazioni (in quanto esborsi di denaro o servizi da parte di terzi) qui si intendono rivolte verso l'Amministrazione che, nelle intenzioni del legislatore, diventerebbe una sorta di "vetrina" per le attività dei privati⁷. La P.A., quindi, non come *sponsor*, ma come *sponsee*.

Un ulteriore riferimento è contenuto nel T.U.E.L.. L'art. 119 rubricato *"Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni"* prevede che *"In applicazione dell'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, i comuni, 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"*.

3. Gli accordi di patrocinio.

Il cosiddetto **accordo di patrocinio** è un istituto che ha un'ampissima diffusione nella P.A., in particolare negli EE.LL. Regola i rapporti tra l'Ente ed un soggetto privato, generalmente un organismo del Terzo settore che si propone di svolgere una particolare attività sul territorio, finalizzata a raggiungere i propri scopi statuari. Su richiesta motivata del soggetto, l'Ente⁸ valuta la

⁶ Il comma 1 stabiliva che: *"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"*. La disposizione è particolarmente significativa e pone le basi per una distinzione chiara tra il l'istituto della sponsorizzazione ed l'accordo di patrocinio e le altre forme di "collaborazione" tra P.A. e privati.

⁷ Il comma 2 stabiliva che: *"Le iniziative di cui al comma 1 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."*

⁸ La valutazione e la concessione del patrocinio, negli Enti locali, è un atto di competenza dell'organo esecutivo (Giunta Comunale o provinciale) secondo una lettura sistematica ed incrociata dei seguenti articoli del Testo Unico EE.LL.: 42 - attribuzioni dei consigli (ove non compare la previsione dei contratti di sponsorizzazione ai sensi dell'art. 119, né il riferimento a forme di accordo di patrocinio), 48 - competenze delle giunte (in cui è specificato, al comma 2, che rientrano nella competenza della giunta tutte le *"...funzioni degli organi di governo, che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non ricadano nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia"*), art. 50 - competenze del sindaco e del presidente della provincia (che

rilevanza (sociale, culturale, morale ecc.) dell'attività e decide se sostenere l'iniziativa, facendone propri gli scopi. Il soggetto privato può contare su contributi di natura economica - sia diretta (erogazione di fondi) sia indiretta (pagamento di prestazioni da parte dell'Ente per l'organizzazione dell'attività) - o non economica (disponibilità gratuita o a prezzi agevolati di sale o spazi pubblici, ecc.) oppure su entrambe le tipologie. L'Ente richiede l'apposizione del proprio stemma o logo e la palese manifestazione dell'erogazione del patrocinio sui materiali promozionali e durante l'iniziativa.

Quanto appena descritto è il modello di accordo di patrocinio tipicamente utilizzato nella prassi; nei regolamenti comunali, in ragione delle differenti e distribuite realtà territoriali, sono esplicitate ulteriori attività e prestazioni, nonché le modalità della concessione⁹.

Questa sommaria descrizione delinea comunque gli aspetti salienti dell'istituto e, soprattutto, evidenzia un dato fondamentale: la concessione del patrocinio non ha lo scopo, per l'Ente, di promuovere la propria immagine, come visto per la sponsorizzazione. Il fine è **sempre** il sostegno di un'attività ritenuta meritevole di supporto e promozione sul territorio. Nella pratica, una percentuale elevatissima di attività organizzate da soggetti del terzo settore non potrebbero avere luogo in assenza del patrocinio degli Enti. Gli esempi sono così numerosi e vicini a chiunque che è superfluo un elenco¹⁰.

Pertanto, la sponsorizzazione e l'accordo di patrocinio insistono su piani diversi. Questa affermazione è supportata dalla citata sentenza C. Cass. 5086/1998: *"...rispetto alla sponsorizzazione, l'accordo di patrocinio si distingue (...) per il fatto che il soggetto (...) il quale consente che l'attività (...) si svolga sotto il suo patrocinio, non è un imprenditore commerciale, sicché quand'anche egli si impegni a finanziarne in qualche misura l'attività, tale obbligazione non trova corrispettivo nel vantaggio atteso dalla pubblicizzazione della sua figura di patrocinatore. Il contratto si atterrebbe piuttosto come una donazione modale che come un contratto a prestazioni corrispettive..."*.

La Suprema Corte ascrive il patrocinio all'interno dell'istituto della *donazione modale* di cui all'art. 793 del Codice civile. Il patrocinio, costituirebbe un rapporto obbligatorio in senso tecnico, giuridicamente coercibile. Il donatario-Associazione è tenuto alla prestazione dedotta nell'accordo di patrocinio ed attraverso il *modus*, il donante-Ente può realizzare il proprio interesse di sostenere una attività valutata come rilevante, palensando il proprio contributo. Il donante subordina la liberalità all'adempimento, da parte del beneficiario della stessa, di un'obbligazione che è tipicamente l'apposizione dello stemma, del logo, la dicitura *"con il patrocinio di..."* o altre obbligazioni previste a livello regolamentare.

non prevede espressamente patrocini o sponsorizzazioni), 107 - *funzioni e responsabilità della dirigenza*.

⁹ L'adozione di un regolamento in ogni caso di erogazioni di denaro o altri vantaggi economici da parte dell'Ente è previsto in modo indiretto dalla L. 241/1990 che all'art. 12 stabilisce che *"La concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi."* La *"predeterminazione e pubblicazione...dei criteri e delle modalità..."* fa riferimento, negli Enti Locali, alla potestà regolamentare, stabilendo l'obbligo di adozione di un regolamento in materia.

¹⁰ E' emblematico il titolo dell'intervento del Consigliere Atelli, *Divieto di sponsorizzazioni: è la fine delle sagre di paese?* - cfr. *supra*, nota 3.

4. Attività patrocinate e interesse generale. Profili di carattere costituzionale.

Il giudizio in merito alla rilevanza delle attività per le quali si richiede il patrocinio è un atto di governo dell'Ente e spetta, come visto, alla Giunta¹¹. La concessione del patrocinio è un atto con il quale l'Ente sostiene un'iniziativa ritenuta meritevole di promozione che, in assenza, non potrebbe avere luogo, o eventualmente, potrebbe essere realizzata in modo molto meno significativo. In assenza di patrocinio, le iniziative associative avrebbero una visibilità ed un impatto pubblico ridotti, se non nulli. Ragionando *a contrario*, avvalendosi del patrocinio dell'Ente e dei conseguenti contributi a vario titolo erogati, le Associazioni e gli altri organismi del Terzo settore sono in grado di perseguire i propri scopi statuari a beneficio della collettività (raccolte fondi, eventi culturali gratuiti, manifestazioni sportive, ecc.).

La rilevanza dell'istituto del patrocinio è notevole poiché costituisce un elemento centrale delle politiche degli Enti a sostegno dell'associazionismo e, di fatto, di rispetto del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale¹². Attraverso la concessione di contributi nella forma dell'accordo di patrocinio, gli Enti perseguono il fondamentale scopo di favorire *l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati*. La fase di valutazione circa la rilevanza dell'iniziativa da patrocinare è un momento centrale durante il quale l'Ente giudica di *interesse generale* un'attività svolta sul proprio territorio. Quello è il momento in cui si manifesta pienamente l'autonomia degli Enti locali, sancita e garantita dall'art. 114 della Costituzione.

Il riferimento all'art. 118 Cost., unitamente ad una serie di norme a sostegno dell'iniziativa del Terzo settore¹³ appaiono decisivi a sostenere forti dubbi circa la legittimità costituzionale del divieto di sponsorizzazioni di cui all'art. 6, comma 9 della L. 122/2010, almeno secondo la lettura rigorosa proposta da alcuni commentatori¹⁴.

4.1 Segue – Orientamenti della Corte costituzionale.

E' bene precisare che il divieto previsto dall'art. 6 - comma 9 - della L. 122 non è una novità assoluta per l'ordinamento, in quanto l'art. 61 del D.L. n. 112/2008 recante "*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*", convertito in L. 133/2008, stabiliva, "*a decorrere dall'anno 2009...*" (comma 1), una riduzione al 30% rispetto al 2007 delle spese per sponsorizzazioni (comma 6), ma tali riduzioni "*...non si applicano in via diretta alle Regioni ed agli altri enti territoriali*" (comma 15), di fatto, disponendo, per gli Enti Locali, un principio generale di contenimento della spesa.

¹¹ Cfr. nota 6.

¹² Ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, Cost., infatti "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.*"

¹³ E' appena il caso di citare l'art. 4, comma 1, lett. c, della L. 383/2000 "*Disciplina delle associazioni di promozione sociale*" - secondo il quale "*Le associazioni di promozione sociale traggono le risorse economiche per il loro funzionamento e per lo svolgimento delle loro attività da: (...) c) contributi dello Stato, delle regioni, di enti locali, di enti o di istituzioni pubblici, anche finalizzati al sostegno di specifici e documentati programmi realizzati nell'ambito dei fini statuari...*"

¹⁴ Fra i vari sostenitori di una lettura rigoristica, L. Olivieri, *Sponsorizzazioni, divieto a maglie strette*, in Italia Oggi, 14.1.2011, pag. 34 - "*...Il divieto di effettuare sponsorizzazioni coinvolge anche le erogazioni dei contributi...*" la lettura "*...di maggior rigore appare l'unica in linea con la ratio della norma*". Ma anche M. Atelli, *cit.*, secondo il quale "*Il divieto (...), si declina, dunque, piuttosto come divieto di addivenire ad accordi di patrocinio comportanti spese...*".

Ora però, il divieto in commento appare una norma cogente e non semplicemente un principio ispiratore per l'attività degli Enti e conduce direttamente alla violazione del principio dell'autonomia finanziaria e di spesa di cui all'art. 119 Cost.. Secondo un consolidato orientamento della Corte costituzionale, sfugge alla competenza del Parlamento ed, in generale dello Stato, l'introduzione di norme di dettaglio, immediatamente applicabili e vincolanti per l'assetto e l'ordinamento degli Enti locali, tanto stringenti che di fatto *"...vanificano il principio della loro autonomia"*¹⁵; *"...le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (...) [lo Stato può stabilire un, NdA] ...limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (...)".* Limiti specifici e rigorosi sul quantum della spesa costituiscono *"una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (...) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (...) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi"*¹⁶.

Alcune note sulle norme impugnate aiutano a comprendere il contesto della pronuncia della Corte ed un riferimento anche al comma 8 dell'art. 6 della legge 122/2010 è necessario per l'affinità della materia disciplinata (la norma, infatti, stabilisce fra l'altro vincoli e limitazioni alle spese di rappresentanza e per convegni, mostre e pubblicità della P.A. in generale¹⁷).

La sentenza della C. Cost. n. 417/2005 è stata resa a seguito dei ricorsi presentati contro alcune norme previste dal D.L. 168/2004 *"Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica"*, in particolare l'art. 1, che in vari commi prevedeva una serie di vincoli e divieti di spesa generalizzati nel comparto pubblico. Il riferimento è il comma 10 dell'art. 1, che imponeva vincoli di spesa *"...per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni..."* stabilendo che il tetto massimo di riferimento *"...deve essere non superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15 per cento..."*. La Corte, nel solco di un consolidato orientamento¹⁸, ha stabilito che gli Enti autonomi possono essere sottoposti a vincoli di spesa se questi sono generali e rientranti nel più ampio concetto di risparmi e contenimento della spesa pubblica¹⁹. Non possono essere stabiliti, invece, vincoli a singole voci di spesa²⁰. L'obiettivo è di garantire la "tenuta" del sistema economico-finanziario del comparto pubblico, nel rispetto dell'autonomia sancita dal Titolo V della Costituzione²¹.

¹⁵ M.I. Bruno e P. Russo, *Il divieto...*, cit. pag. 2.

¹⁶ Sent. C. Cost. 417/2005.

¹⁷ *"A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche (...) 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 norma prosegue imponendo limitazioni alle iniziative organizzate dalle Amministrazioni dello Stato e delle Agenzie in termini di utilizzo del personale, stabilendo l'obbligo di autorizzazione del Ministero competente. Sono previste, altresì, specifiche discipline per le magistrature e le autorità indipendenti ed esclusioni per le Università e le Forze armate.

¹⁸ Solo per citare alcuni precedenti, vd. Sentenze C. Cost. n. 376/2003, n. 4/2004 e n. 390/2004.

¹⁹ P. Caretti, G. Tarli Barbieri *"Diritto regionale"*, I ed., Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 267-8.

²⁰ *"...le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost."*

²¹ *"...il legislatore statale può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio (ancorché si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), ma solo, con «disciplina di*

La Corte elabora anche un interessante principio: le Regioni “...sono legittimate a denunciare la legge statale per la violazione di competenze degli enti locali...”. Si tratta di uno strumento di garanzia delle autonomie attraverso l’accesso alla Corte costituzionale da parte delle Regioni²². Proprio la sentenza 417 ha rappresentato il punto di arrivo di una evoluzione giurisprudenziale che, dagli anni ‘90 ad oggi, ha intensificato gli strumenti di tutela degli Enti locali. Sul punto è bene precisare che “...quest’ultimo fenomeno non può essere interamente collegato al riconoscimento della possibilità per le Regioni di agire a tutela delle autonomie locali, ma piuttosto viene correlato alla più ampia autonomia costituzionale degli enti locali, che risultano così beneficiati dalle garanzie comuni all’intero sistema delle autonomie regionali e locali...”²³. La legittimazione ad agire delle Regioni in sostituzione degli enti locali sorge in quanto “...la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali...”²⁴. Mentre resta costante il principio di assoluta inammissibilità di un ricorso diretto degli Enti locali²⁵ a tutela della propria autonomia²⁶.

Oggi ci troviamo di fronte ad una norma pressoché identica a quella giudicata illegittima dalla Corte nel 2005: le spese per rappresentanza, infatti, hanno notevoli affinità con le spese per sponsorizzazioni, intese in senso generico. Sono entrambi casi di esborsi sostenuti per promuovere l’immagine dell’Ente, attraverso differenti modalità. Se le sponsorizzazioni rientrano nella definizione già esposta²⁷, le spese di rappresentanza rientrano in un analogo contesto e hanno finalità assimilabili²⁸. E’ prevedibile che la Corte, pur in presenza di una situazione economica peggiore rispetto ai primi anni 2000²⁹, mantenga il proprio orientamento ed accolga le motivazioni dedotte nei tre ricorsi presentati³⁰.

principio», «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (...). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l’entità del disavanzo di parte corrente oppure (...) la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»...

²² E. Balboni, C. Buzzacchi, *L’ordinamento costituzionale a garanzia delle autonomie locali*, in *Governare le Autonomie locali nella transizione federale*, CEL editrice, Pescara, 2010 - par. 10, pag. 112 e ss.

²³ *Ivi*, pag. 113.

²⁴ Sent. C. Cost. 196/2004.

²⁵ Fra le varie Sent. C. Cost. 533/2002, 303/2003 e 196/2004.

²⁶ E. Balboni, C. Buzzacchi, *L’ordinamento costituzionale...*, *cit.*, *ibidem*. ritengono che questo limite può essere motivato, fra l’altro, da ragioni operative della Corte che, in caso di apertura ai ricorsi diretti degli Enti locali, rischierebbe un notevole scadimento della propria efficienza.

²⁷ Cfr. *supra*, par. La sponsorizzazione.

²⁸ Già con la risoluzione n. 9/1992, il Ministero delle Finanze aveva precisato in merito ad una impresa privata che “...per spese di rappresentanza si intendono quelle sostenute dall’impresa per offrire al pubblico un’immagine positiva di se stessa e della propria attività in termini di floridezza ed efficienza...”. Non ci sono ragioni contrarie a considerare valida la stessa definizione per le spese di rappresentanza delle P.A..

²⁹ E. Balboni, C. Buzzacchi, *L’ordinamento...*, *cit.*, par. 6 pagg. 103 e ss. Gli Autori sottolineano come l’attuale crisi economica ha chiamato a “*misure di rigore*” gli Stati membri dell’U.E., “...anche gli enti locali sono chiamati a concorrere al risanamento dei conti pubblici...”. La L. 122/2010 in questo senso ha previsto norme di contenimento della spesa ed un inasprimento del Patto di stabilità interno: “...a ciò si aggiungono le previsioni degli artt. 5 e 6, finalizzate a tagliare i “costi della politica” e della P.A. (...) il cammino dell’autonomia finanziaria è sottoposto a grandi tensioni per effetto della contingenza economica (...) comporta in gran parte il sacrificio delle prerogative delle autonomie.”

³⁰ Vd. nota 1.

5. Conclusioni. Gli Enti locali possono ancora concedere patrocini?

La risposta a questo quesito appare ora più agevole e, ad opinione di chi scrive, deve essere orientata verso **la non applicazione del divieto in commento alle spese effettuate a seguito della concessione di patrocini**. A sostegno giovano anche due interessanti Pareri resi dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti della Lombardia e della Puglia.

Il primo in ordine di tempo è quello della Sezione pugliese³¹. I giudici contabili partono dal presupposto che l'art. 6 - comma 9 - della L. 122/2010, come del resto l'intero impianto della legge, sia ascrivibile ad un generale contesto di vincoli e norme finalizzati a realizzare risparmi di spesa in tutto il comparto pubblico - è citato, fra l'altro, l'art. 61 del D.L. 112/2008 già commentato³² - e proprio il fine del contenimento delle spesa viene utilizzato come criterio interpretativo del divieto³³. Viene quindi condivisa la distinzione, operata dalla C. Cass. nella citata sent. 5086/1998, fra sponsorizzazione ed accordo di patrocinio. La conclusione introduce una contraddittoria distinzione all'interno delle concessioni di patrocinio, che di fatto, riconduce alla sponsorizzazione. La Corte dei Conti condivide il divieto di patrocini se gli stessi comportino spese ("*...ciò che la norma tende ad evitare sarebbe (...) la concessione del patrocinio - che preveda oneri, (...) ad iniziative organizzate da soggetti terzi, ad esempio la sponsorizzazione di una squadra di calcio...*"). Tuttavia, l'erogazione di un contributo ad una squadra di calcio è proprio un caso di sponsorizzazione che, come appena visto, si differenzia dal patrocinio. La parte conclusiva della motivazione, però sostiene la tesi della portata limitata del divieto in commento, poiché afferma che "*...resterebbero invece consentite (...) le iniziative organizzate (...) sia in via diretta, sia indirettamente, purché per il tramite di soggetti istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività di valorizzazione del territorio*".

Quindi, sono consentite le attività organizzate dagli Enti o quelle attività che rientrano astrattamente nella competenza dell'Ente, ma che sono organizzate da soggetti che abbiano come scopo *istituzionale* la valorizzazione territoriale. La formulazione non è delle più felici, ma sembra di comprendere che l'espressione "*attività di valorizzazione del territorio*" sia utilizzata dalla Corte in senso ampio, ricomprendendo ogni iniziativa che abbia una positiva ricaduta nella comunità amministrata (cultura, sport - nei limiti già visti - promozione turistica ecc.) ad opera di soggetti che operino in tali ambiti ai sensi del proprio statuto (*attività istituzionale*).

Il secondo parere³⁴ è della Sezione regionale lombarda. Viene introdotto un elemento ulteriore che traccia i confini di distinzione tra sponsorizzazione e patrocinio. Il giudizio di merito tra erogazioni vietate ex art. 6, comma 9, L. 122/2010 (sponsorizzazioni) e consentite (accordi di patrocinio) si debba svolgere seguendo un **metro teleologico**³⁵: la finalità per la quale il contributo è erogato diviene quindi lo strumento per determinare ciò che è ancora consentito. Inoltre, "*...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 (...) oppure a*

³¹ Corte dei Conti, Sezione regionale per il controllo della Puglia, Parere n. 162/PAR/2010 del 15.12.2010.

³² Cfr. *supra*, par. Orientamenti della Corte Costituzionale.

³³ "*...le norme in esame sono ispirate a criteri di economia generale, da mettere in relazione con la particolare situazione di crisi dell'economia del Paese e, come tali, vanno interpretate.*"

³⁴ Corte dei Conti, Sezione regionale per il controllo della Lombardia, Parere n. 1075/PAR/2010 del 23.12.2010.

³⁵ "*...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. n. 78/2010) è la relativa funzione...*".

fronte di sovvenzioni a soggetti privati a tutela di diritti costituzionalmente riconosciuti, quali i contributi per il c.d. diritto allo studio, etc..." Ma in tal caso, non si tratta di sponsorizzazioni, bensì patrocini, come già dimostrato.

Sono due le conclusioni della motivazione: innanzitutto, la Sezione stabilisce che, per rientrare nel fra le erogazioni consentite, le attività patrocinate debbano appartenere al novero delle competenze dell'Ente, che per ragioni varie e nella propria autonomia, stabilisce di esercitarle non direttamente, ma attraverso soggetti privati destinatari dei contributi, "...che svolgono un'attività propria [dell'Ente, NdA] in forma sussidiaria..."³⁶. La seconda conclusione, è una sorta di "buon consiglio" agli Enti riconducibile al controllo collaborativo. Osserva la Corte che in sede di erogazione del patrocinio è opportuna la dettagliata motivazione del percorso teleologico che porta alla decisione favorevole nei confronti del privato beneficiario, in modo da rendere chiaro ed inequivocabile il fine dell'Amministrazione di sostenere un'attività di propria competenza realizzata tramite terzi e soprattutto che questa "delega di funzioni" persegua i principi stabiliti dall'art. 97 della Costituzione³⁷.

Riassumendo, gli Enti possono continuare ad erogare patrocini ai soggetti del Terzo settore per attività sul territorio, ma devono esplicitare nelle motivazioni degli atti di concessione il fine per il quale il contributo (economico o non economico) è erogato e devono, altresì, evidenziare le ragioni per le quali tale fine viene ritenuto meritevole di una tutela privilegiata forte, come il principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale³⁸.

³⁶ "...l'attività (...) deve rientrare nelle competenze dell'ente locale e viene esercitata (...) 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..."

³⁷ "...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..."

³⁸ Un primo commento reso a pochi giorni dai pareri della Corte dei Conti citati è di P. Ruffini, *In salvo il sostegno alle associazioni*, in *Il sole* 24 ore – Norme e tributi, del 10.1.2011, pag. 12.