



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 20/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 febbraio 2012, composta dai Magistrati:

|                                |                             |
|--------------------------------|-----------------------------|
| Dott. Enrica LATERZA           | Presidente                  |
| Dott. Mario PISCHEDDA          | Consigliere                 |
| Dott. Gianfranco BATTELLI      | Consigliere                 |
| Dott. Giancarlo ASTEGIANO      | Consigliere                 |
| Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA | Primo Referendario          |
| Dott. Walter BERRUTI           | Primo Referendario relatore |
| Dott. Alessandra OLESSINA      | Primo Referendario          |

Visto l'art. 100, comma 2, 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 L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19/06/2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dalla Regione Piemonte n. 731/SBO100/1.45 del 18 gennaio 2012, pervenuta il giorno seguente e recante la richiesta di valutazione preventiva di una ipotesi transattiva volta a definire il contenzioso in essere con un Istituto di credito;

Vista l'Ordinanza n. 7/2012, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Walter BERRUTI;

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

La Regione Piemonte, con nota a firma del Presidente della Giunta, ha formulato una richiesta di parere relativamente alla *“ragionevolezza”* di addivenire alla transazione di un contenzioso giudiziario in essere con un Istituto di credito per *“esigenze di certezza in ordine agli importi da inserire a Bilancio”*.

A tal fine espone che il detto Istituto, dopo avere garantito nel tempo una anticipazione di cassa ad un soggetto erogatore anche di prestazioni sanitarie, ha citato in giudizio la Regione per il recupero delle somme anticipate. Il Giudice nella sentenza non ha disposto il rimborso, ma ha ravvisato in capo alla Regione una responsabilità extracontrattuale per un importo inferiore a quello oggetto dell'anticipazione *de qua*. L'Istituto ha impugnato la sentenza insistendo nel richiedere l'importo originario dell'anticipazione e, nel contempo, ha proposto una transazione della lite.

I termini di tale proposta transattiva vengono sinteticamente riferiti come segue.

L'Istituto rinuncerebbe al risarcimento dei danni da responsabilità extracontrattuale, mentre la Regione riconoscerebbe il debito conseguente alla spesa sanitaria anticipata dall'Istituto medesimo a titolo di anticipazione bancaria, con relativi interessi e piano di ammortamento.

### **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

1. La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7, comma 8 L. n. 131/2003, stante la natura speciale della funzione consultiva intestata alla Corte.

La richiesta di parere in esame proviene dalla Regione Piemonte, ente legittimato a richiedere direttamente alla Corte pareri in materia di contabilità pubblica ai sensi della norma citata, ed è stata sottoscritta dal Presidente della Giunta, che ne è il rappresentante legale. Essa, dunque, sotto il profilo soggettivo, è ammissibile.

2. I pareri sono previsti, dalla L. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie nei citati atti d'indirizzo, deve ritenersi riferito alla *“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".*

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale ex art. 17, comma 31 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (Del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche riguardo a quesiti che siano connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

La funzione consultiva, poi, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, ne' può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame di organi della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali.

Infine, ed è questa la considerazione che rileva nel caso di specie, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Al riguardo va ribadito il principio giurisprudenziale consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire

una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione (cfr. in senso conforme, in materia di transazione, questa Sezione, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. controllo Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14).

Alla luce delle considerazioni esposte questa Sezione non può quindi pronunciarsi in ordine alla “ragionevolezza”, se intesa in termini di opportunità e di convenienza per l'Ente, della transazione, di cui vengono rappresentati i profili essenziali, di un contenzioso giudiziario pendente tra la Regione e un istituto di credito in ordine ad una anticipazione bancaria concessa ad un soggetto erogatore di prestazioni sanitarie.

Astraendo, invece, dalla specificità del caso sottoposto all'esame ed escludendosi, conseguentemente, qualsiasi commistione con le scelte gestionali di esclusiva competenza e responsabilità degli organi dell'Ente, la richiesta può essere ritenuta ammissibile sotto il profilo dell'individuazione, in linea generale, di limiti all'applicabilità della transazione agli enti pubblici.

3. Sull'argomento questa Sezione si è già pronunciata (cfr. parere 28 settembre 2007 n. 15) e così altre (cfr. ad es. Sez. controllo Lombardia 16 aprile 2008 n. 26 e 18 dicembre 2009 n. 1116), ma sempre con riferimento a profili di carattere generale (il primo parere verte sulla equiparazione dei crediti derivanti da sentenza di condanna del giudice contabile ai crediti tributari ai fini della praticabilità della c.d. transazione fiscale, il secondo e il terzo sulla ammissibilità del contratto di transazione per gli enti pubblici in generale e sulla transigibilità dei crediti derivanti dall'esercizio della *potestas puniendi* dell'Amministrazione).

In particolare (cfr. Sez. Lombardia n. 26/2008 e n. 1116/2009 cit.), va ricordato che:

- di norma anche gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 c.c.;
- i limiti del ricorso alla transazione da parte degli enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, e cioè la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto, e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo va ricordato che, nell'esercizio dei propri poteri pubblicistici, l'attività degli enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'ente. Pertanto, i negozi giuridici conclusi con i privati non possono condizionare l'esercizio del potere dell'Amministrazione pubblica sia rispetto alla miglior cura dell'interesse concreto della comunità amministrata, sia rispetto alla tutela delle posizioni soggettive di terzi, secondo il principio di imparzialità dell'azione amministrativa;
- la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza delle stesse a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. Uno degli elementi che l'ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali;
- ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica (e non di un semplice conflitto economico), che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata. Di conseguenza il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla

contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione all'oggetto della controversia. Si tratta di un elemento che caratterizza la transazione rispetto ad altri modi di definizione della lite;

- la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co 2 cc) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. E' nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge;

- requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile (artt. 1965 e ss.) è, in forza dell'art 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico;

- inoltre, come affermato dalla giurisprudenza civile (cfr., *ex multis*, Cass. 6 maggio 2003 n. 6861), costituisce transazione solo quell'accordo che cade su un rapporto che, oltre a presentare, almeno nell'opinione delle parti, carattere di incertezza, è contrassegnato dalla reciprocità delle concessioni. Oggetto della transazione, quindi, non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni.

Quanto ai termini (soggetto e oggetto) del contratto di transazione va ancora rammentato che i soggetti devono essere dotati non solo di capacità giuridica ma devono avere anche la legittimazione intesa come potere di agire in ordine ai rapporti sui quali incide la transazione.

Sotto questo profilo vengono in rilievo per gli enti pubblici le procedure che prevedono le modalità di formazione ed espressione della volontà amministrativa.

Per gli enti territoriali non è previsto un particolare *iter* procedimentale per gli atti di transazione, ma, ove il medesimo sia dotato di una propria avvocatura, sarebbe opportuno che questa fosse investita della questione in analogia a quanto prevede per le amministrazioni dello Stato l'art. 14 della legge di contabilità generale (R.D. n. 2440/1923).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 22 febbraio 2012.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **28 febbraio 2012**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA