



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana de Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 17 gennaio 2024 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal comune di SENNA LODIGIANA (Lo)

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Senna Lodigiana trasmessa in data 11 dicembre 2023, prot. Cdc. n. 25633;

VISTA l'ordinanza n. 284 del 12 dicembre 2023 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe il Sindaco del Comune di Senna Lodigiana, dopo la dettagliata descrizione di un contenzioso risalente nel tempo, definito da una sentenza della Corte di Cassazione nel 2020, ha formulato il seguente quesito “ *Si chiede di conoscere, se sia possibile senza esporsi a responsabilità per danno erariale, addivenire all'accettazione dell'istanza di definizione bonaria formulata da debitore principale attraverso la stipula di un contratto atipico che, fermo restando la possibilità di incamerare un importo pari a quello della sanzione principale, di fatto comporti per l'amministrazione l'adozione di un provvedimento di annullamento in autotutela della sanzione accessoria in assenza, secondo il parere del legale, dei presupposti di imputabilità del ritardo al comportamento doloso o colposo dell'agente, desumibile in via indiretta, dalla infruttuosità delle azioni già demandate dal Comune all'agente della riscossione, e dalla successiva accertata, da parte dell'Agenzia delle Entrate, attuale insufficiente capienza del debitore principale e dell'incapienza dell'obbligato in solido*”.

*

CONSIDERATO IN DIRITTO**1. Considerazioni preliminari.**

In via preliminare la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità dei presupposti (soggettivo e oggettivo) della richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. 131/2003.

In base a consolidata giurisprudenza contabile¹ ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;
- il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica che ricomprende 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;
- la problematica sottoposta all'esame della Sezione deve avere carattere di generalità e non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti ovvero ad altri organi giurisdizionali.

*

2.1. Ammissibilità in senso soggettivo.

¹ Corte dei Conti, Sezioni Autonomie n. 5/2006; n. 54/SEZAUT/2010, n. 3/SEZAUT/2014; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Senna Lodigiana, organo legittimato a rappresentare l'ente ai sensi dell' art. 50 del TUEL.

*

2.2. Ammissibilità in senso oggettivo.

Il quesito sottoposto alla Sezione riguarda l' ammissibilità di una definizione, in via bonaria, del contenzioso originato da un'ordinanza d' ingiunzione del 21 maggio 2009, per il pagamento di una sanzione amministrativa per l'illecito di cui all'articolo 29 comma 1 della L.R. 14/98 (coltivazione di sostanze minerali di cava effettuata senza autorizzazione).

Il rappresentante legale della Società debitrice principale, soccombente in tutti i gradi di giudizio, ha proposto al Comune una definizione bonaria del contenzioso che prevede, da un lato, il pagamento integrale della sanzione principale e, dall'altro, la rinuncia del Comune alla sanzione accessoria prevista dall'art. 27 L.R. 689/1981 e la rinuncia ad avanzare qualsivoglia ulteriore pretesa.

La Sezione ritiene di prescindere dall'esame della natura giuridica della proposta di definizione bonaria formulata dal privato (procedimento conciliativo tout court; accordo amministrativo ex art. 11 L. 241/1990; riconduzione allo schema civilistico della transazione) poiché, alla luce dei principi richiamati al paragrafo 1, la richiesta di parere risulta oggettivamente inammissibile sotto molteplici profili:

- il quesito formulato sottende valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa di esclusiva competenza dell'Ente istante (cfr, ex multis, Sezione Lombardia n. 108/2018/ PAR, Sezione Campania n.31/2022/ PAR, Sezione Puglia n. 114/2022/ PAR);
- la richiesta risulta essenzialmente preordinata ad ottenere - più che un parere avente rilievo interpretativo generale - un vaglio di legittimità e di merito sulla prospettata decisione del Comune in ordine alla specifica proposta avanzata dal debitore (*"...se sia possibile senza esporsi a responsabilità per danno erariale, addivenire all'accettazione..."*). Il quesito, per come formulato dal Comune istante, non involge infatti l'interpretazione di norme di legge in materia di contabilità pubblica, secondo la nozione "dinamica" accolta dalla giurisprudenza della Corte dei conti sopra richiamata, ma sollecita, viceversa, l'esercizio da parte di questa Sezione, di una funzione consulenziale che travalica l'ambito della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, comma

8, della legge n. 131/2003. Alle Sezioni regionali di controllo non è stata assegnata una funzione di consulenza di portata generale, tale da comprendere qualsiasi attività degli enti che abbia riflessi di natura finanziaria sul bilancio e sugli equilibri, in quanto una simile soluzione interpretativa sarebbe incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale. La nozione di contabilità pubblica può essere ampliata fino a ricomprendere materie diverse da quella della contabilità pubblica in senso stretto, ma limitatamente alla circoscritta ipotesi in cui vengano in rilievo problematiche ermeneutiche afferenti, in via immediata e diretta, ai limiti e/o divieti posti dal legislatore a tutela degli equilibri di bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica (così Sezione delle autonomie citata n. 17/2020/QMIG);

- la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici, come nel caso in esame, né tantomeno fornire indicazioni puntuali sulle modalità di una specifica e concreta attività amministrativo-gestionale "in itinere", tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva;
- come sopra ricordato, la funzione consultiva delle Sezioni di controllo della Corte dei conti non può – nemmeno potenzialmente – esercitarsi in relazione a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti oggetto di iniziative giudiziarie attuali o potenziali, che interferiscano con l'esercizio dell'azione erariale.

*

La Sezione, tuttavia, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, ritiene di richiamare i principi espressi con orientamenti costanti dalla Corte da osservare in presenza di proposte di accordi transattivi, che possono essere utili al Comune

- i limiti alla stipulazione della transazione da parte di enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, vale a dire la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto;
- 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.

Questa Sezione in ordine a quesiti relativi alla legittimità della transazione, ha già chiarito, in più occasioni, che *“non può pronunciarsi in ordine alla ragionevolezza, intesa in termini di opportunità e di convenienza per l'Ente, di una potenziale transazione”* (vd., ex multis, deliberazioni della Sezione n. 65/2020/PAR con vari richiami e n. 152/2022/PAR);

- quando a transigere è *“un soggetto pubblico...i parametri valutativi sono decisamente più ristretti e maggiormente, se non quasi esclusivamente, ancorati a risparmi di spesa (sia gestionali che per contenziosi), a tutela delle casse pubbliche e della collettività che vi contribuisce finanziariamente. Un ente pubblico...non gode dunque di un arbitrio transattivo, riconoscibile ad un privato, ma deve pur sempre avere come parametro l'equilibrio di bilancio che impone una attenta e oculata valutazione delle poste in transazione...”*, tutto ciò in considerazione del necessario rispetto di regole che si pongono a presidio di garanzie costituzionali di buon andamento e di integrità delle finanze pubbliche che esprimono tutela finale dei diritti dei contribuenti e dei cittadini tutti (art. 97 cost.) (vd. sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, n. 196/2019, Sez. Controllo n. 65/2020 cit.).

- la transazione presuppone 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;

- uno degli elementi da 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;

- la transazione, infine, è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co. 2 cod. civ.) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. È 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. In

particolare, il potere sanzionatorio dell'amministrazione e le misure afflittive che ne sono l'espressione possono farsi rientrare nel novero delle potestà e dei diritti indisponibili, in merito ai quali è escluso che possano concludersi accordi transattivi con la parte privata destinataria degli interventi sanzionatori.

*

P.Q.M

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, dichiara inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 17 gennaio 2024.

Il Relatore
(dott. Maura Carta)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

19 gennaio 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)