



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 13 maggio 2020 ex art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19, ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO il decreto n. 139 del 3 aprile 2020 del Presidente della Corte dei conti recante "*Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020*";

VISTA la nota acquisita al protocollo pareri di questa Sezione, n. 16 del 17 aprile 2020, con cui il Commissario straordinario del comune di Legnano (MI) ha chiesto un parere;

VISTA l'ordinanza con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

VALUTATA la legittimità delle Adunanze da remoto ex art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19 ai fini dello svolgimento dell'attività consultiva ex art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;

UDITO il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSO IN FATTO

Il Commissario straordinario del comune di Legnano (MI) ha presentato una richiesta di parere in merito al criterio della "convenienza economica" della transazione, richiamando, sul punto, alcune precedenti deliberazioni della Sezione (n. 108/2018/PAR e n. 26/2008/PAR).

In particolare, l'Amministrazione istante, dopo aver brevemente fatto riferimento ad un contenzioso civile in corso *"che coinvolge la posizione di numerosi amministratori titolari di polizze di assicurazione, per responsabilità di rilevante valore economico"*, chiede se *"il concetto di "convenienza economica" sia limitato esclusivamente al rischio di causa (l'incertezza del giudizio come descritta da codesta Corte) o se, in modo più articolato e completo, debba includere anche altri criteri e valutazioni riguardanti, anche da un punto di vista economico, ad esempio, il risultato di "utilità netta" per l'Amministrazione ricavabile alternativamente all'esito del contenzioso ovvero dalla formalizzazione di un accordo transattivo"*.

In conclusione, l'Ente pone tre quesiti, di seguito riportati:

"1. è corretto considerare quale criterio rilevante per l'Amministrazione ai fini della decisione di sottoscrivere o meno un accordo transattivo in corso di lite l'effettivo risparmio di spesa che ne potrebbe conseguire? In altri termini: per decidere se sottoscrivere o meno un accordo transattivo in corso di lite, è ragionevole – anche alla luce dei principi generali

della finanza pubblica – considerare nella “convenienza” l’incidenza di tutte le ulteriori spese di giudizio che si andrebbero a sostenere per la prosecuzione del procedimento? e di quelle derivanti dall’onere di registrare l’eventuale sentenza favorevole?

2. è corretto considerare, quale criterio rilevante per l’Amministrazione ai fini della convenienza di sottoscrivere o meno un accordo transattivo in corso di lite, l’entità delle somme che sarebbe possibile ottenere in sede di esecuzione della sentenza favorevole, tenendo conto dell’entità delle somme che sarebbe possibile ottenere in sede di esecuzione della sentenza? In altri termini è corretto considerare la concreta e oggettiva difficoltà per l’Amministrazione procedente di recuperare, nei confronti dei convenuti, gli importi di cui all’eventuale sentenza di condanna?

3. è necessario considerare, quale criterio rilevante per valutare la convenienza, la proporzionalità tra l’importo della domanda azionata e quello conseguibile in sede transattiva anche tenendo anche conto che i danni supposti inizialmente sono stati ridimensionati per effetto di azioni assunte successivamente dall’azienda?”.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane».*

La richiesta di parere in esame, in quanto presentata dal Commissario straordinario e, dunque, organo rappresentativo dell’Ente, si ritiene ammissibile (vd. deliberazione Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana n. 80/2015/PAR; deliberazione della Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna n. 28/2016/PAR; deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 58/2018/PAR, in cui

si evidenzia che *“Il Commissario Straordinario, come noto, interviene in ipotesi di scioglimento, rimozione o sospensione degli organi comunali, a sostituire l’organo politico, del quale assume, di conseguenza, il generale potere di rappresentare l’Ente. Per cui il parere dal medesimo richiesto è soggettivamente ammissibile, al pari di quello richiesto dal Sindaco (legittimato ex art. 50 TUEL), trattandosi comunque di organo di vertice dell’Amministrazione, munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e legale e, dunque, abilitato non soltanto ad esprimere la volontà e ad impegnare l’Ente locale verso l’esterno, ma anche a sollecitare l’esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei conti”*).

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell’art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della *“contabilità pubblica”*, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell’esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *“contabilità pubblica”*, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Si precisa, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell’Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all’Ente ogni valutazione in ordine a scelte

eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

La funzione consultiva, peraltro, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura. A tale proposito, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *“appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*.

Ciò posto, la richiesta di parere presentata deve ritenersi inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto i quesiti proposti, non solo non riguardano l'interpretazione di una norma di contabilità pubblica, ma sottendono, nel contempo, valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale ed amministrativa dell'Ente, per ottenere un vaglio di legittimità e di merito, rispetto ad una decisione che rientra nell'esclusiva discrezionalità dell'Ente.

Risultano, altresì, potenziali interferenze e/o sovrapposizioni con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, nonché con quelle attribuite ad altre magistrature (nella richiesta di parere, si fa riferimento, difatti, *“ad un contenzioso civile, che coinvolge la posizione di numerosi amministratori titolari di polizze di assicurazione, per responsabilità di rilevante valore economico”*).

La Sezione, peraltro, per quanto riguarda i 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. 161/2013/PAR e n. 158/2016/PAR), rinviando, pertanto, ai principi elaborati dalla giurisprudenza contabile in merito a presupposti e limiti entro i quali le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di transazione (oltre alle deliberazioni già riportate dallo stesso Ente nella richiesta di parere, si richiamano, *ex multis*, le deliberazioni della Sezione n. 1116/2009/PAR, n. 80/2017/PRSE, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l’Umbria n. 123/2015/PAR).

Come più volte evidenziato dalla magistratura contabile, difatti, la scelta di un ente pubblico di addivenire ad una transazione deve essere riconducibile ai canoni di razionalità, convenienza, logica e correttezza gestionale, avendo sempre riguardo ad una imprescindibile valutazione della *“cura concreta di interessi pubblici e, quindi, di una 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”* (vd., *ex multis*, deliberazione della Sezione n. 108/2018/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 344/2013/PAR).

Sarà, dunque, foriera di potenziale responsabilità erariale una transazione che abbia ad oggetto, a titolo esemplificativo, una pretesa, nei confronti di una Pubblica amministrazione, manifestamente infondata, oppure una transazione riguardante un credito prescritto o, ancora, una transazione caratterizzata da condizioni manifestamente svantaggiose per l'Amministrazione.

Da ultimo, si evidenzia che se 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...”*. Ciò in considerazione nel 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).

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 13 maggio 2020.

Il Relatore

(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

14 maggio 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)