



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Consigliere
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

Nella camera di consiglio del 3 luglio 2020, tenuta in videoconferenza, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la nota prot. 188807 del 17 giugno 2020, assunta al protocollo della scrivente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria nella medesima data, con la quale la Regione Liguria ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio del 3 luglio 2020 per deliberare sulla ridetta richiesta di parere;

VISTI gli artt. 84, comma 6 e 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che introduce misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da "COVID-19", nonché disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 16 del 20 marzo 2020, recante misure organizzative sull'esercizio delle funzioni di controllo, emesso in attuazione dell'art. 4 del già citato decreto-legge n. 18 del 2020, al fine di contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività istituzionali;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 1° aprile 2020, recante *“Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti”*;

VISTO l’art. 36, comma 4, del d.l. 8 aprile 2020 n. 23, convertito dalla legge 5 giugno 2020, n. 40, recante *“Termini processuali in materia di giustizia civile, penale, amministrativa, contabile, tributaria e militare”*;

Udito in camera di consiglio il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Presidente della Regione Liguria ha formulato una richiesta di parere sugli effetti contabili dell’accettazione di una delegazione pura di pagamento da parte dell’Ente ospedaliero *“Ospedali Galliera”*, ente pubblico avente regime normativo speciale a sensi dell’art. 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che presta attività sanitaria in convenzione, secondo le modalità previste dal citato art. 41 e dall’art. 8-*quinques*, comma 2-*quater*, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

I rapporti con la Regione Liguria, anche a sensi della legge regionale n. 41 del 2006, sono regolati da apposita convenzione, che prevede la remunerazione dell’attività prestata per le funzioni e le prestazioni erogate a favore del servizio sanitario. L’attuale convenzione, avente espressamente durata indeterminata, è stata stipulata nel 2017 e l’art. 11, con riguardo alla realizzazione del nuovo presidio ospedaliero da parte dell’EO Galliera, dispone che, in caso di ricorso al mercato finanziario, la Regione *“si impegna, nei limiti ed in conto del maggiore dovuto per i corrispettivi di cui all’art. 5 della presente convenzione, ad accettare eventuali cessioni di credito dell’Ospedale Galliera in favore del soggetto finanziatore”*.

L’istanza di parere ricorda che, con accordo di programma del 20 febbraio 2015, intercorso tra Ministero della salute, Regione Liguria ed Ente ospedaliero, è stato previsto un finanziamento statale, pari a circa 43 milioni di euro, per la realizzazione del presidio ospedaliero in parola, in forza del quale l’EO Galliera si è impegnato a continuare a prestare l’attività sanitaria in favore del SSN per la durata di cento anni. Il programma, che prevede l’affidamento del contratto di appalto a contraente generale, ai sensi degli artt. 194, e seguenti, del d.lgs. n. 50 del 2016, è sostenuto da un piano economico finanziario (PEF) che copre il complessivo costo stimato anche mediante la cessione in permuta di alcuni immobili di proprietà (non più strumentali), nonché l’assunzione di un mutuo per euro 74.594.209.

Ai fini della relativa contrazione è stata interpellata la banca del Consiglio di Europa (CEB), la quale ha rappresentato la disponibilità al finanziamento a condizioni vantaggiose, subordinando la fissazione del tasso di interesse al *rating* attribuibile all'operazione.

L'istanza puntualizza che l'Ospedale Galliera non rientra tra gli enti strumentali della Regione Liguria né è direttamente soggetto alle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 (in termini, anche la deliberazione della scrivente Sezione regionale di controllo n. 125/2018/PRSS) e, come tale, l'assunzione di mutui e di altre forme di indebitamento non è sottoposta ad autorizzazione regionale (cfr. DGR n. 958 del 30 luglio 2013), come, invece, prescritto, per gli altri enti del SSR, dall'art. 9-*bis* della legge regionale n. 41 del 2006 e dell'art. 11, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2007.

Ai fini della valutazione del *rating* dell'operazione, la banca del Consiglio di Europa ha rappresentato l'utilità, anziché di una operazione di cessione di credito (quale prefigurata dall'esposto art. 11, comma 2, della vigente convenzione), della previsione di una delegazione pura di pagamento, a sensi dell'art. 1269 cod. civ., da parte del Galliera nei confronti della Regione Liguria (avente ad oggetto le somme costituenti il corrispettivo delle funzioni e delle attività sanitarie prestata in regime convenzionale) ed a favore di CEB, ai fini del rimborso delle rate di mutuo (al momento, il valore annuale dei corrispettivi per le attività sanitarie prestate in convenzione ammonta a circa 190 milioni di euro annui, mentre la stimata rata annua del mutuo si aggira sui 3,5 milioni).

Nel contesto descritto, la Regione Liguria chiede un parere sugli effetti contabili dell'eventuale accettazione di una delegazione pura di pagamento (nei limiti del se e del quanto dovuto annualmente all'EO Galliera per le prestazioni sanitarie erogate in base a convenzione), di mero versamento delle somme oggetto della delega (pari all'ammontare della rata annua del mutuo), senza assunzione di alcuna obbligazione in proprio. In particolare, chiede se tale operazione debba essere considerata quale indebitamento per il bilancio regionale, a sensi del d.lgs. n. 118 del 2011.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nel quadro delle competenze che la legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto sottoscritta dal Presidente, organo legittimato a rappresentare la Regione.

Quanto ai limiti oggettivi, occorre rilevare come la norma preveda la facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*, senza attribuire alle Sezioni regionali della Corte dei conti una funzione consultiva a carattere generale. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, aveva fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che quest'ultima va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi alle norme ed ai principi che regolano la formazione dei bilanci e la gestione contabile e finanziaria. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali”*. Ma soprattutto, che non *“sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio”*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie che, per esempio, nella deliberazione n. 3/QMIG del 19 febbraio 2014, ha affermato che *“è da ritenere (...) che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio”*.

Tali limiti di accesso alla funzione consultiva sono stati ribaditi, di recente, in altro pronunciamento nomofilattico (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG), in cui è stato sottolineato come *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (...) può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla materia di contabilità*

pubblica”, in quanto “si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede”.

Sulla base di quanto sopra esposto, deve ritenersi che l’istanza di parere presentata dalla Regione possa ritenersi ammissibile. Quest’ultima, infatti, mira a ottenere un supporto finalizzato alla corretta applicazione della norma di finanza pubblica, limitativa all’indebitamento degli enti territoriali, contenuta nell’art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011, più volte oggetto di scrutinio, anche in sede consultiva, da parte della magistratura contabile (anche con l’adozione di pronunce di orientamento generale cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 30/2015/QMIG). Tuttavia, il pronunciamento odierno deve limitarsi all’analisi delle problematiche sottoposte all’attenzione della Sezione sotto un profilo giuridico di carattere generale, dovendo, invece, la valutazione concreta della fattispecie (necessitante l’esame delle clausole delle convenzioni e dei contratti in fase di stipula), essere rimessa, anche ai fini della verifica dell’effettivo rispetto delle regole di finanza pubblica (qual è l’art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011), alla sede dei controlli di legalità finanziaria sui bilanci degli enti del servizio sanitario regionale o del giudizio di parifica del rendiconto regionale (cfr. art. 1, commi 3, 4, 5 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

CONSIDERATO IN DIRITTO

L’art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dando attuazione al precetto contenuto nell’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha prescritto che le regioni a statuto ordinario (oltre agli enti locali, alle aziende e organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l’esercizio di servizi pubblici), possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le medesime regioni possono, con legge, disciplinare l’indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, sempre limitatamente al finanziamento di spese di investimento.

Nello specifico, il successivo comma 17 puntualizza che, per gli enti elencati al precedente comma 16 (fra cui, le regioni), costituiscono “*indebitamento*”, agli effetti del citato art. 119, sesto comma, oltre all’assunzione di mutui ed all’emissione di prestiti obbligazionari, una serie di operazioni negoziali (frutto, fra l’altro, del recepimento della nozione di

“indebitamento”, o meglio di *“debito”*, mutuata dal Sistema europeo dei conti), fra cui le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni di finanza (cosiddetto *“upfront”*), le operazioni di *leasing finanziario* stipulate dal 1° gennaio 2015 (su cui, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/2017/QMIG), nonché, per quanto interessa in questa sede, il residuo debito garantito da un ente territoriale a seguito della definitiva escussione di una garanzia o dell'escussione per tre annualità consecutive (fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario). Dal 2015, inoltre, gli enti territoriali, possono rilasciare garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal successivo comma 18, che delinea la nozione di *“investimento”* (per approfondimento può farsi rinvio a Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 30/2015/QMIG).

La disposizione in parola (avvallata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 425/2004) non riconduce, immediatamente, alla nozione di indebitamento, valevole ai fini dell'applicazione dell'art. 119, comma sesto, della Costituzione, la mera concessione di garanzie personali (tipiche, quali il contratto di fideiussione, o atipiche, quali la lettera di *patronage*), che, tuttavia, sono considerate tali nel momento in cui vengono definitivamente escusse o vi sia stata escussione per tre annualità consecutive.

Si tratta, comunque, di negozio che il legislatore impone di considerare anche al momento della concessione, in ragione del grado di rischio di insolvenza del debitore garantito, con l'obiettivo di mantenere gli equilibri di bilancio, anche prospettici, dell'ente territoriale garante (in aderenza, il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, al paragrafo 5.5, richiede, ove necessario, di effettuare apposito accantonamento a fondo rischi).

Inoltre, il rilascio di garanzie personali rileva sotto il profilo dell'osservanza dei limiti quantitativi posti alla contrazione di debito da parte degli enti territoriali, strumentali a garantire la *“sostenibilità”* del debito (e, per l'effetto, evitare un eccessivo irrigidimento della capacità di bilancio degli enti), ai sensi dell'art. 97, primo comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, nonché dall'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione (esigenza, peraltro, già desumibile dall'art. 119, comma primo, della Carta).

Il rilascio di garanzie personali a favore di terzi, da parte degli enti territoriali, è stato assimilato dal legislatore, pertanto, ai fini del rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento, alla contrazione di un mutuo o di contratto di finanziamento simile (posto che, come reso evidente dall'esposto art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, la prestazione di garanzie costituisce potenziale fonte di debito per l'ente garante, che è obbligato a considerarlo come tale a seguito della definitiva o di triplice escussione)

Nello specifico, l'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, oltre a ricordare (fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, del medesimo decreto, disciplinante le modalità di ripiano dei disavanzi di amministrazione generati dalla copertura di spese di investimento mediante la mera autorizzazione alla contrazione di mutui, non seguito da effettiva stipula) che il ricorso al debito da parte delle regioni è ammesso nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 ed agli articoli 9 e 10 della legge n. 243 del 2012, introduce un vincolo quantitativo all'assunzione di mutui e altre forme di debito (importo complessivo delle annualità di ammortamento in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non superiore al 20 per cento dell'ammontare delle entrate correnti, al netto di tipologia "tributi destinati al finanziamento della sanità").

Il comma 6, ultimo periodo, della disposizione precisa, nello specifico, che "concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito", prescrizione che ricalca quella contenuta, per gli enti locali, dagli artt. 204 e 207 del d.lgs. n. 267 del 2000 (per approfondimenti, può farsi rinvio alla citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 30/2015/QMIG).

La giurisprudenza contabile, in proposito, ha avuto modo di precisare, in particolare in sede di funzione consultiva a favore degli enti locali come la limitazione in parola faccia riferimento non solo al contratto tipico di fideiussione, disciplinato dall'art. 1936 del codice civile, ma anche ad altri negozi, tipici o atipici, stipulati o prestatati in funzione di garanzia, quali, per esempio, le lettere di patronage c.d. "forti" (cfr., di recente, SRC Piemonte, deliberazione n. 36/2020/PAR).

Nel caso di specie, la Regione istante chiede un parere sugli effetti contabili e finanziari derivanti dall'eventuale accettazione di una delegazione pura di pagamento (nei limiti del se e del quanto dovuto annualmente ad un ente del servizio sanitario nazionale a titolo di remunerazione delle attività sanitarie espletate in base a convenzione), concretizzantesi nella mera esecuzione del versamento delle somme oggetto della delega (pari all'ammontare della rata annua del mutuo), senza assunzione di alcuna obbligazione in proprio.

La delegazione di pagamento trova disciplina nel capo VI del Titolo I del Libro IV del Codice civile, dedicato ai negozi, disciplinanti la circolazione del debito, della delegazione, espromissione e acollo. In particolare, l'art. 1268, rubricato "*Delegazione cumulativa*", dispone che "*Se il debitore assegna al creditore un nuovo debitore, il quale si obbliga verso il creditore, il debitore originario non è liberato dalla sua obbligazione, salvo che il creditore dichiari espressamente di liberarlo. Tuttavia, il creditore che ha accettato l'obbligazione del terzo non può rivolgersi al delegante, se prima non ha richiesto al delegato l'adempimento*".

Si tratta di ipotesi, come meglio specificato in seguito, in cui il delegato al pagamento si obbliga (*rectius*, può obbligarsi) direttamente nei confronti del creditore, potendo realizzare il negozio sia una funzione solutoria che di garanzia (avente fonte nell'associazione di un nuovo debitore, il delegato, all'originario delegante).

Il successivo art. 1269, rubricato "*Delegazione di pagamento*", dispone, invece, che "*Se il debitore per eseguire il pagamento ha delegato un terzo, questi può obbligarsi verso il creditore, salvo che il debitore l'abbia vietato. Il terzo delegato per eseguire il pagamento non è tenuto ad accettare l'incarico, ancorché sia debitore del delegante. Sono salvi gli usi diversi*".

La norma in esame fonda la delegazione pura di pagamento, in virtù della quale il terzo delegato può eseguire l'ordine ricevuto senza obbligarsi direttamente nei confronti del creditore (come palesato anche dalla non necessità di accettazione dell'incarico ricevuto).

Anche l'art. 1270 cod. civ., dedicato alla "*Estinzione della delegazione*", nel prevedere che il delegante possa revocare la delegazione, "*fino a quando il delegato non abbia assunto l'obbligazione in confronto del delegatario o non abbia eseguito il pagamento a favore di questo*", conferma come il negozio possa avere, quale contenuto, sia l'assunzione diretta di un'obbligazione da parte del delegato che il mero adempimento (in virtù del sottostante rapporto di provvista) dell'obbligazione del delegante (a cui il delegato rimane estraneo, come accade, per esempio, nel contratto di assegno bancario). Anche il secondo comma dell'art. 1270 in esame conferma la duplice natura della delegazione di pagamento,

precisando che il delegato “può assumere l'obbligazione” o “eseguire il pagamento” a favore del delegatario anche dopo la morte o la sopravvenuta incapacità del delegante.

La disciplina civilistica si conclude, per quanto interessa in questa sede, con l'art. 1271 che, con riferimento alle “eccezioni opponibili dal delegato”, puntualizza che il delegato “può opporre al delegatario le eccezioni relative ai suoi rapporti con questo”. Inoltre, disposizione maggiormente rilevante ai fini del quesito in esame, “se le parti non hanno diversamente pattuito”, il delegato “non può opporre al delegatario, benché questi ne fosse stato a conoscenza, le eccezioni che avrebbe potuto opporre al delegante” (salvo che sia nullo il rapporto tra delegante e delegatario, ipotesi in cui l'eccezione è opponibile anche in assenza di pattuizione). La regola codicistica sancisce, pertanto, che, in presenza di apposito patto, il delegato, ove sia carente il rapporto di provvista (avente titolo nel credito che il delegante vanta verso di lui), può opporre la relativa eccezione al creditore delegatario (che potrà richiedere il pagamento al solo debitore delegante), escludendo che, in questa ipotesi, il negozio abbia un effetto di garanzia. L'art. 1271 si chiude prevedendo che il delegato non può opporre le eccezioni relative al rapporto tra il delegante e il delegatario, se ad esso le parti non hanno fatto espresso riferimento.

Proprio di recente la Cassazione, sez. II civile, sentenza 20 aprile 2020, n. 7945, ha avuto modo di soffermarsi sulle caratteristiche e differenze della “delegazione di debito” rispetto alla “delegazione di pagamento”. La prima, infatti, ha funzione creditoria (*delegatio promittendi*), aggiungendo un nuovo debitore (delegato), con posizione di obbligato, accanto al debitore originario (delegante), in modo da rafforzare la posizione del creditore delegatario (con effetto di garanzia), mentre la delegazione di pagamento ha mera funzione solutoria (*delegatio solvendi*), prevedendo che l'obbligazione sia adempiuta da un terzo (delegato) anziché dal debitore (delegante), senza aumentare gli obbligati verso il creditore delegatario (come chiarito sin dalla sentenza della Cassazione 12 marzo 1973, n. 676).

Sempre di recente, Cassazione civile, sez. I, sentenza 19 febbraio 2019, n. 4852, ha avuto modo di precisare i presupposti necessari ai fini dell'integrazione di una “delegazione cumulativa” ai sensi dell'art. 1268 cod. civ., escludendola nel caso in cui manchi la prova del consenso, anche prestato in tempi differenti, tra le varie parti del negozio.

Analogamente, la sentenza della Cassazione, sezione lavoro, 28 marzo 2011, n. 7050, ha affermato che il rapporto che si instaura tra datore di lavoro e Cassa edile, per il pagamento da parte di quest'ultima ai lavoratori delle somme dovute in base agli accantonamenti

effettuati dal primo, va qualificato come delegazione di pagamento, ai sensi dell'art. 1269 c.c. (*“Da ciò discende che quando il datore abbia pagato direttamente ai lavoratori le somme che avrebbe dovuto accantonare, questi ultimi non hanno più titolo per pretendere il pagamenti di quegli importi dalla Cassa e, di conseguenza, anche l'obbligazione del datore nei confronti della Cassa (avente ad oggetto il versamento degli accantonamenti) viene meno”*).

La Cassazione, nella citata sentenza n. 7945/2020, ha precisato, inoltre, che, per stabilire se trattasi, in concreto, di *delegatio promittendi*, ex art. 1268 cod. civ. (e, quindi, se il delegato sia direttamente obbligato verso il delegatario) o, invece, di mera *delegatio solvendi* ex art. 1269 cod. civ. (senza azione diretta del delegatario verso il delegato), occorre una valutazione in punto di fatto (basata sull'esame di accordi e clausole negoziali), rientrante nella discrezionalità del giudice di merito, insindacabile in sede di legittimità, ove non risultino violati i criteri legali di ermeneutica negoziale (come già affermato nella precedente sentenza 9 dicembre 2003, n. 18735). Nel caso di specie, la sentenza ha puntualizzato, per quanto di interesse in questa sede, che l'accettazione della delegazione di pagamento da parte del delegato (art. 1269, comma 2, cod. civ.) ha rilievo unicamente nel rapporto interno col delegante (posto che l'incarico di pagamento potrebbe essere rifiutato anche ove vi fosse provvista), mentre *“con ogni evidenza, quindi, l'assunzione da parte del delegato di un obbligo esterno, verso il creditore delegatario, richiede un quid pluris rispetto all'accettazione dell'incarico di pagamento nel rapporto interno di delegazione”*.

Mutatis mutandis, la qualificazione in concreto dell'operazione prospettata nell'istanza di parere (ai fini della inclusione o meno nel limite quantitativo dell'indebitamento da parte della regione *“delegata”*) non risulta accertabile nella odierna sede consultiva, ma effettuabile, sulla base dell'esame delle convenzioni e degli accordi concretamente raggiunti fra ente delegante, regione delegata e istituto di credito delegatario, in occasione dei controlli di legalità finanziaria sui bilanci degli enti del SSR o del giudizio di parifica del rendiconto della regione (ex art. 1, commi 3, 4, 5 e 7, del citato d.l. n. 174 del 2012).

P.Q.M.

L'assimilazione di una delegazione di pagamento ad una garanzia personale, ai fini del rispetto delle norme di finanza pubbliche imposte agli enti territoriali (fra cui, i limiti quantitativi all'indebitamento delle regioni, prescritti dall'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011) va effettuata sulla base del contenuto negoziale delle clausole presenti nei contratti o negli atti negoziali intercorrenti fra le parti (delegante, delegato e delegatario). In aderenza

agli artt. 1268 e 1269 del codice civile, nonché agli orientamenti desumibili dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, la “*delegazione di debito*” (*delegatio promittendi*) aggiunge un nuovo debitore (delegato), con posizione di obbligato, accanto al debitore originario (delegante), in modo da rafforzare la posizione del creditore delegatario, mentre la “*delegazione di pagamento*” ha mera funzione solutoria (*delegatio solvendi*), prevedendo che l'obbligazione sia adempiuta da un terzo (delegato) anziché dal debitore (delegante), senza aumentare gli obbligati verso il creditore delegatario.

Il magistrato relatore
Dott. Donato Centrone

Il Presidente
dott. Fabio Viola

Depositato in segreteria il 6 luglio 2020

Il funzionario preposto
Dott.ssa Antonella Sfettina