



COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg. Dirigenti  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Sig. Avvocato Capo  
Al Collegio dei Revisori

Prot. n. 1013115 del 24/07/2018

Oggetto: I presupposti giuridici della transazione- rilievi della Corte dei Conti- Sezione Lombardia n. 108/2018.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la **deliberazione 12 aprile 2018 n.108**, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, richiama i limiti al ricorso alla transazione da parte degli enti pubblici, limiti, peraltro, già espressi con orientamenti costanti dalla stessa Corte, e che nondimeno possono costituire principi di carattere generale utili all'Amministrazione per addivenire correttamente ad una transazione.

Preliminariamente, nell'effettuare l'analisi dell'esistenza dei presupposti che possono legittimare un atto di transazione tra privato e pubblica amministrazione, il Collegio Contabile precisa che risulta necessario verificare i seguenti presupposti:

*"-i limiti alla stipulazione della transazione da parte di 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;*

Ed ancora

*-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.*

Sugli spazi per un eventuale accordo transattivo la Sezione Lombardia rimanda ai principi enunciati nelle proprie deliberazioni n. 26 del 16.04.2008 e n. 1161 del 18.12.2009, laddove ricorda 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;
- 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;
- la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1965, co 2 cc) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma

negoiale. E' nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite sono sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per expressa.

Pertanto, è chiaro che si deve essere in presenza di diritti disponibili tra le parti, ossia il privato e la PA hanno il potere di poter estinguere il diritto in forma negoziale. Infatti, secondo il Collegio contabile, è nulla la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per expressa previsione di legge. Ad esempio, la PA non ha la disponibilità di transigere sulle attività repressive previste dalla legge (sanzioni, multe, ammende previste da specifiche disposizioni di legge). In modo non dissimile essa non ha la possibilità di effettuare transazione su sanzioni discendenti da debiti di natura tributaria, nell'ambito di specifiche controversie. In questo caso non potrà invocarsi la transazione per definire una controversia giudiziale in cui si contrapponga la legittima pretesa di un'amministrazione pubblica di esigere il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie irrogate e l'atteggiamento resistente del privato che ha violato norme specifiche. In tal situazione sarebbe ammissibile, tutt'alpiù, una proposta di accordo che investa modalità e tempi di pagamento del debito con esclusivo contenuto dilatorio, ma è senz'altro da escludere l'ammissibilità di pattuizioni, in corso di giudizio, che comportino una decurtazione del *quantum* dovuto e, quindi, una riduzione dell'entità delle sanzioni inflitte con l'ulteriore possibilità di coniugare il profilo dilatorio con quello remissorio.

La deliberazione in argomento individua, poi, *requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile (artt. 1965 e ss.), in forza dell'art. 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico*".

Requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile è, in forza dell'art 1321 c.c., la patrimonialità del rapporto giuridico: affinché una transazione sia validamente conclusa è necessario, da un lato, che essa abbia ad oggetto una *res dubia* e cioè che cada su un rapporto giuridico avente, almeno nella opinione delle parti, carattere di incertezza e, dall'altro che, nell'intento di far cessare la situazione di dubbio venutasi a creare tra loro, i contraenti si facciano delle concessioni reciproche; oggetto della transazione, peraltro, 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 può dar luogo, e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni ..." (Corte Suprema di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 11117 del 6 ottobre 1999).

Al riguardo, è dato rilevare innanzitutto come il potere punitivo dell'amministrazione e le misure afflittive che ne sono l'espressione appartengono al 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.

Infatti, *la transazione 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. 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 expressa 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 (cfr. Sez. Lombardia n. 1116/2009 cit.)*.

La Corte non dimentica di evidenziare che spetta al Comune, prima di poter concludere validamente una transazione, verificare che la prestazione del privato sia stata effettivamente resa e come tale ricevuta dal Comune, ovvero che la stessa non sia posta in capo ad altri soggetti che erano tenuti all'adempimento.

Altro presupposto per il ricorso all'accordo transattivo è il principio secondo il quale " *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*".

Dunque, il Collegio Contabile evidenzia come, una volta definita la possibilità di trovare un legittimo accordo con la parte privata su diritti disponibili, l'elemento principale che l'ente locale dovrà considerare è senza dubbio quello relativo alla convenienza economica della transazione in considerazione dell'incertezza del giudizio, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, della situazione normativa e di eventuali orientamenti giurisprudenziali in merito alla controversia oggetto di transazione.

Infine, interessante rilievo della Sezione è l'opportunità, da parte dell'Amministrazione, di chiedere parere legale sull'accordo.

Al riguardo si richiama nuovamente la decisione n. 26/08 laddove evidenzia che per " *le amministrazioni centrali è prescritto un iter procedimentale articolato, con parere obbligatorio ma non vincolante dell'Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Stato. Per gli enti territoriali non è previsto alcun particolare iter procedimentale e, salvo una diversa disciplina contenuta nei regolamenti di autonomia, l'organo dell'ente al quale è attribuito la competenza a*

*stipulare il contratto ne è anche legittimato. Naturalmente l'ente può ricorrere in relazione alla questione da risolvere a parere facoltativi e, ove l'ente sia dotato di una propria Avvocatura sarebbe opportuno che la stessa fosse investita della questione in analogia e negli stessi termini previsti dal citato art. 14 della legge di Contabilità di Stato”.*

Sicché, l'acquisizione di un formale parere da parte dell'Avvocatura comunale deve ritenersi opportuno.

Tanto si rende noto affinché le SS.LL. assumano le proprie decisioni in ordine all'eventuale proposizione di soluzioni transattive tenendo conto delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza contabile *supra* richiamate, onde assicurare un opportuno approccio alla strumento transattivo e una corretta formalizzazione dello stesso.

Si allega Deliberazione Corte dei Conti Sez. Lombardia n. 108/2018.

F.to Il Ragioniere Generale  
(Dott. Bohuslav Basile)