

## **Sanzioni amministrative ambientali: la Corte dei Conti bocchia le transazioni sui crediti sanzionatori**

**A cura della dottoressa Stefania Pallotta**

Le transazioni relative alla potestà punitiva delle pubbliche amministrazioni non superano il vaglio della Corte dei conti. Con la delibera 26 settembre 2013, n. 344 la Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, ha escluso che gli enti pubblici abbiano la facoltà di concludere accordi transattivi per risolvere controversie giudiziali aventi ad oggetto crediti sanzionatori.

L'occasione del pronunciamento è una richiesta di parere preventivo formulata da un Comune riguardo ad una transazione avente ad oggetto un credito dell'ente derivante dall'applicazione di una sanzione per abuso edilizio ai sensi dell'art. 34, comma 2 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Nella prospettata ipotesi transattiva, in cambio della parziale rinuncia al credito, l'Amministrazione comunale conseguirebbe il vantaggio dell'adempimento da parte di un debitore con una situazione patrimoniale comunque gravemente compromessa.

Sebbene la Corte dei conti dichiara inammissibile la richiesta di parere in quanto relativa a legittimità ed opportunità di una transazione specifica,<sup>1</sup> la magistratura contabile avverte la delicatezza della questione e in una logica di collaborazione riepiloga i limiti al ricorso alla transazione da parte degli enti pubblici.

Ai sensi dell'art. 1965 del codice civile la transazione è il contratto con cui le parti pongono fine ad una lite già cominciata o prevengono una lite che può sorgere, facendosi reciproche concessioni. In linea di principio, la Corte ammette che anche gli enti pubblici possano transigere le proprie controversie in base all'art. 1965 del codice civile.

Nella lettura della magistratura contabile, però, l'ente pubblico incontra due ordini di limiti alla stipulazione di accordi transattivi: da una parte, condivide con ogni soggetto dell'ordinamento giuridico i limiti civilistici attinenti alla legittimazione soggettiva e alla disponibilità dei diritti oggetto della lite; d'altro canto, la pubblica amministrazione è assoggettata anche ad ulteriori limiti di diritto pubblico, in quanto l'attività degli enti territoriali è finalizzata alla migliore cura concreta dell'interesse pubblico ad essi affidato e anche la conclusione di transazioni deve essere coerente con questa finalità.

Tuttavia, secondo il parere della Corte dei conti l'ostacolo alle transazioni aventi ad oggetto il potere punitivo delle pubbliche amministrazioni non discende dai limiti specifici di carattere pubblico, quanto piuttosto dal difetto dei presupposti generali richiesti a qualsiasi soggetto dal codice civile per la validità dei propri contratti di transazione. Infatti, a norma del citato articolo 1966, comma 2 del codice civile, la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili, cioè quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale.

---

<sup>1</sup> Rientrano nella funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo le sole richieste di parere relative all'esame di questioni astratte e generali, per evitare che l'attività consultiva della Corte si trasformi in una sorta di coamministrazione con l'ente richiedente.

Dall'esame delle particolari ipotesi transattive aventi riguardanti i crediti sanzionatori degli enti pubblici, la magistratura contabile conclude che "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". In sintesi, l'ambito della transazione può essere rappresentato soltanto dai diritti disponibili e tra questi non rientrano i crediti derivanti dall'applicazione di sanzioni amministrative.

Invero, questa posizione non è inedita per la magistratura contabile, poiché in tal senso si era già espressa la Sez. di controllo per la Lombardia con la deliberazione 18 dicembre 2009, n. 1116. Anche nel precedente parere la Corte dei Conti aveva escluso l'ammissibilità di pattuizioni transattive in corso di giudizio, tali da determinare una riduzione dell'entità delle sanzioni inflitte.

Nella recente delibera n. 344/2013 della Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, la Corte dei conti si sofferma anche sul regime delle conseguenze giuridiche di simili accordi transattivi. A quale destino vanno incontro le transazioni già sottoscritte? Il codice civile disciplina espressamente i vizi della transazione, distinguendo i casi di annullabilità da quelli di nullità. La Corte dei conti rammenta che lo statuto civilistico dei vizi della transazione determina la nullità delle transazioni aventi ad oggetto il potere sanzionatorio delle pubbliche amministrazioni, poiché secondo l'art. 1966 del codice civile la transazione è nulla se i diritti, per loro natura o per espressa disposizione di legge, sono sottratti alla disponibilità delle parti.

Alla luce dei principi e dei requisiti legittimanti il contratto transattivo, non può 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 specifiche norme di legge. Simili contratti nelle liti sono nulli, poiché il potere punitivo dell'amministrazione e le conseguenti misure afflittive appartengono al novero delle potestà e dei diritti indisponibili: l'ostacolo alla possibilità di stipulare queste transazioni consegue pertanto ad un limite generale, derivante dalle ordinarie regole contrattuali del codice civile. Semmai si possono ipotizzare proposte di accordi che, senza intaccare l'*an* e il *quantum* dovuto, si limitino a incidere su modalità e tempi di pagamento del debito, con esclusivo contenuto dilatorio (ad esempio, concessioni di rateizzazioni).

In conclusione, gli enti pubblici non hanno la facoltà di concludere accordi transattivi per risolvere controversie giudiziali aventi ad oggetto obbligazioni nascenti dall'irrogazione di sanzioni amministrative ambientali. Dunque, sono puro *non sense* le discussioni sulla convenienza economica delle transazioni in relazione all'incertezza del giudizio. Semplicemente perché in questo caso i diritti oggetto della lite sono sottratti *tout court* alla disponibilità delle parti.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 19 dicembre 2013*

*In calce il testo integrale della pronuncia in commento*

© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - **Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**  
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -  
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)



## **CORTE DEI CONTI**

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

Delibera n. 344/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 25 settembre 2013, composta dai Magistrati:

Dott. Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario relatore
Dott. Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	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 dal Comune di Rocca d'Arazzo n. 1682 del 3 luglio 2013, pervenuta, tramite il C.A.L. il giorno 25 seguente e recante la richiesta di valutazione preventiva di una ipotesi transattiva avente ad oggetto un credito dell'Ente derivante dall'applicazione di una sanzione per abuso edilizio ex art. 34 comma 2 D.P.R. n. 380/2001;

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**

Il Comune ha formulato una richiesta di parere relativamente alla "legittimità" di addivenire ad una transazione avente ad oggetto un credito dell'Ente derivante dall'applicazione di una sanzione per abuso edilizio ex art. 34 comma 2 D.P.R. n. 380/2001, che comporterebbe una rinuncia parziale del credito stesso.

A tal fine evidenzia come la situazione patrimoniale del debitore sia "gravemente compromessa dalla costituzione di ipoteche volontarie su tutti i beni immobili".

Richiama inoltre l'orientamento, formatosi in sede di giurisdizionale, secondo cui, al fine di valutare la responsabilità amministrativa, non è consentito un sindacato sulla scelta di transigere, oggetto di discrezionalità amministrativa, ma è ammissibile una verifica del contenuto negoziale della transazione.

### **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 dal Comune di Rocca d'Arazzo, per il tramite del C.A.L., ed è stata sottoscritta dal suo Sindaco. 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, 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, né 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 delle Sezioni regionali di controllo 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, a differenza di quanto avviene nell'esercizio della funzione giurisdizionale, di competenza di distinte Sezioni della Corte, che ha per oggetto fattispecie concrete.



Al riguardo va ribadito il principio consolidato per cui la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una situazione determinata, 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 legittimità, né tantomeno all'opportunità, di una determinata transazione comportante la parziale rinuncia ad un credito del Comune. La richiesta di parere deve pertanto ritenersi inammissibile e non può essere esaminata nel merito.

La Sezione, tuttavia, in un'ottica collaborativa e sempre in linea generale, ritiene di richiamare i seguenti limiti al ricorso alla transazione da parte degli enti pubblici (cfr. questa Sez. parere 28 settembre 2007 n. 15 e parere 28 febbraio 2012 n. 20, nonché Sez. controllo Lombardia pareri 16 aprile 2008 n. 26 e 18 dicembre 2009 n. 1116):

- di norma anche gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte ex art. 1965 c.c.;
- 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;
- 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 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 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 (cfr. Sez. Lombardia n. 1116/2009 cit.);

- 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 discordante 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 un proprio ufficio legale, sarebbe opportuno che questo fosse investito della questione in analogia a quanto prevede, per lo Stato, l'art. 14 della legge di contabilità generale (R.D. n. 2440/1923).

P.Q.M.

il richiesto parere è inammissibile.

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

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 25 settembre 2013.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Walter BERRUTI

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **26/09/2013**