

Repubblica Italiana
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 13834 / 76/11/2019 del

Pos. n. 2

Assessorato regionale delle Infrastrutture e della Mobilità
Dipartimento delle Infrastrutture, della Mobilità e dei Trasporti
Servizio I - Autotrasporto persone – Trasporto regionale aereo e marittimo

(Rif. Nota 7 giugno 2019, n. 30634)

Oggetto: *Adeguamenti Istat contratti di servizio collegamento marittimo con le isole minori – compensazione.*

1. Con la nota in riferimento codesto Dipartimento sottopone la problematica sorta in relazione ai contratti di servizio pubblico, relativi ai collegamenti marittimi con le isole minori regionali, stipulati ai sensi della legge regionale 9 agosto 2002, n. 12.

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza sulla regolare esecuzione contrattuale, codesta Amministrazione rappresenta come si sia proceduto oltre che alla determinazione degli adeguamenti ISTAT, correlati al prezzo del combustibile per ogni periodo di riferimento, anche alla applicazione di penali e recuperi vari ai contraenti - vettori.

Mentre gli importi dovuti per l'aggiornamento contrattuale non sono stati erogati, causa la mancata implementazione del relativo capitolo di spesa, come richiesto al competente Dipartimento regionale dell'Economia; i crediti a titolo di penali e recuperi vari, sono stati

incamerati nel bilancio regionale operando, all'uopo, delle corrispondenti detrazioni economiche sulla liquidazione dei ratei contrattuali, previo contraddittorio tra le parti.

Tale andamento contrattuale ha condotto le società fornitrici dei servizi a richiedere la progressiva parziale compensazione dei crediti a titolo di adeguamento ISTAT con i debiti a titolo di penali o recuperi vari, come operati a monte.

A parere del richiedente Dipartimento, pur escludendo che possa ricorrersi all'applicazione dell'istituto della compensazione legale in materia di contabilità pubblica, tale *modus operandi* potrebbe inquadrarsi quale "*compensazione a titolo volontario*" tra tali partite.

In questo modo potrebbe certamente garantirsi "*la progressiva diminuzione degli esborsi di denaro pubblico*" a carico dell'Amministrazione ed al contempo il contenimento degli interessi che dovranno essere corrisposti verosimilmente per il mancato allineamento contrattuale.

Sulla riportata tematica, nel sottolineare come la prospettata forma di compensazione non sia stata ritenuta, dal Dipartimento regionale dell'Economia, "*prima facie operabile contabilmente*", viene chiesto l'avviso di questo Ufficio.

2. Va preliminarmente osservato che questo Ufficio è istituzionalmente chiamato a rendere pareri sulla interpretazione o sull'applicazione di norme regionali (di fonte legislativa o regolamentare), e non anche ad esprimersi in ordine alla legittimità e/o correttezza di atti o provvedimenti, riconducibili esclusivamente alla competenza del richiedente.

In un'ottica di fattiva collaborazione tra Dipartimenti, si rassegnano, tuttavia, le seguenti considerazioni di ordine generale.

3. Appare utile, preliminarmente, effettuare un breve excursus normativo al fine di inquadrare gli aspetti salienti della disciplina.

L'istituto della compensazione è una modalità di estinzione delle obbligazioni diversa dall'adempimento, che persegue la finalità della semplificazione dei rapporti giuridici e dell'agevolazione della soddisfazione del credito.

La compensazione può essere legale, giudiziale o volontaria. La compensazione legale (articolo 1243, comma 1, del codice civile) richiede certezza, liquidità ed esigibilità del credito. In assenza di questi presupposti, la compensazione legale non può operare, a prescindere dalla natura dei soggetti titolari delle obbligazioni giuridiche da estinguere.

Questo Ufficio ha avuto modo di esprimersi sulla compatibilità tra l'istituto della compensazione ed il sistema di contabilità e finanza pubblica, con il parere n. 325.2001.11.

In particolare è stato rappresentato che *“in materia di contabilità pubblica non trova applicazione l'istituto della compensazione legale di cui agli articoli 1241 e seguenti del codice civile, per effetto del quale le obbligazioni reciproche si estinguono ope legis, per il solo fatto della loro coesistenza, (...) tale divieto di compensazione trova riscontro, secondo la prevalente dottrina, nel principio di integrità del bilancio¹ (...) Tuttavia deve altresì rilevarsi che nei rapporti reciproci tra pubblica amministrazione e suoi debitori, (...) la non operatività della compensazione di diritto, non impedisce che l'amministrazione interessata possa comunque procedere a compensare propri debiti e crediti (...)”* ciò anche nella considerazione di tutelare *“gli interessi erariali, evitando l'esborso di denaro pubblico”*.

Inoltre è stato precisato che *“un risultato sostanzialmente analogo a quello derivante dalla compensazione può essere in concreto realizzato disponendo l'emissione di un titolo di spesa di importo corrispondente al credito vantato dell'Amministrazione, da estinguere mediante commutazione in quietanza di entrata a saldo del debito (...) anche quest'ultima soluzione risponde all'esigenza di garantire l'erario regionale poiché il predetto titolo di spesa non determina effettivo movimento di denaro”*.

Ciò posto, deve altresì rilevarsi che l'orientamento giurisprudenziale sviluppatosi negli ultimi anni nella materia ha tracciato un preciso percorso in relazione all'applicabilità dell'istituto civilistico della compensazione.

È opinione consolidata della magistratura contabile, difatti, che gli enti pubblici, nel nostro ordinamento, godano di una generale capacità giuridica di diritto privato e possano usare i relativi strumenti per svolgere la propria azione e perseguire i propri fini.

¹ Cfr. Art. 2423-ter, c.c..

La pubblica Amministrazione, pertanto, può utilizzare gli strumenti privatistici ad una duplice condizione, l'assenza di una contraria disposizione di legge e il necessario collegamento con le finalità pubbliche proprie dell'ente pubblico.

Si richiama, all'uopo, il parere n. 251/2017 della Corte dei Conti Sezione Lombardia, con il quale, nel fare proprie le considerazioni contenute in precedenti deliberazioni² che si sono mosse nella medesima direzione, è stato ribadito che:

“- già l'articolo 69, commi 1 e 6,³ del Rd 2440/1923 sulla contabilità generale dello Stato, prevedeva, nei casi ammessi dalle leggi, la cessione e la delegazione dei crediti verso lo Stato e la possibilità e di sospendere un pagamento in presenza di un contemporaneo credito;

- (...) l'articolo 1246⁴ del codice civile esclude la compensazione, tra le altre ipotesi, qualora ricorra un divieto stabilito dalla legge”. Da questo, a contrario, si può argomentare che “non occorre cercare una disposizione di legge che consenta la compensazione, quanto piuttosto che la vieti. Esattamente, quindi, la disposizione legislativa si limita a determinare un effetto autorizzativo di facoltà proprie (...).

In assenza di un espresso divieto di legge, pertanto, occorrerà verificare esclusivamente che vi sia *“piena corrispondenza tra le rispettive risultanze contabili”*.

Alla luce delle superiori considerazioni di carattere giuridico si rimette, a codesto Assessorato, ogni altra valutazione nel merito, previa risoluzione delle problematiche di

² **Cfr delibera n. 103/2014 Corte dei Conti Lombardia; n. 667/2011 Corte dei Conti Calabria e n. 111/2017 Corte dei Conti sezione Veneto.**

³ **Articolo 69, commi 1 e 6, del Rd 2440/1923:** *“Le cessioni, le delegazioni, le costituzioni di pegno, i pignoramenti, i sequestri e le opposizioni relative a somme dovute dallo Stato, nei casi in cui sono ammesse dalle leggi, debbono essere notificate all'amministrazione centrale ovvero all'ente, ufficio o funzionario cui spetta ordinare il pagamento (...) Qualora un'amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo”*

⁴ **Art. 1246, c.c.:** *“La compensazione si verifica qualunque sia il titolo [c.c. 1230, 1256, 1325, n. 2] dell'uno o dell'altro debito, eccettuati i casi [c.c. 1252, 1824] :*

1) di credito per la restituzione di cose di cui il proprietario sia stato ingiustamente spogliato [c.c. 1168] ;

2) di credito per la restituzione di cose depositate [c.c. 1766, 1771, 1853] o date in comodato [c.c. 1803] ;

3) di credito dichiarato impignorabile [c.c. 1881, 1923; c.p.c. 545] (1);

4) di rinuncia alla compensazione fatta preventivamente dal debitore;

5) di divieto stabilito dalla legge [c.c. 447, 1248, 1272, 2271] “.

carattere squisitamente contabile, di concerto con la competente Ragioneria Generale della Regione.⁵

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente

* * *

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati "FONS".

F.to Avv. Giuseppa Mistretta

L'AVVOCATO GENERALE
F.to Avv. Gianluigi M. Amico

⁵ Cfr nota 31 maggio 2019, n. 28477, della Ragioneria Generale della Regione.