



**REGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE**

Deliberazione n. 158 della seduta del 22 aprile 2025.

Oggetto: Approvazione delle Linee guida in materia di transazione quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie.

Presidente e/o Assessore/i Proponente/i: PRESIDENTE

Relatore (se diverso dal proponente):

Dirigente/i Generale/i: F.to Avv. Eugenia Montilla

Dirigente di Settore: F.to Avv. Paola Rizzo

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

			Presente	Assente
1	ROBERTO OCCHIUTO	Presidente	X	
2	FILIPPO PIETROPAOLO	Vice Presidente	X	
3	GIOVANNI CALABRESE	Componente	X	
4	CATERINA CAPPONI	Componente	X	
5	MARIA STEFANIA CARACCILO	Componente	X	
6	GIANLUCA GALLO	Componente	X	
7	MARCELLO MINENNA	Componente		X
8	ROSARIO VARI'	Componente		X

Assiste il Segretario Generale della Giunta Regionale.

La delibera si compone di n. 3 pagine compreso il frontespizio e di n. 2 allegati.

Il Dirigente Generale del Dipartimento Economia e Finanze
conferma la compatibilità finanziaria del presente provvedimento
con nota n° 259599 del 16 aprile 2025

LA GIUNTA REGIONALE

VISTO l'art. 1965 del Codice Civile, ai sensi del quale: *“La transazione è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro. Con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti”*;

VISTA l'art. 1, comma 1-bis, della Legge 7 agosto 1990, n. 241;

VISTO l'art. 212 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36;

VISTA la Legge regionale 13 maggio 1996, n. 7 *“Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale”*;

RITENUTO necessario fornire indicazioni operative per la corretta definizione di atti transattivi da parte dei Dipartimenti della Giunta regionale approvando specifiche Linee guida nelle quali sono disciplinati i presupposti, i criteri, il procedimento amministrativo da seguire per addivenire alla stipula di un accordo di transazione e i contenuti necessari dell'accordo stesso;

VISTO l'allegato A) recante le Linee guida in materia di transazione quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

DATO ATTO CHE la presente deliberazione è proposta dal Dipartimento Segretariato Generale nell'esercizio delle funzioni di coordinamento;

PRESO ATTO

- che il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento proponente attestano che l'istruttoria è completa e che sono stati acquisiti tutti gli atti e i documenti previsti dalle disposizioni di legge e di regolamento che disciplinano la materia;
- che il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento, proponenti ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. a, e dell'art. 30, comma 1, lett. a, della legge regionale 13 maggio 1996 n. 7, sulla scorta dell'istruttoria effettuata, attestano la regolarità amministrativa nonché la legittimità della deliberazione e la sua conformità alle disposizioni di legge e di regolamento comunitarie, nazionali e regionali, ai sensi della normativa vigente e del disciplinare dei lavori di Giunta approvato con D.G.R. n. 17/2020;
- che il Dirigente generale ed il Dirigente di settore del Dipartimento proponente attestano che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio annuale e/o pluriennale regionale;

SU PROPOSTA del Presidente della Giunta regionale, a voti unanimi,

DELIBERA

1. di approvare le Linee Guida in materia di transazioni quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie, nel testo allegato sub A) alla presente deliberazione quale parte integrante e sostanziale;
2. di notificare il presente provvedimento a cura del Dipartimento proponente a tutti i Dipartimenti e strutture equiparate;
3. di disporre, a cura del Dirigente Generale del Dipartimento proponente la pubblicazione del provvedimento sul BURC ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011 n. 11 e nel rispetto del Regolamento UE 2016/679, e la contestuale pubblicazione sul sito istituzionale della

Regione, ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (laddove prevista), della legge regionale 6 aprile 2011 n. 11 e nel rispetto del Regolamento UE 2016/679.

IL SEGRETARIO GENERALE
F.to Avv. Eugenia MONTILLA

IL PRESIDENTE
F.to Dott. Roberto OCCHIUTO



REGIONE CALABRIA

Dipartimento Economia e Finanze

Il Dirigente Generale

Avv. Eugenia Montilla
Segretario Generale
[tramite sistema documentale](#)

Avv. Sabina Scordo
Dirigente del Settore
Segreteria di Giunta
[tramite sistema documentale](#)

e p.c.

On. Roberto Occhiuto
Presidente
[tramite sistema documentale](#)

Oggetto: Parere di compatibilità finanziaria sulla proposta di Deliberazione della Giunta regionale “Approvazione delle linee guida in materia di transazione quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie.”. Riscontro nota prot. 254208 del 15/04/2025.

A riscontro della nota prot. 254208 del 15/04/2025, relativa alla proposta deliberativa “Approvazione delle linee guida in materia di transazione quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie.”, di cui si allega copia digitalmente firmata a comprovare l’avvenuto esame da parte dello scrivente, viste le attestazioni di natura finanziaria contenute nella citata proposta e preso atto che il Dirigente Generale ed il Dirigente di Settore del Dipartimento proponente attestano che il provvedimento “non comporta oneri a carico del bilancio annuale e/o pluriennale regionale”, si conferma la compatibilità finanziaria del provvedimento.

Dott. Filippo De Cello



Filippo De Cello
Regione Calabria
16.04.2025
10:51:40
GMT+02:00

LINEE GUIDA IN MATERIA DI TRANSAZIONE QUALE STRUMENTO ALTERNATIVO DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

INDICE

1. Ambito di applicazione
2. Presupposti
3. Criteri
4. Transazione nell'ambito dei contratti pubblici
5. Procedimento
6. Elementi essenziali dell'atto transattivo

1. Ambito di applicazione

Le presenti linee guida sono finalizzate a fornire indicazioni operative per la corretta definizione di atti transattivi da parte dei Dipartimenti della Giunta regionale.

Ai sensi dell'art. 1965 del Codice Civile *“la transazione è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro. Con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti”*.

Come noto, l'utilizzo da parte della pubblica amministrazione di strumenti privatistici, tra i quali la transazione, trova fondamento nell'art. 1, comma 1-bis, della legge 7 agosto 1990 n. 241, a norma del quale la Pubblica Amministrazione, quando agisce *iure privatorum*, soggiace alle norme di diritto comune.

Al riguardo, in conformità agli indirizzi giurisprudenziali più recenti, tesi a valorizzare una transazione ragionevole, si evidenzia che *“pur costituendo la transazione uno strumento che si presta ad abusi, la giurisprudenza della Corte dei conti è ormai consolidata nel ritenere pienamente ammissibile il ricorso a tale strumento, ove risulti conveniente per l'amministrazione, anche in riferimento a fattispecie rispetto alle quali non sia legislativamente previsto il tentativo obbligatorio di mediazione”* (Corte dei Conti, Sez. Contr., Reg. Emilia Romagna, n. 75/2017).

2. Presupposti

I presupposti essenziali per inquadrare la fattispecie giuridica della transazione, elaborati sulla base degli orientamenti costanti della giurisprudenza, sono così delineati:

- a) **esistenza di una controversia** (e non di un semplice conflitto economico): è necessaria l'esistenza di almeno due posizioni giuridiche confliggenti al fine di individuare le reciproche concessioni. Lo strumento può avere ad oggetto un giudizio pendente o essere utile a prevenire l'insorgere di un contenzioso giudiziario (Corte dei Conti, Sez. Cont., Reg. Emilia Romagna, Delib. n. 199/2023);

- b) **diritti disponibili**: la transazione deve avere ad oggetto diritti disponibili (art. 1966, c. 2, c.c.) e, dunque, le parti devono avere il potere di disporre in forma negoziale. Pertanto, è nulla la transazione che ha ad oggetto diritti sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge. A titolo esemplificativo: *“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”* (Corte dei Conti, Sez. Contr., Reg. Lombardia, Delib. n. 108/2018);
- c) **patrimonialità**: 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 (Corte dei Conti, Sez. Cont., Reg. Emilia Romagna, Delib. n. 199/2023);
- d) **reciproche concessioni** (*“aliquid datum, aliquid retentum”*): rappresentano il sacrificio che ciascuna parte è disposta a sopportare rispetto al contenuto della propria pretesa nei confronti dell'altra per porre fine alla lite o prevenirla. La transazione non può prescindere dalle reciproche concessioni, in quanto strumento attraverso il quale si realizza la causa. Qualora non emerga la sussistenza delle reciproche concessioni, all'accordo non potrà essere assegnata natura e funzione transattiva. Al più, ricorrendone i relativi presupposti, potranno essere ravvisabili altre figure negoziali estranee alla nozione di transazione (abdicative, ricognitive, etc.) (Cass. n. 2207/1985). La giurisprudenza ha precisato che: *“oggetto della transazione 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 possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni che possono consistere anche in una bilaterale e congrua riduzione delle opposte pretese”* (Cass. 1 aprile 2010, n. 7999).
- e) **res dubia**: si fa riferimento all'incertezza per le parti del risultato della risoluzione della controversia da parte di un organo giudicante (Corte dei Conti, Sez. Cont., Reg. Emilia Romagna, Delib. n. 199/2023). Il carattere incerto dell'esito della lite deve essere inteso in senso relativo e valutato in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa, nonché agli eventuali orientamenti giurisprudenziali (Corte dei Conti, Sez. Giur., Reg. Calabria, Delib. n. 119/2022).

3. Criteri

I Dipartimenti regionali, nell'effettuare la scelta di addivenire alla stipula di un atto transattivo, devono attenersi a criteri di **convenienza economica, compatibilità con i fini pubblici e proporzionalità dell'accordo**, nel rispetto del principio più volte enunciato dalla giurisprudenza contabile, secondo cui la decisione se proseguire o intraprendere un giudizio oppure addivenire ad una transazione spetta all'Amministrazione nello svolgimento della sua attività amministrativa, per cui, come tutte le scelte discrezionali, essa non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza agli ordinari criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento (Corte dei Conti, Sez. Contr., Reg. Emilia Romagna, Delib. n. 75/2017).

In particolare:

- a) la **convenienza economica** dell'accordo deve essere valutata con riguardo all'incertezza del giudizio (Corte dei Conti Sez. Contr. Reg. Lombardia, Delib. n. 26/2008) intesa in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali. L'amministrazione, mediante l'accordo transattivo, deve mirare a recuperare il maggior importo possibile, garantendo il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione (Corte dei Conti, Sez. Contr., Reg. Abruzzo, Delib. n. 343/2021). Tra l'altro, l'attività amministrativa deve sempre ispirarsi ai principi di buon andamento e imparzialità, nel rispetto dell'art. 97 della Costituzione, considerando che *“un ente pubblico non gode 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...”* (Corte

dei Conti, Sez Giur, Reg. Lombardia, n. 196/2019; Corte dei Conti, Sez Contr., Reg. Lombardia, n. 65/2020; Corte dei Conti, Reg. Emilia Romagna 199/2023);

- b) l'accordo transattivo deve essere vagliato anche con riferimento alla **compatibilità con i fini pubblici**, tenuto conto del consolidato orientamento giurisprudenziale che ritiene senz'altro sindacabile *“una transazione irragionevole, altamente diseconomica o contraria ai fini istituzionali (ex multis Corte dei Conti, Sez. Giur. Reg. Umbria sent. 9/2022; Corte dei Conti, Sez. Giur., Reg. Lombardia, Delib. n. 127/2016; Sez. Giur., Reg. Campania, Delib. n. 250/2012; Sez. Giur., Reg. Abruzzo, Delib. n. 1/2012)”*. Altrettanto sindacabile sarebbe, peraltro, la scelta di non concludere una transazione palesemente vantaggiosa, in applicazione del principio che ravvisa un limite all'insindacabilità delle scelte discrezionali della pubblica amministrazione nella *“esigenza di accertare che l'attività svolta si sia ispirata a criteri di ragionevole proporzionalità tra costi e benefici”* (Corte dei Conti, Sez. Giur., Reg. Umbria, Delib. n. 9/2022). L'attività della pubblica amministrazione, anche nel caso di conclusione di un accordo transattivo, deve essere sempre finalizzata alla migliore cura concreta degli interessi pubblici, nel rispetto del generale principio di imparzialità e senza subire condizionamenti (Corte dei Conti, Reg. Emilia Romagna, n. 199/2023);
- c) occorre verificare, infine, la **proporzionalità dell'accordo**, in ossequio ad un principio generale che deve sempre ispirare le scelte discrezionali della pubblica amministrazione, la quale deve effettuare non solo la scelta più ragionevole, ma anche quella che sia in grado di realizzare l'interesse pubblico primario, arrecando il minor sacrificio possibile agli altri interessi coinvolti, sia pubblici che privati; perché la scelta risulti ragionevole, è necessario che l'accordo sia proporzionato, nel senso che sia stata effettuata un'accurata valutazione di adeguatezza del mezzo in relazione al fine perseguito.

4. Transazione nell'ambito dei contratti pubblici

L'uso dello strumento alternativo della transazione per dirimere o prevenire controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione di contratti pubblici trova disciplina nel D.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, all'art. 212, e, per quanto compatibili, nelle norme del Codice civile.

Il citato art. 212 stabilisce quanto segue:

“Le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture possono essere risolte mediante transazione nel rispetto del codice civile solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale. Ove il valore dell'importo oggetto di concessione o rinuncia sia superiore a 100.000 euro, ovvero a 200.000 euro in caso di lavori pubblici, è acquisito, qualora si tratti di amministrazioni centrali, il parere dell'Avvocatura dello Stato oppure, qualora si tratti di amministrazioni sub centrali, di un legale interno alla struttura o, in mancanza di legale interno, del funzionario più elevato in grado competente per il contenzioso. La proposta di transazione può essere formulata sia dal soggetto aggiudicatario che dal dirigente competente, sentito il RUP. La transazione ha forma scritta a pena di nullità”.

Seppure ammissibile, il ricorso alla transazione nell'ambito dei contratti pubblici appare fortemente limitato, essendo espressamente previsto come del tutto residuale, e quindi possibile soltanto qualora, nel caso di specie, non lo siano gli altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale. Inoltre, la giurisprudenza pone particolare attenzione all'ipotesi di transazione c.d. “novativa”, intesa quale accordo con il quale si viene ad instaurare un diverso rapporto contrattuale con l'appaltatore, del tutto nuovo, al fine di soddisfare un interesse differente rispetto a quello originariamente dedotto nel contratto concluso a seguito di regolare procedura ad evidenza pubblica, precisandone il divieto. Infatti, la conclusione di un accordo transattivo di tipo novativo altererebbe l'assetto negoziale definito con l'aggiudicazione, in palese contrasto e violazione delle disposizioni inderogabili che regolano la scelta del contraente e la definizione del contenuto del contratto di appalto (Corte di Giustizia UE, causa C-337/98; Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2010, n. 445: *“è indiscutibile che la transazione deve svolgersi in relazione a diritti disponibili delle parti e non consente di derogare a disposizioni cogenti fissate dal codice dei contratti”*; Cons. Stato, Sez. V, 13

novembre 2002, n. 6281; Cons. Stato, Sez. V, 18 gennaio 2006, n. 126; ANAC, funz. cons. 23/2023).

Il procedimento da seguire per addivenire alla stipula di un accordo transattivo in materia di contratti pubblici è il medesimo descritto nel paragrafo 5. delle presenti linee guida.

Il motivato parere, non vincolante, di competenza dell'Avvocatura regionale ha riguardo agli aspetti di carattere giuridico legale della controversia e deve essere necessariamente acquisito anche nel caso di transazioni il cui valore dell'importo oggetto di concessione o rinuncia sia inferiore a 100.000 euro, ovvero a 200.000 euro in caso di lavori pubblici.

5. Procedimento

Il Dirigente Generale del competente Dipartimento, in quanto titolare del potere di conciliare e transigere ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. a) della Legge regionale 13 maggio 1996 n. 7, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Dirigente del Settore preposto alla materia cui afferisce la controversia e previa individuazione delle risorse finanziarie necessarie, verifica la sussistenza dei presupposti indicati nel paragrafo 2. delle presenti linee guida.

Nel caso in cui ricorrano detti presupposti, il Dirigente Generale, di concerto con il Dirigente del Settore, procede a definire i contenuti dell'accordo transattivo, applicando i criteri declinati nel paragrafo 3. delle presenti linee guida.

La proposta di atto transattivo corredata di tutta la documentazione, in considerazione del riflesso che tali contratti hanno sulla finanza pubblica (come opportunamente ricordato dal Consiglio di Stato, 6 febbraio 2006, n. 355), è trasmessa, a cura del Dirigente Generale, all'Avvocatura regionale, per il rilascio di un motivato parere non vincolante, riferito agli aspetti giuridico legali della controversia, quali ad esempio: l'ammissibilità della transazione in base ai presupposti della lite, la fondatezza della questione giuridica eccepita e la convenienza della sottoscrizione della stessa dal punto di vista giuridico.

Il Dirigente del Settore, acquisito il parere dell'Avvocatura, adotta il decreto di approvazione dello schema di atto transattivo e di assunzione dell'impegno contabile delle risorse necessarie a far fronte all'onere finanziario derivante dalla transazione, se non già impegnate, provvedendo, altresì, ad effettuare tutti gli adempimenti conseguenti.

Laddove ne ricorrano i presupposti e le condizioni, l'atto transattivo può essere regolamentato anche mediante compensazione di debiti e crediti.

Si evidenzia che, come sottolineato dalla giurisprudenza contabile, il ricorso alla transazione in sostituzione del riconoscimento del debito fuori bilancio può assumere carattere elusivo delle verifiche contabili (Sez. contr. Reg. Puglia, delib. n. 57/2017/PRSP; ribadito da Corte dei conti, Sez. Puglia, con delib. n. 112/2021/PRSP).

L'atto di transazione è sottoscritto dal Dirigente Generale secondo lo schema approvato con decreto e nei limiti delle risorse finanziarie impegnate ed è repertoriato nel registro regionale dei contratti tenuto dal competente Settore del Dipartimento Segretariato Generale.

A seguito della repertoriatura dell'accordo, il Dirigente del Settore, previa effettuazione delle verifiche prescritte dalla normativa vigente, adotta il decreto di liquidazione dell'importo convenuto ed effettua tutti gli adempimenti conseguenti.

6. Elementi essenziali dell'atto transattivo

Nell'accordo transattivo devono essere indicati i seguenti elementi minimi necessari:

- a) oggetto della lite e procedure pendenti;
- b) tempistica e modalità di definizione della transazione;

- c) reciproche concessioni;
- d) esaustiva motivazione in ordine alla utilità di addivenire alla transazione;
- e) vantaggio conseguito dall'Ente;
- f) importo della transazione;
- g) numero e data del decreto con il quale è stato approvato lo schema di accordo transattivo ed è stato assunto l'impegno di spesa o indicato l'impegno di spesa già esistente;
- h) parere dell'Avvocatura regionale.