lb

COMUNE DI TERNI

**Adunanza del giorno** 30.10.2019

**N.** 338

Oggetto: Approvazione schema di accordo transattivo debiti/crediti alla data del 31/12/2017 con la società partecipata A.S.M. TERNI S.p.A. Proposta al Consiglio Comunale.

**La presente deliberazione è posta in pubblicazione all'Albo Pretorio: per 15 gg. consecutivi a decorrere dal**

**TERNI**

***IL SEGRETARIO GENERALE***

**Per copia conforme all'originale, per uso amm.vo**

**TERNI**

***IL SEGRETARIO GENERALE***

Atto dichiarato immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 - IV° comma del D.Lgs. n. 267/2000.

IL PRESIDENTE
Avv. Leonardo LATINI

**Per l'esecuzione o per conoscenza alle Direzioni:**

**_ Pres. C.C.**
**_ Segr. AA.GG. x CC**
**_ Attività Finanziarie**
**_ Ass. Masselli**
**_ Corte dei Conti**

# DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

L'anno duemiladiciannove il giorno 30 del mese di ottobre alle ore 9.15 in una Sala della Civica Residenza, sotto la presidenza del Sindaco Avv. Leonardo Latini si è riunita la Giunta Comunale, alla quale risultano presenti i seguenti **Assessori**:

| | Pres | Ass. | | Pres | Ass. |
|---|---|---|---|---|---|
| GIULI Andrea | P | | CECCOTTI Cristiano | P | |
| MELASECCHE GERMINI Enrico | P | | SALVATI Benedetta | P | |
| MASSELLI Orlando | P | | FATALE Stefano | P | |
| FRANCESCANGELI Sara | P | | PROIETTI Elena | P | |
| ALESSANDRINI Valeria | P | | | P | |

Partecipa il Segretario Generale del Comune Dott. Giampaolo Giunta

Il Presidente, constatata la legalità dell'adunanza, dichiara aperta la seduta.

LA GIUNTA COMUNALE

**Premesso che**

- la società, A.S.M. TERNI S.p.A. è una società partecipata al 100,00% dal Comune di Terni che rientra nella definizione di «***società controllata***» di cui all'art. 11-quater, comma 1 del D.Lgs. n.. 118/2011;
- la società ASM TERNI S.p.A. è stata costituita nel 1960 in qualità di Azienda Speciale, è stata trasformata, nel 2000, in Società per Azioni e nel 2001 ha acquisito la concessione per l'attività di distribuzione dell'energia elettrica nell'ambito del territorio del Comune di Terni. Negli anni successivi ha acquisito le ulteriori attività che oggi rappresentano il core business dell'azienda. La società è stata fin dalla sua costituzione controllata in maniera totalitaria dal Comune di Terni. Le attività operative svolte direttamente da ASM S.p.a. sono concentrate nell'Area Energia, nell'Area Idrico e nell'Area Ambiente; la società partecipa alla RTI (Raggruppamento temporaneo d'impresa con CNS/Cosp Tecnoservice) dove ASM risulta la società mandataria;

**Premesso altresì che** per il Comune di Terni, con deliberazione del Commissario Straordinario nr. 1 del 1 marzo 2018 è stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario con la conseguente nomina, con DPR 20 marzo 2018, notificato all'Ente in data 11 aprile 2018, dell'Organismo Straordinario di liquidazione cui compete, nel rispetto dell'art. 252, comma 4, la gestione di tutti i fatti e atti verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato;

**Verificato che**

– la società A.S.M. S.p.A ha presentato all'Organismo Straordinario di Liquidazione nr. 15 istanze di ammissione alla

*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* *IL PRESIDENTE*

massa passiva dell'Ente, per un totale complessivo di € 23.402.553,71 come dettagliato nell'allegato 3 al presente atto che ne costituisce parte integrante e sostanziale;

- all'importo sopra indicato, come conseguenza di un attento controllo effettuato dalla Direzione attività finanziarie – ufficio partecipate, è stata detratta la somma complessiva di € 622.576,57 in quanto corrispondente a documenti contabili già pagati dall'Ente;
- al sopra detto importo di € 23.402.553,71 è stata ulteriormente sottratta la somma di € 1.000.000 (istanza OSL nr. 15) relativa al recupero crediti inesigibili anno 2017 in quanto finanziata contabilmente nel Piano economico finanziario anno 2018;

**Constatato che** le istanze di ammissione al passivo dell'Ente, e più precisamente la nr. 1, relativa al servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti in RTI, e la nr. 8, quest'ultima limitatamente alla partita relativa agli interessi moratori per ritardato pagamento, per l'importo complessivo di € 5.973.670,67 saranno oggetto di differente e specifico accordo transattivo tra il Comune di Terni e la RTI, di cui A.S.M. TERNI. S.p.A risulta essere mandataria e il Consorzio Nazionale Servizi di Bologna S.r.l risulta essere mandante;

**Per tutto quanto sopra premesso** l'Ente verifica che i crediti oggetto di istanze OSL che possono essere vantati dalla società e quindi da inserire come base di partenza nella transazione oggetto del presente atto ammontano complessivamente ad € 15.806.306,47, come dettagliato nell'allegato 4 al presente atto che costituisce sua parte integrante e sostanziale;

**Valutato che**

- nonostante la pluriennale attività di conciliazione delle partite debitorie/creditorie, prot. 67091 del 22/05/2017 relativo alla situazione debiti/crediti alla data del 31/12/2016, e prot. 133848 del 27/09/2018 relativo alla situazione debiti/crediti alla data del 31/12/2017, tra l'Amministrazione Comunale e la società A.S.M. TERNI S.p.A. non si è mai raggiunto un definitivo accordo che ponesse fine alle reciproche pretese;
- per alcune di queste pretese il Comune di Terni, con nota prot. 20929 del 11/02/2019, ha inoltrato missiva di messa in mora ad A.S.M. TERNI S.p.A., relativamente ai debiti della stessa verso il Comune maturati alla data del 31/12/2017, per la somma complessiva di € 8.225.723,90;
- la società A.S.M. TERNI S.p.a, con nota prot. 41526 del 20/03/2019, ha contestato il contenuto della missiva di cui al punto precedente precisando le proprie posizioni debitorie che ammontano ad € **7.077.448.07** come risulta dall'allegato 2 al presente atto che costituisce sua parte integrante;
- ad oggi sono pendenti in sede giudiziale avanti al Tribunale di Terni i seguenti contenziosi promossi dalla società A.S.M. TERNI S.p.A. nei confronti del Comune di Terni:
    - n. 2833/17 RG (opposizione a D.I.) per € 1.714.073,19
    - n. 1222/19 RG (impugnazione delibera OSL 111 del 15.04.2019) per € 951.629,14
    - n. 876/16 RG (concessione idrica) per € 2.620.826,00
    - n. 1585/19 (maggiori utenze e premialità- impugnazione delibera OSL nr. 110 del 15/4/2019) per € 925.567,46

**Precisato che** le pretese delle due parti sono complesse e non omogenee e che per questo meritano di essere dettagliate e specificate come indicato negli allegati 2 e 4 al presente atto che costituiscono sua parte integrante e sostanziale;



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
|---|---|
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |

**Atteso che**, per le vie brevi, sono state avviate trattative per comporre in maniera bonaria la vicenda debiti/crediti tra il Comune di Terni e la società A.S.M. TERNI S.p.A., in modo da definire la contesa attraverso un accordo transattivo che chiuda le vicende giudiziarie ancora in attesa di giudizio definitivo, eviti il sorgere di ulteriori liti e definisca esattamente e precisamente i debiti e i crediti reciproci alla data del 31/12/2017;

**Dando atto che**

– ai sensi degli art. 1965 e 1976 c.c. le parti con la transazione, attraverso reciproche concessioni, fanno cessare una lite giudiziaria già cominciata o la prevengono prima che nasca;

– che la transazione produce tra le parti gli effetti di una sentenza passata in giudicato;

– affinchè una transazione sia validamente conclusa è necessario, da un lato, che essa abbia per oggetto una *res dubbia* e, cioè, che cada su di un rapporto giuridico avente, almeno per le parti, carattere di incertezza, e, dall'altro, che, nell'intento di far cessare la situazione di dubbio venutasi a creare fra di loro, i contendenti si facciano delle concessioni reciproche;

– la scelta di accedere alla transazione deve essere riconducibile ai canoni della razionalità, della logica, della convenienza e della correttezza gestionale in modo da risultare in perfetta sintonia non solo con l'interesse primario tutelato dall'Amministrazione, ma anche con quelli secondari emergenti ictu oculi nella specifica situazione presa in considerazione in sede di transazione;

– la giurisprudenza contabile ritiene legittima la transazione che ponga fine ad una controversia pluriennale, di dubbia soluzione favorevole per l'Amministrazione e in presenza della rinuncia della controparte privata all'azione giudiziaria pendente *(Corte dei Conti, sezione controllo legittimità, 15 novembre 2012, nr. 24);*

**Ritenuto**, in particolare, che, non soltanto il valore nominale delle reciproche pretese, ma soprattutto gli oneri della difesa in giudizio, l'alea del giudizio stesso ed il rischio di soccombenza o comunque, quello piuttosto insidioso e ricorrente anche in caso di vittoria nel merito, di compensazione delle spese, deve indurre ad atteggiamenti di prudenza, proprio in considerazione del valore della res litigiosa e degli oneri che possono essere posti a carico del Comune, che sono ragionevolmente circoscrivibili grazie ad un oculato accordo transattivo;

**Tenuto conto che**

- il tema dei presupposti giuridici della transazione per le Pubbliche Amministrazioni sono stati, più volte oggetto di rilievi da parte della Corte dei Conti e, nello specifico, 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 possono costituire principi di carattere generale utili alle Amministrazioni per addivenire correttamente ad una transazione;
- preliminarmente, 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:
    *a) "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*



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

*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";*

b) *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.*

**Tenuto altresì conto che** 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:

1. di norma anche gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 c.c.;
2. 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;
3. 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;
4. 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 negoziale;
5. è' nulla la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite sono sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa.

**Chiarito che per** legittimare l'atto transattivo 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; 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 espressa previsione di legge (la PA non ha la disponibilità di transigere sulle attività repressive previste dalla legge - sanzioni, multe, ammende previste da specifiche disposizioni di legge; 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, tuttalpiù, una



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

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);

**Ravvisato che** la deliberazione in argomento individua quale *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" -*** 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).

**Ravvisato altresì che** 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 e che *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; 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 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.).*

**Tenuto conto che**, come precisato dalla stessa Corte dei Conti Lombardia nella delibera 108/2018,

- 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.;

**Precisato che**

- 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



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali";

- a questo proposito, il Collegio Contabile lombardo 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 sottolineando **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;

**Dato atto** che, dall'esame delle pretese che A.S.M. TERNI S.p.A. ritiene di avanzare nei confronti del Comune di Terni emergono delle partite corrispondenti a spese sostenute dall'Ente senza il relativo impegno contabile, in contrasto dunque con quanto stabilito nell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000 e configurabili quindi come debiti fuori bilancio per i quali è necessario il relativo riconoscimento da parte del Consiglio Comunale, art. 194, comma 1 del T.U.E.L;

**Considerato che** la materia delle transazioni dalle quali emergono debiti fuori bilancio, è stata oggetto di attente valutazioni da parte delle sezioni di controllo della Corte dei Conti, le quali sono pervenute alle seguenti conclusioni:

1. Le fattispecie di accordo transattivo si distinguono dalle ben tipizzate ipotesi di debito fuori bilancio. In particolare, vale ricordare quanto ha affermato la Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Umbria, nella deliberazione n. 123/2015/PAR, depositata il 24 settembre 2015: "*Le Sezioni di controllo di questa Corte dei conti, che si sono già occupate di detta questione, hanno maturato l'orientamento, che può pertanto definirsi consolidato e dal quale questa Sezione non ha motivo di discostarsi, secondo la quale l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio contenuta nell'art. 194 del TUEL "è da considerarsi tassativa" e non può estendersi alle transazioni, in considerazione della "natura eccezionale di detta previsione normativa finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio*" (v. ex multis, Sez. Piemonte, del. n. 4/2007; Sez. Basilicata, del. n. 16/2007; Sez. Puglia, del. n. 106/2009)". L'orientamento si è recentemente consolidato con la pronuncia della sezione di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 164/2016/PAR, la quale ha affermato: "*Questa Sezione ritiene di poter affermare - in linea con la giurisprudenza della Corte formatasi in proposito - che l'accordo concluso a seguito di negoziazione assistita, al pari di ogni altro accordo transattivo, non essendo riconducibile alle ipotesi tassative di cui all'art. 194 del TUEL non può costituire il*



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

*titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con la conseguenza che gli oneri scaturenti dallo stesso, nella misura in cui siano prevedibili e determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa";*

2. Ancora più recentemente la Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei Conti, deliberazione n. 80/PAR/2017, del 25 maggio 2017, ha riconosciuto che:
    a. "*Può .... definirsi consolidato ed accolto pienamente da questa Sezione, l'orientamento, secondo il quale le fattispecie di debito fuori bilancio, analiticamente indicate nell'art. 194, comma 1 del D.Lgs. n. 267/2000, devono considerarsi tassative e non suscettibili di estensione ad altre tipologie di spesa....*
    b. *Di conseguenza, nell'ambito delle fattispecie normative di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, non può considerarsi incluso l'istituto contrattuale della transazione……*
    c. *gli accordi transattivi presuppongono.... la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento. Ne deriva che l'ente locale, in tali casi, si trova nelle condizioni (ed ha l'obbligo) di attivare le normali procedure contabili di spesa (stanziamento, impegno, liquidazione e pagamento) previste dall'art. 191 del TUEL e di correlare ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi transattivi."*

**Considerato altresì che** il parere del revisore dei conti in ordine alle transazioni, pur astrattamente richiesto dall'art. 239, comma 1, n. 6, del D.lgs. n. 267/2000, è obbligatoriamente dovuto solo se la materia sostanziale su cui si effettua la transazione rientra nella competenza del Consiglio comunale. Cfr., ex alteris, Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per la Puglia Deliberazione n.181/PAR/2013, secondo cui: "*l'elemento da considerare al fine di individuare i casi nei quali l'Organo di revisione deve esprimere il proprio avviso è la competenza consiliare a deliberare in merito alla conclusione della transazione, e non la natura di quest'ultima. In altri termini, non è rilevante se l'Ente intenda procedere alla definizione di un contenzioso giudiziale o stragiudiziale, quanto se, in ordine all'atto conclusivo del procedimento, debba pronunciarsi o meno il Consiglio*"; conforme Conti Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 5 /2014 (che richiama la deliberazione n. 345 del 2013 della sezione regionale di controllo per il Piemonte), secondo cui: "l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 6, del TUEL va interpretato nel senso che, con specifico riferimento alla materia delle transazioni, ambito nel quale l'Organo di revisione è chiamato a rendere obbligatoriamente i pareri è circoscritto alle transazioni che involgono profili di competenza del Consiglio comunale";

**Riconosciuto**, ad ogni buon fine, che – come risulta inoppugnabilmente dalle dichiarazioni rese dai dirigenti competenti – nelle prestazioni rese, in mancanza di corrispondente copertura finanziaria, possano emergere l'utilità e l'arricchimento per l'Ente come richiesto tassativamente dall'art. 194 del T.U.E.L.;

**Ribadito che**, alle condizioni date, non appare prudente sopportare l'alea del giudizio mentre appare conveniente concludere un accordo transattivo, con una controparte che si dichiara disponibile a ridurre in maniera molto significativa le sue pretese;

**Constatato che** con l'adesione all'accordo transattivo il Comune realizzerà un risparmio di spesa rispetto a quanto richiesto dalla società partecipata, ammontante, solo per la parte nominale del



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
|---|---|
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |

presunto debito, a complessivi € 14.004.386,11 prevedendo, nell'accordo transattivo, l'estinzione totale del debito pregresso corrispondente alle partite non riconciliate;

**Considerato che:**

- sussistono ragioni di interesse pubblico che inducono ad una sollecita definizione della situazione, al fine di evitare un diretto aggravio di spese per l'Ente a titolo di interessi legali e spese di contenzioso;
- essendo la società A.S.M. TERNI S.p.A. una società controllata, con la sottoscrizione dell'accordo, l'Ente evita un eventuale aumento di costi per il bilancio della partecipata che potrebbero avere riflessi negativi sul bilancio dell'Amministrazione Comunale (art. 21 del D. Lgs. 175/5016);
- alla luce dei riflessi negativi diretti ed indiretti sul bilancio dell'Ente questa operazione esclude la possibilità dell'insorgere di profili di danno anche remoti;
- persiste la necessità di definire l'attuale contenzioso in essere;

**Considerato pertanto che** risulta congruo e conveniente per l'Ente sottoscrivere un accordo di bonaria definizione delle pendenze con società A.S.M. TERNI S.p.A., ferma restando che la decisione definitiva compete al Consiglio Comunale stante la complessità del contenuto dell'accordo e gli importi rilevanti con esso transati;

**Considerato che**

- nel valutare la fattibilità dell'accordo transattivo in oggetto non è possibile non tenere conto della particolare situazione finanziaria dell'Ente ricordando che la dichiarazione di dissesto produce, fondamentalmente, l'effetto di separare la c.d. gestione ordinaria, di competenza degli organi istituzionali dell'ente locale, dalla gestione straordinaria, c.d. dissestata, specificamente attribuita all'organo straordinario di liquidazione (art. 245 TUEL);
- agli organi istituzionali dell'ente, infatti, competono le opportune manovre correttive tendenti ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria, rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto; al secondo, invece, la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze, ripianando l'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge;
- nel separare le gestioni, la disciplina in esame mira a garantire, secondo un percorso procedurale improntato a esigenze di celerità, da un lato, la fuoriuscita dell'ente locale dalle condizioni di dissesto funzionale, per condurlo al ripristino dell'erogazione di funzioni e servizi essenziali con lo strumento del bilancio stabilmente riequilibrato; dall'altro, la soddisfazione dei creditori sulla massa attiva dell'ente in condizioni di par condicio, ossia secondo un ordine di priorità ispirato a criteri costituzionali di imparzialità, ragionevolezza e non discriminazione, nel rispetto delle cause legittime di prelazione (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 128 del 12 dicembre 2018);
- l'organo straordinario di liquidazione ha una competenza temporalmente limitata, circoscritta a tutti gli atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252 TUEL) – per il Comune di Terni trattasi di 31/12/2017- , dovendo provvedere:
  a) alla rilevazione della massa passiva (art. 254 TUEL);
  b) all'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali (art. 255 TUEL);
  c) alla liquidazione e pagamento della massa passiva, secondo la procedura ordinaria (art. 256 TUEL) o, ove possibile, secondo la modalità semplificata (art. 258 TUEL);



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

**Considerato altresì che**

- ai fini della redazione del piano di rilevazione della massa passiva dell'ente locale, l'art. 254, comma 3, TUEL, elenca in maniera puntuale le diverse tipologie di debito che l'OSL deve considerare. In particolare, trattasi di: 1) debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art. 194 TUEL, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; 2) debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, comma 2, TUEL; 3) debiti originati dalle transazioni compiute dall'OSL ai sensi del comma 7 dello stesso art. 254 TUEL;
- le disposizioni in esame devono essere applicate in conformità alla norma d'interpretazione autentica introdotta con l'art. 5, comma 2, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, convertito dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, per la quale "[a]i fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico";

**Ravvisato che**

- sussistono profili di incertezza che attengono al solo caso in cui, successivamente al dissesto, l'OSL individui, in fase di rilevazione della massa passiva e sulla base della documentazione messa a disposizione dai responsabili dei servizi, debiti fuori bilancio mai oggetto di riconoscimento dell'organo consiliare, riferibili a fatti e atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi riequilibrato;
- appaiono certi i comportamenti da adottare nelle seguenti circostanze: 1) l'OSL deve includere nel piano di rilevazione della massa passiva i debiti fuori bilancio maturati entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, che abbiano già formato oggetto di esplicito e formale riconoscimento da parte dell'ente a norma dell'art. 194 TUEL, in quanto la delibera del Consiglio implica accertamento dell'utilità e del conseguito arricchimento da parte dell'ente; 2) quanto ai debiti fuori bilancio concernenti atti e fatti verificatisi successivamente al 31 dicembre dell'anno precedente quello cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato, il relativo riconoscimento compete agli organi istituzionali dell'ente nell'ambito della gestione ordinaria;

**Precisato che** l'Ente, con PEC nr. 145098 del 7 ottobre 2019 inviata al MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI - DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE -UFFCIO 1 -CONSULENZA E STUDI FINANZA LOCALE – CONSULENZA PER IL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI DISSESTATI., ha formulato formale richiesta di parere relativamente alla competenza al riconoscimento dei debiti fuori bilancio che emergono dal controllo della massa passiva dell'Ente, dunque maturati entro il 31/12/2017 e mai oggetto di riconoscimento ex art. 194, comma 1 del D.Lgs 267/2000 **nonostante**

- lo specifico argomento sia stato trattato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania in un recente parere (delibera n. 66/2018) pronunciato in ordine all'interpretazione dell'art.



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
|---|---|
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |

254, comma 3, lett. a), TUEL, su richiesta di un Comune in dissesto tendente a conoscere se i debiti fuori bilancio, verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, possano essere inclusi nel piano di rilevazione della massa passiva in conseguenza di un provvedimento di riconoscimento adottato direttamente dall'OSL oppure se quest'ultimo debba richiedere al Consiglio comunale di deliberare a norma dell'art. 194 TUEL;

- la Sezione regionale di controllo per la Campania, (delibera n. 66/2018) nel prendere posizione in merito al quesito, manifesta l'opinione che l'OSL "*nella richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente, pur avendo ampi poteri organizzatori per un rapido assolvimento dei propri compiti di liquidazione della massa passiva pregressa e di garanzia della par condicio creditorum, non risulta dotato di un autonomo potere deliberativo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che resta una prerogativa esclusiva del Consiglio comunale. È suo onere, peraltro, accertare avvalendosi della collaborazione dei responsabili competenti per materia, la sussistenza delle altre condizioni di cui al comma 4 dell'art. 254, ossia che la prestazione è stata effettivamente resa; che la stessa rientra nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'ente; che il debito non è stato pagato, anche solo parzialmente; che lo stesso non è prescritto";*
- la medesima Sezione, nella successiva deliberazione n. 132/2018, ribadisce *la necessità che i debiti fuori bilancio, originati da atti e fatti di gestione antecedenti alla data del 31 dicembre anteriore all'ipotesi di bilancio riequilibrato e accertati entro la data di presentazione del rendiconto della gestione liquidatoria (art. 256, comma 11, TUEL), siano riconosciuti dall'ente e non dall'OSL. E ciò* – aggiunge la Sezione – *in quanto "espressione di un orientamento da ritenere ormai consolidato, tenuto conto dei precedenti di questa Corte"* (precedente parere espresso dalla medesima Sezione Campania nella deliberazione 22 dicembre 2009, n. 45, nonché alla deliberazione della Sezione del controllo per la regione Sardegna n. 14 del 9 novembre 2006);
- che la Corte dei Conti – sezione regionale di controllo della Sicilia, con la delibera nr 124/2019/PAR afferma che alla luce dell'ordinamento positivo e della precedente citata giurisprudenza, ritiene che," *considerata l'estraneità del debito fuori bilancio non riconosciuto rispetto alla sfera patrimoniale dell'ente, anche in fase di dissesto il momento costitutivo dell'obbligazione di pagamento non possa prescindere dal formale riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare, senza che tale espressione di volontà, non testualmente indicata all'interno dell'art. 254 TUEL, possa essere interpretata quale "deroga istruttoria" (secondo la terminologia utilizzata dal Comune richiedente il parere), trattandosi piuttosto dell'esercizio di un potere discrezionale ricavabile dalla logica del sistema.*

  *Se, infatti, fosse consentito all'OSL di includere il debito fuori bilancio all'interno della massa passiva, sulla base della mera istanza del creditore e della semplice ricognizione della documentazione acquisita dai responsabili dell'ente, idonea a dimostrare che la prestazione è stata effettivamente resa nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, si consentirebbe, invero, di utilizzare le risorse finanziarie e i beni propri dell'ente (la massa attiva) per l'estinzione di obbligazioni ascrivibili alla responsabilità patrimoniale altrui, anche qualora esse abbiano trovato origine nella violazione degli indirizzi espressi in precedenza dall'organo consiliare nella programmazione della gestione economico-finanziaria dell'ente.*

  *In disparte ogni considerazione sulla circostanza che, in una situazione di grave patologia finanziaria dell'ente, sia consentito agli stessi funzionari – cui siano eventualmente imputabili le obbligazioni contratte in violazione dell'ordinamento giuscontabile – far*



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
|---|---|
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |

*gravare sull'ente la propria diretta responsabilità patrimoniale con la mera esibizione all'OSL della documentazione disciplinata dall'art. 254, comma 4, TUEL, deve essere considerato che il riconoscimento del debito fuori bilancio involge un apprezzamento discrezionale estraneo alle funzioni dell'organo straordinario.*
*Sotto tale profilo deve essere ricordato, infatti, il principio richiamato da questa Sezione di controllo nella citata deliberazione n. 176/2016 in riferimento ad una pronuncia del giudice amministrativo che, nel risolvere una questione di riparto di giurisdizione, ha affermato: "[L]'organo straordinario di liquidazione non effettua mai valutazioni caratterizzate da discrezionalità amministrativa […] ma compie accertamenti o, tutt'al più, valutazioni di ordine tecnico […]" (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 2 ottobre 2012, n. 5170).*
*In definitiva, è da escludere che il coinvolgimento del Consiglio comunale nella fase di ammissione alla massa passiva dei debiti fuori bilancio possa essere inteso quale inutile "incombente istruttorio" gravante sulla procedura descritta dall'art. 254 TUEL, non potendo dare luogo alla mera replica della valutazione spettante all'OSL in punto di pertinenza della prestazione all'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale.*
*La delibera consiliare costituisce, piuttosto, elemento costitutivo della fattispecie normativa tipizzata dall'art. 194 TUEL che individua in un determinato atto di volontà promanante dall'organo istituzionale la genesi della responsabilità patrimoniale dell'ente per le obbligazioni maturate al di fuori del sistema autorizzatorio di bilancio";*

**Rilevato che** in data 24/10/2019 con nota acquisita al prot. dell'Ente al nr. 154131 il MINISTERO DELL'INTERNO – DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI - DIREZIONE CENTRALE DELLA FINANZA LOCALE -UFFCIO 1 -CONSULENZA E STUDI FINANZA LOCALE – CONSULENZA PER IL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI DISSESTATI esprime parere in merito alla richiesta dell'Ente di cui al punto precedente precisando che: "**in relazione al quesito relativo alla necessità del previo riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte dell'organo consiliare, si rappresenta che l'art. 254, comma 3, TUEL prevede che nel piano di rilevazione della massa passiva sono includi i debiti di bilancio e fuori bilancio (verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato). Dal tenore letterale della norma, appare evidente che la procedura di ammissione alla massa passiva, finalizzata all'estinzione delle posizioni debitorie, si configura in maniera del tutto autonoma rispetto al procedimento previsto ordinariamente dagli artt. 193 e 194 del TUEL";**

**Ritenuto pertanto** di esprimersi favorevolmente in merito allo schema di accordo transattivo, in allegato, al fine di addivenire ad un bonario componimento della vicenda de qua;

**Attesa tuttavia** la necessità che il Consiglio Comunale approvi lo schema di transazione visto il riflesso degli importi inseriti nell'accordo sulla massa passiva ed attiva della liquidazione dell'Ente dal quale emergono i seguenti debiti fuori bilancio come specificati nell'allegato nr. 6 al presente atto che ne costituisce parte integrante e sostanziale:

a) € 4.000.000 (istanza OSL nr. 3) relativi alla restituzione della somma versata a titolo di caparra per l'acquisto di immobili di proprietà comunale ai sensi dell'art. 5 del contratto preliminare di compravendita stipulato in data 28/12/2012, compravendita non conclusa;
b) € 913.216,35 (istanza OSL nr. 4) relativi ad emissioni di TIA-TARES-TARI riguardanti il periodo durante il quale ASM ha svolto il servizio di gestione dei rifiuti, dal 2006 al 1^ semestre 2014, servizio che comprendeva anche la riscossione coattiva;



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

c) € 475.069,88 (istanza OSL nr. 10) relativi ad agevolazioni applicate alle tariffe TIA anno 2012 e 2013 e TARI 1^ semestre 2014;
d) € 75.689,11 (istanza OSL nr. 12) relativi al trasferimento in favore di A.S.M. TERNI S.p.A. della quota di canone assegnata al Comune di Terni dall'allora ATO 2, oggi AURI, in relazione all'utilizzo da parte del gestore del servizio idrico integrato, dei beni di proprietà dell'A.S.M. TERNI S.p.A.;
e) € 301.130,81, - importo già oggetto di richiesta di riconoscimento di debito fuori bilancio in quanto inserito nel PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO dell'Ente 2017/2021 come risulta nella nota prot. 180626 del 15/12/2016 inviata dall'allora direzione "Progetto Speciale Aziende e Patrimonio, a firma dei dirigenti Luciano Sdogati, Francesco Saverio Vista e del Sindaco pro tempore Leopoldo Di Girolamo (istanza OSL nr. 14) di cui:
    1. € 235.247,64 per canone cambio lampade e manutenzione impianti di pubblica illuminazione anni 2010 e 2014;
    2. € 65.883,17 per lavori vari effettuati a favore del Comuna di Terni;

**Tenuto conto che**

- l'esigenza di procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui al punto precedente, era già emersa in quanto dette partite furono inserite tra quelle da ammettere al riconoscimento in occasione dell'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Terni 2017/2021 avvenuta con atto deliberativo del Consiglio Comunale n. 430 del 28 dicembre 2016;
- la nota prot. n. 1451-21/7/2017-SC UMB-T91-P della Corte dei Conti di trasmissione della deliberazione n. 83/2017/PRSE depositata in data 20 luglio 2017 con la quale la Sezione di Controllo della Corte dei Conti dell'Umbria ha deliberato di non approvare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Terni sulla base delle motivazioni che in sintesi così si esprimono: "*le considerazioni esposte finora esprimono perplessità sia in termini di quantificazione della massa passiva sia in termini di effettiva realizzazione dei mezzi di ripiano, nei tempi e nelle misure indicate dal Comune di Terni. A simili criticità "maggiori" del Piano, si aggiungono quelle "minori" legate alla durata dello stesso Piano: Tutto ciò induce a non approvare il Piano di riequilibrio del Comune di Terni ai sensi dell'art. 243-quater";*

**Rilevato che** dall'accordo transattivo, allegato 1 al presente atto come sua parte integrante e sostanziale, emerge una situazione debitoria del Comune di Terni, calcolata al netto delle spettanze di quest'ultimo, ammontante complessivamente ad € 5.744.777,36
(cinquemilionisettecentoquarantaquattromilasettecentosettantasette/36;

**Precisato che** la sopra detta somma, visto lo stato di dissesto finanziario del Comune di Terni, riferendosi a debiti di quest'ultimo maturati entro il 31 dicembre 2017, entrerà nella massa passiva dell'Ente, sarà gestita dall'Organismo Straordinario di liquidazione nel rispetto della deliberazione del Consiglio Comunale nr. 159 del 29 maggio 2019 di adesione alla procedura semplificata di liquidazione di cui all'art. 258 del D. Lgs. 267/2000 e s.s.m.i;

Visto il D.Lgs. 267/2000;

Visto il D. Lgs. 175/2016;

Visto il vigente Statuto comunale;

Visto il vigente Regolamento comunale di contabilità;



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
|---|---|
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |

Vista la nota dell'avvocatura comunale prot. 156949 del 29.10.2019;

Visto che sul presente atto sarà richiesto parere di regolarità al collegio dei revisori contabili dell'Ente ai sensi e per gli effetti dell'art. 239 del D. Lgs. 267/2000;

Visto il parere di regolarità tecnico/contabile espresso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000, dal dirigente della Direzione Attività Finanziarie, dott.ssa Stefania Finocchio in data 29 ottobre 2019;
Visto l'art.134 c.4 D.Lgs.267/2000;

Il Responsabile del Procedimento del presente atto è la dott.ssa Stefania Finocchio;

Con votazione unanime

D E L I B E R A

Per quanto esposto in parte narrativa, che qui si intende integralmente richiamato a farne parte integrante e sostanziale

- di proporre al Consiglio Comunale:

1. **di approvare** lo schema di accordo transattivo che costituirà base per la stipula del susseguente e definitivo atto tra le parti, che si allega al presente atto quale parte integrante e sostanziale (Allegato 1);

2. **di sottoporre** all'esame dell'Organo di revisione economico finanziaria, reso ai sensi dell'art. 239, comma 1, *lett. b)*, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n 267, la presente proposta per l'emissione del parere di competenza;

3. **di comunicare** all'Organismo Straordinario di Liquidazione dell'Ente le risultanze del presente accordo transattivo, con specifica evidenza del debito complessivo dell'Ente, da inserire nella massa passiva della liquidazione, e della parte di questo da inserire tra i debiti fuori bilancio;

4. **di dare atto** che la liquidazione della somma a debito dell'Ente avverrà per il tramite dell'Organismo di liquidazione, nel rispetto della procedura semplificata di cui all'art. 258 del D.Lgs. 267/2000, come disposto da precedente deliberazione del Consiglio Comunale nr. 159 del 29 maggio 2019;

5. **di dare mandato** al Dirigente della Direzione Attività Finanziaria alla sottoscrizione dell'accordo transattivo oggetto del presente provvedimento ponendo in essere tutti gli atti conseguenziali alla sottoscrizione medesima;

6. **di trasmettere** il presente provvedimento alla Procura della Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della legge n. 289/2002.



*Letto, approvato e sottoscritto*

*IL SEGRETARIO GENERALE* — *IL PRESIDENTE*

Dott. Giampaolo GIUNTA — Avv. Leonardo LATINI

7. Con separata votazione di dichiarare il presente atto immediatamente eseguibile ai sensi dell'art.134 c.4 D.Lgs.267/2000.

**********



*Letto, approvato e sottoscritto*

| *IL SEGRETARIO GENERALE* | *IL PRESIDENTE* |
| --- | --- |
| Dott. Giampaolo GIUNTA | Avv. Leonardo LATINI |