



COMUNE DI TERNI

Collegio dei Revisori dei Conti

Verbale n. 95 del 16 Giugno 2021

DEFINIZIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE INNANZI AL CONSIGLIO DI STATO R.G. N. 3368/2014 TRA SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI SRL ED IL COMUNE DI TERNI. APPROVAZIONE DEFINITIVA DELLA TRANSAZIONE ED AUTORIZZAZIONE ALLA STIPULA.

Oggi, 16.06.2021, alle ore 9,20, si è riunito il Collegio dei Revisori, nominati con delibera n. 341 del 18.11.2019 di Consiglio Comunale per il triennio 2019/2022 nelle persone di:

- **Carlo Ulisse Rossi Presidente**
- **Fiorella Pezzetti, Membro effettivo**
- **Roberto Frasca, Membro effettivo**

Per verbalizzare il seguente ordine del giorno:

DEFINIZIONE DEL CONTENZIOSO PENDENTE INNANZI AL CONSIGLIO DI STATO R.G. N. 3368/2014 TRA SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI SRL ED IL COMUNE DI TERNI. APPROVAZIONE DEFINITIVA DELLA TRANSAZIONE ED AUTORIZZAZIONE ALLA STIPULA, richiesta di parere ai sensi dell'art. 239 del D.lgs 267/00, in data 10.06.2021.

Preso in esame la proposta di delibera per il Consiglio comunale unitamente a tutti gli allegati che la compongono, il Collegio inizia la trattazione.

Richiamato:

- L'art. 239 del D.Lgs n. 267/00 lettera b) n. 6 comma 1, laddove prevede che Organo di Revisione esprima parere sulle proposte di transazione;
- In proposito la giurisprudenza della Corte dei Conti, che ha ritenuto obbligatoria l'acquisizione del parere dei revisori dei conti, con riferimento alle transazioni inerenti materie di competenza del Consiglio, in quanto esplicitazione dell'attività consultiva di ausilio al suddetto Organo (cfr. in particolare Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 345 del 25 settembre 2013);
- La deliberazione n. 129 del 12/09/2017 della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna, che in modo innovativo rispetto al precedente orientamento, ha ritenuto utile "*segnalare l'opportunità, da parte dell'ente pubblico, di chiedere un parere all'Organo di revisione anche in riferimento a transazioni non di competenza del Consiglio*", soprattutto su quelle di particolare rilievo o relative a controversie di notevole entità, anche attraverso l'ampliamento delle funzioni del suddetto Organo in via regolamentare;

Alla luce del predetto nuovo orientamento, pertanto, il Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ente, ha convenuto, in via collaborativa, sull'opportunità di esprimere il proprio parere, con riferimento alle transazioni che l'Amministrazione intenda concludere.

Premesso che:

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 86 del 08.04.2008 e n. 177 del 07.07.2008 è stata disposta l'alienazione della struttura sede del mercato coperto e la cessione del diritto di superficie del sottosuolo dell'area pubblica limitrofa adottando altresì un piano attuativo in variante parziale al P.R.G. per la riorganizzazione delle attività commerciali di Piazza del Mercato Coperto. Il piano attuativo approvato con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 177/2008 prevedeva la riorganizzazione delle attività commerciali di Piazza del Mercato attraverso la rifunionalizzazione di un'area e di una struttura fortemente degradata, la demolizione del fabbricato esistente e la

conseguente realizzazione di un nuovo edificio ad uso produttivo, commerciale, direzionale e per servizi, con piani interrati destinati a parcheggi di uso pubblico pertinenti alla destinazione commerciale del complesso;

- con deliberazione di Giunta Comunale n. 547 del 06.11.2008 si è proceduto all'approvazione del bando integrale di vendita dell'immobile censito al Catasto Fabbricati del Comune di Terni al Fg. n. 117 part. 328, per un prezzo a base d'asta pari ad € 5.200.000,00. Il bando subordinava l'aggiudicazione:

1. all'approvazione del piano attuativo in variante al P.R.G.;
2. all'effettiva dismissione del mercato da attestarsi mediante determinazione della Direzione competente;
3. all'approvazione del progetto definitivo da parte di una commissione tecnica di sovrintendenza;

- a seguito dell'asta pubblica, esperita secondo quanto previsto nel R.D. 23.05.1924 n. 827, è risultata prima, e successivamente aggiudicataria, in via provvisoria, la Grandi Magazzini Superconti spa;

- la Grandi Magazzini Superconti Spa è stato l'unico operatore economico partecipante alla procedura di asta pubblica esperita con il metodo di cui agli artt. 73, lett. c) e 76 del R.D. 827/1924, come risultante dal verbale di gara dell'ufficio Appalti e contratti in data 19.12.2008;

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 109 del 20.04.2009 è stato approvato in via definitiva il piano attuativo in variante al P.R.G.;

- in data 09.07.2009 con nota prot. n. 129495 la commissione tecnica di sovrintendenza ha espresso parere favorevole, con prescrizioni, per l'approvazione del progetto architettonico definitivo presentato da Grandi Magazzini Superconti S.p.A.;

- con determinazione del Dirigente della Direzione Patrimonio n. 3091 del 18.09.2009 si è proceduto all'aggiudicazione in via definitiva dell'asta pubblica per l'alienazione dell'immobile e per la cessione in diritto di superficie del sottosuolo dell'area pubblica limitrofa, come da offerta presentata, per un importo di € 8.151.000,00 di cui € 6.500.000,00 per l'acquisto dell'immobile ed € 1.651.000,00 per la cessione del diritto di superficie del sottosuolo dell'area pubblica limitrofa;

- con Deliberazione di Giunta Comunale n. 575 del 29.12.2010 si è approvato lo schema di accordo ex art. 11 Legge 241/1990 e in data 30.12.2010 è stato sottoscritto il relativo accordo, con il quale il Comune di Terni si obbligava ad alienare e trasferire in proprietà a favore della Grandi Magazzini Superconti S.p.A., la quale si impegnava ad acquistare, per un importo di € 8.151.000,00, l'immobile censito al catasto fabbricati del Comune di Terni al Fg. 117 part. 328 e l'area di 630 mq, nonché il diritto di superficie per la durata di anni 50 quanto all'area censita alla partita strade del catasto terreni del Comune di Terni della superficie stimata in circa mq. 2.520. Nel suddetto accordo, fra le altre condizioni, Grandi Magazzini Superconti S.p.A. si impegnava a versare un ulteriore importo di € 200.000,00 quale controvalore economico per l'utilizzo pieno ed incondizionato delle superfici inizialmente previste come da riservare gratuitamente al Comune per un triennio;

- nell'accordo veniva fissato il termine del 15 luglio 2011 per la stipulazione del contratto definitivo, ed un secondo termine, qualificato come essenziale, del 31 dicembre 2011. Il 30 dicembre 2011 la Grandi Magazzini Superconti S.p.A. ha ravvisato un elemento ostativo alla firma del contratto, connesso alla presenza nel sottosuolo di vari servizi a rete. (idrica, gas, energia) con correlate servitù. Con nota del 03 agosto 2012 la Grandi Magazzini Superconti S.p.A. ha confermato la sussistenza di ragioni impeditive ed ha provveduto a dichiarare unilateralmente risolto l'accordo. L'Amministrazione, contestando quanto dichiarato, ha invitato l'aggiudicataria alla stipulazione del contratto, senza tuttavia alcun esito positivo;
- il Comune di Terni ha pertanto proposto ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria R.G. 672/2012 contro Grandi Magazzini Superconti S.p.A. per l'accertamento dell'obbligo e la conseguente condanna del resistente all'adempimento degli obblighi nascenti dall'accordo ex art. 11 Legge 241/1990 sottoscritto in data 30.10.2010 rep. 37488, nonché al risarcimento del danno;
- la Grandi Magazzini Superconti S.p.A. resisteva nel giudizio promosso innanzi al giudice amministrativo ed in via riconvenzionale eccependo in via preliminare il difetto di giurisdizione, le seguenti richieste al T.A.R.:
 - 1) risoluzione del contratto (accordo 30.12.2010 rep. comunale n. 37488) ex art. 1456 c.c. e condanna del Comune di Terni al risarcimento dei danni nella misura di € 532.438,36;
 - 2) di risoluzione del contratto stesso ex art. 1457 del c.c. e correlata condanna al risarcimento dei danni indicati nella medesima somma sub 1;
 - 3) di condanna del Comune di Terni a restituire alla [già] Grandi Magazzini Superconti S.p.A. dell'acconto versato al Comune, di € 1.000.000,00 maggiorato di interessi legali e di rivalutazione;
- il TAR dell'Umbria con sentenza non esecutiva n. 59/2014, depositata il 17.01.2014, ha ritenuto la domanda di accertamento e di condanna, ai sensi dell'art. 2932 c.c., fondata e pertanto ha dichiarato sussistente l'obbligo, in capo alla Grandi Magazzini Superconti S.p.A., di acquistare dal Comune di Terni il diritto di proprietà dell'immobile contraddistinto al NCEU del Comune di Terni al Fg. 117 part. 328, unitamente al diritto di superficie del relativo sottosuolo per la durata di anni 50, subordinatamente al pagamento del prezzo pari ad € 7.351.000,00 al netto dell'anticipo di € 1.000.000,00 già versato. Il TAR dell'Umbria ha altresì ritenuto risarcibile il danno da ritardo da parte della promissaria acquirente nell'adempimento dell'obbligazione di pagamento del corrispettivo convenuto per la vendita, quantificato nella corresponsione degli interessi legali e della rivalutazione monetaria, dalla data di costituzione in mora notificata il 03 settembre 2012;
- avverso la sentenza del TAR dell'Umbria n. 59/2014 la Grandi Magazzini Superconti S.p.A. ha presentato appello al Consiglio di Stato, ricorso R.G. n. 3368/2014 notificato al Comune di Terni in data 16.04.2014, per l'annullamento/riforma della sentenza n. 59/2014 del T.A.R. dell'Umbria pronunciata in accoglimento del ricorso proposto dal Comune di Terni al T.A.R. dell'Umbria R.G. 672/2012;
- nell'atto di appello viene lamentata la falsa applicazione dell'art. 11 della Legge 241/1990, la violazione, errata e falsa applicazione degli artt. 1362 e 1456, 1457 c.c., nonché la violazione e falsa applicazione dell'art. 275 bis c.p.c. in correlazione all'art. 63, comma 3 ed all'art. 88, comma 2

c.p.a.; vengono altresì riproposte al Consiglio di Stato le domande di risoluzione dell'accordo inter partes del 30.12.2010 (preceduto dalla delibera di G.C. n. 575/2010), di restituzione alla Grandi Magazzini Superconti S.p.A. dell'acconto di € 1.000,000,00 versato al Comune, e di risarcimento dei danni allora stimati in circa € 500.000,00;

- in data 4 ottobre 2019 la Superconti Supermercati Terni s.r.l. (già Grandi Magazzini Superconti S.p.A.) inviava una nota prot. n. 144309, con la quale manifestava la volontà di addivenire ad una transazione al fine di dirimere la controversia in corso. Nella nota vengono evidenziate delle difficoltà realizzative, funzionali ed economiche connesse alla realizzazione dell'intervento approvato dall'Amministrazione, avanzando una propria ulteriore proposta transattiva che prevede:

1) l'eliminazione dello scavo e della demolizione con rinuncia alla realizzazione dei piani interrati - così esentando dalla rimozione e delocalizzazione l'Amministrazione comunale e gli enti e/o società che gestiscono le reti ed erogano i servizi e/o le forniture;

2) e, in luogo della realizzazione di un nuovo edificio, la ristrutturazione, previa mera parziale demolizione, dell'edificio esistente, lasciando fermi gli impegni economici relativi all'acquisto dell'edificio e rinuncia alla cessione del diritto di superficie del sottosuolo dell'area di Piazza del Mercato, con conseguente venir meno del diritto dell'Ente al previsto corrispettivo;

Preso atto che

- è intenzione dell'Ente il ricorso al contratto di transazione;

- ai sensi degli artt. 1965 e 1976 c.c. le parti con la transazione, attraverso reciproche concessioni, fanno cessare una lite giudiziarie iniziata o proseguita da diversi anni ed eviterebbero eventuali ed ulteriori continuazioni;

- la transazione ha, tra le parti, gli effetti di una sentenza passata in giudicato;

- affinché una transazione sia validamente conclusa è necessario, da un lato, che essa abbia per oggetto una *res dubia* e, cioè che cada su di un rapporto giuridico avente, almeno tra 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 addivenire ad una transazione deve essere riconducibile ai canoni di razionalità, di logica, di convenienza e di 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 (v. per tutti: Corte dei Conti, Sezione Centrale di Controllo di Legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 15 novembre 2012, nr. 24);

- ritenuto, in particolare, che, non soltanto il valore nominale delle reciproche pretese, ma anche l'alea del giudizio stesso ed il rischio di soccombenza deve indurre l'Amministrazione a tenere atteggiamenti di prudenza, proprio in considerazione del valore della res litigiosa e degli oneri che possono essere posti a carico del Comune, nonché della condizione di ente dissestato,
- l'attività degli enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'ente;
- ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica, 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 sugli spazi per un eventuale accordo transattivo la Giurisprudenza contabile, in particolare Corte dei Conti Sezione Lombardia deliberazioni n. 26 del 16.04.2008 e n. 1161 del 18.12.2009, sottolinea che:
 - di norma anche gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 c.c.;
 - i limiti del ricorso alla transazione da parte degli enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, e cioè la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto, e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica amministrazione;
 - ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata;
 - la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1965, co 2 cc) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale;
 - 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 previsione di legge;
- la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 65/2020/PAR, sottolinea che il parametro dell'equilibrio di bilancio impone una attenta e oculata valutazione delle poste in transazione.

Visti:

- Gli atti di Giudizio;
- I pareri della Avvocatura Comunale prot. 46738 del 26.03.2021 e prot. 53904 del 09.04.2021;
- Il parere di conformità rilasciato dal Segretario Generale dell'Ente, in data 24 Maggio 2021;
- Il parere di regolarità tecnica della Direzione Pianificazione Territoriale Edilizia privata rilasciato dal Dirigente Arch. Claudio Bedini in data 24.05.2021;
- Il parere di regolarità tecnica della Direzione Lavori Pubblici-Manutenzioni rilasciato dal Dirigente Arch. Piero Giorgini in data 24.05.2021;

- Il parere di regolarità tecnica della Direzione Attività Finanziarie rilasciato dal Dirigente Dott.ssa Grazia Marcucci;
- Il parere di regolarità contabile della Direzione Attività Finanziarie rilasciato dal Dirigente Dott.ssa Grazia Marcucci;
- Il parere ex art. 22 della Legge 287/90 della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rilasciato dal Segretario Generale Dott. Filippo Arena prot. 3674 del 11.03.2021;
- La Relazione di stima della variazione ad oggi del prezzo a base d'asta rilasciata dal Funzionario Tecnico Arch. Angelo Baroni prot. 181400 del 18.12.2019.

Considerato che

- il valore dell'immobile in base alla relazione di stima redatta dall'Ufficio Patrimonio dell'Ente in data 18.12.2019 prot. n. 181400, che attualizza il valore a base d'asta, dell'immobile identificato al catasto fabbricati al Fg. 117 Part. 328, è sceso **ad € 3.842.617,07**, avendo i prezzi degli immobili subito un decremento medio pari al 26,1%;
- la conclusione del durevole contenzioso in essere, rappresenta un valido motivo, per realizzare i crediti dell'ente ante dissesto, a favore della gestione di liquidazione. Il pagamento del bene permetterebbe all'OSL, di liquidare parte della massa passiva, non ricorrendo pertanto, per la sorte della transazione al Fondo di Rotazione. Un ulteriore ricorso al Fondo andrebbe ad appesantire il bilancio corrente dell'Ente;
- la realizzazione dell'incasso dell'importo transato, concorrerebbe al miglioramento delle condizioni dell'indebitamento dell'Ente;
- i tempi processuali, i quali sono prevedibilmente molto lunghi, oltre all'incertezza del giudizio, potrebbe produrre effetti negativi per la chiusura della procedura del dissesto nei tempi ordinari stabiliti dalla norma di riferimento;
- il perdurare della inattività dell'immobile, visto che le manutenzioni dello stesso sono a carico dell'Ente, ed evidenti cedimenti già avvenuti nel passato, che hanno portato anche l'intervento dei Vigili del Fuoco in data 6 aprile 2021, impegnerebbe il bilancio dell'Ente in opere di manutenzione ordinaria e straordinaria;
 - è primario per l'interesse pubblico la realizzazione dell'intervento come prospettato in ragione delle esternalità negative a carico della collettività;

Per quanto oggetto di esame, Il Collegio dei Revisori,

Esprime

In relazione alle proprie competenze ed ai sensi dell'art. 239 del D.Lgs 267/00, **“parere favorevole”** alla proposta di deliberazione di cui all'oggetto.

Alle ore 12,50 viene sciolta la riunione previa stesura lettura ed approvazione del presente verbale.

L'originale del presente verbale verrà conservato presso la Direzione Attività finanziarie, Servizio Ragioneria del Comune di Terni.

Il Collegio dei Revisori

Carlo Ulisse Rossi

Fiorella Pezzetti

Roberto Frasca