



Comune di Modena

Il Collegio dei Revisori

Parere n. 25

Oggetto: parere sulla proposta di deliberazione di Giunta comunale avente ad oggetto “Concessione locali ad uso somministrazione alimenti e bevande presso il piano terra del palazzo comunale "Caffè Concerto" - R.G. 911/2026 - Proposta di transazione tra Comune di Modena e la Società "Retail Real Estate Management" S.R.L. -Approvazione ipotesi accordo transattivo nell'ambito del giudizio civile su opposizione a decreto ingiuntivo”.

In data 14.07.2026, il Collegio dei revisori del Comune di Modena, nominato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 13/2024 del 14 marzo 2024 e con deliberazione del Consiglio Comunale n. 5/2025 del 3 febbraio 2025, si è riunito a mezzo di ausili informatici, in audio video conferenza dalle rispettive sedi, nelle persone di:

- De Giacomini Dott.ssa Barbara – Presidente, presente
- Castagnoli Dott.ssa Ester – Membro, presente
- Rinaldini Dott. Roberto – Membro, presente

per rilasciare il parere di competenza relativo alla proposta di Giunta n. 2673/2026 avente ad oggetto “Concessione locali ad uso somministrazione alimenti e bevande presso il piano terra del palazzo comunale "Caffè Concerto" - R.G. 911/2026 - Proposta di transazione tra Comune di Modena e la Società "Retail Real Estate Management" S.R.L. -Approvazione ipotesi accordo transattivo nell'ambito del giudizio civile su opposizione a decreto ingiuntivo”.

Per quanto attiene al sistema audio-video i presenti rilevano che:

- il sistema di video-audio conferenza utilizzato consente di accertare inequivocabilmente l'identità e la legittimazione degli intervenuti e di regolare lo svolgimento dell'adunanza;
- il sistema consente di percepire adeguatamente gli eventi di verbalizzazione e di partecipare in tempo reale alla discussione, nonché di visionare, ricevere e trasmettere documenti.

Il Collegio

Visti:

- la richiesta ricevuta dalla Dirigente Dott.ssa Stefania Storti in data 10.07.2026 con allegata la proposta di deliberazione di Giunta comunale e la documentazione inerente;
- la documentazione già trasmessa al Collegio ed in particolare la documentazione illustrativa dello stato attuale del contenzioso e la sua genesi;

Premesso che:

trattasi di un contenzioso relativo alla concessione del denominato “Caffè Concerto” ubicato presso il palazzo comunale, relativo alla morosità del concessionario ed a contestazioni sollevate dal concessionario stesso su presunti vizi dei locali in uso.

Il contenzioso è incardinato presso il Tribunale di Modena, con ulteriori procedimenti avviati presso il tribunale amministrativo.

Per dettagli si rinvia alla proposta di deliberazione in esame ed alla documentazione nelle disponibilità

dell'Ente e dei quali il Collegio è a conoscenza.

In sede di giudizio civile, il Giudice adito ha individuato una ipotesi di soluzione transattiva, rinviando la causa a nuova udienza fissata per il giorno 16 luglio 2026.

Considerato quanto segue:

trattandosi di una proposta di deliberazione di Giunta comunale, il parere del Collegio non è previsto dalla vigente normativa, ma a tal proposito si cita la deliberazione n. 129/2017 della Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna che espressamente *“ritiene comunque utile segnalare l'opportunità da parte dell'ente pubblico di richiedere un parere all'organo di revisione anche in riferimento a transazioni non di competenza del Consiglio, ove le stesse siano di particolare rilievo, o relative a controversie di notevole entità”* indi il Collegio, vista la richiesta avanzata dall'Ente e l'autorevole opinione della citata deliberazione della Corte dei Conti, ha effettuato le verifiche e gli approfondimenti necessari per la tipologia di argomentazioni interessate.

L'art. 50 del vigente regolamento di contabilità del Comune di Modena espressamente esclude il parere dell'organo di revisione per le transazioni di competenza dirigenziale, lasciando intendere una volontà di sottoporre al Collegio le transazioni di competenza od esaminate dalla Giunta comunale, ottemperando così l'invito della Corte dei Conti.

Si può altresì affermare che dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere pienamente ammissibile il ricorso allo strumento della transazione ove risulti conveniente per l'ente, anche in riferimento a fattispecie ove non sia legislativamente previsto il tentativo obbligatorio della mediazione.

Occorre tuttavia una particolare prudenza da parte dell'Ente, nonché una approfondita motivazione che dia conto del percorso logico seguito per giungere alla definizione transattiva della controversia (già incardinata o significativamente potenziale), anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso.

Rientrando un accordo transattivo fra i poteri discrezionali afferenti alla gestione, è il pubblico amministratore che è chiamato a valutare la concreta realizzabilità di un interesse diffuso, di natura patrimoniale, in presenza di una controversia già incardinata o potenziale.

Trattandosi di una valutazione complessa, all'interno dei criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa, è sempre bene intervenga una sorta di asseverazione delle scelte assunte da parte degli uffici tecnici e, ove presente, dell'avvocatura, ovvero da parte di un Legale che fornisca motivato parere.

In tal senso il Collegio ha chiesto un incontro “da remoto” con la Dirigente Dottoressa Storti che ha inoltrato allo scrivente organo di revisione la richiesta di parere, per un approfondimento della situazione.

L'incontro si è tenuto il 10.07.2026 mediante telefonata contestuale dei membri del Collegio, ciascuno dalla propria postazione telefonica, con la Dottoressa Storti.

Dopo un riassunto ed una contestualizzazione della vicenda, ivi compresa la tempistica prevista per la formulazione del parere che permetta alla Giunta comunale di riunirsi prima della data della prossima udienza, il Collegio ha chiarito come sia nella prassi del Collegio formulare il proprio parere alla luce della situazione ed anche sulla base delle valutazioni effettuate dagli uffici tecnici ed in particolare da parte dell'Avvocatura civica.

Nello specifico caso il Collegio ha espresso perplessità nel fornire un parere definitivo sulla traccia di una “ipotesi transattiva” (come definita nel verbale di udienza del 02.07.2026) e non sulla base di una proposta di accordo scritto completo in ogni aspetto, ivi compresa la definizione di quelle parti della controversia non interessati dall'ipotesi transattiva (ad esempio le forniture di acqua), oltre che, nel caso in esame, la proposta del nuovo accordo da stipularsi con controparte, che preme forse ancor maggiormente, considerato che il rapporto contrattuale proseguirà in capo alle parti che sono ora in uno stato di contenzioso, con probabili pregiudizi in capo alle parti, memori delle vicissitudini.

Sulla base di queste considerazioni il Collegio ha chiesto che l'Ente fornisca, nei tempi richiesti per il rilascio del parere, una relazione dell'Avvocatura civica inerente alla ipotesi di transazione, per come formulata nell'udienza del 02.07.2026.

Con successiva mail del 12.07.2026 il Collegio ha integrato la richiesta di documentazione chiedendo visure e bilanci ultimi di controparte e di una sua controllata.

Il Collegio, comprendendo le motivazioni del Comune di poter presentarsi alla prossima udienza del

16.07.2026 con una chiara idea in merito alla percorribilità dell'ipotesi di transazione, ha concordato in modo unanime di procedere al rilascio del parere sulla base dei dati e delle informazioni fornite e sulla base della documentazione richiesta, riservandosi comunque un ulteriore e definitivo esame e formulazione di nuovo ed onnicomprensivo parere una volta che, qualora l'ipotesi di transazione abbia un seguito, saranno sciolti tutti i dubbi sollevati dal Collegio (transazione sulle forniture di acqua) e saranno disponibili la proposta di accordo transattivo e la proposta del nuovo contratto di concessione.

Visti:

- la relazione della Avvocatura Civica a firma dell'attuale Dirigente Responsabile dell'Avvocatura Civica del Comune di Modena, Dott. Lorenzo Minganti, in data 13.07.2026, predisposta ai fini di valutare in modo più efficace l'opportunità di questa ipotesi transattiva;
- la proposta di deliberazione in esame;
- il parere favorevole del Dirigente del Servizio Patrimoniale, Ing. Michele Tropea, espresso in ordine alla regolarità tecnica ai sensi dell'art. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL. in data 13.07.2026;
- il visto di congruità apposto dalla Dirigente Responsabile del Settore Risorse Patrimoniali, Tributi e Riscossioni, Dott.ssa Stefania Storti, in data 13.07.2026
- il parere favorevole del Dirigente del Settore Risorse Finanziarie, Ing. Luca Chiantore, espresso in merito alla regolarità contabile ai sensi dell'art. 49, comma 1, e 147 bis, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL. in data 13.07.2026;
- l'assenza dell'attestazione dell'esistenza della copertura finanziaria della spesa ai sensi degli artt. 147 bis, comma 1, e 153, comma 5, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL., in quanto non richiesta, sottoscritta dalla Dirigente del Settore Risorse Finanziarie, Dott.ssa Roberta Colombini, in data 13.07.2026;

Considerato quanto segue:

Il Collegio ha coinvolto, direttamente ed indirettamente, tutti i soggetti che potessero portare le proprie competenze a servizio del pubblico amministratore affinché possa consapevolmente effettuare le proprie scelte.

Facendo propria l'analisi della deliberazione n. 199/2023 della Corte dei Conti dell'Emilia Romagna, una transazione è ammissibile in presenza 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.

La transazione è inoltre valida soltanto se ha ad oggetto diritti disponibili e cioè, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. È nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge; cosicché requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal Codice civile è la patrimonialità del rapporto giuridico.

Altro requisito fondamentale che caratterizza la transazione è l'incertezza del risultato (*res dubia*) per le parti derivante dalla risoluzione della controversia da parte di un organo giudicante. Ed invero, costituisce transazione solo quell'accordo che cade su un rapporto che, oltre a presentare, almeno nell'opinione delle parti, carattere di incertezza, è contrassegnato dalla reciprocità delle concessioni, in quanto oggetto dell'accordo non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la disaccordo valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono definitivamente risolvere mediante reciproche concessioni.

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.

La verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere da una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e spese sostenute, con l'ulteriore effetto che la violazione dei criteri di economicità

e di efficacia assume specifico rilievo nel giudizio di responsabilità: occorre, pertanto, la massima prudenza da parte dell'ente, nonché una dettagliata motivazione che dia conto del percorso logico seguito per giungere alla definizione transattiva della controversia, anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso, dovendosi predicare la *"necessità che la transazione sia preceduta da una congrua motivazione, nella quale siano esaminati e valutati i rischi connaturati a simile fattispecie, legati ad esempio alla prevedibile durata ed al prevedibile (o imprevedibile) esito di un contenzioso già pendente"* (Cons. Stato, Sez. III, 7 luglio 2011, n. 4083).

Un'adeguata ponderazione dei contenuti degli accordi transattivi, con puntuale valutazione degli interessi in gioco rispettando il canone di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, non può coerentemente prescindere dalla convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali.

Nel convenire reciproche concessioni su una controversia complessa o avente ad oggetto somme cospicue di denaro pubblico, è ragionevole una transazione che abbia ponderato in maniera approfondita gli interessi in gioco, che sia stata preceduta da una diligente istruttoria procedimentale, dal parere favorevole degli organi interni in ordine alla copertura finanziaria dell'operazione, nonché dal parere dell'avvocatura interna all'amministrazione.

Nel caso in esame la controversia è analiticamente illustrata nella citata relazione dell'Avvocatura Civica, che evidenzia in modo chiaro le motivazioni che comportano una incertezza in merito agli esiti del giudizio ed i vantaggi della transazione, considerate le reciproche concessioni, che a parere dello scrivente Collegio legittimano la bontà dell'ipotesi di transazione in esame;

Dato atto che:

- l'ipotesi di accordo transattivo in esame potrebbe definire tutte le controversie in essere;
- i mancati incassi previsti dall'ipotesi di accordo transattivo trovano copertura negli accantonamenti e negli strumenti di programmazione in genere;

Visti:

- le conclusioni dell'Avvocatura Civica nella propria relazione;
- gli approfondimenti effettuati;

Rilevato che:

- l'Ente ha evidenziato massima prudenza nel valutare l'ipotesi di accordo transattivo, nonché una dettagliata motivazione che dà conto del percorso logico seguito per poter giungere alla definizione transattiva delle controversie, anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso;

Per quanto sopra e viste le motivazioni illustrate, l'organo di revisione, limitatamente alle proprie competenze,

esprime

parere favorevole

sulla proposta di deliberazione della Giunta Comunale, con riserva di visionare ed esprimere apposito parere qualora l'ipotesi di transazione abbia un seguito, saranno sciolti tutti i dubbi sollevati quali la transazione sulle forniture di acqua e saranno disponibili la proposta di accordo transattivo completa in ogni sua parte e la proposta del nuovo contratto di concessione.

Si invita a trasmettere il presente parere all'Avvocatura Civica, che rappresenterà il Comune in udienza, al Servizio Patrimoniale e ad ogni altra realtà che l'Ente ritenga al fine di prendere atto delle osservazioni, non vincolanti, dello scrivente Collegio.

Il Collegio dei revisori

Barbara De Giacomi

Ester Castagnoli

Roberto Rinaldini

(Sottoscritto digitalmente ai sensi dell'art. 21 D.Lgs. n. 82/2005 e ss.mm.ii.)