

CONSIGLIO PROVINCIALE

Il 28 ottobre 2025 alle ore 09:00, convocato dal Presidente nelle forme prescritte dalla legge, il Consiglio provinciale si è riunito nella sala delle proprie sedute per deliberare sugli oggetti iscritti all'ordine del giorno.

La presente seduta si è svolta in modalità mista, come previsto dal Capo VII bis, art. 31 bis e ss., del Regolamento del Consiglio provinciale approvato con delibera n. 60 del 22 giugno 2022.

Presiede BRAGLIA FABIO, Presidente, con l'assistenza del Segretario Generale DI MATTEO MARIA.

Sono presenti, nel corso della trattazione dell'argomento, n. 17 membri su 17.

In particolare, risultano:

BRAGLIA FABIO	Presente
CALZOLARI LORENZO	Presente
CAROLI GERMANO	Presente in videoconferenza
GARGANO GIOVANNI	Presente
GIACOBazzi PIERGIULIO	Presente
MEZZETTI MASSIMO	Presente in videoconferenza
MUCCINI ROBERTA	Presente
PARADISI MASSIMO	Presente in videoconferenza
POGGI FABIO	Presente in videoconferenza
RIGHI RICCARDO	Presente in videoconferenza
ROSSINI ELISA	Presente
SARRACINO SIMONA	Presente in videoconferenza
SPATAFORA FRANCESCO	Presente
VANDELLI GIUSEPPE	Presente
VENTURINI STEFANO	Presente in videoconferenza
ZANIBONI MONJA	Presente
ZIRONI LUIGI	Presente in videoconferenza

Il Presidente pone in trattazione il seguente argomento:

Atto n. 81

RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO A SEGUITO DELLE SENTENZE N.
249/2024 RESA DAL TAR EMILIA ROMAGNA NELLA CAUSA R.G. 726/2023 E N. 85/2025
RESA DAL TAR EMILIA ROMAGNA NELLA CAUSA R.G. 802/2024

Oggetto:

RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO A SEGUITO DELLE SENTENZE N. 249/2024 RESA DAL TAR EMILIA ROMAGNA NELLA CAUSA R.G. 726/2023 E N. 85/2025 RESA DAL TAR EMILIA ROMAGNA NELLA CAUSA R.G. 802/2024

Con ricorso, con richiesta di sospensiva, promosso innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna – sede di Bologna, notificato a mezzo PEC in data 16.10.2023 (*assunto agli atti al prot. n. 36737/2-12-1/f.1539 del 17-10-23*) la ZINI ELIO s.r.l. chiedeva l'annullamento del provvedimento fasc. n. 824 del 23.8.2023 con il quale la Provincia di Modena ha comunicato l'aggiudicazione alla Sicurezza&Ambiente S.P.A. della concessione del *“Servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza per la viabilità e di reintegro delle matrici ambientali eventualmente compromesse a seguito di incidenti stradali o versamenti di materiali sulla sede stradale e relative pertinenze sulla rete viaria della provincia di Modena – CIG 9628467E50 a favore della società Sicurezza & Ambiente s.p.a.”* nonché della comunicazione PEC del 2.10.2023, dei capitolati, dell'avviso di gara e dei verbali connessi (R.G. 726/2023).

La Provincia si costituiva in giudizio rigettando le pretese della Zini Elio s.r.l. ; il TAR Emilia Romagna con sentenza n. 249/2024 accoglieva il ricorso annullando gli atti impugnati, ordinando all'Amministrazione resistente di riattivare il procedimento e rinnovare e concludere la verifica di anomalia dell'offerta di Sicurezza & Ambiente S.p.A. Condannava inoltre la Provincia di Modena al pagamento delle spese legali per un totale di 5.000 Euro in solido con Sicurezza&Ambiente SPA, nonché al contributo unificato nella misura di Euro 2.000.

La Provincia provvedeva pertanto a rinnovare il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta e con determinazione n.914 del 06/06/2024 disponeva di approvare le operazioni di verifica sulla congruità dell'offerta di Sicurezza&Ambiente Spa eseguite dal RUP coadiuvato dalla Commissione tecnica in ottemperanza alla sentenza TAR Bologna n.249/2024 e conseguentemente di aggiudicare il *“Servizio di ripristino delle condizioni di sicurezza per la viabilità e di reintegro della matrici ambientali eventualmente compromesse a seguito di incidenti stradali o versamenti di materiali sulla sede stradale e relative pertinenze sulla rete viaria della Provincia di Modena-CIG 9628467E50”* alla Soc. Sicurezza&Ambiente spa.

Con nuovo ricorso promosso avanti al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna notificato il 25.6.2024 (assunto agli atti al prot. n. 22702 del 26/06/2024) la società ZINI ELIO SRL chiedeva l'annullamento della suddetta determinazione n. 914 del 6/6/2024 di verifica della congruità dell'offerta e aggiudicazione a Sicurezza & Ambiente del servizio (R.G. 802/2025)

La Provincia si costituiva in giudizio rigettando le pretese della Zini Elio s.r.l.; tale secondo giudizio si è concluso con la sentenza n. 85/2025 di accoglimento del ricorso della Zini Elio s.r.l. e per l'effetto annullava gli atti impugnati e aggiudicava la concessione al ricorrente, condannando la Provincia di Modena e S&A spa in solido alla rifusione delle spese di giudizio liquidate in 4.000 euro oltre oneri.

Avverso la sentenza n. 85/2025 proponeva appello al Consiglio di Stato Sicurezza & Ambiente SPA, la Provincia di Modena ha ritenuto opportuno non si costituirsì in giudizio. Il Consiglio di Stato, definitivamente pronunciando, con sentenza 7333/2025 respingeva l'appello di Sicurezza&Ambiente SPA condannandola alla rifusione delle spese di giudizio. Non sono state previste somme a carico della Provincia in quanto non costituita nell'appello.

Ciò premesso, preso atto della richiesta del legale di controparte, in data 17.9.24, recante i conteggi complessivi, ammontanti ad € 9.566,04 per entrambi i giudizi, si ritiene necessario procedere al pagamento di quanto dovuto.

Considerato che la questione controversa è divenuta definitiva, si richiama quanto previsto all'art. 194 del TUEL che recita:

<<1. Con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscano la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal Codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza;>>

I requisiti di carattere generale che deve pertanto avere il debito per essere riconosciuto sono quelli:

- della certezza, cioè che esista effettivamente un'obbligazione a dare, non presunta ma inevitabile per l'Ente;
- della liquidità, nel senso che sia individuato il soggetto creditore, il debito sia definito nel suo ammontare, l'importo sia determinato o determinabile mediante una semplice operazione di calcolo aritmetico;
- della esigibilità, cioè che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione.

Considerato che:

- Sezione di Controllo della Corte dei Conti della Lombardia n.210/2018/PAR del 3 luglio 2018 e SSRR n. 12/2007/QM, ha ripetutamente evidenziato la sostanziale diversità esistente fra la fattispecie di debito derivante da sentenze esecutive, dalle altre previste dall'art. 194, comma 1 del TUEL, osservando come: *“mentre nel caso di sentenza esecutiva di condanna, il Consiglio dell'Ente non ha alcun margine di discrezionalità nel valutare l'an e il quantum del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL l'organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le “sentenze esecutive”, tuttavia, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 193, comma 2, lett. b) del TUEL (nella formulazione vigente), ai sensi del quale: “...i provvedimenti per il ripiano di eventuali debiti di cui all'art. 194.... sono assunti dall'organo consiliare contestualmente all'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio” (cfr. art. 193, comma 2 cit.);*
- Sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 7.10.2019, ha stabilito che *“il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall'approvazione da parte del Consiglio dell'ente della relativa deliberazione di riconoscimento”*

Appare quindi opportuno prendere atto degli effetti delle sentenze n. 249/2024 e 85/2025 del TAR, attivando la procedura prevista dall'art.194 TUEL, essendo qualificante ai fini della definizione di debito fuori bilancio, non tanto la possibilità di accantonare risorse necessarie in vista di un'obbligazione futura (fondo per contenziosi, previsione di uno stanziamento di bilancio ecc.),

quanto, piuttosto, *“l’esistenza attuale di un’obbligazione vincolante per l’Ente, non prevista e, comunque, non quantificabile in precedenza, obbligazione che, come tale, deve essere ex se ricondotta al sistema del bilancio pubblico tramite l’istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio.[...]”*.

La disciplina legislativa di cui al capo IV del TUEL, è infatti finalizzata alla migliore applicazione, in materia di gestione degli enti locali, dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio e prevede, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, di adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell’Ente come eventuali interessi o spese di giustizia.

Sulla base di tale principio, seppur la Provincia di Modena proceda periodicamente agli accantonamenti nel fondo rischi allo scopo di preservare gli equilibri di bilancio atteso che *“una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano per l’Ente l’insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell’anno o nel triennio di riferimento del bilancio”*, la procedura che si individua quale opportuna, nella fattispecie in esame, appare dunque quella stabilita dall’art. 194 d.lgs. 267/2000.

Per tali motivi, occorre evidenziare e ribadire che:

- nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito, che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all’esterno di esso;
- al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l’Ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, l’adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente ed in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell’Ente;
- il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l’ammissibilità dell’impugnazione, ove possibile ed opportuna, al fine di intraprendere tutte le possibili misure idonee a garantire il recupero di quanto risultasse non dovuto all’esito della definizione dei procedimenti giurisdizionali pendenti.

Si richiamano le deliberazioni consiliari nn. 91 e 92 del 16.12.2024 con le quali il Consiglio provinciale ha rispettivamente approvato il bilancio di previsione 2025-27 ed il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.).

Sulla base di quanto sopra esposto e preso atto delle più recenti orientamenti, si ritiene necessario procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio innanzi all’organo consiliare e che coerentemente a quanto previsto dall’art. 35 c. 3 del Regolamento di contabilità dell’Ente, si procederà al pagamento sul capitolo 2751 *“Pagamento oneri derivanti da sentenze esecutive e transazioni”* del bilancio in corso.

La presente deliberazione comporta riflessi diretti sulla situazione economico finanziaria e patrimoniale dell’Ente e che tali riflessi per un importo pari a complessivi € 9.566,04 di cui una parte a titolo di risarcimento danno e relativi interessi, e una parte a titolo di spese legali e di CTU, sono determinati come segue:

Onorari:	€	4.500,00
Spese generali 15%:	€	675,00
CPA:	€	207,00
IVA:	€	1.184,04

Contributo unificato: € 3.000

Totale: € 9.566,04

Tale importo complessivo è determinato in base ai tariffari legali vigenti applicati *ratione temporis* e trova copertura finanziaria sul capitolo 2751 “Pagamento oneri derivanti da sentenze esecutive e transazioni” del bilancio in corso.

Il Collegio dei revisori ha espresso parere ai sensi dell'art. 239 c. 1 lettera B punto 6 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267.

Visto il vigente Statuto.

Visto il vigente Regolamento di contabilità.

Visto il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento europeo n. 679/2016, l'Ente Provincia di Modena, in qualità di “Titolare” del trattamento, è tenuta a fornire informazioni in merito all'utilizzo dei dati personali, consultabili nel sito internet dell'Ente:

<https://www.provincia.modena.it/servizi/urp/accessibilita-e-note-legali-del-sito/privacy/>

Il Titolare del trattamento dei dati personali di cui alla presente Informativa è l'Ente Provincia di Modena, nella persona del Presidente della Provincia pro-tempore, con sede in Modena, Viale Martiri della libertà n. 34, CAP 41121.

L'Ente Provincia di Modena ha designato quale Responsabile della protezione dei dati la società Lepida S.c.p.A., contattabile tramite e-mail dpo-team@lepida.it oppure telefonicamente al numero 051/6338860.

L'Ente ha designato i Responsabili del trattamento nelle persone dei Direttori d'Area in cui si articola l'organizzazione provinciale, che sono preposti al trattamento dei dati contenuti nelle banche dati esistenti nelle articolazioni organizzative di loro competenza.

Il Dirigente responsabile del Servizio interessato e il Direttore dell'Area Amministrativa hanno espresso parere favorevole, rispettivamente in ordine alla regolarità tecnica e contabile, in relazione alla proposta della presente delibera, ai sensi dell'articolo 49 e 147 bis del Testo Unico degli Enti Locali.

Il Presidente dichiara aperta la trattazione del presente oggetto concedendo la parola alla Dirigente Bellentani.

BARBARA BELLENTANI - Dirigente Servizio Appalti e Contratti

Grazie Presidente. Si tratta del riconoscimento di un debito fuori bilancio ai sensi del 194 TUEL perché all'esito di un contenzioso che riguarda una procedura di concessione per la pulizia e il ripristino delle strade provinciali, il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del TAR Emilia-Romagna riconoscendo l'insostenibilità dal punto di vista economico finanziario della proposta del soggetto che era stato individuato quale aggiudicatario. In questo tipo di affidamento, che è stato gestito dall'area tecnica, non siamo di fronte ad un esborso di denaro perché, in forza della concessione, il soggetto che viene individuato quale responsabile della pulizia, quale soggetto tenuto appunto a questi interventi di ripristino, recupera e quindi in sostanza ottiene un introito gestendo direttamente le pratiche di risarcimento nei confronti dei soggetti che danneggiano il patrimonio stradale. Quindi vi è un trasferimento di questo rischio in capo al soggetto che diventa il soggetto affidatario, non vi è esborso da parte dell'Amministrazione Provinciale in questo tipo di concessione. Il primo grado aveva visto pertanto una pronuncia *inter medio tempore* da parte del tar Emilia-Romagna di ripetizione della procedura di sostenibilità, di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata. A seguito di un'istruttoria che è stata compiuta avvalendosi anche di un esperto

finanziario esterno, quindi di un consulente che si occupa appunto di verificare la sostenibilità finanziaria, era stata ritenuta comunque congrua. Nuovamente, a seguito di questa aggiudicazione, il secondo classificato ha proceduto nuovamente ad impugnare l'esito del procedimento davanti al TAR, il quale ha decretato l'insostenibilità finanziaria della proposta presentata dal primo soggetto aggiudicatario, dal primo classificato. Successivamente il secondo classificato nuovamente ha promosso l'appello davanti al Consiglio di Stato e la Provincia ha ritenuto opportuno non costituirsi, e lasciare pertanto che il giudizio venisse poi risolto fra i due soggetti interessati, aspettando pertanto l'esito del giudizio di appello. L'importo che perciò andiamo a riconoscere con questa delibera riguarda le spese disposte nel primo e secondo grado che, concordemente con le parti, si era ritenuto di differire al momento dell'esito del giudizio. L'atto, essendo riconoscimento di un importo liquidato dal Giudice, ovviamente non ha discrezionalità e valutazioni da parte dell'organo che qui è chiamato perché, in quanto al quantum, è un importo che è già stato stabilito all'interno delle sentenze, e pertanto non c'è una possibilità da parte anche dell'Ente proponente di potersi discostare da quanto è stato liquidato da parte del Giudice. Resto a disposizione per dei chiarimenti e lascio al Presidente la parola.

FABIO BRAGLIA - Presidente della Provincia di Modena

Grazie. Apro la discussione, se ci sono interventi o richieste, prego.

ELISA ROSSINI - Consigliera

Intervengo adesso facendo anche la dichiarazione di voto. Il voto sarà favorevole. Ovviamente, trattandosi di sentenze che liquidano le spese legali, non c'è molto da dire e il voto è favorevole. Volevamo però sottolineare che abbiamo apprezzato la decisione della Provincia di non costituirsi nella seconda fase processuale perché evidentemente è stata fatta una valutazione che poi si è rivelata corretta e quindi ha evitato l'aggravio ulteriore di spese. Quindi questo è un comportamento corretto e quindi anticipo già il voto favorevole da parte del nostro gruppo.

MONJA ZANIBONI - Consigliera

Dichiarazione di voto. Anche per il nostro gruppo ovviamente siamo favorevoli. Crediamo assolutamente che questo atto sia stato fatto ovviamente in modo trasparente e corretto per la gestione delle finanze pubbliche.

Esce il Consigliere Piergiulio Giacobazzi durante la trattazione dell'oggetto.

Non avendo alcun altro Consigliere/a chiesto la parola, il Presidente pone ai voti, per appello nominale, la presente delibera che viene approvata all'unanimità dei presenti con il seguente risultato:

PRESENTI n. 16

FAVOREVOLI n. 16 (Presidente Braglia, Consiglieri/e Calzolari, Gargano, Mezzetti, Muccini, Paradisi, Poggi, Righi, Sarracino, Zaniboni e Zironi; Caroli, Rossini, Spatafora, Vandelli e Venturini)

Per quanto precede,

IL CONSIGLIO DELIBERA

- 1) Di richiamare le premesse quale parte integrante e sostanziale del presente dispositivo.
- 2) Di riconoscere ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera a) del TUEL n. 267/2000 la legittimità del debito fuori bilancio derivante dalle sentenze n. 249/2024 e 85/2025 del TAR rispettivamente nei giudizi R.G. 726/2023 e 802/2024 promossi dalla Zini Elio SRL., per l'importo complessivo di : € 9.566,04 quale espressa condanna disposta nella sentenza già esecutiva, dando atto che le eventuali variazioni riferite ad oneri accessori, alle componenti degli interessi, alla registrazione sentenza e quant'altro variabile da disposizione di Legge, sarà definitivamente assunto con successivo provvedimento allorquando gli importi saranno definitivamente noti al momento della liquidazione.
- 3) Di dare atto che la copertura finanziaria riferita al sopraccitato debito è presente al capitolo numero 2751 "*Pagamento oneri derivanti da sentenze esecutive e transazioni*" del bilancio di previsione 2025-2027, Piano Esecutivo di Gestione 2025-2027.
- 4) Di dare atto del mantenimento degli equilibri di bilancio e di demandare all'U.O. Advocatura Unica l'adozione dei provvedimenti di impegni di spesa e liquidazione somme.
- 5) Di inviare il presente provvedimento alla competente Procura della Corte dei Conti e agli Organi di Controllo.
- 6) Di provvedere alla pubblicazione del presente atto sul sito della Provincia di Modena, "Amministrazione trasparente, Provvedimenti" come prescritto dal D. Lgs. n. 33/2013.

Il Presidente, per provvedere al pagamento nei termini di legge, pone in votazione l'immediata eseguibilità della presente deliberazione, per appello nominale, ai sensi dell'articolo 134 - 4° comma della D.Lgs. 267/2000, che viene approvata all'unanimità dei presenti come segue:

PRESENTI n. 16

FAVOREVOLI n. 16 (Presidente Braglia, Consiglieri/e Calzolari, Gargano, Mezzetti, Muccini, Paradisi, Poggi, Righi, Sarracino, Zaniboni e Zironi; Caroli, Rossini, Spatafora, Vandelli e Venturini)

Della sujestesa delibera viene redatto il presente verbale

Il Presidente
BRAGLIA FABIO

Il Segretario Generale
DI MATTEO MARIA