



CITTÀ di FROSINONE

Proposta di Deliberazione per il Consiglio Comunale

N. 27 del 23/06/2026

DEL SETTORE FINANZE E DEMOGRAFICI

Su indicazione del Assessore
PIACENTINI ADRIANO

Oggetto: Regione Lazio c/Comune di Frosinone. Debito fuori bilancio art. 194 del TUEL. Approvazione schema di transazione e contestuale variazione di bilancio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000.

Deliberazione predisposta da
Dott. Giovanni Sannino

Il Dirigente / Il Segretario Generale
Dott. Giovanni Sannino

*Documento firmato digitalmente
(artt. 20-21-24 D.Lgs. 07/03/2005 n. 82 e s.m.i.)*

Oggetto: Regione Lazio c/Comune di Frosinone. Debito fuori bilancio art. 194 del TUEL. Approvazione schema di transazione e contestuale variazione di bilancio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso che con proprie deliberazioni:

- **n. 11 del 09.02.2026** è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) relativo al periodo 2026-2028;
- **n. 12 del 09.02.2026** è stato approvato il bilancio di previsione finanziario 2026-2028 redatto in termini di competenza e di cassa secondo lo schema di cui al D.Lgs. n. 118/2011;

Premesso altresì che:

- fino al 01.04.2004 la competenza per le forniture idriche era in carico al Comune di Frosinone, che si approvvigionava pagando le forniture e curava, quale compito istituzionale, la fornitura idrica e la manutenzione delle reti a favore dei cittadini nel rispetto della normativa di settore;

- con DGR n. 889 del 18.12.2006 la Regione Lazio approvava il Conto Consuntivo delle spese di gestione degli acquedotti regionali ex Casmez per l'anno 2003, addebitando al Comune di Frosinone, con fattura n. 53 del 28.02.2007 (*All. 01*), la somma di **€ 1.373.981,19** a titolo di forniture idriche (consumo di 11.947.386 mc);
- con DGR n. 474 del 26.06.2007 la Regione approvava il Conto Consuntivo per l'anno 2004, addebitando al Comune, con fattura n. 35 del 18.03.2008 (*All. 02*), la somma di **€ 572.720,73** per forniture idriche relative alla quota di competenza dell'anno (consumo di 4.063.293 mc), tenuto conto dell'intervenuto trasferimento degli impianti all'ATO n. 5 Lazio Meridionale-Frosinone in data 01.04.2004;
- le predette forniture idriche sono state regolarmente erogate e il Comune le ha utilizzate per erogare, a sua volta, il servizio obbligatorio per le necessità della cittadinanza;
- con Determinazione regionale n. B1129 del 31.03.2009 venivano addebitati al Comune, con fattura n. 38 del 30.07.2009 (*All. 03*), ulteriori **€ 264.407,08** a titolo di quote residue degli ammortamenti dei cespiti relativi agli acquedotti ex Casmez per il periodo 1991/2004;
- con atto di diffida e costituzione in mora del 29.05.2019 (*All. 04*, prot. 411265), la Regione Lazio richiedeva al Comune il pagamento complessivo di € 2.882.685,10, di cui € 2.210.909,00 in linea capitale ed € 671.776,10 per interessi maturati al 31.01.2019. Con successivo atto di diffida del 17.07.2019 (*All. 05*, prot. 564670), tale importo veniva rettificato in **€ 2.624.944,28**, di cui **€ 2.186.872,13 in quota capitale ed € 438.072,15 per interessi**;
- a fronte dei predetti addebiti, il Comune di Frosinone, ritenendo prescritto il credito regionale relativo alle forniture idriche 2003 e 2004, con Ricorso ex art. 702-*bis* c.p.c. del 09.04.2020 (notificato il 08.10.2020 – *All. 06*)) adiva il Tribunale di Frosinone – procedimento civile n. 951/2020 – invocando l'intervenuta prescrizione quinquennale ex art. 2948 c.c.;
- con Ordinanza del 18.03.2024 il Giudice disponeva consulenza tecnica d'ufficio, nominando con successiva Ordinanza del 29.04.2024 il dott. Sandro Traversi, Dottore Commercialista e Revisore Legale in Frosinone, con il compito di accertare l'entità del credito della Regione Lazio (prescindendo dalla questione di prescrizione), fornire elementi utili alla risoluzione della controversia e tentare la conciliazione;
- all'esito delle operazioni peritali, il CTU – con relazione depositata il 23.02.2025 (*All. 07*) – determinava i crediti della Regione Lazio in **€ 2.541.935,08** (di cui € 2.186.872,13 in quota capitale ed € 355.062,95 per interessi al 31.01.2019);

Richiamato l'art. 1965 del Codice Civile, a mente del quale la transazione è il contratto con il quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite;

Ricordato che, secondo la giurisprudenza contabile – in particolare la Sezione di controllo della Corte dei Conti della Puglia con delibera n. 112/2021, riprendendo concetti già espressi dalla Corte di Cassazione (Cass. 4 settembre 1990, n. 9114; Cass. 4 maggio 2016, n. 8917) – affinché l'atto transattivo sia valido e legittimo per la Pubblica Amministrazione, devono sussistere i seguenti requisiti essenziali:

- la comune volontà delle parti di comporre una controversia in atto o prevista;
- la *res dubia*, ossia la materia oggetto delle contrastanti pretese giuridiche delle parti, per cui esiste una controversia reale;

- il nuovo regolamento di interessi che, mediante le reciproche concessioni, sostituisca quello precedente foriero della lite o del pericolo di lite;

Verificato che nel caso di specie si prospetta un elevato rischio di soccombenza e condanna per questo Ente in quanto la documentazione prodotta in giudizio dalla Regione Lazio appare idonea, ai sensi dell'art. 2943 c.c., a interrompere il decorso della prescrizione prima del compimento del quinquennio indebolendo sensibilmente la posizione difensiva dell'Ente, rendendo probabile una condanna al pagamento della quasi totalità della sorte capitale in sede di giudizio di merito;

Considerato che, ai sensi dell'art. 1965 c.c., la transazione costituisce uno strumento legittimo di composizione delle controversie, purché sorretta da un interesse pubblico concreto e da una comprovata convenienza economico-finanziaria e, fra le molte, si richiama la deliberazione n. 108/2018/PAR con la quale la Sezione di Controllo della Corte dei Conti della Lombardia ha ribadito che la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione, e la concreta delimitazione del suo oggetto, spetta all'Amministrazione nell'ambito dell'ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa;

Richiamate le diverse ordinanze del Tribunale di Frosinone, da ultimo con l'Ordinanza del 30/10/2025 di rinvio del giudizio e di invito alla composizione bonaria della lite "...Ritenuta indi l'opportunità di **rinnovare l'invito alla composizione bonaria** che a parere di questo giudicante apporterebbe benefici **a entrambe le Parti** (stante l'alea del giudizio, nonché i tempi, gli oneri e i costi dell'eventuale appello e di tutti gli ulteriori eventuali gradi di giudizio) ...";

Tenuto conto che, a seguito di numerose interlocuzioni e in esecuzione delle Ordinanze emesse dal Tribunale di Frosinone, la Regione Lazio ha avanzato proposta per la soluzione bonaria del contenzioso in misura pari a complessivi € **2.305.226,44**, di cui € 2.186.872,13 in quota capitale e € 118.354,31 per interessi;

Preso atto che la Sezione della Corte dei Conti della Puglia, nella delibera n. 112/2021 richiamata in precedenza, e la Sezione Lazio con delibera n. 48/2021 hanno chiarito che la transazione che impegna più bilanci rientra nelle competenze del Consiglio Comunale a norma dell'art. 42, comma 2, lett. i), del D.Lgs. n. 267/2000, e che il ricorso alla transazione non deve configurarsi come elusivo del riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL;

Considerato che la fornitura idrica oggetto di controversia presenta tutte le caratteristiche per essere riconosciuta come debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, trattandosi di fornitura per servizi istituzionali obbligatori con prezzo amministrato, per cui erroneamente non si era provveduto ad impegnare le relative somme in bilancio, e che la quota a titolo di sorte capitale è pari a € **2.186.872,13**;

Richiamata la copiosa giurisprudenza contabile in materia e, in particolare, la deliberazione n. 32/2011 della Corte dei Conti Emilia-Romagna, che ribadisce come l'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000 consentirebbe la riconoscibilità della legittimità di un debito fuori bilancio per acquisizione di beni e servizi nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza; in quanto al momento del riconoscimento il Consiglio deve prendere atto che l'obbligazione si riferisce a funzioni e servizi di propria competenza, dichiarando l'effettiva utilità ricevuta dalla prestazione in termini di arricchimento per l'ente, che non deve essere inteso necessariamente come

accrescimento patrimoniale, potendo consistere anche in un risparmio di spesa (Cass. Civ., Sez. I, 12 luglio 1996, n. 6332); con la precisazione che per i servizi a erogazione continuativa – quali le forniture idriche – l'utilità per l'ente e il corrispondente arricchimento sarebbero *in re ipsa*, ovvero insiti nella stessa natura del servizio ricevuto qualificabile come assolutamente obbligatorio e con prezzi di fornitura amministrati;

Precisato, pertanto, che la sorte dedotta in transazione avrebbe le caratteristiche tutte della fornitura riconoscibile come debito fuori bilancio ma che per concludere l'accordo conciliativo e chiudere il contenzioso in atto occorre procedere all'approvazione di un accordo transattivo;

Acquisito il parere del Dirigente del Settore Advocatura del Comune di Frosinone, il quale, con nota prot. 27364 del 27.04.2026 (*All. 08*), ha espresso parere favorevole alla proposta di accordo bonario avanzata dalla Regione Lazio, evidenziando che per effetto della transazione l'Ente conseguirebbe un risparmio stimato in oltre **€ 236.000,00**;

Considerato che il ritardo rilevante del pagamento ha oggettivamente fatto conseguire all'ente un risparmio di spesa quantificabile nella minor somma liquidata quali interessi di anticipazione di tesoreria ovvero maggiori somme incassate quali interessi sulle giacenze di cassa in relazione alla casistica verificatesi negli anni a partire dalle fatturazioni di che trattasi;

Vista la nota del Dirigente del Settore Finanze, resa con nota prot. n. 31372 del 12.05.2026 (*All. 09*), attestante la possibilità dell'ente di addivenire all'accordo transattivo;

Considerato che:

- la decisione di ricorrere al giudizio in luogo del pagamento immediato è stata adottata nell'esercizio legittimo del potere discrezionale dell'Ente, in presenza di una *res dubia* reale consistente nell'eccezione prescrizione quinquennale ex art. 2948 c.c. del credito vantato dalla Regione;
- la scelta di resistere in giudizio era supportata da fondati presupposti giuridici, come confermato dall'apertura della fase istruttoria con nomina di CTU da parte del Tribunale;
- la successiva adesione alla proposta conciliativa è stata determinata dall'evoluzione del quadro patrimoniale e dall'esigenza di tutela dell'interesse pubblico al contenimento della spesa;
- la fattispecie in esame è riconducibile a scelta discrezionale razionale e prudente tutelata dal quadro normativo di cui all'art. 1, comma 1-bis, della L. n. 20/1994, come modificato dalla L. n. 1/2026 (c.d. legge Foti), che estende la limitazione della responsabilità erariale ai fatti e alle omissioni commessi al solo caso di dolo nei casi di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001;
- con riferimento agli interessi riconosciuti in sede transattiva pari a **€ 118.354,31**, gli stessi non configurano danno erariale per l'Ente per le seguenti ragioni:
 - le fatture oggetto di controversia sono state emesse negli anni 2007, 2008 e 2009, sicché il capitale di € 2.186.872,13 è rimasto nella disponibilità finanziaria dell'Ente per un periodo di circa 17-20 anni;
 - nel medesimo arco temporale tale liquidità ha generato un vantaggio finanziario misurabile, concretizzatosi nel minor ricorso ad anticipazioni di cassa, con conseguente risparmio sugli interessi passivi che sarebbero stati altrimenti dovuti;

- la riduzione degli interessi originariamente richiesti (da € 438.072,15 – come da perizia del CTU - a € 118.354,31) rappresenta un risparmio di oltre **€ 236.000,00**, che si aggiunge al beneficio finanziario derivante dalla prolungata disponibilità delle somme;

Tenuto conto che alla luce di quanto sopra sussistono tutti i requisiti per un accordo transattivo, considerando le caratteristiche della sorte dedotta in giudizio, la sua assoluta utilità quale servizio obbligatorio con prezzo tariffato dalla Regione, il contenuto della perizia del CTU e gli importi accertati, risulta assolutamente conveniente per l'Ente aderire alla proposta conciliativa rientrando nei compiti assegnati al perito dal Giudice;

Considerato che l'Ente si trova in una situazione di ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, dalla costituzione del Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) da ripianare ai sensi del D.L. n. 115/2022 e dallo stralcio delle mini-cartelle ai sensi del D.L. n. 41/2021, con recupero fino all'anno 2045;

Tenuto conto della necessità di garantire la continuità dei servizi alla cittadinanza e dell'impossibilità di impegnare in bilancio somme così rilevanti in un arco temporale breve, si ritiene compatibile con le esigenze di equilibrio finanziario dell'Ente procedere al pagamento della somma oggetto di transazione mediante rateizzazione nell'arco di 20 anni;

Considerato che:

- gli interessi sulla rateizzazione sono calcolati al tasso legale dell'1,60%, come da piano di ammortamento allegato alla presente (*All. 10-11*);
- il mancato pagamento immediato della somma, a fronte degli interessi da riconoscere — comunque ridotti in sede transattiva — ha comportato per l'Ente, nel corso di quasi venti anni, un vantaggio finanziario concretizzatosi sia in un minor esborso per interessi passivi, sia in un incremento degli interessi attivi maturati sulle giacenze di cassa;

Ritenuto, pertanto, conveniente concludere un accordo transattivo con la controparte, riconoscendo gli interessi quantificati in € 118.354,31, avendo la Regione Lazio dichiarato disponibilità a incassare le somme dovute mediante rateizzazione per il tempo massimo di venti (20) anni;

Valutato che la mancata accettazione di tale transazione risulterebbe generatrice di danno erariale, in quanto le previsioni di esito del giudizio propendono per un esito sfavorevole all'Ente, con aggravio di costi non solo in termini di ulteriori interessi legali maturandi e maturati, ma anche di spese legali e di imposta di registro che seguono la soccombenza e che, stante l'elevato importo dedotto, risulterebbero anch'esse rilevanti;

Considerato che la copertura finanziaria della predetta spesa è assicurata mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione accantonato e accertato con il Rendiconto dell'esercizio 2025, ai sensi dell'art. 187 del TUEL, per l'anno 2026, mentre per le annualità dal 2027-2045 sarà disposta apposita variazione di bilancio nei rispettivi esercizi, applicando l'avanzo accantonato, come da prospetto allegato (*All. 12*);

Visti:

- l'art. 23, comma 5, della L. n. 289/2002, secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio vanno trasmessi agli organi di controllo e alla Procura della Corte dei Conti;
- i pareri di regolarità tecnica e contabile espressi ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000 dal Dirigente del Settore Finanze;

- il parere favorevole sul presente atto reso dall'Organo di revisione economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 6, del D.Lgs. n. 267/2000 (verbale n. xxxx del [xxxxx]);
- Richiamata la legge n.1/2026;

DELIBERA

1. di fare proprie e approvare le motivazioni di cui in premessa, che si intendono qui integralmente richiamate, anche in ordine alla rilevanza, alla consistenza e alla piena applicabilità delle previsioni di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL per la sola sorte capitale;
2. di richiamare le previsioni di cui all'art. 1, comma 1-bis, della L. n. 20/1994, come modificato dalla L. n. 1/2026;
3. di approvare, ai sensi degli artt. 1965 e ss. del Codice Civile, lo schema di ISTANZA DI RATEAZIONE PER DEBITI DI NATURA EXTRATRIBUTARIA AI SENSI DELL'ART 3 COMMI DA 53 A 55, LEGGE REGIONALE 31 DICEMBRE 2016, N. 17 allegato al presente atto (*All. 13*) – di cui costituisce parte integrante e sostanziale – tra il Comune di Frosinone e la Regione Lazio, alle seguenti condizioni economiche:
 - a) sorte capitale invariata: **€ 2.186.872,13**;
 - b) interessi riconosciuti nella misura maturata alla data del 31.01.2019, ridotti a **€ 118.354,31**;
 - c) interessi di rateizzazione relativi alla restituzione delle somme di cui ai punti a) e b), calcolati al tasso dell'1,60% annuo come da piano di ammortamento allegato;
 - d) nessun accessorio aggiuntivo (spese legali, ulteriori interessi legali, imposta di registro, ecc.) è dovuto oltre gli importi di cui ai punti a), b) e c);
4. di autorizzare il Sindaco alla sottoscrizione dell'accordo transattivo con la Regione Lazio;
5. di dare atto che il vantaggio economico conseguito dall'Ente per effetto della soluzione transattiva è stimato in complessivi **€ 236.708,64** corrispondenti alla somma degli interessi ridotti al quale devono sommarsi i risparmi relativi alla liquidazione delle spese legali processuali e dell'imposta di registro derivante dall'eventuale sentenza che per il valore della causa sarebbero di importo considerevole, rispetto all'ipotesi di prosecuzione del giudizio con eventuale soccombenza totale dell'Ente;
6. di provvedere alla copertura finanziaria della spesa mediante la seguente variazione di bilancio ai sensi dell'art. 175, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 liquidando nell'anno 2026 il totale della quota interessi riconosciuta e maturata al 31/12/2019 di € 118.354,31:

E/U	Miss/Progr – PDC	Descrizione PDC	CO 2026	CA 2026
E		Avanzo accantonato Voce B5.01 – Fondo contenzioso	118.354,31	
U	09.04 – 1.03	Acqua (cap. 730.00.002)	118.354,31	118.354,31
U	20.01 – 1.10	Fondo di riserva di cassa		- 118.354,31
		TOTALE VARIAZIONE	118.354,31	0

7. di provvedere per l'annualità 2027 e 2028 all'applicazione dell'avanzo accantonato per Fondo contenzioso voce B5.01 per l'importo di **€ 128.203,16** previsto nel piano di ammortamento allegato;
8. di provvedere, per le annualità 2029 - 2046, all'iscrizione in bilancio delle singole rate annuali di rimborso mediante previsione di bilancio nei rispettivi esercizi finanziari;
9. di trasmettere copia della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della L. n. 289/2002, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti competente per territorio, in quanto la sorte dedotta in giudizio rientrerebbe nelle previsioni di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL;
10. di demandare al Settore Avvocatura Ente gli adempimenti conseguenti per la cessazione del giudizio in corso (proc. n. 951/2020 R.G. Tribunale di Frosinone) e al Settore Finanze la formalizzazione dell'accordo.

Infine, il Consiglio Comunale, stante l'urgenza di provvedere a votazione unanime e palese

DELIBERA

di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile, ai sensi dell'art. 134, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000.