

Lì 23/4/2026

Al Commissario unico per la liquidazione
delle Comunità montane dell'Umbria

OGGETTO: *Parere in ordine all'opportunità e alla legittimità della sottoscrizione, da parte della Comunità Montana Trasimeno - Medio Tevere in liquidazione, dello schema di accordo bonario trasmesso da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per la definizione transattiva a saldo e stralcio del contenzioso pendente dinanzi al Tribunale di Roma, Sez. II, R.G.N. 4897/2024. Copertura finanziaria dell'onere transattivo a valere sul Fondo Patrimoniale Vincolato ex art. 65-bis, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, l.r. Umbria n. 18/2011.*

1 - Oggetto del quesito e delimitazione dell'indagine.

Codesto Commissariato ha richiesto allo scrivente di esprimere parere in ordine all'opportunità e alla legittimità della sottoscrizione dello schema di accordo bonario trasmesso dai Legali di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (talora *CDP* o *Cassa*), in bozza del 21/4/2026, per la definizione in via transattiva, a saldo e stralcio, del contenzioso pendente dinanzi al Tribunale Ordinario di Roma, Sez. II, R.G.N. 4897/2024, G.U. Dott. Cianfarini, promosso da CDP nei confronti della Comunità Montana Associazione dei Comuni Trasimeno - Medio Tevere in liquidazione (talora *CM Trasimeno* o *Comunità Montana*) per il pagamento della complessiva somma di euro 13.489.862,13.

L'indagine che segue sarà pertanto articolata, secondo progressione logico-giuridica, muovendo dalla ricostruzione del contesto normativo regionale e dello stato del contenzioso (§§ 2-4), per poi analizzare i profili giuridici della transazione della Pubblica Amministrazione e la sua opportunità nel quadro della gestione liquidatoria (§§ 5-7), la legittimità della copertura finanziaria sul Fondo Patrimoniale Vincolato (§ 8), nonché le caratteristiche giuridiche dello schema di accordo (§§ 9-10), chiudendosi con il parere conclusivo (§ 11).

2 - Contesto normativo di riferimento - Richiamo al precedente parere 12/6/2021.

Lo scrivente ha già avuto modo di affrontare, in sede di parere del 12/6/2021 reso a codesto Commissariato, la complessiva disciplina sullo scioglimento delle Comunità montane dell'Umbria, come contenuta nella l.r. 23/12/2011, n. 18, al cui approfondimento sistematico si rinvia integralmente per ogni questione non specificamente trattata nel presente atto consultivo.

Giova in questa sede soltanto rammentare che la disciplina della soppressione delle Comunità Montane rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, *ex art.* 117, co. 4, Cost. (Corte Cost. sentt. 24/6/2005, n. 244; 23/12/2005, n. 456; 24/7/2009, n. 237); che la Regione Umbria ha esercitato tale potestà disponendo, con la l.r. n. 18/2011, lo scioglimento delle cinque Comunità Montane umbre e il contestuale trasferimento di funzioni, in prima battuta, ad AFOR e alle (mai nate) Unioni speciali dei comuni, così ingenerando un regime dualistico che soltanto con la l.r. 27/12/2018, n. 12 (attuata con d.G.R. n. 622/2019 e n. 1198/2020) è stato superato mediante il trasferimento di tutte le funzioni residue all'Agenzia forestale regionale.

Il processo di riordino ha conosciuto un'ulteriore evoluzione con la l.r. 28/11/2020, n. 12, che, all'art. 16, comma 1, ha introdotto il comma 9-*bis* nell'art. 64 della l.r. n. 18/2011, istituendo la figura del Commissario Liquidatore Unico.

A tale intervento normativo si sono accompagnate, da un lato, l'introduzione del Piano Unitario di liquidazione ai sensi dell'art. 65-*bis*, inserito dall'art. 3, comma 4, della l.r. 29/12/2016, n. 18, e successive modifiche, e, dall'altro, la costituzione di un Fondo Patrimoniale Vincolato, disciplinato ai commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, destinato al ripiano dei debiti degli Enti montani deficitari mediante il conferimento delle eccedenze patrimoniali delle Comunità Montane in bonis.

Tale quadro normativo, come già evidenziato nel parere del 2021, ha trovato progressiva attuazione attraverso: (i) il d.P.G.R. n. 105 del 31/12/2020 di nomina del Commissario Liquidatore Unico nella persona del Dott. Fabrizio Vagnetti; (ii) la d.G.R. n. 445 dell'11/5/2022 e la d.G.R. n. 668 del 6/7/2022 di approvazione del Piano di liquidazione unitario; (iii) la d.G.R. n. 1381 del 28/12/2022 di disposizioni per il Piano delle alienazioni e il Piano conclusivo;

(iv) la d.G.R. n. 549 del 4/6/2025 di attivazione del Fondo Patrimoniale Vincolato; (v) la deliberazione del Commissario della CM ONAT n. 9 del 16/6/2025 di istituzione del Fondo e adozione del relativo Regolamento; (vi) la deliberazione del Commissario della CM Trasimeno n. 10 del 17/6/2025 di presa d'atto del Regolamento del Fondo; (vii) da ultimo, il d.P.G.R. n. 74 del 1/10/2025 di nuova nomina del Commissario Liquidatore Unico per il triennio 1/10/2025 - 30/9/2028.

3 - La grave situazione di squilibrio economico-finanziario della Comunità Montana Trasimeno - Medio Tevere.

Nell'ambito del Piano di liquidazione unitario approvato con d.G.R. n. 668/2022 è emerso, con specifico riferimento alla CM Trasimeno, uno stato patrimoniale complessivo connotato da grave squilibrio, caratterizzato da un attivo nettamente inadeguato a far fronte alle passività accertate e, in particolare, alla massa debitoria correlata ai finanziamenti a suo tempo contratti con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

Tale grave squilibrio patrimoniale, pienamente documentato nel Piano, costituisce la ragione stessa che ha reso necessaria la successiva istituzione, ad opera del legislatore regionale, del Fondo Patrimoniale Vincolato quale strumento unitario di riequilibrio delle cinque procedure liquidatorie.

La gravità dello squilibrio è stata ulteriormente conclamata, in sede di comunicazione istituzionale, dalle dichiarazioni pubbliche rese dai rappresentanti della Regione Umbria (comunicati stampa del 29/3/2023 della Presidente della Giunta e del Vice Presidente G.R.), i quali hanno dato espressamente atto della sussistenza di un «pesante situazione finanziaria [e di un] mega disavanzo [...] enorme rispetto al bacino amministrato».

A ciò si aggiunga, come risulta dal medesimo Piano, che, a seguito del pignoramento della tesoreria dell'Ente, la CM Trasimeno non ha più potuto, da diversi esercizi, effettuare i pagamenti ordinari e, in particolare, non ha potuto rimborsare alla CDP le rate in scadenza dei finanziamenti oggetto del presente parere. È questa, come meglio si dirà al § 7, la circostanza che ha dato luogo al cumulo della somma oggi azionata in giudizio e che, specularmente, costituisce la base economica della definizione transattiva.

Deve, in ogni caso, darsi atto che la chiusura individuale della liquidazione della CM Trasimeno, a legislazione invariata e senza ricorso al Fondo Patrimoniale Vincolato, determinerebbe l'alienazione forzata, a valori ridotti di mercato, dei soli beni non pignorati, con soddisfacimento soltanto parziale dei creditori pignorati e cristallizzazione del debito residuo, ai sensi dell'art. 65, co. 9, l.r. n. 18/2011, in capo ai Comuni che costituivano la disciolta Comunità Montana, con inevitabile dissesto di uno o più dei bilanci comunali interessati.

È proprio per scongiurare tale esito che il legislatore regionale ha apprestato gli strumenti del Piano unitario e del Fondo Patrimoniale Vincolato, strumenti dei quali la transazione oggetto del presente parere costituisce naturale e coerente applicazione.

4 - Stato del contenzioso pendente dinanzi al Tribunale di Roma - R.G.N. 4897/2024 - L'ordinanza istruttoria del giudicante.

Con atto di citazione notificato il 25/1/2024, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ha convenuto in giudizio la CM Trasimeno, dinanzi al Tribunale di Roma, Sez. II, R.G.N. 4897/2024, G.U. Dott. Alberto Cianfarini, chiedendo la condanna della Comunità al pagamento della somma di euro 13.489.862,13, quantificata al 10/10/2023, oltre interessi convenzionali maturandi, a titolo di rimborso di sessantaquattro finanziamenti concessi tra il 1989 e il 2005 e oggetto, in data 31/5/2022, di revoca (per i prestiti nn. 2, 4, 5, 7-11, 13-17 e 64) o di risoluzione per clausola risolutiva espressa (per i prestiti nn. 1, 3, 6, 12 e 18-63).

La Comunità Montana, con comparsa di costituzione e risposta del 18/3/2024, a mezzo dello scrivente unitamente all'Avv. Federico Mazzella del Foro di Roma, giusta deliberazione commissariale n. 9 del 18/3/2024, ha tempestivamente spiegato difesa articolata sui seguenti motivi: (i) improcedibilità della domanda per mancato esperimento della mediazione obbligatoria ex art. 5, co. 1, d.lgs. 4/3/2010, n. 28, trattandosi di controversia in materia di contratti bancari e finanziari; (ii) incompetenza territoriale del Tribunale adito in favore del Tribunale di Perugia (*forum destinatae solutionis* coincidente con la sede della tesoreria comunitaria in Magione) per una parte dei prestiti; (iii) nullità per difetto di forma scritta *ad substantiam* ex artt. 16-17 del R.D. 18/11/1923, n. 2440 e art. 117, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 385/1993 (TUB), relativamente

ai prestiti dei quali la CDP non ha prodotto il contratto formalmente sottoscritto; (iv) usurarietà degli interessi corrispettivi, nonché degli interessi moratori per l'indennizzo del capitale residuo; (v) illegittimità del metodo di ammortamento *alla francese* per violazione del divieto di anatocismo ex art. 1283 c.c. e art. 120 TUB; (vi) mancata produzione degli estratti conto ex art. 50 TUB; (vii) inesigibilità dei crediti fino all'approvazione del Piano conclusivo di liquidazione ex art. 65, co. 3, l.r. n. 18/2011.

Con tali difese la Comunità Montana ha altresì richiesto l'ammissione di consulenza tecnica d'ufficio di natura contabile, ritenuta essenziale ai fini della verifica, in contraddittorio tecnico, dei tassi di interesse convenzionalmente applicati, del rispetto delle soglie di usura, del corretto computo delle rate scadute, del regime di capitalizzazione utilizzato nei piani di ammortamento e, in definitiva, dell'esatta quantificazione del *quantum debeatur*.

All'udienza di prima comparizione del 28/5/2024, il G.U. Dott. Cianfarini non ha ammesso la consulenza tecnica d'ufficio richiesta dalla difesa della Comunità Montana. Tale determinazione istruttoria, pur non anticipando, tecnicamente, alcuna decisione sul merito, costituisce, nella prospettiva prognostica della difesa, elemento sintomatico sfavorevole alla Comunità Montana. Ed infatti, la mancata ammissione dell'indagine peritale, volta a verificare la fondatezza delle eccezioni di usurarietà e di anatocismo e il corretto computo della pretesa creditoria, comprime significativamente la gamma delle difese di merito spendibili in primo grado, lasciando in capo alla Comunità, sul piano probatorio, soltanto le difese documentali (in particolare: la carenza di forma scritta sui prestiti non formalmente documentati e l'inesigibilità ex art. 65, co. 3, l.r. n. 18/2011).

Contestualmente, alla medesima udienza, il giudicante ha espressamente sollecitato le parti a esplorare la via di una definizione transattiva della controversia, indicando quale parametro di riferimento una somma orientativamente prossima alla sola somma capitale originariamente erogata dalla CDP.

Deve, peraltro, darsi atto, sul piano prognostico complessivo, che il provvedimento di diniego della CTU potrà essere oggetto di riesame nei gradi successivi di giudizio (appello e cassazione) ove necessario, ma l'esperienza insegna come la riforma di provvedimenti istruttori già assunti in primo grado costituisca percorso processuale lungo, oneroso e dall'esito non assicurato, che la definizione transattiva consente di evitare in radice.

Con lettera del 17/6/2024, il Commissario Unico Dott. Fabrizio Vagnetti ha formalmente incaricato lo scrivente di avviare la trattativa con i Legali di CDP, sulla base della valutazione prognostica sopra esposta.

A valle di una fase di interlocuzione scritta e di incontro da remoto tenutosi in data 20/2/2025, in data 12/2/2026 il Commissario ha formulato, a mezzo dello scrivente, proposta transattiva pari a euro 5.500.000,00, articolata in nove rate (una iniziale di euro 1.300.000,00; sette intermedie annuali di euro 500.000,00 ciascuna; una finale di euro 700.000,00), con scadenze fra il 2026, entro dieci giorni dall'accordo e il 31/3/2034. CDP ha quindi trasmesso, in bozza del 21/4/2026, l'articolato dello schema di accordo bonario oggetto del presente parere.

5 - Ammissibilità e limiti della transazione della Pubblica Amministrazione - Forma scritta ad substantiam.

La transazione, disciplinata dall'art. 1965 c.c., è strumento a piena disponibilità degli enti pubblici, purché abbia ad oggetto *diritti disponibili* (Cass. civ., Sez. I, ord. 14/1/2019, n. 638). Il credito pecuniario azionato da CDP, avente natura strettamente patrimoniale e relativo a contratti di finanziamento, integra pacificamente la nozione di diritto disponibile e si sottrae ai divieti posti dall'art. 1966, co. 2, c.c. (transazione su diritti che per loro natura non possono formare oggetto di disposizione).

La legittimazione del Commissario Liquidatore Unico alla stipulazione dell'accordo discende dall'art. 64, commi 1 e 9-*bis*, della l.r. n. 18/2011, nonché dalle deliberazioni della Giunta Regionale n. 1123 del 18/11/2020, n. 1337 del 31/12/2020 e n. 924 del 18/9/2025, in attuazione delle quali sono stati emessi il d.P.G.R. n. 105/2020 (nomina originaria) e il d.P.G.R. n. 74 del 1/10/2025 (rinnovo triennale).

In tale qualità, il Commissario, *ex art. 64, co. 5*), garantisce «l'espletamento delle attività ordinarie e l'adozione degli atti di straordinaria amministrazione indifferibili ed urgenti», categoria nella quale si iscrive senz'altro l'atto transattivo oggetto del presente parere.

Per i contratti della Pubblica Amministrazione vale, in deroga all'art. 1967 c.c., che per la transazione richiede la forma scritta soltanto *ad probationem*, il principio di specialità espresso dagli artt. 16 e 17 del R.D. 18/11/1923,

n. 2440, secondo il quale la volontà della P.A. di obbligarsi deve manifestarsi in forma scritta *ad substantiam*, a pena di nullità. Tale principio trova integrale applicazione anche alle transazioni concluse da enti pubblici (Cass. civ., Sez. I, ord. 14/1/2019, n. 638; Cass. civ., Sez. III, 19/12/2014, n. 26911; Cass. civ., Sez. I, 30/7/1996, n. 6908; App. Reggio Calabria 22/5/2017, n. 301).

Lo schema di accordo trasmesso da CDP soddisfa appieno tale requisito, giacché esso prevede, all'art. 6.1, la formalizzazione «con scambio di corrispondenza commerciale via PEC» e «previa apposizione di firma digitale da parte del Commissario Liquidatore Unico della Comunità Montana quanto alla proposta e previa apposizione di firma digitale di CDP quanto all'accettazione». La sottoscrizione digitale ex art. 24 del d.lgs. 7/3/2005, n. 82 (C.A.D.) integra, a tutti gli effetti di legge, la forma scritta *ad substantiam*, con piena opponibilità ai terzi.

6 - L'opportunità giuridica della transazione - Canoni di razionalità, logica e correttezza gestionale.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la decisione di un ente pubblico di addivenire a una transazione «deve essere riconducibile ai canoni di razionalità, convenienza, logica e correttezza gestionale, avendo sempre riguardo ad una imprescindibile valutazione della cura concreta di interessi pubblici e, quindi, di una migliore cura dell'interesse intestato all'Ente» (Corte dei Conti, Lazio, Sez. controllo, 30/9/2024, n. 104; 11/6/2024, n. 85; 16/11/2023, n. 149; Corte dei Conti, Emilia Romagna, Sez. controllo, 7/6/2021, n. 90; 18/12/2023, n. 199; Corte dei Conti, Calabria, Sez. giurisdizionale, 3/6/2022, n. 119; Corte dei Conti, Lombardia, Sez. controllo, n. 65/2020/PAR).

Elemento imprescindibile è costituito 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» (Corte dei Conti, Lazio, n. 104/2024).

Il sindacato della Corte dei Conti, pur non estendendosi al merito della scelta transattiva (riservata alla discrezionalità amministrativa dell'ente), indi-

vidua, come fattispecie fonti di responsabilità erariale, la transazione «che abbia ad oggetto, a titolo esemplificativo, una pretesa, nei confronti di una Pubblica amministrazione, manifestamente infondata, oppure una transazione riguardante un credito prescritto o, ancora, una transazione caratterizzata da condizioni manifestamente svantaggiose per l'Amministrazione» (Corte dei Conti, Emilia Romagna, 7/6/2021, n. 90; Corte dei Conti, Emilia Romagna, 18/12/2023, n. 199).

Lo scrivente non intende fornire in questa sede previsioni prognostiche di natura statistica o quantitativa sull'esito del giudizio. Ogni pronuncia giurisdizionale è, per sua natura, incerta, e la valutazione dell'opportunità transattiva deve fondarsi su criteri di opportunità giuridica, rifuggendo da esercizi previsionali che non competono al consulente.

Si rileva, tuttavia, che le coordinate giuridiche sopra indicate (disponibilità del credito; non manifesta infondatezza della pretesa; esigibilità del credito non prescritto; assenza di condizioni manifestamente svantaggiose) sono pienamente ricorrenti nella fattispecie.

Dal punto di vista della cura concreta dell'interesse pubblico, militano a favore della definizione transattiva una pluralità di elementi giuridici di sicuro rilievo.

In *primo luogo*, come illustrato al § 4, il diniego della consulenza tecnica d'ufficio da parte del Giudice istruttore costituisce elemento sintomatico sfavorevole, che comprime significativamente la gamma delle difese tecniche spendibili in primo grado sulle eccezioni di usurarietà, anatocismo e corretto computo delle rate. Se è pur vero che tale provvedimento è riesaminabile nei gradi successivi (Cass. civ., Sez. III, ord. 5/3/2024, n. 5857; Cass. civ., Sez. II, 28/2/2022, n. 6500), l'impugnazione dell'ordinanza istruttoria non produce effetti demolitori immediati, comporta tempi di definizione pluriennali e presuppone, in ogni caso, la previa soccombenza nel merito.

La prosecuzione del giudizio espone pertanto la Comunità a un primo grado dalla prognosi non favorevole, a un secondo grado incerto e a un giudizio di legittimità dall'esito non prevedibile.

In *secondo luogo*, deve considerarsi l'evoluzione nomofilattica della giurisprudenza di legittimità in materia di ammortamento *alla francese*: Cass. civ., Sez. Un., sent. 29/5/2024, n. 15130 ha statuito il principio per cui «in

tema di mutuo bancario, a tasso fisso, con rimborso rateale del prestito regolato da un piano di ammortamento «alla francese» di tipo standardizzato tradizionale, la mancata indicazione della modalità di ammortamento e del regime di capitalizzazione composto degli interessi debitori non è causa di nullità parziale del contratto, per indeterminatezza o indeterminabilità dell'oggetto del contratto, né per violazione della normativa in tema di trasparenza». Il principio è stato prontamente recepito dalla successiva giurisprudenza (Cass. civ., Sez. I, ord. 19/12/2024, n. 33314; Cass. civ., Sez. I, ord. 21/12/2024, nn. 33843 e 33844; Cass. civ., Sez. I, ord. 10/7/2025, n. 18839). L'eccezione di anatocismo, una delle difese articolate dalla Comunità Montana, risulta pertanto, allo stato, priva di concrete prospettive di accoglimento.

In *terzo luogo*, la definizione transattiva consente di cristallizzare il debito della Comunità Montana e, parimenti, di neutralizzare il decorso degli interessi moratori maturandi ai tassi contrattuali. La prosecuzione del giudizio, pur nella più favorevole delle ipotesi, comporterebbe, invece, il maturare di ulteriori interessi moratori per l'intera durata del contenzioso (almeno sei-otto anni), con progressivo ampliamento della massa passiva.

In *quarto luogo*, si ribadisce il beneficio sistemico della transazione, posto che essa consente di eliminare la principale posta passiva del Piano di liquidazione unitario della CM Trasimeno, rendendo concretamente realizzabile l'approvazione del Piano conclusivo di liquidazione *ex art.* 65, co. 3, l.r. n. 18/2011, con conseguente perfezionamento del subingresso dei Comuni e dell'AFOR nei rapporti residui e chiusura ordinata dell'intera procedura liquidatoria delle cinque Comunità Montane umbre, a tutela dell'interesse pubblico prevalente.

7 - La congruità giuridica dell'importo transattivo - Corrispondenza sostanziale tra la somma da corrispondere e il capitale effettivamente finanziato.

Un profilo dirimente nella valutazione dell'opportunità della transazione, che merita specifica trattazione, riguarda la natura e la composizione della somma che la Comunità Montana si impegna a corrispondere a CDP.

La somma di euro 13.489.862,13 azionata in giudizio non rappresenta una sanzione né una pretesa aggiuntiva estranea al sinallagma dei contratti di

finanziamento: essa è composta, in via prevalente, da quattro voci, come risulta dall'atto di citazione 25/1/2024: (a) la somma capitale non ancora restituita alla data della messa in mora (euro 6.610.652,03); (b) gli interessi moratori maturati sulle rate scadute e non pagate (euro 1.532.258,33); (c) l'indennizzo *ex D.M. 7/1/1998* per la revoca anticipata dei finanziamenti (euro 771.469,98); (d) le somme erogate dalla CDP e non ammortizzate, che costituiscono la quota di capitale non ancora recuperata attraverso i piani di ammortamento convenuti (euro 4.575.481,79).

Di tali quattro componenti, quella relativa agli interessi moratori (lettera b) e quella relativa all'indennizzo per revoca (lettera c) costituiscono gli *accessori* della pretesa, strettamente legati all'inadempimento della Comunità Montana e, in gran parte, maturati in ragione del pignoramento della tesoreria, che ha fisicamente impedito all'Ente di rimborsare le rate in scadenza. Le voci sub (a) e (d), invece, riguardano la somma capitale effettivamente erogata dalla CDP e non ancora recuperata attraverso il piano di ammortamento (somma capitale residua dei finanziamenti in corso) o non ammortizzata (somma capitale di finanziamenti non portati a regolare conclusione).

È dunque un dato giuridicamente significativo che **l'importo transattivo concordato, di euro 5.500.000,00, si colloca in misura sostanzialmente corrispondente al capitale che CDP ha effettivamente erogato e che, in linea di diritto, deve essere comunque restituito.**

In altri termini, mediante la transazione, la Comunità Montana si impegna a restituire alla CDP una somma prossima al capitale originariamente finanziato, senza accessori (interessi moratori, indennizzo da revoca) e senza incremento per effetto del decorso del contenzioso.

Questa prospettiva è giuridicamente rilevante per più ragioni.

Sul piano *causale*, essa dimostra che la transazione non integra un'ipotesi di *aliquid datum* sproporzionato rispetto all'*aliquid retentum*: l'Ente, in sostanza, si impegna a restituire il capitale originariamente ricevuto e non ancora rimborsato, mentre CDP rinuncia alla componente accessoria della propria pretesa. L'equilibrio causale *ex art. 1965 c.c.* è pienamente rispettato.

Sul piano *dell'opportunità giuridico-amministrativa*, la restituzione del capitale originariamente finanziato costituisce posizione giuridica ineludibile per la Comunità Montana: in qualsiasi scenario processuale (anche nel più

favorevole accoglimento delle difese di nullità parziale, usurarietà, inesigibilità) la somma capitale effettivamente ricevuta dall'Ente e da questo utilizzata per la realizzazione di opere pubbliche sul territorio dei Comuni aderenti dovrebbe, in ogni caso, essere restituita al finanziatore, in base ai principi generali della ripetizione dell'indebito *ex art. 2033 c.c.* e del divieto di arricchimento senza causa *ex art. 2041 c.c.* (sul tema, con riferimento a contratti della P.A. affetti da nullità: Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 30/07/2024, n. 21410; Cass. civ., Sez. II, Ordinanza, 29/07/2024, n. 21138).

Ne consegue che, anche ove la Comunità Montana dovesse prevalere nel giudizio sulla nullità contrattuale di parte dei finanziamenti per difetto di forma scritta, l'esito giurisdizionale non sarebbe la liberazione dal debito del capitale, ma soltanto la sua qualificazione giuridica: da debito contrattuale *ex art. 1813 c.c.* a debito restitutorio *ex art. 2033 c.c.*, con obbligo di restituzione della somma erogata. Il risultato economico, per la Comunità Montana, sarebbe sostanzialmente equivalente all'importo della transazione.

Sul piano *della responsabilità erariale*, tale considerazione assume rilievo decisivo, in quanto la transazione non soltanto non comporta «condizioni manifestamente svantaggiose per l'Amministrazione» (Corte dei Conti, E.R., n. 90/2021), ma corrisponde, nella sostanza, alla restituzione di quanto la Comunità Montana avrebbe comunque dovuto corrispondere - a titolo contrattuale o, in subordine, a titolo restitutorio - all'esito del giudizio, con il significativo beneficio ulteriore di evitare il cumulo degli interessi moratori, delle spese di lite e dei costi di funzionamento del contenzioso pluriennale.

Questa ricostruzione, che ancora l'importo transattivo non a un esercizio predittivo sull'esito del giudizio, bensì a un dato giuridico oggettivo (la sostanza patrimoniale del rapporto sottostante), consente di fondare il parere favorevole su criteri di opportunità giuridica rigorosi e verificabili, sottratti a ogni valutazione meramente probabilistica e conformi ai canoni della giurisprudenza contabile.

8 - Legittimità della copertura finanziaria sul Fondo Patrimoniale Vincolato ex art. 65-bis, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, l.r. n. 18/2011 - Rinvio al Piano di liquidazione.

Lo schema di accordo prevede un piano di pagamento in nove rate, articolato fra il 2026 entro dieci giorni dalla sottoscrizione e il 31/3/2034.

La provvista finanziaria necessaria all'adempimento delle obbligazioni di pagamento potrà essere attinta, in conformità alla previsione dell'art. 65-bis, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della l.r. n. 18/2011, dal Fondo Patrimoniale Vincolato.

L'art. 65-bis, comma 2-bis, l.r. n. 18/2011, autorizza il Commissario Unico, a seguito dell'approvazione del Piano unitario di liquidazione, a conferire e ad amministrare i beni che risultano dal piano unitario medesimo e che non sono necessari al soddisfacimento dei rispettivi creditori, in un apposito fondo patrimoniale vincolato, destinato ai creditori delle Comunità Montane che presentano una situazione economico-finanziaria insufficiente. Il successivo comma 2-ter disciplina la gestione del Fondo; il comma 2-quater rimette alla Giunta Regionale, con l'atto di approvazione del Piano conclusivo, il subingresso nel patrimonio residuo.

Il Fondo Patrimoniale Vincolato, come più ampiamente analizzato nel parere specifico reso dallo scrivente in data 19/3/2025, costituisce patrimonio separato e destinato ai sensi dell'art. 2645-ter c.c., con conseguente effetto di segregazione patrimoniale pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità e di merito (Cass. pen., Sez. III, 11/1/2023, n. 557; Cass. civ., Sez. I, ord. 24/3/2026, n. 7059; App. Bologna, Sez. III civ., 10/8/2017, n. 1845; Trib. Torino, 2/5/2018, n. 2064). Per effetto dell'istituzione del vincolo, i beni conferiti «sono sottratti alle azioni esecutive che non dipendano da debiti assunti proprio con riferimento al vincolo stesso» (Cass. pen. 11/1/2023, n. 557), con costituzione di un patrimonio separato rispetto a quello generale del soggetto titolare.

Il Fondo, nella specie, è stato formalmente istituito con deliberazione del Commissario della CM Orvietano Narnese Amerino Tuderte (ente capofila) n. 9 del 16/6/2025, ed è stato recepito, mediante presa d'atto, dalle restanti quattro Comunità Montane in liquidazione, fra cui la CM Trasimeno (deliberazione commissariale n. 10 del 17/6/2025).

Il funzionamento del Fondo è disciplinato dal Regolamento allegato all'atto istitutivo.

L'attivazione del Fondo è stata autorizzata dalla d.G.R. n. 549 del 4/6/2025, la quale ha contestualmente preso atto dell'aggiornamento del Piano Unitario di Liquidazione al 31/3/2025, completando così il quadro endoprocedimentale.

L'utilizzo delle risorse del Fondo a copertura delle rate transattive oggetto del presente parere è pienamente conforme allo scopo di destinazione del Fondo medesimo - *soddisfacimento dei creditori delle Comunità Montane deficitarie* - coincidendo, CDP, con il principale creditore dell'unica Comunità Montana strutturalmente in dissesto (la CM Trasimeno) ed essendo l'adempimento transattivo strumentale all'estinzione della posizione debitoria di gran lunga più rilevante dell'intera liquidazione unitaria.

Sul piano della provvista, la sostenibilità finanziaria del piano di rientro trova adeguato fondamento nel Piano di liquidazione unitario approvato con d.G.R. n. 668/2022 e nei suoi aggiornamenti, che individuano i beni e i flussi destinati a confluire, secondo programmazione, nel Fondo Patrimoniale Vincolato.

Non appare necessario, in questa sede, scendere al dettaglio dei singoli cespiti destinati all'alienazione, essendo sufficiente il richiamo al Piano (atto programmatico approvato dall'esecutivo regionale) quale documento di sintesi della provvista disponibile. Le singole operazioni di alienazione saranno, in sede attuativa, oggetto di autonomi provvedimenti, accompagnati dai rispettivi atti di impegno e dai pareri di regolarità contabile.

La capacità di cassa per procedere al pagamento di ciascuna rata, in conformità al piano di ammortamento dell'accordo transattivo, dovrà essere attestata - di volta in volta - dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente, nell'esercizio delle attribuzioni *ex art. 153, co. 4, del d.lgs. n. 267/2000*.

9 - Caratteristiche giuridiche dello schema di accordo - Natura non novativa - Clausola risolutiva espressa e decadenza dal beneficio del termine.

L'art. 5.4 dello schema di accordo qualifica espressamente la transazione come non novativa, precisando che essa «è privo di qualsiasi *animus novandi* e non ha efficacia novativa - ai sensi e per gli effetti degli artt. 1230 e ss. c.c.

- delle obbligazioni preesistenti, né dei Finanziamenti, degli accordi e/o delle obbligazioni intercorsi tra le Parti».

Il successivo art. 5.4, lett. (ii), ribadisce che l'accordo «non determina l'estinzione, la sostituzione o la modificazione delle obbligazioni derivanti dai Finanziamenti e dal Credito, ma ne disciplina esclusivamente le modalità di adempimento».

La qualificazione non novativa - a fronte della transazione novativa, che determina, ex art. 1976 c.c., l'estinzione del precedente rapporto e l'insorgenza di un rapporto oggettivamente diverso - comporta che, in caso di inadempimento della Comunità Montana, la risoluzione dell'accordo, ex artt. 1453 e 1456 c.c., «potrebbe restituire il rapporto transatto nella situazione giuridica preesistente, facendo risorgere tutte le ragioni, azioni ed eccezioni di cui potevano disporre originariamente le parti» (Cons. Stato, Sez. IV, 19/7/2017, n. 3564; Cass. civ., Sez. I, 27/3/2008, n. 7966).

Tale effetto non è, tuttavia, in sé pregiudizievole alla Comunità Montana. Al contrario, in caso di inadempimento, le eccezioni di nullità, usurarietà, anatocismo e inesigibilità, oggetto della comparsa di costituzione 18/3/2024, tornerebbero disponibili in favore della Comunità - così come le difese processuali - mantenendo inalterato il patrimonio processuale difensivo. La natura non novativa, in altri termini, costituisce clausola di tutela per la Comunità Montana.

Giova altresì dare atto dell'orientamento minoritario - rappresentato in particolare da App. Bari, Sez. II civ., 13/6/2023, n. 947 - che attribuisce valore di accertamento preclusivo alle clausole di rinuncia alle eccezioni anche in caso di successiva risoluzione dell'accordo. Tale orientamento non appare consolidato e, in ogni caso, non pregiudica la Comunità Montana.

L'art. 4 dello schema contempla clausola risolutiva espressa ex art. 1456 c.c. e decadenza dal beneficio del termine ex art. 1186 c.c., attivabili da CDP in caso di ritardo superiore a venti giorni nel pagamento anche di una sola rata. La clausola è di comune riscontro in operazioni analoghe e, dal punto di vista della Comunità Montana, impone l'attenta programmazione del piano di adempimento e l'idoneità della copertura finanziaria, programmazione che risulta - come illustrato al § 8 - concretamente presidiata dal meccanismo del Fondo Patrimoniale Vincolato e dal Piano di liquidazione unitario.

Ulteriormente favorevoli alla Comunità Montana appaiono: (a) l'art. 3.2, che prevede la gratuità degli importi rateali in caso di pagamento puntuale («resteranno improduttivi di interessi legali e/o di mora»); (b) l'art. 5.2, che prevede l'abbandono del giudizio a spese compensate dopo il pagamento della prima rata; (c) l'art. 5.5, che dispone lo scioglimento del vincolo di solidarietà con altri eventuali soggetti coobbligati; (d) l'art. 6.1, che garantisce l'esenzione dall'imposta di registro, di bollo, ipotecaria, catastale e da ogni altra imposta indiretta, ai sensi dell'art. 5, comma 24, del d.l. 30/9/2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla l. 24/11/2003, n. 326.

10 - Autorizzazioni endoprocedimentali - Delibera commissariale ex art. 64, commi 1 e 9-bis, l.r. n. 18/2011.

La sottoscrizione dell'accordo richiede, ai sensi del combinato disposto degli artt. 64, commi 1, 5 e 9-bis, nonché 65 commi 1, lett. c) della l.r. n. 18/2011, apposito provvedimento deliberativo del Commissario Liquidatore Unico, che, nella sua qualità di organo sostitutivo dei disciolti organi di governo della Comunità Montana, deve espressamente autorizzare l'atto transattivo, trattandosi di atto di straordinaria amministrazione.

Nella delibera dovrà essere dato atto: (i) del potere di rappresentanza del Commissario Unico, come da d.P.G.R. n. 74 del 1/10/2025; (ii) dei presupposti di fatto e di diritto che giustificano la scelta transattiva, con richiamo integrale al presente parere; (iii) dell'imputazione dell'onere finanziario al Fondo Patrimoniale Vincolato, con richiamo alle deliberazioni di istituzione (ONAT n. 9/2025) e di presa d'atto (CM Trasimeno n. 10/2025); (iv) dei pareri di regolarità tecnica e contabile ex art. 49 del d.lgs. 18/8/2000, n. 267, in particolare dell'attestazione di regolarità contabile e di capacità di cassa resa dal Responsabile del Servizio Finanziario ex art. 153, co. 6, TUEL; (v) dell'immediata esecutività ai sensi dell'art. 134, co. 4, TUEL, stante l'urgenza connessa ai tempi processuali del giudizio romano.

Nell'ipotesi in cui si ritenesse di maggiore garanzia, la delibera commissariale potrà essere preceduta - o accompagnata - da atto di conoscenza e condivisione della Giunta Regionale, ai sensi del generale potere di indirizzo e controllo che la l.r. n. 18/2011 attribuisce all'esecutivo regionale nei confronti della gestione liquidatoria (arg. ex artt. 65 co. 3 e 65-bis co. 2-quater).

11 - Conclusioni del parere.

Alla luce dell'analisi che precede, lo scrivente esprime **parere favorevole** alla sottoscrizione, da parte del Commissario Liquidatore Unico, dello schema di accordo bonario trasmesso da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. in bozza del 21/4/2026, per la definizione transattiva a saldo e stralcio del contenzioso Trib. Roma R.G.N. 4897/2024, alle condizioni economiche ivi cristallizzate (euro 5.500.000,00 in nove rate annuali fra il 2026, a 10 giorni dall'accordo e il 31/3/2034) e con le caratteristiche giuridiche sopra illustrate.

Ciò alla luce delle seguenti ragioni conclusive:

(1) **ammissibilità giuridica** della transazione, avendo essa per oggetto diritti disponibili (credito pecuniario) e rispettando i requisiti di forma scritta *ad substantiam* imposti per i contratti della P.A.;

(2) **legittimazione** del Commissario Liquidatore Unico ex art. 64, commi 1 e 9-bis, l.r. n. 18/2011 e atti presupposti (d.P.G.R. n. 105/2020; d.P.G.R. n. 74/2025);

(3) **opportunità giuridica** dell'operazione, valutata sulla base di criteri giuridici oggettivi e non di esercizi prognostici. In particolare: (a) il diniego della consulenza tecnica d'ufficio all'udienza del 28/5/2024 costituisce elemento sintomatico sfavorevole alla Comunità Montana nel primo grado di giudizio; (b) l'evoluzione nomofilattica delle Sezioni Unite (sent. 15130/2024) ha ridotto significativamente la portata dell'eccezione di anatocismo; (c) la prosecuzione del contenzioso comporterebbe tempi pluriennali, costi crescenti e lievitazione degli interessi moratori;

(4) **congruità** dell'importo transattivo sul piano giuridico-sostanziale: la somma di euro 5.500.000,00 corrisponde, in sostanza, alla somma capitale che CDP ha effettivamente erogato e che dovrebbe in ogni caso essere restituita, anche nell'ipotesi di accoglimento delle eccezioni di nullità, in base ai principi generali della ripetizione dell'indebito (art. 2033 c.c.) e del divieto di arricchimento senza causa (art. 2041 c.c.). L'operazione non comporta pertanto *condizioni manifestamente svantaggiose* (Corte dei Conti, E.R., n. 90/2021) e si colloca nel pieno rispetto dei canoni di razionalità, convenienza, logica e correttezza gestionale;

(5) **legittima copertura finanziaria** a valere sul Fondo Patrimoniale Vincolato ex art. 65-bis, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, l.r. n. 18/2011, attivato

con d.G.R. n. 549/2025, istituito con deliberazione del Commissario della CM ONAT n. 9/2025 e recepito dalla CM Trasimeno con delibera n. 10/2025;

(6) **adeguatezza** della provvista, programmata nel Piano di liquidazione unitario approvato con d.G.R. n. 668/2022 e nei suoi aggiornamenti, con copertura di cassa da attestarsi, per ciascuna rata, dal Responsabile del Servizio Finanziario ex art. 153, co. 6, TUEL;

(7) **congruenza** dello schema contrattuale, la cui natura non novativa ex art. 5.4, unitamente alle clausole di favore (esenzione fiscale; gratuità rateale; abbandono a spese compensate), assicura tutela rafforzata in caso di inadempimento;

(8) **beneficio sistemico** della transazione, che elimina la più ingente posta passiva del Piano unitario di liquidazione, rendendo possibile l'approvazione del Piano conclusivo ex art. 65, co. 3, l.r. n. 18/2011 e la definitiva chiusura dell'intera procedura liquidatoria delle cinque Comunità Montane umbre.

*

Lo scrivente resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

I migliori saluti.

Avv. Fabio Marini

