



**COMUNE DI TERNI**  
**Segretario Generale**

Palazzo Spada  
Piazza Mario Ridolfi, 1 - 05100 Terni  
Tel. +39 0744. 549.020  
Fax +39 0744. 549.015  
[noemi.spagnamusso@comune.terni.it](mailto:noemi.spagnamusso@comune.terni.it)

Al sig. Sindaco

Stefano Bandecchi

Al Consigliere Anziano

Marco Celestino Cecconi

E p.c.

Alla Prefettura di Terni

All'Ufficio Gabinetto

Dott. Cataldo Bernocco

Terni ,

**Oggetto: relazione del Segretario Generale ai sensi dell'art.8 comma 3 del regolamento del Consiglio Comunale. Comunicazione esito istruttoria posizione Stefano Bandecchi.**

La presente relazione viene resa ai sensi e per gli effetti dell'art.8 comma 3 del regolamento del Consiglio Comunale, rubricato "convalida degli eletti, così come modificato con delibera di Consiglio Comunale n.21 del 24/01/2019 avente ad oggetto: *proposta di delibera presentata dalla IV commissione controllo e garanzia, avente per oggetto: modifica del comma 2 art.8 del regolamento del Consiglio Comunale (delibera di Consiglio Comunale n.302 del 31/10/2017) approvazione*".

Preliminarmente si chiarisce che la regolamentazione di interesse è :

art. 41 c. 1 TUEL: "*Nella prima seduta il consiglio comunale e provinciale, prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto, ancorché non sia stato prodotto alcun reclamo, deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II Titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata dall'art. 69*".

Art.8 c. 3 del regolamento del Consiglio Comunale, rubricato "convalida degli eletti, così come modificato con delibera di Consiglio Comunale n.21 del 24/01/2019 avente ad oggetto: *proposta di delibera presentata dalla IV commissione controllo e garanzia, avente per oggetto: modifica del comma 2 art.8 del regolamento del Consiglio Comunale (delibera di Consiglio Comunale n.302 del 31/10/2017) approvazione*".

## Art 63 del D.lgs 267/00 : Incompatibilità

Va, inoltre, precisato che la convalida degli eletti non riveste valore costitutivo, in quanto non determina il momento dell'entrata in carica degli eletti. Assume invece valore accertativo in ordine all'inesistenza di impedimenti allo svolgimento delle funzioni elettive. L'accertamento della sussistenza di cause ostative comporta la cessazione dalla carica *ex nunc* a seguito della procedura ex art 69 del D.Lgs 267/00.

Ai fini dell'esame della condizione degli eletti ex art. 41 TUEL si esaminano di seguito i rapporti intercorrenti tra il Sindaco- Stefano Bandecchi , quale Presidente della società sportiva Ternana Calcio s.p.a., controllata dall'Università degli Studi Niccolò Cusano Telematica Roma, e il Comune di Terni, come segnalato dal dirigente Bedini per l'Ufficio Sport con nota prot. 91822 del 07/06/2023.

Dall'analisi degli atti d'ufficio, forniti dalla Direzione competente, emerge che :

- Il Comune di Terni è proprietario del complesso sportivo composto dallo Stadio denominato "Libero Liberati" e dall'adiacente campo sportivo "Giorgio Taddei."
- Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 362 del 18/12/2017 veniva approvato lo schema di convenzione tra il Comune di Terni e la Ternana Unicusano Calcio S.p.A ( attualmente Società Ternana Calcio s.p.a.) per l'utilizzo e la gestione del complesso sportivo denominato "L. Liberati" e dell'antistadio denominato G. Taddei e veniva fissata la durata della stessa in cinque anni decorrenti dall'1/07/2017.
- In data 22/02/2018 veniva stipulata la convenzione rep 38251 tra il Comune di Terni e la Ternana Unicusano Calcio ( attualmente Società Ternana Calcio s.p.a.) per l'utilizzo e la gestione del complesso sportivo denominato "L. Liberati" e dell'antistadio denominato G. Taddei e veniva fissata la durata della stessa in cinque anni decorrenti dal 22/02/2018.
- Con deliberazione di Giunta Comunale n. 3 del 05/01/2022 ad oggetto "*Servizio pubblico sportivo di gestione dell'impianto sportivo comunale composto dallo Stadio Libero Liberati e dell'adiacente campo sportivo Giorgio Taddei – Atto di indirizzo*" veniva incaricata la direzione Economia e Lavoro – promozione del territorio di affidare la concessione di servizi relativa alla gestione dell'impianto sportivo comunale composto dallo Stadio L. Liberati e dall'antistadio G. Taddei secondo le modalità previste dagli articoli 30, 164 e seguenti del D.Lgs 50/2016 in quanto trattasi della concessione di un impianto sportivo a rilevanza economica tramite procedura aperta a tutti gli operatori del settore sportivo con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- Con deliberazione di Giunta Comunale n.154 del 08/06/2022 ad oggetto: "*Servizio sportivo di pubblica utilità di gestione dell'impianto sportivo comunale composto dallo stadio Libero Liberati e dall'adiacente campo sportivo Giorgio Taddei sito in Terni. Revoca della propria deliberazione di Giunta n.3/2022 per sopravvenuti motivi di pubblico interesse con contestuali nuove direttive politico amministrative finalizzate alla revisione della convenzione prot. n. 38251 del 22/02/2018 ai sensi dell'articolo 216 del D.L. 34/2020*" veniva revocata la deliberazione di Giunta Comunale n. 3 del 05/01/2022 ad oggetto "*Servizio pubblico sportivo di gestione dell'impianto sportivo comunale composto dallo Stadio Libero Liberati e dell'adiacente campo sportivo Giorgio Taddei – Atto di indirizzo*" per sopravvenuti motivi di pubblico interesse dovendo esprimere nuove direttive politico-amministrative finalizzate alla valutazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, mediante la ridefinizione e

proroga fino al termine della stagione sportiva 2023/2024, della convenzione prot. n. 38251 del 22/02/2018 con la Società Ternana Calcio s.p.a..

Inoltre, veniva accolta in base alle motivazioni illustrate nelle premesse della deliberazione in oggetto l'istanza prot.n.68873 del 30/04/2022 presentata dalla società Ternana Calcio s.p.a., concessionaria dell'impianto sportivo comunale denominato stadio "L. Liberati" finalizzata alla revisione della concessione in essere (del 22/02/2018 rep. 38251), per effetto della previsione dell'articolo 16 del D.L. 19/05/2020 n.34 convertito nella Legge 17/07/2020 n.77, per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario, mediante la proroga della durata delle stessa, sulla base del piano economico-finanziario elaborato su incarico della direzione "Economia e Lavoro e promozione del territorio".

In particolare con la deliberazione di giunta comunale in esame veniva approvato lo schema di accordo formale di riequilibrio da recepire attraverso l'atto aggiuntivo al contratto vigente per garantire al gestore dello stadio comunale di Terni condizioni economico-finanziarie tali da permettere di perseguire l'interesse pubblico rappresentato dalla possibilità di mantenere attivo un servizio di pubblica utilità e di immagine importante per i cittadini di Terni attuando la promozione del territorio durante il campionato nazionale di serie B.

Orbene gli impianti sportivi comunali, come ribadito nell'atto giuntale in esame, sono destinati alla promozione e alla pratica dell'attività sportiva, motoria e ricreativa e sono vocati a garantire la diffusione dello sport a diretto soddisfacimento degli interessi generali della collettività quindi con effetto socializzante, aggregativo e di promozione del territorio.

Gli impianti sportivi comunali, come più volte ricordato dalla giurisprudenza amministrativa, sono annoverabili tra i beni del patrimonio indisponibile giacché rientrano nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c. ossia in quella relativa ai beni destinati a un pubblico servizio i quali giustamente disposti dell'art. 828 c.c., non possono essere sottratti alla loro destinazione naturale.

Su tali beni esiste un vincolo funzionale coerente con la loro vocazione ad essere impiegati a favore della collettività per attività di interesse pubblico e di interesse generale.

Sempre nel medesimo atto giuntale si legge che il Comune di Terni promuove e valorizza la pratica sportiva tramite forme di utilizzo disciplinate dalla normativa vigente, per favorire una migliore qualità dei servizi prestati.

Difatti come da giurisprudenza consolidata ed in ultimo il Consiglio di Stato (sez. V 18/08/2021 n.5915) si afferma *che per gli impianti sportivi, in ragione della centralità della gestione, in vista del quale l'affidamento del bene è strumentale, essa si caratterizza come un servizio pubblico. "Nel caso di gestione di impianti sportivi comunali, in particolare, di un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art.112 del DLgs 267/2000 per cui l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume in ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio)".*

A seguito del ragionamento di tale giurisprudenza, la stessa conviene che per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica si debba seguire il modello della concessione di servizi, ai sensi dell'art.164 comma 2 e dell'art.3 comma 1 lettera VV) del codice dei contratti pubblici (Dlgs.50/2016).

All'uopo è necessario precisare che l'art. 112 del T.U.E.L. è stato abrogato dall'art.37 del D.Lgs 201 del 23/12/2022 ad oggetto: "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" nel quale all'art.3 – Principi generali del servizio pubblico locale – viene ripreso ed ampliato il contenuto normativo dello stesso art.112 del T.U.E.L. Per tal motivo si trascrive per miglior intelligibilità l'art.3 del D.Lgs 201 del 23/12/2022

### Art. 3

#### *Principi generali del servizio pubblico locale*

*1. I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.*

*2. L'istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.*

*3. Nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.*

Dopo aver esaminato che la concessione dell'impianto sportivo si caratterizza come un servizio pubblico locale come da giurisprudenza ormai consolidata, nell'atto giuntale in esame si legge " *Ciò che viene svolto dalla Società Ternana è un vero e proprio servizio pubblico la cui continuità ed efficienza devono essere in primo piano come interesse pubblico, e come tale sostenuti dall'Amministrazione comunale di Terni.*

Inoltre nella deliberazione in esame viene richiamato che :

la Ternana Unicusano calcio s.p.a. presentava al Comune di Terni in data 23/02/2021 lo studio di fattibilità , a valere quale progetto preliminare ( depositato agli atti del Comune con prot. n. 28121 del 23/02/2021), per la riqualificazione , valorizzazione, gestione, in condizione di equilibrio economico-finanziario dello Stadio di Terni Libero Liberati, ai sensi dell'art. 1 comma 304, lett a) della legge 147 del 27/12/2012, come modificato dalla legge 96 del 21/06/2021 ;

con deliberazione di C.C. n. 139 del 13/05/2021 è stato dichiarato il pubblico interesse per l'intervento con relativa approvazione del progetto preliminare, dando atto, in sede di narrativa che " *..l'attuale stadio Libero Liberati di proprietà del Comune di Terni è un struttura vetusta e con caratteristiche tipologiche e funzionali non più idonee agli sviluppi sportivi per la squadra di calcio cittadina e che pertanto l'intervento proposto dalla società Ternana Unicusano spa risponde dei nuovi bisogni e alle caratteristiche funzionali e di sicurezza che uno stadio moderno deve garantire; per le caratteristiche del piano di assetto del territorio e sicuramente potrà svolgere un ruolo fondamentale per la crescita della città di Terni e dell'Umbria*"

In data 08/02/2022 è stata presentata al Comune di Terni, dalla Ternana Unicusano Calcio, il progetto definitivo e la documentazione amministrativa per la " riqualificazione e valorizzazione dello stadio di Terni "L. Liberati " ( D.lgs 38/2021) e che lo stesso , comportando atti di competenza regionale , deve

essere oggetto di conferenza di servizi decisoria convocata dalla Regione Umbria, per la quale è stato trasmesso alla stessa Regione Umbra in data 11/02/2022.

- Con determinazione del dirigente ( direzione economia e lavoro- promozione del territorio) n. 1524 del 08/06/2022 ad oggetto “ *servizio sportivo di pubblica utilità di gestione dell’impianto sportivo comunale composto dallo stadio Libero Liberati e dall’adiacente campo sportivo Giorgio Taddei sito in Terni disciplinato dalla convenzione prot. 38251/2018. Adempimenti in carico alla direzione in esecuzione della deliberazione di Giunta Comunale n. 154 del 08/06/2022. Approvazione relazione illustrativa atti giuridici ed economici – finanziari di revisione della convenzione vigente in accoglimento istanza della società Ternana Calcio spa. Approvazione schema di atto integrativo alla concessione di uso e di gestione dello stadio comunale 38251/2018*” veniva, tra l’altro, approvato lo schema di atto integrativo alla concessione di uso e di gestione dello stadio comunale prot. 38251 del 22/02/2018 che prorogava la scadenza della stessa per le stagioni calcistiche 2022-23 e 2023-24( fino al 30/06/2024 – salvo proroghe ammesse dalla FIGC) e rideterminava le condizioni di equilibrio economico – finanziario , ai sensi e per gli effetti dell’art 216 del dlgs 34/2020 cosi come convenuto nella L. 77/2020 per le stagioni calcistiche 2022-23 e 2023-24.
- In data 9 giugno 2022 veniva stipulato l’atto integrativo di modifica di convenzione rep . 38251 del 22/08/2018 per utilizzo e gestione del complesso sportivo costituito dallo stadio comunale Libero Liberati e dall’antistadio Giorgio Taddei per le stagioni calcistiche 2022-2023 e 2023-2024 tra il Comune di Terni e la società Ternana Calcio spa ( prima Ternana Unicusano Calcio spa e poi Ternana Calcio spa a seguito di variazione della denominazione per atto notaio Sbroli del 09/04/2019)

Ciò premesso, occorre verificare se il rapporto convenzionale sopra descritto sia idoneo a determinare in capo al Sindaco Stefano Bandecchi incompatibilità, all'assunzione della carica di Sindaco in base all'ordinamento giuridico vigente.

In relazione al caso di specie, considerata la natura del rapporto sopra descritto, ascrivibile a concessione di servizi ( Stadio Liberati) viene in rilievo l'applicabilità dell'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2) TUEL, secondo cui:

*“Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale o circoscrizionale: 1(...)*colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della regione, fatta eccezione per i comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento e fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 718, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*”.*

Come chiarito dalla Suprema Corte (Cass., Sez. I , 8 agosto 2003, n. 11959), le cause di incompatibilità (definite in relazione alla fattispecie quali “incompatibilità di interessi”), differiscono da quelle di ineleggibilità e incandidabilità e sono previste al fine di assicurare il corretto adempimento del mandato elettivo da parte dell’eletto alla carica pubblica e, quindi, prevalentemente, di garantire la realizzazione degli interessi tutelati dall’art. 97, comma 1, Cost.( secondo cui i pubblici uffici sono organizzati

secondo le disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione).

La Corte Costituzionale (sent. 44/1997) stabilisce che la ragione della disposizione *de qua* consiste nell'impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei Consigli Comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli del Comune o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità. La medesima ha rilevato che le incompatibilità sono per loro natura caratterizzate dal duplice riferimento a due posizioni il cui simultaneo esercizio è ritenuto lesivo degli interessi pubblici dei quali il titolare del mandato elettivo deve assicurare la tutela. L'incompatibilità, a differenza dell'ineleggibilità che vizia la stessa investitura elettorale, può essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione, attenendo ad un divieto di esercizio contemporaneo della carica elettiva e dell'ufficio o attività incompatibile.

Il legislatore ha, inoltre, recentemente affiancato alle specifiche disposizioni concernenti i casi per cui il conflitto di interessi è stato già astrattamente apprezzato, come nella norma invocata, (cd. incompatibilità strutturali o statiche) una disciplina di portata generale per affrontare in concreto singole situazioni di conflitto in assenza di specifiche norme codificate (cd. incompatibilità funzionali o dinamiche). In tale direzione si ricorda che l'art. 78 TUEL stabilisce un preciso dovere di astensione dell'amministratore locale nel caso in cui ricorrano interessi propri o di parenti o affini sino al quarto grado (più avanti verrà precisato la portata normativa dell'art. 63 rispetto a quella dell'art. 78 sempre del TUEL)

In ogni caso e a fronte di tali previsioni, il diritto di elettorato passivo costituisce un diritto assoluto politico, personalissimo, fondamentale ed inviolabile, riconosciuto e garantito dagli artt. 2 e 51 Cost., suscettibile di limitazione solo al fine di assicurare la realizzazione di diritti e interessi di pari rilievo costituzionale (quali quelli indicati nell'art. 97 Cost.). Ergo, le limitazioni del diritto hanno carattere di eccezione e il legislatore provvede a disciplinare dette eccezioni in modo preciso e tassativo, al fine di limitare per quanto possibile contestazioni, incertezze e contraddittorietà. In ogni caso, fermo restando il divieto di interpretazione analogica, le disposizioni in materia di incompatibilità possono formare oggetto di interpretazione estensiva, nel rispetto del canone della ragionevolezza, al fine di non frustrare l'intenzione del legislatore. (Vedi Cass. 11969/2003 cit.: *"Fermo il divieto di interpretazione analogica delle disposizioni che le prevedono, a maggior ragione la interpretazione estensiva delle stesse è giustificata dalla loro ratio: infatti - posto che esse sono volte ad impedire l'esercizio della carica elettiva, validamente conseguita, da parte di coloro i quali, espressamente menzionati, si trovino in una delle situazioni di potenziale conflitto di interessi tipizzate dal legislatore - è ben possibile estendere, al di là della interpretazione letterale della disposizione, la causa di incompatibilità a soggetti che, pur non essendo stati esplicitamente considerati da questa, per la loro posizione giuridica personale nei confronti dell'ente locale ed in ragione della sussistenza di un potenziale conflitto di interessi, siano assimilabili ai soggetti espressamente considerati: altrimenti opinando, infatti, resterebbe frustrata l'intenzione del legislatore di impedire a tali soggetti, i quali si trovino nella predetta situazione personale di incompatibilità di interessi, l'esercizio della carica medesima"*).

Pertanto, il necessario rigore ermeneutico nell'interpretazione delle norme sulle cause di incompatibilità va coordinato con l'esigenza di non privare di ogni contenuto il precetto normativo diretto a realizzare valori parimenti assistiti da tutela costituzionale.

Come anche più recentemente affermato dalla medesima Corte di Cassazione, infatti, *"l'incompatibilità sottende un conflitto di interessi, pur se potenziale; o quanto meno, un giudizio di*

*inopportunità dell'esercizio contemporaneo della carica elettiva e di altra, privata o pubblica, ricoperta dal candidato. Quale causa distorsiva meno grave della competizione politica, non produce l'invalidità dell'elezione (a differenza della causa di ineleggibilità), ma è sanabile mediante il successivo abbandono del munus ricoperto entro il termine di legge.” (Corte di Cassazione, sez. civ., sez. I, 14 luglio 2010, n. 16558)*

Ciò premesso in termini generali, si analizzano nello specifico gli elementi costitutivi della fattispecie richiamata (art. 63 c. 1 n. 2 del TUEL), alla luce della costante ricostruzione fattane dalla giurisprudenza di settore.

Per la ricorrenza del caso di cui all'art. 63 c. 1 n. 2) del D.Lgs. 267/2000, sono previste condizioni di natura soggettiva ed oggettiva.

#### Quanto alle condizioni di natura soggettiva:

- il soggetto in questione deve rivestire la qualità di “titolare” (di impresa individuale), di “amministratore” (di società o enti) oppure di “dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento” (id est, institore, procuratore di impresa commerciale, direttore generale - Secondo Cass. 16 gennaio 2004, n. 550: “L'ampia formulazione di tali qualità soggettive e l'analisi della giurisprudenza di questa Corte (...) consenta (...) di ritenere che anche colui che esercita una professione intellettuale (art. 2229 c.c.) possa essere compreso nella nozione di “titolare” espressa nella disposizione stessa”. Secondo Cass. 7153/1983 non è sufficiente un mero rapporto di dipendenza, senza poteri direttivi o decisionali. Secondo Cass., Sez. I, 4.5.2011 n. 9744, ai fini dell'applicazione della “disciplina dell'incompatibilità prevista dall'art. 63, comma 1, non è rilevante l'indubbia autonomia e distinzione strutturale dei contratti di appalto e di subappalto perché tale caratteristica, non esclude la coincidenza, totale o parziale, degli oggetti e la natura secondaria e derivata del subappalto, dai quali sorge quella comunanza di interessi “particolari” tra appaltatore e subappaltatore, confliggente con l'interesse generale dell'ente territoriale e quindi con l'imparziale esercizio della carica elettiva, conflitto potenziale che la norma intende evitare”). Come precisato dalla giurisprudenza richiamata e dal Ministero dell'Interno (Parere 11/11/2014 - class. n. 15900/TU/00/63), l'ampia formulazione di tali qualità soggettive mostra che le predette qualità debbono risolversi in poteri di gestione e/o di decisione e dimostra la legittimità di un ricorso ad una interpretazione estensiva della disposizione.

- Secondo la giurisprudenza di settore (In tal senso Cass. 11959/2003, cit. e Cass., Sez. I, 18/7/2013, n. 17606), inoltre, anche gli avverbi “direttamente o indirettamente” menzionati nella disposizione in esame devono intendersi riferiti non già alle condizioni oggettive, bensì a quelle soggettive: “quindi ricomprendono non solo il soggetto (titolare, amministratore, amministratore con poteri di rappresentanza o di coordinamento) al quale il conflitto di interessi sia immediatamente e formalmente riferibile, ma anche, con un chiarissimo scopo “antielusivo”, chi, al di là della qualità soggettiva di colui che partecipa “formalmente” all'appalto, debba, secondo le circostanze del caso concreto, considerarsi come il “reale” portatore dell'interesse “particolare” potenzialmente configgente con quelli generali connessi all'esercizio della carica elettiva (vedi i casi di interposizione fittizia di persona ovvero le situazioni di collegamento o di controllo societario)”.

#### Quanto alle condizioni di natura oggettiva:

- Occorre che il soggetto in questione **abbia parte** in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni e appalti nell'interesse dell'ente. “La locuzione “aver parte” allude alla contrapposizione tra interesse “particolare” del soggetto, in ipotesi incompatibile, ed interesse del comune, istituzionalmente “generale”, in relazione alle funzioni attribuitegli (cfr. art. 13 TUEL), e, quindi,

*allude alla situazione di potenziale conflitto di interessi, in cui si trova il predetto soggetto, rispetto all'esercizio "imparziale" della carica elettiva. In altri termini e ad esempio, se un imprenditore "ha parte", nel senso ora indicato, in un appalto, al quale l'ente locale è "interessato", lo stesso non è idoneo, secondo la previsione tipica del legislatore, ad adempiere "imparzialmente" i doveri connessi all'esercizio della carica elettiva. (omissis) L'espressione "ha parte in appalti" - anziché, ad es., "è parte di un contratto di appalto" - imprime all'espressione medesima un significato ampio: esso si riferisce, infatti, alla partecipazione all'appalto non soltanto, com'è ovvio, nella qualità di soggetto appaltatore dell'opera, dei lavori o del servizio pubblico, ma anche, più ampiamente appunto, come soggetto, il quale vi partecipi con le predette qualità soggettive e come portatore di un proprio specifico e "particolare" interesse contrapposto a quello "generale" dell'ente locale committente - o, comunque, "interessato" all'appalto - e, quindi, potenzialmente confliggente con l'esercizio "imparziale" della carica elettiva. Pertanto - fermo che con il termine "appalti" il legislatore intende riferirsi all'appalto di opera, lavori o servizi pubblici di cui l'ente locale sia committente o a cui sia, comunque, interessato - spetta al giudice individuare, secondo le circostanze del caso concreto sottopostogli e secondo la disciplina applicabile, quale sia la "partecipazione rilevante" ai fini dell'applicazione della disposizione in esame" (Corte di Cassazione, Sezioni Civili – I Sez., sentenza n. 11959 dell'8 agosto 2003. Nello stesso senso Cassazione civile, sez. I, sentenza del 16 gennaio 2004, n. 550 e Cass., Sez. I, 18/7/2013, n. 17606. Secondo Cass. sentenza n. 550/2004, "Se si pone l'accento sul termine "parte" della locuzione "aver parte" e lo si correla alla successiva locuzione "nell'interesse del comune", appare chiaro che la locuzione "aver parte" allude alla contrapposizione tra interesse "particolare" del soggetto, in ipotesi incompatibile, ed interesse del comune, istituzionalmente "generale", in relazione alle funzioni attribuitegli (cfr., ad es., art. 13 del t.u. del 2000), e, quindi, allude alla situazione di potenziale conflitto di interessi, in cui si trova il predetto soggetto, rispetto all'esercizio "imparziale" della carica elettiva. In altri termini e ad esempio, se un professionista "ha parte", nel senso ora indicato, in un "servizio", al quale l'ente locale è "interessato", lo stesso non è idoneo, secondo la previsione tipica del legislatore, ad adempiere "imparzialmente" i doveri connessi all'esercizio della carica elettiva. La più complessa locuzione "aver parte in [qualche cosa]" non può assumere altro senso - "fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse" (art. 12 comma 1 delle disposizioni sulla legge in generale) - che quello di "parteciparvi insieme con altri", "prendervi parte", mentre - com'è noto - la diversa locuzione "esser parte di [qualche cosa]" vuol dire esserne uno degli elementi costitutivi -ad es., "parte" di un contratto-").*

- Quanto ai termini "servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti" essi vengono usati al plurale e senza specificazioni di sorta. Attesa la genericità rinvenibile nel testo normativo, la giurisprudenza ha chiarito che tali termini vanno intesi nel significato più ampio di attività svolta nell'interesse del comune.

In particolare, in relazione al concetto di "servizi" la Cassazione ha chiarito che "la circostanza che il legislatore abbia utilizzato il termine "servizi" al plurale e senza ulteriori specificazioni e/o qualificazioni, se non quella che deve trattarsi di "servizi nell'interesse del comune", legittima l'interprete a comprendere in esso qualsiasi tipo di "servizio" svolto nell'interesse del comune. Questo punto - essenziale, nel caso di specie - merita un approfondimento. Innanzitutto, l'espressione "servizi" non allude soltanto ai "servizi pubblici" locali, ivi compresi i c.d. "servizi sociali", come sono tradizionalmente intesi - gestiti in proprio dall'ente locale o affidati alla gestione di altri soggetti, pubblici o privati, ad es., mediante concessione o convenzione; relativamente ai quali ultimi, pertanto, non v'è dubbio che il soggetto concessionario o affidatario dei servizi medesimi possa versare, sussistendone le condizioni di legge, nella situazione di incompatibilità di interessi de qua - ma comprende, appunto, qualsiasi tipo di servizio svolto



**nell'interesse del comune.**” (Cassazione civile, sez. I, sentenza del 16 gennaio 2004, n. 550: “Infatti, in questa sede - a prescindere dalle notevoli difficoltà, incontrate da dottrina e giurisprudenza, nella definizione di una categoria omnicomprensiva di "servizio pubblico" e nell'individuazione di un suo contenuto specifico ed unitario - deve darsi rilievo, innanzitutto, al dato, testuale, che lo stesso testo unico del 2000 conosce la distinzione tra "servizio pubblico" e "servizio" tout court: ad esempio, laddove, nell'individuare le "funzioni" dal comune, stabilisce, tra l'altro, che "spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona o alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico" (art. 13 comma 1); laddove, nel fissare le attribuzioni dei consigli (comunale e provinciale), prevede, tra l'altro, che "il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali ... e) organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni o aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione" (art. 42 comma 2 lett. e, come modificato dall'art. 35 comma 12 lett. b della legge n. 448 del 2001); e laddove, nel Titolo V, detta la disciplina specifica dei "servizi e interventi pubblici locali" (artt. 112-123). In secondo luogo, come giustamente osservato da parte dalla dottrina, il legislatore amministrativo, nel prendere in considerazione e nel disciplinare l'organizzazione pubblica nelle sue varie forme, usa spesso la qualifica di "servizi", per individuare non soltanto determinati settori di attività amministrativa, ma anche gli stessi complessi di uffici che ad essi sono preposti (ne è esempio l'art. 1 della legge 23 dicembre 1978 n. 833, secondo cui "il sistema sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati ..."). In terzo - e più rilevante - luogo, la formulazione assai ampia della disposizione in esame ("servizi nell'interesse del comune") è giustificata dalla sua ratio: il legislatore, infatti, intende comprendere in essa - nel modo più ampio possibile, appunto - tutte le ipotesi, in cui la "partecipazione", nel senso dianzi precisato, in servizi imputabili al comune - e, per ciò stesso, di interesse generale - possa dar luogo, nell'esercizio della carica del "partecipante", eletto amministratore locale, ad un conflitto tra interesse particolare di questo soggetto e quello generale dell'ente locale (cfr., supra, n. 2.5, a proposito della legittimità del ricorso all'interpretazione estensiva).

In tale ultima prospettiva, l'ampiezza della formulazione non risulta collidente con la necessità di determinatezza e precisione, che deve connotare (anche) le fattispecie di incompatibilità di interessi, se si considera, per un verso, che essa è ravvisabile nella stessa e complessiva struttura della disposizione ("... colui che ... ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazione di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune...") ed è conforme alla sua ratio; per l'altro, che la "partecipazione" soggettivamente qualificata ivi prevista, in tanto è rilevante, in quanto dia luogo ad un conflitto di interessi, anche potenziale, che sia in concreto ravvisabile, caso per caso, alla luce della disciplina particolare che regola il servizio e la partecipazione ad esso; ed infine, che, in definitiva, l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale offre all'eletto sufficiente garanzia rispetto ad eventuali abusi nell'applicazione della norma.”)

In definitiva, l'espressione medesima si riferisce “a tutte quelle **attività che l'ente locale, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e mediante l'esercizio dei poteri normativi ed amministrativi attribuitigli, fa e considera proprie**: attività che, di norma, non implicano l'esercizio di potestà autoritative, ma che possono essere anche collegate con funzioni pubbliche - che, invece, lo implicano - in relazione di strumentalità e/o di accessorietà. In altri termini, **il "servizio nell'interesse del comune" - e, in questo senso, "pubblico" - può comprendere una qualsiasi attività istituzionale del comune (o una fase di essa), organizzata in servizio**, nella misura in cui, di norma, non sia implicato l'esercizio di poteri autoritativi dell'ente locale (cfr., per qualche riferimento, relativo al previgente art. 3 della legge n. 154 del 1981, Cass. n. 4557 del 1993)”.

Secondo l'ANCI (parere Ancitel 28/4/2014) “attesa la genericità rinvenibile nel testo normativo, esso va inteso nel suo più ampio significato di attività svolta nell'interesse del

*comune (qualsiasi attività che l'ente locale, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e mediante l'esercizio dei poteri normativi e amministrativi attribuitigli, fa e considera proprie) potendosi ricomprendere nella fattispecie, qualsiasi rapporto intercorrente con l'ente locale che, a causa della sua durata e della costanza delle prestazioni effettuate, sia in grado di determinare conflitto di interessi".*

- Terzo elemento fondante il profilo oggettivo è l'**attualità del conflitto di interessi anche solo potenziale**. Secondo la Cassazione, infatti, *"il legislatore - usando, nell'espressione "ha parte", il tempo presente indicativo - ha inteso significare, per un verso, che la condizione oggettiva dell'incompatibilità di interessi, anche se potenziale, deve sussistere "attualmente", vale a dire al momento della elezione; e, per l'altro, che la partecipazione all'appalto, quale impedimento all'esercizio della carica elettiva, dura nel tempo fintantoché essa possa dirsi sussistente: vale a dire, dal momento iniziale della partecipazione stessa e sino al suo "esaurimento" e, quindi, all'esaurimento del potenziale conflitto di interessi, restando salva la facoltà del soggetto incompatibile di rimuovere la relativa causa nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge"* (Cass. civ. Sez. I, Sent., 18/07/2013, n. 17606). Occorre precisare che il conflitto di interessi contemplato nell'art. 63 del T.U.E.L. non è risolvibile con l'astensione rispetto a specifiche delibere (in conformità alla disciplina relativa al dovere di astensione degli amministratori locali, dettata dal decreto legislativo n.267 del 2000 art.78, comma 2 e da altre relative deroghe). *"L'incompatibilità si differenzia dalla semplice situazione di conflitto in quanto la prima si caratterizza come situazione conflittuale generale già attuale al momento dell'elezioni, e potenzialmente idonea a dare vita nel futuro a svariate e non prevedibili situazioni di conflitto, là dove la semplice di conflitto, che può essere risolta con l'astensione è una situazione che insorge successivamente all'elezione e può essere eliminata, una volta e per sempre, con l'autoesclusione dalla partecipazione al voto nella specifica situazione di conflitto"* (Cassazione 28504/2011).

Ed ancora : non è applicabile, pertanto, al caso delle incompatibilità di cui all'art. 63 del TUEL la disciplina relativa al dovere di astensione degli amministratori locali dettata dall'art. 78 comma 2 del medesimo Testo Unico: "infatti - posto che tale disposizione stabilisce, tra l'altro, che gli amministratori locali "devono astenersi dal prender parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado" - è del tutto evidente che, mentre il conflitto di interessi quivi previsto attiene a specifiche situazioni di incompatibilità che possono eventualmente verificarsi nel corso dello svolgimento delle funzioni pubbliche connesse all'esercizio della carica elettiva (cfr., ad es. e da ultimo, Cons. St., sez. IV, n. 2826 del 2003), quello disciplinato dalla disposizione in esame riguarda una situazione di potenziale incompatibilità di interessi che esiste già al momento della elezione e che, quindi, se non tempestivamente rimossa, viene considerata dal legislatore come ragione di inquinamento originario rispetto allo stesso esercizio imparziale della carica" (Corte di Cassazione, Sezioni Civili – I Sez., sentenza n. 11959 dell'8 agosto 2003).

Per completezza, si segnala che la possibilità di conflitto con gli interessi del comune o della provincia assume rilievo come causa di incompatibilità con riferimento alle posizioni dei soggetti individuati dalla norma e quindi indipendentemente dalla natura privata o pubblica dell'organismo che effettua servizi, esazioni di diritti, somministrazioni od appalti nell'interesse dell'ente.

La situazione di conflitto d'interessi può verificarsi anche nell'ipotesi in cui i servizi e le somministrazioni siano effettuate da un ente pubblico senza finalità di lucro del quale il soggetto sia amministratore o dipendente con poteri di rappresentanza e direzione, ed abbia parte nella gestione.

In conclusione il Comune di Terni, di cui il rappresentante legale è il Sindaco Stefano Bandecchi, ha concesso la gestione dello stadio comunale "L.Liberati", in qualità di concedente, alla Ternana Calcio s.p.a., concessionario, il cui Presidente è il sig. Stefano Bandecchi. La Ternana Calcio è a sua volta controllata dalla Università degli studi Niccolò Cusano Telematica Roma di cui il sig. Stefano Bandecchi è il presidente.

Con nota del dirigente Giorgini – Direzione Lavori pubblici e Manutenzione – prot.94285 del 12/06/2023 comunicava che .

“Con riferimento alla nota Prot. 88914 del 01.06.2023, effettuate le specifiche ricognizioni per la verifica di eventuali situazioni di incompatibilità riguardanti i soggetti elencati nella medesima nota, si rileva e comunica, per quanto di competenza, che relativamente a Bandecchi Stefano, in qualità di Presidente della Società TERNANA CALCIO S.p.A. e relativamente allo stadio comunale “Libero Liberati” questa Direzione è interessata:

1. All’espletamento degli iter tecnico-amministrativi per la realizzazione di eventuali lavori di manutenzione programmati e non, come da obblighi contrattuali contenuti nella concessione d’uso dello Stadio alla Società “TERNANA CALCIO S.p.A.” – Convenzione Rep. n. 38521 del 22/02/2018, sottoscritta dalla stessa TERNANA CALCIO S.p.A. e dalla Direzione Sport di questa Amministrazione, quest’ultima responsabile del controllo della medesima Convenzione.
2. All’espletamento degli atti di competenza comunale riguardanti lo Studio di Fattibilità per la riqualificazione, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario ed il successivo progetto definitivo per la “*Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico-finanziario, dello Stadio comunale “Libero Liberati”*”, istanze entrambe proposte dalla Società TERNANA CALCIO S.p.A..

L’iter, del quale si riassume di seguito il percorso tecnico-amministrativo fin qui svolto, alla data odierna risulta ancora in corso; si segnala che ad oggi non esistono contratti stipulati tra Comune di Terni e TERNANA CALCIO S.p.A..

.

*“Progetto definitivo, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio “Libero Liberati” di Terni.” Percorso tecnico-amministrativo.*

---

- **23.2.2021 – Prot. 28121** - La TERNANA CALCIO S.p.A. ha presentato al Comune di Terni lo Studio di Fattibilità, a valere quale progetto preliminare, per la riqualificazione, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario dello Stadio di Terni Libero Liberati, ai sensi dell’art. 1 comma 304, lettera a) della L. 147 del 27 Dicembre 2013, come modificato dalla L. 96 del 21 Giugno 2017;
- **26.02.2021 – Prot. 31268** - La TERNANA CALCIO S.p.A. richiede la convocazione della Conferenza di Servizi Preliminare;
- **11.03.2021 – Prot. 38886** – Avvio endoprocedimento interno all’Amministrazione comunale;
- **04.03.2021 – Prot. 34880 - D.G.C. n. 48 del 03.03.2021** - Nomina del R.U.P. per l’intervento in oggetto richiamato, arch. Piero Giorgini;
- **10.03.2021 – Prot. 38097 – D.D. n. 687 del 10.03.2023** nomina del Gruppo di Lavoro interno all’Amministrazione comunale per la valutazione della Fattibilità dell’intervento in oggetto richiamato;
- **13.03.2021 – Prot. 39596** – Indizione della Conferenza di servizi preliminare ai sensi dell’art. 14, co.3 della L.241/90, così come modificato dall’art. 1 del D.Lgs. 30 giugno 2016, n. 127, ai fini della dichiarazione, nel termine di novanta giorni, dalla presentazione dello studio di fattibilità, del pubblico interesse ai sensi e per gli effetti dell’art. 1, co. 304 della L. 27 dicembre 2013 n. 147 smi (*ai sensi dell’art. 14, co. 3 e dell’art. 14 bis della L. 241/90 e smi, la conferenza dei servizi preliminare è stata indetta in forma semplificata asincrona*);

- **27.04.2021 – Prot. 64021 - D.D. n. 1169 del 27.04.2021** - Determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi Preliminare;
- **30.04.2021 – Prot. 66286** - Trasmissione della D.D. n. 1169/2021 agli Enti coinvolti e interessati;
- **13.05.2021 - D.C.C. n. 139** - L'Amministrazione comunale di Terni dichiara il pubblico interesse ed approva lo Studio di Fattibilità, a valere quale progetto preliminare, del progetto presentato dal soggetto proponente TERNANA CALCIO S.p.A. in data 23.2.2021 P.G. n. 28121 “per la riqualificazione, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario dello Stadio di Terni Libero Liberati, ai sensi dell’art. 1 comma 304, della L. 147 del 27 Dicembre 2013, come modificato dalla L. 96 del 21 Giugno 2017;
- **01.06.2021 – Prot. 82873** - Trasmissione al proponente della D.C.C. n.139/2021;
- **08.02.2022 - Prot. 21386** - Il soggetto proponente TERNANA CALCIO S.p.A. trasmette il progetto definitivo per la “Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico-finanziario, dello Stadio Libero Liberati i Terni ai sensi dell’art. 1, comma 304, lett. a) della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificata dall’art. 62 della Legge 21 giugno 2017, n. 96 e smi”;
- **11.02.2022 – Prot. 23421** - Relazione istruttoria del R.U.P. Arch. Piero Giorgini inviata al Sindaco;
- **11.02.2022 - Prot. 23470** – Il Sindaco del Comune di Terni Avv. Leonardo Latini trasmette alla Regione Umbria, ai sensi dell’art. 4, co. 7 del D.Lgs. 38/2021, la documentazione tecnico-amministrativa relativa al progetto definitivo in oggetto indicato per il seguito di competenza;
- **27.04.2022 – D.D. n. 3986** - L’Ing. Paolo Gattini, Dirigente ad interim del Servizio “Urbanistica, politiche della casa, tutela del paesaggio” della Regione Umbria, è nominato Responsabile del procedimento ai sensi della L. 241/90, per quanto di competenza della Regione, per il Progetto definitivo, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio “Libero Liberati” di Terni.
- **09.06.2022 – Prot. 91495** – Il R.U.P. per la Regione Umbria Ing. Paolo Gattini, indice e convoca la prima seduta della Conferenza di Servizi decisoria ai sensi dell’art. 1 comma 304 lett. b) della Legge 27 dicembre 2013 n. 147, per il giorno 06.07.2022 (**Prot. Regione n. 141555 del 08.06.2022**);
- **19.10.2022 – Prot. 166301** - Il R.U.P. per la Regione Umbria Ing. Paolo Gattini, indice e convoca la seconda seduta della Conferenza di Servizi decisoria ai sensi dell’art. 1 comma 304 lett. b) della Legge 27 dicembre 2013 n. 147, per il giorno 03.11.2022 (**Prot. Regione n. 234246 del 19.10.2022**);
- **04.11.2022 - D.D. n. 11253** - Il R.U.P. per la Regione Umbria Ing. Paolo Gattini provvede a determinare la motivata conclusione positiva con prescrizioni e condizioni della Conferenza di servizi decisoria del “*Progetto definitivo per la valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio Libero Liberati di Terni*”;
- la Conferenza di Servizi decisoria, preso e dato atto di quanto emerso nelle due sedute della medesima e di tutti i pareri, ha deciso, all’unanimità, di approvare il progetto definitivo denominato “**Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio Libero Liberati di Terni**”, a condizione che lo stesso sia modificato secondo le condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati;
- a seguito dei pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati, resi/acquisiti dai soggetti partecipanti, in considerazione che la Clinica/Casa di cura non ha avuto assenso alla sua realizzazione, per le motivazioni esplicitate nel motivato dissenso di cui al parere della “Direzione

Regionale Salute e Welfare” nella persona del Direttore Dott. Massimo D’Angelo il cui intervento verbalizzato cita testualmente:

- *Il Dott. Massimo D’Angelo, nel ribadire i contenuti del parere appena esposto, conferma che il motivato dissenso espresso è da intendersi all’intero processo nel suo insieme (le 4 A), ivi compresa l’autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria in quanto la struttura richiesta, allo stato attuale, non è prevista nella programmazione sanitaria regionale. Rappresenta tuttavia che il nuovo piano sanitario regionale, documento di programmazione sanitaria, è in corso di valutazione da parte dell’Assemblea legislativa.*

- **30.12.2022 - D.G.R. n. 1418** - La Regione Umbria provvede a revisionare la D.G.R. n. 212 del 29.02.2016, recante provvedimento generale di programmazione di adeguamento della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati (pubblici e privati) ed effettivamente a carico del Servizio Sanitario regionale, attuativo del Regolamento recante definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera (D.M. 2 Aprile 2015, n. 70) - La citata D.G.R. n. 1418/2022 è Atto di preadozione, come indicato nella Circolare 19 febbraio 2016 della Direzione Generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della Salute - Lo stesso Atto viene trasmesso al Ministero della Salute unitamente alla D.G.R. 11.11.2022, n. 1182, per l’espressione del relativo parere.
- **01.01.2023** - Entra in vigore il d.lgs. 38/2021 “Attuazione dell’articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi”, il quale prevede che il documento di fattibilità possa tener conto, ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell’iniziativa, non solo dei classici valori economici riconducibili all’interno del P.E.F., ma anche del valore aggiunto che i contenuti progettuali possono apportare alla valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica, tematiche cui la stessa D.C.C. n. 139 del 13.05.2021 fa esplicito riferimento ai fini della dichiarazione dell’interesse pubblico riferito all’intervento di che trattasi;
- **13.01.2023 – Prot. 6664** - Il proponente TERNANA CALCIO S.p.A., conseguentemente all’entrata in vigore in data 01.01.2023 del d.lgs. 38/2021 con il quale, inter alia, sono stati abrogati i commi 304-309 dell’art. 1 Legge 147/2013 e s.m.i., invia specifica nota di sollecito al Comune di Terni affinché provveda al compimento degli Atti conseguenti la **D.D. n. 11253 del 04.11.2022** e la **D.G.R. n. 1418 del 30.12.2022**, Atti propedeutici alla sottoscrizione della relativa Convenzione quale parte integrante del progetto definitivo;
- **26.01.2023 – Prot. 15453** - Il R.U.P. del progetto in oggetto richiamato, per le competenze assumibili dal Comune di Terni in merito, ha chiarito al proponente TERNANA CALCIO S.p.A., inviando la medesima nota p.c. anche alle Direzioni regionali “Salute e Welfare” e “Governare del Territorio Ambiente e protezione civile”, che solo dopo l’emissione del parere da parte del Ministero della Salute ed al successivo completamento del percorso amministrativo in capo alla Regione Umbria e alla definitiva adozione ed esecutività dell’Atto di programmazione di adeguamento della dotazione dei posti letto ospedalieri accreditati (pubblici e privati) ed effettivamente a carico del Servizio Sanitario regionale, questa Amministrazione comunale potrà porre in essere tutte le azioni amministrative di propria competenza;
- **26.01.2023 – Prot. 15453** - Il R.U.P., fermo restando la dichiarazione dell’interesse pubblico relativo al “Progetto definitivo, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio “Libero

*Liberati” di Terni.”*, di cui alla **D.C.C. n. 139 del 13.05.2021**, ma viste le risultanze della relativa Conferenza di servizi decisoria, di cui alla **D.D. n. 11253/2022**, richiede al proponente di valutare l'opportunità, in riferimento a questo ultimo aspetto, di procedere all'aggiornamento del progetto definitivo con particolare attenzione alla conseguente, quanto probabile, rivalutazione del P.E.F., anche in considerazione del nuovo elenco regionale dei prezzi della Regione Umbria – Edizione 2022 – la cui validità per l'anno 2023 è stata confermata con la D.G.R. n. 1411 del 28 dicembre 2022;

- **03.02.2023 – Prot. 19948** - Il proponente riscontra i contenuti della nota Prot. 15453/2023 comunicando la relativa presa d'atto, condividendo le riflessioni in essa contenute, ma ribadendo la necessità di addivenire comunque alla sottoscrizione della Convenzione quale parte integrante del progetto definitivo, previo impegno formale dello stesso proponente all'assolvimento delle prescrizioni nell'elaborazione del progetto definitivo, impegno da sottoporre alla preventiva approvazione formale da parte di questa Amministrazione;
- **17.03.2023 – Prot. 44811** – Proposta alla G.C. per l'approvazione del verbale di concordamento risolutivo di tutte le prescrizioni e condizioni della Conferenza di servizi decisoria del Progetto di che trattasi, nelle more dell'emissione del parere da parte del Ministero della Salute alla D.G.R. n. 1418 del 30.12.2022, redatto a seguito degli incontri intercorsi tra i rappresentanti amministrativi e tecnici del proponente e dell'Amministrazione comunale, come preventivamente e formalmente richiesto con la nota del 03.02.2023 – Prot. 19948;
- **23.03.2023 – Prot. 48479 – D.G.C. n. 81 del 22.03.2023** – Approvazione del verbale di concordamento risolutivo di tutte le prescrizioni e condizioni della Conferenza di servizi decisoria del Progetto di che trattasi, nelle more dell'emissione del parere da parte del Ministero della Salute alla D.G.R. n. 1418 del 30.12.2022, redatto a seguito degli incontri intercorsi tra i rappresentanti amministrativi e tecnici del proponente e dell'Amministrazione comunale, come preventivamente e formalmente richiesto con la nota del 03.02.2023 – Prot. 19948;
- **17.04.2023 – Prot. 62563** – Invito alla firma del verbale di concordamento nei confronti della Ternana Calcio ;
- **19.04.2023 – Prot. 64463** – Firma del verbale di concordamento tra il Comune di Terni nella persona del Dirigente Arch. Piero Giorgini e la Ternana Calcio, nella persona di Stefano Bandecchi; “

Un cenno sul project financing ad iniziativa privata è necessario per la valutazione dell'esame di incompatibilità da parte del Consiglio Comunale.

### **Il project financing a iniziativa privata: struttura ( TAR Lombardia, Sez. IV, sent. 28 marzo 2019 n. 279**

Nel cd. *project financing* a iniziativa privata, disciplinato dall'art. 183, commi 15-19, del Codice dei contratti pubblici, gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni proposte relative alla realizzazione di lavori o servizi non presenti negli strumenti di programmazione già approvati dalle stesse amministrazioni.

Tale modulo procedimentale si divide in due fasi.

Nella prima fase, l'amministrazione si limita a valutare se le proposte ricevute siano funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico, ed in caso affermativo:

- include le opere o i servizi proposti dal privato negli strumenti di programmazione;
- nomina “promotore” l'operatore economico la cui offerta sia ritenuta preferibile, attribuendogli un diritto di prelazione per la successiva gara.

Nella seconda fase, l'amministrazione indice una gara avente ad oggetto il progetto di fattibilità presentato dal promotore.

Più precisamente, il progetto prescelto dall'ente affidante costituisce la mera “base” della gara vera e propria, dal momento che «*nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto*» (art. 183, comma 15).

In sostanza, **la prima fase non è (ancora) finalizzata alla ricerca di un “contraente”, ma solo di una “proposta” che rivesta pubblico interesse.**

Tale considerazione ha importanti risvolti in punto di limiti al sindacato giurisdizionale sulla predetta “prima fase”.

Si consideri, infatti, che «*la scelta del promotore, ancorché procedimentalizzata, è intesa non già alla scelta della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione stessa di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore*» (Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2011 n. 843; più di recente, in termini analoghi, Cons. Stato, Sez. V, 31 agosto 2015 n. 4035).

Proprio in ragione di tale peculiarità, la prima fase del *project financing* a iniziativa privata è connotata da **ampia discrezionalità amministrativa**.

In generale, costituisce principio consolidato quello per cui, in presenza di attività discrezionale, la valutazione comparativa degli interessi pubblici e privati spetta unicamente all'autorità pubblica, e il sindacato del Giudice Amministrativo è limitato ai soli casi di violazioni di legge o eccesso di potere, salvo che nei casi di giurisdizione estesa al merito.

Questo vale a maggior ragione nel caso della procedura in parola, dove la preminenza dell'interesse pubblico risulta particolarmente marcata, in quanto l'amministrazione deve valutare le proposte progettuali unicamente in funzione del miglior soddisfacimento possibile del pubblico interesse.

Orbene, anche per la tematica del Progetto definitivo, valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico – finanziario, dello Stadio “Liberio Liberati” di Terni è rinvenibile l'ipotesi d'incompatibilità prevista dal comma 1, n. 2, del menzionato art. 63.

Come già esposto precedentemente che qui si richiama rammentando che è ravvisabile la presenza di un duplice presupposto: il primo di natura soggettiva ed il secondo di natura oggettiva. Sul piano soggettivo, è necessario che l'interessato rivesta la qualità di titolare o di amministratore ovvero di dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento.

Dal punto di vista oggettivo, il consigliere comunale (rectius Sindaco), rivestito di una delle predette qualità, in tanto può considerarsi incompatibile, in quanto abbia parte in servizi nell'interesse del comune. L'espressione 'avere parte' è qui usata per indicare una situazione di potenziale conflitto del soggetto titolare dell'interesse particolare rispetto all'esercizio imparziale della carica elettiva. Ciò comporta che sia la nozione di partecipazione sia quella di servizi devono assumere un significato il più possibile esteso e flessibile, al fine di potervi ricomprendere forme di partecipazione eterogenee ed attività che l'amministrazione comunale decide di fare proprie o potrà decidere di fare proprie, all'esito di una sua valutazione di merito. In tal senso, è irrilevante la natura, pubblicistica o

privatistica, dello strumento prescelto dall'ente locale per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza 22 dicembre 2011, n. 28504; Id., sentenza 16 gennaio 2004, n. 550; Id., sentenza 17 aprile 1993, n. 4557).

A seguito dell'analisi sopra riportata, a parere di questa dirigenza, ritiene che vi siano i presupposti per la contestazione di cui all'art. 69 c. 1 del D.Lgs. 267/2000 per il caso di ricorrenza dell'art. 63 c. 1 n. 2) del D.Lgs. 267/2000.

Resta comunque ferma la competenza dell'organo consiliare nell'adozione di ogni decisione al riguardo e fatto sempre salvo il sindacato giurisdizionale.

Per una completezza della tematica in esame l'Ufficio Patrimonio (direzione attività finanziarie) - Dirigente Grazia Marcucci- prot. 92938 del 09/06/2023- relazionava in merito al "*Procedimento di alienazione di immobili comunali ai sensi dell'art.4 comma 13 del D.Lgs 38/2021. "Comitato "Tuteliamo Colle Dell'oro" + 6 c/Comune di Terni e nei confronti della Ternana Calcio S.p.a..Ricorso proposto avanti al Tar Umbria (annullamento D.C.C. n. 72/2022-67/2022- Variante al PRG Villa Palma-piano alienazioni immobiliari, ecc)*".

Di seguito, si rappresenta una breve sintesi del procedimento:

- "Il Comune di Terni è proprietario, di terreni e di fabbricati diruti, individuati, a seguito di aggiornamento catastale n. TR0050250 del 08/10/2021, al Fg. 85, part.ile 94, 95, 96, 118, 119, 120, 362, 363, 365, 1026 sub 1, 2, 3, 4, 5, 6 per una superficie catastale totale di mq 73.660;
- Con nota prot. n. 74070 del 15/05/2021 ad oggetto: "Manifestazione di interesse all'acquisto di aree di proprietà del Comune di Terni, urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi", la Soc. Ternana Calcio S.p.a ha manifestato l'interesse all'acquisto degli immobili di proprietà comunale di cui sopra, ai sensi dell'art. 4 comma 13 del D. Lgs. 38 del 28.02.2021, per la realizzazione di un Centro Sportivo della Ternana Calcio 1925 da attuare attraverso intervento di edilizia diretta, coerente al processo iniziato per la costruzione del nuovo stadio Libero Liberati.
- L'Amministrazione Comunale, con nota prot. 104672 del 14/07/2021 a firma del Sindaco, Avv. Leonardo Latini, nel riscontrare la manifestazione di interesse di cui sopra, ha valutato positivamente la proposta di valorizzazione dell'area comunale, ed ha comunicato alla Ternana Calcio Spa l'intenzione di "[...] formalizzare un atto di indirizzo che recepisca l'importanza dell'iniziativa e dia mandato alle competenti direzioni di confrontarsi tecnicamente con codesta società al fine di individuare il percorso amministrativo richiesto."
- Con Atto di indirizzo della Giunta Comunale n.168 del 21/07/2021 l'Amministrazione, al fine della proposta valorizzazione dell'area, ha dato mandato alla Direzione Pianificazione Territoriale – Edilizia privata di redigere la Variante parziale al PRG del comparto di Villa Palma per l'alienazione ed attuazione del nucleo FD4 in modo autonomo dalla restante area, che introduca una nuova disciplina che consenta l'attuazione autonoma di entrambi i due comparti che saranno individuati. Con stesso atto di G.C.n. 168 del 21/07/2021 è stato dato mandato alla Direzione Attività Finanziarie di proporre l'inclusione dei suddetti immobili del Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni, ai sensi dell'art.58 del D.L. 112/2008, convertito in L. 133/2008 e, relativamente ai fabbricati diruti, realizzati da oltre 70 anni, di dare avvio al procedimento di verifica dell'interesse culturale da parte della competente Soprintendenza, ai sensi dell'art.12 del D.Lgs 42 del 22.01.2004, con conseguente necessità di autorizzazione alla vendita nel caso di apposizione di vincolo storico.
- Con Deliberazione della Giunta Comunale n.113 del 29.04.2022 gli immobili suddetti sono stati inseriti nel Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari ai sensi dell'art.58 del D.L. n.112/2008, convertito in Legge n.133/2008.
- Con Deliberazione del Consiglio Comunale n.67 del 31.05.2022 si è disposta l'alienazione degli immobili in oggetto ai sensi dell'art. 4 comma 13 del D. Lgs. 38 del 28.02.2021, al prezzo di € 377.797,00 IVA esclusa.



- Con Deliberazione del Consiglio Comunale n.72 del 20.06.2022 è stata approvata la Variante parziale al PRG che ridefinisce per l'area comunale, la destinazione "attrezzature sportive private" FD4(6), delimitandole in un comparto insieme alla zona di rispetto S1.
- Con nota prot.n.14693 del 26.01.2023, la società Ternana Calcio spa, ha rinnovato la manifestazione d'interesse all'acquisto degli immobili ai sensi dell'art.4 comma 13 del D.Lgs 38/2021, alle stesse condizioni economiche e contrattuali già accettate.
- Con Deliberazione della Giunta Comunale n.23 del 01.02.2023, è stato approvato l'elenco dei beni immobili da inserire nel Piano delle Alienazioni e Valorizzazioni Immobiliari, poi approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n.54 del 06.04.2023, dove si è confermato l'inserimento nel Piano stesso dell'immobile in oggetto, ai fini della trattazione ai sensi dell'art.4 comma 13 del D.Lgs 38/2021, oggi vigente;

Si segnala altresì che è attualmente pendente un ricorso giurisdizionale proposto dal comitato "Tuteliamo Colle dell'Oro":

- Il TAR dell'Umbria con Ordinanza cautelare n.55/2023, respinge l'istanza di misure cautelari del Comitato "Tuteliamo Colle dell'Oro";
- Con nota prot.n.76802 del 12.05.2023, la società Ternana Calcio spa, vista l'ordinanza del TAR Umbria di rigetto dell'istanza cautelate, chiede di promuovere ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla vendita degli immobili;
- Con nota prot.n.77869 del 15.05.2023, è pervenuto il Decreto del Consiglio di Stato n.1915/2023 che accoglie l'istanza di misure cautelari del Comitato "Tuteliamo Colle dell'Oro" fissando, per la discussione, la data del 06.06.2023;
- Con nota prot. 91977 del 08.06.2023, è pervenuta l'Ordinanza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima) che accoglie l'appello (Ricorso numero: 4127/2023) e, per l'effetto, in riforma dell'ordinanza impugnata, accoglie l'istanza cautelare in primo grado.

La relazione della dott.ssa Grazia Marcucci concludeva per l'applicabilità al procedimento di alienazione dell'art 1471 cc "divieti speciali di comprare" tenuto conto che attualmente il Sindaco *pro tempore*, ricopre la carica di presidente della società Ternana Calcio spa.

Secondo il parere del Ministero dell'Interno del 06/04/2009 il divieto di cui all'art. 1471 c.c. "Divieti speciali di comprare" è esteso ai consiglieri comunali anche in caso di mancata partecipazione del consigliere alla seduta in cui è stata decisa l'alienazione del bene. Di seguito si riposta il parere: *"E' stata posta la questione se in relazione al divieto di acquisto. di cui all'art. 1471 c.c., è possibile procedere all'alienazione, a seguito di asta pubblica, di n. 2 posti auto di proprietà comunale ad una società in accomandita semplice il cui legale rappresentante, in qualità di socio accomandatario, sia un consigliere comunale. Al riguardo, si rileva preliminarmente che appare di ampia portata applicativa il divieto sancito dall'art. 1471 n. 1 del codice civile per gli amministratori comunali di acquistare beni del comune affidati alle loro cure, con comminatoria della nullità assoluta del relativo atto, in quanto finalizzato a prevenire ogni irregolarità ed a scongiurare situazioni di conflitto di interessi.*

*Nella locuzione 'amministratori', destinatari del divieto, devono infatti ricomprendersi non solo il sindaco e gli assessori ma anche i consiglieri, in considerazione della valenza generale che riveste l'individuazione delle categorie degli amministratori effettuata dal comma 2 dell'art. 77 del TUEL. Peraltro, essendo riservati alla competenza consiliare gli atti fondamentali relativi agli acquisti ed alienazioni immobiliari ai sensi dell'art. 42, comma 2 lett. l) dello stesso TUEL, il consigliere è un amministratore e membro dell'organo al quale sono affidate le decisioni sui beni dell'ente locale. La tassatività del divieto e della sanzione di nullità dell'atto di acquisto, sancita per legge dal citato art. 1471 c.c., porta a dedurre l'irrilevanza sia dell'eventuale mancata partecipazione del consigliere alla seduta in cui è stata decisa l'alienazione del bene, sia della contestabilità della situazione di*

*incompatibilità disciplinata dall'art. 63 del Tuel. Siffatte considerazioni si adattano alla fattispecie in esame tenuto conto della qualità di rappresentante legale e socio accomandatario rivestita dal consigliere comunale; in tale qualità lo stesso è autonomo centro di imputazione di diritti ed obblighi, spettandogli il potere di amministrare e rappresentare la società e di rispondere solidalmente ed illimitatamente per le obbligazioni sociali (artt. 2313 e 2318 c.c.).”*

Distinti saluti

Il Segretario Generale

Dott. ssa Noemi Spagna Musso

Documento firmato digitalmente conformemente al D. Lgs. N. 82/2005