

**Comune di Aliminusa
Città Metropolitana di Palermo**

Organo Straordinario di Liquidazione

(nominato con Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 2025, ai sensi dell'art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000)

Verbale di deliberazione n. 04 del 16 giugno 2025

OGGETTO: Prime istruzioni operative per la corretta istruttoria amministrativo-contabile dei procedimenti di competenza dell'OSL – Direttiva ai sensi dell'art. 253, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.

L'anno duemilaventicinque il giorno sedici, del mese di giugno, alle ore 10,15 e seguenti, nella sede del Comune di Aliminusa, è presente l'Organo straordinario di liquidazione di cui all'art. 252 del d.lgs. n. 267 del 2000, nominato con d.P.R. del 31 marzo 2025, nella persona, del Dott. Vito Antonio BONANNO, Segretario Generale, per deliberare sull'argomento in oggetto.

Partecipa alla seduta la dott.ssa Maria Grazia MINNUTO, Responsabile del servizio finanziario del Comune di Aliminusa, per l'assistenza ai fini della verbalizzazione

L'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

PREMESSO che con deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 30 dicembre 2024, esecutiva ai sensi di legge, è stato dichiarato il dissesto finanziario del Comune di Aliminusa;

ATTESO che, ai sensi dell'art. 246 del d.lgs. n. 267 del 2000, sono soggetti della procedura di risanamento l'organo straordinario di liquidazione e gli organi istituzionali dell'ente;

DATO ATTO che il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, con decreto del 31 marzo 2025 ha nominato l'organo straordinario di liquidazione nella persona

del dott. Vito Antonio Bonanno per l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregresso, nonché per l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti dell'ente;

ATTESO che il Commissario si è insediato in data 17.4.2025 e ha adottato i provvedimenti necessari all'avvio della ricognizione della massa passiva e della costituzione della massa attiva;

CONSIDERATO che, in base all'art. 252, comma 4 del d.lgs. n. 267 del 2000 e tenuto conto che l'ultimo bilancio di previsione regolarmente approvato riguarda l'esercizio 2023, l'OSL ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre 2023;

DATO ATTO che in data 17 aprile 2025 è stato pubblicato all'Albo Pretorio *on line* l'avviso ai creditori di cui alla delibera n. del 17 aprile 2025 per l'acquisizione delle istanze di ammissione alla massa passiva;

RICHIAMATO il comma 4 dell'art. 253 del d.lgs. n. 267/2000 secondo il quale: "L'organo straordinario di liquidazione ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, può utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente locale ed emanare direttive burocratiche";

ATTESO che l'istruttoria delle istanze di ammissione alla massa passiva, fermo restando la competenza della decisione finale in capo all'OSL, deve essere svolta dagli uffici comunali;

RITENUTO opportuno emanare prime istruzioni operative per lo svolgimento dell'attività istruttoria della gestione liquidatoria fornendo agli uffici specifici indirizzi;

VISTO lo schema di direttiva elaborata dal Commissario straordinario di liquidazione Allegato A, nonché le schede istruttorie ex art. 254, comma 4 del d.lgs. n. 267/2000, Allegato B modelli 1, 2, 3.

VISTI

- il d.lgs. 18.08.2000, n. 267 e successive modifiche ed integrazioni;
- il D.P.R. 24.08.1993, n. 378;
- l'art. 36, comma 2, del decretolegge n. 50 del 2017, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 e smi;

DELIBERA

1. di approvare la direttiva avente ad oggetto "*Prime istruzioni operative per l'avvio della gestione amministrativa e contabile – Direttiva ex art. 253, comma 1 del d.lgs. n. 267/2000*", allegato A, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente

- provvedimento, unitamente alle schede istruttorie ex art. 254, comma 4 del d.lgs. n. 267/2000, allegato B (modelli 1, 2 e 3) che dovranno essere utilizzate dagli uffici per documentare l'istruttoria effettuata ed attestare la sussistenza del credito;
2. di dichiarare la presente immediatamente esecutiva ai sensi dell'art. 4, comma 6 del D.P.R. n. 378/1993;
 3. di disporre, altresì, la trasmissione della presente deliberazione, a cura del Segretario comunale, a:
 - Sindaco;
 - Responsabili di settore, titolari d'EQ.
 4. di disporre la pubblicazione all'albo pretorio on line e sulla sezione del sito dedicata agli atti e alle attività dell'OSL.

Letto, approvato e sottoscritto

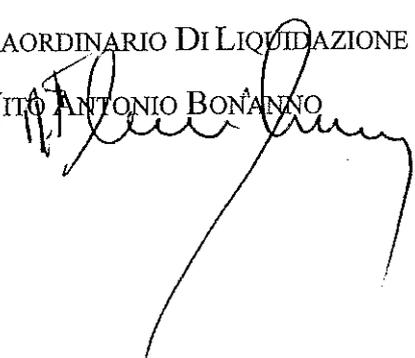
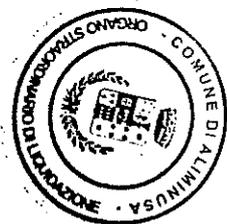
IL SEGRETARIO VERBALIZZANTE

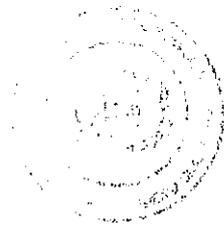
Dott. Maria Grazia Minnuto



L'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

DOTT. VITO ANTONIO BONANNO







**Comune di Aliminusa
Città Metropolitana di Palermo**

Organo Straordinario di Liquidazione

(nominato con Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 2025, ai sensi dell'art. 252 del d.lgs. 267 del 2000)

OGGETTO: Direttiva ai sensi dell'art. 253, c. 1, del d. lgs. 267 del 2000- Prime istruzioni operative agli uffici per l'avvio della gestione liquidatoria e per la corretta istruttoria amministrativo-contabile dei procedimenti di competenza dell'OSL

Premessa

Dispone l'art. 253 del d.lgs. 267/2000: *"L'organo straordinario di liquidazione ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, può utilizzare il personale ed i mezzi operativi dell'ente locale ed emanare direttive burocratiche"*. Ed ancora: *"L'ente locale è tenuto a fornire, a richiesta dell'organo straordinario di liquidazione, idonei locali ed attrezzature nonché il personale necessario"*.

Il coinvolgimento della struttura burocratica nel processo di complessivo risanamento dell'ente dissestato rappresenta il principale fattore di successo dell'attività assegnata all'OSL dal legislatore; i fenomeni di insolvenza, gli squilibri di bilancio, i debiti fuori bilancio, infatti, non sono il frutto di eventi eccezionali e/o straordinari quanto, almeno nella generalità dei casi, il risultato di *<<una situazione di generale difficoltà sia sul piano giuridico – amministrativo che su quello finanziario – contabile>>*, connesso alla dimensione organizzativa e al sistema professionale di ciascuna amministrazione locale.

Pur nel rispetto delle competenze che il legislatore assegna all'OSL, distinguendole da quelle degli organi dell'amministrazione, è necessario recuperare una visione di *governance* dell'intero "processo di risanamento", presidiando in chiave organizzativa attività e tempi di gestione della procedura di liquidazione dell'indebitamento pregresso, in sinergia con le attività di risanamento e recupero di efficienza assegnate agli organi istituzionali dell'ente.

Una puntuale attività di programmazione delle azioni e degli obiettivi dell'OSL rappresenta condizione imprescindibile per avviare e garantire un celere e consolidato risanamento e conseguente estinzione dell'indebitamento pregresso.

In questa ottica risulta prioritario definire specifiche direttive burocratiche a cui gli uffici dell'ente locale dovranno attenersi per garantire l'efficace, efficiente e tempestiva istruttoria delle pratiche di competenza della gestione liquidatoria, a partire dalla determinazione del fondo di cassa da trasferire all'OSL.

La presente direttiva, che contiene prime indicazioni operative per gli uffici, non può prescindere da un richiamo alla natura, al ruolo e al mandato dell'Organo straordinario di liquidazione, al fine di garantire il rispetto da parte di tutti gli organi istituzionali e burocratici del fondamentale principio della leale collaborazione tra questi ultimi ed il commissario straordinario.

PRECISAZIONI PRELIMINARI SULL'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

a) caratteri generali dell'OSL.

L'Organo Straordinario di Liquidazione ha una sua specifica fisionomia ordinamentale.

I caratteri distintivi che possono essere rilevanti ed utili nell'economia della presente direttiva possono essere sintetizzati in questi termini¹:

1. *posizione di indipendenza* dall'Amministrazione statale, resa evidente dal fatto che la nomina assume la forma del decreto del Presidente della Repubblica, ancorché su proposta ministeriale e con il conferimento di elevati poteri di auto-organizzazione e di adozione di direttive burocratiche nei confronti delle strutture organizzative,
2. *sua appartenenza allo Stato comunità*, e non allo Stato apparato, quale strumento di realizzazione di superiori interessi pubblici a salvaguardia dell'autonomia dell'Ente locale,
3. *i poteri esercitati* sono propri dell'Ente locale,
4. esso opera come *organo sostitutivo* di quelli ordinari dell'ente locale,
5. è *organo straordinario* dell'ente locale nell'ambito del quale è istituito ed opera.

La distinzione organizzativa-funzionale della gestione della procedura dissestuale è strumentale² alla rapida risoluzione ed estinzione dell'indebitamento pregresso; *"l'esigenza di creare due ambiti distinti di amministrazione, ma univoci nello scopo ultimo, è derivata dalla necessità di facilitare la rapidità del risanamento ..."*³.

¹ Ministero dell'interno, Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali.

² Dissesto finanziario degli enti locali: ambiti di competenza dell'OSL, azioni esecutive individuali e par conditio creditorum, a cura di P. Pupo, Edizioni ESI, 2020.

³ Lo squilibrio finanziario degli enti locali, a cura di G. Verde, 2013. Illuminante ai nostri fini risulta quanto affermato e di seguito riportato: <<L'organo della liquidazione, la struttura burocratica e politica, sono i diversi elementi, **che separati nella funzione, ma uniti nello scopo ultimo**, concorrono all'esito positivo del procedimento di risanamento finanziario dell'ente. Pertanto, il collegamento e la collaborazione tra loro diventano basilare per la riuscita di tutta l'operazione. Infatti, si è dovuto constatare che laddove è mancata la collaborazione fra le diverse componenti si sono registrati notevoli ritardi nella predisposizione del piano di rilevazione delle passività pregresse e conseguentemente nel pagamento dei debiti. Questo spiega come mai il legislatore abbia puntualmente stabilito le modalità di collaborazione fra i due soggetti, arrivando a prevedere, all'articolo 4, comma 8, del regolamento applicativo, che delle relative omissioni gli amministratori, il segretario ed i dipendenti dell'ente locale assumono responsabilità personale.>>.

Da ciò consegue che le attività operative/gestionali rientranti nella competenza della gestione liquidatoria risultano poste a carico della struttura burocratica dell'ente come chiaramente specificato dal richiamato art. 253 del d.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 4 del D.R.R. n. 378/1993 nonché dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria⁴, analogamente a quanto statuito nell'art. 4 del d.lgs. n° 165/2001 per la gestione ordinaria.

In sintesi, la gestione liquidatoria non è una "*gestione estranea, periferica, residuale, non prioritaria, secondaria*" rispetto alle ordinarie finalità/attività istituzionali dell'ente; è solo connotata da una distinta imputazione decisionale nel rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi organi del medesimo ente locale.

b) aspetti organizzativi della gestione liquidatoria:

Il processo di risanamento travolge il funzionamento del sistema amministrativo, il sistema delle responsabilità, i meccanismi di controllo, nonché la "*cultura di gestione della cosa pubblica*"; affrontare il risanamento finanziario di un ente significa "*reimpostare la struttura di direzione manageriale dell'ente*", partendo dalla consapevolezza che il coinvolgimento degli uffici e, in generale, dell'intera struttura amministrativa da parte dell'Organismo straordinario di liquidazione avverrà per un tempo variabile in funzione della complessità del dissesto.

Questi fenomeni impattano sulla necessaria e imprescindibile *interfunzionalità* dei soggetti del risanamento (Organismo straordinario di liquidazione/Amministrazione istituzionale ordinaria) e, in generale, sulla capacità di reazione della gestione liquidatoria ancorché il legislatore del risanamento ha previsto autonomi poteri di auto-organizzazione ex art. 253 del d.lgs. n° 267/2000 e la giurisprudenza ha qualificato il rapporto che si instaura tra la struttura commissariale e le strutture amministrative dell'ente nella *formula dell'avvalimento*⁵.

La giurisprudenza ha qualificato l'avvalimento come una "*formula organizzatoria regolatrice dei rapporti intersoggettivi tra enti*", caratterizzata dal fatto che in un ente assumeva veste ausiliaria di un altro ente al fine di compiere operazioni tecniche, esecutive, preparatorie, in funzione di semplificazione dell'azione amministrativa e anche di risparmio di spesa, posto che l'utilizzo di tale strumento giuridico evita all'Amministrazione di fare ricorso a professionalità esterne alla stessa⁶. L'avvalimento comporta, quindi, l'assunzione funzionale dell'ufficio di un ente nella organizzazione di un altro, che viene così a trovarsi in una posizione di

⁴ La giurisprudenza (*Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 3 ottobre 2016 n° 4059*), ha qualificato il rapporto che si instaura tra la struttura commissariale e le strutture amministrative dell'ente nella *formula dell'avvalimento*. La giurisprudenza qualifica l'avvalimento come una "*formula organizzatoria regolatrice dei rapporti intersoggettivi tra enti*", caratterizzata dal fatto che in un ente assume veste ausiliaria di un altro ente al fine di compiere operazioni tecniche, esecutive, preparatorie, in funzione di semplificazione dell'azione amministrativa e anche di risparmio di spesa, posto che l'utilizzo di tale strumento giuridico evita all'Amministrazione di fare ricorso a professionalità esterne alla stessa (*TAR Lazio, Roma, Sez. III ter, 5 maggio 2005, n.3452; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 4 dicembre 2002, n.7263; Cons. Stato, Sez. V, 29 settembre 1999, n.1200*).

⁵ Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 3 ottobre 2016 n° 4059.

⁶ TAR Lazio, Roma, Sez. III ter, 5 maggio 2005, n.3452; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 4 dicembre 2002, n.7263; Cons. Stato, Sez. V, 29 settembre 1999, n.1200.

dipendenza funzionale dall'ente avvalente, agendo come ufficio dello stesso e restando soggetto, nei limiti delle attribuzioni dell'ente in risanamento, ai poteri di direzione e controllo degli organi straordinari.

L'istaurarsi di un fluido ingranaggio tra i diversi soggetti del risanamento costituisce condizione imprescindibile per il buon esito della procedura liquidatoria; operativamente si traduce:

- a. nel ricorso a strutture di coordinamento che collegano la direzione dell'Amministrazione ordinaria alla direzione della gestione liquidatoria,
- b. nella dotazione di una adeguata aliquota di *personale dedicato* alla gestione liquidatoria per agevolare e facilitare l'azione di accertamento della massa passiva e la costituzione e gestione delle risorse per il risanamento.

La liquidazione delle posizioni debitorie deve risultare l'**obiettivo strategico** ed operativo prioritario e prevalente con **un indirizzo politico-amministrativo univoco e consequenziale**, fornendo alla distinta gestione liquidatoria tutto il supporto e la collaborazione che la complessità amministrativa pregressa dell'ente richiede e impone.

Tale obiettivo può ben essere inserito tra quelli caratterizzanti le politiche pubbliche dell'ente locale dissestato, declinati nella sezione strategica ed operativa del DUP, e articolati in obiettivi generali e specifici, rispettivamente, nel PEG e nel PIAO, anche ai fini dell'incentivazione del personale.

c) potere di auto-organizzazione della gestione liquidatoria.

Dispone l'art. 253, comma 3, del d.lgs. 267/2000 che "*l'organo straordinario di liquidazione può auto organizzarsi, e, per motivate esigenze, dotarsi di personale*", oltre che utilizzare il personale presente nell'ente che l'amministrazione è tenuta a mettere a disposizione (cfr. art. 253, commi 1 e 2).

Ai sensi dell'articolo 4, comma 8.bis, del D.P.R. 24 agosto 1993, n.378, "*(...) gli Amministratori ed il Segretario dell'ente locale dissestato sono tenuti a fornire all'Organo Straordinario di liquidazione locali, attrezzature e personale congrui rispetto alla dimensione dell'ente ed all'ammontare della liquidazione, nella quantità richiesta dall'Organo Straordinario di Liquidazione;*

In sintesi, la gestione liquidatoria dev'essere adeguatamente coadiuvata da idonea aliquota di personale dipendente dall'ente, con eventuale integrazione di soggetti esterni (anche consulenti) per specifiche e ben definite problematiche.

La natura della procedura liquidatoria impone celerità e rispetto dei termini normativamente previsti; è indispensabile, per garantire celerità ed efficacia alla gestione della liquidazione, definire al più presto la struttura organizzativa a supporto della gestione liquidatoria con assegnazione di personale dedicato, individuazione delle linee di attività e delle responsabilità nonché i compiti assegnati al personale in dotazione.

ADEMPIMENTI PRELIMINARI

1.L'OSL è un organo straordinario del Comune che opera, nell'ambito delle competenze attribuite dal legislatore, in sostituzione degli uffici comunali. Tenuto conto della funzione della gestione liquidatoria, il comune provvede:

- a. a registrare l'OSL in IPA come una Unità organizzativa a se stante rispetto agli uffici comunali, aggiornando la struttura organizzativa e acquisendo uno specifico codice univoco;
- b. a richiedere, tramite il responsabile PCC registrato, il trasferimento delle fatture di competenza dell'OSL già ricevute e caricate alle altre UO dell'ente⁷;
- c. ad escludere l'UO relativa all'OSL dalla PCC ai fini del calcolo degli indicatori di cui alla legge 145/2018 e smi in materia di tempestività dei pagamenti.

2. Per rendere l'Organismo straordinario di liquidazione operativo, il Comune deve procedere a trasferire il **fondo di cassa iniziale** (che concorre a costituire la massa attiva), rispettando le puntuali indicazioni del paragrafo 7 della circolare del Ministero dell'interno n. 21 del 20 settembre 1993⁸, tenendo conto delle modifiche normative nel frattempo intervenute. In primo luogo, si deve tenere conto della normativa SIOPE (art. 1, comma 2, l. 196/2009) in base alla quale reversali e mandati non possono più essere emessi solo per cassa. In base alle indicazioni del Ministero dell'Interno *"il fondo di cassa esistente alla data del 31.12 dell'anno precedente al primo esercizio dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (id est: 31.12.2023), di competenza dell'OSL, va contabilizzato prevedendo nel titolo I della spesa lo stanziamento del suo intero importo e al contempo iscrivendo il medesimo importo tra le entrate dell'avanzo vincolato. In questo modo l'ipotesi di bilancio nella prima annualità risulterà in equilibrio di parte corrente e in pareggio complessivo"*.

Di seguito, l'ipotesi di contabilizzazione, supponendo che il comune ha chiuso con una cassa libera di 100.000 euro al 31.12.2023.

Ipotesi di bilancio riequilibrato anno 2024

Avanzo vincolato di cassa	€ 100.000
Entrate di competenza 2024 titoli I+II+III	€ 0
Spese di competenza 2024 titoli I+IV	€ 100.000
Equilibrio di competenza parte corrente	€ 0

Va, inoltre, tenuto conto delle disposizioni sopravvenute recate dall'art. 1, comma 878, lett. b) della legge 205/2017, che ha escluso dalle fattispecie di competenza dell'OSL anche l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria. Sul punto, per i

⁷ Il responsabile registrato in PCC accedendo dalla Home page, raggiunge la sezione "richiedi assistenza" e, dopo aver eseguito la autenticazione, può ricevere assistenza e informazioni per effettuare le modifiche indicate, seguendo il seguente percorso: *responsabile amministrazione debitrice- operazioni speciali-è possibile trasferire le fatture*

⁸ Il commissario o la commissione devono acquisire il fondo di cassa iniziale della liquidazione, che costituisce la base per la formazione della massa attiva e per l'effettuazione delle spese richieste dal procedimento. Il fondo cassa della liquidazione è formato inizialmente dal fondo cassa dell'ente disponibile presso il tesoriere comunale al 31 dicembre dell'anno precedente a quello per il quale il comune ha adottato l'ipotesi di bilancio riequilibrato, quale risulta dal conto consuntivo o dal verbale di chiusura approvato dall'ente. (Omissis) L'accredito materiale del fondo cassa dell'ente al conto bancario della liquidazione avviene con le modalità stabilite dalla legge per i pagamenti degli enti locali ed in particolare con l'emissione di un mandato di pagamento da imputare su un capitolo da istituirsi alla sez. IX, del Titolo I della spesa, con la dicitura "Versamento fondo di cassa della liquidazione straordinaria" (cat. econ. "Somme non attribuibili"). Il mandato deve essere riferito alla sola cassa.

Qualora l'ente non provveda, il commissario o la commissione, previa diffida, devono chiedere al Comitato regionale di controllo, che provvede con urgenza, di nominare un commissario ad acta per l'emissione del mandato

pregnanti effetti sulla determinazione del fondo di cassa iniziale, si richiama la deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione siciliana n. 39/2020 che ha affermato il seguente principio: *“nella determinazione del fondo cassa iniziale da trasferire all’OSL, la compensazione non possa operare con riguardo a pagamenti effettuati dall’Ente relativamente a residui passivi di propria competenza (in specie, la restituzione dell’anticipazione di tesoreria) in quanto ciò non sarebbe conforme né al principio di separazione delle masse né al chiaro disposto di cui all’art. 255, comma 10, del TUEL, come modificato dall’articolo 1, comma 878, lett. b) della legge n. 205/2017”*.

ASPETTI OPERATIVI DELL’ISTRUTTORIA DEGLI ATTI

A. La competenza dell’OSL è limitata ai debiti e crediti generati da fatti e atti di gestione verificatisi o adottati entro il 31 dicembre 2023; gli aspetti interpretativi ed operativi correlati all’esatta perimetrazione della competenza dell’OSL saranno esaminati più avanti (par. B, n. 3).

B. gestione amministrativa della liquidazione

1. La gestione liquidatoria, ancorché procedura speciale e straordinaria, **dovrà garantire la partecipazione al procedimento amministrativo** secondo i recenti orientamenti della magistratura amministrativa (da ultimo TAR Campania, Sez. V, sentenza 3514 del 26/06/2019) e le disposizioni di cui al Tit. III della legge regionale 21/05/2019, n° 7, con particolare riferimento ai seguenti aspetti/istituti:
 - a. prevalenza dei termini fissati dalle disposizioni speciali sulla procedura di dissesto;
 - b. individuare e formalizzare la struttura a supporto della gestione liquidatoria con la dotazione di una adeguata aliquota di personale dedicato, mappare i procedimenti amministrativi della gestione e assegnazione delle pratiche ai responsabili dei procedimenti secondo le indicazioni riportate nel Tit. II della citata legge regionale n° 7/2019;
 - c. la comunicazione di avvio del procedimento coincide con la richiesta di istruttoria ex art. 254, comma 4, del d.lgs. n° 267/2000;
 - d. l’intervento nel procedimento è riservato ai soggetti che hanno presentato istanza di ammissione e/o ai soggetti destinatari dei provvedimenti di inserimento nella massa passiva;
 - e. i diritti di partecipazione al procedimento riguardano:
 - la possibilità di prendere visione degli atti del procedimento con estrazione di copia,
 - la facoltà di presentare memorie scritte e documenti probatori della pretesa creditoria,
 - il ricorso all’audizione personale con redazione di verbale scritto da inserire nell’attestazione ex art. 254, comma 4 del d.lgs. n° 267/2000,

- l'attivazione del contraddittorio nella fase di proposta/accettazione-rigetto della transazione vertente sulla applicazione dei criteri direttivi per la definizione della procedura ex art. 258 del d.lgs. n° 267/2000;
- f. la protocollazione delle istanze e la loro archiviazione: tutte le istanze debbono essere registrate al protocollo generale e tempestivamente trasmesse all'OSL, che può istituire un proprio registro di protocollo. In ogni caso, le istanze di insinuazione alla massa passiva debbono essere inserite in un apposito elenco da formare in ordine cronologico di arrivo delle stesse, indicando il creditore, l'importo del credito, gli accessori, la causale.

2. **la gestione operativa per la rilevazione della massa passiva** si svilupperà secondo le seguenti linee/procedimenti:

- a) le istanze di ammissione alla massa passiva, presentate dai creditori e registrate in ordine cronologico al protocollo generale dell'Ente, dovranno essere prioritariamente assegnate al Servizio Finanziario il cui responsabile, sulla scorta degli atti d'ufficio, provvede a qualificare la posizione debitoria come debito di bilancio o fuori bilancio (sulla base dell'esistenza o meno di un impegno contabile ex art. 191 del d.lgs. 267/200), verificando altresì -nel caso di debito di bilancio- se risulta assunta la determina di liquidazione dai competenti Uffici, idonea a verificare ed attestare la certezza, la liquidità ed esigibilità della posizione creditoria azionata con la richiesta di inserimento nella massa passiva ed attestando se sia intervenuto il pagamento, anche parziale, del credito;
- b) in caso di inesistenza di impegno contabile o, pur in presenza di impegno contabile, di mancata adozione dell'atto di liquidazione ai sensi dell'art. 184 del d.lgs. 267/2000, ovvero di avvenuto pagamento parziale, le istanze corredate dall'esito dell'istruttoria preliminare debbono essere trasmesse, a cura del Servizio Finanziario, ai Responsabili dei Servizi competenti per materia, titolari dei procedimenti afferenti il credito azionato con l'istanza che, per quanto attiene ai debiti di bilancio non ancora liquidati, a quelli fuori bilancio e alle posizioni afferenti alla gestione vincolata, avranno cura di *"attestare che la prestazione è stata effettivamente resa e che la stessa rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale"*, e che non risulti maturata la prescrizione alla data del 30.12.2024 (data della dichiarazione di dissesto). A tal fine, la relativa attività istruttoria sarà svolta dagli uffici avvalendosi di apposita scheda di rilevazione (scheda 1 per i debiti aventi copertura e scheda 2 per i debiti fuori bilancio) che dovrà essere debitamente compilata e sottoscritta dal Responsabile del Servizio competente e restituita in uno alla documentazione giustificativa, entro il termine di **giorni 60 dalla richiesta**, ai sensi dell'art. 254, comma 4 del d.lgs. 267/2000;
- c) le istanze di pagamento di crediti relativi ai fondi a gestione vincolata, nelle more della definizione di **apposita intesa** con l'Amministrazione, dovranno essere istruite con le medesime modalità già indicate - precisando nella scheda di rilevazione (scheda 3), l'esistenza del vincolo, i capitoli di entrata e di spesa,

l'atto da cui deriva il vincolo– e dovranno essere corredate da formale determina di liquidazione e dettagliato resoconto⁹.

Sulla base delle indicazioni della magistratura contabile¹⁰:

- per le istanze di pagamento a valere su un impegno di spesa, cui corrispondano somme a destinazione vincolata già rimosse dal Comune e disponibili sull'apposito conto del Tesoriere comunale, l'Organo Straordinario di Liquidazione, previa verifica della documentazione giustificativa della spesa, potrà autorizzare l'emissione del relativo ordinativo di pagamento con imputazione nell'apposito conto vincolato;
 - in presenza di un'istanza di pagamento a valere su un impegno di spesa, cui corrispondono residui attivi da riscuotere previa rendicontazione della spesa a soggetti terzi, l'Organo Straordinario di Liquidazione, previa verifica del titolo, potrà autorizzare l'emissione di ordinativo di pagamento con onere per il competente ufficio di procedere alla rendicontazione all'amministrazione pubblica finanziatrice e alla successiva riscossione del credito;
 - in presenza di un'istanza di pagamento di un credito di gestione vincolata con impegno di spesa cui corrispondano somme a destinazione vincolata già rimosse dall'Ente e disponibili in cassa e/o residui attivi non riscossi, ma di importo complessivamente inferiore ai residui passivi registrati sullo specifico fondo a gestione vincolata, l'Organismo Straordinario di Liquidazione potrà autorizzare la spesa, previa verifica dei presupposti giuridici e nei limiti delle risorse effettivamente accertate ed acquisite;
- d) per quanto attiene eventuali **crediti derivanti da rapporti di lavoro subordinato**, l'ufficio personale, acquisita l'istanza dei dipendenti interessati ovvero, d'ufficio, sulla base di atti gestionali del rapporto di lavoro assunti dai responsabili di settore, è tenuto ad effettuare l'istruttoria sulle istanze ovvero a formalizzare apposita richiesta per l'inserimento d'ufficio nella massa passiva dei crediti dei lavoratori derivanti da legge, da Contratti collettivi nazionali di lavoro e/o Contratti decentrati di lavoro, allegando la documentazione giustificativa debitamente verificata in ordine alla effettiva sussistenza del credito, alla mancata maturazione della prescrizione, specificando il titolo (causale) e gli importi comprendenti oneri fiscali, assicurativi, previdenziali e assistenziali sia diretti che riflessi;

3. **ricognizione e gestione amministrativa-contabile del contenzioso in atto** per fatti e atti riconducibili alla gestione dissesuale.

Ai sensi dell'art. 252, comma 4, del d.lgs. n° 267/2000, *l'Organo Straordinario di Liquidazione ha competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, e nello specifico entro il 31/12/2023.*

⁹ Si richiama il testo dell'art. 36 comma 2 del decreto legge 24 aprile 2017 n. 50, a mente del quale *“1. In deroga)) a quanto previsto dall'articolo 255, comma 10, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i comuni e per le province in stato di dissesto finanziario l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata compete all'organo straordinario della liquidazione”*-

¹⁰ Cfr. Corte dei conti, Puglia, delibera n. 81/2020/PAR

La magistratura contabile¹¹ ha avuto modo di esprimere il proprio orientamento sul corretto significato della locuzione riportata nella normativa precitata (art. 252, comma 4 del d.lgs. n° 267/2000 e art. 5, comma 2 del d.l. n° 80/2004) ossia “debiti derivanti da atti o fatti di gestione”, statuendo quanto segue: “*Sul piano della teoria generale del diritto privato, i “fatti giuridici”, ossia i fatti ai quali l’ordinamento annette la capacità di produrre effetti giuridici, si dividono in “atti” e “fatti” in senso stretto, a seconda della rilevanza che l’ordinamento medesimo attribuisce alla volontà di chi li pone in essere, nella produzione degli effetti giuridici. In questo senso, la dottrina suole distinguere gli “atti” dai “fatti”, perché nei primi soltanto rileva la volontà alla produzione dell’effetto giuridico riconosciuto dall’ordinamento, laddove nel secondo non rileva, sebbene sia comunque presente il profilo volitivo di chi ha agito. Tipico “atto” produttivo di effetti giuridici “voluti” è il contratto, quale “accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale” (ex art. 1321 c.c.). Sul lato opposto, tipico “fatto giuridico” produttivo di effetti non voluti da chi lo ha posto in essere è il “fatto illecito”, da intendere quale “fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto [da risarcire]” (ex art. 2043 c.c.), ovvero anche come inadempimento contrattuale (ex art. 1218 c.c.). Così chiarita la portata normativa della locuzione in riferimento sul piano della teoria generale del diritto privato, è da considerare che essa, nella dimensione della norma oggetto di quesito si riferisce ai “debiti correlati ad atti o fatti di gestione”. In questa sua più specifica dimensione, la ridetta locuzione evoca le “fonti delle obbligazioni”, ovvero i fatti e gli atti produttivi di obbligazioni connesse alla gestione dell’Ente, ex art. 1173 cc..*”

Anche il Ministero dell’Interno¹² a seguito di richiesta di parere ha espresso l’orientamento che <<non rileva il momento in cui il debito diviene esigibile, bensì quello in cui è sorto il fatto o atto da cui sono derivati>>.

Ciò posto, ai fini di una chiara ed univoca gestione da parte degli uffici, si dovrà:

1. avviare una ricognizione per il *contenzioso in itinere*¹³, rilevando almeno le seguenti informazioni da inserire in apposita scheda contenente i seguenti elementi:

Oggetto del contenzioso: tipologia del contenzioso di cui di seguito si riporta un elenco delle principali fattispecie:

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Contestazioni su prestazioni/servizi erogati; |
| <input type="checkbox"/> Contenzioso per contestazioni su prestazioni/forniture e lavori appaltati; |
| <input type="checkbox"/> Contenzioso per ritardato/mancato pagamento di somme di danaro; |

¹¹ cfr. *ex multis* Corte dei Conti, Sezione controllo per l’Umbria, deliberazione n° 132/2018

¹² Ministero dell’Interno, nota prot. 13974 del 17/03/2015

¹³ Si ritiene *in itinere* un contenzioso quando, nonostante l’emanazione di un provvedimento del giudice, non risultano esauriti o preclusi tutti i gradi di giudizio previsti dalla legge. Il termine del contenzioso presuppone che il giudizio sia arrivato all’ultimo grado processuale previsto dalla legge per lo specifico procedimento o che l’ente formalmente ritenga vantaggioso, in termini di costi-benefici, non proseguire nell’attività di difesa della propria posizione legale o che la controparte abbandoni anticipatamente la propria posizione.

Contenzioso del personale dipendente per crediti di lavoro o connessi al rapporto di lavoro;

Contenzioso per risarcimento danni da sinistro ecc.

Contenzioso per procedure espropriative

Altro (specificare).

Atto processuale più recente: la tipologia di atto processuale più recente ricevuto quale, ad esempio, atto di citazione, decreto ingiuntivo, atto di appello, ecc...;

Attore/ricorrente: il soggetto, persona fisica o giuridica, che agisce contro l'Ente; in caso di opposizione a decreto ingiuntivo promossa dall'ente, l'attore in senso sostanziale (benchè formalmente il ricorrente sia il Comune) è il creditore che ha agito in monitorio;

Anno di competenza: l'anno di competenza del contenzioso indica l'anno di riferimento al quale è collegato il contenzioso in atto ai sensi dell'art. 252, comma 4 del d.lgs. n° 267/2000;

Anno d'inizio: l'anno di inizio del contenzioso; per inizio si intende il giorno nel quale l'Ente ha ricevuto la notifica dell'atto processuale che determina la pendenza della lite;

Prossima data valida: la data del giorno in cui è stata fissata la prossima udienza o la data di scadenza per la presentazione di documentazione o per intraprendere un'azione o un ricorso;

Quota capitale: la previsione dell'importo relativo alla sorte capitale come definita dall'analisi documentale di tutte le fonti di informazione relative al contenzioso; a tal proposito si evidenzia che è necessario rilevare gli importi che sono già stati eventualmente impegnati;

Interessi e altri oneri: la previsione dell'importo relativo agli interessi passivi e altri oneri richiesti;

Spese legali: la previsione dell'importo in migliaia di euro riguardante gli onorari dei professionisti per l'attività legale;

Totale importo: l'importo complessivo indicante la somma della quota capitale, degli interessi e altri oneri nonché delle spese legali come definiti in precedenza;

Relazione tecnico - legale: relazione relativa alla situazione giuridica ed allo stato di avanzamento dell'attività da richiedere al legale di fiducia dell'ente (si può far riferimento ai medesi principi che sorreggono, in base al d.lgs. 118/2011 e smi, la stima del rischio di soccombenza).

2. definire il procedimento amministrativo-contabile per l'eventuale contenzioso sorto¹⁴ durante la gestione liquidatoria, seguendo il seguente iter:

¹⁴ Si ritiene in atto il contenzioso per cui l'Ente ha ricevuto documentazione legale ufficiale (richiesta/reclamo/diffida/ricorso/opposizione/etc.).

- a) fase preparatoria: notificare l'OSL del sorgere della controversia e della necessità di procedere alla difesa, con individuazione della gestione competente;
- b) fase conferimento: secondo le disposizioni regolamentari che saranno emanate dall'Organismo Straordinario di Liquidazione, il Responsabile del procedimento avvierà l'iter per il conferimento dell'incarico per la rappresentanza in giudizio, con l'indicazione che la competenza rientra nell'ambito della gestione liquidatoria e le spese saranno imputate alla gestione dissestuale quali spese di funzionamento; copia dei provvedimenti di conferimento incarico dovrà essere trasmessa alla gestione liquidatoria;
- c) fase gestione: notificare la gestione liquidatoria dell'evoluzione del contenzioso per i fatti ritenuti rilevanti e significativi;
- d) fase conclusiva: notificare tempestivamente la gestione liquidatoria dell'esito della controversia e delle eventuali azioni da intraprendere;
- e) fase della regolazione finanziaria: la gestione amministrativa del procedimento di liquidazione della spesa connessa al conferimento dell'incarico legale dovrà essere assolta secondo le ordinarie procedure amministrative e contabili vigenti nell'Ente con trasmissione di copia dell'atto di liquidazione per la successiva regolazione finanziaria a carico della gestione dissestuale.

4. segnalazioni dei debiti d'ufficio.

Al fine di garantire un reale e completo risanamento e piena soddisfazione delle pretese creditorie, i Responsabili di settore, ognuno per gli ambiti di competenza, dovranno segnalare alla gestione liquidatoria i c.d. "debiti d'ufficio"¹⁵; per evitare sovrapposizioni o duplicazioni, si segnala la necessità di una preventiva verifica della segnalazione con le posizioni oggetto di istanza. Si evidenzia che le singole posizioni rilevate dovranno essere munite di istruttoria secondo la scheda che si allega (allegato 2).

5. ulteriori istruzioni operative per particolari situazioni e/o fattispecie.

Il quadro normativo e regolamentare disciplinante la procedura dissestuale risulta lacunoso e alquanto vetusto, con difficoltà di un trattamento univoco e uniforme delle innumerevoli situazioni che le prassi amministrative intraprese in precedenza propongono alla valutazione della gestione dissestuale; in relazione a situazioni particolari, l'Organismo Straordinario di Liquidazione si riserva di emanare apposite istruzioni operative al fine di fornire univoci orientamenti alle strutture burocratiche dell'Ente.

6. risorse umane impegnate a supporto della gestione dissestuale e ulteriori misure premianti.

E' di tutta evidenza che la gestione amministrativa e contabile del dissesto rappresenta un ulteriore carico di lavoro alle già sovraccariche strutture burocratiche presenti nell'Ente; pertanto, nell'ambito del vigente quadro ordinamentale, l'Organismo Straordinario di Liquidazione può attivare l'istituto

¹⁵ Trattasi delle posizioni debitorie derivanti da atti e fatti di gestione sorti entro il 31.12.2023 e non oggetto di istanza di insinuazione alla massa passiva.

del lavoro straordinario secondo quanto previsto dal comma 8.bis dell'art. 4 del D.P.R. n° 378/1993.

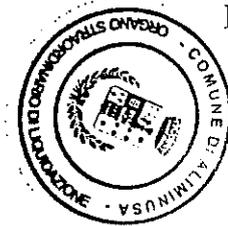
Analogamente, e nell'ambito degli istituti e disposizioni contrattuali di comparto e locali, si segnala la necessità che nell'ambito del complessivo sistema premiante ed incentivante dell'Ente, si riconosca valore premiante alle prestazioni rese dal personale a favore della gestione liquidatoria, attivando forme e strumenti di incentivazione.

A fini semplificativi, di seguito si forniscono alcune possibili misure:

- a) *titolari di elevata qualificazione*: incrementare l'importo dell'indennità di posizione attribuita in base al sistema di pesatura, determinando uno specifico importo in ragione dell'ulteriore carico connesso alla gestione dissetuale;
- b) *indennità per specifiche responsabilità*: estenderla, previa modifica delle disposizioni del contratto decentrato integrativo, in relazione ai procedimenti istruttori in capo alla gestione liquidatoria;
- c) *performance individuale*: assegnare a coloro che vengono assegnati alla struttura di supporto della gestione liquidatoria, specifici obiettivi da valutare nell'ambito del sistema di valutazione e misurazione della performance.

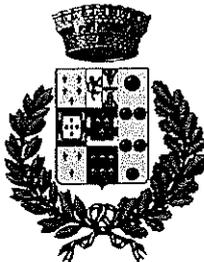
L'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

DOTT. VITO ANTONIO BONANNO



Allegato "B"

deliberazione n. 4 del 16.6.2025 (Scheda 1)



**Comune di Aliminusa
Città Metropolitana di Palermo**

SCHEMA DI RILEVAZIONE DI DEBITI DI BILANCIO (con copertura finanziaria)

1. Creditore: _____;
2. Oggetto dell'obbligazione: _____
_____;
3. Tipo ed estremi del documento comprovante la spesa (n. e data fattura e/o altra documentazione probatoria): _____;
4. Data/anno in cui è sorto il debito: _____;
5. Importo lordo del debito: _____, di cui capitale: _____, interessi: _____, altri oneri accessori: _____;
6. Causa e fine pubblico conseguiti: _____
7. Estremi impegno contabile ex art. 191, comma 1 Tuel _____;
8. Cap.di bilancio e anno di riferimento _____ (RP rilevabile nel riaccertamento ordinario dei residui approvato con deliberazione della giunta municipale n. ___ del ___);

Sulla base della documentazione acquisita agli atti, si attesta che il lavoro, la fornitura o il servizio è stato/a regolarmente eseguito/a.

Si dichiara, sotto la propria responsabilità:

- a) Che le notizie e gli elementi sopra descritti corrispondono a verità;
- b) L'avvenuto parziale pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio per l'importo di _____ con mandato n. ___ del ___ (1);
- c) Il mancato pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio;
- d) Che il lavoro/opera pubblica/fornitura, è stato regolarmente acquisito/a al patrimonio dell'Ente (2);
- e) Che la prestazione rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'Ente Locale e della quale l'Ente ha tratto utilità ed arricchimento;
- f) Che sulla base di riscontri tecnico - contabili i prezzi sono da ritenersi congrui (3)(4);
- g) Che il debito non risulta prescritto ai sensi degli artt. 2934 e segg. del c.c.

- h) Che si tratta di credito assistito da privilegio, ai sensi dell'art. 2745 e segg. del Codice Civile: (SI/NO) _____, tipologia _____.

ALIMINUSA, li _____

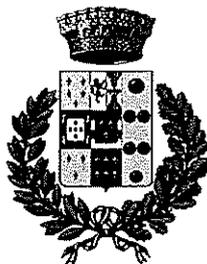
IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(_____)

1. Dichiarazione eventuale
2. La dichiarazione va resa facendo riferimento agli inventari e/o allo stato patrimoniale dell'ente
3. Per i debiti da acquisizione di beni immobili, anche a seguito di procedure espropriative, deve farsi riferimento agli estremi catastali dei beni ed alla stima del valore degli stessi da parte dell'U.T.C. o a perizia giurata.
4. Per i debiti da parcelle professionali necessita che esse siano munite del visto di congruità dell'Organo professionale competente e/o del responsabile di Settore competente.

Allegato "B"

deliberazione n. 4 del 16.6.2025 (Scheda 2)



Comune di Aliminusa Città Metropolitana di Palermo

SCHEDA PER ACCERTAMENTO DEBITI FUORI BILANCIO

1. Creditore: _____;
2. Oggetto dell'obbligazione: _____

3. Tipo ed estremi del documento comprovante la spesa (n. e data fattura e/o altra documentazione probatoria): _____
4. Data/anno in cui è sorto il debito: _____;
5. Importo lordo del debito: _____, di cui capitale: _____, interessi: _____, altri oneri accessori: _____;
6. Causa e fine pubblico conseguiti: _____

7. Motivo per il quale non è stato adottato il _____ provvedimento di impegno: _____;

Per conoscenza diretta o sulla base di documentazione acquisita agli atti, si attesta che:
il lavoro, la fornitura o il servizio è stato/a regolarmente eseguito/a.

Si dichiara, sotto la propria responsabilità:

- Che le notizie e gli elementi sopra descritti corrispondono a verità;
- L'avvenuto parziale pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio per l'importo di _____ (1);
- Il mancato pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio;
- Che il lavoro/opera pubblica/fornitura, è stato regolarmente acquisito/a al patrimonio dell'Ente (2);
- Che la prestazione rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'Ente Locale e della quale l'Ente ha tratto utilità ed arricchimento;
- Che sulla base di riscontri tecnico - contabili i prezzi sono da ritenersi congrui (1)(2);
- Che il debito non risulta prescritto ai sensi degli artt. 2934 e segg. del c.c.
- Che lo stesso non trova copertura, né totale né parziale, fra i residui passivi.
- Che il Credito è assistito da privilegio, ai sensi dell'art. 2745 e segg. del Codice Civile: (SI/NO) _____, tipologia _____.

ALIMINUSA, li _____

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(_____)

- (1) Dichiarazione eventuale
- (2) La dichiarazione va resa facendo riferimento agli inventari e/o allo stato patrimoniale dell'ente
- (3) Per i debiti da acquisizione di beni immobili, anche a seguito di procedure espropriative, deve farsi riferimento agli estremi catastali dei beni ed alla stima del valore degli stessi da parte dell'U.T.C. o a perizia giurata.
- (4) Per i debiti da parcelle professionali necessita che esse siano munite del visto di congruità dell'Organo professionale competente e/o del responsabile di Area competente.

Allegato "B"

deliberazione n. 4 del 16.6.2025 (Scheda 3)



**Comune di Aliminusa
Città Metropolitana di Palermo**

SCHEDA DI RILEVAZIONE DI DEBITI DA GESTIONE VINCOLATA

1. Creditore: _____;
2. Oggetto dell'obbligazione: _____
_____;
3. Tipo ed estremi del documento comprovante la spesa (n. e data fattura e/o altra documentazione probatoria): _____
_____;
4. Data/anno in cui è sorto il debito: _____;
5. Importo lordo del debito: _____, di cui capitale: _____, interessi: _____, altri oneri accessori: _____;
6. Causa e fine pubblico conseguiti: _____
7. Cap. di entrata _____ Cap. di spesa _____ Esercizio finanziario anno _____;
8. Esistenza del vincolo _____ Provvedimento/atto da cui deriva il vincolo _____
Documenti allegati: _____;

Sulla base di documentazione acquisita agli atti, si attesta che il lavoro, la fornitura o il servizio è stato/a regolarmente eseguito/a.

Si dichiara, sotto la propria responsabilità:

- a) Che le notizie e gli elementi sopra descritti corrispondono a verità;
- b) Il parziale pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio per l'importo di _____ con mandato n. ___ del ___ (1);
- c) Il mancato pagamento del lavoro, della fornitura, del servizio;
- d) Che il lavoro/opera pubblica/fornitura, è stato regolarmente acquisito/a al patrimonio dell'Ente (2);
- e) Che la prestazione rientra nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'Ente Locale e della quale l'Ente ha tratto utilità ed arricchimento;
- f) Che sulla base di riscontri tecnico - contabili i prezzi sono da ritenersi congrui (1)(2);
- g) Che il debito non risulta prescritto ai sensi degli artt. 2934 e segg. del c.c.

h) Che il Credito è assistito da privilegio, ai sensi dell'art. 2745 e segg. del Codice Civile: (SI/NO) _____, tipologia _____.

ALIMINUSA, li _____

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

(_____)

- (1) Dichiarazione eventuale
- (2) La dichiarazione va resa facendo riferimento agli inventari e/o allo stato patrimoniale dell'ente
- (3) Per i debiti da acquisizione di beni immobili, anche a seguito di procedure espropriative, deve farsi riferimento agli estremi catastali dei beni ed alla stima del valore degli stessi da parte dell'U.T.C. o a perizia giurata.
- (4) Per i debiti da parcelle professionali necessita che esse siano munite del visto di congruità dell'Organo professionale competente e/o del responsabile di Area competente.