



CITTÀ DI SAN MARCO IN LAMIS

Provincia di Foggia

ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

Nominato con Decreto del Presidente della Repubblica del 02 ottobre 2015 ai sensi dell'art. 252 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

Prot. n. **10876**

del **14 luglio 2020**

VERBALE DI DELIBERAZIONE N. 43 del 14 luglio 2020

OGGETTO: DISSESTO FINANZIARIO DEL COMUNE DI SAN MARCO IN LAMIS- GESTIONI VINCOLATE - Deliberazione della Giunta Comunale n.38 del 9 giugno 2020, ad oggetto: Dissesto finanziario del Comune di San Marco in Lamis- Criteri per la liquidazione dei fondi vincolati- Delibera dell'Organo straordinario di liquidazione n.13 del 29 gennaio 2020- Problematiche riferite alle procedure espropriative confluite nella gestione liquidatoria.

L'anno **duemilaventi**, il giorno **quattordici** del mese di **luglio**, alle ore 16,00 in video conferenza in modalità sincrona, si riunisce l'Organo Straordinario di liquidazione del Comune di San Marco in Lamis, nelle persone dei Signori:

		Presente	Assente
Dott. Antonino Triscari	Presidente	In video conferenza	
Dott.ssa Mirella Abate	Componente	In video conferenza	
Dott.ssa Cosima Giannico	Componente	In video conferenza	

Presiede la seduta il Dr. Antonino Triscari.

L'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

PREMESSO

- che il Comune di San Marco in Lamis, con deliberazione consiliare n. 48 del 20 luglio 2015, immediatamente eseguibile, ha dichiarato lo stato di dissesto finanziario;
- che con decreto del Presidente della Repubblica del 2 ottobre 2015 è stato nominato l'Organo straordinario di liquidazione per l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregresso del

Comune di San Marco in Lamis, nonché per l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti dell'Ente;

- che in data 21 ottobre 2015 il citato decreto del Presidente della Repubblica è stato formalmente notificato ai componenti dell'Organo straordinario di liquidazione: Dott.ssa Mirella Abate, dott.ssa Cosima Giannico e dott. Antonino Triscari;
- che ai sensi dell'art. 252, co. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'Organo straordinario di liquidazione, OSL, in data 21 ottobre 2015 si è regolarmente insediato presso il Comune di San Marco in Lamis nominando quale Presidente il Dott. Antonino Triscari;

TUTTO CIÒ PREMESSO

Vista la nota n.0009368 di prot. del 19 giugno 2020 a firma del Sindaco del Comune di San Marco in Lamis, trasmessa a mezzo PEC a questo Organo Straordinario di Liquidazione, al Ministero dell'Interno Direzione Centrale per La Finanza Locale - Dott.Colaianni, All'ufficio 1 del predetto Dicastero Dirigente dott.ssa Rosa Valentino e alla Regione Puglia dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti – Dott.Vito Baiano, con allegato il verbale di deliberazione della Giunta Comunale n.38 del 9 giugno 2020, ad oggetto: *Dissesto finanziario del Comune di San Marco in Lamis- Criteri per la liquidazione dei fondi vincolati- Delibera dell'Organo straordinario di liquidazione n.13 del 29 gennaio 2020 - Problematiche riferite alle procedure espropriative confluite nella gestione liquidatoria.*

Ritenuto ai fini di trasparenza e conoscenza, in disparte al momento ogni valutazione di merito sulla Deliberazione di G.C. n. 38 del 9 giugno 2020, (di cui si tratterà nel prosieguo), effettuare una necessaria disamina dell'operato di questo Organo, per ricomprendere la complessa e articolata evoluzione connessa all'ammissibilità alla massa attiva e passiva dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata.

Detti debiti e crediti venivano inizialmente esclusi dalla massa attiva e passiva della procedura di dissesto finanziario ai sensi dell'articolo 255, comma 10, del TUEL, che nella formulazione originaria, sottraeva all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione delle anticipazioni di tesoreria di cui all'art. 222 TUEL e dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'art. 206 TUEL.

Tale vincolo è stato fatto proprio dallo scrivente OSL che, con la deliberazione n 16 del 7 ottobre 2016 relativa a: "Proposta di adozione della modalità semplificata di liquidazione di cui all'articolo 258 del decreto legislativo 267/2000" ha escluso la gestione dei residui attivi e passivi rinvenienti da fondi a gestione vincolata, estrapolando, tra l'altro, dalla massa passiva il debito verso la Regione Puglia - Piano sociale di zona dell'ambito territoriale di San Marco in Lamis - perchè non di competenza dell'OSL, con conseguente rigetto dell'istanza di ammissione alla massa passiva inoltrata dal Presidente pro tempore di detto Piano d'Ambito, e negativa attestazione ex articolo 254, comma 4, TUEL, del Responsabile del Settore, giusta nota prot. 13647 del 16 settembre 2016 .

Successivamente, l'art. 1, comma 457, della legge 232/2016 ha disposto che "In deroga a quanto previsto dall'art. 255, comma 10, del Testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per i comuni in stato di dissesto, l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione

vincolata compete all'organo straordinario di liquidazione", prevedendo, quindi, anche per le amministrazioni comunali quanto già disposto per le Province, con l'art. 2-bis del d.l. 113/2016

Questo OSL, prontamente, con nota n. 833 del 20 gennaio 2017 ha comunicato al Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per la finanza locale - l'avvio della procedura ricognitiva in ossequio alla intervenuta modifica legislativa e con nota n. 834 del 20 gennaio 2017 ha chiesto ai Responsabili di Settore l'elencazione dei residui attivi e passivi afferenti fondi a gestione vincolata ai fini dell'inclusione nella massa attiva e passiva.

Difatti, con Deliberazione n. 4 del 4 aprile 2017, giuste motivazioni in essa riportate che qui si intendono trascritte, e preso atto delle pervenute determinazioni dei Responsabili di Settore, lo scrivente OSL ha proceduto alla integrazione e rettifica parziale della deliberazione innanzi richiamata n. 16 del 7 ottobre 2016, con l'inserimento dei fondi a gestione vincolata relativi al Piano Sociale di Zona dell'Ambito Territoriale di San Marco in Lamis, notiziando delle predette intervenute modificazioni non solo l'Amministrazione Comunale interessata, ma anche le preposte superiori Autorità.

Nel prosieguo, è intervenuta un'ultima modifica legislativa con il Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, che nella stesura originaria escludeva il Comune di San Marco in Lamis e conseguenzialmente anche l'OSL, per ragioni temporali, della competenza alla gestione dei fondi vincolati.

L'esito di tale complessa vicenda si concludeva, però, positivamente tramite un tavolo di studio presso il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per la Finanza a Locale, tenutosi il 3 maggio 2017, cui hanno partecipato gli amministratori del comune di San Marco in Lamis unitamente ai componenti di questo OSL, tant'è che in sede di conversione dell'anzidetto Decreto Legge, nella Legge 21 giugno 2017, n. 96, accolte le doglianze dell'amministrazione comunale, la modifica introdotta dispone che *"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"* (art. 36 comma 2, d.l. 50/2017) e al comma 3 - bis. *Sono fatti salvi gli atti compiuti e i provvedimenti adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto ai sensi del comma 457 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nel testo vigente prima della medesima data.*

Inoltre, al comma successivo, è disposto che *"L'amministrazione dei residui attivi e passivi di cui al comma 1 è gestita separatamente, nell'ambito della gestione straordinaria di liquidazione. Resta ferma la facoltà dell'organo straordinario della liquidazione di definire anche in via transattiva le partite debitorie, sentiti i creditori."*

Va sottolineato che, In tal modo, il potere transattivo delle partite debitorie dell'OSL aumenta, estendendosi anche a queste fattispecie.

La descrizione, seppure in sintesi, delle principali ed essenziali vicende che hanno segnato la situazione del comune, relativamente ai fondi a gestione vincolata, rappresentano, allo stato, il necessario presupposto per la delineazione di alcune riflessioni critiche relative alla reale e concreta gestione di detti fondi.

Avuto riguardo alle nascenti difficoltà applicative della gestione dei fondi vincolati attinenti l'attività dell'Organo Straordinario di Liquidazione è stato diramato in data 26 ottobre 2018 dal Ministero dell'Interno, l'Atto di orientamento *"con l'auspicio che lo stesso possa diventare un oggettivo riferimento per l'operatività dell'Organo Straordinario"* e con *"finalità di promuovere un*

percorso procedurale informato a canoni di adeguatezza e ragionevolezza nell'ambito dell'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata: ciò al fine di agevolare una verifica di adeguato svolgimento dell'attività di gestione", e con la precisazione che" la gestione di tali partite, da parte dell'OSL, si sostanzia in un percorso istruttorio di garanzia condiviso sin dall'inizio con l'ente, nel rispetto dei canoni di adeguatezza, coerenza e ragionevolezza; la seconda che i meccanismi di coinvolgimento e condivisione dell'ente siano informati a canoni di oggettiva rilevanza in punto di diritto delle decisioni assunte dall'OSL e tenendo conto della posizione di "indipendenza" del medesimo Organo straordinario quale strumento di realizzazione di superiori interessi pubblici a salvaguardia del reale risanamento dell'Ente locale".

A tal fine viene rappresentata l'esigenza che *"la gestione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata nei Comuni dissestati di competenza dell'Organismo Straordinario di Liquidazione deve avvenire attraverso il coinvolgimento dell'Ente locale interessato affinché allo stesso sia garantito il supporto conoscitivo costante necessario per la prosecuzione dieventualiprogetti e/o programmi ad esse connessi e per avere piena certezza circa la portata e la concreta attuazione dell'azione di risanamento;*

- Il coinvolgimento dell'Ente locale potrà essere realizzato tramite il ricorso ad un'intesa di carattere procedimentale, concordata con l'OSL, afferente la gestione delle obbligazioni relative ai predetti fondi con lo scopo di consentire, all'Ente stesso, un'anticipata conoscenza dei risultati della gestione straordinaria in funzione dell'eventuale formulazione di indicazioni operative, con particolare riguardo ai rapporti scaturenti dalla gestione dei fondi in argomento che non siesauriscano nel perimetro temporale della gestione dell'OSL, ma possano sortire effetti anche sulla futura gestione dell'Ente;

- Resta ferma la piena autonomia dell'OSL nell'esercizio delle sue funzioni nel rispetto delle norme che regolano dette funzioni;

- E conclude: Appartiene alla esclusiva responsabilità istituzionale degli organi rappresentativi dell'ente dissestato promuovere, facilitare ed individuare modi e tempi delle auspiccate intese di collaborazione con gli Organi straordinari di liquidazione".

Valutata la portata dell'Atto di orientamento, e fatto proprio tale parere, lo scrivente Organo straordinario di liquidazione, prima di procedere alla formale assunzione di apposito provvedimento deliberativo, ha ritenuto di richiedere ai Responsabili dei settori interessati relazioni esplicative sulla esatta quantificazione della debitoria dell'Ente afferenti le gestioni vincolate,

Il Responsabile del Settore Economico Finanziario con prot. n. 006118 del 17.4.2019, ha rimesso la chiesta relazione concernente la debitoria del Pian Sociale d' Ambito Territoriale del Comune di San Marco in Lamis in cui si evidenzia uno squilibrio di cassa vincolata di Euro 4.129.874,59 pari alle somme da ripristinare, e ne emerge con certezza la mancata ricostituzione dei fondi vincolati e la loro reale consistenza.

Va rimarcato che nessun riscontro da parte dei restanti Responsabili di Settore si è avuto se non in data 8 aprile 2020 , nota n. 00562 di protocollo con l'attestazione ai sensi dell'articolo 254, c.4, del Tuel 267/2000, da parte del Responsabile del Settore relativamente all'ammontare del dovuto per il Piano Sociale dell'Ambito Territoriale del Comune di San Marco in Lamis per euro 4.129.874,59 ed in data 25 maggio 2020, con nota n. 8209 di protocollo sulla ricognizione delle procedure espropriative concludentesi per euro 3.412.334,83.

In conseguenza di tale evoluzione, con nota del 17.10.2019, acquisita al protocollo del Comune il 18.10.2019 al n. 16133, inviata ai vertici dell'Amministrazione Comunale, per la condivisione, e per

quanto di competenza al Ministero dell'Interno - Direzione centrale per la Finanza locale, venivano fissati i criteri e le modalità per la gestione delle partite vincolate, con l'invito a comunicare il proprio assenso con apposita deliberazione per la definizione e formalizzazione dell'iter procedurale.

A margine della predetta comunicazione e del rinnovato orientamento ministeriale nonché delle sue immediate e dirette conseguenze applicative alle posizione debitoria in parola, in data 6 dicembre 2019 con nota protocollo 19174, su espressa richiesta verbale del Sindaco, finalizzata ad una rimodulazione dell'Atto di orientamento da parte delle superiori Autorità, l'OSL ha formulato, una relazione, la cui parte conclusiva viene qui riportata:

“L'assoluta necessità di riflettere con maggiore attenzione sul rapporto Stato ed Enti locali e l'eventuale aggravarsi delle condizioni economiche e finanziarie del Comune di San Marco in Lamis sono alla base delle presenti considerazioni in ordine all'Atto di orientamento del 26 ottobre 2018 con particolare riferimento alla opportunità di rivedere l'interpretazione normativa in tema di gestioni vincolate e massa passiva che possono minare definitivamente il futuro di questa comunità.

Pur nella consapevolezza della logicità e ragionevolezza di quanto espresso dal Ministero dell'Interno nel citato Atto di orientamento in argomento, il Comune di San Marco in Lamis chiede una modifica nel senso di prevedere, in virtù di un preesistente cogente-ma disatteso-vincolo di destinazione delle risorse e delle circostanza per cui i creditori delle gestioni vincolate attengono, nella maggioranza dei casi, all'espletamento di servizi di natura prettamente sociale, finalizzati all'indefettibile obiettivo di garantire livelli minimi essenziali nella prestazione di servizi, un rimborso predefinito nella misura del 100% o, in subordine, dell'80%, in favore di tutti coloro che possono vantare un credito di natura vincolata.

La predetta percentuale potrebbe garantire, assai verosimilmente, l'accettazione della proposta transattiva da parte di tutti i creditori con l'ovvio,auspicabile vantaggio di consentire effettivamente l'azzeramento di tutti i debiti del comune dissestato.

Resta inteso che questo Organo di liquidazione, in caso di mancato accoglimento della richiesta di cui alla presente relazione, e in caso di perdurante mancato riscontro alla nota del 17 ottobre 2019 con allegata bozza di deliberazione, procederà, sin dal mese di gennaio 2020, alla trattazione delle gestioni vincolate ai sensi e nei termini di quanto evidenziato con la predetta nota”.

Con nota del 6 dicembre 2019 n.19203 di protocollo, sollecitata il 9 gennaio 2020 n.407 di protocollo è stata richiesta per l'ennesima volta al responsabile del servizio Ing.Mendolicchio, di fornire distintamente per ciascuna procedura espropriativa la situazione alla data attuale, con particolare riferimento all'iter procedurale espletato e alla determinazione del corrispettivo determinato per l'acquisizione dei suoli.

Con comunicazione del 9 gennaio 2020, n. 409 di protocollo, inviata ai vertici dell'Amministrazione comunale, a tutti i responsabili dei servizi del Comune di San marco in Lamis ed al Ministero dell'Interno -Direzione Centrale per la finanza locale-Ufficio 1 consulenza e studi di finanza locale, veniva precisato “Al riguardo, atteso che alla data attuale non risulta pervenuto alcun riscontro ed in un'ottica di proficua collaborazione si rinnova la richiesta di adesione alla citata bpzza di deliberazione concernente le modalità di gestione dei fondi vincolati” e si ribadiva che “in caso di mancato riscontro entro il perentorio termine del 27 gennaio 2020, questo Organo procederà alla adozione formale della citata proposta di deliberazione e alla successiva trattazione delle istanze relative ai fondi vincolati ai sensi e nei termini di quanto nella stassa riportato”, concludendo” a tal fine i Responsabili di settore destinatari della presente nota, sono invitati a fornire o eventualmente a

ripetere l'attestazione di cui all'articolo 254 del D. lgs 267/2000 relativamente alle partite vincolate di propria competenza, tenuto conto delle modifiche introdotte in materia di ampie competenze degli Organi di liquidazione riguardanti la gestione dei fondi vincolati”.

Il mancato riscontro della nota del 17.10.2019 acquisita al protocollo dell'Ente il 18 ottobre 2019 e le conclamate esigenze di procedere alla trattazione delle gestioni vincolate hanno, di fatto, obbligato questo Osl ad assumere in data 29 gennaio 2020, formale provvedimento deliberativo-verbale di deliberazione n.13-, in cui sono stati fissati i criteri e le modalità procedurali per le gestioni vincolate, già enucleati con la precitata nota del 17.10.2019.

In conseguenza di detta deliberazione, il Sindaco del Comune di San Marco in Lamis, ha concordato un incontro presso il Ministero dell'Interno-Direzione Centrale per la finanza locale-, finalizzato ad una rimodulazione dell'Atto di orientamento del 26 ottobre 2018, al fine di evitarne la sua pedissequa interpretazione ed applicazione letterale.

I funzionari del Ministero dell'Interno, all'incontro tenutosi presso il Viminale in data 17 febbraio 2020, presenti il Sindaco, alcuni assessori ed un componente dell'Osl, pur prendendo atto di quanto osservato, riguardo ad una nuova valutazione della problematica, non hanno fornito alcuna assicurazione circa una novellata versione dell'Atto di orientamento, ma si sono limitati a fornire, verbalmente, indicazioni e suggerimenti.

All'esito di detto incontro, questo Organo straordinario, nell'esclusivo interesse del Comune di San Marco in Lamis, con nota del 19 febbraio 2020, inviata agli Organi dell'Ente e ai responsabili di servizio richiedeva rendicontazione delle spese OSL, dell'ammontare dell'importo dei debiti rinvenienti da procedure e4spropriativenon ancora definite da inserire nella procedura vincolata, degli Usi civici, delle controversie con l'Opera Pia Gravina per ricorso pendente innanzi al Tribunale di Foggia e la definizione, ove possibile con lo stesso soggetto, della proposta transattiva, i cui esiti al momento non sono conosciuti e si invitava il Segretario generale ad assicurare la tempestività del riscontro della presente nota. “ *Quanto richiesto, ribadiva l'Osl” trae origine dalla superiore esigenza di inoltrare al Ministero dell'Interno, all'esito della riunione del 17 febbraio 2020, richiesta ufficiale di eventuale rimodulazione dell'Atto di Orientamento del 26 ottobre 2018 o di autorizzazione all'applicazione di criteri meno pregnanti soprattutto per quanto attiene la situazione debitoria del Comune nei confronti del Fondo unico di Ambito per le prestazioni ed i servizi sociali-Regione Puglia.*

Per quanto finora riferito, l'evidente e significativo silenzio dell'Amministrazione, ha indotto questo Organo straordinario, in ossequio ai contenuti del più volte richiamato Atto di Orientamento del 26 ottobre 2018..”*In tale ottica sono rilevanti due condizioni: la prima, relativa all'opportunità che soprattutto la gestione di tali partite, da parte dell'OSL, si sostanzi in un percorso istruttorio di garanzia condiviso sin dall'inizio con l'ente, nel rispetto dei canoni di adeguatezza, coerenza e ragionevolezza; la seconda che i meccanismi di coinvolgimento e condivisione dell'ente siano informati a canoni di oggettiva rilevanza in punto di diritto delle decisioni assunte dall'OSL e tenendo conto della posizione di “indipendenza” del medesimo Organo straordinario quale strumento di realizzazione di superiori interessi pubblici a salvaguardia del reale risanamento dell'Ente locale”.*, ad assumere circostanziata ulteriore deliberazione n.23 del 27 febbraio 2020, disponendo, con riguardo, tra l'altro, al resto di eventuale esistenza di altre gestioni vincolate, che “*in caso di mancato riscontro sarà dato inizio all'attivazione del procedimento riguardante i fondi vincolati secondo i contenuti della deliberazione esecutiva n.13 del 29 gennaio 2020”*

Di seguito a siffatto provvedimento è stata convocata dal Sindaco, per il giorno 4 marzo 2020.

una seduta congiunta della Giunta comunale, poi, annullata nella stessa giornata, a causa dell'insorgenza presso il territorio del Comune di San Marco in Lamis del primo caso di contagio da Coronavirus.

Per ultimo con nota di sollecito del 18 marzo 2020, n.004245 di prot, questo Organo straordinario, pur dando, doverosamente, atto delle oggettive problematiche e difficoltà gestionali occorse all'Amministrazione comunale nei pregressi giorni riguardanti l'insorgenza di casi positivi al Coronavirus, e segnalando, peraltro, che i vari Dpcm susseguitisi nel periodo considerato hanno confermato, comunque, l'insussistenza di limitazioni all'attività degli uffici pubblici, fatta salva l'applicazione degli accorgimenti igienico-sanitari e consentendo l'applicazione del c.d. lavoro agile, ha definitivamente fissato al 5 aprile 2020, il termine ultimo del dovuto riscontro.

Riguardo a quest'ultimo sollecito, si è svolta in data 17 aprile c.m., in video conferenza, una seduta congiunta della Giunta comunale, al termine della quale da parte dell'Amministrazione comunale sono state fornite a questo Organo straordinario precise assicurazioni di riscontro con formale provvedimento.

Il formale provvedimento di cui è cenno riguarda la Deliberazione di Giunta Comunale n. 38 del 9 giugno 2020 pervenuta come riferito in premessa a mezzo pec il 19 giugno 2020.

Nei termini suddetti la presente relazione, nel convincimento che il percorso procedurale così delineato, sia stato rispettoso della normativa vigente, a seguito del quale si è avuta la compiuta conoscenza in tutti suoi elementi essenziali della reale consistenza della gestione del Piano sociale di Zona dell'ambito territoriale di San Marco in Lamis euro 4.129.674,59 e solo in data 25 maggio 2020 del reale ammontare dei debiti relativi a procedure espropriative, alcune delle quali risalenti ad oltre un ventennio, mai concluse, per un ammontare di euro 3.412.334,83, cui andrebbe aggiunta altra notevole cifra pari a circa euro 1.000.000 a seguito della soccombenza del Comune nel giudizio con L'arca Capitanata.

Con la doverosa precisazione che non è mai sfuggita a questo Organo Straordinario di Liquidazione la cura degli interessi del Comune di San Marco in Lamis, atteso che l'operato cui si è sempre ispirato è stato chiaramente proteso, nel rispetto della "lealtà istituzionale", a stabilizzare il risanamento, anche alla luce dell'onerosità degli adempimenti connessi alla compiuta definizione della massa passiva, imputabili soprattutto a problemi patologici di carattere amministrativo burocratico, di difficile soluzione, che si protaggono nel tempo, e ad escludere, nell'ambito dell'adeguato principio di responsabilità, che detto risanamento risulti effimero.

Con detto provvedimento n.38 del 9 giugno 2020, la Giunta Comunale ha, tra l'altro, deliberato quanto segue:

"1) Di prendere atto dei criteri per i debiti afferenti alla gestione vincolata deliberati dall'O.S.L. con atto n. 13 del 29.01.2020.

2) Di prendere atto delle relazioni allegate, sub 1) e 2), dei Responsabili dei Settori Economico finanziario (prot. n. 6886 del 30.04.2020) e Urbanistica e Lavori pubblici (prot. n. 8209 del 25.05.2020).

3) di chiedere all'O.S.L.:

a. di prendere atto delle reali difficoltà dell'Ente ad assicurare con le scarse risorse umane e finanziarie a disposizione le complesse e specialistiche attività di ricostruzione ipo-catastale e di formalizzazione dei definitivi passaggi di proprietà in relazione alle numerose e datate procedure espropriative che hanno comportato l'insorgenza di debiti in capo all'Ente ricaduti nella gestione

liquidatoria del dissesto;

b. di valutare la possibilità di affrontare detta ricostruzione avvalendosi di risorse specialistiche esterne che assicurino la corretta e celere definizione delle procedure liquidatorie;

c. di valutare la possibilità, una volta chiuse le partite debitorie ordinarie e quelle riferite agli espropri, di reintegrare le somme vincolate incassate e utilizzate per fini diversi da quelli previsti dal vincolo (come puntualmente indicate dal Responsabile del Settore economico finanziario nelle sue relazioni/attestazioni) utilizzando le somme rese disponibili dall'Ente con l'anticipazione di liquidità del Ministero dell'Interno di cui all'art. 14 del D.L.113/2016 convertito, con modificazioni, dalla L. 160/2016, e dunque con la massa attiva acquisita dall'O.S.L. risultante all'esito delle operazioni di pagamento ed accantonamento predette, dato che esiste una situazione di conclamata sofferenza dell'Ente, che non ha consentito e non consente la ricostituzione dei vincoli di cassa come richiesto con la delibera n. 13 – 2020 dell'O.S.L.;

d. nel caso in cui la residua massa attiva non consenta l'integrale ripristino delle somme vincolate dell'Ambito sociale di zona, di chiedere all'O.S.L. di valutare la possibilità di chiedere al Ministero dell'Interno eventuale integrazione dell'anticipazione di liquidità concessa che consenta un congruo ripristino di detti fondi tenuto conto della particolare destinazione loro impressa (erogazione di servizi sociali) e dei destinatari fruitori dei servizi che gli stessi mirano a garantire (la popolazione tutta dei quattro Comuni dell'Ambito sociale di Zona), per consentire la risoluzione della questione senza strascichi negativi per la futura gestione dell'Ente.

4) Di impegnare i Responsabili dei Settori organizzativi alla celere definizione e comunicazione all'O.S.L. di tutte le attestazioni mancanti e delle somme da accantonare per i contenziosi pendenti e per le transazioni in corso, al fine di consentire all'O.S.L. la più celere quantificazione delle somme disponibili residue utili a definire la trattazione del ripristino dei fondi vincolati e, in primis dei fondi dell'Ambito sociale di Zona.

5) Di precisare che le quantificazioni contenute nelle relazioni allegate alla presente deliberazione sono finalizzate all'esclusivo accantonamento dei fondi da parte dell'O.S.L. del Comune di San Marco in Lamis e l'Amministrazione, in considerazione della quantità e complessità delle questioni trattate, si riserva su ciascuna problematica le decisioni di merito.

La questione afferente gli espropri si trascina dal 23 agosto 2016, quando è stata avviata la procedura relativa alla sentenza del Tar Bari del 2015 di soccombenza del Comune, nei confronti dell'Opera Pia Gravina, cui nell'ordine si sono succedute incontri- il 2.9.2016 - con il presidente di detta fondazione e conclusi il 14 settembre 2016 alla presenza dell'avv.Cerisano

In data 16.03.2017, con il responsabile dell'Ufficio tecnico comunale, Ing Mendolicchio ha avuto inizio, per quello che il predetto responsabile ha fornito all'OSL, un primo approccio sulle problematiche relative alle espropriazioni.

Orbene da quella fatidica data del 16 marzo 2017, nonostante gli arcinoti solleciti, la documentazione non completa (manca il problema dell'Arca Capitanata) è stata consegnata, fatta successivamente propria dall'Amministrazione comunale con il citato deliberato n.38/2020, in data 25 maggio 2020, a quasi tra anni e mezzo di distanza, con la conclusione" *Si evidenzia che all'espletamento della procedura di cui sopra,(di cui buona parte ultraventennale), non è possibile provvedere con le risicate risorse umane dell'Ufficio, che fanno fronte con grande difficoltà alle attività ordinarie.Per tale motivo l'UTC si è attivato richiedendo alcuni preventivi a professionisti esperti del settore espropriativo a partire dall'anno 2014.*

L'Amministrazione comunale,invece, con il suddetto provvedimento chiede che questo Osl provveda al conferimento di un incarico esterno per la definizione delle procedure espropriative

motivando nei vari considerato *“l'Ente non dispone di risorse umane idonee ad assumere in carico le attività specialistiche di ricostruzione ipo-catastale e quelle successive di formalizzazione dei definitivi passaggi di proprietà né dispone di risorse finanziarie utili a consentire l'acquisizione di specifici servizi all'esterno, e precludere qualsivoglia tipo di supporto esterno all'Osl significa di fatto stralciare dette questioni dalla gestione liquidatoria e rimettere all'Ente che si troverà ad affrontare la futura gestione ancora gravato da queste questioni irrisolte ed irrisolvibili in mancanza di risorse umane e finanziarie.”* ed infine chiede all'Osl *“di valutare la possibilità di affrontare detta ricostruzione avvalendosi di risorse specialistiche esterne che assicurino la corretta e celere definizione delle procedure liquidatorie.”*

Nel merito e nel metodo tale richiesta appare irricevibile, a prescindere e dalla mancanza di risorse finanziarie del Comune e dall' eventuale conferimento dell'incarico da parte dell'Osl *-perchè collabori(così nel deliberato)* con lo stesso Organo per la definizione delle pratiche espropriative.

Nel merito riassunte le criticità evidenziate, si chiarisce sulla base delle seguenti ragioni:

Presupposto indispensabile per l'affidamento di incarichi esterni è l'accertamento preliminare della impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane all'interno dell'Ente attraverso una reale ricognizione di una situazione oggettiva ed eccezionale e l'impossibilità sia sul piano qualitativo che sul piano quantitativo di far fronte alle esigenze con le risorse interne.

- la mancanza dell'obbligatoria verifica circa la carenza di risorse interne all'ente locale che possano sopperire agli specifici bisogni declinati dall'amministrazione, senza che peraltro sia stata accertata la presenza di tali professionalità anche all'esterno del settore di competenza dell'ufficio tecnico comunale e senza che sia stata dimostrata l'impossibilità di risolvere le esigenze in questione con atti organizzativi di carattere generale”, come il ricorso ad esempio ad altri uffici od organi quali il Segretario comunale in difetto di tale presupposto l'affidamento all'esterno di incarichi è fonte di responsabilità per danno erariale.

Per quanto qui ci interessa il Comune con il provvedimento in esame ha fornito soltanto una mera elencazione della dotazione organica senza svolgere alcun accertamento sulle competenze e capacità professionali dei funzionari presenti all'interno dell'Ente di categoria D.

-l'omessa verifica che l'oggetto delle prestazioni non rientri nelle funzioni ordinarie e nelle mansioni istituzionali che debbono necessariamente essere svolte dai dipendenti dell'ente locale, con le conseguenti possibili ricadute in termini di configurabilità di responsabilità erariale.

In particolare come rilevato dalla giurisprudenza contabile, *“un ente locale non può fare ricorso all'affidamento di incarichi a soggetti esterni per lo svolgimento di attività di compiti istituzionali, attribuibili a personale che dovrebbe essere previsto in organico, attesa l'osservanza di un principio fondamentale, in virtù del quale, ogni ente pubblico, dallo Stato all'ente locale, deve provvedere ai propri compiti con la propria organizzazione ed il proprio personale, il cd principio di autosufficienza.”*

Vero che ai sensi dell'articolo 253, TUEL267/2000,

1. 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.
2. L'Ente locale è tenuto a fornire, a richiesta dell'organo straordinario di liquidazione, idonei locali ed attrezzature nonché il personale necessario.

3. L'organo straordinario di liquidazione può auto organizzarsi, e, per motivate esigenze, dotarsi di personale, acquisire consulenze e attrezzature le quali, al termine dell'attività di ripiano dei debiti rientrano nel patrimonio dell'ente locale, ma è pur vero come sottolineato dall'atto di orientamento dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno

”Nel campo della finanza pubblica e della gestione delle risorse pubbliche il suddetto vincolo trova ulteriore forza nei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della Pubblica amministrazione - nella cui “orbita” deve intendersi ricompreso l'OSL - come ridefinito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. La specifica facoltà di cui si sta trattando, va esercitata, quindi, nella consapevolezza della sua eccezionalità tenendo conto, da un lato, della natura e della finalità dell'incarico e, dall'altro, che lo stesso va fondato su rigorosi ed oggettivi criteri di ragionevolezza.” e che Il conferimento dell'incarico di collaborazione si “deve fondare, quindi, su corretti elementi motivazionali e va declinato nell'illustrazione delle ragioni oggettivamente rilevanti e che giustificano l'apporto collaborativo sotto il profilo della necessità organizzativa e delle qualità soggettive tecnico-professionali che hanno orientato la scelta, valutazioni che non devono prescindere dal sistema normativo attualmente in essere”.

Nel caso di cui trattasi, si osserva che il funzionario responsabile del settore tecnico - posizione organizzativa - è in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi per attendere allo svolgimento di detti compiti di Istituto, dotato di notevoli competenze ed idonea capacità come desunti anche dalla corposa relazione infra richiamata del 25 maggio 2020.

Il conferimento di un eventuale incarico di collaborazione esterna si tradurrebbe, nel caso di specie come *"un affiancamento esterno nell'esercizio di ordinarie attività inquadrabili nelle competenze di un di un funzionario munito di laurea nel settore", non essendo l'attività compiuta dal professionista esterno valutabile, come consulenza professionale specifica o di alta specializzazione, ma si connoterebbe quale appalto di servizi siccome emerge dall'atto deliberativo le attività specialistiche di ricostruzione ipo-catastale e quelle successive di formalizzazione dei definitivi passaggi di proprietà”,* ovvero appalto di servizi che, ove applicato, configurerebbe l'esternalizzazione di un indebito affidamento di prestazioni per delle fasi procedurali inerenti alla propria attività istituzionale.

Per così come richiesto dall'Amministrazione comunale l'incarico di collaborazione non sembra poter essere ricondotto nell'alveo degli incarichi di studio, di consulenza e di ricerca, in base alla normativa vigente e come anche declinati dalla giurisprudenza contabile, ma piuttosto agli appalti di servizi.

Va osservato che nel quadro del procedimento espropriativo, è riconosciuto dalla legge all'espropriato il diritto al pagamento di un'indennità, volta a ristorare la perdita sofferta del diritto di proprietà. Lo schema normativo disciplina il procedimento con la determinazione di precisi termini e precise scadenze.

In questo contesto, l'occupazione del bene da parte dell'Amministrazione, effettuata nell'esercizio legittimo di un potere autoritativo, è strettamente e temporalmente collegata alla definizione del procedimento espropriativo, di guisa che, qualora all'occupazione non si saldi, in un determinato lasso di tempo, la determinazione dell'indennità di esproprio e l'emissione del decreto di espropriazione, l'architettura giuridica predisposta dall'Amministrazione decade e crolla.

Come recentemente affermato dalla Tar Puglia “ *Non può tuttavia dubitarsi che – nel mutato quadro ordinamentale - l’Amministrazione abbia l’obbligo giuridico di far venir meno l’occupazione sine titulo, adeguando la situazione di fatto a quella di diritto. Ed è proprio in tale mutato contesto che si giustifica l’inserimento del richiamato art. 42-bis nel T.U. Espropri, alla stregua del quale l’Autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, valutati gli interessi in conflitto, può - ha dunque la facoltà di- disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo (ex art. 42-bis, commi 1 e 3, T.U. Espropri).Tar Puglia Bari 2020.*

Difatti secondo costante giurisprudenza, “ *il potere sanante rimesso alla discrezionalità dell’Amministrazione non è mai precluso; neanche in ipotesi di annullamento giurisdizionale di atti della procedura espropriativa. In tali casi (ai quali può evidentemente assimilarsi la fattispecie del mancato perfezionamento della procedura stessa, che viene qui in rilievo), ove il giudice - in applicazione dei principi generali - condannasse sic et simpliciter l’Amministrazione intimata alla restituzione del bene illegittimamente trasformato, il potere sanante stesso risulterebbe eliso dal vincolo del giudicato, con conseguente frustrazione degli obiettivi avuti a riferimento dal legislatore*

L’art. 42 - bis del DPR 08.06.2001 n. 327 si applica, pertanto, a tutte le ipotesi in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall’amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, e dunque quale che sia la ragione che abbia determinato l’assenza di titolo che legittima alla disponibilità del bene.

Esso” *configura un procedimento ablatorio sui generis, caratterizzato da una precisa base legale, semplificato nella struttura (uno actu perficitur), complesso negli effetti (che si producono sempre e comunque ex nunc), il cui scopo non è (e non può essere) quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall’Amministrazione (perché altrimenti integrerebbe una espropriazione indiretta per ciò solo vietata), bensì quello autonomo, rispetto alle ragioni che hanno ispirato la pregressa occupazione contra ius, consistente nella soddisfazione di imperiose esigenze pubbliche, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione di qualsiasi opera dell’infrastruttura realizzata sine titulo. Un tale obiettivo istituzionale, inoltre, deve emergere necessariamente da un percorso motivazionale -rafforzato, stringente e assistito da garanzie partecipative rigorose- basato sull’emersione di ragioni attuali ed eccezionali che dimostrino in modo chiaro che l’apprensione coattiva si pone come extrema ratio”;*

“*deve escludersi la formazione di un giudicato restitutorio allorché il proprietario non proponga una rituale domanda di condanna dell’amministrazione alla restituzione previa rimessione in pristino dell’area occupata oppure ove il giudice non si pronunci o si pronunci in modo insoddisfacente su tale domanda”;* e

“*l’Amministrazione non può emanare il provvedimento di acquisizione, ex art. 42-bis del D.P.R. n. 327/2001, in presenza di un giudicato che abbia disposto la restituzione del bene al proprietario; tale elemento si desume implicitamente dalla previsione del comma 2 dello stesso art. 42-bis nella parte in cui consente all’autorità di adottare il provvedimento durante la pendenza del giudizio avente ad oggetto l’annullamento della procedura ablatoria (ovvero nel corso del successivo eventuale giudizio di ottemperanza), ma non oltre, e quindi dopo che si sia formato un eventuale giudicato non soltanto cassatorio ma anche esplicitamente restitutorio”;*

Specifiche menzioni meritano anche i contenuti degli articoli 6, comma 5 e 8 del D.P.R.378/1993, in forza dei quali comma 5 lettera h articolo 6

Sono esclusi dalla massa passiva:

h) -debiti per espropriazione di aree ricomprese nei piani di edilizia economico-popolare o di insediamenti produttivi, per le parti cedute o date in concessione superficiaria a enti o privati per la realizzazione di immobili, in tutti i casi nei quali l'ente sia in grado di adottare provvedimenti di recupero a carico degli acquirenti o concessionari.e

articolo 8

Particolari condizioni di ammissibilità di alcuni debiti

2.- I debiti per acquisizione di aree sono ammissibili alla liquidazione alle seguenti condizioni: a) l'opera sia stata realizzata sulla base di progetti approvati dagli organi competenti; b) non sia più possibile la retrocessione dell'immobile occupato; c) l'ente non abbia richiesto od ottenuto per la stessa opera altri finanziamenti in misura congrua; d) l'ammontare del debito sia comprovato sulla base di documentazione prodotta in conformita' alle tipologie individuate dall'art. 12, comma 4- bis, del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38;

che, sotto quest'ultimo aspetto va necessariamente avviata, da parte dell'Ufficio tecnico comunale, una doverosa e puntuale analisi di verifica circa la sussistenza di correlazione di alcuni procedimenti espropriativi con gli articoli infra richiamati atteso che *in merito all'acquisizione di aree per i piani di edilizia economica e popolare e quelle relative ai piani di insediamento industriale, l'inserimento nella massa passiva e' ammesso per i debiti conseguenti ad acquisizione delle aree per la realizzazione dei soli servizi (strade, scuole, verde, ecc.) con l'esclusione di quelle cedute e date in concessione superficiaria ai privati, a cooperative, agli I.A.C.P. e ad altri enti pubblici per la realizzazione degli immobili e degli insediamenti produttivi i cui maggiori oneri debbono ricadere sugli anzidetti beneficiari, in tutti i casi nei quali l'ente sia in grado di adottare i provvedimenti di recupero a carico degli acquirenti o concessionari delle aree.*

Quanto sopra consegue semplicemente dalla necessità minima di equilibrare i costi complessivi sostenuti dall'Amministrazione comunale per l'attuazione di ogni singolo PIANO, con l'introito avuto con l'assegnazione delle aree, in diritto di superficie o in proprietà atteso che La mancata copertura dei costi con l'introito dalle assegnazioni, o i contributi pubblici finalizzati, può comportare danni di natura patrimoniale per l'Ente.

Per quanto concerne la gestione delle istanze e, più in generale, di tutte le partite debitorie rinvenienti da fondi a gestione vincolata, si evidenzia che:

- l'Amministrazione Comunale con il citato atto deliberativo n. 38, ha, tra l'altro, dichiarato di non essere in grado di ricostituire le partite vincolate afferenti le istanze in argomento;
- che la deliberazione n 13 del 29 gennaio 2020, con cui questo Organo ha fissato, in ossequio ai criteri e le modalità indicate nel più volte citato atto di orientamento, oggetto, ovviamente di pubblicazione on line, non risulta essere stata impugnata da alcuno dei creditori "privilegiati", nè risultano impugnati i successivi provvedimenti con cui questo Organo ha, tra l'altro, confermato i criteri e le modalità in base ai quali procedere alla trattazione delle istanze relative alla gestione delle partite relative a fondi vincolati.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

- 1) per le motivazioni espresse nelle premesse, che qui si richiamano ad ogni effetto di legge, per farne parte integrante e sostanziale.

- 2) di precisare che solo e soltanto all'esito della relazione di accompagnamento predisposta dall'Ufficio tecnico comunale alla deliberazione della Giunta del Comune di San Marco in Lamis, n.38 del 9 giugno 2020, questo Organo è venuto a conoscenza della complessa situazione connessa al mancato e regolare espletamento delle procedure espropriative di competenza del Comune, procedure espropriative il cui onere non risulta, allo stato, contraddistinto da caratteri/requisiti della "certezza, liquidità ed esigibilità".
- 3) di evidenziare, pertanto, l'indeterminatezza della notevole sopravvenuta massa debitoria, come rappresentata nella predetta relazione del tecnico comunale, con particolare riferimento alla sua incerta quantificazione che non consente, in mancanza del ricorrere, si ribadisce, di tutte le condizioni poste dall' articolo 254, comma 4 del Tuel 267/2000, (ossia: che la prestazione sia stata effettivamente resa; che la stessa rientri nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'Ente; che il debito non sia stato pagato, anche solo parzialmente; che lo stesso risulti certo, liquido ed esigibile e non sia prescritto), la trattazione delle stesse.
- 4) di ribadire che le procedure espropriative, da avviare, segnalate con la deliberazione n. 38 del 9 giugno 2020, nell'attuale avanzato stato della procedura liquidatoria, comporta, stante la indefettibile, necessitata ricostruzione degli innumerevoli procedimenti non conclusi, alcuni risalenti addirittura ad epoche lontane, lo svolgimento di una attività continuativa, generica ed indeterminata o, perlomeno, oggettivamente non definibile a priori che si configura sostanzialmente come una duplicazione di attività amministrativa con funzioni di gestione, quindi al di fuori di quanto consentito dalla legge;
- 5) di non poter, conseguenzialmente, accedere alla richiesta del Comune di San Marco in lamis per il conferimento all'esterno di un incarico di collaborazione per la definizione delle procedure espropriative e delle attività specialistiche di ricostruzione ipo-catastale e quelle successive di formalizzazione dei definitivi passaggi di proprietà, perchè, non appare, a parere di questo Organo, compatibile, con le disposizioni legislative in materia.
- 6) di inoltrare il presente provvedimento al Ministero dell'Interno-Direzione centrale per la Finanza Locale, già peraltro interessato della questione dall'Amministrazione comunale con l'invio della deliberazione in parola (n. 38 del 9 giugno 2020), qualora, in sede di lettura ed esame del presente atto, ritenga di far conoscere le proprie valutazioni.
- 7) di comunicare al Consiglio Comunale, nel rigoroso rispetto dei reciproci ruoli e competenze, i contenuti della presente deliberazione.
- 8) di confermare il contenuto della Deliberazione n. 13 del 29 gennaio 2020, in ordine alla fissazione dei criteri per la gestione dei fondi vincolati e di procedere tempestivamente alla trattazione delle stesse;

DISPORRE

compatibilmente con le disponibilità di cassa sul fondo della liquidazione,

- di effettuare, gli accantonamenti relativi a contenziosi giurisdizionali in corso per i quali la conclusione risulta lontana, sulla base degli importi quantificati dall'Amministrazione Comunale;
- di effettuare, altresì, accantonamenti relativi alle "storiche" procedure espropriative, previa ulteriore, definitiva verifica da parte dei competenti uffici in ordine alla sussistenza di correlazione dei procedimenti espropriativi con gli articoli aricoli 6 e 8 del D.P.R.378/1993 sopra richiamati.

- La presente deliberazione, immediatamente esecutiva ai sensi dell'art.4, comma 6, del D.P.R. 24 agosto 1993, n.378, verrà pubblicata ai sensi dell'art.124 del TUEL 267/2000 a cura dell'Amministrazione Comunale e sempre a cura della medesima Amministrazione sarà inserita nella home page del sito web istituzionale nell'apposita sezione dedicata agli atti e avvisi dell'OSL.
- Di trasmettere copia del presente provvedimento a cura della Segreteria Generale: al Sindaco, al Segretario Generale, al Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente, al Ministero dell'Interno Direzione Finanza Locale (finanza_locale.prot@pec.interno.it), e per conoscenza alla Sezione Regionale di Controllo (puglia.controllo@corteconticert.it) e alla Prefettura di Foggia (protocollo.preffg@pec.interno.it).
- Alle ore 17,00 il Presidente Dr. Antonino Triscari dichiara sciolta la seduta, previa redazione, lettura, approvazione e sottoscrizione del presente verbale con firma digitale apposta sul presente verbale da parte di un componente dell'OSL ai sensi della Deliberazione n. 25 del 24 marzo 2020.

L'ORGANO STRAORDINARIO DI LIQUIDAZIONE

PRESIDENTE: dott. Antonino Triscari

COMPONENTE dott.ssa Mirella Abate

COMPONENTE: dott.ssa Cosima Giannico