

ENTI LOCALI: T.A.R. Sicilia - Palermo, Sezione Seconda, Sentenza, 11 settembre 2025, n. 2027.

1. Enti Locali - Comune e Provincia – Procedura di dissesto – Proposta transattiva – Credito di lavoro dipendente – Difetto di giurisdizione.

2. Enti Locali - Comune e provincia – Procedura di dissesto – Credito di lavoro dipendente – Mancato riconoscimento della natura privilegiata del credito – Difetto di giurisdizione

1. È inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso avverso gli atti dell'organo straordinario di liquidazione del Comune in stato di dissesto finanziario con i quali viene formulata una proposta transattiva ex art. 258 del d.lgs. n. 267/2000 senza riconoscimento del privilegio previsto dagli artt. 2745 e s.s. c.c. per crediti di lavoro dipendente. (1).

2. La controversia relativa al mancato riconoscimento della natura privilegiata di un credito da parte dell'organo straordinario di liquidazione del Comune in stato di dissesto finanziario verte su una posizione giuridica soggettiva che assume la qualificazione di diritto soggettivo, sicché residua una mera attività interpretativa di norme e non un sindacato sull'esercizio di un potere di scegliere se riconoscere o meno la natura privilegiata del credito, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

(1) Conformi: T.a.r. per la Sicilia, Catania, sez. I, 7 luglio 2025, n. 2146; T.a.r. per la Calabria, Reggio Calabria, 18 marzo 2025, n. 176; Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2012, n. 5170; 17 maggio 2012, n. 2824. Difformi: C.g.a., sez. giur., 20 giugno 2025, n. 496 secondo cui l'atto che decide sull'ammissione alla massa passiva si configura, come un provvedimento amministrativo a contenuto autoritativo, intervenuto all'esito di un procedimento istruttorio, comprendente l'acquisizione di controdeduzioni e con una motivazione formale" e che "Tale deliberazione non si configura quale espressione di una funzione meramente contabile, né quale regolazione paritaria di rapporti giuridico-patrimoniali tra enti, ma costituisce, piuttosto, un provvedimento autoritativo, espressione del potere amministrativo di accertamento e liquidazione della massa passiva, disciplinato dagli articoli 254 e 256 del d.lgs. n. 267/2000", con conseguente affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo e non della Corte dei conti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Commissione Straordinaria di Liquidazione del Comune di Belmonte Mezzagno e del Comune di Belmonte Mezzagno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2025 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. - Con ricorso notificato il 7 gennaio 2025 e depositato il 22 gennaio successivo, la ricorrente – assunta dal Comune di Belmonte Mezzagno con il profilo professionale di -OMISSIS- inquadrata all'ottava qualifica funzionale, poi Categoria D3, del C.C.N.L. del Comparto degli Enti Locali – espone che, stante il perdurante mancato pagamento dei compensi retributivi dovuti, otteneva dal

Tribunale di Termini Imerese il decreto ingiuntivo n. 24/2012, con cui si ingiungeva al Comune di Belmonte Mezzagno il pagamento in suo favore della somma di € 108.786,10, oltre rivalutazione monetaria ed interessi legali dal giorno della maturazione sin all'effettivo soddisfo; a seguito della dichiarazione di dissesto del Comune di Belmonte Mezzagno, la ricorrente, in data 12.04.2021, spiegava istanza di ammissione alla massa passiva dei propri crediti assistiti da privilegio ai sensi dell'art. 2745 e s.s. c.c.; l'istanza era relativa ai crediti da lavoro dipendente cristallizzati nel suddetto decreto ingiuntivo non opposto (crediti oggetto del presente giudizio); nonché ad altri crediti da lavoro (non ricompresi nel decreto ingiuntivo perché successivi e non oggetto del presente giudizio). La ricorrente ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti in epigrafe indicati, articolando la seguente censura:

1) VIOLAZIONE DELL'ART. 258, 3 COMMA, D.LGS. N. 267/2000. VIOLAZIONE DELL'ART. 2009 C.C. – VIOLAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2 BIS, L. N. 241/1990. ELUSIONE E VIOLAZIONE DI GIUDICATO. ECCESSO DI POTERE SOTTO IL PROFILO DELLO SVIAMENTO DALLA CAUSA TIPICA. CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTA. DIFETTO DEI PRESUPPOSTI E DI MOTIVAZIONE. DISPARITÀ DI TRATTAMENTO.

L'organo straordinario di liquidazione del Comune di Belmonte Mezzagno, a fronte del credito per i compensi retributivi dovuti alla dipendente ed accertati con il decreto ingiuntivo n. 24/2012, avrebbe ritenuto, in violazione dell'art. 258, comma 3, del D.lgs. n. 267/2000 – secondo cui il pagamento dei compensi retributivi dei dipendenti deve essere effettuato per intero e in prededuzione rispetto agli altri creditori, trattandosi di creditori privilegiati - di spiegare una proposta transattiva alla ricorrente come se la stessa fosse un qualsiasi creditore del Comune e non una dipendente di ruolo, che per oltre vent'anni ha svolto le proprie mansioni di avvocato pubblico conseguendo numerose sentenze favorevoli; pertanto la pretesa dell'organismo straordinario di liquidazione di decurtare al 60% le somme dovute a titolo di retribuzione alla ricorrente sarebbe illegittima.

2. - Si sono costituiti il Comune di Belmonte Mezzagno e la Commissione straordinaria di liquidazione del predetto Comune i quali, con memoria, hanno eccepito ancor prima della infondatezza nel merito del ricorso, la sua inammissibilità, vertendo la controversia unicamente, sulla natura privilegiata, o meno, dei crediti di che trattasi (indipendentemente dal loro ammontare, in parte accertato con decreto ingiuntivo quindi, incontrovertibile, e in parte in corso di accertamento), natura privilegiata discendente dal loro essere, o meno, considerabili crediti/redditi da lavoro dipendente, e come tali non decurtabili dall'OSL con proposta transattiva, ovvero crediti di altra natura e, come tali, oggetto di possibile decurtazione.

3. - A tale eccezione ha replicato la ricorrente con memoria depositata il 23/05/25, evidenziando come la fattispecie in esame non involga affatto l'accertamento del diritto di credito della ricorrente (già

stato accertato dal giudice ordinario con giudicato intangibile), ma il potere dell'OSL (discrezionale nel *quantum*) di ridurre in forma autoritativa il pagamento di quel credito.

4. - Alla pubblica udienza del 24 giugno 2025, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. - Viene in decisione il ricorso con il quale la ricorrente, assunta dal Comune di Belmonte Mezzagno con il profilo professionale di -OMISSIS- ha impugnato gli atti con i quali l'organo straordinario di liquidazione del predetto Comune ha rigettato le osservazioni avverso la proposta transattiva ex art. 258 del D.lgs. n. 267/2000 e in precedenza aveva formulato detta proposta transattiva.

2. - Come è noto la disciplina del dissesto finanziario (attualmente contenuta negli artt. 244-269 TUEL, che compongono i Capi da II a V del Titolo VIII della Parte seconda del Testo unico) è preordinata al ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali in crisi, mediante un'apposita procedura di risanamento. In base al TUEL:

- lo stato di dissesto finanziario ricorre quando l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi non fronteggiabili con le modalità dell'art. 193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio) e dell'art. 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) (art. 244);

- soggetti della procedura di risanamento sono l'Organo straordinario di liquidazione (OSL), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso, e gli organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245);

- l'art. 245, comma 2, del decreto assegna all'organo straordinario di liquidazione il compito primario di provvedere "al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge", delineando le seguenti incombenze: a) rilevazione della massa passiva; b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali; c) liquidazione e pagamento della massa passiva;

- l'art. 254, a sua volta, prevede che "l'accertamento della massa passiva" dell'ente locale abbia luogo mediante la formazione di un piano di rilevazione. Con l'avvio della procedura di rilevazione delle passività, chiunque ritenga di averne diritto viene invitato a presentare, entro un termine perentorio, una domanda in carta libera, corredata da idonea documentazione, atta a dimostrare la sussistenza del debito dell'ente, il relativo importo ed eventuali cause di prelazione, ai fini, appunto, dell'inserimento della voce così rappresentata nel piano di rilevazione;

- l'OSL ha competenza relativamente a «fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato» (che il consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'interno entro il termine perentorio di 3 mesi dalla data di

emanazione del decreto di nomina dell'OSL: art. 259, comma 1) e provvede a: a) la rilevazione della massa passiva, ai sensi dell'art. 254); b) l'acquisizione e la gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, ai sensi dell'art. 255; c) la liquidazione e il pagamento della massa passiva, ai sensi dell'art. 256 (art. 252, comma 4).

Nel dettare disposizioni per agevolare le procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, l'art. 5, comma 2, del d.l. 29.3.2004, n. 80 (convertito in l. 28.5.2004, n. 140) ha precisato l'ambito applicativo dell'art. 252, comma 4, TUEL, così disponendo: «Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'articolo 256, comma 11, del medesimo testo unico».

Muovendo da tale quadro normativo, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che «rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se *stricto jure* sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di “atti e fatti di gestione” pregressi alla dichiarazione di dissesto [...] sotto il profilo finanziario, se tali fatti sono cronologicamente ricollegabili all'arco temporale anteriore al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, il provvedimento successivo (non necessariamente giurisdizionale, come è evidente dalla mera lettura del citato art. 5) che determina l'insorgere del titolo di spesa deve essere imputato alla Gestione Liquidatoria, purché detto provvedimento sia emanato prima dell'approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11. In questo caso, non solo il debito viene imputato al Bilancio della Gestione Liquidatoria sotto il profilo amministrativo-contabile, e non a quello della gestione ordinaria, ma anche la competenza amministrativa ad emanare il provvedimento che costituisce il titolo di spesa [...] deve essere attribuita al Commissario Liquidatore, in quanto è quest'ultimo soggetto che deve costituire la relativa partita debitoria del bilancio da lui gestito» (Cons. Stato, Ad. Plen., 5 agosto 2020, n. 15).

Se è vero che la creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, rappresenta l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto, è evidente che detta disciplina «può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo)

sia successivo. Con l'unico limite rappresentato, come detto, dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della Gestione Liquidatoria; dopo tale data, infatti, è evidente che non sarà più possibile imputare alcunché a tale organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso ha cessato la sua esistenza» (Cons. Stato, Ad. Plen., sent. n. 15/2020, cit.).

Tali affermazioni sono state ribadite sottolineando che «Altrimenti, se i debiti accertati in via giurisdizionale posteriormente, ma riferibili a fatti antecedenti, potessero essere portati ad esecuzione direttamente nei confronti dell'Ente comunale, non solo verrebbe frustrata la stessa ratio e lo scopo della gestione liquidatoria, ma sarebbe pregiudicata la gestione delle funzioni ordinarie del Comune, prima che esso torni ad uno stato di riequilibrio finanziario, mettendo a rischio l'esercizio delle stesse funzioni e dei servizi fondamentali svolti dal Comune, che non potrebbe sostenere sul piano finanziario i costi di tali funzioni e servizi, essendo di fatto in uno stato di insolvenza» (Cons. Stato, Ad. Plen., 12 gennaio 2022, n. 1).

Il Capo dedicato alle attività dell'OSL si chiude con l'art. 258 Tuel che disciplina la modalità semplificata di accertamento e liquidazione della massa debitoria; si tratta di una procedura che si affianca alle altre due previste dal Tuel: quella ordinaria, ex art. 252-257; quella straordinaria, ex art. 268-bis e 268-ter.

La decisione di proporre la procedura semplificata spetta all'OSL e deve essere accettata dall'ente locale con delibera di giunta; ottenuta l'approvazione, l'OSL, ai sensi dell'art. 255, comma 2, può assumere un mutuo per il risanamento dell'ente locale dissestato e il ripiano delle posizioni debitorie. La procedura si connota per una ristrutturazione del debito dell'ente locale con notevole abbattimento dell'importo, controbilanciata dalla sommarietà dell'attività istruttoria dell'OSL e dalla rapidità del pagamento.

Pertanto, una volta conseguita l'accettazione della proposta da parte della giunta, l'OSL, effettuata una sommaria delibazione sulla fondatezza del credito vantato, può definire transattivamente le pretese dei relativi titolari, offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 e il 60 per cento del debito, in relazione all'anzianità del credito, con liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione della proposta transattiva (comma 3).

3. - Tanto premesso, la giurisprudenza (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 7 luglio 2025, n. 2146; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 18 marzo 2025, n. 176; Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2012, n. 5170; 17 maggio 2012, n. 2824) ha avuto modo di rilevare che alla Commissione Straordinaria di liquidazione non compete, in tema di ammissione alla massa passiva, alcun potere discrezionale o comunque autoritativo, i provvedimenti da essa assumibili avendo valore puramente paritetico-ricognitivo. La funzione assegnata all'organo straordinario per la definizione della massa passiva, dunque, è puramente di rilevazione-accertamento, senza che alcuna norma accordi all'organo

momenti di discrezionalità amministrativa. La specifica funzione in esame, avuto riguardo ai suoi contenuti logici, non è molto diversa da quella tipica di un giudice, culminando anch'essa in una manifestazione di giudizio da compiere secondo diritto. Quand'anche, perciò, nell'esercizio di tale attività accertativa possano emergere elementi apparentemente opinabili, tale funzione non per questo diventa "discrezionale", il che postulerebbe un –inesistente- potere di scelta tra opzioni diverse in funzione dell'apprezzamento concreto dell'interesse pubblico, bensì essa rimane governata da canoni oggettivi strettamente tecnico-giuridici. Di conseguenza, il contenzioso suscettibile di svilupparsi intorno alle determinazioni che neghino l'ammissione al passivo di alcune ragioni creditorie non può che vertere, per lo meno di regola, sull'esistenza ed ammontare dei relativi diritti soggettivi, e quindi concernere l'ambito proprio della giurisdizione ordinaria. Laddove un ipotetico innesto, nella materia, di una giurisdizione amministrativa sugli atti della Commissione sarebbe, oltretutto, anche artificioso, ed inidoneo ad offrire degli effettivi benefici per la tutela del singolo dinanzi alla P.A.: *"Né può indurre a diversa conclusione il mero fatto che la procedura in corso sia di carattere c.d. semplificato, ai sensi dell'art. 258, comma 3, d.lgs. n. 267 del 2000. Nemmeno la possibilità di determinarsi sulla scorta di una sola "sommatoria deliberazione sulla fondatezza del credito" (formula che avvalorava il parallelismo già prospettato rispetto all'attività giurisdizionale) equivale infatti ad accordare una discrezionalità amministrativa in materia. Nella specifica procedura, per quanto qui interessa, l'organo straordinario si vede riconosciute, rispetto alle regole generali, delle modalità operative di maggiore scioltezza in sede di accertamento, con più ampi poteri transattivi: ma ai fini della rilevazione delle passività non sono contemplati nemmeno in questo caso dei poteri discrezionali in senso proprio. Anche in questo caso, pertanto, i crediti misconosciuti dall'organo straordinario potranno ottenere tutela dal Giudice istituzionalmente competente a riconoscere la loro effettiva esistenza, una volta che questo secondo abbia potuto accertare tale presupposto"* (Cons. Stato Sez. n. 5170/2012 cit.).

4. - Nel caso di specie è accaduto che la Commissione, a seguito dell'istanza della ricorrente di ammissione alla massa passiva dei propri crediti assistiti da privilegio ai sensi dell'art. 2745 c.c., "prendeva atto" della sussistenza del decreto ingiuntivo esecutivo non opposto e spiegava una proposta transattiva alla dipendente, offrendo il pagamento del decreto ingiuntivo nella misura del 60% delle somme ingiunte, non ritenendo i compensi retributivi della ricorrente assistiti da privilegio generale.

5. - Secondo la ricorrente nella fattispecie in esame si tratterebbe di qualificare il credito in questione - riferito ad un dipendente pubblico e non ad un libero professionista - e tale potere avrebbe natura discrezionale, rientrando nei poteri pubblici dell'OSL strumentalmente finalizzati al risanamento delle pubbliche finanze, i quali, a dire della ricorrente, sarebbero stati esercitati illegittimamente (in

violazione dell'art. 258, comma 3, del D.lgs. n.267/2000), con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

6. - Tale tesi, oltre a porsi in contrasto con la giurisprudenza sopra richiamata che esclude, nella materia in esame, la presenza di poteri discrezionali in senso proprio, muove dall'assunto, non condivisibile, che la qualificazione di un credito come privilegiato costituisca esercizio di potere amministrativo.

Osserva sul punto il Collegio che i privilegi sono accordati direttamente dalla legge in base alla causa del credito, non mediante un atto discrezionale o un'attività amministrativa volitiva.

La "causa" è il titolo del credito cioè la sua specifica fonte (ad esempio contratto di lavoro subordinato) ed è in ragione di tale titolo che la legge valuta l'interesse del creditore "privilegiato" maggiormente meritevole di tutela rispetto ai quello dei creditori "comuni".

Avendo fonte nella legge - ed essendo accordato dalla legge in ragione della sua causa (art. 2745 c.c.) - il privilegio si costituisce automaticamente con il sorgere del credito.

A fronte di tale automatismo, residua per il giudice una mera attività interpretativa di norme e non certo, come sostenuto dalla ricorrente, un sindacato sull'esercizio di un potere (inesistente) di scegliere se riconoscere o meno la natura privilegiata del credito.

Sulla portata di tale attività interpretativa, la giurisprudenza della Cassazione è consolidata nel ritenere che le norme che stabiliscono i privilegi in favore di determinati crediti sono norme eccezionali che, in quanto tali, non sono suscettibili di interpretazione analogica, ma possono essere oggetto di interpretazione estensiva la quale costituisce il risultato di un'operazione logica diretta a individuare il reale significato e la portata effettiva del disposto legislativo, che permette di determinare il suo esatto ambito di operatività, anche oltre il limite apparentemente segnato dalla sua formulazione testuale e, quindi, di estendere la *regula iuris* a casi non espressamente previsti dalla norma, ma dalla stessa implicitamente considerati, alla luce dell'intenzione del legislatore e della causa del credito che, ai sensi dell'art. 2745 c.c., rappresenta la ragione giustificatrice di qualsiasi privilegio (cfr., da ultimo, Cass. civ., Sez. I, ord., 03/01/2025, n. 73).

Il privilegio è dunque una garanzia legale che conferisce una preferenza di pagamento ad alcuni creditori rispetto ad altri, basata su una disposizione normativa e non, come ritenuto dalla parte ricorrente, su una scelta discrezionale dell'amministrazione la quale dunque non ha alcun potere di scegliere se concedere o meno un privilegio, limitandosi ad accertare che sussistano i requisiti previsti dalla legge.

In definitiva nel caso di specie non viene in considerazione alcun interesse legittimo, tale da comportare la giurisdizione del G.A.; ed invero il provvedimento prot. 18405 del 16 dicembre 2024 con il quale l'OSL del Comune di Belmonte Mezzagno ha rigettato le osservazioni della ricorrente

avverso la proposta transattiva ex art. 258 del d.lgs. n. 267/2000, nonché il provvedimento prot.16758 del 6.11.2024 con il quale l'OSL ha formulato la proposta transattiva ex art. 258 del d.lgs. n. 267/2000, si inseriscono nell'ambito di un rapporto di lavoro privatizzato, com'è noto rientrante nella giurisdizione del Giudice ordinario in funzione di Giudice del Lavoro il quale ben potrebbe disapplicare i suddetti provvedimenti ove accerti, a seguito di mera attività interpretativa delle norme invocate a sostegno della pretesa, la natura privilegiata del credito in questione.

È evidente, dunque, che la presente controversia si colloca nell'ambito di tale rapporto e che la ricorrente (contestando l'attività dell'OSL che si pone "a valle" dello svolgimento dell'attività professionale) vanta un interesse che assume la qualificazione di diritto soggettivo di credito, del quale il privilegio costituisce un accessorio.

7. – In conclusione, sulla scorta di quanto sopra esposto, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

Parte ricorrente potrà riproporre il giudizio innanzi al giudice ordinario, nel termine di legge (art. 11, co. 2, c.p.a.), salve le preclusioni e decadenze eventualmente intervenute.

8. - Le spese possono trovare compensazione tra le parti, tenuto conto del carattere in rito della presente pronuncia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale il giudizio potrà essere riassunto nei termini di legge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere, Estensore

Pierluigi Buonomo, Referendario