

TRIBUNALE DI PALERMO IN COMPOSIZIONE COLLEGALE

RECLAMO

per: **PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA, ASSESSORATO REGIONALE ALLA SALUTE, ASSESSORATO REGIONALE ALL'ISTRUZIONE ED ALLA FORMAZIONE PROFESSIONALE** (codice fiscale 80012000826), ciascuno in persona del suo legale rappresentante *pro tempore*, organicamente patrocinati dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo (codice fiscale 80027950825; mail ads.pa@avvocaturastato.it; fax 091527080);

contro

INCARDONA Carmelo, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giuseppe Cozzo e Pietro Luigi Matta, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo a Palermo, viale Villa Heloise n. 21;

PER LA RIFORMA

della ordinanza del Giudice del Tribunale civile di Palermo dott. Giuseppe De Gregorio, relativa al procedimento n. 16311/2015 di ruolo generale, datata 1 marzo 2016, comunicata a mezzo pec il successivo 2 marzo 2016

** ** *

FATTO

Con atto di citazione controparte chiedeva la sospensione della esecuzione finalizzata alla realizzazione della pretesa dell'Amministrazione odierna reclamante al recupero della somma di € 879392,93.

Il titolo giuridico della pretesa per cui è controversia, come del resto precisato nel corpo della



citazione introduttiva della prima fase, deriva dalla sentenza che ha definito un procedimento di responsabilità amministrativa celebrato in primo grado ed in appello innanzi alla Corte dei Conti. Tale procedimento si è concluso con due pronunce concordi di condanna del Magistrato contabile a carico di controparte.

Tale condanna impone la restituzione di una ingente somma: la quale somma era stata illegittimamente attribuita ad alcuni enti come integrazione - rispetto a quanto originariamente concesso ed erogato - al finanziamento per l'attività formativa svolta. E di tale illegittima attribuzione parte attrice è stata ritenuta responsabile.

In tali sentenze di condanna, più in dettaglio, i Giudici contabili si sono rifatti alla giurisprudenza inaugurata dalla pronuncia Corte Conti n. 2947/2012 del 29 ottobre 2012, confermata in grado di appello dalla sentenza 10 settembre 2013 n. 259/A/2013. Tali decisioni, mediante analitica ricostruzione della normativa primaria e non primaria di riferimento, hanno inoltre acclarato la radicale illegittimità dei provvedimenti amministrativi che incrementavano *ex post* la misura della sovvenzione accordata in origine; e, quindi, quale necessaria implicazione, il carattere indebito delle somme erogate a tale titolo.

È necessario rammentare che (nei casi appena segnalati ed anche in quello che ha specificamente



visto condannare parte attrice) la conferma in grado di appello dalla sentenza Corte Conti di primo grado è avvenuta sulla base di un apparato argomentativo del tutto in linea con quello su cui si era basato il Giudice di prime cure. E poiché ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 111 della Costituzione "contro le decisioni ... della Corte dei Conti il ricorso in cassazione è ammesso per soli motivi inerenti alla giurisdizione", si tratta di pronuncia sostanzialmente definitiva.

Per quanto concerne la presente controversia è in effetti avvenuto che l'Amministrazione regionale - al fine di ottenere l'immediata restituzione delle somme medesime - ha emanato una serie di "provvedimenti di compensazione" nei confronti degli enti di formazione che avevano ottenuto le integrazioni in parola. La procedura, in estrema sintesi, si è così svolta:

- l'Assessorato alla formazione odierno convenuto, preso atto delle assai articolate argomentazioni del Magistrato contabile, ha ritirato in autotutela i provvedimenti mediante i quali aveva concesso le cc.dd. integrazioni extra bilancio;

- tale ritiro, da qualificarsi in termini di annullamento d'ufficio doveroso in quanto determinativo di un risparmio di spesa, ha reso ovviamente prive di titolo le integrazioni (e, quindi le somme) concesse (a tale titolo);

- dunque, per apprendere concretamente le somme,



l'Amministrazione ha emesso una serie di mandati (denominati nella prassi "mandati verdi"), mediante i quali ha compensato il debito (restitutorio) dell'ente con i crediti di quest'ultimo derivanti dall'approvazione di ulteriori corsi di formazione professionale.

Tale procedura compensativa, sin dall'origine (come meglio avrà modo di dirsi) caratterizzata da provvisorietà, non è giunta a compimento, a causa dell'orientamento assunto dalla Magistratura contabile e dagli Organi competenti della Commissione europea: di talché (lo si specificherà pure nel prosieguo) l'Amministrazione reclamante, non potendo pervenire alla realizzazione della spettanza al recupero per tale "via", ha dovuto esercitare il relativo diritto nei confronti di controparte, del resto destinataria di uno specifico titolo che la obbliga alla restituzione.

Nonostante la assoluta chiarezza del quadro giuridico e fattuale, il Giudice della precedente fase, con sibillina motivazione, ha sospeso la procedura esattoriale di recupero: limitandosi a fondare la propria decisione sull'esito "del contraddittorio e in riferimento alle deduzioni complessive delle parti".

Di modo che le intestate Amministrazioni sono costrette a proporre il presente reclamo, finalizzato ad ottenere la possibilità di nuovamente avviare la



procedura esattoriale, alla luce delle seguenti ragioni in

DIRITTO

Per quanto concerne la affermata incompetenza assoluta dell'Assessorato alla salute deve brevemente (e nuovamente) osservarsi quanto segue.

La condanna del Magistrato contabile è stata resa in favore della Regione siciliana: dunque in favore dell'Amministrazione regionale nella sua unità.

Prendendo atto di ciò il Presidente, vertice burocratico (oltre che politico) dell'Amministrazione in parola, ha individuato l'Assessorato responsabile a curare alcune fasi del procedimento di riscossione: ciò è avvenuto in applicazione del d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260.

Deve poi ribadirsi quanto segue.

Controparte ha inteso proporre un'azione di opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. avverso un provvedimento amministrativo, emanato ai sensi e per gli effetti del già segnalato D.P.R. n. 260/1998, contenente la formale notifica all'attrice della sentenza di appello della Corte dei Conti e la contestuale intimazione alla stessa a provvedere al pagamento delle somme dovute in forza della citata decisione, con l'avvertenza che, in mancanza, si provvederà al recupero coattivo delle stesse nelle forme previste dal citato regolamento (art. 2), tra le quali l'avvio di trattenute sul trattamento



stipendiale.

Siamo, con tutta evidenza, in presenza di un atto che in alcun modo si presta ad essere classificato come "azione esecutiva" ai sensi del Codice di procedura civile, in quanto contenente un mero invito al pagamento e l'avviso, in mancanza, delle conseguenti attività di recupero specificamente previste dalla legge per l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti; prima fra tutte, l'effettuazione delle trattenute stipendiali (che, essa stessa, non costituisce altro se non un atto di gestione del rapporto di lavoro).

Il rimedio proposto è dunque palesemente inammissibile, al pari dell'istanza cautelare da ultimo notificata.

Per quanto concerne il merito della controversia deve segnalarsi che - nella sostanza - la relativa soluzione trova quale decisivo e primario profilo una circostanza assolutamente incontestabile: il recupero che l'Amministrazione ha conseguito delle somme mediante le compensazioni **ha assunto fin dall'origine carattere provvisorio.**

La provvisorietà, connessa alla dubbia plausibilità giuridica di tali compensazioni, risulta da tali circostanze (pure non contestabili).

- Gli atti di "incameramento" posti in essere dall'Amministrazione sono stati "impugnati" innanzi al Giudice civile: il quale ha sì in diverse occasioni



rigettato la domanda di sospensione formulata dagli enti, ma ciò ha fatto - ovviamente - in via puramente interinale e per di più alla luce di una cognizione sommaria della controversia.

Ora, tale situazione si connota - in concreto - per due ulteriori aspetti:

a) i giudizi relativi alle "compensazioni" disposte nei confronti dell'ente di formazione pendono in primo grado; e la loro durata - difficilmente quantificabile con esattezza - sarà però sicuramente assai lunga;

b) la sezione di controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana, con deliberazione n. 107 del 16 febbraio 2015, ha dichiarato impossibile effettuare tali compensazioni, a causa della violazione del principio della integrità dei pagamenti da effettuarsi in favore degli enti di formazione;

c) il Tar Sicilia, con la sentenza n. 807 del 1° aprile 2015, ha dichiarato possibile effettuare con tale modalità il recupero delle somme; ma detta pronuncia, impugnata innanzi al CGA, è stata sospesa, ed il giudizio è in attesa di definizione;

Infine, circostanza di grandissimo rilievo, la Commissione europea, con nota del 6 maggio 2015, si è espressa in senso contrario. Per di più, come si dirà meglio tra breve, cominando di ridurre l'importo complessivo dei trasferimenti ove gli organismi formativi non li ricevano senza decurtazioni.



Proprio alla luce del severo "avvertimento" della Commissione, l'Amministrazione reclamante ha, mediante i decreti che si allegano, disposto la restituzione delle somme in favore degli enti: in tal guisa scegliendo, del tutto ragionevolmente, di procedere al recupero nei soli confronti dei funzionari condannati (e, dunque, di controparte).

Ferma restando, insomma, la necessità di provvedere al recupero delle somme, il quadro giuridico relativo alle "modalità compensatorie" con cui l'Amministrazione convenuta ha tentato di effettuarlo è, come si vede, assolutamente incerto: e, al momento, esercitare la pretesa al recupero mediante tali modalità la esporrebbe a gravissimi rischi di danno all'Erario.

Ciò anche alla luce della disposizione normativa e delle considerazioni che seguono.

L'art. 1, comma I, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, afferma infatti che "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in



considerazione nell'esercizio del controllo. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi".

Ebbene, alla luce della costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, "in tema di responsabilità amministrativa, anche quando il debito risarcitorio del pubblico dipendente sia stato accertato dal giudice contabile con sentenza passata in giudicato, la trasmissibilità agli eredi si verifica soltanto nei casi in cui il fatto illecito abbia non soltanto arrecato un danno all'erario, ma anche procurato al dante causa, autore dello stesso, un illecito arricchimento; pertanto, quando tale ultima circostanza non sia stata accertata nel giudizio dinanzi al giudice contabile, l'obbligazione del pubblico dipendente resta strettamente personale e si estingue con la sua morte, senza incidere negativamente sulla successione degli eredi" (in questi esatti termini, *ex multis*, Cass. civ., sez. I, 21 febbraio 2008, n. 4432).

Nel caso di specie, tale illecito arricchimento da parte dell'attore non è stato acclarato in sede contabile: e, dunque, il debito riparatorio deve ritenersi di natura strettamente personale, in quanto tale non trasmissibile agli eredi.

Tale concreta situazione - in un'ottica di tutela



del credito dell'Amministrazione - ha come detto imposto a quest'ultima di agire in contemporanea su tutti i possibili "fronti":

a) nei confronti dell'ente di formazione - ed operando le "compensazioni" - al fine di ottenere l'immediato ristoro di quanto indebitamente erogato;

b) stante la (peraltro prevedibile) "reazione" giurisdizionale degli enti di formazione, provvedere al recupero anche nei confronti dei funzionari responsabili dell'illecito (i soli, peraltro, direttamente destinatari della sentenza di condanna e dunque gravati dall'obbligo in base ad un titolo non più contestabile).

La durata (come detto) prevedibilmente non breve dei giudizi civili instaurati dai predetti enti ed il quadro assolutamente contraddittorio delle pronunce intervenute sul tema, invero, potrebbero dare luogo alla definitiva perdita del credito dell'Amministrazione: tali giudizi, in altre parole, potrebbero anche definitivamente concludersi con accoglimento delle pretese degli enti medesimi; e, contemporaneamente, ove taluno dei funzionari malauguratamente decedesse nelle more, sarebbe - alla luce dei parametri normativi e giurisprudenziali di cui si è dato conto - impossibile ottenere il soddisfacimento della pretesa nei confronti degli aventi causa.

L'Amministrazione, insomma, non intende in alcun



modo ottenere un doppio pagamento: semplicemente agisce con tutti i mezzi di cui dispone, ed alla luce delle regole fissate dall'ordinamento giuridico, perché il credito restitutorio non divenga concretamente impossibile da realizzare.

È bene precisare che, in termini giuridici, la "prospettiva" della intrasmissibilità per via ereditaria (e, quindi, della necessità che l'Amministrazione recuperi *illico et immediate* anche nei confronti delle persone fisiche autrici dell'illecito) trova ulteriori conferme anche in seno alla giurisprudenza contabile (la quale, per inciso, è proprio quella fornita della giurisdizione a stabilire in ordine alla "domanda di accertamento negativo della trasmissione ereditaria del debito originato da fattispecie di responsabilità amministrativa proposta in sede di impugnazione di cartella di pagamento" - così Corte. conti, sez. I giur. centr. app., 15 febbraio 2012, n. 69/A).

È recente anche la decisione mediante la quale la Corte dei Conti siciliana ha confermato l'orientamento della Corte di Cassazione: affermando, dunque, che allorché sia mancato - durante il giudizio di responsabilità amministrativa - l'accertamento dell'illecita locupletazione degli eredi del danneggiante, il decesso di quest'ultimo rende impossibile la realizzazione del credito (Corte Conti, sez. giur. sic., 27 maggio 2014, n. 675), per la sua



inesigibilità nei confronti degli aventi causa del responsabile dell'illecito.

Un'ultima, ma decisiva, notazione.

Con la missiva citata della Commissione europea (nota Ares 1920223 del 6 maggio 2015), quest'ultima - nell'esprimersi in senso contrario alla compensazione - ha raccomandato (in sostanza) di restituire agli enti le relative somme: ciò al fine di evitare di "incorrere in correzioni nette da operarsi da parte della Commissione" (cioè, in definitiva, allo scopo di evitare che l'Amministrazione regionale subisca una decurtazione dei fondi).

Ovviamente, la posizione assunta dalle Autorità comunitarie impone, al momento, di coltivare il recupero mediante modalità diverse: pena, per l'appunto, la immediata riduzione degli stanziamenti stabiliti per l'attività di formazione professionale.

SI CHIEDE

che l'eccellente Collegio adito voglia, considerata l'urgenza, disporre la immediata privazione di efficacia della ordinanza in epigrafe, per l'effetto dichiarando il diritto dell'Amministrazione regionale a proseguire l'esecuzione esattoriale di cui al contesto, condannando controparte medesima al pagamento di diritti ed onorari di causa, oltre le spese prenotate a debito, nella misura liquidata dall'ufficio che cura la tenuta del campione.



Si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e che il relativo contributo unificato va iscritto a campione civile, trattandosi di Amministrazione regionale.

Palermo, 9 marzo 2016

Pierfrancesco LA SPINA

AVVOCATO DELLO STATO

