

Studio Legale Cozzo

Avv. Giovanni Cozzo - C.F. CZZGNN76M06G273R - giovannicozzo@pec.it
Avv. Giuseppe Cozzo - C.F. CZZGPP48D06G273L - giuseppecozzo@pec.it
Avv. Domenico Cozzo - C.F. CZZDNC79C30G273I - domenicocozzo@pec.it

Viale Villa Heloise, 21 90143 - Palermo
Tel. 091 6268104 - Fax 091 2513419
studiolegale.cozzo@gmail.com

TRIBUNALE CIVILE DI PALERMO - SEZ. V

(R.G. n. 4879/2016 - Cam. Cons. del 15/04/2016)

MEMORIA

nell'interesse del dott. **INCARDONA CARMELO**, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura allegata alla presente memoria dagli avv.ti Pietro Luigi Matta e Giovanni Cozzo, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Palermo, Via Villa Heloise, n. 21

CONTRO

- **ASSESSORATO DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE DELLA REGIONE SICILIANA**, in persona dell'Assessore regionale *pro tempore*;
- **ASSESSORATO DELLA SALUTE DELLA REGIONE SICILIANA**, in persona dell'Assessore regionale *pro tempore*;
- **REGIONE SICILIANA**, in persona del Presidente *pro tempore*.

* * * * *

Il reclamo proposto dall'Avvocatura dello Stato ripropone sostanzialmente le questioni giuridiche di rito e di merito già esaminate e respinte dal Giudice Istruttore.

1. - Con il primo motivo l'Avvocatura sostiene che correttamente il Presidente della Regione siciliana, vertice burocratico (oltre che politico) dell'Amministrazione regionale, ha individuato nell'Assessorato della salute il soggetto responsabile del procedimento di riscossione, in applicazione del d.p.r. 24 giugno 1998 n. 260, poiché destinataria degli effetti della sentenza contabile di condanna è, nel suo complesso, la Regione siciliana.

L'osservazione non coglie nel segno ed è infondata.

1.1. - Non coglie nel segno perché l'opponente non ha mai messo in discussione il fatto che l'Assessorato della salute potesse essere individuato come soggetto responsabile della riscossione, ma ha contestato la mancanza di legittimazione e di competenza del dirigente regionale incaricato di procedere alla riscossione.

1.2. - E' infondata perché, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260, l'ufficio designato alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti deve essere specificamente individuato con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione.

Nella specie:

a) detto ufficio avrebbe dovuto essere individuato non, com'è avvenuto, con decreto del Presidente della Regione, ma con provvedimento della Giunta regionale, poiché la Giunta regionale nel suo complesso, e non il solo Presidente, è l'organo di governo della Regione siciliana ai sensi dell'art. 2 dello Statuto siciliano.

b) il Dirigente generale dell'Assessorato della salute della Regione siciliana, Dipartimento regionale per la pianificazione strategica, al quale era stato attribuito soltanto il potere di procedere all'esecuzione in via amministrativa della sentenza n. 401/2014 del 18/12/2013 - 23/01/2014, non aveva il potere di provvedere all'esecuzione alla successiva sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'appello, n. 179/A/2015 del 24-25/3 - 21/7/2015. Nessun dubbio può esservi, infatti, sulla natura sostitutiva di quest'ultima decisione, posto che essa, riducendo il *quantum debeatur*, ha riformato la sentenza di primo grado. Si consideri in proposito, che secondo la giurisprudenza risalente e univoca della Corte di cassazione, salvo i casi di inammissibilità, improponibilità ed improcedibilità dell'appello (e, quindi, quelli in cui l'appello sia definito in rito e non sia esaminato nel merito con

la realizzazione dell'effetto devolutivo di gravame sul merito), la sentenza di secondo grado sostituisce quella di primo grado tanto nel caso di riforma che in quello di conferma di essa (cfr. Cass. n. 2885/73; n.6438/92; n. 586/99; n. 6911/02; n. 29205/08; n. 7537/09, n. 2955/2013).

2. - Con il secondo motivo di reclamo l'Avvocatura dello Stato sostiene l'inammissibilità dell'opposizione all'esecuzione ex art. 615 cod. proc. civ. in quanto il DDG n. 1711/2015 del 8.10.2015 conterrebbe un mero invito al pagamento e, dunque, semplicemente un atto di gestione del rapporto di lavoro.

In realtà, come ha esattamente rilevato il Giudice Istruttore, l'atto in questione è una ingiunzione di pagamento in via amministrativa che funge da strumento di attuazione della pronuncia giudiziale contabile e, dunque, assume oggettivamente la veste di atto di esecuzione, sia pure in forma amministrativa. L'intimazione impugnata, non a caso notificata assieme al titolo spedito in forma esecutiva, lungi dal contenere un mero invito al pagamento, costituisce, in altre parole, il primo atto della procedura esecutiva speciale prevista dal d.P.R. n. 260 del 1998 e dalle norme da esso richiamate, del tutto assimilabile quanto al contenuto e agli effetti, al precetto, "di talché dell'opposizione ad essa non può che conoscere il giudice dell'esecuzione, ovvero il giudice ordinario, nelle forme di cui all'art. 615 c.p.c. (venendo quindi in rilievo come atto prodromico all'esecuzione, contrariamente all'assunto dell'amministrazione convenuta)".

3. - Passando al merito, occorre, anzitutto, ribadire ancora una volta che **l'on. Incardona è stato ingiustamente condannato dalla Corte dei conti** per avere contribuito (circostanza, peraltro, non vera) a disporre integrazioni finanziarie a favore di alcuni enti formativi per il rimborso di spese ammesse in sede di rendicontazione finale, in quanto destinate alla copertura dei

maggiori oneri sopportati da tali enti a seguito dell'applicazione ai propri dipendenti del c.c.n.l. di categoria.

La sentenza della Sezione d'appello della Corte dei conti per la Sicilia n. 179/A/2015, a parte tutto il resto, è in palese contrasto:

a) con tutte le sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (si vedano, tra le tante, Cass., S.U., n. 2611, n. 2612 del 1990, n. 1096 del 1991, n. 10963 del 1991, n. 2668 del 1993, n. 11309 del 1995, n. 926 del 1999, n. 19 del 2000, n. 400 del 2000, 715 del 2002; n. 12198 del 2002, n. 14473 del 2002, n. 3077 del 2003, n. 14623 del 2003, n. 14825 del 2008, n. 16861 del 2011), nelle quali è pacificamente e costantemente affermato, anche in riferimento alla l.r. n. 24 del 1976, che l'attribuzione di denaro pubblico a totale copertura dei costi rappresenta il momento finanziario di una ben più articolata convenzione di affidamento dell'esercizio di una attività, assunta per legge e strutturata dalla Regione siciliana come "servizio pubblico" e proprio (art. 1), ad un ente privato avente per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale (art. 4, lett. c). Tale ente, in un meccanismo di sostituzione e senza alcun corrispettivo, gestisce in nome proprio l'attività formativa in luogo dell'Amministrazione della quale fa le veci, attenendosi precisamente e strettamente ai moduli operativi che questa stabilisce e agendo quale esecutore ultimo e materiale, nell'assetto e nell'organico che la medesima dà al servizio. Il rapporto che si crea tra la Regione e l'ente gestore costituisce una forma di avvalimento, in base al quale la Regione rimane pur sempre il soggetto tenuto alla erogazione del finanziamento e, quindi, seppure in senso improprio, garante dei pagamenti dovuti dagli enti gestori dei corsi al personale docente in essi impiegato (cfr. Cass., S.U., 17 ottobre 1991, n. 10960; Sez. lavoro, 2 febbraio 1998, n. 1020). Garanzia che è configurabile non soltanto quando la Regione non abbia erogato una quota del

finanziamento originariamente accordato, ma anche quando non abbia concesso parte del finanziamento che - stando alle norme di settore (l.r. n. 24 del 1976; art. 16, comma 4, l.r. n. 27 del 1991 che richiama l.r. n. 12 del 1987; art. 2, comma 1, della l.r. n. 25 del 1993; art. 39, comma 3 della l.r. n. 23 del 2002) - avrebbe dovuto erogare, poiché anche in quest'ultimo caso sussiste l'obbligo della Regione di tenere l'ente di formazione indenne dalle conseguenze dell'inadempimento "forzato".

b) con la consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr., tra le tante, Cass. civ., Sez. lavoro, 2.2.1998, n. 1020; 12.7.2012, n. 11925 secondo cui la Regione, in ragione della sua particolare posizione giuridica, rimane pur sempre il soggetto tenuto alla erogazione del finanziamento e quindi, in mancanza di esso, garante dei pagamenti dovuti dagli enti gestori dei corsi al personale docente in essi impiegato) **e di merito** che, proprio in ragione dell'esistenza della forma di garanzia impropria, riconosce univocamente il diritto dei dipendenti della formazione professionale di citare in giudizio direttamente la Regione per il pagamento delle somme loro spettanti in base al c.c.n.l. e non corrisposte dagli enti formativi;

c) con tutte le decisioni emesse dalla giurisprudenza contabile nel trentennio precedente (alcune delle quali hanno dato causa alle sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sopra citate).

3.1. - Come ha esattamente rilevato il Giudice Istruttore, "l'istanza di sospensione (dell'efficacia esecutiva del titolo) può invocarsi sulla base della verosimile caducazione della pretesa del creditore procedente - per fatti impeditivi, modificativi, estintivi della stessa successivamente al formarsi del titolo esecutivo -; ovvero in relazione a questioni afferenti non già il titolo, bensì il precetto che su quel titolo si forma, di guisa che vi sia il concreto

rischio che il creditore possa conseguire qualcosa in più e/o di diverso rispetto quanto oggetto della statuizione (che, invece, non può essere sindacata in questa sede, se non per ragioni di puro diritto di carattere processuale sopravvenute, non dedotte nel caso di specie)”.

Nella specie, l'avvio dell'azione esecutiva è viziato, come si è detto, da illegittimità formale dell'atto di intimazione e costituisce, inoltre, un'ipotesi di abuso del diritto, contrario al generale principio di buona fede (cfr. Cass. Sez. 3, 15 dicembre 2015 n. 25224), in quanto l'importo intimato dal creditore nell'atto impugnato è già stato recuperato o escusso dall'amministrazione regionale nei confronti degli enti formativi interessati. L'opponente non mira, infatti, alla caducazione del titolo, ma intende evitare il concreto rischio che il creditore possa conseguire due volte la prestazione dovuta: la prima volta nei confronti degli enti formativi attraverso la compensazione del credito con un corrispondente debito, inerente, si badi, non allo stesso rapporto giuridico in relazione al quale si è formato il titolo esecutivo, ma ad un rapporto giuridico diverso; la seconda volta, nei confronti dell'opponente attraverso l'esecuzione della sentenza contabile. Non solo il DDG n. 1711/2015 del 8.10.2015 è viziato per i motivi precedentemente esposti, ma, per ammissione della stessa Avvocatura dello Stato, l'Amministrazione regionale ha già provveduto al recupero delle somme - che (secondo la Corte dei Conti) sarebbero state indebitamente erogate dall'opponente agli enti formativi interessati - con le modalità di seguito dettagliatamente indicate.

La Regione:

- con i DDG n. 676 del 5/3/2013 (confermato con DDG n. 970 del 20/3/2013), DDG n. 611 del 27/2/2013 (confermato con DDG n. 887 del 14/3/2013), DDG n. 677 del 5/3/2013 e DDG n. 707 del

8/3/2013, ha annullato il DDG n. 1116 del 18/6/2009, con cui l'Amministrazione ha disposto le integrazioni finanziarie relative a progetti rientranti nell'ambito del PROF 2007 agli enti formativi CEFOP, ARAM, ENFAGA e CORMORANO FELIX, contestualmente ingiungendo agli stessi Enti la restituzione delle somme indebitamente percepite;

- con DDG n. 1525 del 12/4/2013 e DDG n. 1765 del 24/4/2013, ha disposto il recupero delle somme indebitamente percepite dall'ente formativo CEFOP, ricorrendo alla compensazione tra detto credito restitutorio ed una quota di pari importo, precedentemente accantonata, delle somme spettanti al CEFOP in forza del DDG n. 3703 del 30 agosto 2012;

- con DDG n. 1526 del 12 aprile 2013, ha disposto il recupero della somma di euro 855.895,50, in conto di euro 1.001236,74, indebitamente percepite dall'ente formativo ARAM, ricorrendo alla compensazione tra detto credito restitutorio e le somme spettanti al suddetto Ente in forza dei DDG ivi richiamati. Della residua somma di euro 145.341,24 è stato disposto il recupero nei confronti dell'ARAM mediante iscrizione a ruolo della relativa somma;

- con DDG n. 1627 del 16/4/2013, ha disposto il recupero delle somme indebitamente percepite dall'ente formativo ENFAGA ricorrendo alla compensazione tra detto credito restitutorio e le somme spettanti al suddetto Ente in forza dei DDG ivi richiamati. Successivamente, con DDG n. 5923 del 27/8/2015 e DDS n. 9689 del 10/12/2015 (allegato alla memoria prodotta dinanzi al Giudice Istruttore - doc. 24), ha annullato il DDG n. 1627 nella parte in cui disponeva l'incameramento delle somme a valere sul FSE e ha disposto il recupero delle integrazioni illegittimamente corrisposte per il PROF 2007 tramite incameramento del saldo

residuo relativo al progetto IF2009A0082 (integralmente finanziato con fondi regionali);

- con DDG n. 6466 del 10/12/2013, ha disposto il recupero della somma di euro 11.084, 31, a titolo di acconto della maggiore somma dovuta dall'Ente CORMORANO FELIX (euro 38.595,33), ricorrendo alla compensazione tra detto credito restitutorio e le somme spettanti al predetto Ente per il progetto IF2008A0069, come accertato, a seguito di rendicontazione, con DDS n. 6169 del 6/12/2013.

La difesa erariale non nega tale dato di fatto ma, anche in sede di reclamo, contesta soltanto il carattere di definitività del recupero, in considerazione della circostanza che la legittimità delle compensazioni effettuate dall'Amministrazione ed eseguite con l'incameramento concreto ed effettivo delle somme nelle casse regionali, sarebbe oggettivamente incerta alla luce delle divergenti tesi emerse in sede giurisprudenziale e amministrativa. Ora, è del tutto evidente che il fatto che si neghi, si badi, non l'esistenza del credito della Regione nei confronti degli enti formativi, che sarebbero obbligati alla restituzione delle somme in questione per le stesse identiche ragioni che sono state poste dal giudice contabile a fondamento della condanna dell'opponente, né la sua certezza, liquidità ed esigibilità (cfr. al riguardo Cass. 23573/2013, 18001/2015), bensì la bontà in sé dello strumento della compensazione legale per conseguire la stabilità dell'incameramento delle somme dovute dagli enti formativi, non impedisce di considerare, allo stato degli atti, la presumibile caducazione (non del titolo, ma) della pretesa del creditore procedente per mancanza di interesse, per due specifici motivi: a) il primo motivo è che, secondo uno dei principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, i provvedimenti adottati dalla Regione siciliana per incamerare le somme in questione, al pari di

tutti i provvedimenti amministrativi a carattere decisorio, sono efficaci ed esecutori, e sono dunque dotati anche del carattere di definitività finché non siano annullati in autotutela o in sede giurisdizionale; b) il secondo motivo è che alla esecutorietà dei provvedimenti amministrativi di recupero inerisce, quale necessaria conseguenza (indipendentemente dunque da interpretazioni soggettive), il carattere di certezza, liquidità ed esigibilità dei crediti richiesto per l'operatività della compensazione legale, che, com'è noto, opera di diritto, indipendentemente cioè dalla volontà della parti del rapporto obbligatorio.

Inoltre, come già riferito nell'opposizione, codesto Tribunale, Sez. IV Civile, con ordinanza del 05/01/2015 (cfr. doc. 19 allegato all'atto di opposizione) emessa nel giudizio R.G. n. 8008/2014 sorto tra il CEFOP (uno dei quattro enti di formazione che hanno percepito le integrazioni relative al PROF 2007 disposte con DDG n. 1116 del 18 giugno 2009) e l'Assessorato regionale dell'Istruzione in seguito al recupero delle indebite integrazioni effettuato dall'Amministrazione tramite DDG n. 1525 del 12 aprile 2013 e DDG n. 1765 del 24 aprile 2013, ricorrendo alla compensazione tra detto credito restitutorio ed una quota di pari importo, precedentemente accantonata, delle somme spettanti al CEFOP in forza del DDG n. 3703 del 30 agosto 2012, ha accertato la sussistenza di un credito certo dell'Assessorato regionale dell'Istruzione nei confronti di CEFOP in forza del DDG n. 676 del 5 marzo 2013 (confermato con DDG n. 970 del 20 marzo 2013) ed ha affermato la legittimità della compensazione effettuata dall'Amministrazione. Il Tribunale di Palermo, 1^a Sezione civile, con sentenza n. 1475/2015 depositata il 3.3.2015 e passata in giudicato (cfr. doc. 23 allegato all'atto di opposizione), ha respinto l'opposizione promossa dall'Assessorato regionale per l'Istruzione

al decreto ingiuntivo n. 2329/2010, emesso dallo stesso Tribunale in data 10.7.2010, riconoscendo il diritto del CEFOP al pagamento della somma di € 3.425.783,45, oltre accessori, per arretrati contrattuali 1998 - 2003, spettanti al personale impiegato nella formazione professionale regionale e gravanti esclusivamente sul bilancio regionale (e non su fondi europei), sicché in relazione a tale somma deve ritenersi comunque realizzata la compensazione legale ai sensi dell'art. 1243 c.c., con conseguente estinzione dell'obbligazione di restituzione al medesimo ente del suo presunto indebito.

Infine, non esiste alcun decreto di concreta restituzione delle somme in questione agli enti formativi interessati. Negli atti di causa si fa riferimento ad una preventiva variazione di bilancio e ad assunzioni di impegni formali di spesa, che non essendo preceduti dalla assunzione di impegni sostanziali, corrispondenti ad obbligazioni giuridiche effettivamente assunte, secondo le norme di contabilità pubblica, sono privi di validità ed efficacia.

Non vi è, pertanto, alcuna (reale) ragione di pregio giuridico per non sospendere l'efficacia esecutiva del titolo opposto dal momento che, allo stato, l'azione dell'Amministrazione regionale tende oggettivamente ad ottenere il pagamento delle stesse somme in massima parte già recuperate dagli enti formativi e, per una minima parte (tenuto anche conto della percentuale di danno, pari al 35% del totale, attribuita dal Giudice contabile all'on. Incardona), in fase di riscossione mediante iscrizione a ruolo della somma di euro 27.511,02 nei confronti dell'ente CORMORANO FELIX Soc. Coop. e della somma di euro 150.069,80 nei confronti dell'ente ARAM (cfr. doc. n. 10 allegato alla memoria di costituzione dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, depositata in data 10/12/2015 e allegati nn. 1, 2 e 3 alla nota dell'Assessorato

Istruzione prot. 88329 del 01/12/2015, depositata in data 28/12/2015).

Pertanto l'azione dell'Amministrazione successiva al recupero, pare esautorata e vana per il raggiungimento dell'obiettivo, ovvero il soddisfacimento del credito.

4. - Per completezza, è necessario aggiungere alcune considerazioni su questioni che, per quanto irrilevanti in sede cautelare, rischiano tuttavia di creare confusione.

La prima considerazione da fare è che l'opinione del giudice contabile, secondo cui il recupero delle somme non sarebbe avvenuto perché i cd. "mandati verdi" costituiscono mere operazioni contabili non comportanti un incameramento effettivo delle somme da parte della Regione, è frutto di speculazioni prive del benché minimo fondamento giuridico e, soprattutto, incapaci di cristallizzarsi in cosa giudicata nell'ambito dell'odierno giudizio, in cui l'accertamento del fondamento della pretesa del creditore precedente deve essere verificata dal Giudice anche al fine di evitare il doppio pagamento del debito e l'arricchimento ingiustificato del creditore.

In realtà, il cd. mandato verde è un atto contabile che, come la cd. reversale d'incasso, ha il solo fine di rappresentare un'operazione materiale di trasferimento di denaro. La differenza sta nel fatto che mentre la reversale d'incasso rappresenta e documenta l'avvenuto versamento da parte di terzi, con qualsiasi mezzo di pagamento consentito, di somme di denaro nelle casse erariali, il mandato verde rappresenta e documenta l'avvenuto trasferimento di denaro da un capitolo di uscita ad un capitolo di entrata del bilancio regionale. E' chiaro che quando, come nel caso in esame, il mandato verde si riferisce a somme oggetto di compensazione legale, il trasferimento da un capitolo di uscita ad un capitolo di entrata del bilancio regionale di una somma di denaro, che

avrebbe dovuto essere corrisposta al terzo, costituisce una sorta di succedaneo della reversale d'incasso, equivalente cioè all'operazione di pagamento materiale all'erario effettuata direttamente dal terzo debitore della p.a.

Ma, a parte ciò, è del tutto evidente che le elucubrazioni della Sezione d'appello della Corte dei conti siciliana non possono comunque condurre il Giudice dell'esecuzione a negare un dato reale che emerge sia dall'ammissione dell'avvenuto recupero fatta dall'Avvocatura dello Stato nella memoria di costituzione, sia, soprattutto, dalla documentazione in atti. Il dato reale è, in sostanza, che le somme dovute dagli enti formativi a titolo di restituzione dell'indebitato sono state effettivamente incamerate dalla Regione siciliana.

La seconda considerazione concerne la questione teorica (perché qui non si pone concretamente, posto che la Regione ha già recuperato l'indebitato nei confronti degli enti formativi), relativa alla applicabilità nella specie di un presunto principio di intangibilità assoluta del finanziamento europeo che sarebbe contenuto nell'art. 80 del reg. CE n. 1083/2006.

Ad avviso dell'opponente, la compensazione operata dalla Regione a valere sulle somme da corrispondere agli enti formativi per progetti ammessi a finanziamento nell'ambito dell'Avviso n. 20/2011, cofinanziato con risorse comunitarie (circostanza questa che non riguarda più la compensazione operata dalla p.a. nei confronti dell'ente formativo ENFAGA, poiché avvenuta sul progetto IF2009A0082, rientrante nel PROF 2009; cfr. DDG n. 5923 del 27/8/2015 e DDS n. 9689 del 10/12/2015), a seguito dell'annullamento *ex tunc* delle integrazioni al PROF 2007 in questione, è perfettamente legittima e rispettosa del predetto principio, perché circoscritta, come riferito dalla stessa Amministrazione convenuta, alla sola quota di cofinanziamento

regionale (cfr. allegata nota Dipartimento Regionale Istruzione e Formazione Professionale prot. n. 74899 del 21/11/2013 - doc. 25).

Ma vi è di più. L'art. 80 del reg. CE n. 1083/2006, non a caso rivolto esplicitamente agli Stati membri perché esercitino una forma di controllo specifico sugli "organismi responsabili dei pagamenti", cioè sugli organismi incaricati di effettuare materialmente i pagamenti, e cioè di effettuare il servizio di cassa, ha il fine evidente di evitare che l'applicazione di deduzioni e riduzioni varie (aggi, corrispettivi vari, ecc...) direttamente incidenti sui pagamenti pregiudichi la realizzazione dell'operazione finanziata. In questo senso è assolutamente chiara la giurisprudenza comunitaria (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. IV, sentenza 25.10.2007 n° C-427/05) che sia pure con riferimento all'art. 21, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 4253/88, contenente una disposizione analoga a quella in esame, ha dichiarato che il divieto in questione si applica, appunto, esclusivamente ad una detrazione o una trattenuta che riduca i contributi concessi e che abbia un rapporto diretto e intrinseco con gli stessi (v. sentenza 5 ottobre 2006, causa C84/04, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I9843, punto 35).

La norma non osta, invece, a che gli Stati membri effettuino le compensazioni tra crediti e debiti degli enti formativi relativi a corsi diversi poiché, in tal caso, il recupero delle somme risponde ad esigenze di carattere più generale (integrità dei bilanci, efficienza ed efficacia della spesa pubblica, ecc...) che impongono agli Stati membri l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie ad evitare lo spreco delle risorse pubbliche e non ha, pertanto, un nesso diretto e intrinseco con i contributi concessi, specie ove si consideri che nel caso di un operatore insolubile una compensazione può in realtà costituire, per le autorità, l'unico

modo per recuperare gli importi indebitamente versati (Corte Giustizia CE sent. 1/3/1983, causa 250/78, DEKA/Comunità economica europea).

Del resto, la Corte di giustizia CE, già in precedenza chiamata a pronunciarsi su di una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del diritto comunitario con riguardo alla possibilità di compensazione tra crediti di uno Stato membro e importi versati in base al diritto comunitario, con la sentenza n. 132 del 19 maggio 1998 nella causa C-132/95 Bent Jensen, ha chiarito :

a) che dal tenore letterale dell'art. 15, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1765, con finalità e contenuto sostanzialmente identici a quelli dell'art. 80 del reg. (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, emerge che "i pagamenti contemplati nel presente regolamento sono corrisposti integralmente ai beneficiari", e che "non risulta che il legislatore comunitario abbia inteso limitare i metodi, assai vari, di recupero dei debiti che sono previsti dalla legge nazionale", ivi compreso il ricorso alla compensazione.

Per di più, ha aggiunto la Corte, "una compensazione tra i pagamenti previsti nel regolamento controverso e crediti esigibili di uno Stato membro non comporta una riduzione dell'importo dell'aiuto" e ciò per l'ovvia ragione che presupposto essenziale per operare tale compensazione è proprio l'integrale riconoscimento, da parte dello Stato membro, del credito contrapposto;

b) che mancando una disciplina comunitaria della compensazione, "spetta, in linea di principio, ai singoli Stati membri di stabilire le condizioni alle quali le autorità nazionali possono procedere ad una compensazione e disciplinare tutte le questioni accessorie relative" (par. 41 e 42);

c) che né la base giuridica del credito statale, né il fatto che l'importo oggetto di compensazione sia prelevato dalle risorse proprie della Comunità incidono sul diritto di uno Stato membro di operare una compensazione tra i pagamenti dovuti in base al diritto comunitario e i propri crediti esigibili, sempreché le autorità nazionali procedano in modo da evitare ogni pregiudizio alla piena applicazione del diritto comunitario e da garantire la parità di trattamento tra gli operatori economici.

Ora, con riferimento al caso di specie, si osserva che l'art. 80 del reg. (CE) n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, la cui finalità principale è quella di garantire che attraverso l'integrale corresponsione del contributo i beneficiari realizzino le attività oggetto di finanziamento e, quindi, gli interessi perseguiti dalla Unione europea, non impediva affatto alla Regione di operare la compensazione tra gli importi dovuti ai beneficiari finali di progetti cofinanziati dal FSE e crediti esigibili dalla Regione medesima, legati ad asserite indebite integrazioni effettuate in relazione a progetti che la stessa finanziava nell'ambito del P.R.O.F. 2007. Ed infatti, per un verso, la disposizione in esame, con la quale il legislatore comunitario non ha certamente inteso limitare le modalità di recupero dei debiti previste dalle norme interne di ciascuno Stato membro, non contiene alcun esplicito "divieto di compensazione" e, per altro verso, come correttamente osservato dalla Corte di giustizia UE, una compensazione tra i pagamenti dovuti in base al diritto comunitario e crediti esigibili di uno Stato membro, non comporta una riduzione dell'importo del contributo, ma anzi ne presuppone il pieno riconoscimento. Tanto più che, nella specie, il recupero tramite compensazione è stato disposto a valere esclusivamente sulla quota di cofinanziamento regionale dei fondi stanziati per l'Avviso n. 20/2011 ed ha riguardato somme relative a corsi formativi già

espletati o comunque conclusi, sicché lo strumento compensativo non ha certamente influito sulla realizzazione delle attività finanziate, né ha determinato un pregiudizio agli interessi comunitari perseguiti e men che meno al bilancio della UE.

In linea di principio, dunque, benché il diritto comunitario non preveda norme relative al potere delle autorità nazionali di procedere a compensazioni tra crediti esigibili da uno Stato membro e finanziamenti resi in base al diritto comunitario, lo stesso non osta a che uno Stato membro operi una compensazione tra un importo riconosciuto al beneficiario di un aiuto in base al diritto comunitario e i crediti che nei suoi confronti il medesimo Stato membro vanta, con il solo limite che le autorità nazionali procedano in modo da evitare ogni pregiudizio all'efficacia del diritto comunitario o alla parità di trattamento tra gli operatori economici.

A ciò si aggiunga che il Regolamento della Commissione del 21 ottobre 2008, n. 1034, il cui art 5 ter, per quanto riguarda il riconoscimento degli organismi pagatori e di altri organismi e la liquidazione del FEAGA e del FEASR, stabilisce che fatte salve eventuali misure di esecuzione previste dalla normativa nazionale, gli Stati membri deducono gli importi dei debiti in essere di un beneficiario, accertati in conformità della legislazione nazionale, dai futuri pagamenti a favore del medesimo beneficiario effettuati dall'organismo pagatore incaricato di recuperare il debito. Poiché sia il FEAGA che il FEASR rientrano tra i fondi strutturali tra cui viene fatto rientrare il fondo europeo destinato alla formazione professionale è evidente che anche per il recupero dei contributi finanziati dal FSE debbano valere le medesime modalità di recupero.

In conclusione, la compensazione operata dalla Regione, a seguito dell'annullamento *ex tunc* dei finanziamenti in questione, è

perfettamente legittima, sia perché è stata disposta, per stessa ammissione dell'Amministrazione, a valere esclusivamente sulla quota dei fondi regionali, sia perché rientra, comunque, nel potere generale di autotutela la possibilità della p.a. di realizzare autonomamente i propri diritti, anche attraverso strumenti propri del diritto privato, indipendentemente dalla derivazione comunitaria o interna delle risorse economiche coinvolte, soprattutto quando, come nel caso di specie, l'esercizio dell'autotutela non pregiudichi la realizzazione degli interessi comunitari.

Qualora codesto Tribunale dovesse ritenere diversamente, l'opponente chiede che sia sottoposto in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea il seguente quesito: "se l'art. 80 del reg. CE n. 1083/2006 osti a che uno Stato membro proceda al recupero di importi indebitamente corrisposti a beneficiari di contributi pubblici inerenti alla realizzazione di progetti finanziati da fondi regionali, attraverso la compensazione dei propri crediti con gli importi da corrispondere ai medesimi soggetti in relazione ad altri e diversi progetti cofinanziati dalla Unione europea quando il recupero non incida sulla loro realizzazione".

5. - Irrilevante è, infine, la nota proveniente dagli uffici della Commissione Europea in data 6.5.15, richiamata anche nel reclamo, con particolare enfasi, dall'Avvocatura dello Stato, che, a parte la sua evidente genericità, non è certamente un atto ufficiale della Commissione europea assunto nelle forme prescritte per le procedure di infrazione, ma un semplice invito alla Regione di conformarsi alle conclusioni dell'OLAF al fine di evitare l'avvio della procedura di infrazione, il cui esito, peraltro, non è per nulla scontato.

6. - Nulla ha eccepito la controparte sull'irreparabilità del pregiudizio che potrebbe derivare all'opponente dal compimento degli atti esecutivi.

La sottoposizione immediata dell'opponente ad procedimento esecutivo ingiusto e dispendioso sarebbe gravido di conseguenze materiali e morali non solo per se stesso ma anche e soprattutto per la sua famiglia, perché l'esecuzione inciderebbe sul modesto stipendio che egli attualmente percepisce come dipendente regionale e che costituisce l'unico reddito familiare e comporterebbe, data l'alta entità della pretesa creditrice, l'espropriazione dell'abitazione adibita a residenza familiare. L'estrema gravità del danno patrimoniale che gli deriverebbe dal compimento degli atti esecutivi, irreparabile anche nel caso di favorevole conclusione dei contenzioni in corso, giustifica ampiamente la sospensione del procedimento esecutivo (cfr. Cass. n. 18856/08 e n. 4060/05).

Per le suesposte considerazioni, si chiede che l'adito Tribunale voglia respingere il reclamo proposto dall'Avvocatura dello Stato.
Palermo, 10 aprile 2016

avv. Pietro Luigi Matta

avv.

Giovanni Cozzo