

**CORTE DI APPELLO DI PALERMO**

**ATTO DI CITAZIONE IN APPELLO**

Il dr. **INCARDONA CARMELO** nato a Ragusa l'08.01.1964 (C.F.: NCRCML64A08H163Q), rappresentato e difeso, congiuntamente e disgiuntamente giusta mandato in calce al presente atto, dagli avv.ti Pietro Luigi Matta (cod. fisc. MTTPT56P04G273X - [pietroluigimatta@pecavvpa.it](mailto:pietroluigimatta@pecavvpa.it), fax 091585529), e Claudio Alongi (C.F. LNGCLD63M05F377W - p.e.c. [avv.claudioalongi@legalmail.it](mailto:avv.claudioalongi@legalmail.it) - 091/6113776), ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Palermo nella Piazza G. Verdi n. 6

**PROPONE APPELLO**

Avverso la sentenza n. **453/2019**, pubblicata in data **29.01.2019** e non notificata, resa dal Tribunale di Palermo, Sezione Quinta Civile, nella persona del Giudice dr. **A. Illuminati**, a definizione del giudizio civile di opposizione **R.G. 16311/2015**, promosso da Incardona Carmelo nei confronti della Presidenza della Regione Siciliana in persona del Presidente della Regione pro tempore, dell'Assessorato regionale dell'Istruzione e della Formazione Professionale in persona dell'Assessore pro tempore e dell'Assessorato regionale della Salute in persona dell'Assessore pro tempore, nella parte in cui: “ ***Rigetta l'opposizione proposta da Carmelo Incardona; condanna Carmelo Incardona al pagamento, in favore dell'amministrazione opposta, delle spese di lite liquidate in complessivi € 17.000,00 oltre oneri e accessori di legge***”.

Conseguentemente, in accoglimento dell'odierno atto di appello, vorrà l'Ecc.ma Corte di Appello di Palermo adita, per i motivi di seguito esposti, riformare integralmente l'impugnata sentenza, nelle parti sopra indicate, e per gli effetti annullarla e dichiararla inefficace e, contestualmente, in accoglimento dell'opposizione ex art. 615 c.p.c.

proposta da Carmelo Incardona annullare e rendere inefficace il provvedimento **D.D.G. n 1711/2015 del 08.10.2015** con il quale gli è stato intimato il pagamento della complessiva somma di € 869.064,75 oltre interessi legali, ritenendo e dichiarando che, *“per effetto della compensazione operata dalla Regione Siciliana tra i crediti e i debiti degli enti formativi CORMORANO FELIX, E.N.F.A.G.A. PALERMO, A.R.A.M. e C.E.FO.P.”* e *“dell’effettivo incameramento delle relative somme da parte della Regione siciliana, è venuta meno, relativamente alla somma di euro 879.392.93, l’obbligazione di pagamento del dott. Incardona scaturente dalla sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d’Appello per la regione siciliana, n. 179/A/2015 del 24-25/3 - 21/7/2015, con conseguente illegittimità e inefficacia dell’ingiunzione opposta per insussistenza del diritto di credito vantato dalla Regione nei confronti del dott. Incardona”*.

A tal fine

#### **C I T A**

- 1) Regione Siciliana – Assessorato regionale dell’Istruzione e della Formazione professionale (codice fiscale 80012000826)**, in persona dell’Assessore pro tempore, domiciliato *ex lege* presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo;
- 2) Regione Siciliana – Assessorato regionale della Salute**, in persona dell’Assessore pro tempore, domiciliato *ex lege* presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo;
- 3) Regione Siciliana – Presidenza della Regione Siciliana** in persona del Presidente della Regione pro tempore, domiciliata *ex lege* presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo

#### **A COMPARIRE**

innanzi la Ecc.ma Corte di Appello di Palermo, Sezione e Consigliere Relatore designandi, all'udienza del **20 dicembre 2019**, ore 9,00 e seguenti, nei locali di sue ordinarie sedute in Palermo presso il Palazzo di Giustizia, con invito a costituirsi nel termine di almeno venti giorni prima dell'udienza indicata ai sensi e nelle forme stabilite dall'art. 166 ed a comparire dinanzi la Sezione e Consigliere Relatore designati ai sensi dell'art. 168 bis, con contestuale avvertimento che la costituzione oltre i suddetti termini implicherà le decadenze di cui all'art. 38 e 167 ed infine che in mancanza di costituzione la causa sarà trattata nella di loro contumacia per ivi sentire accogliere l'odierno appello cui si premette:

### **FATTO**

**1.** Con **D.A. n. 852 del 03.04.2007**, l'Assessore regionale della Formazione Professionale, ai sensi dell'art. 6 L.R. 24/76, approvava il Piano Regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2007 (P.R.O.F. 2007) per un ammontare complessivo di € 257.747.855,00. Con il suddetto PROF 2007 venivano finanziati, tra gli altri, i sottoelencati progetti presentati rispettivamente dagli Enti di formazione:

- 1) **CORMORANO FELIX**: progetto 1999/IT.16.PO.01/3.02/7.2.4/867 (ex IF2007A0041);
- 2) **ENFAGA** : progetto IF2007A0048 e progetto IF2007C0152;
- 3) **ARAM** : progetto IF2007A0008 ; progetto IF2007B0257 ; progetto IF2007C0136 ;
- 4) **CEFOP** : progetto IF2007A0030 ; progetto IF2007B0096 e progetto IF2007C0145 ;

Con **D.D.G. n. 608 del 20 aprile 2007**, il dirigente generale del Dipartimento della Formazione Professionale dava esecuzione al suddetto **D.A. 852 del 03.04.2007** adottando i relativi impegni di spesa in favore dei suddetti Enti gestori c.d. storici;

Con nota prot. **n. 1664/UO2 del 20.05.2008** il dirigente del Servizio Rendicontazione dell'Assessorato (Dr. Emanuele) comunicava al dirigente del Servizio Programmazione ( Dr.ssa Di Bartolo), che in esito all'avvenuta rendicontazione del progetto realizzato da **CORMORANO FELIX**, effettuata dai funzionari dell'Ufficio Provinciale del Lavoro

in contraddittorio con i rappresentanti delle Ente Gestore, era emerso che quest'ultimo, per la realizzazione del progetto di formazione affidato, aveva avuto maggiori costi di personale rispetto a quelli preventivati al momento della presentazione della proposta progettuale, per complessivi € **33.122,39**, di cui reclamava il pagamento. Il dirigente responsabile della rendicontazione, esaminati gli atti, concludeva la nota rappresentando che *“si ritiene congruo un'integrazione di € 33.122,39 per la voce personale “;*

Con nota prot. **n. 293/UO2 del 10.02.2009** il dirigente del Servizio Gestione dell'Assessorato (Dr. Emanuele) comunicava al dirigente del Servizio Programmazione ( Dr.ssa Di Bartolo), che in esito all'avvenuta rendicontazione dei due progetti realizzati da **ENFAGA**, effettuata dai funzionari dell'Ufficio Provinciale del Lavoro in contraddittorio con i rappresentanti delle Ente Gestore, era emerso che quest'ultimo per la realizzazione dei progetti di formazione affidati aveva avuto maggiori oneri di personale rispetto a quelle preventivate al momento della presentazione delle proposte di progetto, rispettivamente per complessivi € **67.047,81** ed € **17.351,41** , di cui reclamava il pagamento assumendo tra l'altro che la CRI aveva già autorizzato l'integrazione e l'Assessore pro tempore con D.A. n. 2908 del 21.12.2007 aveva già concesso una integrazione per i costi di gestione. Il dirigente responsabile della gestione, esaminati gli atti, concludeva la nota rappresentando che *“il riconoscimento è pertinente e congruo e non sfora il parametro iniziale di spesa prevista, per cui appare plausibile e giustifica un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'ente nella misura sopra indicata facendo fronte con le economie realizzate nel PROF 2007”;*

Con nota prot. **n. 295/UO2 del 10.02.2009** il dirigente del Servizio Gestione dell'Assessorato (Dr. Emanuele) comunicava al dirigente del Servizio Programmazione ( Dr.ssa Di Bartolo) , che in esito all'avvenuta rendicontazione dei quattro progetti

realizzati da **ARAM**, effettuata dai funzionari dell'Ufficio Provinciale del Lavoro in contraddittorio con i rappresentanti delle Ente Gestore, era emerso che quest'ultimo per la realizzazione dei progetti di formazione affidati aveva avuto maggiori oneri di personale rispetto a quelle preventivate al momento della presentazione delle proposte di progetto, rispettivamente € **166.607,75**, € **52.508,49** , € **487.850,12** ed € **53.764,44 per complessivi € 760.736,80**, di cui reclamava il pagamento. Il dirigente responsabile della gestione, esaminati gli atti, concludeva la nota rappresentando che *“il riconoscimento di spesa è pertinente e congruo, per cui appare plausibile; E' giustificato un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'Ente nella misura prevista facendo fronte come impegno finanziario, con le economie realizzate nel PROF 2007”*;

infine, con nota prot. **n. 383/UO2 del 16.02.2009** il dirigente del Servizio Gestione dell'Assessorato (Dr. Emanuele) comunicava al dirigente del Servizio Programmazione ( Dr.ssa Di Bartolo) , che in esito all'avvenuta rendicontazione dei quattro progetti realizzati da **CEFOP**, effettuata dai funzionari dell'Ufficio Provinciale del Lavoro in contraddittorio con i rappresentanti delle Ente Gestore, era emerso che quest'ultimo per la realizzazione dei progetti di formazione affidati aveva avuto maggiori oneri di personale rispetto a quelle preventivate al momento della presentazione delle proposte di progetto, di cui reclamava il pagamento. Il dirigente responsabile della gestione, esaminati gli atti, concludeva la nota rappresentando che *“Tale riconoscimento è pertinente e congruo..... per cui appare plausibile e giustificato un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'Ente nella misura sopra indicata facendo fronte con le economie realizzate nel PROF 2007”*;

Con nota prot. **n. 325 del 18.02.2009** il dirigente del Servizio Programmazione (dr.ssa Di Bartolo) rassegnava all'Assessore regionale della Formazione Professionale (On.le

Incardona) un promemoria riassuntivo delle richieste di integrazione del finanziamento, per maggiori spese di personale rispetto a quelle previste nel preventivo di progetto, presentate dagli Enti gestori : CORMORANO FELIX , ENFAGA, ARAM e CEFOP per complessivi € **2.336.051,61**. Il dirigente precisava che *“Tanto si rappresenta alla S.V. On.le per le determinazioni che riterrà opportuno adottare in merito al riconoscimento delle richieste di integrazione de quo da finanziare mediante l'utilizzo delle economie realizzate nell'ambito del P.R.O.F. 2007 sul capitolo 717910 del Bilancio regionale con le modalità previste dall'art. 9 della L.R. n. 21/1997”*;

Quindi, con proprio **D.A. n. 1062 del 07.04.2009** l'Assessore regionale della Formazione Professionale pro tempore (On.le Incardona) modificava il precedente **D.A. 852 del 03.04.2007** con cui erano stati approvati i **progetti formativi da realizzare con le risorse del P.R.O.F. 2007** ed in particolare integrava il finanziamento originariamente concesso alle proposte di progetto presentate dai suddetti Enti gestori;

Il suddetto **D.A. 1062 del 07.04.2009** veniva rimesso al dirigente della Ragioneria Centrale Lavoro (dr.ssa Esposito) che provvedeva alla sua registrazione;

All'esito della procedura, il Dirigente generale del Dipartimento regionale della Formazione Professionale, con proprio **D.D.G. 1116 del 18.06.2009**, registrato dalla Ragioneria Centrale Lavoro il 19.06.2009 al n. 984 senza rilievi, *“modificando il D.D.G. n. 824 del 21 maggio 2007, correggeva e dava attuazione al D.A. n. 1062 del 7 aprile 2009, impegnando sul capitolo 717910 dell'esercizio finanziario 2009 la somma di € 2.373.253,13”*.

**2.** Appare necessario rilevare che l'Assessore e i Dirigenti regionali avevano accolto le richieste di integrazione dei finanziamenti originari, per intervenuti maggiori costi del personale non inizialmente previsti, formulate dagli Enti di Formazione destinatari dei finanziamenti del P.R.O.F. 2007 (Piano Regionale dell'Offerta Formativa per l'anno

2007) al momento della rendicontazione dei progetti formativi finanziati, in ossequio e sulla scorta di un complesso di norme che erano state interpretate ed applicate in tutti i decenni precedenti sempre allo stesso modo, senza mai discostarsene e senza alcuna contestazione da parte di organi giudiziari e non, compresa la Corte dei Conti che anzi aveva sempre ammesso al Visto di legittimità i provvedimenti di integrazione dei finanziamenti dovuti ai maggiori costi sostenuti dagli enti di formazione (in rapporto di concessione di pubblico servizio con la Regione) per la voce “personale”.

**3.** La Regione siciliana fin dall'introduzione della L.r. n. 24/1976 sulla Formazione Professionale, aveva riconosciuto agli Enti di Formazione, cui aveva affidato la realizzazione dei servizi formativi in concessione, il diritto al rimborso integrale di tutti i costi sostenuti annualmente per la realizzazione dei progetti formativi.

Anzi, la Regione Siciliana che regolarmente recepiva con apposita delibera di giunta di governo regionale i C.C.N.L. di categoria, imponeva agli Enti di Formazione di applicare i detti strumenti normativi garantendo da parte sua il rimborso di tutti gli oneri di personale subiti, comprese le risorse necessarie per gli eventuali aumenti retributivi riconosciuti in occasione dei rinnovi del C.C.N.L..

La Corte dei Conti dal 1974 al 2011 non aveva eccepito alcunché né aveva censurato le determinazioni del governo regionale di rimborsare agli Enti di Formazione tutti i costi del personale sopportati dagli stessi nel corso dell'anno per la realizzazione dei progetti formativi.

L'odierno appellante ed i Dirigenti dell'assessorato - dopo avere accertato la costante applicazione della normativa di settore nel senso di operare il rimborso integrale di tutti i costi sopportati dagli Enti di Formazione per la realizzazione dei corsi di formazione di cui alla L.r. n. 24/1976 era in uso da anni e che nei due anni immediatamente precedenti, 2005 e 2006, i provvedimenti di integrazione dei finanziamenti, concessi per

maggiori costi di personale sostenuti dagli Enti di formazione beneficiari, erano stati sottoposti al preventivo vaglio di legittimità della Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, che li aveva regolarmente registrati ritenendone la legittimità – anche in relazione al P.R.O.F. dell'anno 2007, forti dell'autorevole avallo della Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, adottavano i provvedimenti di impegno per il rimborso in favore degli Enti di Formazione dei maggiori costi del personale sopportati nel corso dell'anno.

Peraltro, la certezza della legittimità delle integrazioni dei finanziamenti per la copertura dei maggiori costi di personale derivava ai predetti, non solo dalla circostanza che i precedenti provvedimenti di integrazione concessi sui PROF 2005 e 2006 erano stati registrati dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, consacrandone la legittimità, ma soprattutto dalla circostanza che i Giudici contabili non avevano denunciato i precedenti Assessori e Dirigenti alla locale Procura Regionale della Corte dei Conti come avrebbero dovuto necessariamente fare, nell'ipotesi in cui avessero ritenuto tale prassi illecita.

Ma vi è di più. I primi provvedimenti di integrazione dei finanziamenti per i maggiori costi del personale, nell'ambito del PROF relativo all'anno formativo 2007, furono adottati dall'Assessore Formica e dal Dirigente generale Russo Alessandra, gli stessi che in precedenza avevano adottato i provvedimenti di integrazione relativi al P.R.O.F. 2005 e P.R.O.F. 2006 ottenendo il visto di legittimità della Sezione di Controllo della Corte dei Conti.

Le integrazioni dei finanziamenti sono state concesse dall'Amministrazione regionale anche negli anni successivi fino al P.R.O.F. 2010 (anni 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010).

In nessuna occasione la Sezione di Controllo della Corte dei Conti ha sollevato dubbi circa la legittimità della richiamata prassi.

4. Dopo tanti anni e precisamente nel 2011, in seguito ad un esposto presentato dal personale di alcuni Enti che non avevano fruito delle integrazioni, un sostituto della Procura regionale della Corte dei Conti, ha sollevato dubbi in ordine alla prassi dell'Amministrazione regionale di rimborsare agli Enti di Formazione i maggiori costi sopportati per il personale rispetto a quelli riconosciuti con il finanziamento annualmente concesso, ritenendo che le risorse assegnate a ciascun Ente nell'ambito dell'annuale Piano regionale dell'Offerta Formativa non fosse in alcun caso incrementabile, dovendo rimanere, quindi, a carico degli Enti stessi l'alea della eventuale lievitazione dei costi di personale. Tale convincimento traeva fondamento nella considerazione che l'affidamento da parte della Regione siciliana della realizzazione dei progetti formativi finanziati nell'ambito del P.R.O.F. annuale agli Enti di Formazione, andava inquadrata nell'ambito codicistico del contratto di appalto di servizi. Ha, quindi, ravvisato nelle infra enucleate procedure di integrazione degli originari finanziamenti una ipotesi di violazione delle norme sugli appalti contenute nel codice civile e nel codice degli appalti pubblici, da cui conseguiva una ipotesi di responsabilità erariale a carico dei soggetti che le avevano autorizzate. Sulla scorta di tali argomentazioni, il sostituto della Procura regionale della Corte dei Conti ha promosso un giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del Prof. Centorrino, Assessore regionale dell'Istruzione e Formazione dell'epoca, e dei dirigenti che avevano adottato i provvedimenti amministrativi di spesa, in relazione ad una sola integrazione concessa sul PROF 2009 a favore dell'Ente di Formazione ANFE.

Purtroppo, i detti convenuti, che si erano limitati a perseguire la consolidata prassi amministrativa in uso alla Regione Siciliana, fino ad allora mai censurata dalla Corte dei

Conti, ignari della genesi del riconoscimento in favore degli Enti di Formazione dei maggiori costi per il personale, non hanno dedotto in giudizio che la prassi delle integrazioni, in relazione alle integrazioni dei P.R.O.F. 2005 e P.R.O.F. 2006 era stata sottoposta al vaglio della Sezione di Controllo della Corte dei Conti che non aveva individuato alcun illecito, procedendo al rilascio del visto di legittimità e soprattutto che i Giudici Contabili non avevano mai censurato detta prassi né tantomeno avevano segnalato alcunchè alla locale procura regionale, per cui non poteva ascriversi agli stessi alcuna responsabilità per colpa grave, avendo operato gli stessi in assoluta buona fede.

**5.** La Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, con la sentenza n. 2947/2012 del 19.10.2012, disallineandosi dalle posizioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti, ha condiviso la prospettazione della procura regionale, circa la riconduzione nell'alveo del contratto di appalto del rapporto negoziale mediante il quale la Regione siciliana annualmente affida in favore degli Enti di Formazione la realizzazione dei progetti di formazione inseriti nel P.R.O.F. di cui alla L.r. n. 24/197, ed ha, pertanto, ritenuto che il riconoscimento in favore degli Enti di Formazione di integrazioni agli originali finanziamenti concessi con i PROF annuali, per il rimborso dei maggiori costi di personale, fosse illegittimo dovendosi l'alea dei maggiori costi sopportati per l'esecuzione dell'appalto di servizio ricadere sull'appaltatore e giammai sull'Amministrazione regionale committente. Conseguentemente, ha condannato l'Assessore e i Dirigenti pro tempore al pagamento in favore dell'Amministrazione regionale della somma concessa in favore dell'ANFE a titolo di integrazione sul PROF 2009.

**6.** Preso atto dell'accoglimento della propria prospettazione con riguardo all'integrazione ANFE sul PROF 2009, il Sostituto della locale Procura regionale della Corte dei Conti ha promosso un secondo giudizio di responsabilità questa volta in

relazione al P.R.O.F. 2007 nei confronti: dell'On.le Formica, dell'On.le Incardona, dell'On.le Gentile e dell'On.le Lombardo nella qualità di Assessori regionali pro tempore della Formazione Professionale; della dr.ssa A. Russo e dr.ssa Monterosso Giuseppa Patrizia nella qualità di Dirigenti generali pro tempore della Formazione Professionale ; del dott. Emanuele Antonino nella qualità di dirigente del servizio Rendicontazione /Gestione dell'Ass.to Reg.le Formazione Professionale; della dr.ssa Esposito Loredana, nella qualità di dirigente della Ragioneria Centrale dell'Ass.to Formazione Professionale; della dr.ssa Di Bartolo Maria Carmela e dr.ssa Di Francesca Salvatore , nella qualità di dirigenti pro tempore del servizio programmazione dell'Ass.to Reg.le della Formazione Professionale, chiedendone la condanna pro quota al pagamento, in favore della Regione Siciliana, della complessiva somma di € **4.757.991,20** oltre accessori e spese legali.

7. In maniera del tutto singolare, la Procura regionale non ha, invece, promosso alcun giudizio erariale in relazione alle integrazioni concesse in relazione ai PROF 2005 e PROF 2006, i cui provvedimenti erano stati sottoposti al preventivo vaglio di legittimità della Sezione di Controllo della Corte dei Conti che li aveva regolarmente registrati non evidenziando alcuna condotta illecita.

La singolarità di tale circostanza emerge ancora più nettamente ove si pensi che gli impegni di spesa per il pagamento delle integrazioni del P.R.O.F. 2005 e P.R.O.F. 2006 erano stati adottati sempre dalla dr.ssa Russo, dirigente generale dell'epoca, che invece è stata convenuta in giudizio esclusivamente per le integrazioni al P.R.O.F. 2007.

8. All'esito del secondo giudizio di responsabilità amministrativa **R.G. 60799**, la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, con sentenza n. **401/2014**, depositata in data **14 marzo 2014**, nonostante le pregevoli e decisive argomentazioni difensive dei convenuti, non ha potuto che confermare il principio di non

incrementabilità dei finanziamenti dalla stessa statuito nel precedente giudizio ( sentenza n. 2947/2012 Centorrino + altri) ed ha condannato tra gli altri l'odierno appellante a risarcire il danno asseritamene subito dall'Amministrazione regionale ed in particolare *“al pagamento , in favore della Regione Siciliana, della somma di € 830.638,60“* oltre alla maggiorazione per *“rivalutazione monetaria , da computarsi , secondo l'indice dei prezzi calcolato dall'ISTAT , dalla data di emissione dei mandati di pagamento dei finanziamenti integrativi alla data di pubblicazione della presente sentenza , nonché degli interessi legali maturandi, sull'importo rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo”* nonché al *“pagamento , in favore dello Stato, delle spese di giustizia che , sino al deposito della presente decisione, si liquidano in complessivi € 3.693,64 ripartendone l'onere in parti eguali”* .

La suddetta sentenza veniva gravata di appello da parte di tutti i convenuti, prima tra tutti la dr.ssa Russo che reclamava la propria buona fede in ordine all'adozione dei primi provvedimenti di impegno di spesa per le integrazioni del P.R.O.F. 2007, nella consapevolezza di avere operato in piena legittimità, stante il conforto ricevuto con i visti di registrazione di legittimità ottenuti dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per i provvedimenti dalla stessa adottata in relazione alle integrazioni concesse relativi agli anni precedenti PROF: 2005 e Prof 2006 , per i quali la procura regionale non ha invece promosso alcun giudizio erariale

**9.** Con sentenza n. **179/A/2015 dei 24.03.2015/21.07.2015** la Corte dei Conti , Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, ha confermato la sentenza di primo grado, limitandosi ad accogliere parzialmente *“con esclusivo riferimento all'ammontare dell'onere risarcitorio posto a suo carico (€ 798.800,50, da maggiorarsi degli accessori, anziché € 830.638,60), l'appello proposto da Incardona Carmelo”* e, contestualmente, l'ha condannato, unitamente agli altri appellanti soccombenti al

pagamento in favore dello Stato delle spese del giudizio quantificate in complessivi € 16.747,32 da dividere in parti uguali

**10.** Nelle more dei citati giudizi erariali, l'Amministrazione regionale ed in particolare il Dipartimento regionale della Formazione Professionale - preso atto che la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti (disallineandosi dalle posizioni in precedenza espresse dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana che aveva, invece, ritenuto legittime le integrazioni concesse in favore degli Enti di Formazione apponendo il visto di legittimità sui provvedimenti relativi ai PROF 2005 e PROF 2006) con la sentenza **n. 2947/2012 ( sentenza Centorrino + altri)**, confermata in appello con sentenza n. 259/A/2013, ha ritenuto che le integrazioni dei finanziamenti dovessero ritenersi illecite, si determinava ad avviare senza indugio alcuno le necessarie procedure in autotutela ex L. 241/1990 e s.m.i. annullando tutti i provvedimenti di integrazione dei finanziamenti disposti in favore degli Enti di Formazione negli anni 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010 compreso, quindi, il provvedimento relativo all'anno 2007 adottato dall'On.le Incardona e, considerato che la fattispecie costituiva una chiara ipotesi di indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ., procedeva a recuperare integralmente le somme oggetto di contestazione nel processo *de quo agitur* mediante compensazione con i crediti maturati dagli Enti di Formazione nei confronti dell'Amministrazione regionale per i progetti formativi inseriti nel Piano regionale dell'Offerta Formativa ex L. n. 24/1976 dell'anno 2012 (denominato Avviso 20/2011). Come, dedotto, dalla stessa convenuta in comparsa di costituzione, il credito per le integrazioni del PROF 2007, oggetto delle sentenze n. 401/2014 e 179/2015, era stato integralmente recuperato direttamente nei confronti degli Enti di Formazione beneficiari delle integrazioni e, pertanto, nessun credito poteva essere reclamato nei confronti di Incardona Carmelo, essendo lo stesso oramai inesistente.

D'altronde, la stessa Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, sia in primo che in secondo grado, ha statuito che l'Amministrazione regionale, avrebbe dovuto tenere conto nella fase esecutiva delle sentenze, delle somme nelle more effettivamente recuperate nei confronti degli Enti di Formazione, e ciò in quanto non avrebbe potuto incassare due volte lo stesso credito.

**11.** Inopinatamente, il Dirigente Generale del Dipartimento Regionale per la Pianificazione Strategica della Regione Siciliana, senza previamente acquisire dall'Amministrazione regionale creditrice e, specificatamente, dal Dipartimento Regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale (che aveva promosso le attività di recupero delle somme relative alle integrazioni concesse sul PROF 2007 di cui alla sentenza n. 401/2014) e, soprattutto, dal Dipartimento Regionale Bilancio – Ragioneria Generale della Regione siciliana (che aveva proceduto all'incasso delle somme ed incameramento delle stesse nel bilancio regionale), i dati certi circa l'avvenuto effettivo recupero delle somme oggetto delle sentenze n. 401/2014 e 179/2015 con conseguente estinzione dell'obbligazione risarcitoria dell'Incardona Carmelo, ha deciso di porre in esecuzione i richiamati titoli giudiziali e con il **D.D.G. 1711/2015** dell'**08.10.2015**, notificato in data 22.10.2015, ha intimato a quest'ultimo il pagamento delle somme liquidate in sentenza, ignaro per sua colpevole negligenza che il credito reclamato era già stato recuperato nei confronti degli Enti di Formazione beneficiari e che lo stesso non era perciò più esistente, essendo stante le somme acquisite ed incamerate al bilancio regionale.

**12.** Con atto di citazione, notificato in data 11/11/2015, il dott. Incardona proponeva opposizione alla predetta intimazione di pagamento, chiedendo all'adito Tribunale, previa sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo di cui alla ingiunzione emessa da Assessorato della Salute della Regione Siciliana – Dipartimento Regionale per la

pianificazione strategica in data 08/10/2015 e notificata in data 19-20.10.2015, di: 1) *“annullare detta ingiunzione relativamente alla posizione del dott. Incardona per incompetenza assoluta dell’organo emanante”*; 2) *“dichiarare che, per effetto della compensazione operata dalla Regione siciliana tra i crediti e i debiti degli enti formativi CORMORANO FELIX, E.N.F.A.G.A. PALERMO, A.R.A.M e C.E.F.O.P., e della proposizione dell’azione esecutiva nei confronti di Cormorano Felix per la residua somma di euro 27.511,02, nonché dell’effettivo incameramento delle relative somme da parte della Regione siciliana, è venuta meno, relativamente alla somma di euro 879.392,93, l’obbligazione di pagamento del dott. Incardona scaturente dalla sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d’Appello per la regione siciliana, n. 179/A/2015 del 24-25/3 – 21/7/2015, con conseguente illegittimità e inefficacia dell’ingiunzione opposta per insussistenza del diritto di credito vantato dalla Regione nei confronti del dott. Incardona”*; 3) *“riconoscere che l’obbligazione del dott. Incardona scaturente dalla sentenza predetta ha carattere sussidiario, nel senso cioè che egli è obbligato solo in via eventuale dopo l’infruttuosa escussione degli enti formativi che hanno indebitamente percepito le integrazioni finanziarie in questione e, conseguentemente, dichiarare inammissibile l’azione esecutiva iniziata dalla Regione con l’ingiunzione sopra citata”*.

**13.** Si costituiva in giudizio l’Amministrazione regionale confermando di avere provveduto all’integrale recupero delle somme di cui alla sentenza n. 401/2014 e 179/2015 con l’emissione dei c.d. *“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”*.

Contestualmente, ha argomentato che il recupero doveva ritenersi provvisorio in quanto si era creata una situazione di incertezza giuridica circa la legittimità delle procedure

adottate per il recupero delle somme, derivante: 1) dalla circostanza che gli Enti di Formazione avrebbero proposto opposizione avverso i recuperi, i cui giudizi allo stato risultano pendenti presso il Tribunale di Palermo, ancorchè quest'ultimo ha rigettato tutte le richieste di sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti amministrativi; 2) la Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana con la delibera 107/2015 avrebbe manifestato perplessità circa la legittimità delle procedure di recupero assumendo la presunta violazione di una norma regolamentare che prevederebbe l'integrità dei pagamenti da effettuarsi in favore degli Enti di Formazione; 3) La Commissione Europea con una nota del 06.05.2015 avrebbe imposto alla Regione siciliana di corrispondere agli Enti di Formazione l'integrale finanziamento concesso senza operare alcuna decurtazione; 4) Il T.A.R. Sicilia con la sentenza n. 807/2015, gravata di appello innanzi il C.G.A. per la Regione Siciliana, ha sancito la piena legittimità delle procedure di recupero e la coerenza con la legislazione comunitaria dell'intervenuto recupero mediante compensazione.

In ultimo, ha affermato che l'Amministrazione regionale *“non intende in alcun modo ottenere un doppio pagamento”* ma è stata costretta ad agire anche nei confronti dell'Incardona Carmelo stante l'incertezza giuridica in ordine alla legittimità del recupero operato nei confronti degli Enti di Formazione.

Su tali presupposti ha concluso per il rigetto dell'opposizione.

**14.** Nella fase istruttoria, l'opponente, nonostante la chiara ed univoca affermazione dell'Amministrazione creditrice in comparsa di risposta di avere già recuperato dagli Enti di Formazione il credito di cui alle sentenze n. 401/2014 e 179/2015, per mero zelo difensivo, ha provveduto al deposito di tutta la documentazione in proprio possesso, attestante l'avvenuto effettivo recupero, da parte dell'Amministrazione regionale, delle somme che (secondo le sentenze della Corte dei Conti) sarebbero state indebitamente

erogate dall'opponente agli enti formativi CEFOP, ARAM, ENFAGA e CORMORANO FELIX in forza del D.A. n.1062 del 7.4.2009 e del D.D.G. n. 1116 del 18.06.2009.

15. All'udienza del 22/10/2018, sulle rispettive conclusioni delle parti, la causa è stata posta in decisione.

Orbene, l'impugnata sentenza n. 453/2019, pubblicata in data 29.01.2019, è palesemente viziata, erronea, illegittima e contraddittoria e dovrà, dunque, essere integralmente riformata, previa ricostruzione del fatto ex art. 342 c.p.c. nei termini che di seguito saranno esaustivamente indicati, con il contestuale accoglimento delle domande formulate dal dr. Incardona Carmelo nei confronti dell'Amministrazione regionale con l'atto di opposizione ex art. 615 c.p.c. introduttivo del giudizio di primo grado, per i seguenti

## MOTIVI

**1. Illegittimità ed erroneità della sentenza appellata in relazione agli artt. 112, 115 e 167 comma 1 c.p.c. - Difetto dei presupposti e condizioni di legge per l'emissione del D.D.G. n. 1711/2015 opposto ex art. 615 c.p.c. – Inammissibilità ed infondatezza dell'intimazione di pagamento per insussistenza e/o estinzione del credito – Pronuncia *ultrapetita* - Violazione dell'art. 1 Primo Protocollo addizionale alla C.E.D.U.**

1.1. Con l'atto introduttivo del giudizio di opposizione promosso, ai sensi dell'art. 615 c.p.c., avverso il D.D.G. n. 1711/2015, con cui il Dirigente generale del Dipartimento per la Pianificazione Strategica dell'Assessorato regionale della Salute ha intimato il pagamento delle somme giudizialmente liquidate con le sentenze erariali nn. 401/2014 e 179/2015, Incardona Carmelo ha eccepito la sopravvenuta inesistenza ed estinzione del credito di cui è stato intimato il pagamento in quanto l'Amministrazione regionale creditrice, prima dell'adozione del detto provvedimento, aveva già provveduto

all'integrale recupero delle integrazioni concesse sul PROF 2007, oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa definito con sentenza n. 401/2014 e 179/2015, direttamente nei confronti degli Enti di Formazione beneficiari.

Tale recupero era stato effettuato al momento del pagamento dei crediti maturati dagli Enti di Formazione a titolo di acconto sui progetti finanziati con l'Avviso 20/2011 ( relativo al Piano regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2012), operando una parziale compensazione dei detti crediti con i crediti vantati dall'Amministrazione a seguito dell'annullamento dei provvedimenti di integrazione dei finanziamenti originariamente concessi con il P.R.O.F. 2007, in virtù del principio fissato dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti con la sentenza n. 2947/2012.

**1.2.** A dimostrazione della prova dell'effettivo recupero del credito l'Incardona ha prodotto in giudizio, all'atto della costituzione:

a) **Nota prot. n. 36513 del 26.11.2014** con la quale la Ragioneria Generale della Regione – Servizio Tesoro, su espressa richiesta dell'Incardona, ha certificato che *“a fronte dei mandati cosiddetti “verdi” di regolazione contabile emessi dal Dipartimento Regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale a valere sui capitoli di spesa 717914 e 717910, sono state emesse le quietanze in entrata al Bilancio della Regione Siciliana, analiticamente descritte di seguito , ed imputate al capitolo di entrata 3724 capo X esercizio contabile 2013”* .

Con la citata nota l'Amministrazione regionale creditrice, in relazione alle integrazioni al PROF 2007, ha confermato di avere incamerato effettivamente nelle casse regionali le seguenti somme:

<b>1) ANFE REGIONALE</b>	<b>€. 2.170.766,26</b>
<b>2) ARAM</b>	<b>€ 855.895,50</b>
<b>3) ENFAGA</b>	<b>€ 143.528,14</b>

4) CEFOP	€	1.548.759,12
4) IAL SICILIA	€	372.009,96
5) CIOFS -FP	€	<u>102.762,90</u>
<b>TOTALE RECUPERI</b>	€	<b>5.193.721,88</b>

2) Nota prot. n. 3274 del 22.01.2015 con la quale la Ragioneria generale della Regione siciliana – Servizio Tesoro ha confermato di avere incamerato nelle casse regionali e segnatamente nel “*capitolo di entrata 3724 del capo X “Tesoro”*” la suddetta somma di **€ 5.193.721,88, costituenti il recupero delle integrazioni PROF. 2007;**

3) Nota prot. n. 58177 del 26 ottobre 2015 con la quale la Ragioneria Generale della Regione siciliana – Servizio Tesoro ha confermato quanto già certificato con le sopra richiamate norme, attestando che alla data del **26.10.2015** le somme relative alle integrazioni PROF 2007 oggetto di recupero amministrativo si trovavano nelle casse regionali, all’interno del capitolo di entrata del bilancio 3724 capo X “Tesoro”.

Non è revocabile in dubbio che all’**08.10.2015** - data di emissione del **D.D.G. n. 1711/2015** con il quale il Dirigente generale del Dipartimento regionale per la Pianificazione Strategica dell’Assessorato della Salute ha intimato all’odierno appellante il pagamento della somma di **€ 869.094,75** - il credito dell’Amministrazione regionale era inesistente ed estinto per l’intervenuto recupero nei confronti degli Enti beneficiari delle integrazioni PROF 2007.

**1.3.** L’Amministrazione regionale costituendosi nel giudizio di opposizione ex art. 615 c.p.c. proposto dall’Incardona, ha dedotto di avere tempestivamente attivato, all’esito del pronunciamento della Corte dei Conti circa l’illegittimità delle integrazioni, le necessarie procedure di autotutela per l’annullamento ed il recupero delle somme indebitamente concesse agli Enti di Formazione quali integrazioni dei finanziamenti concessi in relazione al PROF 2007, costituenti indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ..

La stessa Amministrazione regionale creditrice, al momento della proposizione del giudizio di opposizione all'esecuzione, ha confermato di avere recuperato integralmente le integrazioni al PROF 2007 di cui alle sentenze risarcitorie della Corte dei Conti nn. 401/2014 e 179/2015.

Si è limitata, poi, ad aggiungere che, stante la diversità di opinioni in ordine alla legittimità delle procedure recuperatorie poste in essere dall'Amministrazione regionale ed all'esistenza di alcuni contenziosi in merito, di cui si dirà ampiamente in seguito, il recupero del credito doveva ritenersi avere **“carattere provvisorio”**.

Ha, quindi, dedotto che *”L'Amministrazione, insomma, non intende in alcun modo ottenere un doppio pagamento”* ma ha ritenuto di proporre l'azione esecutiva nei confronti dell'Incardona, nonostante avesse già recuperato il credito nei confronti degli Enti di Formazione beneficiari delle integrazioni al PROF 2007, esclusivamente a scopo cautelativo stante **“il quadro assolutamente contraddittorio delle pronunce intervenute sul tema”**.

**1.4.** In ultimo, appare utile rilevare che secondo l'orientamento uniforme e consolidato della giurisprudenza di legittimità **“In tema di risarcimento del danno da fatto illecito extra contrattuale, l'obbligazione di risarcimento tende a ricostituire nel patrimonio del danneggiato l'entità economica perduta”** ( Cfr.: Cassazione Civile , Sezione terza , sent. n. 6951 del 23.03.2010).

In particolare **“Il risarcimento del danno da fatto illecito ha la funzione di porre il patrimonio del danneggiato nello stesso stato in cui si sarebbe trovato senza l'evento lesivo e, quindi, trova presupposto e limite nell'effettiva perdita subita da quel patrimonio, in conseguenza del fatto stesso”** (Cfr. per tutte: Cassazione Civile, Sezione terza, sent. n. 7389 del 03.10.1987; Cassazione Civile, Sezione Terza , sent. n. 12054 del 06.12.1993; Cassazione Civile, SS. UU., sent. n. 762 del 26.01.1998).

In virtù di tali finalità reintegratorie, la Corte dei Conti ha fissato il principio di diritto, consolidato ed univoco, secondo cui nella fase di esecuzione delle sentenze erariali le Amministrazioni pubbliche devono tenere conto anche delle somme nelle more già recuperate in via amministrativa e/o giudiziale.

Siffatto principio è stato puntualmente richiamato anche nelle sentenze relative ai giudizi di responsabilità infra richiamati, e segnatamente **“Non può non sottolinearsi che, in ogni caso, delle somme già recuperate riferite al giudizio in esame, e delle ulteriori somme che nelle more potrebbero essere recuperate, potrà eventualmente tenersi conto in sede di esecuzione della presente sentenza”** ( Così per tutte: Sezione Giurisdizionale di Appello della Corte dei Conti per la Regione Siciliana , sent. n. 259/A/2013 Centorrino + altri) .

Per quel che riguarda l’odierno appellante, la sentenza di primo grado ha statuito *“Il recupero di cui si ha certezza, è stato indicato dal Procuratore che, in limine litis, ha ridimensionato l’addebito nei confronti di alcuni degli odierni convenuti.*

**Evidentemente, delle somme ulteriori che, nelle more dell’eventuale gravame, potranno essere realmente recuperate, dovrà tenersi conto in sede di esecuzione della presente sentenza”** (Così: **Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, sentenza n. 401/A/2014 Formica + altri** ).

Orbene , proprio la sopra citata statuizione della Corte dei Conti sancisce , senza timore di smentita, l’evidente inammissibilità ed infondatezza del provvedimento impugnato e della procedura di recupero intrapresa, in quanto il Dirigente generale del Dipartimento Pianificazione Strategica dell’assessorato regionale della Salute, che non rappresenta l’Amministrazione regionale creditrice, ha adottato il provvedimento D.D.G. n. 1711/2015, intimando il pagamento integrale delle somme liquidate nella sentenza 401/A/2014 come rideterminate in sede di gravame con la sentenza n. 179/2015, senza

avere preventivamente richiesto all'Amministrazione creditrice e, precisamente, alla Ragioneria Generale della Regione siciliana e al Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione se le somme oggetto del giudizio erariale erano state nelle more effettivamente recuperate ed incamerate al bilancio regionale ed era stato quindi reintegrato l'erario regionale, eliminando ogni danno e pregiudizio.

Come provato dall'Incardona e confermato dalla stessa creditrice opposta nella comparsa di costituzione in giudizio, prima della proposizione dell'azione esecutiva, l'Amministrazione regionale aveva effettivamente ed integralmente recuperato in via amministrativa le integrazioni concesse agli Enti di Formazione infra citati rispetto agli originari finanziamenti attribuiti nell'ambito del PROF 2007.

L'ammissione dell'Amministrazione convenuta ha natura confessoria e conferma la palese fondatezza dell'opposizione proposta ex art. 615 c.p.c. con specifico riguardo all'intervenuta estinzione ed inesistenza del credito intimato.

**1.5** Più in particolare, al fine di provare, senza margini di dubbio, quanto sopra dedotto è opportuno evidenziare che con **D.A. n. 1062/2009**, seguito dal **DDG 1116 del 18.06.2009** di impegno delle somme, erano state riconosciute le seguenti integrazioni agli originari finanziamenti concessi nell'ambito del P.R.O.F. 2007 (Piano regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2007):

	Ente beneficiario	D.D.G. di impegno	Importo Integrazione
01	CORMORANO FELIX	1116 del 18/06/2009	33.122,39
02	ENFAGA	1116 del 18.06.2009	84.399,22
03	ARAM	1116 del 18.06.2009	706.736,80
04	CEFOP	1116 del 18.06.2009	1.548.759,12
	<b>TOTALE INTEGRAZIONE</b>		<b>2.373.253,13</b>

Come già rilevato, con sentenza **n. 2947/A/2012 (sentenza Centorrino + altri)** confermata in appello con sentenza **259/A/2013**, la Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana - disallineandosi dal precedente orientamento espresso dalla Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Regione Siciliana che aveva invece

avallato la legittimità delle integrazioni concesse negli anni 2005 e 2006 - fissava il principio che gli Enti di Formazione non potevano ricevere integrazioni al finanziamento originariamente concesso a causa di maggiori costi di personale sopravvenuti:

Preso atto di siffatta determinazione, la Regione Siciliana, operata una ricognizione di tutte le integrazioni concesse nel corso degli anni, avviava immediatamente le prescritte procedure in autotutela per l'annullamento di tutti i decreti di integrazioni adottati nel corso degli anni dal 2005 al 2010, ivi compresi ovviamente i decreti di impegno adottati in relazione al PROF 2007, e per il conseguente integrale recupero di tutte le somme indebitamente erogate.

Per quel che attiene l'odierno appellante, l'Amministrazione regionale ha innanzitutto provveduto all'annullamento dei provvedimenti di concessione delle integrazioni con i seguenti provvedimenti, prodotti in atti:

- 1) Con il **D.D.G. n. 677 del 05.03.2013** adottato dal Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione sono stati annullati il **D.D.G. 1116 del 18.06.2009 (Monterosso)** e **DDG 1911 del 24.12.2007 (Russo)** relativi alle integrazioni del PROF 2007, nei confronti di **ENFAGA** intimando contestualmente la restituzione della somma indebitamente ricevuta ammontante a complessivi € **143.528,14**;
- 2) Con il **D.D.G. n. 707 del 08.03.2013** adottato dal Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione sono stati annullati il **D.D.G. 1116 del 18.06.2009 (Monterosso)** e **DDG 1911 del 24.12.2007 (Russo)** relativi alle integrazioni del PROF 2007, nei confronti di **CORMORANO FELIX** intimando contestualmente la restituzione della somma indebitamente ricevuta ammontante a complessivi € **38.595,33**;

- 3) Con il **D.D.G. n. 611 del 27.02.2013** e **D.D.G. n. 887 del 14.03.2013** adottati dal Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione sono stati annullati il **D.D.G. 1116 del 18.06.2009 (Monterosso)** e **DDG 1911 del 24.12.2007 (Russo)** relativi alle integrazioni del PROF 2007, nei confronti di **A.R.A.M.** intimando contestualmente la restituzione della somma indebitamente ricevuta ammontante a complessivi € **1.001.236,74**;
- 4) Con il **D.D.G. n. 676 del 05.03.2013** e **D.D.G. n. 970 del 20.03.2013** adottati dal Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione sono stati annullati il **D.D.G. 1116 del 18.06.2009 (Monterosso)** e **D.D.G. 1911 del 24.12.2007 (Russo)** relativi alle integrazioni del PROF 2007, nei confronti di **CEFOP** intimando contestualmente la restituzione della somma indebitamente ricevuta ammontante a complessivi € **1.548.759,12**;

Annulati i provvedimenti originari, l'Amministrazione regionale creditrice ha proceduto all'effettivo recupero delle integrazioni percepite dagli Enti di Formazione per il PROF 2007, costituenti indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ., mediante compensazione parziale dei propri crediti con i maggiori crediti vantati e reclamati dagli stessi Enti di Formazione, quale acconto pari al 50% del corrispettivo riconosciuto per la realizzazione dei progetti formativi finanziati e realizzati nell'ambito dell'Avviso 20/2011 (Piano regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2012).

Come emerge dalla documentazione prodotta dall'appellante al momento dell'iscrizione al ruolo generale del giudizio di opposizione, la Regione Siciliana aveva già recuperato le integrazioni del PROF 2007 nei confronti di ogni singolo Ente di Formazione beneficiario con i seguenti provvedimenti, anch'essi prodotti in giudizio:

<b>01</b>	<b>CORMORANO FELIX</b>	<b>1116 del 18/06/2009</b>	<b>33.122,39</b>
-----------	------------------------	----------------------------	------------------

Con D.D.G. n. 1627 del 16.04.2013, reg.to dalla Ragioneria Centrale della Regione siciliana in data 17.04.2013 al n. 76 , il Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione, preso atto che CORMORANO FELIX vantava, all'esito della rendicontazione dei progetti, un credito a saldo del PROF 2008 di € **11.084,31**, ha provveduto a compensare parzialmente tale credito di € 11.084,31 con il maggiore credito vantato dall'Amministrazione per complessivi € 38.595,33, disponendo il versamento della suddetta somma di € 11.084,31 *“in favore della Regione Siciliana sul capitolo di spesa 003724, Capo X del bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2013”*.

Per quanto riguarda il residuo credito pari ad € **27.511,02** è stato recuperato mediante compensazione parziale con il maggiore credito vantato dall'Ente in relazione ai progetti realizzati sul PROF 2009, liquidato con D.D.S. n. 6196 del 12.11.2018.

Con la suddetta procedura, la cui relativa documentazione è stata prodotta in atti, la Regione Siciliana ha integralmente recuperato ed incamerato le integrazioni indebite del PROF 2007.

E' decisivo, al riguardo, precisare che l'Ente CORMORANO FELIX non ha ottenuto finanziamenti nell'ambito dell'Avviso 20/2011 per cui il recupero degli indebiti è stato effettuato esclusivamente con i crediti maturati dallo stesso Ente quale saldo dei progetti formativi realizzati nell'ambito del P.R.O.F. 2009, finanziati con fondi regionali

<b>2</b>	<b>ENFAGA</b>	<b>1116 del 18.06.2009</b>	<b>84.399,22</b>
----------	---------------	----------------------------	------------------

Con D.D.G. n. 6466 del 10.12.2013, reg.to dalla Ragioneria Centrale della Regione siciliana in data 16.12.2013 al n. 659 , il Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione, preso atto che ENFAGA aveva diritto al reclamato pagamento dell'acconto pari al 50% del finanziamento di due progetti formativi POLIFORM e POLIFAS finanziati nell'ambito dell'Avviso 20/2011 giusta DDG 3724 del 31.08.2012

e, pertanto, vantava un credito pari ad € **3.121.685,00**, ha provveduto a compensare parzialmente tale credito con il minor credito vantato dall'Amministrazione per complessivi € **143.528,14**, corrispondente alle integrazioni concesse sul PROF 2007 ( D.D.G. 1116 del 18.06.2009 per € 84.399,22 + D.D.G. 1911 del 24.12.2007 Russo per € 59.128,92 = complessivi € 143.528,14 ) disponendo il versamento della suddetta somma di € **143.528,14** *“in favore della Regione Siciliana sul capitolo di spesa 3724, Capo X del bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2013”*.

Con la suddetta procedura, la cui relativa documentazione è prodotta in atti, la Regione Siciliana ha integralmente ed effettivamente recuperato ed incamerato al bilancio regionale le integrazioni indebite del PROF 2007.

<b>03</b>	<b>A.R.A.M.</b>	<b>1116 del 18.06.2009</b>	<b>706.736,80</b>
-----------	-----------------	----------------------------	-------------------

Con D.D.G. n. 1526 del 12.04.2013, reg.to dalla Ragioneria Centrale della Regione siciliana in data 18.04.2013 al n. 81/89, il Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione, preso atto che A.R.A.M., in virtù dell'avvenuto finanziamento con D.D.G. 1346 del 27.04.2012 e 2079 del 04.10.2012 di alcuni progetti formativi nell'ambito dell'Avviso 20/2011, aveva diritto al pagamento dell'acconto pari al 50% del finanziamento complessivo e che tale credito maturato dall'Ente ammontava ad € **3.423.582,00**, ha provveduto a compensare parzialmente tale credito con il minor credito vantato dall'Amministrazione per complessivi € **1.001.236,74**, corrispondente alle integrazioni concesse sul PROF 2007 ( DDG 1116 del 18.06.2009 Monterosso per € 706.736,80 + DDG 1911 del 24.12.2007 Russo per € 294.264,38 = complessivi € 1.001.236,74 ) disponendo il versamento della suddetta somma di € **855.895,50** *“in favore della Regione Siciliana sul capitolo di spesa 3724, Capo X del bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2013”*. Contestualmente disponeva che il

recupero del residuo credito dell'amministrazione per complessivi € 145.341,24 *“sarà recuperato sui primi mandati di pagamento erogati in favore dell'ARAM”*.

Ed in effetti, la Regione siciliana ha recuperato effettivamente anche il residuo credito di € 145.341,24 all'atto della rendicontazione del PROF 2010, compensando tale somma con il credito di pari importo maturato dall'ARAM a saldo del progetto.

E' utile precisare che il P.R.O.F. 2010 era stato finanziato con risorse del bilancio regionale, per cui la compensazione dei reciproci crediti/debiti è stata operata esclusivamente con somme della Regione siciliana,

Con le suddette procedure, la cui relativa documentazione è prodotta in atti, la Regione Siciliana ha integralmente ed effettivamente recuperato ed incamerato le integrazioni indebite del PROF 2007.

<b>04</b>	<b>CEFOP</b>	<b>1116 del 18.06.2009</b>	<b>1.548.759,12</b>
-----------	--------------	----------------------------	---------------------

Con D.D.G. n. 1525 del 12.04.2013, regio.to dalla Ragioneria Centrale della Regione siciliana in data 17.04.2013 al n. 73 , il Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione, preso atto che CEFOP, in virtù dell'approvazione di alcuni progetti formativi nell'ambito dell'Avviso 20/2011 giusta D.D.G. 1346 del 27.04.2012 e 2079 del 31.05.2012, aveva maturato un credito pari ad € **6.576.205,53** a titolo di acconto pari al 50% del finanziamento complessivo, ha provveduto a compensare parzialmente tale credito con il minor credito vantato dall'Amministrazione regionale per complessivi € **1.548.759,12** ( corrispondente alle integrazioni concesse sul PROF 2007 con DDG 1116 del 18.06.2009 ) disponendo il versamento della suddetta somma di € **1.548.759,12** *“in favore della Regione Siciliana sul capitolo di spesa 3724, Capo X del bilancio della Regione Siciliana per l'esercizio finanziario 2013”*.

Con la suddetta procedura, la cui relativa documentazione è stata prodotta in atti, la Regione Siciliana ha integralmente recuperato ed incamerato le integrazioni indebite del PROF 2007.

Appare opportuno al riguardo rilevare che CEFOP si era opposta al recupero delle integrazioni del PROF 2007, proponendo apposito giudizio innanzi il Tribunale di Palermo.

Orbene, con ordinanza 18.12.2014, pubblicata in data 05.01.2015, il Tribunale di Palermo , Sezione Quarta Civile , G.U. dr.ssa Claudia Turco , definendo il giudizio sommario ex art. 702 *bis* c.p.c. R.G. 8008/2014 , ha rigettato l'opposizione sancendo la piena legittimità del recupero delle integrazioni del PROF 2007 operato dalla Regione Siciliana mediante compensazione legale *“tra detto credito restitutorio ed una quota di pari importo, precedentemente accantonata, delle somme spettanti al CE.FO.P. in forza del D.D.G. n. 3703 del 30 agosto 2012”*.

**1.6** A questo punto, appare necessario richiamare la disposizione contenuta nell'art. 115 c.p.c. che recita *“salvi i casi previsti dalla legge, il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti o dal pubblico ministero, nonché i fatti non specificatamente contestati dalla parte costituita”*.

Essendo il processo civile sottoposto al principio dispositivo, sia con riferimento alle allegazioni dei fatti sia con riferimento alle allegazioni delle prove, il Giudice è obbligato a basare il suo pronunciamento sulle prove acquisite e sui fatti non contestati.

Gli stessi giudici di legittimità hanno ripetutamente affermato che *“l'identificazione dell'oggetto della domanda va operata avendo riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati”*..... *“Poiché nel vigente ordinamento processuale, caratterizzato dall'iniziativa della parte e dall'obbligo del giudice di rendere la propria pronunzia nei limiti delle domande delle*

*parti, al giudice è inibito trarre dai documenti comunque esistenti in atti determinate deduzioni o indicazioni, necessarie ai fini della decisione, ove queste non siano specificate nella domanda, o – comunque – sollecitate dalla parte interessata”*

Orbene, non è revocabile in dubbio, sulla scorta di quanto sopra dedotto e della documentazione prodotta in atti, che il credito di cui è stato reclamato il pagamento all’Incardona con l’impugnato DDG n. 17142015 è assolutamente inesistente considerato che la Regione siciliana aveva già proceduto all’integrale recupero delle integrazioni del PROF 2007 di cui alla sentenza di condanna n. 401/A/2014, incamerando tutte le somme all’erario regionale, che perciò è stato puntualmente reintegrato.

Ne consegue la palese illegittimità ed erroneità della sentenza che in violazione della disposizione dell’art. 115 e 167 comma 1 c.p.c. non ha tenuto conto dei fatti allegati e delle prove documentali fornite dall’opponente.

Decisiva appare l’erroneità del Giudice laddove ha ommesso di considerare che la stessa Amministrazione creditrice, all’atto della costituzione in giudizio, ha ammesso di avere recuperato integralmente le somme derivanti dalle integrazioni del PROF 2007 direttamente nei confronti degli Enti beneficiari.

La disposizione dell’art. 115 c.p.c. imponeva al Giudice di fondare la propria decisione sui fatti allegati e provati.

L’avvenuto integrale recupero del credito non solo è stato allegato e provato dall’opponente ma soprattutto è stato ammesso, dalla stessa Amministrazione creditrice nella comparsa di costituzione in giudizio.

Secondo l’orientamento uniforme e consolidato della giurisprudenza di legittimità e di merito *“L’onere di specifica contestazione, introdotto, per i giudizi instaurati dopo l’entrata in vigore della legge n. 353 del 1990, dall’art. 167, comma 1, c.p.c.,*

*imponendo al convenuto di prendere posizione sui fatti posti dall'attore a fondamento della domanda, comporta che i suddetti fatti, qualora non siano contestati dal convenuto stesso, debbono essere considerati incontrovertibili e non richiedenti una specifica dimostrazione.” (Cassazione civile sez. III - 19/08/2009, n. 18399*

*“L'art. 167 c.p.c., imponendo al convenuto l'onere di prendere posizione sui fatti costitutivi del diritto preteso dalla controparte, considera la non contestazione un comportamento univocamente rilevante ai fini della determinazione dell'oggetto del giudizio, con effetti vincolanti per il giudice, che dovrà astenersi da qualsivoglia controllo probatorio del fatto non contestato acquisito al materiale processuale e dovrà, perciò, ritenerlo sussistente, in quanto l'atteggiamento difensivo delle parti espunge il fatto stesso dall'ambito degli accertamenti richiesti” ( Cassazione civile sez. III - 05/03/2009, n. 5356; Cassazione civile sez. I - 16/12/2010, n. 25516 Cassazione civile sez. III - 19/08/2009, n. 18399; Cassazione civile sez. II - 20/11/2008, n. 27596 Cassazione civile sez. III - 25/05/2007, n. 12231).*

*“Essendo oggetto di prova solo i fatti controversi cioè dedotti da una parte e contestati dall'altra, l'attore è liberato dall'onere di provare le circostanze di fatto costituenti la causa petendi della pretesa fatta valere in giudizio solo se dette circostanze non siano contestate dal convenuto, il cui onere probatorio - di contenuto contrario a quello dell'attore - sorge, in concreto, solo quando questi abbia fornito la prova dei fatti posti a fondamento della domanda, sicché l'insufficienza della prova con la quale il convenuto abbia inteso confortare le contestazioni delle deduzioni dell'attore non vale a dispensare quest'ultimo dall'onere probatorio a suo carico” ( Cassazione civile sez. II - 04/08/1988, n. 4834 ).*

*“Il convenuto, ai sensi del [c.p.c., art. 167](#), è tenuto a prendere posizione, in modo chiaro ed analitico, sui fatti posti dall'attore a fondamento della propria domanda. La*

*mancata contestazione, a fronte di un onere esplicitamente imposto dal dettato legislativo, costituisce, quindi, una condotta incompatibile con la negazione del fatto costitutivo della domanda, la cui prova diviene perciò inutile. Tali fatti devono ritenersi ammessi, senza necessità di prova, qualora la parte, nella comparsa di costituzione e risposta, si sia limitata a negare genericamente la "sussistenza dei presupposti di legge" per l'accoglimento della domanda attorea, senza elevare alcuna contestazione chiara e specifica" (Corte appello sez. I - Salerno, 30/01/2018, n. 139).*

Sulla scorta delle esposte circostanze e deduzioni, che trovano puntuale conforto nei consolidati principi di diritto sopra richiamati, non è revocabile in dubbio che la sentenza è irrimediabilmente viziata, per cui si chiede all'adita Corte di Appello, previa declaratoria di illegittimità della pronuncia per palese violazione delle disposizioni normative contenute negli artt. 112, 115 e 167 comma 1 c.p.c. e la corretta ricostruzione del fatto, come ammesso dalla convenuta, dell'avvenuto integrale recupero degli indebiti oggettivi ex art. 2033 cod. civ. di cui alle sentenze 401/2014 e 179/2015 direttamente dagli Enti di Formazione beneficiari delle integrazioni PROF 2007 mediante compensazione, prima dell'adozione del D.D.G. n. 1711/2015 opposto, di annullare la sentenza appellata con il conseguente accoglimento dell'opposizione proposta dall'Incardona e l'annullamento del provvedimento opposto ex art. 615 c.p.c. stante l'inesistenza ed estinzione del credito azionato.

## **2. Illegittimità della sentenza in relazione agli artt. 112, 115 e 167 c.p.c. – inesistenza ed estinzione del credito intimato.**

**2.1** Il Giudice, richiamando i principi di diritto vigenti in materia ha correttamente affermato che *“Occorre invece verificare se (e in che misura) il recupero delle somme da parte dell'amministrazione nei confronti degli enti, sussumibile nell'alveo dell'art. 2033 c.c., abbia soddisfatto il credito risarcitorio posto in esecuzione, di fatto*

*elidendone o riducendone la consistenza” tenuto conto che “il danno subito dall’Erario regionale sia pari all’importo globale dei finanziamenti integrativi erogati, detratto l’importo che l’amministrazione nelle more della celebrazione dell’odierno processo è riuscita effettivamente a recuperare” e ciò sul presupposto che il recupero del denaro pubblico non correttamente speso se non esclude la colpa, di certo riduce l’ammontare del danno risentito dall’amministrazione regionale” per cui “Tale verifica, da compiere in fase di esecuzione della sentenza, postula necessariamente un reale ed “effettivo” recupero delle somme da parte della Regione”.*

Come già dedotto, al fine di verificare se nel caso di specie si è verificato un effettivo e reale recupero delle somme da parte dell’Amministrazione creditrice, il Giudice in applicazione degli artt. 112, 115 e 167 c.p.c. avrebbe dovuto limitarsi a valutare e considerare le allegazioni delle parti e le prove acquisite in giudizio, ponendo a fondamento della pronuncia i fatti e le circostanze incontroverse tra le parti in quanto dedotte dall’opponente ed ammesse dalla creditrice opposta.

Se da un lato l’opponente ha fornito la prova documentale della fondatezza delle proprie allegazioni, costituita dalle certificazioni rilasciate dalla Ragioneria Generale della Regione Siciliana che le somme erano state effettivamente incamerate nella casse regionali, indicando anche il “*capitolo di entrata 3724 del capo X “Tesoro”*” nel quale la suddetta somma di € **5.193.721,88**, **costituente il recupero delle integrazioni PROF 2007** era stata allocata, dall’altro lato, la stessa Amministrazione creditrice ha confermato tale circostanza di fatto affermando, in comparsa di costituzione in giudizio, di avere integralmente recuperato le somme relative alle integrazioni del PROF 2007.

Ha errato, pertanto, il Giudice laddove, in violazione degli artt. 112, 115 e 167 c.p.c., non ha fondato la propria pronuncia sulla suddetta decisiva circostanza, non solo non contestata ma ammesso da entrambe le parti.

Stante l'avvenuta ammissione da parte della convenuta, il Giudice avrebbe dovuto dare per provato l'integrale recupero degli indebiti senza alcuna possibilità di mettere in discussione la circostanza.

D'altronde la circostanza dell'avvenuto recupero, effettivo ed integrale, era talmente notoria e incontrovertita (non si spiegherebbe altrimenti per esempio la *ratio* della nota 06.05.2015, la delibera 107/2015 della Corte dei Conti e i provvedimenti di restituzione del dirigente generale Silvia del 2015) che una argomentazione di segno opposto da parte dell'Amministrazione regionale convenuta sarebbe apparsa palesemente pretestuosa ed inverosimile.

**2.2.** Il Giudice, con una pronuncia *ultrapetita*, ha deliberatamente disatteso le acquisizioni processuali e le allegazioni delle parti, limitandosi ad argomentare, con motivazione del tutto insufficiente e contraddittoria, che *“Tanto la sentenza di primo grado (pp.54-57) quanto quella di appello (pp. 72-80) hanno ampiamente argomentato in ordine alla natura squisitamente contabile di tale operazione”*.

Al fine di provare la palese erroneità della sentenza appellata è necessario comprendere il significato del richiamo operato alle sentenze n. 401/2014 e 179/2015, prodotte in atti.

**2.2.1** Il richiamo alle pagg. 54/57 della sentenza di primo grado n. 401/2014 è assolutamente erroneo ed inconferente.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti con la sentenza n. 401/2014 ha, infatti, confermato che l'Amministrazione regionale aveva proceduto già nel 2013 al recupero del proprio credito, discendente dalle integrazioni indebite del PROF 2007, direttamente

nei confronti degli Enti di Formazione beneficiari mediante compensazione dei crediti/debiti.

I Giudici di primo grado non hanno in alcun modo censurato l'operato dell'Amministrazione regionale né tantomeno hanno manifestato dubbi in ordine alla legittimità ed effettività dell'avvenuto recupero.

Per cui non si comprende il riferimento a siffatta statuizione.

Per amor del vero, i Giudici si sono limitati ad argomentare che il recupero delle somme da parte dell'Amministrazione seppure effettivo non poteva ritenersi definitivo, stante la pendenza di alcuni contenziosi, che rendevano provvisorio il ristoro dell'erario regionale.

E' evidente, quindi, che la pronuncia impugnata laddove fa riferimento alle pag. 54/57 della sentenza n. 401/2014 per sostenere la non effettività del recupero è erronea.

La motivazione, come già evidenziato, non solo è *ultrapetita* ma irrimediabilmente viziata per violazione degli artt. 112, 115 e 167 c.p.c..

L'adita Corte, pertanto, preso atto della palese violazione delle citate norme e dell'errata ricostruzione del fatto, dovrà riformare l'appellata sentenza ed in accoglimento dell'opposizione ex art. 615 c.p.c. dovrà dichiarare l'illegittimità ed inefficacia del provvedimento impugnato per inesistenza ed estinzione del credito.

**2.2.2.** Ne maggiore pregio ha il riferimento operato dal Giudice alla pagg. 72/80 della sentenza di appello n. 179/2015.

La Sezione giurisdizionale di appello con un'argomentazione contraddittoria e palesemente priva di pregio sia in fatto che in diritto, ha sostenuto che la procedura seguita dall'Amministrazione creditrice *“consistente nello “incamerare” le somme da recuperare mediante l'emissione dei mandati speciali (c.d. mandati verdi)..... non ha conferito il carattere della “effettività” all'asserito recupero, in quanto s'è trattata di*

*una “mera operazione contabile”, che non ha comportato alcuna reale movimentazione di somme di denaro presso la Tesoreria regionale”.*

*Al riguardo ha precisato che “deve rammentarsi che i c.d. “mandati verdi” (emessi dal Dipartimento della Formazione Professionale ed acquisiti agli atti del presente giudizio) sono ordinativi speciali, già previsti dall’art. 408, comma 1, del “Regolamento di contabilità generale dello Stato”, approvato con R.D. 23.5.1924, n. 827, il quale dispone che: “Gli ordinativi sono distinti, in modo appariscente, in due specie, a seconda che essi comportino effettivo movimento di denaro, ovvero debbano essere estinti: mediante commutazione in quietanza di entrata o di versamento in conto corrente di amministrazioni e gestioni autonome, oppure mediante semplici registrazioni nelle scritture contabili”..... In pratica, gli ordinativi di pagamento possono essere disposti o con titoli che si estinguono con l’effettivo versamento di denaro presso la Tesoreria oppure con titoli speciali che si estinguono mediante commutazione in documenti di entrata o semplici registrazioni nelle scritture, le quali si configurano come operazioni contabili che non comportano movimento di denaro, come avviene, per l’appunto, nelle ipotesi di emissione dei c.d. “mandati verdi”. Il Collegio Giudicante ritiene, pertanto, che l’operazione di “compensazione” disposta nel 2013 dal Dipartimento della Formazione Professionale sia stata posta in essere mediante l’impropria utilizzazione di tali titoli speciali di pagamento, i quali sono stati emessi al precipuo fine di evidenziare la contabilizzazione, sul capitolo n.3724 del bilancio regionale, di entrate in misura pari alle somme che erano state, a suo tempo, illegittimamente erogate ai vari Enti di Formazione a titolo di finanziamenti “extrabudget” nell’ambito del P.R.O.F. 2007, senza, però, che sia intervenuta alcuna reale variazione incrementativa in termini di cassa per l’erario regionale..... Ad avviso del Collegio Giudicante, pertanto, deve affermarsi che, a*

*fronte dell'effettivo depauperamento subito dall'Amministrazione regionale a causa dell'esborso delle somme corrispondenti agli illegittimi finanziamenti "extrabudget", non risulta dimostrato che sia venuto a corrispondere un ristoro effettivo, certo e definitivo, che possa definirsi realmente incrementativo delle finanze regionali in pari misura e possa, quindi, considerarsi idoneo a far ritenere cessata la materia del contendere. Infatti, con i provvedimenti dirigenziali emessi nel 2013 (sopra ampiamente illustrati) è stata posta in essere un'operazione squisitamente contabile, che non ha comportato alcun reale movimento di cassa".*

Orbene, tale singolare ed isolata argomentazione, che non trova riscontro alcuno nelle altre pronunce della Corte dei Conti e, segnatamente, nella sentenza di primo grado n. 401/2014 né tantomeno nella sentenza di appello n. 259/2019 ( Centorrino + altri) è palesemente erronea.

Ed infatti, diversamente da quanto sostenuto nella citata pronuncia, l'Amministrazione regionale ha utilizzato lo strumento dei cd. "mandati verdi", in ossequio alla vigente normativa in materia di contabilità pubblica, per disporre il versamento nelle casse regionali delle somme recuperate per le integrazioni PROF 2007.

All'emissione dei "mandati verdi" da parte del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale con i quali sono state prelevate le somme necessarie al recupero delle integrazioni del PROF 2007 dai capitoli in uscita del bilancio regionale, ha fatto seguito l'emissione da parte dell'Amministrazione regionale delle relative quietanze in entrata con le quali le dette somme sono state effettivamente versate nelle casse regionali e precisamente nel capitolo di entrata 3724 capo X intestato al Servizio Tesoro.

D'altronde la procedura adottata dall'Amministrazione regionale è quella prescritta dalla normativa contabile per spostare delle risorse dai capitoli in uscita, quindi in favore di

terzi soggetti (Enti di Formazione) nel capitolo dedicato alle entrate in favore della Regione Siciliana (capitolo di entrata 3724).

Non si comprende in quale altro modo avrebbe potuto l'Amministrazione regionale realizzare la compensazione dei crediti/debiti reciproci con gli Enti di Formazione beneficiari delle integrazioni PROF 2007.

Come emerge dalla copiosa documentazione prodotta in atti l'amministrazione regionale ha proceduto all'effettivo recupero delle integrazioni del PROF 2007 con le seguenti modalità:

- a) ha dapprima adottato i provvedimenti di annullamento in autotutela delle integrazioni concesse sul PROF 2007 ingiungendo agli Enti beneficiari la restituzione delle somme;
- b) successivamente, dovendo procedere al pagamento degli acconti maturati in favore degli Enti di Formazione per i progetti finanziati sull'Avviso 20/2011, ha adottato i provvedimenti di impegno delle somme per la liquidazione degli stessi e contestualmente ha operato la compensazione parziale del credito vantato dalla Regione siciliana per il rimborso delle integrazioni PROF 2007 costituenti indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ. con il maggiore credito vantato dagli Enti di Formazione a titolo di acconti sull'avviso 20/2011, disponendo l'incameramento nelle casse regionali del credito dell'Amministrazione regionale ed il pagamento in favore degli Enti del maggiore credito maturato;
- c) Con i citati provvedimenti dirigenziali ha disposto pertanto il versamento del credito dell'Amministrazione regionale nel capitolo in entrata 3724 Capo X - Tesoro del bilancio regionale autorizzando l'emissione del mandato di pagamento in favore della Regione siciliana;

d) In esecuzione di detto provvedimento del Dirigente generale, il responsabile del servizio Gestione del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale ha emesso i c.d. "*mandati verdi*" per il versamento delle somme nelle casse regionali;

e) Infine, sono state emesse le quietanze in entrata con le quali le somme recuperate sono state effettivamente incamerate ed acquisite nelle casse regionali ed iscritte nel capitolo di entrata 3724 Capo X - Tesoro.

Con tale rituale procedura, forse ignota alla Corte, l'Amministrazione regionale ha proceduto al recupero effettivo delle integrazioni del PROF 2007.

La conferma dell'effettivo recupero delle somme ed il loro versamento nelle casse regionali, con puntuale smentita delle erronee ed inverosimili prospettazioni della Corte, si rinviene negli avvenimenti che si sono successivamente verificati.

Ed infatti, come sarà in seguito esaurientemente dedotto, la Sezione di Controllo della Corte dei Conti ed un funzionario della Commissione europea hanno contestato all'Amministrazione regionale di avere incamerato nelle casse regionali, per il recupero delle integrazioni del PROF 2007 parte delle risorse comunitarie destinate al finanziamento dei progetti formativi dell'Avviso 20/2011, finanziato con fondi regionali e comunitari, intimando all'Amministrazione regionale di procedere alla loro restituzione in favore degli Enti di Formazione beneficiari.

Il Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale, adeguandosi erroneamente, per come si dirà in seguito, alle contestazioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti e del Funzionario della Commissione Europea addetto i fondi FSE, ha richiesto all'Assessorato regionale Bilancio di attivare la prescritta procedura amministrativa per la restituzione al Dipartimento dell'Istruzione e Formazione delle somme in precedenza incamerate nelle casse regionali a titolo di recupero delle integrazioni del PROF 2007.

Il Ragioniere generale della Regione Siciliana, a sua volta, ha attivato il prescritto procedimento contabile per restituire le somme in precedenza incamerate nel bilancio regionale al Dipartimento richiedente.

Ottenuta la restituzione delle somme dalla Ragioneria Generale della Regione, il Dirigente generale del Dipartimento dell'Istruzione e Formazione Professionale con propri decreti disponeva la restituzione delle somme in precedenza incamerate agli Enti di Formazione.

Orbene, le richiamate circostanze, notorie ed incontroverse tra le parti, che trovano peraltro puntuale riscontro nella documentazione prodotta in giudizio dalla creditrice opposta, smentiscono gli assunti del decidente e dimostrano inconfutabilmente la palese erroneità ed infondatezza delle argomentazioni addotte dalla Sezione Giurisdizionale di Appello nella sentenza n. 179/2015, richiamate nella gravata pronuncia.

In ultimo, non può non rilevarsi che, a prescindere dal grossolano errore di fatto e di diritto in cui è incorsa la Corte erariale, la richiamata pronuncia in alcun modo può condizionare l'odierno giudizio tenuto conto che la giurisdizione contabile è autonoma rispetto a quella ordinaria e che le rispettive sentenze producono effetti del tutto autonomi ed in alcun modo vincolanti, per non trascurare che in virtù dei precetti costituzionali vigenti le sentenze della Corte dei Conti sono sottratte al controllo di legalità della Corte di Cassazione.

Per tale motivo, peraltro, non è stato possibile per l'odierno appellante denunciarne i palesi e grossolani vizi di motivazione e travisamento del fatto nel giudizio di cassazione, stante il limite costituzionalmente imposto che ammette il ricorso esclusivamente per difetto di giurisdizione.

**2.3.** L'appellata sentenza è viziata anche sotto altro profilo.

Il Giudice, erroneamente, ha argomentato che la compensazione operata dall'Amministrazione creditrice era viziata in quanto *“i crediti degli enti portati in compensazione sono privi dei crismi della certezza e liquidità richiesti ai fini della compensazione dall’art. 1243 c.c. (cfr. in proposito Cass. sez. L. n. 1695/15). Come in particolare evidenziato dai giudici contabili di appello, “l’approvazione definitiva della graduatoria dei progetti formativi ricompresi nell’Avviso 20/11 non attribuisce all’ente interessato un diritto di credito certo, liquido ed esigibile”, giungendosi a tale conclusione soltanto “a seguito della regolare rendicontazione dell’attività concretamente svolta, direttamente controllata e formalmente approvata dall’amministrazione”. Ora, nulla di nuovo in punto di fatto è stato allegato dall’opponente in ordine alla sopravvenuta certezza e liquidità dei crediti dedotti in compensazione”.*

Con la censurata motivazione, il Giudice, in palese violazione dell’art. 115 c.p.c., non ha preso neanche in minima considerazione le allegazioni e le prove fornite dalle parti, ma si è limitata a recepire acriticamente le erronee ed infondate considerazioni esposte dai Giudici erariali nella infra richiamata pronuncia di appello n. 179/2015.

Infatti, questi ultimi, omettendo il benché minimo esame e valutazione della poderosa e decisiva documentazione prodotta dai convenuti, apoditticamente hanno affermato *“A tal proposito, deve, in primo luogo, evidenziarsi che dall’esame dei singoli decreti di “incameramento di somme”, che sono stati emessi, nel corso del 2013, dal Dipartimento della Formazione Professionale, si evince agevolmente la “illiquidità” sia dei (presunti) debiti dell’Amministrazione nei confronti dei vari Enti di Formazione interessati sia dei correlativi (presunti) crediti dei medesimi Enti, che sarebbero maturati in loro favore in relazione all’espletamento (all’epoca ancora “in itinere”) delle attività di formazione professionale ricomprese nell’ambito del cosiddetto*

*“Avviso n.20 del 2011”. Infatti, nei predetti decreti dirigenziali del 2013 l’Amministrazione, una volta effettuata “l’operazione di accantonamento, a valere sulle somme impegnate per l’Avviso n. 20/2011, di una quota parte proporzionale al debito del singolo Ente”, ha provveduto alla successiva “liquidazione” del credito, di pari importo, in favore della Regione Siciliana (e ciò in misura corrispondente alle somme ritenute illegittimamente corrisposte, a suo tempo, all’Ente a titolo di finanziamenti integrativi a valere sul P.R.O.F. 2007).*

*Nessun riferimento è stato, invece, operato nei decreti in esame alla fase del procedimento di spesa concernente specificamente la “liquidazione” del credito che sarebbe maturato in favore del singolo Ente in rapporto all’Avviso n. 20/2011, liquidazione che in tanto avrebbe potuto essere legittimamente disposta, in quanto fosse già stata presentata, esaminata e debitamente approvata la rendicontazione delle attività effettivamente svolte in tale specifico ambito.*

*Infatti, l’<impegno contabile>, che è stato assunto dall’Amministrazione con il decreto dirigenziale emanato a seguito dell’approvazione definitiva della graduatoria dei progetti formativi ricompresi nell’Avviso n. 20/2011, non attribuisce “tout court” all’Ente interessato un “diritto di credito certo, liquido ed esigibile” né appare idoneo a far ritenere “effettivamente spettante” al medesimo Ente l’importo ivi indicato, importo che potrà essere definito tale soltanto a seguito della regolare rendicontazione dell’attività concretamente svolta, debitamente controllata e formalmente approvata dall’Amministrazione.*

*In sostanza, l’operazione di “liquidazione” del credito di pertinenza dell’Amministrazione (traente titolo dall’attivazione del recupero degli esborsi da essa sostenuti, a suo tempo, in occasione dell’illegittima concessione dei finanziamenti integrativi nell’ambito del P.R.O.F. 2007) non risulta (per quanto si desume dai decreti*

*dirigenziali in questione) essere stata preceduta dalla correlativa ed indispensabile “liquidazione” del debito della stessa Amministrazione nei confronti del singolo Ente, per le attività da esso concretamente svolte nell’ambito del programma di formazione di cui all’Avviso n. 20/2011, operazione da ritenersi indubbiamente propedeutica all’emissione del titolo di pagamento nonché necessaria affinché si potesse procedere d un’eventuale estinzione delle reciproche obbligazioni mediante compensazione”.*

Tale singolare ed inverosimile argomentazione è priva del benchè minimo fondamento sia in fatto che in diritto.

Decisivo al riguardo è il riferimento alla Circolare n. 06/04/FP dell’11.06.2004 contenente le direttive per la presentazione delle istanze, lo svolgimento e la rendicontazione dei progetti formativi della Regione Siciliana, considerata dalla Corte dei Conti nella sentenza n. 401/2014 quale fondamento normativo della Formazione Professionale in Sicilia unitamente alla L.r. n. 24/1976.

**2.3.1.** Orbene, con la richiamata Circolare n. 06/04/FP dell’11.06.2004 l’Assessorato regionale dell’Istruzione e della Formazione Professionale ha fornito le direttive per la predisposizione e realizzazione degli annuali Piani Regionali dell’Offerta Formativa, c.d. “P.R.O.F.”, in attuazione della legge regionale sull’obbligo formativo n. 24/1976.

Infatti, nella premessa la circolare enuclea le finalità perseguite precisando:

*“Con l’articolo 39 della legge regionale 23 dicembre 2002, n.23 (G.U.R.S. n.57 del 27.12.2002) è stato disposto, tra l’altro, che, a decorrere dal 1 gennaio 2003, alla realizzazione del Piano per la formazione professionale di cui alla legge regionale 6 marzo 1976, e successive modifiche ed integrazioni, si provvedesse con le modalità previste per le attività cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo.*

*A tal fine, nel corso del 2003, sono state emanate direttive che hanno inteso gradualmente adeguare le procedure di programmazione e gestione del P.R.O.F –*

*Piano Regionale dell'Offerta Formativa ex L.r. n.24/1976 con quelle contenute nell'Avviso n.3/02 del 17 luglio 2002.*

*Si rende ora necessario armonizzare compiutamente – per quanto possibile sul piano amministrativo le procedure anzidette riconducendole ad unitarietà nell'alveo della disciplina del Fondo Sociale Europeo.*

*Preliminarmente si sottolinea che, salvo espresse previsioni della presente circolare, le disposizioni in essa contenute si applicano sia alle azioni cofinanziate dal F.S.E. che a quelle finanziate con risorse regionali e statali. Inoltre appare necessario precisare che le previsioni relative al P.R.O.F. debbono intendersi riferite sia agli interventi e ai servizi finanziati con risorse regionali e statali che a quelli a valere su eventuali misure del F.S.E.”.*

La circolare indica analiticamente le condizioni, modalità e termini di presentazione dei progetti formativi da parte degli Enti di Formazione, e precisa che “*Per i progetti formativi afferenti al P.R.O.F. la durata massima è fissata in dodici mesi e decorre di norma dal 1° gennaio al 31 dicembre di ciascun anno*”.

Precisa che il rapporto tra l'Amministrazione regionale e l'Ente di Formazione, cui è stata affidata la realizzazione dei progetti formativi inclusi nel P.R.O.F. annuale è regolato da un contratto denominato “*atto di adesione*” sottoscritto prima dell'avvio del progetto formativo.

Aggiunge che l'Amministrazione “*Al fine di garantire un efficace e costante controllo sulle risorse impegnate o impegnabili, la Regione eserciterà il monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative e dei relativi pagamenti, verificando, anche attraverso i controlli di tipo ispettivo – l'eventuale esistenza di ritardi nell'esecuzione del progetto o il blocco dello stesso e, ciò, al fine di consentire all'Amministrazione di assumere i provvedimenti consequenziali.*

*Il monitoraggio si baserà sull'esame delle schede di avvio delle attività (per l'acconto iniziale) e delle schede periodiche (a cadenza trimestrale o in base ad altra tempistica che verrà concordata con le competenti autorità nazionali e comunitarie) di monitoraggio (per i pagamenti successivi al primo), che registreranno le spese effettivamente sostenute dagli operatori nell'esecuzione del progetto e lo stato di avanzamento dei singoli interventi anche attraverso specifici indicatori fisici e procedurali.*

*A tal fine si ritiene opportuno precisare che per spese effettivamente sostenute si intendono le spese pagate e regolarmente documentate e non solamente impegnate, nonché quelle a valere sulla quota di cofinanziamento privato e o altro finanziamento pubblico se previsti nel progetto approvato”.*

L'art. VII.1 della circolare specifica che *“l'inizio dell'attività progettuale è subordinato alla trasmissione al Dipartimento regionale della Formazione Professionale – Servizio Gestione”* dell'atto di adesione, del progetto esecutivo corredato del piano finanziario di dettagli e del cronoprogramma delle azioni.

Per quanto concerne l'erogazione del finanziamento, che costituisce il corrispettivo del servizio appaltato, la circolare all'art. VII.7 precisa che *“Il finanziamento delle azioni prevede una copertura del 100% del costo pubblico. Per le azioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo, il 70% del costo pubblico complessivo è a carico del Fondo medesimo, mentre il 30% è a carico del cofinanziamento nazionale e, di questo, il 21% è a carico dello Stato ed il 9% a carico dell'Amministrazione regionale.*

Quindi, specifica che L'Amministrazione regionale erogherà il finanziamento nei seguenti termini:

1) ***“il 50% del finanziamento pubblico complessivo, quale prima anticipazione a***

*seguito della presentazione*”: a) della comunicazione di inizio attività, b) della richiesta di primo acconto, c) di polizza fideiussoria pari all’importo dell’anticipazione da presentare prima dell’emissione del mandato di pagamento, d) certificazione antimafia.

2) *“un secondo anticipo, pari al 30% del finanziamento pubblico complessivo, a seguito di presentazione di:* a) richiesta di seconda anticipazione; b) polizza fideiussoria pari all’importo dell’anticipazione, da presentare prima dell’emissione del mandato di pagamento; c) Certificato di esecuzione con allegata *“SCHEDE DI RILEVAZIONE DELLO STATO DI ATTUZIONE DEL PROGETTO”* e *“annessa Tabella Pagamenti (Mod. AV11b), da cui risulti che, allo svolgimento del 40% delle attività, l’organismo ha già impegnato il primo acconto, speso almeno il 30% dello stesso ed è in possesso delle ricevute quietanzate”*;

3) *“il restante 20% a seguito della verifica del rendiconto”* (Mod. AV9a).

L’art. VII.9 della circolare prescrive che l’inosservanza delle prescrizioni in essa contenute dà luogo *“a seconda della gravità, alla pronuncia di decadenza o revoca del finanziamento”*.

Per quanto concerne, infine, la rendicontazione finale la circolare stabilisce che *“Entro e non oltre sessanta giorni dalla conclusione delle attività progettuali, i beneficiari del finanziamento hanno l’obbligo di presentare il rendiconto”*..... *“alla Direzione del Servizio Ufficio Provinciale del Lavoro, competente territorialmente che, per la revisione, potrà avvalersi anche delle proprie Unità Operative decentrate -Sezioni Circoscrizionali per l’Impiego”*.

La sezione giurisdizionale della Corte dei Conti nella pronuncia n. 401/2014 ha precisato che la circolare *“è stata espressamente evocata nei provvedimenti che hanno riguardato i progetti ammessi al finanziamento per l’anno formativo 2007.*

*Tale richiamo non può che avere natura ricettizia e rende applicabili le prescrizioni contenute nella circolare”*

Orbene, la circolare n. 06/2004 citata, prodotta dallo stesso P.M. nei giudizi erariali e non presa nella benchè minima considerazione dai giudici contabili, smentisce decisamente l'erronea ed infondata argomentazione dei giudici contabili nella pronuncia di appello n. 179/2015.

Non è revocabile in dubbio che il rapporto negoziale stipulato tra l'Amministrazione regionale e l'Ente di Formazione per la realizzazione di un progetto Formativo finanziato nell'ambiti di un P.R.O.F. assume natura di contratto a prestazione corrispettive in quanto a fronte della realizzazione di un progetto di formazione nel conto ed interesse della Regione Siciliana, quest'ultima si obbliga a pagare in favore dell'Ente appaltatore un corrispettivo ritenuto congruo rispetto all'entità del servizio reso.

Peraltro, che si tratti di un vero e proprio contratto di appalto di servizi, si ricava inconfutabilmente dalle infra evocate pronunce di condanna erariale (sentenze nn. 2947/2012, 259/2015, 401/201 e 179/2015) laddove i Giudici contabili hanno individuato una ipotesi di responsabilità nella condotta di Assessori e Dirigenti regionali che hanno concesso agli Enti di Formazione, cui annualmente veniva affidata la realizzazione dei progetti formativi di cui alla L.r. n. 24/1976 e s.m.i. dietro il pagamento di un corrispettivo fissato dall'Amministrazione ed accettato dall'Ente appaltatore con la sottoscrizione dell'atto di adesione, i maggiori costi di personali subiti nel corso dell'anno formativo rispetto a quelli inizialmente previsto e finanziato.

I giudici contabili applicando i principi codicistici del contratto di appalto hanno ritenuto che l'alea dei maggiori costi dell'appalto dovevano rimanere a carico

esclusivo degli Enti appaltatori e non potevano essere riversati sull'Amministrazione regionale committente.

Orbene, applicando nel caso di specie gli stessi principi codicistici in materia di contratti sinallagmatici o a prestazioni corrispettive, emerge che l'Amministrazione regionale si è obbligata a corrispondere in favore degli Enti di Formazione un corrispettivo per la realizzazione di un appalto di servizi pubblici e segnatamente i servizi formativi di cui alla L.r. n. 24/1976.

A tal riguardo l'art. 1 della L.r. n. 24/1976 stabilisce che l'Assessorato regionale dell'Istruzione e Formazione *“promuove, programma, dirige e coordina le iniziative di formazione professionale”* e che detta azione formativa *“è diretta realizzare un servizio pubblico”*, il successivo articolo 4 precisa che tale servizio può essere realizzato avvalendosi *“degli enti che abbiano per fine istituzionale la formazione professionale e siano emanazione delle confederazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni professionali dei lavoratori autonomi dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio più rappresentative in sede nazionale”* nonché *“degli enti giuridicamente riconosciuti o di fatto e delle loro relative forme associative, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale”* e che a tal fine l'Assessore al ramo, ogni anno, elabora un piano regionale per la formazione professionale (P.R.O.F.).

Ora, se da un lato l'Ente di Formazione, soggetto appaltatore del servizio pubblico formativo, con la sottoscrizione dell'Atto di adesione si impegna ed obbliga a realizzare uno specifico progetto formativo secondo le modalità, termini e condizioni previste dall'Amministrazione committente con il D.A. di approvazione del P.R.O.F. e la Circolare 06/2004 con alea a proprio carico, dall'altro lato, l'Amministrazione regionale, soggetto committente, si impegna ed obbliga a pagare in favore dell'Ente

appaltatore il corrispettivo convenuto, nei modi e termini di cui alla citata circolare 6/2004 evocata nel provvedimento di concessione del servizio.

Ne discende, quindi, che l'Amministrazione si è obbligata a corrispondere in favore dell'Ente appaltatore il corrispettivo pattuito nei termini di cui alla citata Circolare 6/2004 e precisamente:

- 1) *“il 50% del finanziamento pubblico complessivo, quale prima anticipazione”* a seguito della presentazione della comunicazione di inizio attività;
- 2) Il *“30% del finanziamento pubblico complessivo”*, quale secondo anticipo, a seguito di presentazione di un apposito certificato di esecuzione *“da cui risulti che, allo svolgimento del 40% delle attività, l'organismo ha già impegnato il primo acconto, speso almeno il 30% dello stesso ed è in possesso delle ricevute quietanzate”*;
- 3) Il saldo pari al 20% in esito alla rendicontazione.

Nel caso di specie, gli Enti di Formazione agli inizi del 2013, avendo avviato i corsi di formazione finanziati nell'ambito dell'Avviso 20/2011 (Piano regionale dell'Offerta Formativa per l'anno 2012) hanno presentato all'Amministrazione regionale la richiesta di liquidazione dell'acconto pari al 50% del finanziamento come pattuito con la sottoscrizione dell'Atto di Adesione in coerenza con le prescrizioni della Circolare 6/2004.

Il pagamento dell'anticipo dell'importo del 50% del corrispettivo riconosciuto costituisce per l'Amministrazione regionale una precisa obbligazione pecuniaria, mentre per l'Ente appaltatore un vero e proprio diritto soggettivo.

Essendo il reclamato diritto di credito degli Enti di Formazione - in virtù delle previsioni negoziali e delle obbligazioni contratte da ciascuna delle parti - certo, liquido ed esigibile, l'Amministrazione regionale debitrice ha provveduto ad onorare

l'obbligazione assunta adottando i provvedimenti di liquidazione degli acconti in favore degli Enti appaltatori nella misura prevista del 50% del corrispettivo.

Avendo a sua volta acquisito un credito certo, liquido ed esigibile, nei confronti degli stessi Enti di Formazione, a seguito dell'annullamento dei provvedimenti di integrazione PROF 2007 in quanto riconosciuti indebiti in virtù della sentenza della Corte dei Conti n. 2947/2012, con gli stessi provvedimenti con cui ha disposto il pagamento dell'anticipo di cui alla circolare 6/2004, ha proceduto alla compensazione parziale dei crediti dalla stessa vantati nei confronti degli Enti di Formazione a seguito dell'annullamento delle integrazioni concesse con il PROF 2007, con i maggiori crediti vantati dagli Enti di Formazione quale primo acconto, pari al 50% del corrispettivo pattuito, per i progetti formativi di cui all'Avviso 20/2011, in corso di realizzazione.

Peraltro, nell'operare la compensazione l'Amministrazione regionale ha utilizzato esclusivamente le risorse regionali, senza intaccare la quota di cofinanziamento ottenuta dalla Commissione Europea sul FSE.

La compensazione è stata quindi operata tra crediti/debiti certi, liquidi ed esigibili.

Dalle circostanze sopra rappresentate e dall'esame della Circolare n. 06/2004 emerge con estrema evidenza il grossolano errore in cui sono incorsi i giudici contabili nell'argomentare la sentenza n. 179/2015, laddove hanno sostenuto che i crediti degli Enti su cui sarebbe stata operata la compensazione sarebbero illiquidi.

Hanno motivato tale asserzione assumendo *“Nessun riferimento è stato, invece, operato nei decreti in esame alla fase del procedimento di spesa concernente specificamente la “liquidazione” del credito che sarebbe maturato in favore del singolo Ente in rapporto all'Avviso n. 20/2011, liquidazione che in tanto avrebbe potuto essere legittimamente disposta, in quanto fosse già stata presentata, esaminata*

*e debitamente approvata la rendicontazione delle attività effettivamente svolte in tale specifico ambito”.*

*“Infatti, l’<impegno contabile>, che è stato assunto dall’Amministrazione con il decreto dirigenziale emanato a seguito dell’approvazione definitiva della graduatoria dei progetti formativi ricompresi nell’Avviso n. 20/2011, non attribuisce “tout court” all’Ente interessato un “diritto di credito certo, liquido ed esigibile” né appare idoneo a far ritenere “effettivamente spettante” al medesimo Ente l’importo ivi indicato, importo che potrà essere definito tale soltanto a seguito della regolare rendicontazione dell’attività concretamente svolta, debitamente controllata e formalmente approvata dall’Amministrazione. In sostanza, l’operazione di “liquidazione” del credito di pertinenza dell’Amministrazione (traente titolo dall’attivazione del recupero degli esborsi da essa sostenuti, a suo tempo, in occasione dell’illegittima concessione dei finanziamenti integrativi nell’ambito del P.R.O.F. 2007) non risulta (per quanto si desume dai decreti dirigenziali in questione) essere stata preceduta dalla correlativa ed indispensabile “liquidazione” del debito della stessa Amministrazione nei confronti del singolo Ente, per le attività da esso concretamente svolte nell’ambito del programma di formazione di cui all’Avviso n. 20/2011, operazione da ritenersi indubbiamente propedeutica all’emissione del titolo di pagamento nonché necessaria affinché si potesse procedere ad un’eventuale estinzione delle reciproche obbligazioni mediante compensazione”.*

Sarebbe stato sufficiente esaminare la prodotta circolare 6/2004, l’Avviso 20/2011 e gli atti di adesione sottoscritti dalle parti per comprendere che l’Amministrazione regionale committente è obbligata a pagare agli Enti di Formazione, ci sono stati affidati i progetti formativi, il primo acconto pari al 50% del finanziamento al momento della comunicazione dell’avvio delle attività formative.

La liquidazione di tale acconto, contrattualmente previsto, non è condizionato ad alcunché né tantomeno ad una attività di rendicontazione.

In virtù delle previsioni della Circolare n. 6/204, recepite nell'atto negoziale di adesione sottoscritto dall'Ente di Formazione, soggetto appaltatore, il pagamento all'avvio delle attività formative dell'acconto nella misura del 50% dell'importo convenuto costituisce per l'Ente beneficiario un credito certo, liquido ed esigibile.

Tale credito è certo in quanto convenuto dalle parti contraenti, consacrato nel D.A. di approvazione del P.R.O.F., nel successivo D.D.G. di impegno della spesa e nell'atto di adesione sottoscritto dal legale rappresentante dell'Ente, e non oggetto di contestazione tra le parti.

E' liquido in quanto determinato nel suo ammontare, nella misura del 50% del corrispettivo previsto nel provvedimento di finanziamento.

E', infine, esigibile, in quanto non sottoposto a condizioni e termini. la Circolare n. 6/2004, espressamente richiamata nei provvedimenti amministrativi e nell'atto di adesione, prevede infatti che il suo pagamento avvenga dietro semplice richiesta dell'Ente beneficiario contestualmente alla comunicazione dell'avvio delle attività formative.

Per l'Amministrazione regionale il pagamento dell'acconto nella misura del 50% del corrispettivo pattuito al momento della comunicazione dell'avvio dei progetti formativi, costituisce una precisa obbligazione contrattuale, il cui inadempimento pregiudicherebbe la realizzazione stessa del servizio pubblico della formazione professionale.

I giudici contabili, dimostrando di non avere esaminato la documentazione prodotta in atti, anche dallo stesso P.M., e di ignorare completamente i contenuti della circolare n. 6/2004 e le norme codicistiche in materia di obbligazioni hanno apoditticamente

assunto che il credito degli Enti, oggetto di compensazione, doveva considerarsi illiquido in difetto di rendicontazione.

Non si comprende, quale rendicontazione avrebbero dovuto presentare gli Enti di Formazione, tenuto conto che la Circolare n. 6/2004 impone l'obbligo all'Amministrazione regionale committente di pagare in favore degli Enti beneficiari un acconto nella misura del 50% dell'intero finanziamento, a semplice richiesta di questi ultimi, contestuale alla comunicazione di avvio delle attività formative incluse nel progetto.

La rendicontazione, peraltro limitata al 40% delle attività espletate, è contrattualmente prevista, in coerenza con le previsioni della Circolare 6/2004, soltanto al momento della richiesta di pagamento del secondo acconto pari al 30% del finanziamento.

La compensazione, è stata operata dall'Amministrazione regionale al momento dell'adozione dei provvedimenti di liquidazione in favore degli Enti beneficiari del primo acconto del 50% dei progetti dell'Avviso 20/2011 (P.R.O.F. anno 2012), come dagli stessi richiesto in virtù delle obbligazioni contratte.

Non è revocabile in dubbio che la compensazione parziale ha riguardato reciproci crediti omogenei, indiscutibilmente certi, liquidi ed esigibili.

Va detto, in ultimo, che nella ipotesi in cui l'Amministrazione si fosse sottratta alla legittima richiesta di pagamento dei crediti dovuti quale primo acconto dei progetti appaltati, avanzata dagli Enti di Formazione, questi ultimi avrebbero potuto rifiutarsi di dare inizio alle attività formative ai sensi dell'art. 1460 cod. civ. stante l'inadempimento dell'Amministrazione competente, affidandosi all'eccezione *inadimplenti non est adimplendum*.

Un siffatto comportamento dell'Amministrazione, palesemente illecito, avrebbe impedito il regolare svolgimento di un servizio pubblico quale quello della

formazione professionale, come definito dalla L.r. n. 24/1976, esponendo a responsabilità penale i dirigenti regionali.

Anche sotto l'esposto profilo la sentenza appellata è irrimediabilmente viziata e dovrà, pertanto, essere riformata, previa ricostruzione del fatto nei termini sopra esposti, con l'accoglimento dell'opposizione proposta e l'annullamento del provvedimento di intimazione di pagamento.

**3.** La sentenza appellata si censura - in quanto palesemente erronea e non coerente con la uniforme giurisprudenza, nazionale e comunitaria, formatasi in materia - anche nella parte in cui afferma *“Peraltro, ritiene questo Giudice che qualunque allegazione in merito risulterebbe in ogni caso inidonea a suffragare la fondatezza della domanda proposta dato che i decreti di compensazione di cui trattasi risultano emessi in chiara violazione del disposto dell’art. 80 reg. CE 1083/06 che sancisce testualmente <<l’integrità dei pagamenti ai beneficiari>>, prevedendo altresì che <<gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l’importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta, né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”*.

*L’intangibilità del principio testé richiamato – ricavabile tra l’altro dalla motivazione della sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia Europea nel giudizio 427/05 del 25.10.07 con riferimento al precedente art. 21 co. 3 reg. 2082/93 – evidenzia l’illegittimità dei decreti di compensazione i quali sostanzialmente si risolvono in una distrazione di fondi comunitari e che, peraltro, sono stati ritirati in autotutela dallo stesso Assessorato.*

*A seguito di nota della Commissione Europea del 6.5.15 – che con riferimento alle suddette compensazioni ha ravvisato <<irregolarità che incidono sugli interessi finanziari dell’Unione Europea>>, raccomandando all’Autorità di gestione individuata nel competente assessorato regionale di procedere all’erogazione delle somme – l’assessorato, a mezzo del DG del dipartimento Pubblica Istruzione, richiamata pure la deliberazione 107/15 della Corte dei Conti che ha sancito l’illegittimità dei recuperi posti in essere secondo le modalità fino a ora illustrate, ha infatti chiesto e ottenuto la variazione di bilancio tesa a restituire le somme indebitamente trattenute in compensazione, disponendo la revoca dei decreti che disponevano l’incameramento delle somme a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE)*

*Viene dunque meno l’argomento principale della difesa dell’opponente teso a escludere il diritto dell’amministrazione regionale a porre in esecuzione la pronuncia risarcitoria per essere stato il danno – rappresentato da un esborso privo di causa – venuto meno dal sopravvenuto recupero, presso gli enti che di quell’esborso avevano beneficiato, delle somme indebitamente corrisposte.*

*L’illegittimità delle compensazioni che tale recupero avrebbero determinato – peraltro ormai definitivamente prive di effetto in dipendenza della ridetta revoca in autotutela – escludono infatti qualunque locupletazione del danneggiato conseguente a un doppio pagamento”.*

**3.1** Il Giudice, anche in questa occasione ha palesemente violato i principi di cui agli artt. 112 e 115 c.p.c., ritenendo di porre a fondamento della propria decisione, circostanze ed atti non facenti parte del patrimonio del processo, che non sono stati né allegati né provati dalle parti.

Apoditticamente ha ritenuto che la compensazione operata dall'Amministrazione regionale per il recupero delle integrazioni del PROF 2007 fosse illegittima in quanto *“in chiara violazione del disposto dell'art. 80 reg. CE 1083/06”*.

Orbene, evitando ogni indugio sull'aggettivo *“chiara”* utilizzato dal decidente, che non si comprende sulla scorta di quale circostanza ed argomentazione possa essere giustificato, è evidente che il decidente ignorava assolutamente non solo la legislazione comunitaria vigente quanto, soprattutto, la copiosa ed uniforme giurisprudenza ordinaria, amministrativa e comunitaria formatasi in materia.

**3.1.1** Preliminarmente, è doveroso ricordare che la competenza a giudicare la legittimità di un provvedimento amministrativo è rimessa nell'ordinamento vigente ai giudici amministrativi.

Ed infatti, l'art. 7 del D. Lgs. 104/2010 stabilisce che: *“1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.*

*2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.*

*3. La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.*

*4. Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma”.*

Ciò detto, con riguardo ai provvedimenti di compensazione adottati dall'Amministrazione regionale per il recupero delle integrazioni del PROF 2007 sulla scorta dei principi di diritto fissati dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, alcuni Enti di Formazione hanno proposto, pretestuosamente, giudizi di annullamento manifestamente infondati innanzi il T.A.R. Sicilia lamentandone l'illegittimità per violazione dell'art. 80 Reg. C.E. n. 1083/2006.

Appare doveroso rilevare, però, che la singolare quanto inverosimile tesi che il recupero mediante compensazione ledesse il principio fissato dall'art. 80 Reg. C.E. n. 1083/2006, non trova conforto alcuno nella giurisprudenza comunitaria e nazionale, sia di merito che di legittimità, bensì è frutto del tentativo illecito posto in essere dal proprietario dell'Ente di Formazione ARAM, che come acclarato dalla Procura della Repubblica e dal Tribunale di Messina e dalla Corte di Appello di Messina è riconducibile all'On.le Genovese Francantonio, si sottrarsi alla doverosa restituzione delle integrazioni dei P.R.O.F. ricevute negli anni, ritenute indebite ex art. 2033 cod. civ. in virtù dei principi fissati dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti con le note sentenza nn. 2947/2012 (Centorrino + altri) e 401/2014 ( Formica + altri) confermate in appello.

Segnatamente, l'ideatore di siffatta singolare tesi è tale Elio Sauta, Presidente dell'Ente di Formazione ARAM di Messina, facente capo come è notorio all'On.le Genovese, noto alle cronache giudiziarie per essere stato condannato nel processo c.d. “*Corsi d'Oro1*” sia in primo che in secondo grado, dal Tribunale e Corte di Appello di Messina

e nel processo “*Corsi d’oro 2*” condannato in primo grado dal Tribunale di Messina, mentre il giudizio di appello è ancora in corso ma nella sua requisitoria il P.G. ha chiesto la condanna del Sauta alla pena di 7 anni e 10 mesi di reclusione, per i reati di associazione a delinquere finalizzata alla truffa ai danni dell’Amministrazione regionale, in esito ad una formidabile inchiesta della Procura della Repubblica di Messina.

Il predetto Sauta, non appena ha avuto contezza che l’Amministrazione regionale, ricevuta la sentenza n. 2947/2012 (Centorrino + altri) che aveva dichiarato l’illegittimità delle integrazioni ai P.R.O.F., aveva immediatamente intrapreso le doverose procedure amministrative in autotutela per l’annullamento delle integrazioni concesse negli anni dal 2005 al 2010 e per il recupero all’erario regionale delle somme a tale titolo erogate costituenti indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ., al fine di paralizzare le legittime richieste di restituzione delle somme dell’Amministrazione regionale creditrice aveva mandato un esposto, assolutamente pretestuoso, al Sostituto della procura regionale che aveva promosso i giudizi di responsabilità lamentando che i detti recuperi delle integrazioni sarebbero stati attivati al solo scopo di evitare una pronuncia di responsabilità a carico degli Assessori e Dirigenti che nel corso degli anni avevano riconosciuto le integrazioni in favore degli Enti di Formazione ed in ogni caso che le procedure di recupero violavano la norma contenuta nell’art. 80 Reg. C.E. 1083/2006.

Tale esposto, palesemente e pretestuosamente, finalizzato a paralizzare la doverosa ed inevitabile procedura di recupero all’erario regionale delle integrazioni concesse negli anni, non raggiungeva l’obiettivo illecito prefissato e ciò in quanto, l’Amministrazione regionale creditrice forte delle uniformi pronunce dei Giudici amministrativi, cui si erano rivolti gli Enti di Formazione, che avevano puntualmente rigettato le richieste cautelari di sospensione dei provvedimenti di recupero impugnati, statuendo: che le

integrazioni ai P.R.O.F. costituivano indebiti oggettivi ex art. 2033 cod. civ., che l'Amministrazione regionale era obbligata al loro recupero e che, inoltre, le censure mosse ai provvedimenti apparivano *prima facie* privi di fondamento giuridico, definiva tutte le procedure di recupero delle integrazioni del P.R.O.F. 2009 e P.R.O.F. 2007 oggetto della sentenze n. 2947/2012 (Centorrino + altri) e del giudizio in corso (Formica + altri).

I proprietari degli Enti di Formazione, di fronte alla prospettiva ineludibile di dovere restituire le integrazioni ai P.R.O.F. indebitamente concesse, stante la fermezza manifestata dai Giudici Amministrativi del T.A.R. Sicilia, pensavano, quindi, ad altre strategie al fine di ottenere, per via politica, la paralisi dell'attività amministrativa di recupero.

Si rivolgevano, in particolare, ad un europarlamentare di Forza Italia, che raccolte tali esortazioni, si attivava con una apposita interrogazione parlamentare per cercare di ottenere dalla Commissione Europea un parere che potesse dare dignità alla tesi dell'illegittimità delle procedure di recupero degli indebiti mediante compensazione per violazione dell'art. 80 Reg. C.E. n. 1083/2006.

Il Commissario europeo HAHN, forse percependo quale poteva essere il concreto fine di tale iniziativa non certo nobile, forniva una risposta alquanto generica all'interrogazione che non suffragava la tesi degli ispiratori.

Per non trascurare, al riguardo, che un siffatto atto politico in nessun caso può mettere in dubbio o vanificare i provvedimenti giurisdizionali, uniformi e consolidati, dei Giudici amministrativi.

Non è revocabile in dubbio che, in virtù dei principi contenuti negli artt. 102 e 103 Costituzione, la giurisdizione è esercitata dalla magistratura ordinaria ed amministrativa e giammai rimessa agli organi politici.

Orbene, i Giudici amministrativi, cui è rimessa la giurisdizione in ordine alla legittimità dei provvedimenti amministrativi, senza incertezza alcuna, con una giurisprudenza uniforme e granitica, hanno rigettato tutte le richieste cautelari di sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti di compensazione impugnati, per insussistenza del *fumus boni juris*. In particolare i giudici amministrativi, dopo avere ribadito la propria competenza esclusiva in materia, hanno rimarcato la legittimità e doverosità del comportamento dell'amministrazione regionale, nel recuperare le integrazioni, ritenute indebiti oggettivi ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2033 cod. civ. argomentando *“che la revoca del contributo a suo tempo erogato a titolo di “integrazione” è stata effettuata nell'esclusiva tutela dell'interesse pubblico, a seguito delle vicende sottoposte all'indagine della Corte dei Conti ( esposte nell'ambito del provvedimento impugnato), per cui la stessa riguarda l'erogazione ab origine della somma richiesta, senza che siano stati contestati specifici inadempimenti alla società ricorrente, sicchè, sul punto, deve ritenersi la giurisdizione del giudice amministrativo, come già statuito su analoga fattispecie da questa Sezione con la condivisa ordinanza n. 350/2013)”.....“il ricorso non presenta, allo stato profili di fumus boni juris tali da far ritenere probabile un suo accoglimento nel merito, in quanto il provvedimento è adeguatamente motivato sotto tutti i profili evidenziati ed in qualche modo costituisce atto dovuto a fronte delle determinazioni della Corte dei Conti sul punto, sicchè l'Amministrazione non avrebbe potuto comportarsi diversamente”* (Così per tutte : T.A.R. Sicilia-Palermo ordinanza n. 383/2013 del 06.06.2013 IRIPA; Ord. T.A.R. Sicilia – Palermo n. 429/2013; Ord. T.A.R. Sicilia – Palermo n. 921/2013; T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 385/2013 del 06.06.2013 CIOFS; Confermate anche dal C.G.A. per la Regione Siciliana con Ord. 703/2013 del 05.09.2013 per insussistenza del *fumus boni juris* ; T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 1032/2014 del 19.12.2014 M.A.C.;

T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 853/2013 del 23.12.2013 ENAIP PALERMO;  
T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 519/2016 del 28.04.2016 ENFAGA; C.G.A. Sicilia  
Ordinanza n. 703/2013 del 05.09.2013 IRIPA; T.A.R. Sicilia – Palermo ordinanza n.  
1037/2014 del 19.12.2014 IRIPA; T.A.R. Sicilia – Palermo ordinanza 429/2013 del  
21.06.2013 CESIFOP; T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 194/2016 del 11.02.2016  
CIOFS; TAR Sicilia -Palermo ordinanza n. 219/2014 del 10.03.2014 Nuovo Cammino;  
T.A.R. Sicilia -Palermo ordinanza n. 350/2013 del 22.05.2013 CEFOP) .

In particolare, appare decisivo, al fine di provare la palese erroneità della sentenza impugnata, il richiamo al giudizio di annullamento del provvedimento adottato dall'Amministrazione regionale di recupero delle integrazioni P.R.O.F. 2007 mediante compensazione, promosso innanzi il T.A.R. Sicilia dall'Ente di Formazione Nuovo Cammino, laddove il ricorrente ha lamentato, utilizzando la tesi "*Sauta*" la violazione del citato art. 80 reg. 1083/2006.

Orbene, con ordinanza **n. 219 del 10.03.2014** i giudici del T.A.R. Sicilia: "*RITENUTO che, al sommario esame proprio della fase cautelare, il ricorso non appare, allo stato, supportato da sufficiente fumus boni iuris, posto che:*

*- nel caso concreto, alla luce delle pronunce del giudice contabile, l'interesse privato appare ictu oculi recessivo;*

*- appare dubbia l'estensione del divieto di detrazione o trattenuta sugli importi spettanti ai beneficiari di fondi europei, posto dall'art. 80 del regolamento CE n. 1083/2006, fino a ricomprendervi l'istituto della compensazione;*

*- appare dubbia la tesi della non applicabilità dell'istituto della compensazione legale a favore della Pubblica Amministrazione;*

*RITENUTO, pertanto, che, l'assenza del fumus sia sufficiente a determinare la reiezione della domanda di sospensione degli effetti sopra descritta", hanno rigettato*

l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento di compensazione disposto dall'Amministrazione regionale.

Pronunciandosi, successivamente, nel merito con sentenza **n. 807/2015 dell'01.04.2015** gli stessi Giudici hanno ritenuto: *“Si deduce che la trattenuta della somma sarebbe illegittima in quanto effettuata in violazione dell'art. 80 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo, che dispone che “Gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”.*

*Sarebbe, in buona sostanza, preclusa ogni operazione di compensazione con i crediti vantati dall'Ente ricorrente;*

***In particolare, appare senz'altro dirimente quanto previsto dal Regolamento (UE, EURATOM) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, contenente le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che all'art. 23 (“Norme in materia di detrazioni e compensazione del tasso di cambio”), comma 1, pone il principio secondo cui “Si possono effettuare le seguenti detrazioni dall'importo delle richieste di pagamento, che in tal caso sono oggetto di un ordine di pagamento al netto:***

***(...)***

***d) ripetizioni delle somme indebitamente pagate.***

***Le ripetizioni di cui alla lettera d) del primo comma possono essere operate mediante detrazione diretta in occasione di un nuovo pagamento intermedio o di un nuovo***

*pagamento a saldo a favore del medesimo beneficiario, effettuata sullo stesso capo, articolo ed esercizio ai quali l'indebito pagamento è stato imputato”.*

*E', dunque, pienamente vigente, nell'ordinamento comunitario, il principio secondo il quale nel caso d'indebita erogazione di denaro pubblico sussiste in capo all'Amministrazione il potere di recupero mediante la compensazione legale.*

*All'applicazione nel caso di specie del suddetto principio, non sembra ostare l'invocato dettato dell'art. 80 (“Integrità dei pagamenti ai beneficiari”) del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, secondo il quale “Gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari”, poiché l'applicazione del principio di integrità presuppone, a monte, la legittimità dell'erogazione e non può certo invocarsi a tutela di una situazione qualificata in termini di indebito esborso”.*

Avverso tale pronuncia l'Ente ha proposto gravame innanzi il **Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana** che con sentenza **n. 287/2017 del 10.05.2017** lo ha rigettato, confermando la sentenza di primo grado.

Il C.G.A. per la Regione siciliana con la citata pronuncia ha argomentato “4.L'odierna appellante ha dedotto – con il terzo motivo del ricorso introduttivo e il primo motivo del primo ricorso per motivi aggiunti – la violazione a falsa applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'undici luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo Sociale Europeo. L'Associazione appellante critica la sentenza perché

*avrebbe fatto riferimento all'art. 23 di altro Regolamento (UE EURATOM) n. 966/2012, richiamo ritenuto non pertinente né dirimente. Si insiste nel ritenere la compensazione disposta dall'Amministrazione appellata non conforme al diritto interno e soprattutto in contrasto con quanto disposto dall'art. 80 del Regolamento (CE) 1083/2006; il contrasto sarebbe ribadito anche con l'art. 132 del Regolamento n. 1303 del 17 dicembre 2013, così come evidenziato nella Deliberazione n. 107 del 2015 della Corte dei Conti – Sezione di controllo per la Regione Siciliana, alla quale rinvia la memoria di replica, e che è stata prodotta in atti in data 3 settembre 2015.*

*Il richiamo alle fonti europee – nel caso di specie – intende attirare l'attenzione del Collegio sulle modalità attraverso le quali l'amministrazione appellata ha agito per recuperare gli incrementi erroneamente concessi e qualificati come indebito oggettivo dalla giurisprudenza della Corte dei Conti (ampiamente richiamata nella difesa dell'Avvocatura) e effettivamente non dovuti ai sensi della legge regionale n. 24 del 1976.*

*Il punto in questione è stato ben ricostruito nella sentenza di primo grado che ha poi ritenuto non fondate le censure proposte in primo grado perché pienamente vigente, nell'ordinamento comunitario, il principio secondo il quale nel caso di indebita erogazione di denaro pubblico sussiste in capo all'Amministrazione il potere di recupero mediante compensazione legale, e ciò anche perché l'applicazione del principio di integrità dei pagamenti ai beneficiari presuppone a monte la legittimità dell'erogazione e non può certo invocarsi a tutela di una situazione qualificata in termini di indebito esborso.*

*Le censure così come dedotte in appello non meritano di essere accolte e quindi, per le ragioni che seguono, il Collegio ritiene che la sentenza impugnata anche per il punto qui in discussione vada confermata e l'appello respinto.*

*La sussistenza del principio affermato dai giudici di primo grado (il principio secondo il quale nel caso di indebita erogazione di denaro pubblico sussiste in capo all'Amministrazione il potere di recupero mediante compensazione legale) è giustificata da diverse disposizioni.*

*Per il Regolamento (CE) n.1083/2006 ha rilievo quanto previsto dall'art. 70: gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi operativi in particolare mediante le seguenti misure: a) garantiscono che i sistemi di gestione e di controllo dei programmi operativi siano istituiti in conformità con gli articoli da 58 a 62 e funzionino in modo efficace; b) prevengono, individuano e correggono le irregolarità e recuperano gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora. Essi ne danno notifica alla Commissione e la informano sull'andamento dei procedimenti amministrativi e giudiziari. 2. Quando un importo indebitamente versato al beneficiario non può essere recuperato, spetta allo Stato membro rimborsare al bilancio generale dell'Unione europea l'importo perduto, quando è stabilito che la perdita è dovuta a colpa o negligenza ad esso imputabile.*

*Le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 sono contenute nel Regolamento (CE) n.1828/2006 di cui hanno rilievo: l'art. 28 (1, lettera o) ) lì dove prevede una comunicazione alla Commissione su l'eventuale sospensione dei pagamenti e le possibilità di recupero, il successivo art. 30, prevede che rispetto alle comunicazioni effettuate ai sensi del precedente art. 28, si debbano fornire ulteriori informazioni tra le quali a) gli importi recuperati o gli importi di cui si prevede il recupero; [...] c) i procedimenti amministrativi o giudiziari iniziati al fine di recuperare gli importi versati indebitamente e di applicare sanzioni; d) i motivi dell'eventuale abbandono dei procedimenti di recupero.*

*Il successivo Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni alla disciplina di diversi Fondi europei fra cui anche il Fondo sociale europeo, al n. 10 dei Considerando richiama l'attenzione al principio di sana gestione finanziaria di cui al regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012. In particolare l'art. 175 espressamente prevede che le parti prima e terza del Regolamento n. 966/2012 si applichino anche al Fondo sociale europeo. Così che l'art. 23, paragrafo 1 di quest'ultimo regolamento concorre con le altre disposizioni già richiamate a consentire il recupero di quanto indebitamente percepito, se possibile - ma non solo - nell'esercizio nel quale l'indebito è stato accertato.*

*L'art. 132, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1033/2013 afferma che in funzione della disponibilità dei finanziamenti a titolo di prefinanziamento iniziale e annuale e dei pagamenti intermedi l'autorità di gestione assicura che un beneficiario riceva l'importo totale della spesa pubblica ammissibile dovuta entro 90 giorni dalla data di presentazione della domanda di pagamento da parte del beneficiario. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione degli importi dovuti ai beneficiari. Il paragrafo 2 dello stesso art. 132 stabilisce che il pagamento di cui al paragrafo 1 può essere interrotto dall'autorità di gestione in uno dei seguenti casi debitamente motivati: a) l'importo della domanda di pagamento non è dovuto o non sono stati prodotti i documenti giustificativi appropriati, tra cui la documentazione necessaria per le verifiche della gestione a norma dell'articolo 125, paragrafo 4, primo comma, lettera; b) è stata avviata un'indagine in merito a un'eventuale irregolarità che incide sulla spesa in questione. Il beneficiario interessato è informato per iscritto dell'interruzione e dei motivi della stessa. Quest'ultima disposizione consente quindi il recupero di pagamenti non dovuti nel contesto delle attività finanziate sul Fondo sociale europeo.*

*La giurisprudenza della Corte di Giustizia e del Tribunale stabilisce che le autorità amministrative nazionali devono attivarsi “prontamente” per recuperare i contributi irregolarmente concessi (Corte, causa C-201/02, punto 40; Tribunale, causa T-224/04, punti 51-55), ed esse debbono procedere, riguardo alle violazioni del diritto comunitario, con la stessa diligenza che impiegano per l’attuazione delle corrispondenti normative nazionali (Corte, causa C- 186/98, punto 11; Corte, causa C-68/98, punto 23).*

*Nel caso di specie si deve ritenere che l’azione dell’amministrazione appellata abbia rispettato la normativa interna e non abbia violato la normativa europea che considera ammissibile la possibilità che si proceda al recupero – anche attraverso la compensazione - delle somme indebitamente percepite dall’Associazione appellante, consentendosi così l’interruzione del pagamento quanto l’importo non è dovuto”.*

Avverso la citata pronuncia del C.G.A. per la Regione Siciliana, l’Ente soccombente ha proposto ricorso per cassazione (**R.G. n. 3439/2018**) definito con sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione **n. 9042 dell’01.04.2019** di rigetto del ricorso per inammissibilità.

**Ne consegue che la sentenza n. 807/2015, confermata in appello con sentenza n. 287/2017, con cui il T.A.R. Sicilia ha dichiarato la legittimità dei provvedimenti di recupero delle integrazioni del PROF 2007 mediante compensazione e la non violazione dell’art. 80 del Reg. C.E. n. 1083/2006 è passata in autorità di cosa giudicata.**

La copiosa ed uniforme giurisprudenza amministrativa che ha sancito la piena legittimità dei provvedimenti di recupero mediante compensazione delle integrazioni PROF 2007 e la non violazione dell’art. 80 Reg. C.E. 1083/2006, dimostra, senza timore di smentita, la palese erroneità della sentenza impugnata.

Peraltro, stante l'intervenuto pronunciamento dei giudici amministrativi, competenti a giudicare la legittimità dei provvedimenti amministrativi, che hanno definitivamente acclarato la correttezza dell'operato dell'Amministrazione regionale e la legittimità dei provvedimenti di recupero degli indebiti mediante compensazione anche in relazione alla evocata legislazione comunitaria, il Giudice civile avrebbe dovuto prendere atto del giudicato amministrativo accogliendo pertanto il ricorso in opposizione proposto dall'Incardona.

Anche per tale motivo la sentenza dovrà essere riformata con conseguente accoglimento del ricorso in opposizione ex art. 615 c.p.c. ed annullamento del provvedimento di intimazione del pagamento per inesistenza del credito.

**3.1.2.** E' decisivo, inoltre, rilevare che la sentenza impugnata è viziata per palese violazione delle norme comunitarie vigenti nonché della consolidata ed uniforme giurisprudenza della C.G.U.E. in materia (Cfr per tutte: Sentenza Tribunale U.E. 14.12.2000 causa T-105/99; Sentenza c.d. DEKA C.G.U.E. C-250/78; Sentenza c.d. Jensen C.G.U.E. C-132/95 del 13.05.1998; Sentenza C.G.U.E. C-87/01 del 10.07.2003; Conclusioni Avvocato Generale Leger C-87/01 del 17.09.2002; Sentenza C.G.U.E. C-427/05; Conclusioni Avvocato Generale Mazak C-427/05 del 08.05.2007; Sentenza Tribunale I Grado U.E. Sez. IV C-37/08 del 08.11.2011; Sentenza Tribunale I Grado U.E. Sez. III C-465/08 del 15.04.2011).

Orbene, non è revocabile in dubbio che anche nell'ordinamento comunitario vigono i seguenti principi:

1. L'obbligo di recupero per gli Stati membri della U.E. e, quindi, anche per le regioni deputate alla gestione dei fondi comunitari, delle somme indebitamente corrisposte ai beneficiari. Come ribadito dalla giurisprudenza comunitaria si tratta di un preciso

dovere e non di un potere discrezionale (Cfr. per tutte: C. Giust. CE, 21 dic.2011, causa C- 465/10 Ministre del'Interieur, par. 33-41);

2. Quando il soggetto debitore tenuto alla restituzione è a sua volta creditore, il recupero degli indebiti va effettuato attraverso l'istituto della compensazione.

La sopra richiamata giurisprudenza comunitaria ha ripetutamente statuito la legittimità dell'operato di volta in volta posto in essere dagli organismi dell'unione, degli stati membri e degli enti gestori delle risorse comunitarie, allorché al fine di recuperare i propri crediti hanno disposto la compensazione degli stessi con i crediti vantati a loro volta dagli Enti beneficiari di fondi comunitari.

La compensazione quale metodo di estinzione di due obbligazioni reciproche costituisce, infatti, oramai da parecchi anni un principio generale di diritto comunitario ( Cfr., per tutte: sentenza C.G.U.E. 62001C0087 causa C-87/01P).

In particolare la richiamata pronuncia evidenzia che la compensazione offre alle pubbliche amministrazioni *“una seria garanzia di pagamento dell'istituzione responsabile”*, permette di *“evitare le spese necessarie per il recupero forzato dei crediti”* ed infine *“per sua natura, la compensazione facilita ed abbrevia le operazioni di pagamento”*.

Ha aggiunto che *“la compensazione estingue i due debiti fino alla concorrenza del meno elevato. Ciò significa che i debitori sono liberati dalle loro obbligazioni come se avessero effettuato un pagamento (totale o parziale).... Poiché essa interviene quando le parti sono debtrici l'una dell'altra, la situazione patrimoniale è esattamente la stessa di quella che si verificherebbe qualora ognuna delle parti avesse effettuato il versamento delle somme di denaro. Non esiste alcuna differenza tra gli effetti della compensazione e l'ipotesi in cui ognuna delle parti versa all'altra l'ammontare delle somme di cui è debitrice”... E' pertanto unanimemente ammesso*

*che, in diritto civile, la compensazione produce effetti identici all'effettivo versamento delle somme dovute. Come sottolineava il Domat , “le compensazioni non sono altro che due pagamenti reciproci che vengono effettuati contemporaneamente”.. Ne deriva che , in diritto comunitario, come nel diritto civile nazionale, la compensazione costituisce un modo di estinzione delle obbligazioni che produce effetti identici all'effettivo versamento”.*

In ultimo, la richiamata pronuncia ha affermato che la compensazione “*non è idonea a danneggiare il finanziamento delle politiche comuni o l'attuazione di programmi comunitari*” .

Con le conclusioni adottate nel citato giudizio C- 87/01 l'Avvocato Generale Leger ha pregevolmente sostenuto che la compensazione offre una “*seria garanzia di pagamento all'istituzione responsabile dell'esecuzione del bilancio comunitario. Se la Commissione è, insieme, debitrice e creditrice di un operatore di diritto privato, la compensazione è in grado di permetterle di riscuotere (in tutto o in parte) il suo credito senza esporsi al rischio di insolvenza da parte del debitore. Nella sentenza DEKA/CEE, la Corte, d'altra parte, ha riconosciuto che, «nel caso di un operatore insolubile, una siffatta compensazione può in realtà costituire, per le autorità, l'unico modo per recuperare somme indebitamente versate» 69 ai sensi della legislazione comunitaria*”.

Decisiva appare l'affermazione dell'Avvocato Generale secondo cui “ *il meccanismo della compensazione dei crediti non è, in sé, tale da compromettere la realizzazione delle azioni comunitarie. Come si è visto, la compensazione dei crediti produce effetti equivalenti al versamento effettivo dei fondi comunitari*”.

Alla luce della suddetta autorevole affermazione l'avvenuta compensazione dei reciproci crediti da parte dell'amministrazione regionale equivale anche per la

giurisprudenza comunitaria, oltre che ovviamente per l'ordinamento nazionale, all'effettivo pagamento dei crediti in favore degli Enti di Formazione.

Anche sotto tale profilo nessuna violazione vi è stata della norma regolamentare dell'art. 80 Reg. 1083/2006.

La legittimità della compensazione “*tra crediti di uno Stato membro e importi versati in base al diritto comunitario*” era stata già sancita dalla giurisprudenza comunitaria con la celeberrima sentenza Jensen C-132/1995 con la quale la C.G.U.E. si era pronunciata sulla questione pregiudiziale “*Se il diritto comunitario impedisca in generale ad uno Stato membro di compensare con propri crediti esigibili un importo spettante al beneficiario di un aiuto contemplato da un atto di diritto comunitario*”.

Orbene, con la citata sentenza la C.G.U.E. ha fissato il principio di diritto secondo cui **“il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro operi una compensazione tra un importo dovuto al beneficiario di un aiuto in base ad un atto comunitario e crediti esigibili I – 3023 SENTENZA 19. 5. 1998 — CAUSA C-132/95 del medesimo Stato membro”**.

Appare opportuno, ancora, richiamare altra fondamentale pronuncia della C.G.U.E. e, segnatamente, la sentenza C- 250/78 DEKA che ha affermato non solo la piena legittimità della compensazione per il recupero dei crediti dell'amministrazione ma ha precisato che la compensazione, nelle ipotesi di operatori insolventi, costituisce per l'Amministrazione pubblica “*l'unico modo per recuperare somme indebitamente versate*”.

Tale principio è applicabile pedissequamente al caso di specie tenuto conto che è notorio che gli Enti di Formazione, non aventi fine di lucro, non hanno alcun patrimonio che possa formare garanzia patrimoniale idonea per i creditori e sono puntualmente insolventi.

Per quanto afferisce la compensazione operata dall'Amministrazione regionale appare doveroso e decisivo evidenziare:

1) Che i progetti dell'Avviso 20/2011 sui quali l'Amministrazione ha recuperato le integrazioni PROF 2007 sono finanziati in parte con fondi comunitari (70%), in parte con fondi statali (20%) ed in parte con fondi regionali (10 %).

2) E' incontroverso tra le parti che l'Amministrazione regionale ha operato la compensazione esclusivamente sulla propria quota di cofinanziamento dell'Avviso 20/2011 e quindi sul 10% delle risorse complessive. Tale circostanza non contestata è facilmente evincibile dalla lettura della produzione documentale dell'Amministrazione convenuta.

3) La compensazione è stata operata, quindi, esclusivamente su fondi regionali e non è stata intaccata la quota di cofinanziamento comunitario.

4) L'Amministrazione si è assicurata, con la compensazione solo parziale dei rispettivi crediti limitata al recupero delle integrazioni del P.R.O.F. 2007 di cui alla sentenza n. 401/2014 ed il contestuale pagamento delle rimanenti somme dovute agli Enti affidatari quali acconti nella misura del 50% del finanziamento complessivo concesso, che gli Enti beneficiari realizzassero i progetti formativi finanziati con l'Avviso 20/2011.

5) I corsi formativi dell'Avviso 20/2011 relativi all'anno formativo 2012 sono stati regolarmente realizzati e definiti, tanto da consentire all'Amministrazione regionale la rendicontazione alla Commissione Europea.

6) Gli Enti di Formazione cui la Regione Siciliana ha affidato da decenni il servizio pubblico della Formazione Professionale hanno natura giuridica di Enti senza fine di lucro ex L.r. n. 24/1976 e non hanno alcun patrimonio. Le uniche risorse di cui dispongono sono i finanziamenti ottenuti annualmente con l'affidamento dei progetti formativi dei P.R.O.F. della citata L.r. n. 24/1976.

7) Conseguentemente, l'unico strumento per recuperare gli indebiti oggettivi ex art. 2033 cod. civ. è costituito dalla compensazione dei crediti vantati dall'Amministrazione regionale con i crediti maturati dagli Enti di Formazione in seguito all'affidamento dei progetti di Formazione Professionale.

8) Qualsiasi altra e diversa procedura di recupero, ivi compreso l'esperimento delle ordinarie azioni giudiziarie o la riscossione mediante ruoli, avrebbe inevitabilmente mortificato e vanificato il diritto di credito dell'Amministrazione regionale, stante l'impossidenza degli Enti di Formazione, pregiudicando il ristoro dell'erario regionale eroso dalle integrazioni ai P.R.O.F. indebite.

9) Prova certa di tale affermazione si rinviene nella notoria circostanza che tutti gli Enti di Formazione, con la maggiore esposizione nei confronti dell'Amministrazione regionale, sono stati dichiarati falliti (IAL CISL, CEFOP, ANFE etc).

**3.1.3** Il Giudice, inoltre, ha erroneamente motivato la pronuncia travisando palesemente un pronunciamento della C.G.U.E.

In particolare, ha argomentato: *“L'intangibilità del principio testé richiamato – ricavabile tra l'altro dalla motivazione della sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia Europea nel giudizio 427/05 del 25.10.07 con riferimento al precedente art. 21 co. 3 reg. 2082/93 – evidenzia l'illegittimità dei decreti di compensazione i quali sostanzialmente si risolvono in una distrazione di fondi comunitari e che, peraltro, sono stati ritirati in autotutela dallo stesso Assessorato”*.

Orbene, è sufficiente la lettura della sentenza n. 427/05 per ricavare il palese travisamento del pensiero dei giudici comunitari.

La citata pronuncia afferisce una fattispecie assolutamente diversa da quella oggetto dell'odierno giudizio.

Per comprendere la problematica trattata nella causa C-427/05 il Giudice avrebbe dovuto preliminarmente soffermarsi sulle conclusioni adottate dall'Avvocato generale Jan Mazak in data 08.05.2007.

La fattispecie trattata riguardava la controversia promossa dalla società Porto Antico di Genova che rivendicava il rimborso di imposte calcolate dall'Agenzia delle Entrate su alcuni finanziamenti comunitari ottenuti dalla prima.

In tale controversia la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 21 co 3 del Reg. C.E. 4253/88, secondo cui l'aiuto comunitario deve essere integralmente corrisposto al beneficiario senza alcuna detrazione o ritenuta, in quanto l'applicazione delle imposte da parte dell'Agenzia delle Entrate di fatti determinava una riduzione dell'aiuto.

L'avvocato Generale ha proposto alla C.G.U.E. di rispondere al quesito nel modo seguente *“Una normativa tributaria nazionale, quale quella di cui all'art. 55 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (nella versione in vigore nell'anno 2000), in base alla quale gli importi pagati da Fondi strutturali comunitari devono essere presi **in** considerazione ai fini della determinazione del reddito imponibile del beneficiario, non è vietata dall'art. 21, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro, il quale prevede che «[i] pagamenti ai beneficiari finali devono essere effettuati senza alcuna detrazione o trattenuta che possa ridurre l'importo dell'aiuto finanziario al quale essi hanno diritto»”*.

La C.G.U.E. con la citata sentenza n. 427/05 ha statuito: *“è giocoforza constatare che l'imposizione prevista dal DPR n. 917/86 è indipendente dall'esistenza*

*dell'importo dei contributi comunitari versato alla Porto Antico. Detta imposizione non corrisponde ad un prelievo specificamente connesso al contributo finanziario di cui ha beneficiato tale società, ma si applica indistintamente a tutti i redditi di quest'ultima.*

*Di conseguenza, non si può sostenere che il prelievo fiscale di cui trattasi nella causa principale, quale previsto dal detto DPR, costituisca una detrazione o una trattenuta ai sensi dell'art. 21, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 4253/88, che riduca le somme versate dai Fondi strutturali comunitari e che abbia un rapporto diretto e intrinseco con le stesse, quand'anche sia possibile, come fa valere la Porto Antico, determinare precisamente l'importo dell'imposta nazionale gravante su tali somme.*

*Pertanto, le detrazioni o le trattenute da cui consegue la riduzione dell'importo dei contributi comunitari riscosso dal beneficiario, che non hanno un nesso diretto e intrinseco con questi ultimi, come quelle risultanti da un prelievo fiscale quale previsto dal DPR n. 917/86, non impediscono l'applicazione effettiva del meccanismo istituito dal regolamento n. 4253/88, e, quindi, quest'ultimo non osta all'applicazione di siffatte detrazioni o trattenute”.*

Ora, applicando analogicamente gli stessi principi al caso di specie il Giudice avrebbe dovuto ricavarne la piena legittimità dei provvedimenti di compensazione e la non violazione dell'art. 80 Reg. 1083/06.

Infatti, l'Amministrazione regionale non solo ha operato la compensazione esclusivamente sulla quota di cofinanziamento regionale e, quindi, con proprie risorse senza intaccare in alcun modo la quota di cofinanziamento comunitario, ma soprattutto lo stesso istituto della compensazione di fatto implica l'effettivo pagamento del credito vantato dall'Ente beneficiario per la realizzazione dei

progetti formativi affidati nell'ambito dell'Avviso 20/2011 ( P.R.O.F. anno 2012) mediante l'estinzione del debito dello stesso Ente di Formazione nei confronti dell'Amministrazione regionale per la restituzione delle integrazioni PROF 2007 considerate indebito oggettivo ex art. 2033 cod. civ..

Nessuna riduzione del finanziamento comunitario è stata operata dalla Regione siciliana in danno degli Enti beneficiari dell'Avviso 20/2011.

Come già rilevato l'art. 80 cit. *“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).

*“Invero, 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;*

*.....*

*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".*

Decisiva appare in ogni caso, la circostanza che il legislatore comunitario, ha consacrato i principi di diritto già consolidati nella giurisprudenza della C.G.U.E., costituenti diritto vivente, che legittimavano l'utilizzo della compensazione legale come strumento principale per il recupero di indebite erogazioni da parte degli Stati membri, introducendo nell'ordinamento il principio della c.d. "compensazione comunitaria" con il Regolamento n. 1034/2008.

Ed invero, l'art. 1 del cit. Reg. C.E. n. 1034/2008 ha inserito nel Reg. C.E. n. 885/2006 l'art. 5 *ter* ( Modalità di recupero) che recita : “ **Articolo 5 *ter* “Fatte salve eventuali altre 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.**

Per quanto concerne le politiche agricole il legislatore nazionale con l'art. 3 comma 5 duodecies del D.L. n. 182 del 09.09.2005 ha sostituito il secondo comma dell'art. 2 del

D.P.R. n. 727/1974 stabilendo “*«Le somme dovute agli aventi diritto in attuazione di disposizioni dell'ordinamento comunitario relative a provvidenze finanziarie, la cui erogazione sia affidata agli organismi pagatori riconosciuti ai sensi del [regolamento \(CE\) n. 1663/95 del 7 luglio 1995](#) della Commissione, non possono essere sequestrate, pignorate o formare oggetto di provvedimenti cautelari, ivi compresi i fermi amministrativi di cui all'articolo [69, sesto comma](#), del [regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440](#), tranne che per il recupero da parte degli organismi pagatori di pagamenti indebiti di tali provvidenze»*”.

Da decenni oramai l'AGEA provvede al recupero delle erogazioni riconosciute indebite ai sensi dell'art. 2033 cod. civ. mediante compensazione con gli aiuti comunitari dovuti ai beneficiari per gli anni successivi.

D'altronde, non è revocabile in dubbio che lo strumento della compensazione è l'unico che consente allo Stato di recuperare efficacemente ed in tempi rapidi le indebiti erogazioni di denaro, assicurando il reintegro certo dell'erario pubblico.

Se così non fosse si legittimerebbero, illecitamente, i beneficiari di contributi pubblici a trattenere le erogazioni indebite magari proponendo contestazioni manifestamente pretestuose per paralizzare le legittime pretese dello Stato con pregiudizio irreversibile delle casse pubbliche.

Se non è revocabile in dubbio che la compensazione è lo strumento principale e addirittura unico, utilizzato dagli Stati membri per recuperare gli indebiti, non si comprende per quale motivo dovrebbe essere censurabile l'analoga procedura perseguita dall'Amministrazione regionale, la cui legittimità è stata consacrata in via definitiva dai giudici amministrativi, per recuperare i propri crediti.

Non è superfluo ribadire che l'Amministrazione regionale ha recuperato gli indebiti ex art. 2033 cod. civ. costituiti dalle integrazioni PROF 2007, dichiarate non dovute dalla

Corte dei Conti con le sentenze 2947/2012, 401/2014,259/2015 e 179/2015, attraverso la compensazione parziale con i maggiori crediti vantati dagli Enti di Formazione debitori per i progetti formativi loro affidati con l'Avviso 20/2011.

E' incontroverso tra le parti che la compensazione è stata operata esclusivamente su fondi regionali, segnatamente sulla quota di cofinanziamento pari al 10% delle risorse appostate per la realizzazione dei progetti dell'Avviso 20/2011, senza intaccare in alcun modo le risorse comunitarie del FSE.

L'operata compensazione con fondi regionali, in ogni caso rende inconferente la censura pretestuosamente avanzata dall'ARAM in ordine alla presunta violazione dell'art. 80 reg. n. 1083/2006, inopinatamente presa in considerazione dal Giudice di primo grado.

**3.1.4** Tale orientamento giurisprudenziale è stato peraltro confermato anche da numerose pronunce dei giudici ordinari che hanno affermato non solo *“l'obbligo dell'Amministrazione di recuperare quanto indebitamente erogato”* ma anche *l'“ammissibilità della contestata compensazione”* (cfr. Tribunale di Palermo, Quarta Sezione Civile, Ordinanza del 18/12/2014-05.01.2015 a definizione del giudizio di opposizione R.G. n. 4779/2014 promosso da CEFOP contro l'Amministrazione regionale; Tribunale di Palermo, Quarta Sezione Civile; Ordinanza del 18/12/2014-05.01.2015 a definizione del giudizio di opposizione R.G. n. 8008/2014 promosso da CEFOP nei confronti dell'Amministrazione regionale; Tribunale di Palermo, Sezione Quarta Civile, Giudice Dr.ssa Marinuzzi, ordinanza del 03.08.2015 a definizione del giudizio di esecuzione R.G. n. 1979/2015 e ordinanza del 03.08.2015 a definizione del giudizio di esecuzione R.G. n. 8478/2015).

D'altronde, che il recupero delle integrazioni PROF 2007 operato dall'Amministrazione regionale esclusivamente con fondi regionali, senza intaccare le quota di cofinanziamento comunitario (FSE) fosse assolutamente legittimo e non violasse in

ogni caso la disposizione dell'art. 80 Reg. 1083/2006 può ricavarsi ancora dalla semplice lettura delle sentenze della Corte dei Conti n. 401/2014 e 179/2015 laddove emerge che i giudici contabili non hanno preso nella benchè minima considerazione l'eccezione in tal senso formulata dalla procura regionale, stante propria l'assoluta inconferenza nel caso di specie, considerato che le risorse utilizzate erano regionali .

**3.1.5** Per non trascurare che l'amministrazione regionale ha adottato l'efficace metodo della compensazione quale modalità di immediato ed effettivo recupero delle integrazioni PROF 2007 a tutela dell'erario pubblico regionale, in virtù dell'autorevole orientamento espresso in merito dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione siciliana, in numerosi pareri appositamente richiesti negli anni da vari rami dell'amministrazione.

In particolare, l'Avvocatura regionale ha sostenuto che ***“nei rapporti reciproci tra pubblica amministrazione e suoi debitori, mentre da un lato non è ammessa la compensazione a richiesta del debitore dell'erario, dall'altro la non operatività della compensazione di diritto, non impedisce che l'amministrazione interessata possa comunque procedere a compensare propri debiti e crediti”... “considerato altresì che la definizione dei predetti rapporti mediante compensazione risponde ..... alla necessità di tutelare gli interessi erariali evitando ... l'esborso di danaro pubblico”, deve concludersi che la compensazione delle partite di debito e di credito in capo all'XXXX è comunque ammissibile ad iniziativa di codesto Assessorato”*** (V. per tutti : pareri nn: 351/2001; 142/2006; 158/2008).

Anche sulla scorta delle superiori considerazioni si chiede all'adita Corte, previa ricostruzione del fatto nei termini specificati e ritenuta la non applicabilità al caso di specie dell'art. 80 reg. C.E. n. 1083/2006 in quanto la compensazione è stata operata esclusivamente con fondi regionali senza intaccare le risorse comunitarie ed in ogni

caso dichiarando, in coerenza con la legislazione vigente e l'uniforme giurisprudenza comunitaria, che la compensazione non osta al citato art. 80 , di riformare l'appellata sentenza dichiarando l'illegittimità del D.D.G. n. 1711/2015 opposto ex art. 615 c.p.c. per inesistenza del credito azionato.

4. Il Giudice ha, inoltre, errato, allorchè ha apoditticamente sostenuto che *“A seguito di nota della Commissione Europea del 6.5.15 – che con riferimento alle suddette compensazioni ha ravvisato <<irregolarità che incidono sugli interessi finanziari dell'Unione Europea>>, raccomandando all'Autorità di gestione individuata nel competente assessorato regionale di procedere all'erogazione delle somme – l'assessorato, a mezzo del DG del dipartimento Pubblica Istruzione, richiamata pure la deliberazione 107/15 della Corte dei Conti che ha sancito l'illegittimità dei recuperi posti in essere secondo le modalità fino a ora illustrate, ha infatti chiesto e ottenuto la variazione di bilancio tesa a restituire le somme indebitamente trattenute in compensazione, disponendo la revoca dei decreti che disponevano l'incameramento delle somme a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE)*

*Viene dunque meno l'argomento principale della difesa dell'opponente teso a escludere il diritto dell'amministrazione regionale a porre in esecuzione la pronuncia risarcitoria per essere stato il danno – rappresentato da un esborso privo di causa – venuto meno dal sopravvenuto recupero, presso gli enti che di quell'esborso avevano beneficiato, delle somme indebitamente corrisposte.*

*L'illegittimità delle compensazioni che tale recupero avrebbero determinato – peraltro ormai definitivamente prive di effetto in dipendenza della ridetta revoca in autotutela – escludono infatti qualunque locupletazione del danneggiato conseguente a un doppio pagamento”.*

**4.1.** Anche tale argomentazione è erronea in quanto ha travisato palesemente i fatti e non è coerente alla legislazione comunitaria ed all'orientamento consolidato della giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Va innanzitutto rilevato che ha errato il Giudice allorché ha imputato la nota del 06.05.2015 alla Commissione Europea.

Ed invero, come emerge dalla semplice lettura, la richiamata nota del 06.05.2015 è stata predisposta dal Dr. Denis Genton che all'epoca era un semplice funzionario della Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali ed Inclusione della Commissione Europea.

E' notorio che la Commissione Europea è un organismo collegiale composta da 28 Commissari.

Ciascun Commissario europeo è responsabile di un Settore tematico.

La organizzazione amministrativa della Commissione è strutturata in Dipartimenti, servizi ed agenzie

Bene, nel quinquennio 2009/2014, il settore tematico "*Occupazione, Affari Sociali e Inclusioni*" della Commissione Europea, è stato affidato all'ungherese Lazlo ANDOR.

La direzione amministrativa del Dipartimento "*Occupazione, Affari Sociali e Inclusioni*" è stata affidato al Direttore Generale Joost Korte ed al Direttore Generale Aggiunto Andriana Sukova.

I sopra citati soggetti erano gli unici responsabili del Dipartimento, legittimati per Statuto ad attuare e gestire le politiche ed i programmi di finanziamento comunitari.

Subordinati gerarchicamente agli stessi, vi erano poi i funzionari addetti alle varie unità di cui era costituito il Dipartimento.

Denis Genton, redattore della nota, era un semplice funzionario Capo di una delle Unità facenti parte del Dipartimento "*Occupazione, Affari Sociali e Inclusione*".

Orbene, non si comprende, a prescindere da quanto si dirà in seguito, come possa attribuirsi preminenza ad una semplice valutazione di un funzionario, notoriamente sottoposto alla politica, rispetto alle statuizioni dei Giudici della C.G.U.E. ed ai Giudici Amministrativi del T.A.R. Sicilia e del C.G.A. per la Regione Siciliana che sono gli unici soggetti deputati a decidere sulla legittimità di un atto amministrativo.

Fino ad oggi, per fortuna, l'esercizio della giurisdizione, in virtù degli artt. 102 e 103 Cost. è rimesso alle Magistrature e non ai dirigenti pubblici, di nomina politica.

Il Giudice avrebbe dovuto decidere la controversia basandosi esclusivamente sul giudicato amministrativo formatosi in materia con le sentenze n. 807/2015 del T.A.R. Sicilia, confermata dalla sentenza n. 287/2017 del C.G.A. per la Regione Siciliana.

A prescindere da ciò, volendo considerare il contenuto della nota del 06.05.2015 non può non rilevarsi che Genton, sulla semplice acquisizione di informazioni da parte degli Enti di Formazione e dirigenti regionali, *“durante le visite in loco e nelle riunioni di coordinamento”* come dallo stesso dichiarato, si è limitato a raccomandare all'Autorità di Gestione dei Fondi Comunitari della Regione Siciliana di operare, **con esclusivo riferimento alla quota di cofinanziamento europeo e quindi alle sole risorse comunitarie del FSE che costituivano soltanto il 70% delle risorse destinate al pagamento dell'Avviso 20/2011, i pagamenti ai beneficiari finali affidatari dei progetti formativi.**

Nessun riferimento ha fatto, né poteva fare non rientrando tra le sue competenze, all'utilizzo delle risorse facenti parte del bilancio regionale.

Come emerge dalla nota Genton, all'epoca la Commissione Europea non aveva ancora erogato alcunchè in favore della Regione Siciliana, in quanto secondo una prassi consolidata le risorse per la realizzazione dei progetti formativi annuali (P.R.O.F.) vengono interamente anticipate dalla Regione Sicilia attingendo al proprio bilancio e

solo successivamente, la Commissione Europea, ricevuta la certificazione della spesa, effettua il rimborso in favore della Regione Sicilia nei limiti della quota di cofinanziamento pari al 70% della spesa.

Ne consegue che nessun preventivo esborso di risorse comunitarie vi è stato nel caso di specie.

Inoltre, la citata nota dimostra che nessuna procedura di irregolarità è stata promossa nei confronti della Regione siciliana, stante che la compensazione non ha interessato fondi comunitari bensì fondi della Regione siciliana.

Per non trascurare, in ultimo, che la legittimità della compensazione legale - operata dall'amministrazione regionale esclusivamente sulla quota di cofinanziamento regionale dell'Avviso 20/2011 per il recupero delle integrazioni indebitamente erogate in favore degli Enti di Formazione infra indicati sui PROF 2007 e 2009 - emerge con estrema evidenza proprio dalla citata nota Genton del 06.05.2015, laddove si limita a raccomandare al Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione di operare i pagamenti ai beneficiari con specifico riguardo alla quota di cofinanziamento comunitario ammontante ad € 5.674.741,29 pari al 65% dell'intero ammontante ad € 7.566.321,72.

D'altronde una diversa valutazione o interpretazione si porrebbe in contrasto con l'ordinamento nazionale e comunitario e con i principi di diritto comunitario fissati dalla uniforme giurisprudenza della C.G.U.E..

**4.2.** Anche il riferimento operato nella sentenza appellata alla delibera della Sezione di Controllo della Corte dei Conti n. 107/2015 è inconferente sotto molteplici profili.

**4.2.1.** Innanzitutto, è decisivo ricordare che secondo la stessa giurisprudenza della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, richiamata puntualmente nella sentenza n. 401/2014 agli atti, i pronunciamenti della Sezione di Controllo in sede di

registrazione dei provvedimenti amministrativi non hanno alcuna natura giurisdizionale e non possono essere evocati quale esimente nella ipotesi di responsabilità amministrativa.

Proprio nel giudizio di responsabilità che ha condannato tra gli altri l'odierno appellante, l'Assessore Formica e la dirigente generale dell'epoca Alessandra Russo avevano rappresentato in giudizio, al fine di reclamare la loro assoluta buona fede, che la prassi delle integrazioni era stata avallata e dichiarata legittima proprio dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti già negli anni 2005 e 2006, tant'è che la stessa dirigente generale avendo adottato i provvedimenti di integrazione PROF 2005 e 2006, sottoponendoli al preventivo vaglio di legittimità della Sezione di Controllo della Corte dei Conti, che a sua volta li aveva puntualmente registrati senza eccepire alcunchè. Per cui, essendo certa della legittimità della procedura seguita, anche nel 2007 aveva proceduto ad adottare le procedure di integrazione in relazione al PROF 2007.

Successivamente, anche l'Assessore Incardona e il Dirigente generale Monterosso, che avevano sostituito i predetti, avevano accordato le altre integrazioni richieste dagli Enti di Formazione sul PROF 2007, sul presupposto della legittimità come attestata dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti.

I convenuti, a conforto delle proprie tesi, hanno prodotto nel giudizio erariale tutti i provvedimenti di integrazione relativi al PROF 2005 e PROF 2006 con il visto di registrazione rilasciato dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti, avendone valutato la legittimità.

Anche negli anni successivi gli Assessori e dirigenti generali, che si sono succeduti, hanno continuato a riconoscere le integrazioni ai PROF, sulla scorta della certificata registrazione operata dalla Sezione di Controllo negli anni 2005 e 2006.

Bene, la Sezione Giurisdizionale nel riconoscere la responsabilità erariale dei convenuti con la sentenza n. 401/2014 hanno argomentato che i provvedimenti di registrazione della Sezione di Controllo non avevano natura giurisdizionale, e che nei casi riferiti si trattava di visti episodici (pag. 88 sent. 401/2014) che non potevano avere rilevanza giuridica alcuna né costituire validi precedenti giurisprudenziali, tenuto conto che il controllo della Corte dei Conti era di mera natura contabile e che non afferiva la legittimità intrinseca dell'atto sottoposto a visto, pertanto, non costituivano un esimente di buona fede.

Considerato, quindi, che secondo la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti tali precedenti non assumevano alcun rilievo al fine dell'esimente soggettiva ritenendo che l'attività della Sezione di Controllo si era limitata ad *“un mero visto su un provvedimento di integrazione”* ( v. pag. 88 e 89), per le stesse valutazioni, il Giudice di primo grado non avrebbe dovuto in alcun caso attribuire decisiva rilevanza a due isolati *“meri”* atti di ricsazione del visto, tenuto conto tra l'altro che in precedenza la Corte dei Conti – Sezione di Controllo, aveva esitato favorevolmente altri tre provvedimenti di annullamento delle integrazioni del PROF 2006 analoghi

Anche nel caso di specie due isolate determinazioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti, quali sono appunto le delibere n. 107/2015 e la n. 225/2015, non possono essere considerate rilevanti per dimostrare la illegittimità dei provvedimenti dell'Amministrazione regionale.

**4.2.2.** Appare necessario rilevare, ancora, che la delibera n. 107/2015 ( con cui è stato ricsato il vito di legittimità sul D.D.G. n. 5149/2014 con il quale il Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione aveva annullato proprio una delle integrazioni del PROF 2006 in precedenza avallata dalla Sezione di Controllo) e la successiva 225/2015, assumono proprio la caratterizzazione di episodicità, sol che si

pensi che la stessa Sezione di Controllo della Corte dei Conti in precedenza aveva puntualmente ammesso al visto e registrato tre analoghi provvedimenti di annullamento delle integrazioni al PROF 2006 e. segnatamente: **D.D.G. 1922 del 29.04.2014** relativa ad una integrazione PROF 2005 dell'Ente CESIS; **D.D.G. 1921 del 29.04.2014** relativa ad una integrazione PROF 2005 dell'Ente EAP-FEDARCOM; **D.D.G. 1924 del 29.04.2014** relativa ad una integrazione PROF 2005 dell'Ente FUTURA.

**4.2.3.** Ma vi è di più.

La delibera n. 107/2015 di ricusazione del visto non solo è palesemente abnorme, contraddittoria e viziata, ma evidenzia la non serenità ed imparzialità dei giudici della Sezione di Controllo nei confronti degli Assessori e Dirigenti regionali, ivi compreso l'odierno appellante, che avevano evocato proprio la Sezione di Controllo della Corte dei Conti nel giudizio di cui alla sentenza n. 401/2014 attribuendo agli stessi la paternità di avere avallato la prassi delle integrazioni già nel 2005 e 2006.

Tale assenza di serenità è emersa nel corso dell'interlocuzione intrattenuta dal Dirigente generale del Dipartimento Silvia con i giudici della Sezione di Controllo in occasione della sottoposizione del provvedimento sopra indicato D.D.G. 5149/2014 relativo all'annullamento di una integrazione del PROF 2006 concessa all'Ente CIPA AT.

Il Dirigente generale, in una nota di chiarimento ai rilievi mossi dalla Sezione di Controllo aveva evidenziato che il provvedimento rimesso per la registrazione era di semplice annullamento della integrazione PROF 2006 e non riguardava affatto le modalità di recupero del credito che l'amministrazione avrebbe posto in essere con successivi atti, previa scelta della procedura più efficace.

Inoltre, aveva evidenziato che il D.D.G. 5149/2014 afferiva le integrazioni concesse con riguardo al PROF 2006 per il quale non vi era stato alcun giudizio di responsabilità

amministrativa da parte della Corte dei Conti e quindi nessuna sentenza di condanna e nessun condannato

Incomprensibilmente, la Corte ha opinato, in spregio ai principi di diritto graniticamente affermati e ribaditi dalla unanime giurisprudenza comunitaria, amministrativa e di legittimità, che l'attività di recupero degli indebiti oggettivi da parte della P.A. non era doverosa.

Ancora più incomprensibilmente, nel formulare i rilievi al D.D.G. n. 5149 la Corte dei Conti invitava l'Amministrazione regionale a recuperare gli indebiti nei confronti dei soggetti condannati con la sentenza n. 401/2014 (Formica + 9), ivi compreso l'Incardona.

La Corte dei Conti, inspiegabilmente, con grossolana superficialità o pretestuosamente, ometteva di considerare che la sentenza n. 401/2014 aveva riguardato esclusivamente le integrazioni dei finanziamenti concessi agli Enti con il PROF 2007 e non riguardava affatto il PROF 2006, per il quale si ribadisce non era stato promosso alcun giudizio di responsabilità ed in ogni caso le integrazioni del PROF 2006, puntualmente vistate dalla Corte dei Conti, non erano state adottate dai convenuti nel giudizio di cui alla sentenza n. 401/2014.

Il dirigente generale, indefessamente, aveva rivendicato la piena legittimità dell'operato dell'amministrazione regionale, unicamente tesa alla piena ed efficace tutela dell'integrità dell'erario regionale e della legittimità delle erogazioni pubbliche, allegando alle memorie copiosa giurisprudenza comunitaria sulla compensazione legale. Rilevava ancora, vanamente, che i giudici amministrativi ed ordinari, avevano con orientamento uniforme rigettato tutte le istanze cautelari avanzate dagli Enti di Formazione destinatari delle procedure di recupero, ritenendo la piena legittimità della

compensazione, acclarando tra l'altro l'assoluta doverosità del recupero degli indebiti oggettivi.

La valenza della delibera di ricusazione del visto n. 107/2015 viene annullata, dal giudicato amministrativo formatosi con la sentenza del TAR Sicilia n. 807/2015 che ha sancito la legittimità dei provvedimenti di recupero delle integrazioni del PROF 2007 adottati dall'Amministrazione regionale.

**4.2.4.** Decisivo al fine di provare la palese illegittimità ed infondatezza giuridica della delibera n. 107/2015, su cui il giudice di primo grado ha fondato il proprio convincimento, è il richiamo operato dai Giudici contabili alla Circolare n. 51/E dell'Agencia delle Entrate dell'11.06.2010.

La richiamata Circolare n. 51/E avrebbe confermato la illegittimità del recupero mediante compensazione in quanto contrario alla norma dell'art. 80 Reg. n. 1083/2006.

Bene, ai giudici contabili è sfuggito che l'Agencia delle Entrate, accortasi successivamente dell'errata argomentazione contenuta nella Circolare n. 51/E, ha mutato radicalmente orientamento.

Ed infatti, la stessa Agencia, preso atto che il Ministero delle Politiche Sociali "*quale Autorità centrale responsabile del Piano di comunicazione nazionale sul FSE, con nota prot. n. 4397 del 17 ottobre 2011*" ha stabilito che nel caso di specie "*non si applica nei loro confronti il richiamato articolo 80 del medesimo Regolamento (CE) n. 1083/2006*" , con nota prot. n. 8285 del 14.03.2012 ha ritenuto superato il precedente orientamento confermando che nella fattispecie non è applicabile l'art. 80 Reg. 1083/2006.

La questione è stata, quindi, rimessa, con rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E. che con sentenza emessa in data 19.12.2018 causa C-667/17 ha statuito che l'art. 80 del Reg. C.E. n. 1083/2006 non osta alla normativa nazionale che impone l'assoggettamento ad imposta dei contributi comunitari, con conseguente riduzione degli stessi.

Da quanto sopra, consegue, inevitabilmente l'illegittimità della delibera n. 107/2015.

**4.2.5** In ultimo si evidenzia l'ennesimo profilo di illegittimità della citata delibera n. 107/2015 laddove ritiene che non sia applicabile al caso di specie l'art. 23 del Reg. C.E. n. 966/2012 che ha previsto, in deroga all'art. 80 Reg. 1083/2006, che le amministrazioni possono effettuare detrazioni dei contributi comunitari dovuti ai beneficiari per le *“ripetizioni delle somme indebitamente pagate”* in quanto tale norma si applicherebbe esclusivamente ai rapporti *“tra i bilanci degli Stati e quello comunitario”*.

Tale assunto è errato, in quanto lo stesso Reg. 966/2012 prevede espressamente che la norma dell'art. 23 si applicano *“si applicano alle spese effettuate dai servizi e dagli organismi di cui..... al regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione”*.

Ne è prova la circostanza che da parecchi anni gli organismi pagatori dei fondi comunitari quale l'AGEA provvedono al recupero delle erogazioni indebite mediante compensazione con gli aiuti riconosciuti ai beneficiari negli anni successivi.

**4.2.6.** Per mero zelo difensivo, infine, si ribadisce che l'art. 80 Reg. (CE) n. 1083/2006 non si applica al caso di specie anche perché la compensazione è stata operata esclusivamente con fondi regionali ed in ogni caso gli Enti di Formazione, cui sono stati affidati i progetti formativi nell'ambito dell'Avviso 20/2011 non costituiscono i beneficiari delle risorse comunitarie di cui al Reg. 1083/2006, in quanto destinataria delle risorse del FSE è esclusivamente la Regione Siciliana.

Anche sulla scorta delle superiori considerazioni la sentenza appellata dovrà essere riformata ed annullata e l'adita Corte, previa ricostruzione corretta del fatto nei termini

sopra indicati, dovrà in accoglimento dell'opposizione ex art. 615 c.p.c. annullare il D.D.G. n. 1711/2015 per l'insussistenza del credito azionato.

5. Erronea è, infine, la sentenza appellata laddove argomenta “*A seguito di nota della Commissione Europea del 6.5.15 – che con riferimento alle suddette compensazioni ha ravvisato <<irregolarità che incidono sugli interessi finanziari dell'Unione Europea>>, raccomandando all'Autorità di gestione individuata nel competente assessorato regionale di procedere all'erogazione delle somme – l'assessorato, a mezzo del DG del dipartimento Pubblica Istruzione, richiamata pure la deliberazione 107/15 della Corte dei Conti che ha sancito l'illegittimità dei recuperi posti in essere secondo le modalità fino a ora illustrate, ha infatti chiesto e ottenuto la variazione di bilancio tesa a restituire le somme indebitamente trattenute in compensazione, disponendo la revoca dei decreti che disponevano l'incameramento delle somme a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE)*

*Viene dunque meno l'argomento principale della difesa dell'opponente teso a escludere il diritto dell'amministrazione regionale a porre in esecuzione la pronuncia risarcitoria per essere stato il danno – rappresentato da un esborso privo di causa – venuto meno dal sopravvenuto recupero, presso gli enti che di quell'esborso avevano beneficiato, delle somme indebitamente corrisposte.*

*L'illegittimità delle compensazioni che tale recupero avrebbero determinato – peraltro ormai definitivamente prive di effetto in dipendenza della ridetta revoca in autotutela – escludono infatti qualunque locupletazione del danneggiato conseguente a un doppio pagamento”.*

Non è revocabile in dubbio che la restituzione delle somme in favore degli Enti debitori delle integrazioni PROF 2007 operata, successivamente all'introduzione dell'odierno

giudizio, dal dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione è palesemente illecita.

In particolare, il dr. Gianni Silvia dirigente generale del Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale, ha illecitamente attivato delle procedure amministrative finalizzate alla restituzione delle somme incamerate al bilancio regionale per le integrazioni indebitamente concesse sul PROF 2007, di cui alla sentenza n. 401/2014, in favore degli Enti di Formazione: ENFAGA e CEFOP.

Siffatta iniziativa è stata artificiosamente giustificata dal dirigente generale con la necessità di dovere chiudere entro il 31.12.2015 la rendicontazione del POR FSE 2007/2013 ed evitare il disimpegno di risorse comunitarie per circa 100 milioni di euro in pregiudizio dell'amministrazione regionale.

A sancire la illiceità del comportamento assunto dal citato Dirigente generale è sufficiente il richiamo alla copiosissima, uniforme e granitica giurisprudenza amministrativa formatasi in materia.

Come infra ricordato:

1) il **T.A.R. Sicilia** dapprima ha puntualmente rigettato **tutte le richieste di sospensione dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti di recupero delle integrazioni PROF 2007 mediante compensazione con fondi regionali, ritenendo la piena legittimità e doverosità del comportamento del Dipartimento regionale dell'Istruzione finalizzata a salvaguardare l'integrità dell'erario regionale;**

2) Il **Tribunale di Palermo**, Sezione IV Civile, con le due ordinanze infra indicate ha rigettato l'opposizione proposta dal fallimento CEFOP dichiarando la legittimità del recupero del credito per le integrazioni PROF 2007 mediante compensazione operato dall'Amministrazione regionale ai sensi dell'art. 56 L.F. , affermando contestualmente la non violazione dell'art. 80 Reg. 1083/2006;

- 3) il **T.A.R. Sicilia** con ordinanza n 219 dell'01.04.2014, infra indicata, non solo ha rigettato l'istanza cautelare ritenendo la piena legittimità e doverosità dei provvedimenti adottati ma ha contestualmente ritenuto che a tale procedura non ostava la disposizione di cui all'art. 80 Reg. 1083/2006;
- 4) il **T.A.R. Sicilia** **decidendo nel merito con la citata sentenza n. 807/2015, passata in giudicato, ha statuito la legittimità dei provvedimenti di recupero e la non violazione dell'art 80 cit.;**
- 5) Il **C.G.A. per la Regione Sicilia con la richiamata sentenza n. 287/2017 ha confermato la sentenza n. 807/2015 ribadendo la legittimità dei provvedimenti e la non violazione dell'art. 80 Reg. 1083/2006;**
- 6) La giurisprudenza amministrativa successiva, ha ribadito la legittimità dei provvedimenti di recupero delle integrazioni P.R.O.F. 2007 mediante compensazione, conformandosi al principio di diritto fissato dai giudici amministrativi con le sentenze citate nn. 807/2015 e 287/2017 passate in autorità di cosa giudicata (Per tutte: T.A.R. Sicilia sent. n. 1022/2017; T.A.R. Sicilia sent. n. 190/2016).
- 7) La stessa Avvocatura Distrettuale dello Stato aveva prospettato la legittimità dei provvedimenti di recupero, rappresentando al Dirigente Generale l'inopportunità della restituzione delle somme agli Enti di Formazione debitori;
- 8) L'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana con numerosi pareri aveva già in passato confermato la legittimità delle procedure di recupero degli indebiti oggettivi mediante compensazione;
- 9) La uniforme e consolidata giurisprudenza della C.G.U.E., ben nota allo stesso Dirigente Silvia, aveva consacrato la legittimità delle procedure di recupero degli indebiti mediante compensazione;

10) Il predetto Dirigente Generale era consapevole che il recupero mediante compensazione era stato operato esclusivamente su fondi regionali senza interessare in alcun modo le risorse comunitarie.

11) Lo stesso Genton dirigente della Commissione Europea si era limitato a raccomandare con la nota 06.05.2015 che il recupero degli indebiti non doveva essere operato utilizzando risorse comunitarie.

Da quanto esposto, emerge la palese illiceità della condotta del Dirigente Generale che scelleratamente ha provveduto a restituire agli Enti debitori le somme legittimamente recuperate all'erario regionale con i provvedimenti di compensazione.

Ne consegue che tale attività illecita di restituzione, in spregio al giudicato amministrativo, non può rilevare nel caso di specie al fine di sostenere che il recupero delle somme di cui alla sentenza n. 401/2014 non sia stato effettivo e definitivo.

Non è revocabile in dubbio che al momento dell'introduzione del giudizio di opposizione *de qua agitur* il credito dell'Amministrazione regionale nei confronti dell'odierno appellante era inesistente in esito all'avvenuto recupero nei confronti degli Enti di Formazione delle integrazioni PROF 2007 mediante i provvedimenti di compensazione, definitivamente dichiarati legittimi dai giudici amministrativi.

Nessun rilievo può assumere ai danni dell'appellante il successivo ed illecito comportamento assunto dal Dirigente generale Silvia che, in spregio alle sentenze dei Giudici amministrativi ed ordinari, ha scelleratamente provveduto alla restituzione delle somme agli Enti di Formazione debitori.

Sulla scorta di tali considerazioni la sentenza è palesemente viziata e dovrà essere riformata ed annullata e, contestualmente, in accoglimento dell'opposizione ex art. 615 c.p.c dovrà essere dichiarato l'annullamento del provvedimento di intimazione di

pagamento impugnato per sopravvenuta inesistenza ed estinzione del credito dell'Amministrazione regionale.

6. In ultimo, per mero zelo difensivo, si censura l'appellata sentenza anche nella parte in cui afferma: *““4.3. Non valgono a fondare l'opposizione neppure le ulteriori circostanze allegare e documentate dalla difesa di parte opponente con la memoria di rimessione in termini del 15/10/18 in ordine all'intervenuto recupero delle somme da parte dell'Amministrazione Regionale attraverso ulteriori e diverse operazioni di compensazione, poste in essere sulle somme ancora dovute agli enti di formazione in esecuzione dei Programmi per l'Offerta Formativa successivi all'anno 2007 erogate senza l'utilizzo di fondi comunitari, con conseguente inapplicabilità dell'art. 80 del Regolamento CE n. 1083/06.*

*Vero è che contestualmente alla revoca in autotutela dei decreti che avevano disposto l'incameramento delle somme a valere sul fondo sociale europeo, l'amministrazione regionale ha disposto il recupero delle integrazioni illegittime (c.d. extra budget) attraverso l'incameramento delle somme dovute agli enti a saldo residuo sui PROF successivi all'anno 2007 – che non impegnano fondi europei, ma bensì regionali – da disporre con provvedimenti successivi e attraverso l'avvio della procedura di recupero coattivo, previa intimazione alla restituzione della rimanente quota.*

*Tuttavia, dalla documentazione acquisita agli atti non emerge che il recupero sia effettivamente avvenuto ed è, inoltre, tutt'altro che dimostrato che le somme oggetto dei decreti di incameramento siano effettivamente spettanti agli enti.*

*Al riguardo, a prescindere da ogni considerazione in merito alle contestazioni eventualmente sollevate dagli enti interessati (per cui ad oggi pendono numerosi contenziosi presso questo Tribunale), occorre evidenziare che i crediti degli enti aventi ad oggetto le somme in ipotesi dovute a saldo in relazione ai PROF che non utilizzano*

*fondi europei – da incamerare con le nuove compensazioni – potranno dirsi tali solo a seguito della regolare rendicontazione dell’attività concretamente svolta nell’ambito di tali PROF, direttamente controllata e formalmente approvata dall’amministrazione.*

*In difetto di una tale prova (di cui era onerato l’opponente ai sensi dell’art. 2697 cc), le somme non possono ritenersi dovute agli enti e, quindi, non ricorrono i presupposti della compensazione, peraltro solo preannunciata dai decreti in atti”.*

Anche la suddetta motivazione è palesemente viziata, erronea e contraddittoria.

**6.1.** Come esaustivamente allegato e provato nel corso del giudizio di primo grado, e non contestato dall’appellata, l’Amministrazione regionale ha integralmente operato il recupero delle integrazioni PROF 2007 di cui alla sentenza n. 401/2014 mediante compensazione dei detti crediti con i maggiori crediti vantati dagli Enti di Formazione in relazione ai progetti affidati con l’Avviso 20/2011.

Come è stato esaustivamente provato, i reciproci crediti sono certi, liquidi ed esigibili.

Quelli vantati dall’Amministrazione creditrice sono certi, liquidi ed esigibili in quanto discendono dai provvedimenti esecutivi *ex lege* di annullamento delle integrazioni del PROF 2007, sulla scorta di quanto statuito dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti con le sentenze definitive n. 2947/2012, 259/2015, 401/2014 e 179/2015.

Quelli vantati dagli Enti di Formazione sono altrettanto certi, liquidi ed esigibili in quanto discendono dai provvedimenti amministrativi, anch’essi esecutivi *ex lege*, di finanziamento dei progetti presentati sull’Avviso 20/2011.

Tali crediti sono quindi certi, in quanto riconosciuti dall’Amministrazione regionale debitrice con i citati provvedimenti di finanziamento ed accettati dagli Enti affidatari dei progetti formativi con la sottoscrizione dell’atto di adesione al provvedimento di affidamento.

Sono liquidi, in quanto l'importo del credito è puntualmente determinato dal provvedimento di finanziamento che fissa il corrispettivo del servizio formativo affidato dall'Amministrazione regionale, dall'atto di adesione con il quale l'Ente di Formazione affidatario del servizio accetta di realizzare il progetto formativo a fronte dell'indicato finanziamento, e soprattutto della Circolare n. 6/2004 espressamente richiamata nei predetti che, come è stato esaustivamente provato, obbliga l'Amministrazione a pagare all'Ente appaltatore del servizio, un acconto nella misura del 50% del corrispettivo pattuito, al momento della presentazione di richiesta di pagamento e contestuale comunicazione di avvio del servizio formativo da parte dell'Ente affidatario.

Come rilevato, siffatte circostanze non possono essere oggetto di contestazione considerato che sono ormai coperte dal giudicato amministrativo formatosi con la sentenza del T.A.R. Sicilia n. 807/2015.

**6.2.** Ha assunto, labialmente, il Giudice di primo grado, che alcuni Enti avrebbero proposto opposizione avverso i provvedimenti di annullamento delle integrazioni PROF 2007.

Tale affermazione, assolutamente generica, non trova riscontro alcuno nelle allegazioni e prove acquisite in atti.

Se può essere vero che alcuni degli Enti di Formazione destinatari dei recuperi hanno proposto opposizione innanzi i Giudici amministrativi avverso i provvedimenti di annullamento delle integrazioni è certamente vero che nessuno degli Enti destinatari dei recuperi ha proposto opposizione avverso i provvedimenti del dirigente regionale del Servizio Gestione del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione che - successivamente ai provvedimenti di annullamento e di compensazione adottati dal Dirigente generale del Dipartimento dell'Istruzione e Formazione Professionale, esecutivi *ex lege* e nei confronti dei quali erano state rigettate tutte le richieste cautelari

di sospensione dell'efficacia – ha disposto l'incameramento del credito vantato dall'Amministrazione regionale per le indebite integrazioni PROF 2007 nel bilancio regionale.

**6.3** Il Giudice ha poi fatto riferimento genericamente a dei conteziosi pendenti senza indicare alcuno.

Al riguardo non può non rilevarsi la singolarità di tale assunto sol che si pensi che gli eventuali giudizi di opposizione avverso i provvedimenti di annullamento e di compensazione sono stati adottati dal Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione nel febbraio ed aprile 2013.

I presunti giudizi di opposizione, quindi, dovevano essere promossi entro il mese di giugno del 2013.

Non si comprende, quindi, come il Giudice nel 2019 possa ancora verosimilmente sostenere la pendenza di giudizi di opposizione.

Per non trascurare che le opposizioni presuntivamente proposte dagli Enti di Formazione destinatari dei recuperi, sarebbero state tempestivamente dichiarate dal Tribunale manifestamente pretestuose ed infondate, alla luce delle sentenze della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti nn. 2947/2012, 401/2014, 259/2015 e 179/2015, e della copiosa ed uniforme giurisprudenza del T.A.R. Sicilia.

La manifesta pretestuosità ed infondatezza delle opposizioni, stante la definitività delle sentenze erariali che avevano statuito la natura indebita ex art. 2033 cod. civ. delle concesse integrazioni al PROF 2007, ritenute peraltro pregevoli e condivisibili sia dai giudici ordinari che da quelli amministrativi, avrebbero condotto i Giudici della Quinta Sezione Civile del Tribunale a rigettare qualsiasi tentativo dilatorio ed avrebbero prontamente definito i detti giudizi.

Tale ovvia considerazione conduce inevitabilmente a ritenere inverosimile e contraddittoria la censurata motivazione.

Per non trascurare ancora che secondo un consolidato ed uniforme orientamento della giurisprudenza di merito e di legittimità, la contestazione manifestamente pretestuosa ed infondata di un credito non osta al perfezionamento della compensazione legale.

Sarebbe troppo facile e costituirebbe un utile espediente, puntualmente utilizzato dai debitori deliberatamente insolventi per perseguire un fine illecito e fraudolento mortificando i diritti dei creditori, legittimare la contestazione del credito anche nei casi di sua manifesta pretestuosità ed infondatezza per paralizzare la compensazione reciproca dei debiti/crediti.

Si arriverebbe al paradosso che il creditore onesto, a sua volta debitore nei confronti di un soggetto notoriamente insolvente, dovrebbe pagare il suo debito senza potere, al contempo, recuperare il proprio credito in quanto il debitore contestandolo, seppure pretestuosamente ed infondatamente, paralizzerebbe la compensazione.

Al creditore onesto non resterebbe, quindi, che promuovere una lunga ed onerosa procedura giudiziaria che mortificherebbe irrimediabilmente il proprio diritto di credito. Infine, l'erroneità e contraddittorietà della censurata pronuncia emerge da un'altra ovvia considerazione.

Se fosse vera l'affermazione secondo cui gli Enti di Formazione nell'anno 2013 hanno proposto opposizione avverso la compensazione operata dall'Amministrazione regionale creditrice per recuperare gli indebiti del PROF 2007, non è revocabile in dubbio che l'Avvocatura Distrettuale avrebbe reclamato nei detti giudizi la compensazione giudiziale dei reciproci debiti/crediti consentendo così all'Amministrazione regionale di ottenere efficacemente e definitivamente l'integrale recupero delle integrazioni del PROF 2007 di cui alla sentenza n. 401/2014.

**6.4** Sulla illiceità della condotta del Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione che in spregio: a) alla normativa nazionale e comunitaria vigente in materia; b) alla giurisprudenza granitica del T.A.R. Sicilia e C.G.A. per la Regione Siciliana che aveva statuito la piena legittimità dei provvedimenti di recupero mediante compensazione delle integrazioni PROF 2007; c) alle sentenze rese dal Tribunale di Palermo di rigetto delle opposizioni del CEFOP; d) alla copiosa giurisprudenza comunitaria allo stesso nota in quanto evocata nelle note di risposta ai rilievi della Sezione di Controllo della Corte dei Conti; e) ai pareri resi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato; f) ed infine ai pareri espressi nel corso degli anni su fattispecie analoghe dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione ha scelleratamente proceduto, dapprima, a richiedere alla Ragioneria Generale della Regione Siciliana di attribuire al Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione le risorse necessarie prelevandole dal bilancio regionale, quindi, con propri decreti dirigenziali ha proceduto a restituire agli Enti debitori delle integrazioni PROF 2007 le somme costituenti indebito ex art. 2033 cod. civ. .

Nessuna esimente può rinvenirsi nel comportamento assunto dal citato dirigente generale che ha pregiudicato irreversibilmente l'erario regionale.

Né, infatti, può sostenersi che è stato indotto in errore dal dirigente Genton della Commissione Europea, considerato che, come già esaustivamente dedotto, il predetto si è limitato con la nota del 06.05.2015 a raccomandare alla Regione Siciliana di non utilizzare le risorse comunitarie del cofinanziamento dell'Avviso 20/2011, pari al 70% dell'intero, per operare il recupero degli indebiti costituiti dalle integrazioni PROF 2007 mediante compensazione.

Ne è prova la circostanza incontrovertibile che le autorità comunitarie non hanno avviato nessuna contestazione o procedura sanzionatoria nei confronti della Regione Siciliana.

Per non tralasciare che la procedura di recupero di indebiti mediante compensazione costituisce il più efficace strumento di tutela della integrità delle risorse comunitarie utilizzato da parecchi anni dagli Organismi pagatori ( Commissione Europea, Stato, Regioni, AGEA etc.) in virtù delle apposite disposizioni contenute nei regolamenti comunitari e della uniforme giurisprudenza della C.G.U.E..

Né tantomeno può sostenere di essere stato indotto in errore dalla delibera della Sezione di Controllo della Corte dei Conti n. 107/2015.

Avendo, infatti, la piena e compiuta consapevolezza della palese illegittimità e contraddittorietà di detta pronuncia, in virtù : a) della copiosa ed uniforme giurisprudenza amministrativa formatasi in materia; b) della nota legislazione e giurisprudenza comunitaria dallo stesso evocata nella nota di risposta ai rilievi della Sezione di Controllo; c) della circostanza che la stessa Sezione di Controllo a fronte della isolata ricusazione del visto con la delibera n. 107/2015 in precedenza aveva regolarmente vistato tre provvedimenti analoghi sempre riguardanti l'annullamento delle integrazioni del PROF 2005; d) dei pareri resi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e dell'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana; e) soprattutto della circostanza allo stesso ben nota che la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana con la sentenza n. 401/2014 aveva sentenziato che i pronunciamenti, in sede di registrazione di provvedimenti amministrativi ammessi al visto, della Sezione di Controllo della Corte dei Conti non assumono valenza giurisdizionale e soprattutto non possono considerarsi decisivi per la legittimità o illegittimità dell'atto, il Dirigente Generale avrebbe dovuto promuovere giudizio di opposizione avverso la delibera 107/2015 di ricusazione del visto chiedendo il pronunciamento delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti.

**6.5** Il Giudice ha ancora sostenuto che le nuove procedure di recupero delle integrazioni PROF 2007 operate dal Dirigente generale Silvia mediante compensazione con i crediti vantati dagli Enti di Formazione sui P.R.O.F. degli anni successivi non avrebbero estinto il credito nei confronti dell'Incardona in quanto:

- 1) i crediti degli Enti di Formazione portati in compensazione sarebbero illiquidi non essendo stata ultimata la rendicontazione dei P.R.O.F.;
- 2) Vi sarebbero contenziosi pendenti;
- 3) L'opponente non avrebbe fornito prova della definizione delle procedure e dell'effettivo recupero delle somme.

Orbene, la prima affermazione è palesemente erronea e destituita di ogni fondamento, e conferma che il Giudice non ha preso nella benchè minima considerazione le allegazioni e le prove documentali offerte dalle parti, in tale circostanza dall'Avvocatura dello Stato.

Come emerge, inconfutabilmente, dalla semplice lettura dei provvedimenti di recupero mediante compensazione sui saldi del PROF ancora dovuti agli Enti di Formazione, adottati da Silvia e prodotti in atti dall'amministrazione regionale, il dirigente generale nella motivazione del provvedimento ha dichiarato che i progetti del P.R.O.F. erano stati rendicontati ed erano stati adottati i decreti di chiusura del progetto.

E' notorio che il decreto di chiusura del progetto costituisce il provvedimento finale dell'intera procedura con il quale il dirigente responsabile certifica: l'avvenuta realizzazione del progetto, l'avvenuta rendicontazione dello stesso e l'avvenuta liquidazione del saldo eventualmente spettante all'Ente di Formazione.

Ne consegue, senza timore di smentita alcuna, che il credito a favore dell'Ente di Formazione per l'avvenuta realizzazione di un progetto formativo finanziato

nell'ambito del P.R.O.F. indicato quale saldo finale nel decreto di chiusura del progetto è certo, liquido ed esigibile.

La compensazione per il recupero dei crediti dell'Amministrazione regionale per le indebite integrazioni PROF operata dal nuovo dirigente generale con i crediti maturati dagli Enti debitori quale saldo dei progetti del P.R.O.F., di cui ai decreti di chiusura in atti, è coerente ai principi codicistici in quanto operata su reciproci crediti/debiti certi, liquidi ed esigibili.

Anche la seconda affermazione del decidente è erronea e non coerente con le allegazioni dei fatti e delle prove offerte dalle parti in giudizio.

Nessuna opposizione ai nuovi provvedimenti di compensazioni del dirigente Silvia è stata formulata dagli Enti debitori delle integrazioni PROF 2007 e segnatamente CEFOP, ARAM, CORMORANO FELIX ed ENFAGA.

Ma se anche fosse, ancorchè non provato, la contestazione del credito vantato dall'Amministrazione regionale a titolo di indebito oggettivo ex art. 2033 cod.civ. per le integrazioni PROF 2007 sarebbe manifestamente infondata e pretestuosa e per tale motivo non potrebbe inficiare l'operata compensazione.

Infine, anche la terza affermazione secondo cui l'Incardona non avrebbe fornito la prova dell'effettivo recupero delle integrazioni PROF 2007 da parte dell'Amministrazione creditrice è erronea e non coerente con le acquisizioni processuali.

Dalle prove documentali prodotte in atti, non considerate dal Giudice di *prime cure*, emerge con estrema evidenza che l'Amministrazione regionale ha effettivamente e definitivamente recuperato le integrazioni PROF 2007 di cui alla sentenza n. 401/2014 direttamente nei confronti degli Enti di Formazione debitori e precisamente:

<b>1. ENFAGA</b>	<b>€ 84.399,22</b>
<b>2. ARAM</b>	<b>€ 706.972,36</b>

**3. CEFOP** € 1.548.759,12

**4. CORMORANO FELIX** € 38.595,33

1) **ENFAGA** – L'integrazione PROF 2007 ammontante ad € 84.399,22 è stata effettivamente recuperata mediante compensazione legale con i crediti riconosciuti a detto Ente di Formazione all'esito della chiusura dei progetti sui PROF 2010 e 2009 a mezzo del mandato verde n. 312 del 02.12.2016.

2) **ARAM** - Per quanto concerne invece l'ARAM, tenuto conto che nelle more l'Ente, a causa delle vicende giudiziarie penali che hanno interessato i legali rappresentanti, ha subito la revoca dell'accreditamento, l'amministrazione regionale ha provveduto ad incamerare definitivamente le integrazioni al PROF 2007 recuperate con la compensazione legale operata sull'Avviso 20/2011.

Avendo, appunto, revocato successivamente alla compensazione, l'accreditamento e la concessione dei finanziamenti sull'avviso 20/2011 in favore dell'ARAM, con i provvedimenti in atti l'Amministrazione creditrice ha provveduto a recuperare tutte le somme anticipate sull'Avviso 20/2011 comprensive delle compensazioni escutendo le polizze fideiussorie in precedenza accese dall'Ente beneficiario in favore della Regione Siciliana.

In particolare, in seguito alle note vicende giudiziarie penali c.d. "*Corsi d'Oro*" concluse con le recenti condanne da parte del Tribunale di Messina dell'On.le **Genovese** e di **Elio Sauta per associazione per delinquere finalizzata alla truffa ai danni della Regione Siciliana, peculato ed altro**, la procedura di recupero delle integrazioni del PROF 2007 è stata più articolata.

In particolare, l'integrazione del PROF 2007 concessa all'Ente ARAM per € **706.972,36**, annullata con successivi DDG n. 611 del 27.02.2013 e DDG 887 del

14.03.2013, era stata già integralmente recuperata con **DDG 1526 del 12.04.2013** (prodotta in atti) mediante compensazione con il credito maturato dall'Ente nei confronti dell'amministrazione regionale per i corsi finanziati con l'Avviso 20/2011, sempre nell'ambito della quota di cofinanziamento regionale e quindi con sole risorse regionali.

A seguito delle gravissime vicende penali sopra richiamate, il Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale procedeva all'immediata revoca dell'accreditamento e di tutti i provvedimenti di concessione dei finanziamenti sull'Avviso 20/2011.

L'Amministrazione regionale creditrice ha quindi definitivamente recuperato ed incamerato al bilancio regionale le integrazioni al PROF 2007 quanto ad € **855.895,50** con la citata compensazione e quanto ad € **145.341,74** mediante compensazione con il saldo vantato dall'Ente per il PROF 2010 (cfr. documentazione in atti).

Per il recupero invece delle somme erogate sull'Avviso 20/2011, risultante non dovute in seguito alla revoca dell'accreditamento e di tutti finanziamenti accordati, l'Amministrazione, come può facilmente evincersi dal quadro sinottico allegato alla nota prot. n. 17545 del 03.03.2017 del Servizio Contenzioso e Recupero Crediti il Servizio Gestioni, ha richiesto lo svincolo delle polizze fideiussorie alle Compagnie Assicuratrici.

**3) CEFOP** - Per quanto concerne il CEFOP, dichiarato fallito, correttamente l'amministrazione regionale non ha provveduto ad alcuna restituzione delle somme recuperate per le indebite integrazioni del PROF 2007.

Sarebbe stato d'altronde paradossale ed illecito un diverso comportamento considerato che i giudizi di opposizione al recupero delle integrazioni del PROF 2007 promossi dal

4) **CORMORANO FELIX** - Per quanto concerne tale Ente debitore è sfuggita al decidente la decisiva circostanza che lo stesso non ricevuto alcun affidamento di progetti formativi nell'ambito dell'Avviso 20/2011.

Ne è conseguito che l'Amministrazione creditrice ha provveduto al definitivo, effettivo ed integrale recupero delle integrazioni indebite del PROF 2007 per la complessiva somma di € **38.595,33** mediante compensazione del credito vantato dall'Amministrazione regionale con i crediti vantati dall'Ente CORMORANO nei confronti della prima a seguito della rendicontazione e chiusura dei progetti finanziati con il PROF 2009.

In particolare il credito dell'Amministrazione regionale è stata effettivamente riscosso:

a) quanto ad € **11.084,31** con D.D.S. n. **7385 del 02.12.2016**. In detto provvedimento il dirigente attesta che il detto credito dell'amministrazione è stato **“riscosso”**.

b) quanto ad € **27.511,02 con il D.D.S. 6196 del 12.11.2018** denominato *“decreto di accertamento in entrata e riscossione”* – Importo accertato e riscosso: € **27.511,02** *“Cap 3880 Capo XIX “Entrate da rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso”*. Anche in detto provvedimento il dirigente certifica espressamente che il credito dell'Amministrazione regionale per € 27.511,02 *“è accertato in entrata e riscosso”*.

Avverso detti provvedimenti l'Ente debitore CORMORANO FELIX non ha promosso alcun giudizio di opposizione.

Ne consegue che il credito dell'Amministrazione è stato effettivamente e definitivamente recuperato all'erario regionale.

Dalle circostanze sopra riportate, che trovano puntuale e rigoroso riscontro nella documentazione allegata in atti ed in ultimo nella nota prot, n. 18659 del 14.04.2017 della Ragioneria Generale della Regione siciliana, si ricava senza timore di smentita

alcuna che il credito intimato dall'amministrazione regionale con l'opposto D.D.G. n. 1711/2015 è del tutto inesistente, in quanto in precedenza già recuperato ed acquisito al bilancio regionale.

Dal complesso dei motivi infra esposti emerge l'erroneità ed illegittimità della sentenza appellata che dovrà essere integralmente riformata ed annullata e, conseguentemente, l'adita Corte dovrà, ricostruendo correttamente i fatti nei termini infra esposti, accogliere l'opposizione ex art. 615 c.p.c. promossa dall'odierno appellante avverso il D.D.G. n. 1711/2015 disponendone l'annullamento ed inefficacia, ritenendo e dichiarando che il credito vantato dall'Amministrazione regionale nei confronti di Incardona Carmelo in virtù delle sentenze della Corte dei Conti nn. 401/2014 e 179/2015 è inesistente ed estinto a seguito dell'effettivo ed integrale recupero operato in precedenza dall'Amministrazione creditrice nei confronti degli Enti di Formazione debitori.

**7. Illegittimità della sentenza in relazione all'art. 1 Primo Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 20.03.1952.**

A prescindere dal complesso delle censure infra esposte, comunque decisive, appare necessario rilevare un ennesimo profilo di illegittimità della sentenza appellata che la vizia irrimediabilmente.

Il Giudice di primo grado ha argomentato che seppure l'Amministrazione regionale creditrice aveva integralmente ed effettivamente recuperato gli indebiti oggettivi costituiti dalle integrazioni al P.R.O.F. 2007 dichiarate illegittime dalle pronunce della Corte dei Conti nn. 2947/2012 e 401/2014, tale recupero era stato vanificato dal nuovo Dirigente generale del Dipartimento regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale che successivamente aveva provveduto a restituire agli Enti di Formazione le risorse recuperate.

Orbene, l'argomentazione non è condivisibile in quanto viola espressamente il principio fissati dall'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla C.E.D.U. che prevede “*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale*”.

Orbene, non è revocabile in dubbio che la determinazione assunta dal Dirigente generale Silvia di restituire agli Enti di Formazione, debitori nei confronti dell'Amministrazione regionale delle integrazioni P.R.O.F. 2007 dichiarate indebite ex art. 2033 cod. civ., le somme recuperate in precedenza dalla stessa Amministrazione regionale con le quali è stato soddisfatto il diritto di credito vantato dall'erario regionale nei confronti dei predetti, è palesemente illegittima in quanto contraria;

1) a tutti i provvedimenti adottati in via cautelare dai Giudici amministrativi del T.A.R. Sicilia e del C.G.A. per la Regione Siciliana che avevano ritenuto già con sommaria delibazione la legittimità dei provvedimenti di recupero mediante compensazione;

2) alla sentenza n. 807/2015 del T.A.R. Sicilia e n. 287/2017 del C.G.A., passate in autorità di cosa giudicata, che hanno confermato la legittimità dei provvedimenti di recupero;

3) alla legislazione comunitaria vigente che legittima il recupero degli indebiti mediante compensazione (per tutti Reg. C.E. n. 966/2012);

4) alla uniforme giurisprudenza comunitaria secondo cui gli stati membri e le amministrazioni pubbliche possono procedere a recuperare gli indebiti oggettivi ex art. 2033 cod. civ. utilizzando lo strumento della compensazione legale, soprattutto nei confronti dei debitori insolventi;

5) alla giurisprudenza del Giudice ordinario che ha sancito la legittimità del recupero mediante compensazione nei confronti dei debitori falliti ex art. 56 L.F.;

6) All'orientamento ripetutamente espresso dall'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana;

7) Ai pareri resi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Sulla scorta di tali elementi, il Dirigente generale Silvia non avrebbe potuto in alcun modo disporre l'illegittima restituzione dei crediti recuperati in favore degli Enti di Formazione debitori.

Né lo stesso può addurre a giustificazione di essere stato indotto in errore dalla nota 06.05.2015 del funzionario europeo Genton o dalla delibera n. 107/2015 di ricusazione del visto adottata dai giudici della Sezione di Controllo della Corte dei Conti.

Ed invero, come già infra dedotto, a prescindere dalla legittimazione del funzionario europeo, lo stesso si è limitato a raccomandare all'Amministrazione regionale di non intaccare con le procedure di recupero degli indebiti la quota di cofinanziamento europeo pari al 70% dell'intero.

Il Silvia era ben consapevole che il recupero era stato effettuato dall'Amministrazione regionale esclusivamente sulla quota di finanziamento regionale dell'Avviso 20/2011, pari al 10% dell'intero, come emerge inequivocabilmente dalla produzione in atti e, pertanto, non vi era stata in alcun caso la violazione dell'art. 80 Reg. 1083/2006.

La Commissione Europea non ha mai attivato alcuna procedura formale di contestazione nei confronti dell'Amministrazione regionale.

Ma anche in tale evenienza, il Silvia, confortato dalla uniforme e granitica giurisprudenza formatasi in materia che aveva consacrato la legittimità dei recuperi degli indebiti, avrebbe potuto tutelare gli interessi dell'Amministrazione regionale utilizzando gli strumenti previsti e segnatamente il ricorso al Tribunale europeo.

Né vale a giustificare il comportamento del Silvia, l'episodica delibera di ricusazione del visto adottata dai giudici della Sezione di Controllo della Corte dei Conti.

Come ampiamente evidenziato la citata pronuncia è chiaramente contraddittoria, tenuto conto che gli stessi giudici in precedenza avevano regolarmente ammesso al visto di legittimità altri tre provvedimenti analoghi senza formulare rilievi.

E', inoltre, palesemente illegittima in quanto in palese violazione della normativa e giurisprudenza, nazionale e comunitaria, formatasi in materia, come esaustivamente dedotto.

Ne consegue che il Silvia, anziché pretestuosamente utilizzare detta pronuncia per giustificare le sue determinazioni, avrebbe dovuto, forte della giurisprudenza consolidata dei Giudici Amministrativi, tutelare gli interessi dell'erario regionale impugnando la delibera, palesemente viziata, innanzi alle Sezione Riunite della Corte dei Conti.

Non è revocabile in dubbio che siffatto comportamento si pone in palese contrasto con il principio contenuto nell'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale della C.E.D.U..

Infatti, l'odierno appellante ingiustamente, a causa del comportamento illegittimo del Dirigente generale che, scelleratamente, ha restituito le somme agli Enti di Formazione debitori, vanificando il recupero in precedenza operato delle integrazioni al P.R.O.F. 2007, si troverebbe a subire un ingiusto esproprio dei propri beni per il pagamento di un debito nei confronti dell'Amministrazione regionale, discendente dalle sentenze n. 401/2014 e 179/2015 che era divenuto insussistente a seguito dell'integrale ristoro dell'erario regionale.

Tenuto conto che l'intimazione di pagamento ammonta a circa € 900.000,00 l'odierno appellante subirebbe la ingiusta perdita di tutti i suoi beni.

Ora, è indubbio, in virtù della uniforme giurisprudenza C.E.D.U., che nel caso di specie vi sia stata una palese violazione del richiamato principio fissato dall'art. 1 in quanto è stato ingiustamente sacrificato il diritto di proprietà dell'appellante a fronte di un

inqualificabile ed illegittimo comportamento di un Dirigente generale dell'Amministrazione regionale che deliberatamente ha vanificato il recupero, effettivo ed integrale, degli indebiti costituiti dalle integrazioni P.R.O.F. 2007 mediante la restituzione delle somme agli Enti di Formazione, nonostante la consapevolezza della legittimità dei provvedimenti di recupero come sancita dai Giudici amministrativi e della insolvenza degli Enti debitori.

Per tali considerazioni si chiede all'adita Corte di riformare la sentenza dichiarando che la stessa è illegittima per violazione dell'art 1 Primo Protocollo addizionale C.E.D.U. e per gli effetti disporre l'annullamento del D.D.G. n. 1711/2015 per sopravvenuta insussistenza ed estinzione del credito intimato.

**8. QUESTIONE DI PREGIUDIZIALITÀ COMUNITARIA EX ART. 267 T.F.U.E. COMMA 3 (EX ART. 234 T.C.E.).**

Senza recesso dalle superiori difese, si chiede, per mero scrupolo difensivo, che codesta Ecc.ma Corte sollevi la questione di pregiudizialità comunitaria ex art. 267 T.F.U.E. comma 3 (ex art. 234 T.C.E.).

Invero, nella denegata ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere - nonostante il giudicato amministrativo formatosi sulla legittimità dei provvedimenti di recupero delle integrazioni PROF 2007 di cui alla sentenza della Corte dei Conti n. 401/2014, in virtù della sentenza del T.A.R. Sicilia n. 807/2015, confermata con la sentenza del C.G.A. n. 287/2017 divenuta definitiva a seguito del rigetto del ricorso per cassazione disposto con la sentenza n. 9042/2019 dell' 01.04.2019 delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione - di dovere valutare nel merito le determinazioni assunte dall'Amministrazione regionale che, in applicazione dei principi generali di diritto comunitario e nazionale sulla compensazione legale, dell'art. 1241 cod. civ. e segg., dell'art. 17 Regolamento ROMA 1, dell'art. 56 Legge Fallimentare, dell'art. 80 del

Regolamento n. 966/2012 ha proceduto al recupero delle integrazioni concesse sul PROF 2007 con la compensazione legale delle reciproche posizioni debitorie dell'Amministrazione regionale e degli Enti di formazione beneficiari nell'ambito della propria quota di cofinanziamento dell'Avviso n. 20/2011, infondatamente contestate dalla Procura generale in riferimento al principio di integrità dei pagamenti di cui all'art. 80 Reg. n. 1083/2006, appare necessario richiedere, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 267, comma 3, il pronunciamento in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea sull'interpretazione di un atto delle Istituzioni europee e segnatamente dell'art. 80 Reg. 1083/2006 (oggi sostituito dall'art. 132 Reg. 1303/2013).

Ai fini della formulazione del quesito alla Corte di Giustizia dovrà premettersi:

1) La formazione professionale è un servizio di interesse pubblico che trova la sua disciplina fondamentale nella L. 21.12.1978 n. 845 che all'art. 1 recita: “La Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale in attuazione degli articoli 3, 4, 35 e 38 della Costituzione, al fine di rendere effettivo il diritto al lavoro ed alla sua libera scelta e di favorire la crescita della personalità dei lavoratori attraverso la crescita della personalità dei lavoratori attraverso l'acquisizione di una cultura professionale. La formazione professionale, strumento della politica attiva del lavoro, si svolge nel quadro degli obiettivi della programmazione economica e tende a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico”.

2) L'art. 2 della citata legge 845/1978 sancisce che “Le regioni esercitano, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, la potestà legislativa in materia di orientamento e di formazione professionale”.

3) La Regione Siciliana con la legge 06.03.1976 n. 24 e ss.mm.ii. ha disciplinato la formazione professionale in ambito regionale prevedendo all'art. 4 che "L'Assessorato regionale del lavoro e della cooperazione attua i corsi e le altre iniziative formative avvalendosi:

a) degli enti locali;

b) degli enti che abbiano per fine istituzionale la formazione professionale e siano emanazione delle confederazioni sindacali dei lavoratori e delle organizzazioni professionali dei lavoratori autonomi dell'agricoltura, dell'artigianato e del commercio più rappresentative in sede nazionale;

c) degli enti giuridicamente riconosciuti o di fatto e delle loro relative forme associative, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale;

d) del consorzio di cui all' articolo 50 della legge regionale 4 gennaio 2000 n. 4".

4) La Regione siciliana dal 1974 ad oggi ha affidato annualmente la realizzazione della formazione professionale agli Enti di formazione, non aventi fine di lucro, facenti parte del c.d. "consolidato storico".

Segnatamente dall'introduzione della legge ad oggi i progetti formativi sono stati affidati per la maggior parte agli stessi Enti di Formazione nell'ambito dei Progetti regionali dell'offerta formativa c.d. PROF oggi Avviso n. 20/2011 ed altro.

5) I Progetti annuali di formazione professionale affidati agli Enti di Formazione sono stati finanziati con fondi del bilancio regionale e per qualche annualità utilizzando le risorse dei fondi strutturali FSE (cofinanziamento comunitario e regionale).

6) In esito a due pronunciamenti della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana che - mutando il diverso orientamento espresso per gli anni 2005 e 2006 dalla Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Siciliana - hanno ritenuto indebite il riconoscimento di integrazione ai decreto di finanziamento

originari concessi dalla Regione Siciliana nell'ambito dei P.R.O.F., su espressa richiesta degli Enti di Formazione per il rimborso di maggiori spese di personale sostenute rispetto a quanto previsto nei progetti formativi presentati e finanziati, l'Amministrazione regionale ha attivato le procedure in autotutela annullando i decreti originari di integrazione dei finanziamenti con contestuale emissione di apposite ordinanze ingiunzione, esecutive ex lege, con le quali è stato intimato agli enti beneficiari l'immediata restituzione delle somme indebitamente percepite.

7) Al fine di recuperare efficacemente e con immediatezza i propri crediti, nella persistente inerzia dei beneficiari che anzi si sono deliberatamente sottratti alla volontaria restituzione delle somme, l'Amministrazione regionale - per la parte non recuperata in sede di rendicontazione -, ha provveduto al recupero dei propri crediti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1241 cod. civ., mediante compensazione legale con i debiti dalla stessa contratti nei confronti degli Enti di formazione, per l'avvenuta realizzazione dei progetti formativi a valere sull'Avviso n. 20/2011, operando esclusivamente sulle proprie risorse e segnatamente sulla quota di cofinanziamento regionale.

8) Le procedure di compensazione legale di reciproche posizioni di debito ex art. 1241 cod. civ. - finalizzate al recupero di indebiti - sono state operate dall'Amministrazione regionale sulle proprie risorse, costituenti la quota di cofinanziamento regionale di alcuni interventi formativi a valere sull'Avviso n. 20/11 per l'anno 2012, cofinanziato in parte con fondi del FSE.

9) La compensazione legale, come ripetutamente sancito dalla giurisprudenza, costituisce un principio generale del diritto comunitario, posto tra le fonti delle fonti del diritto in posizione gerarchica superiore rispetto agli atti delle istituzioni europee quali appunto i regolamenti.

Al riguardo è sufficiente richiamare le conclusioni dell'Avvocato Generale Leger nella causa C-87/01 P definita con sentenza 10.07.2003 (Commissione Europea/CCRE) laddove afferma "la compensazione è un modo di estinzione delle obbligazioni. Essa ha per effetto l'estinzione simultanea di obbligazioni distinte esistenti tra due persone, debentrici l'una verso l'altra, fino alla concorrenza del debito meno elevato. A seconda dell'ordinamento giuridico preso in considerazione, la compensazione può essere legale (quanto opera per solo effetto della legge), convenzionale (quando opera per volontà delle parti) o giudiziale (quando è pronunciata dal giudice)". Ed ancora "La Commissione rileva che la maggior parte degli ordinamenti giuridici nazionali conosce il meccanismo della compensazione e subordina la sua applicazione ad identiche condizioni. Inoltre, la Commissione ritiene che le citate sentenze DEKA/CEE , Continental Irish Meat e Jensen abbiano espressamente riconosciuto l'esistenza e l'utilità della compensazione dei crediti nell'ordinamento giuridico comunitario. Questo principio, dunque , apparterebbe ai principi generali del diritto, che si applicano anche in assenza di una disposizione espressa". Inoltre "tutti gli Stati membri conoscono il meccanismo della compensazione: inoltre, tredici Stati ammettono che la compensazione possa operare senza l'intervento del giudice. Essa opera per il solo effetto delle legge o della volontà delle parti. Questi tredici Strati membri pongono , oltretutto, identiche condizioni per la realizzazione della compensazione, cioè la reciprocità, la fungibilità, e l'esigibilità dei debiti. Fra essi, sette Stati membri adottano una concezione fondata sulla compensazione legale e pongono una condizione ulteriore, cioè la liquidità dei debiti".

10) La compensazione legale, inoltre, trova puntuale riconoscimento e disciplina nell'ordinamento giuridico nazionale e segnatamente nell'art. 1241 cod. civ. , quale principio di diritto nazionale per l'estinzione delle obbligazioni reciproche. La

compensazione legale consente di estinguere reciproche posizioni di debito, Per l'ordinamento giuridico italiano la compensazione legale concretizza l'effettivo pagamento simultaneo di due debiti, estinguendo così le reciproche obbligazioni.

11) La C.G.U.E. ha più volte ribadito che “la normativa comunitaria può far sorgere, tra un'autorità ed un operatore economico, crediti reciproci che si prestano alla compensazione, precisando che, nel caso di un operatore insolubile una compensazione di questo tipo può costituire, per le autorità, l'unico modo per recuperare somme versate indebitamente” (sentenza DEKA/Consiglio e Commissione). Ancora “il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro operi una compensazione tra un importo dovuto al beneficiario di un aiuto in base ad un atto comunitario e crediti esigibili del medesimo Stato membro” (Cfr Corte di Giustizia sentenza 19.05.1998 Causa C-132/95).

12) La compensazione legale trova puntuale riconoscimento nell'art. 17 Regolamento 593/2008 c.d. Roma I e nel Regolamento n. 966/2012 quale procedura privilegiata ed efficace per il recupero di indebiti.

13) Nell'ordinamento giuridico nazionale la compensazione legale, come modalità privilegiata di estinzione di reciproche posizioni di debito tra due soggetti, è espressamente sancita dall'art. 56 della Legge fallimentare. In particolare l'art. 56 prevede “I creditori hanno diritto di compensare coi loro debiti verso il fallito i crediti che essi vantano verso lo stesso, ancorché non scaduti prima della dichiarazione di fallimento”. Proprio in virtù di tale norma speciale, il Tribunale di Palermo ha rigettato i due ricorsi di opposizione ad ordinanza ingiunzione promossi da CEFOP, statuendo la legittimità della compensazione legale operata dall'Amministrazione regionale per recuperare gli indebiti, superando peraltro l'eccezione formulata dallo stesso Ente relativa all'applicazione dell'art. 80 Reg. 1083/2006.

14) La compensazione legale quale principio generale di diritto comunitario e nazionale prevale nella gerarchia delle fonti del diritto ad un atto delle istituzioni europee quale è appunto il regolamento. Ne consegue che l'assunto secondo cui la compensazione legale sarebbe in contrasto con l'art. 80 reg. 1083/2006 è erroneo in quanto quest'ultima costituisce norma di rango inferiore.

15) L'art. 80 del Reg. n. 1083/2006 secondo cui "Gli Stati membri si accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve termine e nella sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari" non osta all'applicazione della compensazione legale per estinguere reciproche posizioni di debito.

A tal riguardo si rileva, innanzitutto, che gli interventi formativi ricompresi nell'Avviso n. 20/2011, relativi all'anno formativo 2012, cofinanziati con risorse della Regione siciliana e del Fondo Sociale Europeo, sono stati già integralmente realizzati dagli Enti beneficiari, e rendicontati dall'Autorità di Gestione e vagliati dall'Autorità di Certificazione.

Ne consegue, quindi, che le finalità perseguite dalla Commissione Europea, allorchè ha disposto il cofinanziamento dell'Avviso n. 20/2011 con risorse FSE sono state integralmente realizzate. La Regione siciliana ha operato la compensazione legale ex art. 1241 cod. civ. tra i crediti dalla stessa vantati per il recupero coattivo degli indebiti, di cui alle ordinanze ingiunzioni esecutive ex lege, ed i crediti vantati dagli stessi Enti per l'avvenuta realizzazione dei progetti formativi dell'Avviso n. 20/2011.

16) La compensazione legale operata secondo i sopra richiamati principi generali del diritto comunitario e nazionale, ha estinto i due debiti come se vi fosse stato il

simultaneo e reciproco pagamento effettivo da parte dell'Amministrazione regionale e degli Enti di formazione beneficiari. Infatti "Dal punto di vista giuridico, la compensazione estingue i due debiti fino a concorrenza del meno elevato. Ciò significa che i debitori sono liberati dalle loro obbligazioni come se avessero effettuato un pagamento (totale o parziale). Allo stesso modo, dal punto di vista economico, la compensazione non provoca alcuna perdita in capo alle parti. Poiché essa interviene quando le parti sono debitrice l'uno dell'altra, la situazione patrimoniale è esattamente la stessa di quella che si verificherebbe qualora ognuna delle parti avesse effettuato il versamento delle somme di denaro. Non esiste alcuna differenza tra gli effetti della compensazione e l'ipotesi in cui ognuna delle parti versa all'altra l'ammontare della somma di cui è debitrice" (Avvocato Generale Leger C-81/07 P).

17) Secondo l'orientamento espresso dalla giurisprudenza comunitaria, effettuato il pagamento da parte dell'ente concedente, i finanziamenti, sia regionali che comunitari, vengono acquisiti al patrimonio del beneficiario confondendosi, essendo il denaro per sua natura bene fungibile, con il rimanente patrimonio. Conseguentemente ogni soggetto, sia privato che pubblico, potrà, al fine di recuperare coattivamente i propri crediti sottoporre, ai sensi degli artt. 2740 e 2910 cod. civ. ad esecuzione forzata tutto il patrimonio dell'Ente debitore. Appare paradossale, pertanto, che l'Amministrazione regionale fosse costretta nel caso di specie ad erogare materialmente le risorse e, una volta entrate nelle casse del beneficiario, procedere dopo un istante al loro pignoramento ed alla esecuzione forzata per il recupero coattivo del proprio credito.

18) l'art. 80 del Reg. n. 966/2012 disciplina in ambito comunitario il recupero di indebiti prevedendo espressamente che "Il contabile procede al recupero mediante compensazione e a debita concorrenza dei crediti dell'Unione, se il debitore è titolare a

sua volta di un credito nei confronti dell'Unione. Tale credito é certo, liquido ed esigibile”.

19) In materia di recupero dei crediti mediante compensazione legale occorre ricordare le disposizioni normative contenute nell’art. 4 bis (Norme per la compensazione degli aiuti comunitari con i contributi previdenziali ) del D.L. 15/02/2007 n. 10, conv. in L. 06.04.2007 n. 46 che prevede “Al comma 16 dell' articolo 01 del decreto legge 10 gennaio 2006 n. 2 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 marzo 2006 n. 81 , e successive modificazioni, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: «A tal fine, in sede di pagamento degli aiuti comunitari, gli organismi pagatori sono autorizzati a compensare tali aiuti con i contributi previdenziali dovuti dall'impresa agricola beneficiaria, comunicati dall'Istituto previdenziale all'AGEA in via informatica. In caso di contestazioni, la legittimazione processuale passiva compete all'Istituto previdenziale».

20) Ancora appare necessario evidenziare che il regolamento CE n. 1034/2008, ha introdotto l’art. 5-ter (Modalità di recupero) nel regolamento CE n. 885/2006 del 21.06.2006 che recita “Fatte salve eventuali altre 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”.

21) Ed ancora l’art. 8 ter legge 09.04.2009 n. 33 ha introdotto presso l’AGEA “Il registro nazionale dei debiti, in cui sono iscritti, mediante i servizi del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), tutti gli importi accertato come dovuti dai produttori agricoli” prevedendo che “in sede di erogazione di provvidenze e di aiuti agricoli comunitari, connessi e cofinanziati, nonché di provvidenze e di aiuti agricoli

nazionali, gli organismi pagatori, le regioni ..... verificano presso il Registro....  
L'esistenza di importi a carico del beneficiario e sono tenuti ad effettuare il recupero, il versamento e la contabilizzazione nel Registro del corrispondente importo, ai fini dell'estinzione del debito”.

22) Tutte le istituzioni comunitarie e nazionali da sempre hanno utilizzato lo strumento giuridico della compensazione legale per il recupero degli indebiti, utilizzando allo scopo i crediti vantati dai beneficiari in virtù di aiuti e finanziamenti successivi.

23) Se così non fosse la Comunità Europea e gli Stati membri non avrebbero alcuna possibilità di recuperare i rispettivi crediti, con pregiudizio irreparabile delle risorse del bilancio comunitario e nazionale. A conforto di ciò appare necessario ricordare il principio fissato dalla giurisprudenza comunitaria secondo cui “il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro operi una compensazione tra un importo dovuto al beneficiario di un aiuto in base ad un atto comunitario e crediti esigibili” (cfr. C.G.U.E. sentenza C-132/95 del 19.05.1998).

24) Per quanto attiene al caso di specie non è secondario ricordare che i crediti dell'Amministrazione regionale riguardano anche dei P.R.O.F. (2005, 2006 etc.) cofinanziati con risorse del fondo strutturale FSE 2000/2006. L'amministrazione creditrice si è limitato in ogni caso a recuperare i crediti esclusivamente sulla propria quota di cofinanziamento, dopo avere verificato che i progetti formativi erano stati puntualmente realizzati e rendicontati, nel rispetto quindi dello spirito dell'art. 80 Reg. n. 1083/2006

Sulla scorta delle superiori considerazioni dovrà porsi alla C.G.U.E. il seguente quesito: se l'art. 80 del regolamento n. 1083/2006, la cui ratio è quella di garantire la realizzazione dei progetti formativi finanziati con risorse del fondo strutturale FSE, non osta a che l'Amministrazione regionale, una volta accertata la realizzazione dei

progetti, utilizzi la compensazione legale per recuperare gli indebiti, estinguendo simultaneamente le reciproche posizioni di debito.

Inoltre, confermare che la compensazione legale - giuridicamente assimilabile ad un effettivo e simultaneo pagamento di reciproci debiti fungibili tra due soggetti - in quanto principio generale di diritto comunitario e nazionale, costituisce nell'ambito delle fonti di diritto , norma gerarchicamente sovraordinata rispetto all'art. 80 del Regolamento 1083/2006 .

Infine, che l'art. 80 Reg. 1083/2006 deve essere interpretato nel senso non ostativo all'applicazione della compensazione legale come modo di estinzione di reciproche obbligazioni fungibili tra due soggetti, una volta garantito il raggiungimento delle finalità perseguite dai fondi strutturali e nel caso di specie la realizzazione dei progetti formativi dell'Avviso n. 20/2001.

Per il resto, si insiste nell'accoglimento dell'appello.

Sul complesso dei motivi, censure, eccezioni, deduzioni e richieste infra esposte, il dr. Incardona Carmelo, ut sopra rappresentato e difeso, conclude perchè

### **Voglia L'Ecc.ma Corte di Appello**

Reietta ogni contraria istanza, eccezione e difesa.

In accoglimento dell'odierno appello e per i motivi tutti esposti in narrativa:

In via preliminare disporre, per i motivi e quesito esposti, il rinvio pregiudiziale alla C.G.U.E. , ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 comma 3 T.F.U.E.

Nel merito:

1) Riformare integralmente la sentenza n. **453/2019**, pubblicata in data **29.01.2019** e non notificata, resa dal Tribunale di Palermo, Sezione Quinta Civile, nella persona del Giudice dr. **A. Illuminati**, a definizione del giudizio civile di opposizione **R.G. 16311/2015**, promosso da Incardona Carmelo nei confronti della Regione Siciliana in

persona del Presidente pro tempore, dell'Assessorato dell'Istruzione e della Formazione Professionale della Regione siciliana, dell'Assessorato della Salute della Regione siciliana e della Presidenza della Regione Siciliana, nella parte in cui: “ **Rigetta l’opposizione proposta da Carmelo Incardona; condanna Carmelo Incardona al pagamento, in favore dell’amministrazione opposta, delle spese di lite liquidate in complessivi € 17.000,00 oltre oneri e accessori di legge**”, e per gli effetti annullarla e renderla inefficace e, conseguentemente, in accoglimento dell’opposizione ex art. 615 c.p.c. proposta dall’odierno appellante annullare e comunque rendere inefficace l’impugnato D.D.G. n. 1711/2015.

2) Riformare, annullare e rendere comunque inefficace l’appellata sentenza e, contestualmente, in accoglimento dell’opposizione ex art. 615 c.p.c. proposta, ritenere e dichiarare l’illegittimità del provvedimento impugnato e per gli effetti annullarlo e dichiararlo inefficace.

3) Ritenere e dichiarare l’illegittimità del provvedimento D.D.G. n. 1711/2015 impugnato per la sopravvenuta insussistenza ed inesistenza del credito intimato a seguito dell’avvenuto integrale recupero da parte dell’Amministrazione regionale creditrice, come attestato dalle certificazioni prodotte in atti.

Vinte le spese del doppio grado del giudizio.

Si produce la documentazione come da separato indice .

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della controversia è di € **879.392.93**

Palermo li

Avv. Pietro Luigi Matta

Avv. Claudio Alongi