

STUDIO LEGALE COZZO

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

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

ORIGINALI

URGENTE
13 MAG 2014
URGENTE
13 MAG. 2014

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO

PER LA REGIONE SICILIANA

APPELLO

dell'on. dott. **Incardona Carmelo** (C.F.: NCRML64A08H163Q), nato a Ragusa l'8 gennaio 1964, rappresentato e difeso, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Giuseppe Cozzo (cod. fisc. CZZGPP48D06G273L; PEC: giuseppcozzo@pec.it; fax: 0912513419) e Pietro Luigi Matta (cod. fisc. M1TPTR56P04G273X; PEC: pietroluigimatta@pecavvpa.it; fax: 091585529) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Palermo, Viale Villa Heloise, n. 21

Delego a rappresentarmi e difendermi, congiuntamente e disgiuntamente, nel presente giudizio, conferendo loro ogni più ampio potere e facoltà ivi compresa quella di proporre motivi aggiunti, nominare sostituti, conciliare e transigere, l'Avv. Giuseppe Cozzo e l'Avv. Pietro Luigi Matta ed eleggo domicilio presso lo studio del primo, in Palermo, Via Villa Heloise, 21. Dichiaro di essere stato informato sul trattamento dei dati conferiti, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. 196/2003 e di avere prestato il mio consenso al trattamento dei dati anche di natura sensibile e giudiziaria.

CONTRO

- Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, in persona del legale rappresentante pro tempore

Carmelo Incardona
per la firma
[Signature]

per la riforma

della sentenza della Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana n. 401/2014 del 14 marzo 2014, notificata in data 19 marzo 2014.

FATTO

Con D.A. n. 852/2007 veniva approvato il Piano Regionale dell'Offerta

Ufficio Unico Nep - Corte di Appello Palermo
13/05/14
URGENTE
3.87
5.64
007619/A02 Orario 11:44
00.00 INCARDONA COZZO GIUSEP
0.56
Totale 10.07

Formativa – P.R.O.F. 2007. Successivamente alla sua pubblicazione, numerosi enti di formazione professionale presentavano richieste di integrazioni al finanziamento già ammesso, come da elenco allegato alla nota prot. n. 0924/PROF/07 del 6.6.2007. Con promemoria n. 0924/PROF/07 del 6.6.2007, l'Assessore pro-tempore (dott. S. Formica) “data la genericità delle richieste presentate dagli Enti”, richiedeva al Dipartimento Formazione Professionale Servizio Programmazione una “dettagliata relazione supportata da tutti gli atti istruttori necessari”. Gli uffici preposti (nella specie, il Servizio rendicontazione e il Servizio gestione su invito del Servizio Programmazione), esaminati gli atti, ritenevano congrue le richieste di integrazione dei finanziamenti facendo fronte alle stesse con le economie realizzate nel PROF 2007, sicché, di conseguenza, venivano adottati i relativi atti dispositivi. In particolare, con nota prot. n. 1464 del 20 maggio 2008, il Dirigente del Servizio Gestione U.O. 2 Dott. Antonino Emanuele, comunicava al Servizio Programmazione che, a seguito di revisione (rendicontazione) delle attività svolte nel progetto n. 1999.IT.16.PO.01/3.02/7.24/867 (ex IF2007A0041) per le quali l'Ente Cormorano Felix aveva chiesto una maggiore somma di € 33.122,39 per risorse umane, si riteneva congrua un'integrazione di € 33.122,39 per la voce personale. Con nota prot. n. 293/U.O.2 del 10 febbraio 2009, lo stesso Dirigente comunicava al Servizio Programmazione ed al Dirigente Generale della Formazione Professionale, che, a seguito di revisione delle attività dell'ente E.N.F.A.G.A. Palermo, appariva plausibile e giustificato un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'ente in misura

eccedente il finanziamento accordato con il P.R.O.F. 2007 ed in particolare:

- € 17.647,82 per il progetto 1999/IT/16.1PO.011/5.03/7.2.4/030 (ex IF2007C0152);

- € 69.108,67 per il progetto IF2007A0048.

L'integrazione complessiva proposta era così di € 86.756,49.

Con nota prot. n. 295/U.O.2 del 10 febbraio 2009 , il Dirigente del Servizio Gestione, Dott. Antonino Emanuele, comunicava al Servizio Programmazione ed al Dirigente Generale della Formazione Professionale che, dopo una revisione delle attività dell'ente A.R.A.M, appariva pertinente, congruo e giustificato un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'ente in misura eccedente il finanziamento accordato con il P.R.O.F. 2007.

In particolare:

- € 166.607,75 per il progetto IF2007A0008;

- € 52.508,49 per il progetto IF2007B0257;

- € 487.856,12 per il prog. 1999/IT/16.1.PO.011/5.3/7.2.4/021 (ex IF2007C0136);

- € 53.764,44 per il prog. 1999/IT/16.1.PO.011/3.02/7.2.4/944 (ex IF2007D0002).

L'integrazione complessiva proposta era così di € 760.736,80.

Con nota prot. n. 383/U.O.2 del 16 febbraio 2009, il Dirigente del Servizio Gestione, Dott. Antonino Emanuele informava il Servizio Programmazione ed il Dirigente Generale della Formazione Professionale che, a seguito di revisione delle attività dell'ente CEFOP, appariva

pertinente, congruo, plausibile e giustificato un provvedimento di integrazione di spesa da riconoscere all'ente nella misura complessiva di € 2.120.000,00, così ripartita:

- € 60.000,00 per il progetto IF2007B0096;
- € 1.460.000,00 per il progetto 1999.IT.16.1.PO.011/3.04/7.2.4/7.2.4/440 (ex IF2007C0145);
- € 260.000,00 per il progetto 1999.IT.16.1.PO.011/3.02/7.2.4/7.2.4/859 (ex IF2007A0030);
- € 340.000,00 per il progetto 1999.IT.16.1.PO.011/3.04/7.2.4/7.2.4/954.

Con nota pro-memoria n. 325 del 18 febbraio 2009 del Servizio Programmazione, il Dirigente, Maria Carmela Di Bartolo, nel richiamare le note del Servizio Rendicontazione (prot. n. 1664 del 20 maggio 2008) e del Servizio Gestione (prot. n. 293/UO2; prot.n. 295/UO2; prot. n. 383/UO2) precedentemente indicate, e relative alle richieste di integrazione degli enti Cormorano Felix, E.N.F.A.G.A. Palermo, A.R.A.M. e CEFOP, riferiva all'Assessore Carmelo Incardona che il fabbisogno complessivo necessario era di € 2.336.051,61 ("al netto delle economie realizzate nella voce "gestione" dei progetti del CEFOP, pari a € 324.564,07") e che il riconoscimento delle richieste di integrazione era da finanziare con l'utilizzo delle economie realizzate nell'ambito del P.R.O.F. 2007 sul capitolo 717910 del Bilancio regionale secondo le modalità previste all'articolo 9 della L.R. n. 21/2007.

Sulla precitata nota erano, in calce, riportati il parere della dott.ssa G. Patrizia Monterosso ed il "si concorda" dell'Assessore on.le avv. Carmelo Incardona. Quest'ultimo, in sede di audizione, disconosceva la grafia del

“si concorda”. Ben vero, il dr. Incardona veniva a conoscenza di tale circostanza allorché estraeva copia del documento presso la cancelleria della Corte dei Conti per predisporre le deduzioni difensive e, successivamente, in sede di audizione davanti al Pubblico Ministero, ne disconosceva la paternità non avendo mai vergato tale attestazione apocrifa.

Il Pubblico Ministero, preso atto del disconoscimento, trasmetteva gli atti alla Procura della Repubblica per l'accertamento di quanto contestato e dell'eventuale configurazione di ipotesi di reato.

Alla luce della pregressa illustrazione delle fasi del procedimento amministrativo posto in essere dagli uffici del Dipartimento Formazione Professionale, Servizio Gestione e Servizio Programmazione, il dott. Incardona emetteva il D.A. n. 1062 del 7.4.2009, che veniva sostanzialmente restituito dalla Ragioneria Centrale, la quale, con nota prot. n. 33511 del 15.06.2009 a firma del Direttore Capo Loredana Esposito, comunicava di avere dato seguito alla registrazione (provvisoria) del provvedimento con avvertenza n. 406 nella quale non riconosceva dovute le integrazioni di € 262.236,67 a favore dell'ente ARAM, di 2.060,86 e di € 272,61 a favore dell'ente ENFAGA.

Seguiva, quindi, il D.D.G. n. 1116 del 18.06.2009 con cui il Dirigente Generale dott.ssa Monterosso, sulla scorta dei rilievi contenuti nella predetta avvertenza 406 della Ragioneria Centrale, emetteva un nuovo provvedimento avente oggetto in parte diverso, con cui si impegnava sul capitolo 717910 dell'esercizio finanziario 2009 la somma di € 2.373.253,13 superiore di € 90.965,96 rispetto a quella indicata nel decreto dell'assessore

Incardona.

Tale D.D.G., integralmente sostitutivo del D.A. n. 1062 citato, veniva definitivamente registrato, questa volta senza alcun rilievo, dal Dirigente della Ragioneria Centrale.

La Procura Regionale, in relazione a tali fatti, conveniva, tra gli altri, l'on. Incardona, sostenendo, in sintesi, che la predeterminazione del finanziamento costituisce il limite massimo dell'onere erariale sostenibile per la remunerazione dello specifico servizio di formazione reso dall'ente privato e che nessuna norma primaria o secondaria legittimi l'ente privato a richiedere (e la Regione ad erogare) somme ulteriori rispetto a quelle oggetto della richiesta di finanziamento e predeterminate nel decreto di finanziamento.

Con sentenza impugnata, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale della regione siciliana, condividendo le argomentazioni della Procura regionale e respingendo tutte le contestazioni avanzate dalla difesa del dott. Incardona in ordine all'insussistenza in specie di tutti gli elementi della responsabilità amministrativa, ha condannato l'on. Incardona al pagamento, in favore della Regione Siciliana, della somma di € 830.638,60, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali.

DIRITTO

1. - DIFETTO ASSOLUTO DI GIURISDIZIONE.

Nel corso del giudizio di primo grado, l'on. Incardona aveva, tra l'altro, invocato l'applicazione nei suoi confronti dell'articolo 1, comma 1-ter, secondo periodo, della legge n. 20 del 1994, secondo cui: "Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi

la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione”.

Il Giudice di primo grado ha sostenuto, in proposito, che la norma trova applicazione soltanto nel caso in cui l'intervento, in buona fede, del titolare dell'organo politico consista nell'approvazione di un atto di gestione adottato dal competente ufficio amministrativo ovvero nell'autorizzazione o nel consenso prestato all'esecuzione di tale atto. Poiché nella fattispecie in esame non vi sarebbe stato un atto di gestione adottato dal competente ufficio amministrativo e meramente assentito dal titolare dell'organo politico, bensì un atto di gestione adottato direttamente da quest'ultimo, questi sarebbe tenuto a risponderne comunque, sia nel caso in cui, avendo la competenza al riguardo, l'abbia esercitata male, sia nel caso in cui, pur non avendola, si sia ingerito nella competenza altrui (Corte dei conti, Sez. II App., sent. n. 291 dell'8 maggio 2012), adottando un atto di gestione che avrebbe prodotto effetti.

Ora, è certo che l'on. Incardona non aveva alcun titolo per intervenire nel procedimento in questione, dal momento che la gestione delle integrazioni dei finanziamenti agli enti di formazione era riservata in via esclusiva ai dirigenti regionali ai sensi della l.r. n. 10 del 2000. L'art. 2 di tale legge, infatti, attribuisce, in via esclusiva, ai dirigenti l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono, pertanto, i soli

responsabili dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati e le loro attribuzioni non possono essere “avocate” dagli organi politici della Regione, ma possono essere derogate soltanto da specifiche disposizioni legislative (comma 3).

Inoltre, diversamente da quanto ha ritenuto il Giudice di primo grado, l'appellante non ha affatto disposto direttamente le integrazioni in questione, poiché, come si è sottolineato nella parte in fatto e si spiegherà meglio in seguito, il decreto n. 1062 del 2009 da lui sottoscritto non ha avuto nessuna efficacia e nessun effetto. L'atto determinativo della spesa è stato, infatti, soltanto il D.D.G n. 1116 del 18 giugno 2009, con il quale peraltro è stato assunto l'impegno di spesa sul capitolo 717910 dell'esercizio finanziario 2009; atto quest'ultimo che risulta sottoscritto dalla dott.ssa Monterosso, Dirigente Generale del Dipartimento della formazione professionale, e registrato dalla Ragioneria Centrale in data 19 giugno 2009.

A tutto concedere, dunque, al decreto n. 1062 del 2009 non può essere attribuito altro valore che quello di una sorta di approvazione preventiva da parte dell'Assessore al ramo di un atto che rientrava nella competenza esclusiva del Dirigente regionale. E pertanto, nei confronti dell'on. Incardona trova, comunque, piena applicazione l'articolo 1, comma 1-ter, secondo periodo, della legge n. 20 del 1994, che prevede un'ipotesi di esenzione soggettiva dalla responsabilità amministrativa in presenza di determinati presupposti, con conseguente difetto della giurisdizione del giudice contabile.

Com'è noto, infatti, secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione

(cfr. Cass., s.u. 1518 del 2014; n. 3854 del 2012), rientra nell'ambito del sindacato per motivi inerenti alla giurisdizione non solo la denuncia di violazione della norma attributiva dei poteri cognitivi per un loro esercizio oltre i limiti segnati dalla legge, ma anche, logicamente, l'ipotesi opposta di una mancata erogazione della tutela giurisdizionale per ragioni non previste dalla norma. Ne consegue che sono affette da eccesso esterno dei poteri giurisdizionali le pronunce, come quella impugnata, con cui il giudice contabile pretenda di affermare la responsabilità amministrativa dell'organo politico in relazione ad atti che rientrano oggettivamente nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, nonostante l'insussistenza degli ulteriori presupposti (autorizzazione, approvazione, buona fede, ecc...) indicati dalla legge come causa di esenzione della responsabilità amministrativa.

2. - NON INTEGRITÀ DEL CONTRADDITTORIO - DIFETTO DI GIURISDIZIONE SOTTO ALTRO PROFILO.

L'on. Incardona è stato convenuto in giudizio per avere disposto, nella qualità di Assessore al Lavoro ed alla Formazione Professionale della Regione siciliana, l'integrazione del finanziamento in favore di alcuni enti in conseguenza dell'adeguamento del trattamento retributivo del personale impiegato in corsi di formazione professionale in precedenza autorizzati.

Nella fattispecie sono facilmente individuabili due distinti e autonomi rapporti giuridici: un primo rapporto vede come parti contrapposte la Regione siciliana e gli enti di formazione ed ha ad oggetto l'obbligo di questi ultimi enti di restituire le somme indebitamente percepite; il secondo rapporto vede contrapposti il P.M. contabile e gli amministratori

e dipendenti della Regione siciliana ed ha ad oggetto l'obbligazione di risarcimento - sorta in conseguenza del predetto indebito - di costoro in favore della Regione.

I due rapporti sono necessariamente collegati sul piano sostanziale e processuale.

Sul piano sostanziale, dal momento che l'accertamento del carattere indebito del pagamento in favore degli enti costituisce il presupposto per l'affermazione sia dell'obbligo di restituzione della società accreditata (si veda, in proposito, quanto stabilito alla lettera "rr" dell'atto di adesione più volte richiamato dalla sentenza impugnata), sia dell'eventuale responsabilità amministrativa del convenuto. E' evidente, infatti, da un lato, che gli enti - ai quali, peraltro, è stato già ingiunto da parte della Regione il pagamento in restituzione del finanziamento ricevuto - sono responsabili principali e diretti della sua concreta destinazione, e, dall'altro, che la responsabilità dell'on. Incardona può in astratto sussistere soltanto nel caso in cui si accerti l'esistenza dell'obbligazione principale di restituzione da parte degli enti.

Sul piano processuale, perché l'accertamento del predetto obbligo di restituzione da parte degli enti, inerendo a rapporti di servizio pubblico, rientra, secondo un orientamento pacifico della giurisprudenza, nella sfera delle attribuzioni della giurisdizione contabile. E' giurisprudenza oramai consolidata e senza contrasti, infatti, quella secondo cui in tema di responsabilità per danno erariale, l'esistenza di un rapporto di servizio, quale presupposto per un addebito di responsabilità a detto titolo, non è limitata al rapporto organico o al rapporto di impiego pubblico, ma è

configurabile anche quando il soggetto, benché estraneo alla p.a., venga investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della p.a., con inserimento nell'organizzazione della medesima, e con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata (cfr. ex plurimis Cassazione civile, sez. un., 12 marzo 2004, n. 5163; Corte conti, Sezione III centrale, n. 529/A del 6 settembre 2005). Ed è altrettanto consolidato l'orientamento delle Sezioni Unite della cassazione secondo cui tra la Regione e gli enti di formazione si costituisce un vero e proprio servizio pubblico (cfr., tra le tante, Sez. Unite, 30.03.1990, n. 2611; 22.12.1999, n. 926; 10.10.2002, n. 14473). Non a caso, anche nella giurisprudenza contabile sono rinvenibili numerosissimi precedenti che hanno avuto ad oggetto la diretta responsabilità degli enti formativi nei confronti delle regioni per la gestione dei finanziamenti ricevuti. Conseguentemente, anche l'azione di restituzione in questione deve essere esercitata in via esclusiva dal P.M. contabile attraverso l'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativa. D'altra parte, è costante (e certamente non vana) affermazione della giurisprudenza contabile che la funzione istituzionale obbliga il Procuratore Regionale/Generale ad agire secondo principi di imparzialità e di necessaria tutela degli interessi pubblici, espressi dalla obbligatorietà ed irrinunciabilità dell'azione, attraverso la quale trova tutela sia l'interesse pubblico all'utilizzazione finalizzata del patrimonio pubblico, sia l'aspetto "sanzionatorio dei comportamenti illeciti dei pubblici amministratori e dipendenti" (Corte dei conti, Sez. Riun., 25-3-2005, n. 1; Corte conti, Sez.

App. regione siciliana 12-2-2014, n. 53/A/2014).

Dal collegamento sostanziale e processuale dei due rapporti discende, sul piano giuridico, l'esigenza di unicità dell'accertamento giurisdizionale in sede di processo contabile. E' noto, infatti, che tutte le volte in cui sia possibile prospettare una responsabilità alternativa si configura una ipotesi di cause dipendenti (che è fattispecie diversa e distinta rispetto all'obbligazione plurisoggettiva) onde l'accertamento dell'una posizione è inscindibile dall'accertamento dell'altra (Cass., 1322/2000; 10695/99; 7024/86; S.U., 7068/92). In particolare, la decisione delle S.U., richiamando quanto già affermato dalla sentenza n. 2361 del 9 marzo 1988, ha ritenuto che nel giudizio di impugnazione avverso la sentenza di condanna di più debitori in solido, promosso da uno di essi, l'esigenza di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'altro, ai sensi ed agli effetti dell'art. 331 cod. proc. civ., insorge, per ragioni di dipendenza di cause, quando le distinte posizioni dei due coobbligati presentino obiettiva interrelazione, alla stregua della loro strutturale subordinazione anche sul piano del diritto sostanziale, sicché la responsabilità dell'uno presupponga la responsabilità dell'altro, collegando la distinzione tra le due ipotesi di obbligazione solidale alla possibilità che, anziché dallo stesso titolo, la solidarietà derivi da titoli diversi ed interdipendenti. Le stesse considerazioni valgono, a maggiore ragione, stante l'identità di *ratio*, quando la dipendenza delle cause venga in rilievo nel corso del giudizio di primo grado e nell'ipotesi, come quella in esame, di obbligazione parziaria o sussidiaria di più convenuti, perché in tale ipotesi la responsabilità dell'uno determina automaticamente l'esclusione o la limitazione della

responsabilità dell'altro.

La separazione delle cause, d'altronde, determina l'impossibilità per i convenuti di fare valere le proprie ragioni anche nei confronti degli enti formativi, dal momento che la relativa azione, come si è detto, rientra nella sfera di attribuzione della giurisdizione contabile.

Ovviamente, non ha nessun rilievo al riguardo il fatto che l'indebitito non sia conseguenza di un comportamento illecito extracontrattuale commesso dagli enti formativi, per l'ovvia ragione che anche in tal caso sussistono l'obbligo di restituzione dell'indebitito stesso e la giurisdizione contabile, come d'altronde dimostrano le sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e le centinaia di decisioni delle Sezioni Giurisdizionali siciliane della Corte dei conti che si sono costantemente occupate dei rapporti di credito-debito inerenti ad un qualsiasi rapporto di servizio intercorrente tra Regione siciliana ed enti diversi, pubblici e privati (cfr., per es., Cass. n. 2611/1990 e n. 37 del 2009, che relativamente ai Centri interaziendali di addestramento professionale per l'industria (CIAPI) costituiti su iniziativa della Cassa per il mezzogiorno con compiti strumentali rispetto alle sue finalità istituzionali, in particolare, hanno affermato che in forza della L.R. Sicilia 6 marzo 1976, n. 24, l'affidamento dell'esercizio di un'attività assunta per legge e strutturata dalla regione stessa come servizio pubblico integra un rapporto di servizio, tra regione e detto ente, con conseguente soggezione di quest'ultimo (ancorché di natura privata) alla giurisdizione della Corte dei Conti in caso di responsabilità patrimoniale per danno erariale. Conseguentemente, anche l'azione di restituzione in questione, configurandosi come una tipica azione di risarcimento da inadempimento

contrattuale, deve essere esercitata in via esclusiva dal P.M. contabile attraverso l'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativa.

Com'è noto, poi, secondo la giurisprudenza pacifica, le innovazioni legislative recate dalle leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996 - in base alle quali (art. 1, commi 1 quater e 1 quinquies aggiunti dall'art. 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla predetta legge, n. 639) "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso" - hanno accentuato il carattere speciale della complessiva disciplina della responsabilità amministrativo-contabile attribuita alla cognizione della Corte dei conti, introducendo accanto alla regola ormai generale della parziarietà dell'obbligazione nascente da danno erariale, anche la necessità che siano tenute distinte le posizioni dei singoli soggetti che hanno concorso alla produzione del danno, essendo evidente che non possono essere messi sullo stesso piano soggetti che siano autori di condotte differentemente valutabili sul piano giuridico. In particolare, è stato affermato (Corte conti, I, n. 62 del 1982; II, n. 17 del 1985; SS. RR. n. 630 del 1989, n. 665 del 1990, n. 207 del 1991, n. 256 del 1993 e n. 4/99/QM del 1999) che quando con la responsabilità risarcitoria degli amministratori e dipendenti pubblici per violazione colposa delle regole che disciplinano l'esercizio delle loro funzioni concorra la responsabilità per dolo di altro soggetto ovvero l'obbligazione restitutoria e autonoma di colui che illecitamente apprende denaro o valori dell'erario, l'obbligazione dei primi ha carattere secondario e sussidiario rispetto all'altra, sicché tali responsabilità vanno perseguite secondo un ordine di escussione stabilito

dalla sentenza di condanna, la quale deve essere eseguita prima nei confronti del debitore principale e, poi, solo in caso di mancata realizzazione del credito erariale, nei confronti del debitore sussidiario nei limiti della somma al pagamento della quale questi è stato condannato.

E la Corte costituzionale, nella sentenza n. 453 del 1998, dopo avere rammentato il principio secondo il quale (cfr. sentenze n. 307 del 1996 e n. 354 del 1997) è compito del giudice dare, per quanto sia possibile, alle norme denunciate una interpretazione *secundum Constitutionem*, ha sostanzialmente condiviso l'orientamento della giurisprudenza contabile, ritenendolo necessario al fine di evitare conseguenze illogiche, come quella che si verificherebbe qualora il CIAPI non venisse coinvolto nel presente processo.

La *ratio* di tale orientamento è evidente. Non è concepibile che l'azione di responsabilità amministrativa, **obbligatoria e irrinunciabile**, esercitata in via esclusiva dal P.M., possa colpire il dipendente e l'amministratore pubblico che abbiano violato colposamente i doveri di ufficio e non il soggetto che, in violazione delle stesse o di altre regole giuridiche, abbia agito dolosamente e/o si sia comunque illecitamente appropriato, arricchendosi, del denaro pubblico (sul punto si rinvia alla questione affrontata dal giudice penale).

Non è concepibile, in sostanza, che l'azione di responsabilità amministrativa, obbligatoria e irrinunciabile, esercitata in via esclusiva dal P.M., possa colpire il dipendente e l'amministratore pubblico che abbiano violato colposamente i doveri di ufficio e non il soggetto che, in violazione delle stesse o di altre regole giuridiche, abbia agito dolosamente e/o si sia

indebitamente appropriato, arricchendosi, del denaro pubblico.

Ora, se si considera che gli enti di formazione professionale hanno l'obbligo principale di restituire il finanziamento ricevuto qualora non dovuto (come evidenziato peraltro nelle ordinanze del TAR e CGA prodotte), la responsabilità amministrativa dell'on. Incardona non potrebbe che avere carattere sussidiario. Altrettanto evidente è, poi, che spettando al giudice il compito di stabilire il carattere sussidiario o meno del risarcimento rispetto all'obbligazione di restituzione, egli, quando non vi abbia provveduto il P.M., non ha altra strada che ordinare l'integrazione del contraddittorio per permettere alle parti del processo l'effettivo esercizio del contraddittorio al fine di escludere la loro responsabilità ovvero di sostenere quella concorrente, prevalente o esclusiva degli altri soggetti interessati.

Alla stregua di tali principi, pertanto, il giudizio di primo grado celebrato senza la partecipazione degli enti di formazione concreta un sostanziale diniego di giustizia che eccede i limiti esterni della giurisdizione contabile e, inoltre, deve ritenersi affetto da nullità assoluta, rilevabile in ogni stato e grado del procedimento, anche d'ufficio. Conseguentemente, gli atti devono essere restituiti al Giudice di primo grado per l'integrazione del contraddittorio.

2.1. - In subordine, qualora si ritenga che nella specie non vi sia spazio per la chiamata in causa di tali enti, è indubbio che la posizione di essi debba comunque essere valutata nel processo contabile anche in via soltanto incidentale al solo fine di quantificare la quota di danno ascrivibile effettivamente ai convenuti (Corte conti, Sez. appello Sicilia 22 aprile

2010, n. 126; Sez. III centrale, 1° aprile 2003, n. 137/A e 15 gennaio 2007, n. 16). Dal che deriva che codesta Sezione, qualora non ritenga di disporre l'integrazione del contraddittorio, deve accertare e statuire, in via incidentale, che, per le ragioni suddette, l'eventuale condanna del convenuto al risarcimento del danno ha carattere sussidiario rispetto all'obbligazione di restituzione degli enti di formazione.

3. - CESSAZIONE DELLA MATERIA DEL CONTENDERE - IMPROCEDIBILITA' DELL'AZIONE PER CARENZA DI INTERESSE.

Il Collegio di primo grado non ha reputato accoglibile la richiesta formulata dai convenuti di declaratoria di cessazione della materia del contendere, sebbene le difese si siano prodigate a versare sia i DDG di revoca in autotutela delle integrazioni e contestuale ingiunzione a restituirle, sia i successivi DDG di accertamento in entrata e di contestuale ordine di versamento mediante mandati verdi sulle quote dell'avviso 20 spettanti agli enti, per tre motivi:

- a) perché il DDG n. 498 del 20/2/2013, di annullamento in autotutela dei DDG di integrazione e contestuale ingiunzione agli enti di restituzione delle somme non dovute, comprende sia le integrazioni al Prof 2009, già contestata in altro giudizio ad altri convenuti, sia le integrazioni al Prof. 2007 oggi contestate; inoltre anche il DDG 1522 del 12/4/2013 di incameramento e accertamento in entrata è unico, con evidente impossibilità di imputare i recuperi alle specifiche integrazioni;
- b) perché avverso gli atti di ingiunzione, sono stati notificati ricorsi in opposizione dinanzi al giudice ordinario e perciò il danno non sarebbe da

considerare certo, attuale e concreto, non potendosi desumere alcuna efficacia estintiva da un titolo esecutivo non consolidato. Infatti, se il credito dell'amministrazione è condizionato da un contenzioso pendente (in virtù dell'opposizione all'ingiunzione), mai può ritenersi un credito, certo, attuale e concreto;

c) per le peculiarità del giudizio di responsabilità amministrativa e la sua piena esperibilità, pur nel caso in cui l'amministrazione danneggiata possa avvalersi di strumenti alternativi per ottenere il ristoro del pregiudizio patrimoniale subito, l'opposizione agli atti di ingiunzione non può determinare alcuna efficacia estintiva del danno contestato. In tal senso costante è l'orientamento della giurisprudenza della locale Corte dei Conti, Sezione di Appello (cfr. nn. 131/2013 e, appunto, la evocata n. 259/A/2013).

La risposta al primo di detti motivi la si ritrova all'interno della produzione di parte, dalla quale emerge con assoluta certezza che tutti gli importi in questione sono stati recuperati dalla Regione. Peraltro, trattandosi di quantificare il danno presunto, nulla impediva e impedisce al Giudice contabile di richiedere all'amministrazione regionale, come tante volte è accaduto in passato, eventuali precisazioni, chiarimenti e documenti.

Per quanto concerne il secondo motivo, si osserva, anzitutto, che l'affermazione del Giudice di primo grado secondo cui "il danno... va considerato, certo, attuale e concreto, non potendosi desumere alcuna efficacia estintiva da un titolo esecutivo non consolidato", perché "se il credito dell'amministrazione è condizionato da un contenzioso pendente (in virtù dell'opposizione all'ingiunzione), mai può ritenersi un credito,

certo, attuale e concreto”, contiene in sé un’evidente contraddizione logica. Se, infatti, il credito dell’amministrazione opposto non è certo, attuale e concreto finché non venga definita l’opposizione, allora anche il debito corrispondente non è certo, attuale e concreto, per l’ovvia ragione che esso rappresenta l’altra faccia della stessa unica obbligazione. Di conseguenza, non può dirsi certo, attuale e concreto neppure il danno che nella specie presuppone l’esistenza di un debito certo, attuale e concreto, e cioè giudizialmente accertato, degli enti di formazione.

Si ricorda, poi, in generale, che, per pacifica giurisprudenza della Corte dei conti, il danno erariale deve ritenersi certo quando risulti incontestabile nella sua realtà materiale ed attuale se sussistente al momento dell’esercizio dell’azione di responsabilità, rimanendo a tal fine irrilevante l’astratta possibilità che lo stesso possa in futuro essere risarcito o venir meno per cause esterne anche in conseguenza dell’accoglimento di una azione civile promossa dal convenuto (Sez. II centr., n. 195/A/2004; n. 198/A/2004; n. 286/A/2003; n. 174/A/2001; Sez. III Centr., n. 440/2003). Infatti, si dice, una cosa è l’attualità del danno, necessaria ai fini della configurazione dell’interesse ad agire, altra cosa è la sua definitività, non richiesta da alcuna norma. Perché la domanda risarcitoria possa accogliersi occorre, in sostanza, che si tratti di un danno attuale e non potenziale. Se, pertanto, detto danno è configurato come una conseguenza possibile ed eventuale dell’accoglimento giudiziale di una pretesa del terzo (come nella fattispecie), esso può dirsi certo e attuale solo dalla data in cui passa in giudicato l’accoglimento giudiziale della pretesa ovvero in cui è emesso un provvedimento giudiziale, che possa essere messo in esecuzione, essendo

consentito il riconoscimento di danni futuri solo ove la relativa esistenza sia incontestata e non solo configurabile come possibile (Cass. II, 13721 del 2012). Secondo la consolidata giurisprudenza civile “...il diritto al risarcimento dei danni nasce con il verificarsi di un pregiudizio effettivo e reale che incida nella sfera patrimoniale del contraente danneggiato, il quale deve provare la perdita economica subita” (in tal senso, in ipotesi di responsabilità contrattuale, Cass. 25 maggio 2006 n. 12382). Ne consegue che non è al riguardo sufficiente l'esistenza di un inadempimento, ma occorre che sussista un pregiudizio certo, un'entità patrimoniale giuridicamente ed economicamente valutabile, la cui perdita produce un danno attuale e risarcibile (v. Cass. 21 luglio 2003 n. 11322; Cass. 12 giugno 2001 n. 7909). In tema di danno indiretto, in particolare, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sent. n. 14/2011/QM del 5 settembre 2011) sono giunte alla conclusione che il danno indiretto diviene concreto e attuale soltanto con il perfezionamento definitivo dell'obbligazione risarcitoria, che diviene concreta e attuale dal momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna in favore del terzo danneggiato (in questo senso, recentemente, Corte conti, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 372 del 6.3.2014). Conseguentemente, così come non può non avallarsi il principio secondo cui il danno indiretto della p.a. difetta dei requisiti di certezza ed attualità in assenza di una sentenza di condanna civile in favore del terzo danneggiato, non può neppure sostenersi che nel caso sostanzialmente analogo in cui l'amministrazione pubblica abbia recuperato in autotutela l'indebito presunto, in forza, peraltro, di precedenti decisioni del giudice contabile, il danno sia certo e attuale per il solo fatto che il recupero

potrebbe essere travolto dall'accertamento contenuto in una futura sentenza civile. Anche in quest'ultimo caso, infatti, si tratta di un'ipotesi di danno semplicemente potenziale, anzi ipotetico ed eventuale, che può venire (o forse no) in esistenza in futuro qualora sia accertata l'esistenza del diritto di credito vantato dai centri di formazione professionale.

Applicando i suesposti principi al caso di specie, dovrebbe, dunque, coerentemente ritenersi che, una volta recuperate dalla Regione le somme in contestazione attraverso la compensazione amministrativa, il danno oggetto dell'azione di responsabilità amministrativa non è più certo, concreto e attuale e che esso diverrà tale soltanto nel caso (ipotetico e futuro) in cui la Regione dovesse essere condannata a restituire agli enti formativi le somme ritenute in compensazione; evenienza questa che, peraltro, il giudice contabile di primo grado avrebbe dovuto escludere, posto che, a suo giudizio, i centri di formazione interessati non hanno diritto alle integrazioni finanziarie.

D'altra parte, basta riflettere sulle assurde conseguenze pratiche che discendono dalla decisione di condanna dell'appellante. Egli, non avendo la possibilità di pagare l'ingente somma che gli viene richiesta, dovrebbe subire il pignoramento dei suoi beni, ivi compresa la casa nella quale risiede insieme alla famiglia, in attesa di una pronuncia giudiziale che, comunque si concluda, avrebbe per lui il sapore di un'autentica beffa. Infatti, nel caso in cui la domanda dei centri di formazione dovesse essere respinta gli si dovrebbe spiegare per quale motivo gli siano stati sottratti i beni posto che l'amministrazione non avrebbe subito il benché minimo danno; mentre, nel caso inverso, gli si dovrebbe spiegare come mai egli

abbia dovuto subire gli effetti della sentenza contabile di condanna per un evento giudicato perfettamente lecito molti anni dopo.

Per quanto riguarda il terzo motivo, va detto che il principio affermato da codesta Sezione, secondo cui “l’azione di responsabilità amministrativa, riservata alla Procura della Corte dei Conti, non può trovare ostacoli alla propria esperibilità nella circostanza che l’Amministrazione interessata possa direttamente avvalersi di strumenti giuridici alternativi (quali l’ordinanza-ingiunzione di cui al R.D. n.639/1910 ed il correlativo provvedimento d’iscrizione a ruolo, emesso dal concessionario della riscossione) per conseguire il ristoro del nocumento patrimoniale subito e tuttora persistente”, vale, appunto, soltanto nel caso in cui il nocumento patrimoniale subito sia tuttora persistente e non quando detto nocumento non sia più attuale (per intervenuto recupero delle somme indebite). In questo senso, pare, d’altronde, essere orientata la giurisprudenza di codesta Sezione che, recentemente (sent. n. 75 del 2014), ha rammentato “che i meccanismi giuridici legittimamente utilizzabili, a vari livelli ed anche in differenti contesti, al fine di pervenire al ristoro delle perdite patrimoniali ingiustamente subite dalla P.A. non possono considerarsi affatto (salvo esplicite preclusioni sancite dalla legge) in rapporto di reciproca esclusione ma risultano tra loro pienamente complementari, ragion per cui possono essere attivati e proseguire il loro corso in maniera autonoma, con il solo limite derivante dall’eventuale integrale soddisfacimento delle pretese erariali”. Orbene, considerato che nella specie è stato dimostrato che la Regione è rientrata in possesso di tutte le somme oggetto delle (presunte) indebite erogazioni, allo stato l’azione di

responsabilità amministrativa dovrebbe essere respinta.

Assolutamente irrilevante è, poi, il fatto che l'azione della Regione nei confronti degli enti che avrebbero fruito indebitamente delle indicate integrazioni dei finanziamenti sia diversa da quella promossa dalla Procura nei confronti del convenuto, perché, a parte l'evidente interdipendenza dei rapporti di cui si è già detto, è chiaro che sia l'una che l'altra sono in grado di determinare indiscutibilmente, da sole, il venir meno del presunto danno erariale.

Ai sensi dell'art. 1-bis della l. n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 17, comma 30-quater, l. n. 102 del 2009, infine, nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità ed è indubbio che, allo stato, la Regione si sia avvantaggiata delle somme recuperate in compensazione nei confronti degli enti interessati. Il detto principio, com'è noto, trova fondamento nella ragione di equità e di giustizia che verrebbe frustrata se non si tenesse conto anche dei vantaggi che il comportamento illecito ha prodotto, poiché in tal caso il diritto al risarcimento si tradurrebbe in uno strumento di acquisto ingiustificato di ricchezza, aggravando così oltremodo la posizione obbligatoria del danneggiante. Infatti, il risarcimento esorbiterebbe dalla sua funzione riequilibratrice degli interessi pregiudicati, dato che il danneggiato verrebbe posto in una situazione migliore di quella in cui si trovava prima del verificarsi del danno.

4. - NON ANTIGIURIDICITA' DELLA CONDOTTA ASCRITTA AL CONVENUTO – INSUSSISTENZA DEL DANNO.

Passando all'esame delle altre questioni di merito, occorre, anzitutto, sintetizzare il pensiero espresso dal Giudice di primo grado nella sentenza impugnata in relazione ai profili generali della controversia.

Dalle norme di settore e, in particolare, dalla circolare regionale 11 giugno 2004, n. 6, concernente le direttive per la presentazione delle istanze, lo svolgimento e la rendicontazione dei progetti formativi, si ricaverebbe il “principio che la consistenza del finanziamento determinata dal PROF costituisce una soglia non superabile”. All'Amministrazione regionale sarebbe preclusa, pertanto, in ogni caso, la possibilità di integrare il finanziamento precedentemente stabilito. Una conferma di tale principio si rinverirebbe indirettamente nell'art. 39 della l.r. 23/12/2002, n. 23, con il quale sarebbe stata prevista l'assegnazione di risorse aggiuntive agli enti gestori di attività formative già ammesse a finanziamento, destinate all'impiego per le spese del personale. A parte il divieto discendente dalle norme, non potrebbe ignorarsi, inoltre, che il finanziamento, concesso all'esito di una procedura selettiva pubblica, “costituisce, certamente, una variabile non secondaria, in grado di incidere sulle dinamiche concorrenziali, alterandole in modo assai significativo”: l'integrazione del finanziamento originario, “soprattutto per ragioni non preventivamente e pubblicamente ostentate, infatti, finirebbe per alterare il fisiologico svolgimento delle procedure per l'esternalizzazione di un pubblico servizio”, in quanto “non possono ripercuotersi sull'Amministrazione le vicende, successive alla elaborazione del PROF, che influiscono sui costi

aziendali e che alterano l'equilibrio di convenienza ritenuto accettabile dall'ente allorquando ha chiesto di partecipare alla selezione pubblica". Per altro verso, l'erario regionale non sarebbe "strutturalmente permeabile alle vicende contrattuali riguardanti gli operatori della formazione e gli enti a beneficio dei quali tali soggetti prestano lavoro, né tale può diventare attraverso il riconoscimento di finanziamenti integrativi". Confermerebbero l'insensibilità del patrimonio regionale alle previsioni della contrattazione collettiva le considerazioni operate dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 437/1994, 407/1995 e 127/1996, nelle quali il Giudice delle leggi avrebbe inequivocabilmente escluso la possibilità di un ribaltamento sull'Amministrazione del carico retributivo gravante sugli enti che si avvalgono del personale cui deve applicarsi il contratto collettivo, non essendo la medesima Amministrazione gravata di obblighi assistenziali nei confronti degli operatori della formazione.

Le considerazioni espresse dal Giudice di primo grado, ad avviso dell'appellante, sono errate in quanto difformi dalle norme e dai principi stabiliti in materia dalla legge e, da oltre un ventennio, dalla giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione e della stessa Corte dei conti.

4.1. - Non è vero, in primo luogo, che nessuna norma primaria o secondaria legittimi l'ente privato a richiedere (e la Regione ad erogare) somme ulteriori rispetto a quelle oggetto della richiesta di finanziamento e predeterminate nel decreto di finanziamento.

Secondo l'insegnamento costante della Suprema Corte di cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 30/03/1990, n. 2611), totalmente condiviso in passato dalla giurisprudenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei

conti siciliana, infatti, la l.r. n. 24 del 1976 rende evidente che l'attribuzione di denaro pubblico a totale copertura dei costi (v. circ. reg. 11 giugno 2004, n. 6, par. VIII) rappresenta il momento finanziario di una ben più articolata convenzione di affidamento dell'esercizio di una attività, assunta per legge e strutturata dalla Regione siciliana come “servizio pubblico” e proprio (art. 1), ad un ente privato avente per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale (art. 4, lett. c). Ente che, attraverso un meccanismo di sostituzione, viene a gestire senza alcun corrispettivo, in nome proprio l'attività formativa, ma pur sempre in vece e per conto dell'Amministrazione regionale, strettamente attenendosi ai moduli operativi da quella dettati ed inserendosi, quale stazione operativa terminale, nell'organico e pianificato assetto da quella dato al servizio. Il rapporto che si crea tra la Regione e l'ente gestore costituisce, in sostanza, una forma di avvalimento, in base al quale la Regione rimane pur sempre il soggetto tenuto alla erogazione del finanziamento e, quindi, seppure in senso improprio, garante dei pagamenti dovuti dagli enti gestori dei corsi al personale docente in essi impiegato (cfr. Cass., S.U., 17 ottobre 1991, n. 10960; Sez. lavoro, 2 febbraio 1998, n. 1020). Garanzia che, diversamente da quanto ha ritenuto il Giudice di primo grado, è configurabile non soltanto quando la Regione non abbia erogato una porzione del finanziamento originariamente accordato, ma anche quando non abbia concesso, come nel caso in esame, parte del finanziamento che - stando alle norme di settore (l.r. n. 24 del 1976; art. 16, comma 4, l.r. n. 27 del 1991 che richiama l.r. n. 12 del 1987; art. 2, comma 1, della l.r. n. 25 del 1993; art. 39, comma 3 della l.r. n. 23 del 2002), avrebbe dovuto erogare,

poiché anche in quest'ultimo caso sussiste un obbligo della Regione di tenere l'ente di formazione indenne dalle conseguenze dell'inadempimento "forzato".

Si aggiunga, che l'art. 13 della l.r. n. 24 del 1976 stabilisce chiaramente che il trattamento economico e normativo del personale dei centri è disciplinato dagli enti nel rispetto delle norme stabilite dai contratti collettivi vigenti per la categoria e che l'art. 23 della l.r. n. 36 del 1990, statuisce esplicitamente che il finanziamento degli oneri del personale costituisce un vero e proprio obbligo giuridico per l'Assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione che è, infatti, "autorizzato ad accreditare annualmente ai direttori degli Uffici del lavoro le somme che gli enti cui è affidata la realizzazione di corsi di formazione professionale in attuazione dei piani annuali previsti dalla legge regionale 6 marzo 1976, n. 24, prevedono di dovere corrispondere al proprio personale nel rispetto dei vigenti contratti collettivi di categoria, ivi compresi gli oneri fiscali, previdenziali e assicurativi.

Questi principi sono assolutamente pacifici nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (cfr., Cass. S.U. 17.10.1991, n. 10963; 22.1.2002, n. 715, in cui è detto a chiare lettere: "...che dal suddetto complesso quadro normativo emerge con chiarezza che la Regione, a cui totale carico è la copertura dei costi di formazione professionale in questione..." e della Sezione Lavoro della stessa Corte di cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. lavoro, 2.2.1998, n. 1020; 12.7.2012, n. 11925 secondo cui la Regione rimane pur sempre il soggetto tenuto alla

erogazione del finanziamento e, quindi, seppure in senso improprio, garante dei pagamenti dovuti dagli enti gestori dei corsi al personale docente in essi impiegato in assenza dell'erogazione del finanziamento dovuto). Nello stesso senso è, peraltro, il parere del C.G.A. n. 645/94 del 15.11./1994, allegato, nel quale è espressamente affermato che “l'Amministrazione regionale finanzia i corsi di formazione e che i contributi, a termine dell'art. 17 della legge regionale 15 maggio 1991, n. 27, coprono l'intero fabbisogno delle spese del personale”; disposizione quest'ultima che, anche a seguito della modifica operata dall'art. 8 della l.r. 9 agosto 2002, n. 9, conferma il principio secondo cui la Regione è tenuta a impegnare e versare le “somme necessarie a coprire l'intero fabbisogno delle spese per il personale fino alla conclusione dell'attività inclusa nel piano” (vedi, in proposito, circolare dell'Agenzia regionale per l'impiego e la formazione professionale n. 53/2005/AG del 14 marzo 2005 e circolare dell'Assessorato del lavoro, previdenza sociale, formazione professionale e dell'emigrazione n. 96 del 3 giugno 2009, allegate).

Dal complesso quadro normativo sopra richiamato, infatti, emerge con assoluta chiarezza esattamente il contrario, e cioè che la Regione, a cui totale carico è posta la copertura dei costi della formazione professionale, “affida oltre che agli enti locali, ad enti anche privati, non aventi scopo di lucro, l'espletamento di un'attività strutturata per legge come servizio pubblico e dettagliatamente programmata, diretta e controllata dalla stessa regione, in conformità del relativo piano annuale ed al fine di realizzare quelle esigenze pubbliche dalla medesima legge perseguite” (cfr. Sez. Un. 5.3.1993, n. 2668; 22.1.2002, n. 715). Ed è proprio dalla natura pubblica

del servizio e dal fatto che esso viene svolto dagli enti formativi in nome e per conto della Regione che discende, secondo la giurisprudenza pacifica della Corte di cassazione, solo in parte richiamata nel presente appello, l'obbligo da parte della Regione stessa di provvedere alla copertura integrale della spesa necessaria anche per remunerare il personale degli enti impegnati nei progetti formativi approvati, essendo evidente, oltre che normativamente prescritto, che il costo del servizio pubblico non può mai ricadere sui privati.

In altre parole, non può pretendersi, come pare discendere dalla tesi avversa, che i privati realizzino il progetto formativo loro affidato dalla Regione con propri fondi nel caso in cui il finanziamento regionale non sia sufficiente a coprire i costi effettivi sostenuti dall'ente formativo per la sua realizzazione. La Regione, in sostanza, ha un vero e proprio obbligo giuridico, discendente direttamente dalla legge, di integrare il finanziamento concesso quando, come nel caso in esame, ciò si renda necessario non perché vi sia stata una variazione non concordata del progetto formativo originario da parte dell'ente gestore o sia stata effettuata dallo stesso una spesa non ammissibile perché non riferibile all'attività formativa autorizzata, bensì perché si è verificata una inevitabile lievitazione della spesa strutturalmente autorizzata, in conseguenza del mutamento dell'assetto normativo e contrattuale vigente al momento dell'affidamento del servizio.

E' perciò inspiegabile la precisazione fatta dal Giudice di primo grado nella sentenza impugnata, richiamando la Sezione di Appello (sentenza n. 259/A/2013), secondo cui "espressione cardine del principio di non

incrementabilità siano da considerare le limitazioni contenute nella legge regionale n. 24 del 1976 e successive modifiche ed integrazioni, che ha dettato la normativa fondamentale della Regione Siciliana sulle iniziative di formazione professionale e sulla promozione, istituzione, e finanziamento da parte della amministrazione regionale dei corsi di formazione; tali limitazioni sono esplicitate nella circolare applicativa n. 6 del 2004, a cui viene fatto ampio riferimento nei provvedimenti emessi per l'erogazione delle integrazioni...". E' assolutamente paradossale, che si voglia addebitare ad amministratori e dipendenti regionali la spesa per incrementi retributivi previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, quando, secondo l'insegnamento costante e da tempo consolidato della Corte di cassazione, tale spesa, in un futuro processo attivato dai dipendenti dell'ente formatore, sarebbe comunque posta a carico della Regione. Ed è anche illogico ritenere che mentre la spesa per la retribuzione e gli oneri accessori del personale deve per convenzione essere interamente pagata dalla Regione (si consideri che gli enti di formazione hanno sottoscritto con la Regione appositi atti di adesione in base ai quali si sono impegnati, tra l'altro, ad "applicare al personale dipendente con rapporto di lavoro subordinato i contratti collettivi di categoria, stipulare le assicurazioni obbligatorie in esecuzione della vigente normativa -INPS, INAIL, e quant'altro previsto per specifici casi, nonché a rispettare la normativa in materia fiscale, previdenziale, di sicurezza dei lavoratori) eventuali incrementi della stessa dipendenti dall'applicazione di disposizioni normative o negoziali sopravvenute, qualora non siano stati inizialmente finanziati per carenza di risorse o anche semplicemente per errore, restino

a carico dell'ente gestore, il quale, com'è si è detto, svolge un servizio pubblico senza fini di lucro e per conto della Regione e non esercita certamente un'attività definibile imprenditoriale, atteso che ove esso ha degli avanzi è tenuto a restituirli e viceversa può chiedere di essere tenuto indenne dalle ulteriori spese per il personale.

4.2. - Le norme di settore secondarie e, in particolare, la circolare regionale 11 giugno 2004, n. 6, inoltre, non affermano affatto (né lo potrebbero) il principio che la consistenza del finanziamento determinata dal PROF costituisce una soglia non superabile per l'Amministrazione regionale, alla quale sarebbe precluso ogni possibilità di una sua integrazione successiva anche quando, come nella specie, il finanziamento sia diretto a coprire le spese del progetto formativo precedentemente approvato.

Il Giudice di primo grado ha trascurato, anzitutto, di rilevare che detta circolare contiene nelle premesse un esplicito rinvio alle direttive in tema di rendicontazione e alla circolare n. 01/03/FP – GURS n. 11 del 07.03.2003 in cui è scritto, al punto n. 3 della premessa che “la Regione è tenuta ad assicurare la copertura integrale dei costi del personale dipendente degli enti gestori delle attività formative...” e, al punto 1.1 (Ammissibilità delle spese e rendicontazione), secondo capoverso, in cui recita: “Unica eccezione è quella rappresentata dalla integrale copertura della spesa del personale dipendente degli Enti della formazione professionale, sia di quello impegnato negli Interventi formativi sia di quello operante nei servizi formativi”. Non ha poi considerato che la stessa circolare stabilisce, invece, l'altro e diverso principio secondo cui la

consistenza del finanziamento determinata dal PROF costituisce una soglia non superabile per l'ente formatore. Essa, infatti, recependo nell'ambito regionale il contenuto delle norme interne e comunitarie volte a stabilire precise modalità di gestione della formazione professionale, è diretta a disciplinare non l'esercizio delle funzioni regionali in materia di formazione professionale, che restano evidentemente disciplinate dalla legge, ma soltanto la gestione delle attività formative; gestione che in passato, proprio per la mancanza di una normativa specifica e completa, aveva dato luogo a sprechi, in gran parte determinati da una spesa molto spesso incoerente con l'attività formativa e dalla mancanza di precisi vincoli contabili e oneri di rendicontazione. Né è corretto il richiamo fatto nella sentenza impugnata (pag. 78), poiché è riportata una espressione contenuta nel paragrafo relativo alla rimodulazione dei progetti che erano stati già approvati prima della entrata in vigore della norma di cui al comma 1 dell'art. 39 (pag 4 della circolare richiamata) , ed esattamente quelli relativi alla programmazione 2003, già esitata al momento dell'emissione della circolare. La sentenza dimentica, inoltre, di riportare il capoverso successivo della stessa circolare, che recita : "L'eventuale eccedenza dell'effettivo costo della gestione sarà compensata in sede di consuntivo finale" con ciò esplicitamente ribadendo il principio che il rapporto contabile dare-avere avrebbe trovato comunque spazio nella successiva fase del consuntivo. Altrettanto errato è il richiamo alla circolare n. 01/03/FP operata nella sentenza 259/2013 in quanto l'espressione richiamata si riferisce al personale delle sedi di coordinamento regionale, il cui costo attiene al funzionamento degli enti e

non allo svolgimento dei corsi formativi. Non a caso detta circolare proprio perché riguardante un momento transitorio è stata espressamente abrogata dalla successiva circolare 6/2004 la quale, però, nella sua introduzione fa espresso richiamo alle norme di legge sopra menzionate, alle quali mai potrebbe derogare, che pongono a carico della Regione tutti gli oneri relativi al personale.

Il limite di spesa è, in altre parole, interno al progetto formativo, nel senso che è volto a precludere all'ente formatore la possibilità di introdurre di propria iniziativa variazioni al progetto approvato, effettuando spese diverse da quelle che discendono dall'esecuzione del progetto stesso.

In questa stessa ottica, la Regione siciliana ha appunto introdotto l'art. 39 della l.r. 23.12.2002, n. 23 (comma 3: "...vengono accreditate, da parte dell'Amministrazione regionale, le risorse relative alla voce di costo del personale nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa"), con il quale, diversamente da quanto ha ritenuto il Giudice di primo grado, non ha affatto previsto "in via di eccezione" la possibilità dell'assegnazione di risorse aggiuntive per le spese del personale, ma, piuttosto, ha esplicitamente ribadito l'obbligo da parte dell'Amministrazione regionale di integrare le risorse relative alla voce di costo del personale nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa, obbligo discendente dalla l.r. n. 24 del 1976. Ad esso non è stato fatto ricorso per superare un limite (pag. 69 sentenza), poiché esso non ha introdotto oneri nuovi, ma piuttosto ha confermato che, nonostante il mutato principio di cui al primo comma, secondo il quale "A decorrere dal 1 Gennaio 2013 alla realizzazione del piano ... si provvede **con le**

modalità previste per le attività formative cofinanziate dal fondo sociale europeo”, sarebbe rimasto a carico della Regione l’obbligo della copertura delle spese del personale per l’intero fabbisogno (art. 23 L.r. 36/90 e succ. mod. ed integr.), e che al contempo permaneva l’obbligo, a carico degli enti gestori, di accendere un apposito conto da utilizzare esclusivamente per le spese del personale dipendente e per singolo progetto formativo, al fine evidente di impedire che le somme accreditate dalla Regione per il pagamento delle retribuzioni del personale e degli oneri connessi venissero confuse e destinate ad altri scopi (alimentando, come in passato era spesso accaduto, continue proteste e scioperi da parte degli interessati). Detti obblighi, a norma del comma 4 del citato art. 39, non sono limitati all’anno finanziario 2002, come diversamente affermato. Esso semmai stabilisce che limitatamente al 2002, per far fronte a quegli oneri a carico della Regione, si sarebbe seguita una *procedura* diversa, ed evidentemente eccezionale, autorizzando addirittura la compensazione con gli avanzi di gestione. Oneri ed obblighi previsti anche dalla contrattazione collettiva, peraltro recepita anche con atti del Governo, alla quale legittimamente l’Amministrazione Regionale doveva avere riguardo (contrariamente a quanto sostenuto in sentenza pag. 71-76), anche in forza dell’insegnamento contenuto nella citata sentenza Corte Cost. 127/96, che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ha confermato, e non poteva essere diversamente, la piena operatività del richiamo della legge regionale al CCNL di settore. Le disposizioni citate dal Giudice di primo grado non pongono, dunque, alcun divieto normativo esplicito o implicito per l’Amministrazione

regionale di integrare il finanziamento originariamente concesso ai singoli enti gestori al fine di rendere possibile l'attuazione delle attività formative oggetto della convenzione stipulata, anzi, stabiliscono esattamente il contrario, prevedendo una serie di obblighi per l'ente gestore e, in primo luogo, l'obbligo di non sforare il budget assegnato, nel presupposto che tale budget è in ogni caso interamente finanziato dalla Regione, e di non distrarre le somme specificamente destinate alle spese del personale. Il fatto, poi, che l'obbligo di integrare il finanziamento discenda dalla legge, comporta, come necessario corollario giuridico, che le circolari assessoriali, anche quando dovessero essere interpretate nel senso sostenuto dal Giudice di primo grado, sarebbero comunque irrilevanti. Ed infatti costituisce principio indiscusso del nostro ordinamento giuridico che la circolare, qualunque sia la sua natura e tanto più quando, come nella specie, abbia natura di norma secondaria a carattere organizzativo, non vincola la stessa autorità che l'ha emanata, la quale resta comunque obbligata al rispetto della legge. E, d'altra parte, è impensabile che una circolare possa precludere all'amministrazione regionale di agire, anche, per esempio, modificando in corso d'opera il progetto formativo, quando ciò si rendesse, oltre che finanziariamente possibile, necessario per la realizzazione dell'interesse pubblico.

4.3. – L'affermazione contenuta nella seconda parte del ragionamento seguito dal Giudice di primo grado - secondo cui la misura massima del contributo erogabile costituisce una variabile non secondaria, in grado di incidere sulle dinamiche concorrenziali, alterandole in modo assai significativo, perché il rapporto che si realizza tra la Regione e l'ente

gestore non è configurabile come un qualsiasi appalto pubblico svolto dal privato in forza di un contratto oneroso nell'esercizio di un'attività imprenditoriale e in relazione al quale, dunque, possano valere i comuni principi in tema di concorrenza e, soprattutto, di tendenziale immodificabilità del finanziamento – infine, è probabilmente frutto di un equivoco.

Infatti, proprio la sussistenza del rapporto di servizio pubblico nella forma dell'avvalimento sopra descritta, esclude che i fondi pubblici, posti a disposizione degli enti formativi, possano essere riguardati come corrispettivo di una prestazione a carattere economico-imprenditoriale piuttosto che come finanziamenti riferiti a spese sostenute dagli enti formativi, nello svolgimento delle diverse attività necessarie per la realizzazione dei progetti, in luogo e per conto della Regione (cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 5.6.2000, n. 400). Nel caso di aumento della spesa per retribuzioni e oneri accessori del personale in corso d'opera, pertanto, non si verifica un incremento della spesa a richiesta del beneficiario per ragioni non preventivamente e pubblicamente ostentate, quasi si trattasse di un aumento del prezzo di un comune appalto di servizi, ma esattamente l'opposto, e cioè l'incremento ordinario della spesa per la realizzazione del progetto formativo già approvato e svolto dall'ente formativo, in luogo, per conto e, in sostanza, nell'interesse esclusivo della Regione.

4.4. - Il riferimento alle sentenze della Corte costituzionale nn. 437/1994, 407/1995 e 127/1996 è del tutto fuori luogo, sia perché in quelle decisioni il Giudice delle leggi si è occupato di ben altre vicende (l'assunzione, a carico del bilancio regionale, della retribuzione del personale a tempo

indeterminato degli enti privati convenzionati con la Regione per lo svolgimento di corsi di formazione professionale, l'utilizzazione presso enti pubblici, tramite convenzioni, del personale del settore della formazione professionale rimasto senza incarico, la disciplina dei processi di mobilità previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro) che non hanno alcuna relazione con la gestione in sé delle attività formative, sia perché nella specie non si tratta di ribaltare sull'Amministrazione regionale, come ha sostenuto il primo Giudice, obblighi assistenziali (non potendosi ritenere obbligo assistenziale, per esempio, il pagamento da parte dello Stato delle retribuzioni dei suoi dipendenti), bensì di intestare correttamente alla Regione l'onere economico relativo agli incrementi di spesa, in gran parte relativi al trattamento retributivo del personale e perciò privi del carattere assistenziale, obbligatori per legge o per contratto collettivo, inerenti allo svolgimento di un servizio pubblico regionale che essa stessa ha preventivamente autorizzato e che, si ribadisce ancora una volta, viene svolto dagli enti formativi non nell'interesse proprio, ma esclusivamente in nome e per conto della Regione.

Alla stregua delle considerazioni che precedono, in conclusione, la condotta ascritta all'on. Incardona non può in ogni caso qualificarsi oggettivamente come antigiuridica. L'integrazione del finanziamento per le spese in questione (disposta, come si è già detto e si avrà modo di ribadire anche in seguito, dal Dirigente generale del Dipartimento della formazione professionale) è, infatti, assolutamente aderente alle norme vigenti e all'orientamento varie volte espresso in materia dalla Suprema Corte di cassazione e dalla stessa Corte dei conti, nell'esercizio della funzione

giurisdizionale e di controllo, sicché il decreto n. 1062 da lui sottoscritto, oltre che inefficace e privo di effetti, è da considerare, in ogni caso, perfettamente lecito.

5. - INSUSSISTENZA DEL NESSO CAUSALE.

Secondo il Giudice di primo grado, la responsabilità dell'on. Incardona discende dall'aver egli adottato direttamente il decreto amministrativo con cui è stata disposta l'integrazione dei finanziamenti concessi ai diversi enti.

Senonché, come si è già spiegato, l'on. Incardona non ha disposto affatto le integrazioni finanziarie in discussione perché l'atto determinativo della spesa, sia nell'atto di citazione che nella sentenza impugnata, è stato individuato nel decreto n. 1116 del 18/06/2009 (e non nel decreto n. 1062,) registrato dalla Ragioneria Centrale in data 19 giugno 2009, con il quale è stata peraltro impegnata la spesa sul capitolo 717910 dell'esercizio finanziario 2009; atto che indiscutibilmente non reca la sua sottoscrizione. Il decreto n. 1062 del 7 aprile 2009, da lui, invece, sottoscritto, è rimasto sostanzialmente inefficace ed ineseguito, sicché esso è del tutto irrilevante sotto il profilo causale nella determinazione del presunto danno erariale oggetto dell'azione di responsabilità amministrativa promossa dal P.M. contabile nei suoi confronti.

L'irrilevanza causale della condotta dell'on. Incardona si coglie, d'altronde, molto facilmente attraverso la prova controfattuale. E' indubbio, infatti, che il presunto danno erariale si sarebbe comunque verificato per effetto del D.D.G. n. 1116 del 18 giugno 2009, anche quando egli non avesse adottato il decreto n. 1062 citato.

6. - INSUSSISTENZA DELLA COLPA GRAVE.

Com'è noto, non tutti i comportamenti censurabili integrano gli estremi della colpa grave, ma soltanto quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti che vanno rigorosamente accertati dal giudice contabile, volta per volta, in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso. Il comportamento dell'agente va cioè rapportato con quello che sarebbe stato necessario in ossequio a specifiche prescrizioni normative o comunque desumibili dalle comuni regole di cautela; ed il raffronto va effettuato utilizzando due criteri di valutazione, l'uno oggettivo (relativo all'individuazione dello standard di diligenza richiesto) e l'altro soggettivo (relativo alla valorizzazione delle cause che hanno indotto l'agente a discostarsi dalle prescritte regole di prudenza). Un fondamentale contributo all'individuazione della figura della colpa grave è stato apportato dalla giurisprudenza contabile. Indici di riconoscimento di tale grado della colpa sono stati ritenuti la previsione dell'evento dannoso (c.d. colpa cosciente), più in generale la sua prevedibilità, ovvero il superamento apprezzabile dei limiti di comportamento dell'uomo medio, o anche il notevole superamento di detti limiti, per chi riveste una figura professionale alla quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia. Pertanto, anche nell'ambito della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici, il relativo giudizio deve ispirarsi ad una considerazione globale di tutti gli elementi di fatto e di diritto ricorrenti nelle singole fattispecie concrete, con particolare riferimento all'atteggiamento tenuto dal convenuto in relazione agli obblighi di

servizio ed alle regole di condotta relativi allo svolgimento degli specifici compiti di ufficio affidati alla sua responsabilità (Corte dei conti, SS.RR. 7/1/98, n. 1/A).

In proposito, la giurisprudenza della Corte dei Conti ha elaborato una serie di figure sintomatiche al fine di semplificare l'attività ermeneutica. Si è parlato, quindi, di inosservanza del minimo di diligenza; prevedibilità e prevenibilità dell'evento dannoso; assenza di difficoltà oggettive ed eccezionali nell'ottemperare ai doveri di servizio violati ; violazione di quei comportamenti che anche i meno diligenti e cauti sogliono osservare; atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni, agendo senza le opportune cautele; deviazione macroscopica dal modello di condotta connesso ai propri compiti, senza il rispetto delle comuni regole di comportamento; comportamento gravemente negligente sia riguardo all'esame del fatto (omissione di tale esame o aver limitato questo ad aspetti marginali), sia riguardo all'applicazione del diritto (nelle diverse forme dell'imperizia, dell'inosservanza, o dell'erronea interpretazione delle norme).

Con riferimento alle attività giuridiche che comportano l'interpretazione e l'applicazione di norme, in particolare, si è sostenuto comunemente la valutabilità della colpa grave alla stregua del criterio di cui all'art. 5 comma 3 del D.P.R. n. 472 del 1997, di talché avrebbero efficacia scriminante soltanto i ragionevoli dubbi sul significato e la portata delle norme che si assumono violate. Dubbi che si verificano in un contesto normativo di difficile interpretazione o in presenza di interpretazioni divergenti di provenienza amministrativa e giurisdizionale, originando una situazione di

incertezza tale da dare luogo a scelte amministrative rivelatesi a posteriori viziate, ovvero quando la scelta tra varie interpretazioni possibili sia stata fatta in base ad opinioni soggettive, senza tener conto di direttive, istruzioni, indirizzi, pareri, prassi e pronunce giudiziali conoscibili. La colpa grave dovrebbe consistere, quindi, in ultima analisi, in una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio resa palese da un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza, ovvero da una particolare noncuranza dell'interesse della p.a. o ancora da una grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto.

6.1. - Alla stregua di tali principi, appare evidente che, nella specie, non sussiste la colpa grave dell'appellante per le seguenti ragioni.

In primo luogo, è indiscutibile che la decisione di disporre le integrazioni dei finanziamenti sia stata preceduta da una serie di provvedimenti e pareri favorevoli, tutti concordi nell'affermare l'ammissibilità della spesa, e cioè la sua inerenza al progetto formativo già approvato dalla Regione. Le integrazioni, come già esposto nella parte in fatto del presente ricorso, sono avvenute in seguito ad un esame approfondito e dettagliato degli atti da parte:

- dei dipendenti e dai Dirigenti del Servizio di rendicontazione e del Servizio gestione: in particolare, nella relazione (atto di gestione che non era certo di competenza dell'Assessore) del dirigente del servizio U.O. 2, dott. Antonino Emanuele, emergeva, come ivi espressamente scritto, ribadito e sottolineato, la congruità della spesa;
- dei dipendenti e dal Dirigente del Servizio programmazione, dott.ssa Di Bartolo Maria Carmela, esplicitamente preposto alla selezione, valutazione

ed ammissione a finanziamento dei progetti relativi all'ambito formazione professionale, finanziati a valere delle risorse europee, regionali e nazionali (cfr. decreto Presidenziale 5 dicembre 2009, n. 12. in GURS, parte I, n. 59 del 2009);

- dal Dirigente Generale del Dipartimento della Pubblica Istruzione e della Formazione Professionale dott.ssa G. Patrizia Monterosso;

- dei dipendenti e dalla Dirigente della Ragioneria Centrale dell'Assessorato dell'Istruzione, e della Formazione professionale, dott.ssa Esposito Loredana;

- dei dipendenti e dal Dirigente Generale della Ragioneria Generale dell'Assessorato bilancio e finanze della Regione.

A tutti costoro devono, inoltre, essere aggiunti, il Capo di Gabinetto e il Capo della Segreteria tecnica dell'Assessore Incardona (v. fogli siglati della copia già prodotta in primo grado), entrambi con comprovata esperienza e competenza nel settore come evincibile dai loro curricula, che hanno espresso il loro parere favorevole. In particolare, si sottolinea che Capo di Gabinetto dell'Assessore Incardona era la dott.ssa Annarosa Corsello, già Capo dell'Ufficio Provinciale del Lavoro di Palermo, e cioè dell'Ufficio più importante della Sicilia nel settore della formazione professionale.

E' incontrovertibile, poi, che nella Regione siciliana esiste da sempre la prassi - ritenuta di per sé perfettamente lecita anche dalla giurisprudenza contabile che nell'ultimo trentennio si è occupata della materia - di concedere finanziamenti postumi e ulteriori per le attività formative per le quali, in sede di rendiconto, siano stati documentati costi maggiori di quelli preventivati e finanziati, quando, come nella specie, si tratti di spese

ammissibili a finanziamento perché relative allo svolgimento delle attività formative preventivamente autorizzate dalla Regione. Pratica che ha ricevuto, peraltro, l'avallo autorevole della giurisprudenza risalente e pacifica della Corte di cassazione (si citano, senza pretesa di completezza, Cass., S.U., n. 2611, n. 2612 del 1990, n. 1096 del 1991, n. 10960 del 2001, n. 10963 del 1991, n. 2668 del 1993, n. 11309 del 1995, n. 926 del 1999, n. 19 del 2000, n. 400 del 2000, 715 del 2002; n. 12198 del 2002, n. 14473 del 2002, n. 3077 del 2003, n. 14623 del 2003, n. 14825 del 2008, n. 16861 del 2011; Cass., sez. lav., n. n. 13350 del 1991, n. 1020 del 1998, n. 17688 del 2009) e della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana (cfr., per esempio, copia del D.A. 21.4.2006, in GURS n. 40, parte I, del 25.8.2006; copia del D.A. 21.4.2006, in GURS n. 34, parte I, del 14.7.2006; copia comunicati di modifica del decreti n. 533 e n. 552, rispettivamente, del 29 novembre e 12 dicembre 2006).

Altrettanto incontroverso è, in particolare, che l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione è assolutamente pacifico nel ritenere la sussistenza di un obbligo della Regione di finanziare le spese che essa stessa ha previamente autorizzato (cfr. Cass., S.U., 17 ottobre 1991, n. 10960; Sez. Lavoro, 2 febbraio 1998, n. 1020). Il Giudice di primo grado ha escluso la rilevanza di tale orientamento al fine di accertare la sussistenza dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa, senza tuttavia negarne l'esistenza, sostenendo che esso, per un verso, era tutt'altro che consolidato all'epoca dei fatti, mentre, per l'altro, si riferiva ad una situazione obiettivamente diversa nella quale la Regione non aveva erogato una porzione del finanziamento originariamente accordato.

Entrambi i rilievi sono privi di fondamento. L'orientamento giurisprudenziale in discussione è iniziato, infatti, con la sentenza delle S.U. 17 ottobre 1991, n. 10960, seguita dalla sentenza della Sez. lavoro 11 dicembre 1991, n. 13350, ed è proseguito ininterrottamente (anche nella giurisprudenza di merito) fino ad oggi ed era, pertanto, sicuramente consolidato nel 2009, anno nel quale si sono svolti i fatti oggetto della presente controversia. Già nella sentenza S.U. 17 ottobre 1991, n. 10960, come in tutte le altre che si sono occupate in seguito di casi simili, la situazione oggetto del giudizio ha riguardato proprio la mancata integrazione del finanziamento originariamente concesso e, d'altra parte, è evidente che la chiamata in causa della Regione in garanzia impropria da parte dei dipendenti degli enti di formazione presuppone proprio che da parte della stessa vi sia stato un preventivo rifiuto di integrazione finanziaria, perché diversamente, non essendo la Regione debitrice diretta e non avendo essa mai rifiutato di erogare agli enti di formazione l'erogazione materiale del finanziamento precedentemente concesso, non ci sarebbe stato alcun interesse concreto a chiamarla in causa.

Altra, ma non ultima, ragione è costituita dal fatto che in passato la Corte dei conti, in sede di controllo, ha sempre ammesso al visto atti relativi a fattispecie identiche o similari (integrazione di finanziamenti regionale e/o comunitari agli enti della formazione professionale) a quelle in esame, riconoscendone evidentemente la perfetta legittimità. Il dato fattuale non è stato negato dalla Procura regionale che, tuttavia, semplicemente per sminuirne, la rilevanza nella fattispecie oggetto di giudizio, ha sostenuto, tra l'altro, l'episodicità di tali visti. Il Giudice di primo grado, da parte sua,

ha osservato che il visto della Corte in sede di controllo si estrinseca in un'attività di mero accertamento in posizione di assoluta indipendenza rispetto al provvedimento oggetto di sindacato ed estraneo nei confronti del suo procedimento formativo e che esso non preclude alla stessa Corte, in sede giurisdizionale l'accertamento giudiziale dell'illiceità dell'atto medesimo e l'attribuzione della conseguente responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti nel procedimento.

In proposito, occorre rilevare, anzitutto, che non è affatto vero che i visti della Corte dei conti apposti su provvedimenti del genere di quelli in discussione abbiano avuto carattere episodico. A partire dalla prima applicazione della l.r. n. 24 del 1976, infatti, la Regione siciliana ha sempre e costantemente finanziato "a piè di lista" i corsi di formazione da essa istituiti, sempre, ovviamente, nell'ambito delle spese ammissibili, e cioè preventivamente autorizzate. Per accertare ciò (ammesso che ve ne fosse bisogno, trattandosi per i magistrati contabili di un fatto notorio), è sufficiente che la Corte disponga uno specifico riscontro documentale ad opera degli uffici di controllo della Corte dei conti e degli uffici della Regione siciliana che si occupano della formazione professionale.

E', inoltre, evidente, che l'appellante non ha mai inteso mettere in discussione i principi espressi dal Giudice di primo grado in relazione alla natura del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e ai suoi rapporti con il giudizio di responsabilità amministrativa, ma ha voluto semplicemente sottolineare: a) che non è affatto chiara ed evidente l'esistenza nell'ordinamento regionale di un principio di non incrementabilità del finanziamento originario, né, di conseguenza, l'illiceità

delle integrazioni finanziarie, se vero come è vero che in passato la Corte dei conti, tanto nell'esercizio delle funzioni di controllo quanto nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, non aveva mai messo in discussione la legittimità delle suddette integrazioni; b) che, giusta l'art. 20 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, come modificato dall'art. 17 del D.L. n. 78 del 01.07.2009, così come modificato dalla legge di conversione n. 102 del 03.08.2009 e dall'art. 1 del D.L. n. 103 del 03.08.2009. secondo cui “... In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”, norma che, a parte la questione sulla sua diretta applicabilità (o no) alla fattispecie in esame, reca indubbiamente un principio di comune e indiscutibile ragionevolezza applicabile ai finanziamenti indipendentemente dalla loro origine interna o comunitaria, non può qualificarsi come gravemente colposa una condotta in linea con una prassi che per quasi quarantanni ha ricevuto l'avallo costante da parte di tutti gli organi di controllo e giurisdizionali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, in conclusione, deve essere comunque esclusa la colpa grave dell'appellante.

L'on. Incardona, infatti, ha sostanzialmente preso atto delle proposte, dei pareri e delle decisioni conformi, assunti dai rendicontatori, dai funzionari del Servizio Gestione e del Servizio Programmazione, nonché dal Dirigente Generale del Dipartimento della Pubblica Istruzione e della Formazione Professionale, tutti assolutamente in linea con la prassi, le norme, la giurisprudenza e i controlli, ritenendo in assoluta buona fede

che la loro assoluta uniformità rappresentasse garanzia della legittimità dell'azione amministrativa. Di fronte ad una situazione del genere, anche attraverso un giudizio contro fattuale ex ante, è inimmaginabile che dall'appellante potesse pretendersi un comportamento contrario a quello tenuto dai dipendenti e dirigenti regionali e, soprattutto, alle decisioni assunte nella particolare materia da tutti gli organi giurisdizionali e di controllo.

In relazione a tali circostanze, l'appellante chiede a codesta Sezione d'appello l'ammissione di prova testimoniale respinta dal Giudice di primo grado per asserita e non motivata irrilevanza, con il teste, Gaetano Di Blasi, residente a Vittoria (RG) in via Caporale degli Zuarvi n. 182, brigadiere capo a riposo della Guardia di Finanza, il quale ricopriva l'incarico di segretario particolare dell'assessore Incardona secondo l'articolato che segue.

“Vero è che nel mese di aprile del 2009 l'on.le Incardona conferiva con il suo capo di gabinetto, avv. Anna Rosa Corsello, per essere edotto sul decreto predisposto dall'amministrazione e sottoposto alla sua firma con cui veniva disposta l'erogazione di un'integrazione di finanziamento al PROF 2007 per remunerare differenze retributive vantate dai dipendenti di alcuni enti di formazione”.

“Vero è che in tale occasione l'on.le Incardona chiedeva all'avv. Corsello i motivi per cui tale tipo di provvedimento era stato portato alla firma dell'assessore trattandosi di un atto di gestione, le ragioni tecniche e giuridiche che giustificavano la corposa attività istruttoria espletata e l'emissione del predetto decreto, di conoscere quali erano le indicazioni del

Dirigente Generale sulla questione e la prassi sino ad allora seguita dai suoi predecessori”.

“Vero è che il capo di gabinetto affermava che il decreto doveva essere firmato dall'assessore in base alla legge n. 24 del 1976 che riserva all'organo politico la legittimazione a disporre modifiche o integrazioni finanziarie al piano di formazione professionale, che si trattava di somme dovute in quanto spettanze vantate legittimamente dai lavoratori, che in casi analoghi la Regione era stata chiamata in giudizio davanti il Giudice ordinario e condannata a pagare, che gli importi avevano ottenuto il controllo della Ragioneria, che le somme avevano copertura finanziaria mediante l'utilizzo delle economie di bilancio, che i Dirigenti dei Servizi e lo stesso Dirigente Generale dell'Assessorato avevano espresso parere positivo, che precedenti decreti del medesimo contenuto avevano pure ricevuto il visto della Corte dei Conti”.

7. - In subordine, l'appellante chiede:

a) che il danno sia rideterminato sottraendo dall'importo complessivo indicato nella sentenza impugnata:

- la somma di € 90.965,96 - trattandosi comunque di una somma certamente non compresa, perché maggiore, in quella oggetto del D.A. n. 1062 del 2009;

- le somme di € 262.236,67 a favore dell'ente ARAM, di € 2.060,86 e di € 272,61 a favore dell'ente ENFAGA oggetto dell'avvertenza Direttore Capo Loredana Esposito della Ragioneria centrale n. 406 sopra, trattandosi di somme successivamente detratte dalle integrazioni dal D.D.G. n. 1116 del 18 giugno 2009;

b) che sia diminuita la percentuale di danno posta a suo carico dal Giudice di primo grado sia in relazione al limitatissimo apporto causale della sua condotta nella produzione del danno stesso, sia in relazione al concorso degli enti di formazione nell'obbligo di risarcimento in favore della Regione.

E' eccessivo, infatti, volergli addossare una responsabilità equivalente o maggiore rispetto a quella dei dipendenti e dirigenti regionali a causa dell'adozione di un provvedimento che, ammesso in astratto che avesse avuto una concreta efficacia, rientra certamente, giusta la l.r. n. 10 del 2000, nell'ambito della loro competenza esclusiva. Conseguentemente, nel quantificare la misura del danno da porre a carico dell'appellante occorre tenere conto dell'incidenza maggiore sul danno medesimo del contributo causale dei dipendenti e dirigenti regionali sopra indicati, nonché dei soggetti che sono rimasti estranei al giudizio (Ragioniere Generale della Regione, ecc...). Sarebbe, inoltre, semplicemente assurdo che, ai fini della quantificazione del danno, non si tenesse conto del fatto che in corrispondenza della presunta responsabilità degli amministratori e dipendenti regionali sussiste un preciso obbligo di risarcimento anche degli enti di formazione, tenuti indiscutibilmente, secondo la tesi del P.M. condivisa dal Giudice di primo grado, a restituire l'intero importo del finanziamento ricevuto.

8. - L'appellante chiede, infine, che la Corte eserciti, in ultima istanza, il proprio potere di riduzione dell'addebito di cui all'art. 52, comma 2, del RD 1214/1934 con equilibrio ed equità, considerando che nella specie non si tratta di un caso di macroscopica manifestazione di disinteresse per

l'oculata gestione delle risorse pubbliche, ma molto più semplicemente di un caso di (presunta) non corretta interpretazione delle norme di settore particolarmente complesse, resa maggiormente difficoltosa dalle determinazioni assunte dagli organi amministrativi regionali nell'ambito del procedimento amministrativo, dalla prassi consolidata, dalla pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione e del Giudice contabile e dalle determinazioni assunte dalla stessa Corte dei conti in sede di controllo, in merito a spese comunque inerenti alle attività formative precedentemente autorizzate e destinate all'adeguamento della retribuzione e degli oneri accessori dovuti al personale degli enti di formazione.

Per le suesposte considerazioni

VOGLIA

codesta Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, accogliere il presente appello e per l'effetto, in via gradata:

- dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice contabile per le ragioni sopra esposte;
- annullare la sentenza appellata e restituire gli atti al Giudice di primo grado per l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli enti di formazione interessati;
- dichiarare l'on. Incardona esente da responsabilità amministrativa.

In subordine:

- rideterminare il danno detraendo le somme di € 90.965,96, di € 262.236,67, di € 2.060,86 e di € 272,61, e diminuendo in misura notevole la percentuale da porre a carico dell'appellante in relazione al concreto apporto causale della sua condotta, per le ragioni in precedenza esposte;

- esercitare con maggiore ampiezza possibile il potere di riduzione dell'addebito di cui all'art. 52, comma 2, del RD 1214/1934;
- dichiarare, in ogni caso, che l'eventuale condanna dell'appellante al risarcimento del danno ha carattere sussidiario rispetto all'obbligazione di restituzione dell'indebitato da parte degli enti di formazione professionale interessati.

In via istruttoria, l'appellante chiede che venga ammessa prova testimoniale del sig. Gaetano Di Blasi sull'articolato di cui in narrativa.

Palermo, 12 maggio 2014

avv. Giuseppe Cozzo

avv. Pietro Luigi Matta

Relazione di notificazione

Ad istanza del sig. **Incardona Carmelo**, *ut supra* rappresentato e difeso, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario dell'UNEP della Corte di Appello di Palermo ho notificato copia conforme all'originale del suesteso atto a:

- **Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana**, in persona del Procuratore regionale, domiciliato in Palermo, Via F. Cordova n. 76, ivi consegnando a mani di

A MANI DELL'IMPIEGATO SIG. Diana Lepore
T.Q. ADEBITO ALLA RICEZIONE DEGLI ATTI

Palermo, _____

14 MAG 2014

Dott. NICOLETTA SCIANNA
Uff. Giudiziario
CORTE DI APPELLO
PALERMO