

Studio Legale Cozzo

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

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

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO

PER LA REGIONE SICILIANA

(Giudizio R.S. n. 5139/A/RESP - Ud. del 10/02/2015)

MEMORIA

dell'on. dott. **Incardona Carmelo**, rappresentato e difeso, giusta procura a margine dell'atto introduttivo del presente giudizio, dagli avv.ti Giuseppe Cozzo e Pietro Luigi Matta

* * * * *

Nel confermare integralmente le domande e le deduzioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio di impugnazione, l'appellante, con la presente memoria, rispondendo alle conclusioni depositate dalla P.G., intende porre all'attenzione del Collegio giudicante alcune ulteriori brevi precisazioni conclusive.

Preliminarmente l'appellante osserva che la Procura:

- a) nel punto 1 della propria memoria propone un assunto non dimostrato né dimostrabile;
- b) nel punto 2, invero, concorda con l'appellante almeno nella premessa salvo poi pervenire a conclusioni non coerenti con la premessa stessa. Si tornerà *infra* quindi ad illustrare il punto.
- c) non prende atto della dichiarazione resa sul documento versato in atti, riprodotte le dichiarazioni del Dirigente Generale *pro tempore* (Avv. Anna Rosa Corsello), del Dipartimento Istruzione e Formazione Professionale della Regione

Siciliana, che espressamente ha dichiarato che la compensazione è avvenuta sulla quota di cofinanziamento regionale, di guisa che tutto il ragionamento fatto dalla Procura sul punto, ancorché non condiviso dall'appellante anche in virtù delle evoluzioni della normativa comunitaria e dei pronunciamenti sul punto della Corte di Giustizia Europea, è in questo giudizio ininfluenza.

d) insiste sul concetto di assistenzialismo che in questo giudizio non può essere discusso atteso che il provvedimento per cui l'appellante è stato chiamato in giudizio riguarda, al di là di ogni altra considerazione, un'integrazione di pagamento per una attività approvata e svolta. Quindi non di assistenzialismo si tratta ma di adempimento, non discrezionale e disciplinato dalla legge. Si ribadisce pertanto quanto già detto circa la irrilevanza delle sentenze della Corte Costituzionale che riguardano fattispecie diverse, e per nulla assimilabili a quella per cui è giudizio.

e) richiama al punto contraddistinto col n. 4.4 una sentenza della Corte di Cassazione, ma non si sofferma ad illustrare tutte le altre citate che uniformemente ribadiscono la garanzia indiretta della Regione nei confronti dei lavoratori degli enti, e non valuta che anche la sentenza richiamata chiarisce che tra Regione ed enti, ammessi alla formazione professionale continua, si instaura un rapporto di concessione di pubblico servizio. Quindi pur non potendo aumentare il *budget* delle ore e le attività quando si fosse verificato, durante lo svolgimento, che parte del personale fosse andato in ferie, in maternità, in malattia, in aspettativa pur sempre entro i limiti del CCNL, dovendo sostituire il personale per portare avanti le attività, era gioco forza che i costi lievitassero. Queste occorrenze non si potevano e non si potranno mai preventivare. Per addossare l'alea agli enti sin dall'inizio occorrerebbe stabilire una quota in più di assegnazione già al momento dell'approvazione che dovrebbe essere quindi in percentuale uguale per tutti i corsi e per tutti gli enti. Questo sistema sarebbe però di gran lunga più costoso. Invece in questo modo

secondo l'istituto della concessione del pubblico servizio il maggiore esborso è avvenuto quando è stato necessario e soprattutto dimostrato dalla rendicontazione, in cui di certo non interviene l'assessore, e che però produce atti che fanno fede fino a querela di falso.

f) riporta una espressione che, contrariamente a quanto asserito, non è dell'appellante a proposito del fatto che il DDGG n. 1116 fosse emanato in esecuzione del DA n. 1062. Quando l'espressione è stata usata dall'appellante riproduceva o sintetizzava quanto affermato dalla Procura ed era riportata evidentemente per contestarne le conclusioni. Sul punto la Procura non prende atto neanche della ricostruzione dei fatti eseguita dalla Guardia di Finanza;

In particolare non si sofferma sul fatto che l'esborso ha riguardato ben 355.536,1 euro in più di quelli riportati nel D.A. atteso che ben 90.000 sono in più anche nell'ammontare complessivo ed Euro 262.236,67 sono stati contestati dal servizio ragioneria dell'assessorato in data successiva alle dimissioni da assessore (27.05.2009) dell'appellante. Tutta l'attività di contestazione della ragioneria e la corrispondenza con il Dirigente Generale non sono state mai portate a conoscenza dell'odierno appellante se non dopo la notifica dell'invito a dedurre della Procura. In buona sostanza la Procura ha chiesto e continua a farlo; il Giudice di primo grado ha condannato l'appellante, che ha sempre sollevato questa eccezione, anche per fatti accaduti e per atti venuti in essere quando lo stesso non era più assessore. Sul piano fattuale non è stato data esecuzione al D.A. 1062 ma si è registrato un atto diverso, che quantomeno e certamente in parte non riproduceva neanche il contenuto dell'atto assessoriale. Però ancora la Procura insiste nella condanna del 35% dell'intero e non vuole tenere conto neanche dei fatti così come accaduti e ricostruiti, si ripete e si sottolinea, dalla stessa Guardia di Finanza.

g) non tiene conto a proposito della eventuale percentuale di danno quanto stabilito dalla sentenza tanto evocata 259/A/2013 che ha ridotto di quasi un terzo in considerazione dei soggetti che erano rimasti fuori dal giudizio.

h) in ordine agli altri punti della memoria riguardanti la ricostruzione del quadro normativo e la richiesta di declaratoria di conferma della responsabilità dell'appellante, se ne contesta per intero il contenuto come già dichiarato negli atti difensivi.

Quanto sopra premesso:

1. – Relativamente al primo motivo di impugnazione.

La legge regionale 15 maggio 2000, n. 10, art. 1, comma 4, com'è noto, ha recepito, per quanto da essa non previsto, le norme del decreto legislativo n. 29 del 1993 con il fine di costruire un sistema fondato sul principio di separazione delle competenze tra sfera politica, con funzioni di indirizzo e programmazione, e sfera burocratica con funzioni di gestione. In particolare, con formula generale, l'art. 2 prevede che il Presidente della Regione e gli Assessori esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare, adottano gli atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti e che spetta 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 responsabili dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati. I compiti di indirizzo del Presidente della Regione e degli Assessori si esercitano, quindi, secondo le disposizioni dell'art. 2, primo comma, sotto il profilo contenutistico, mediante la definizione di obiettivi, di programmi e di priorità, sotto il profilo funzionale

mediante direttive generali e sotto il profilo strutturale mediante assegnazione delle risorse finanziarie. Di converso, i compiti relativi all'amministrazione attiva e alla gestione sono specificati agli artt. 7 e 8, come compiti di proposta, di attuazione, di organizzazione e di controllo. La titolarità di questi compiti comporta la titolarità dei poteri strumentali sulle risorse finanziarie, umane e organizzative.

Alla luce di tali disposizioni, si è già osservato nell'atto d'appello che, in conformità dell'art. 2 della l.r. n. 10 del 2000 (commi 2 e 3), 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, compete in via esclusiva ai dirigenti regionali e che nella fattispecie in esame, in conformità a tale disposizione, l'atto determinativo della spesa in questione - 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 - è stato adottato dal Dirigente Generale del Dipartimento della formazione professionale, e registrato dalla Ragioneria Centrale in data 19 giugno 2009.

Conseguentemente, nella specie trova applicazione l'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 anche quando in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Il principio vale maggiormente nel caso in esame posto che: a) **il decreto n. 1062 del 2009 adottato dall'on. Incardona non ha avuto alcun effetto nel procedimento di erogazione della spesa, perfezionatosi con il D.D.G n. 1116 del 18 giugno 2009;** b) lo stesso decreto non costituisce atto di approvazione o di autorizzazione della spesa per l'evidente ragione che, com'è noto, un simile atto, rientrando, rispettivamente, nella

fase cosiddetta integrativa dell'efficacia o della validità dell'atto amministrativo principale, avrebbe dovuto seguire e non precedere l'atto dispositivo della spesa (D.D.G. n. 1116 citato).

2. – Relativamente al secondo motivo di appello.

In passato, codesta Sezione, in diversa composizione, occupandosi della medesima questione prospettata con il secondo motivo d'appello, ha escluso la necessità di un unico processo in relazione ai rapporti intercorrenti tra Regione ed enti formativi, da un lato, e tra la Regione e suoi amministratori e dipendenti, dall'altro, sulla base della sola considerazione che si tratta di rapporti diversi (sent. n. 259/A/2013), trascurando il fatto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte dei conti entrambi i rapporti, nonostante la diversità di contenuto, sono soggetti alla giurisdizione contabile in virtù della sussistenza del rapporto di servizio pubblico.

Posto, tuttavia, che la diversità dei rapporti in esame non era e non è controversa ed anzi costituisce il punto di partenza (e non di arrivo) della tesi prospettata dall'appellante, ciò che è necessario chiarire nella fattispecie in esame è: a) se sia vero o no che si è in presenza di rapporti diversi, ma collegati sul piano sostanziale; b) se sia vero o no che entrambi i rapporti appartengano alla giurisdizionale contabile; c) se il collegamento sostanziale e processuale di tali rapporti richieda (come l'appellante sostiene) o meno una trattazione unitaria delle cause in un unico processo contabile ai sensi ed agli effetti dell'art. 331 cod. proc. civ. e nel rispetto dei principi che presiedono all'esercizio dell'azione contabile (quale, per es., il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile, secondo cui il diritto fatto valere con l'azione di responsabilità amministrativo contabile è indisponibile, poiché è esercitabile esclusivamente dal Procuratore Regionale della Corte dei Conti a tutela dell'interesse della collettività alla conservazione e corretta gestione dei mezzi e beni

pubblici, cui consegue l'irrinunciabilità e l'obbligatorietà dell'azione di danno) e allo svolgimento del relativo processo.

In proposito, l'appellante, in sintesi, ritiene (per le ragioni diffusamente esposte nell'atto di impugnazione al quale, pertanto, si rinvia) che nella fattispecie sussistano due rapporti giuridici obbligatori, i quali, sebbene diversi nel contenuto - il primo di essi prevede un'obbligazione di restituzione del presunto indebito a carico degli enti di formazione, mentre il secondo ha per oggetto la supposta responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti regionali per avere consentito l'erogazione dell'indebito stesso - sono, tuttavia, strettamente collegati sul piano sostanziale e processuale. Sul piano sostanziale è indubbio, infatti, a parte tutto, che la responsabilità dell'on. Incardona può in astratto sussistere soltanto nel caso in cui si accerti l'esistenza dell'indebito e, dunque della sussistenza di un obbligo principale di restituzione dell'indebito stesso da parte degli enti di formazione. E' ugualmente indubbio (in proposito esiste una giurisprudenza sterminata della cassazione e della magistratura contabile, parte della quale è stata richiamata esplicitamente nell'atto di appello), sul piano processuale, che entrambi i rapporti, essendo inerenti a rapporti di servizio pubblico, siano riservati alla giurisdizione contabile (cfr., di recente, Cass. civ. Sez. Unite, 03/02/2014, n. 2287, secondo cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli enti privati gestori dei corsi di formazione professionale che instaurano un rapporto di pubblico servizio con la Regione).

Stando all'orientamento espresso dalla Corte di cassazione in materia (Cass., 1322/2000; 10695/99; 7024/86; S.U., 7068/92), pertanto, ad avviso dell'appellante, sussiste l'esigenza di integrazione del contraddittorio, ai sensi ed agli effetti dell'art. 331 cod. proc. civ., per ragioni di dipendenza di cause, anche in considerazione della specificità del processo contabile e dell'eventuale corretta ripartizione delle responsabilità e degli addebiti. La mancata estensione del contraddittorio agli enti di

formazione, infatti, comporta la sottrazione definitiva del rapporto Regione – enti di formazione alla giurisdizione contabile.

3. – Relativamente al terzo motivo di appello.

In allegato alla presente memoria, anzitutto, vengono depositate all.1) l'istanza con la quale viene chiesto di attestare l'avvenuto incameramento delle somme; all.2) la nota prot. n. 36513 del 25.6.2014 con la quale il Servizio Tesoro della Ragioneria generale della Regione ha indicato specificamente i criteri di imputazione dei recuperi alle singole integrazioni finanziarie; all.3) la nota prot. n. 3274 del 22 gennaio 2015 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro dell'Assessorato regionale dell'economia. E', pertanto, confermato ed assolutamente certo che il presunto danno originario, oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, è oggi totalmente inesistente. Ed infatti, in base alla consolidata giurisprudenza contabile "l'integrale risarcimento del danno erariale quale individuato dal Procuratore regionale della Corte dei Conti e accertato dal Giudice contabile, preclude o rende improcedibile l'azione contabile" (Corte conti, App. Sicilia, sent. n. 117 del 2014; Sez. I Giur. Centr. App., sent. n. 96 del 2002).

Conseguentemente, nella specie la decisione impugnata deve essere annullata per il venir meno del presunto danno all'erario regionale, oggetto della domanda risarcitoria della Procura regionale.

Inoltre, è forse opportuno sottolineare ancora una volta il paradosso insito nell'affermazione di carattere generale secondo cui **il credito dell'amministrazione, in pendenza delle azioni giudiziarie promosse dagli enti di formazione, al fine di contrastare gli effetti dei provvedimenti di recupero, non può essere considerato certo, attuale e concreto.** Non appare possibile, infatti, che lo stesso Giudice condanni gli amministratori e dipendenti regionali sul presupposto che gli ulteriori finanziamenti concessi agli enti formativi siano con certezza "non dovuti" e,

tuttavia, quando si tratta di accertare la permanenza del danno, sostenga contestualmente che, per effetto della proposizione dei giudizi di opposizione al recupero, tale certezza sia venuta meno. L'osservazione vale tanto più ove si consideri che anche i predetti giudizi di opposizione, essendo inerenti ad una concessione di servizio pubblico che pone gli enti di formazione in rapporto di servizio con la Regione, sono attribuiti dall'ordinamento (per le considerazioni esposte al punto precedente 2) in via esclusiva alla giurisdizione contabile, sicché anche il giudizio sulla sussistenza del credito dell'amministrazione nei confronti degli enti di formazione dovrebbe trovare una soluzione unitaria e univoca nell'ambito del giudizio contabile.

4. – Relativamente al quarto motivo di appello.

Deve, in primo luogo, ribadirsi che il rapporto che si realizza tra la Regione e l'ente gestore della formazione 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. Si tratta, infatti, come emerge in maniera del tutto evidente dall'esame della normativa di settore e come riconosciuto dalla stragrande maggioranza della giurisprudenza civile, contabile e amministrativa di un rapporto di pubblico servizio, il cui affidamento ad un soggetto privato dà vita ad un rapporto di tipo concessorio indipendentemente dalla veste formale e dalla terminologia in concreto utilizzate (cfr., di recente, Cons. Stato, V, sent. n. 5086/del 2014). E proprio la sussistenza del rapporto di servizio pubblico vale, a sua volta, ad escludere che i fondi pubblici posti a disposizione degli enti formativi possano essere riguardati come corrispettivo, anziché come finanziamenti da impiegare nelle diverse attività di realizzazione dei progetti approvati dalla Regione (cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 5.6.2000, n. 400).

Deve, dunque, ancora una volta sottolinearsi che **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, le disposizioni della l.r. n. 24 del 1976 rendono 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 l'attività formativa senza alcun corrispettivo ed in nome proprio, 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 (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. 23 l.r. 32/90 - richiamato espressamente dalla circolare 6 nel preambolo e tutt'ora in vigore - che espressamente distingue due fasi :la prima quella in cui entro novanta

giorni dall'approvazione del PROF, l'assessorato eroga le somme impegnate con l'atto di approvazione - quindi quello che secondo la Procura dovrebbe essere il solo ed unico finanziamento - e la seconda quella da eseguirsi entro il mese di aprile per pagare "le rimanenti somme, necessarie a coprire l'intero fabbisogno delle spese per il personale, fino alla conclusione dell'attività inclusa nel piano"; art. 2, comma 1, della l.r. n. 25 del 1993; art. 39, comma 3 della l.r. n. 23 del 2002, secondo cui gli enti gestori provvedono ad accendere apposito conto da utilizzare esclusivamente per tale voce di spesa e, per singolo progetto formativo, vengono accreditate, da parte dell'Amministrazione regionale, le risorse relative alla voce di costo del personale (nella misura necessaria alla copertura integrale della stessa), alla contrattazione collettiva e alla convenzione di servizio - 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".

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).

La circolare 11 giugno 2004, n. 6, in quanto norma secondaria, anche alla stregua delle considerazioni esposte nell'atto di appello e soprattutto, dei principi fondamentali di diritto che regolano il regime e l'ordine delle fonti di produzione,

deve necessariamente essere interpretata in senso conforme ai principi posti dalla norma primaria.

Da quanto precede deriva che nel caso in cui i costi del progetto originario approvato dalla Regione ed affidato in esecuzione all'ente formatore subiscano un aumento rispetto alle previsioni iniziali, la relativa spesa non può che fare carico alla Regione. (la quale appunto si riserva il potere di provvedere a seguito di rendicontazione come previsto dalla circolare).

Nel caso in esame, l'ulteriore finanziamento è dipeso non dall'assunzione da parte degli enti di formazione di spese non previste dal progetto approvato dalla Regione - prova ne sia il fatto che tali spese, proprio perché ritenute ammissibili, e cioè inerenti al progetto approvato e finanziato, sono state regolarmente rendicontate e certificate (v. nota della Presidenza della Regione siciliana, Autorità di certificazione dei programmi cofinanziati dalla Commissione Europea, prot. n. 734 del 4.6.2014, allegata) - bensì dall'aumento dei costi e oneri per il personale impiegato per la realizzazione del progetto originario approvato dalla Regione. Conseguentemente, **l'integrazione del finanziamento nella specie rappresentava per gli amministratori e dipendenti regionali un atto dovuto**, che, qualora non fosse stato adottato, avrebbe sicuramente esposto la Regione ad una serie di contenziosi perdenti sia nei confronti degli enti di formazione sia nei confronti del personale di tali enti.

5. – Relativamente al quinto motivo di appello.

Si è in precedenza rilevato che l'atto determinativo dell'integrazione dei finanziamenti in questione non è il decreto assessoriale n. 1062 del 7 aprile 2009, bensì il DDG n. 1116 del 18.6.2009 sottoscritto dal Dirigente preposto al Dipartimento della formazione professionale, competente in via esclusiva all'adozione di tale atto ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, secondo periodo, della l.r. n. 20 del 1994. E non è

certamente pensabile che l'adozione del suddetto decreto assessoriale, sostanzialmente e formalmente inutile, nonché irrilevante sul piano giuridico per le ragioni esposte in precedenza, possa comportare una modifica del regime delle competenze stabilito dalla legge.

A comprova della fondatezza di ciò che precede, si evidenzia che in sede di revoca dei finanziamenti agli enti di formazione (cfr. DDG n. 707 del 8 marzo 2013, DDG n. 887 del 13 marzo 2013, DDG n. 970 del 20 marzo 2013 e DDG n. 6466 del 10 dicembre 2013 - allegati n. 1, 2, 3 e 4) **la Regione ha giustamente annullato solo ed esclusivamente il D.D.G. 1116 del Direttore generale e non ha mai fatto alcun riferimento al decreto assessoriale.**

6. – Relativamente al sesto motivo di appello.

Secondo la giurisprudenza costante di codesta Sezione (cfr. da, ultimo, Corte conti, Sez. Appello Sicilia n. 439 del 2014) soltanto “i profili d’inescusabile negligenza, di grossolana superficialità o di sprezzante noncuranza nell’adempimento dei propri doveri istituzionali integrano gli estremi della colpa grave, requisito indispensabile (in base all’art. 1 della L. n.20/1994, come modificato dalla l. n.639/1996) per il configurarsi di una fattispecie di responsabilità amministrativa per danno erariale (la quale, com’è ben noto, anche per tale ragione si differenzia sostanzialmente dalla comune responsabilità civile, sia contrattuale che aquiliana, per il cui concretizzarsi è normalmente sufficiente la ricorrenza anche della sola *colpa semplice o lieve*)”.

Alla stregua di tali principi, non sussiste la colpa grave dell’appellante per le seguenti ragioni:

A) 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, in particolare, sono state disposte dal Dirigente del Dipartimento della formazione professionale, dott.ssa Monterosso, in seguito ad un esame approfondito e dettagliato degli atti da parte:

- dei rendicontatori alla fine del cui lavoro si produce un atto pubblico redatto da Pubblico Ufficiale;
- dei dipendenti e dai Dirigenti del Servizio di rendicontazione tenuti a loro volta a verificare gli atti dei rendicontatori in relazione ai singoli progetti;
- 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);
- 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 territoriale più importante della Sicilia nel settore della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro.

B) E' incontrovertibile e incontroverso, poi, che la Regione siciliana ha sempre adottato procedimenti amministrativi – ritenuti perfettamente leciti anche dalla giurisprudenza contabile che nell'ultimo trentennio si è occupata della materia – diretti a 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.** Procedimenti questi che hanno 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. 10963 del 1991, n. 2668 del 1993, n. 19 del 2000, n. 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).

C) Altrettanto incontrovertibile e incontroverso è, in particolare, il fatto che l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione è assolutamente pacifico da oltre un ventennio nel ritenere la sussistenza di un obbligo della Regione di finanziare le spese inerenti a progetti che essa stessa ha previamente autorizzato (cfr. Cass., Sez. Lavoro, 2 febbraio 1998, n. 1020). Tale orientamento giurisprudenziale iniziato con la sentenza delle S.U. 17 ottobre 1991, n. 10960,

seguita immediatamente dalla sentenza della Sez. lavoro 11 dicembre 1991, n. 13350, è proseguito ininterrottamente 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 l'erogazione materiale del finanziamento precedentemente concesso, non ci sarebbe stato alcun interesse concreto a chiamarla in causa.

D) Altra, ma non ultima, ragione è costituita dal fatto che il procedimento amministrativo relativo alla concessione delle integrazioni agli enti di formazione è fondato sia sulle norme di legge che sulla tipologia del rapporto intercorrente tra la Regione e gli enti di formazione; trattasi infatti di concessione di pubblico servizio finalizzata allo svolgimento delle attività formative in nome e per conto della stessa regione. La Regione infatti ha sempre riconosciuto, a seguito di formale avvio del procedimento da parte degli enti, per le attività formative autorizzate e concluse la copertura delle spese relative al personale “effettivamente impiegato” come da bando (*lex specialis*).

Nel sopra citato provvedimento assume particolare rilevanza l'istituto della rendicontazione eseguita in contraddittorio dagli enti con gli ispettori del lavoro dislocati sul territorio su base provinciale. Detto procedimento che si ribadisce ha avuto sempre un esito unidirezionale, e cioè quello dell'integrazione del finanziamento, ha avuto l'avallo autorevole della Corte dei conti che, in sede di

controllo, ha sempre ammesso, in forma univoca e reiterata, al visto atti relativi a fattispecie identiche o simili (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 né dalla Procura regionale, né dal Giudice di primo grado che, tuttavia, né hanno escluso la rilevanza per: 1) l'episodicità di tali visti; 2) per la separazione dell'attività di controllo rispetto all'attività giurisdizionale della Corte dei conti; 3) per la diversa natura dei fondi impegnati : comunitari anziché regionali.

In proposito, occorre rilevare, anzitutto, che i visti della Corte dei conti sono stati apposti su provvedimenti del genere di quelli in esame fin dalla prima applicazione della l.r. n. 24 del 1976 in forma sistematica e reiterata. In buona sostanza tutte le volte che sono stati richiesti sono stati resi a conferma della legittimità delle integrazioni e del procedimento adottato.

Sulla osservazione riportata in sentenza che si tratta di fattispecie non sovrapponibili in quanto i decreti, riportanti il visto di legittimità della Sezione di Controllo della Corte dei Conti, prodotti con l'atto di costituzione in giudizio dall'appellante riguardano integrazioni eseguite con fondi comunitari e non con fondi regionali come quello che ci occupa, si eccepisce semplicemente che trattasi nell'uno come nell'altro caso di fondi pubblici, usati alla stessa stregua e cioè per adempiere, attraverso le integrazioni, ad un obbligo giuridico fondato sulla natura del rapporto giuridico intercorrente tra Regione ed enti di formazione e su precise norme di legge ed a conclusione di un procedimento articolato approfondito e legittimo.

L'attingimento al diverso capitolo di bilancio, quello relativo ai fondi comunitari anziché a quello dei fondi regionali è il motivo per cui a norma del diritto comunitario è chiamata la Corte dei Conti attraverso la Sezione di Controllo a pronunciarsi; ma non incide minimamente sulla forma, sul contenuto, sulle finalità e

sul procedimento del provvedimento definitivo di erogazione delle integrazioni. Quindi la tesi della Procura che i visti della Corte dei Conti sono meri visti-sporadici non è condivisibile, per quanto già sopra evidenziato, e perché rimane un dato fattuale che produce nei soggetti (assessori) la certezza che l'organo di controllo non ha formulato alcun parere contrario. Conseguentemente se ne ricava il legittimo affidamento da parte dell'Assessore Incardona su una valutazione positiva da parte della sezione di controllo delle Corti dei Conti. Quindi la tesi sposata dalla sentenza di primo grado sulla inammissibilità-illegittimità delle integrazioni cokesse è del tutto infondata ed ancor di più la tesi della colpevolezza dell'appellante in quanto l'attività posta in essere dall'Assessore Incardona è assolutamente priva di qualsiasi colpa, tanto meno colpa grave. Qualsiasi conclusione diversa stride con i principi del diritto e con il sentire comune anche dell'uomo medio.

Per il resto, vi è da dire che l'appellante non intende negare che sussista una separazione tra le funzioni giurisdizionale e di controllo della Corte dei conti, ma vuole sostenere semplicemente che non vi possono essere “profili d'inescusabile negligenza, di grossolana superficialità o di sprezzante noncuranza nell'adempimento dei propri doveri istituzionali” nel comportamento degli amministratori e dipendenti regionali che si siano attenuti ad una prassi avallata (a torto o a ragione) per oltre un trentennio dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Nella specie, in sostanza, l'on. Incardona ha preso atto delle richieste, e viste le proposte, i pareri, le determinazioni, le decisioni conformi, assunti dai rendicontatori, dai funzionari e dirigenti 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, con il procedimento, con le norme, con la natura giuridica del rapporto, con la giurisprudenza e con i controlli, ha ritenuto in assoluta buona fede, e conformemente

alla diligenza richiesta, che la loro assoluta uniformità, nonostante la molteplicità, l'alto numero, la diversità di ruoli e funzioni, degli uffici ed organi, nonché dei soggetti che nel tempo li hanno diretti e/o rivestiti, coinvolti nel procedimento e nelle fasi di controllo, 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 precedentemente assunte in materia da tutti gli organi amministrativi, giurisdizionali e di controllo.

Per le considerazioni che precedono,

VOGLIA

codesta Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, accogliere l'appello come da domanda in esso formulata che qui si intende integralmente riprodotta.

Si allegano i seguenti documenti:

- 1) istanza di attestazione dell'avvenuto incameramento da parte della regione delle somme a suo tempo erogate con il decreto del dirigente generale 1162 del 09.04.2014;
- 2) nota del Servizio Tesoro della Ragioneria generale della Regione, prot. n. 36513 del 25.6.2014;
- 3) nota prot. n. 3274 del 22 gennaio 2015 del Dipartimento regionale del Bilancio e del Tesoro dell'Assessorato regionale dell'economia;
- 4) decreto del Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 887 del 13 marzo 2013;
- 5) decreto del Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 970 del 20 marzo 2013;

6) decreto del Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 6466 del 10 dicembre 2013;

7) decreto del Dirigente Generale del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale n. 707 del 8 marzo 2013.

Palermo, 30 gennaio 2015.

avv. Giuseppe Cozzo

avv. Pietro Luigi Matta