

Contabilità e Controlli

8-3-2016

Compensazione crediti-debiti

Estinzione delle obbligazioni reciproche mediante compensazione

di Cristina Montanari - Responsabile dell'Area Finanziaria-Tributi del Comune di Albinea e Responsabile Servizio Gestione Crediti dell'Unione dei Comuni Colline Matildiche

Nel parere che si presenta, la **Corte dei Conti-Molise**, giusta *Delib. 21 gennaio 2016, n. 12*, si esprime, ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131, sull'istituto della compensazione tra debiti (o crediti).

Il pronunciamento si fonda sulla richiesta formulata da un Sindaco, in cui si domanda al magistrato contabile un parere in merito alla possibilità di prevedere, in un regolamento comunale *ad hoc*, la compensazione dei debiti di cui terzi risultano titolari, consentendo loro di essere autorizzati ad eseguire opere pubbliche per l'intero importo del debito comprensivo degli interessi maturati, previa apposita progettazione comunale, senza l'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica, motivando la deroga dalla compensazione dei debiti di cui questi risultano già titolari.

La Corte, in risposta:

- evidenzia i tratti salienti dell'istituto della compensazione, codificato civilisticamente (artt. 1241 c.c. e segg.), il quale consiste nella possibilità di compensare situazioni debitorie e creditorie reciprocamente sussistenti tra due o più diversi soggetti, ove tali crediti-debiti siano omogenei, certi, liquidi ed esigibili, così che le obbligazioni che ne sono espressione si estinguono fino alla concorrenza dello stesso valore;

- precisa che il predetto modo di estinzione dell'obbligazione, alternativo all'adempimento, opera tra crediti aventi le caratteristiche sopra riportate, esclusivamente dal momento in cui i rapporti vengono a coesistere.

In secondo luogo, il giudice prende in esame la disciplina di cui al Codice dei contratti pubblici, ovvero il *D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163*, il quale impone alle amministrazioni aggiudicatrici (come definite all'art. 3, comma 25, del medesimo decreto), e con esclusione delle sole ipotesi tassativamente previste in via d'eccezione, di osservare le regole dell'evidenza pubblica, per la conclusione di contratti aventi per oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori e opere; ciò, evidenziando che la natura assolutamente inderogabile della citata normativa, rende del tutto impraticabile qualunque comportamento che di fatto ne realizzi una sostanziale elusione, così che il contratto concluso senza l'osservanza delle prescritte procedure di legge sarebbe affetto da nullità per violazione di norma imperativa, ex art. 1418, comma 1, c.c., oltre a determinare l'emersione in capo agli autori di tali condotte delle connesse ipotizzabili responsabilità, primariamente di carattere amministrativo.

Alla luce del delineato quadro normativo, conclusivamente, il magistrato contabile fornisce al quesito dell'Ente una risposta negativa, non potendo, nel caso prospettato, trovare operatività l'istituto della compensazione tra debiti (o crediti), di cui solo uno esistente, essendo l'altro futuro e peraltro del tutto eventuale: il credito dell'appaltatore nei confronti del committente, infatti, oltre ad essere futuro, risulta di verifica del tutto eventuale, venendo ad esistenza unicamente a seguito dell'integrale e soddisfacente realizzazione dell'opera.

Corte dei Conti Molise, Sez. contr., Delib., 21 gennaio 2016, n. 12

JARUGLIA Luca, Sez. II Sent. 20/12/2016 n° 3145
Cons. Stato, Sez. IV Sent. 6/8/2012 n° 4457

Documenti correlati:

News » *Un regolamento comunale non può prevedere la compensazione crediti-debiti autorizzando l'esecuzione di opere pubbliche*

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia Srl. All rights reserved.



LEGGI D'ITALIA Legale

Cons. Stato Sez. IV, 06-08-2012, n. 4457

Ministero dell'Economia e delle Finanze e altri c. D.R.F. e altri

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Amministrazione pubblica, in genere

CONTABILITA' E BILANCIO DELLO STATO

Fermo amministrativo

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Pubblico impiego - Danno erariale - Incolpazione - Art. 69, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 - Operatività - Esclusione

Il fermo amministrativo di somme persegue lo scopo di legittimare la sospensione in via cautelare e provvisoria del pagamento di un debito liquido ed esigibile da parte di un'amministrazione dello Stato a salvaguardia, appunto, di eventuale compensazione legale con altro credito che la stessa o altra amministrazione statale pretenda di avere nei confronti del suo creditore. L'istituto non trova applicazione all'ipotesi in cui il soggetto potenzialmente creditore sia un ente munito di personalità giuridica pubblica (Inpdap e Fondo di previdenza) non annoverabile fra le amministrazioni statali.

FONTI

Fisco on line, 2012

Fisco QOL - Quotidiano on line, 2012

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati



LEGGI D'ITALIA Legale

Cons. Stato Sez. IV, 11-07-2001, n. 3875

Soc. gen. edil. e Soc. SO.G.EDIL. c. Com. Lanciano e altri

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Contratti

forme di contrattazione

L'istituto della compensazione non è fondato sull'interdipendenza dei crediti, ma su quello di economia degli adempimenti: esso postula perciò, oltre alla certezza, liquidità ed esigibilità dei crediti, anche la loro omogeneità. E' quindi legittimo il provvedimento di esclusione dalla graduatoria dell'impresa che non abbia versato quanto previsto dal bando, pretendendo di integrare la differenza dovuta con un precedente credito vantato nei confronti dell'amministrazione.

FONTI

Studium juris, 2001, 1549

Riv. Giur. Edil., 2001, I, 1211

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati

Wolters
Kluwer**LEGGI D'ITALIA Legale****T.A.R. Puglia Lecce Sez. II, Sent., 20/12/2014, n. 3145****Fatto****Diritto****P.Q.M.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1287 del 2014, proposto da:

Provincia di Brindisi, rappresentata e difesa dall'avv. Nicolangelo Zurlo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Angelo Vantaggiato in Lecce, Via Zanardelli 7;

contro

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Marina Altamura, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giovanni Calasso in Lecce, piazzetta Scipione De Summa, 15;

per l'annullamento

- delle determinazioni dirigenziali nn. 59, 60, 61, 62 e 63 del 24 marzo 2014 notificate alla Provincia di Brindisi Servizio Formazione Professionale e Politiche Attive del Lavoro, a mezzo PEC, in data 25 marzo 2014, con le quali la Regione Puglia ha dichiarato inammissibili alcune spese riportate dalla Provincia di Brindisi nel proprio rendiconto delle somme ottenute con il P.O. Puglia FSE 2007/2013, Asse II "Occupabilità";

- della determina dirigenziale n. 365 del 29 aprile 2014, nella parte in cui dispone una compensazione fra un credito vantato dalla Provincia di Brindisi verso la Regione Puglia, in virtù di sentenza esecutiva del Tribunale di Brindisi n. 1323 del 16 ottobre 2011, e il debito asseritamente dovuto dalla stessa Provincia alla Regione Puglia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2014 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori avv. N. Zurlo per la ricorrente e avv. M. Altamura per la P.A.;

Svolgimento del processo

1. La Regione Puglia, con le determine dirigenziali nn. 59/60/61/62/63 del 24 marzo 2013, ha disposto l'approvazione delle risultanze contabili dei verbali di analisi delle controdeduzioni e dei verbali di verifica amministrativo/contabili disponendo a seguito dei controlli di verifica eseguiti dal competente Ufficio Monitoraggio Vigilanza e Controllo, la restituzione in proprio favore delle somme non riconosciute ammissibili al FSE a saldo e chiusura delle attività su menzionate, e della rendicontazione prodotta

sia dagli Enti convenzionati che dalla Provincia di Brindisi.

In particolare:

A)La Regione Puglia con la determina dirigenziale n. 59, pur in presenza di apposite controdeduzioni prodotte sulle annualità ispezionate riferite al periodo di certificazione e rendicontazione dal 1 luglio 2009 al 31 dicembre 2009, ha stabilito che, a fronte di una spesa, realmente sostenuta da parte della Provincia di Brindisi (e corrisposta agli Enti per i pagamenti dei propri dipendenti), di Euro 588.245,37 non poteva essere riconosciuta la somma di Euro 64.476,53, perché non ammissibile a finanziamento a valere sul P.O. Puglia FSE 2007/2013

B)Con determina dirigenziale n. 61, la Regione Puglia, disattendendo le controdeduzioni prodotte sia dagli Enti di F.P. convenzionati che dalla Provincia di Brindisi, riferite al periodo di certificazione e rendicontazione dal 1 gennaio 2011 al 31 marzo 2011 ha stabilito che, a fronte di una spesa realmente sostenuta da parte della Provincia di Euro 297.490,36 , non è riconosciuta ammissibile la spesa finale di Euro 81.689,08

C)Con determina dirigenziale n. 62, la Regione Puglia, a seguito dell'analisi della controdeduzioni prodotte riferite al periodo di certificazione e rendicontazione dal 1 aprile 2011 al 30giugno 2011, ha disposto, a fronte di una spesa realmente sostenuta da parte della Provincia di Brindisi pari ad Euro 289.950,65, di non riconoscere la spesa di Euro 112.891,49 perché non ammissibile a finanziamento a valere sul P.O. Puglia FSE 2007/2013

D)Con determina dirigenziale n. 60, la Regione Puglia, con riferimento al periodo di certificazione e rendicontazione dal 1 luglio 2011 al 31 dicembre 2011, ha stabilito, a fronte di una spesa realmente sostenuta da parte della Provincia di Brindisi pari ad e 213,750,00, di non riconoscere la spesa di Euro 5.367,73 perché non ammissibile a finanziamento a valere sul P.O. Puglia FSE 2007/2013.

In particolare, per quanto riguarda la determina n. 60, pur a fronte di una spesa complessiva sopportata dalla Provincia di Euro 518.334,85 gli ispettori regionali dell'Ufficio hanno ritenuto di controllare la sola spesa di Euro 213.750,00, escludendo la spesa di 304.584,85 - dichiarata "sospesa" - riferita ai costi che la Provincia ha sostenuto in favore dell'Ente ENAIP Puglia di Bari, in quanto quest'ultimo non aveva provveduto a rendicontare alla Provincia le spese sostenute per il progetto per il periodo da Luglio/Dicembre 2011 (II semestre) al periodo Gennaio/Maggio 2012 e, precisamente fino al 31 maggio 2012 , data di interruzione del rapporto convenzionale con la Provincia.

In relazione alla predetta somma dichiarata "sospesa", la Regione Puglia ha disposto con D.D.R. n. 63 di non riconoscere la stessa alla Provincia di Brindisi, perché non ammissibili a finanziamento a valere sul P.O. Puglia FSE 2007/2013.

Tale disconoscimento è stato operato nonostante la Provincia avesse formalmente comunicato alla Regione di essere stata costretta, in qualità di terzo pignorato, a corrispondere le somme non riconosciute (Euro 304.584,85) a numerosi creditori dello stesso ENAIP in virtù di procedimenti esecutivi attivati da ereditari di tale Ente in virtù di titoli esecutivi giudiziali.

A seguito delle citate determine dirigenziali nn. 59/60/61/62/63 del 24 marzo 2014, la Regione Puglia con il Prov. n. 365 del 29 aprile 2014, quantificando la somma complessiva dovuta dalla Provincia di Brindisi.

Avverso detti provvedimenti insorge la Provincia di Brindisi con il ricorso in oggetto.

Si è costituita l'amministrazione regionale, contestando le pretese della ricorrente e

chiedendo la reiezione del ricorso.

All'udienza del 13 novembre 2014, fissata per la discussione, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Motivi della decisione

2. Con il primo motivo d ricorso la Provincia di Brindisi lamenta la violazione di legge in relazione all'art. 7, L.R. 9 agosto 2002, n. 15 e alla L.R. 2 novembre 2006, n. 32.

2.1 Il quadro normativo ricostruito dalla parte ricorrente e delineato dalle citate norme prevede un modello di conferimento di funzioni in materia di formazione professionale ove le Province possano concorrere assieme alla Regione a:

- individuare l'attività formativa da realizzare nel territorio regionale;
- redigere i piani regionali annuali e pluriannuali di formazione e di orientamento professionale;
- essere responsabili della corretta attuazione dei programmi di formazione e di orientamento professionale definiti dalla Regione Puglia.

Nel settembre del 2008, con la Deliberazione n. 1575, la Giunta Regionale, d'intesa con le Province, ha dato attuazione all'art. 2 della L.R. n. 32 del 2006, conferendo alle Province pugliesi specifiche funzioni nell'ambito del POR Puglia FSE 2007/2013.

Le Province, in qualità di Organismi Intermedi, sono responsabili dell'intero ciclo di programmazione, gestione e controllo degli assi loro delegati, ad esclusione dei controlli in loco, di responsabilità della Regione.

Con ogni Provincia la Regione ha provveduto a stipulare un atto di intesa. Per quanto interessa in questa sede tale atto con la provincia di Brindisi (intervenuto in data 7 aprile 2009) ha riguardato il potenziamento dei servizi già effettuati presso i Centri per l'impiego con utilizzo di personale degli enti della Formazione professionale.

L'art. 6 di tale atto di intesa dispone che: " Gli interventi, previsti dal POR Puglia 2007-2013 "Asse Occupabilità" (categoria di spesa 65)....si concluderanno allo scadere del programma Operativo in questione, con esonero delle province da qualsiasi onere, a qualunque titolo, nel rispetto della normativa vigente".

Con le determine impugnate, però, la Regione Puglia esegue un recupero in danno della provincia di somme che non sono più nella sua disponibilità in quanto erogate agli Enti di formazione per l'attività prestata.

La Regione, secondo la prospettazione di parte ricorrente, con tali determinazioni attua quanto disposto dall'art. 15 L.R. n. 15 del 2002 e s.m.i. per il quale: " 1. Qualora le province non ottemperino agli adempimenti di propria competenza, omettendo atti dovuti o non rispettandone i termini, la Regione esercita il potere sostitutivo con le modalità e procedure previste all'articolo 14 della L.R. n. 22 del 2000.

1-bis. Nel caso in cui l'omesso o cattivo esercizio delle funzioni conferite produca la perdita di finanziamenti comunitari e nazionali, anche a causa della mancata, incompleta o irregolare certificazione della spesa, la Regione Puglia si rivarrà, nei confronti dell'ente inadempiente, degli eventuali danni connessi."

Nella fattispecie parte ricorrente ritiene che non sussistano gli estremi per l'applicazione di tale norma, né che sia stato seguito il procedimento dalla stessa delineato.

Invero la Regione non ha contestato alcuna omissione o violazione di termini, avendo invece la Provincia provveduto a rendicontare con puntualità e precisione le somme

ricevute dalla Regione e corrisposte agli enti di formazione.

Di eventuali inadempienze e irregolarità commesse dagli enti non potrebbe rispondere la Provincia con il suo bilancio, dopo aver ottenuta una significativa liberatoria contenuta proprio nell'atto di intesa (convenzione) intercorso fra Regione e Provincia (art. 6 "...con esonero delle province da qualsiasi onere, a qualunque titolo, nel rispetto della normativa vigente").

Fra i poteri di vigilanza e controllo rientra anche il potere sostitutivo (e sanzionatorio). Tale ultimo potere, nondimeno attinge la sua legittimità solo allorquando ricorrano due presupposti: la presenza di una disposizione legislativa che riconosca espressamente un simile esercizio e l'azionabilità del potere sostitutivo da parte di un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, con congrue garanzie procedimentali.

Nel caso che ci occupa nulla quæstio circa l'esistenza di una norma che preveda il potere sostitutivo (art. 15 L.R. n. 15 del 2002), che però nella fattispecie non è stato esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo così come disposto dell' *art. 14 della L. n. 22 del 2000*.

Senza alcun avviso o costituzione in mora con una semplice determina di un dirigente incompetente alla adozione dell'atto, si è provveduto al recupero coattivo in danno della Provincia di Brindisi di rilevanti somme da quest'ultima erogate agli Enti di formazione e regolarmente rendicontate alla Regione.

Risulterebbe del tutto pretermessa, quindi, la fase preliminare della diffida e della adozione del provvedimento giuntale o dell'Assessore competente.

2.2 Secondo la prospettazione della Regione, invece, i richiami alla L.R. n. 15 del 2002 e alle DGR nn. 1575/2008 e 1994/2008 di conferimento di funzioni alle Province sarebbero del tutto inconferenti e fuorvianti.

La disciplina applicabile alla fattispecie de qua sarebbe quella stabilita con L.R. n. 19 del 1999 e, per l'effetto, quella convenzionale di cui all'Atto di Intesa del 27 aprile 2009.

Conseguentemente, i provvedimenti impugnati non rappresentano l'esercizio di potere sostitutivo dell'Amministrazione delegante (Regione Puglia) nei confronti dell'Amministrazione delegata (Provincia di Brindisi) per mancata ottemperanza agli adempimenti di competenza. Per questo motivo non sarebbe stata contestata alcuna "omissione o violazione di termini", le determine non sono state precedute da "alcun avviso o costituzione in mora" e non sono stati adottati provvedimenti dalla "Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente per materia" bensì dal dirigente del Servizio Autorità di Gestione PO FSE (avente la qualità, nei confronti delle Autorità comunitarie, di Autorità di Gestione del PO Puglia FSE 2007/2013).

2.3 La censura non è fondata e non può essere accolta.

Con *D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469* sono state conferite alle Regioni e agli Enti Locali, a norma dell' *art. 1 L. 15 marzo 1997, n. 59*, funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

Con L.R. n. 19 del 1999, "Norme in materia di politica regionale del lavoro e dei servizi all'impiego", la Regione Puglia ha previsto, all'art. 7, la costituzione su base territoriale di un nuovo modello organizzativo per l'erogazione di servizi innovativi per il lavoro, denominati "Centri territoriali per l'impiego" (C.T.I.)

Con tale norma è stato demandato alle Province il compito di istituire, localizzare e organizzare operativamente le nuove articolazioni dei servizi all'impiego, specificando che i C.T.I. dovessero, tra l'altro, garantire in via prioritaria i servizi legati alle politiche

attive del lavoro.

Con DD.GG.RR. nn. 1697 e 1698 del 2000 è stato approvato il P.O.R. Puglia 2000-2006.

In particolare, la Misura 3.1 "Organizzazione del sistema dei Servizi d'impiego" - Azione a) "Ammodernamento dei servizi pubblici per l'impiego" del P.O.R. ha previsto che l'ammodernamento si realizzasse attraverso la stipula di un atto di intesa tra Regione e Province e che quest'ultime potessero utilizzare nei C.T.I., mediante la stipula di convenzioni con gli enti della formazione professionale, gli operatori della formazione professionale già inseriti in appositi albi ed elenchi.

In tale contesto, con D.G.R. nn. 1204 del 10 agosto 2001 e 1604 del 5 novembre 2001, è stato approvato l'Atto d'Intesa istituzionale tra la Regione e le Province pugliesi.

In merito alla collaborazione nei C.T.I. degli operatori della formazione professionale, le diverse Province pugliesi e gli enti di formazione interessati hanno sottoscritto specifici protocolli per l'attuazione dell'intesa di cui alla D.G.R. n. 1604/2001.

In data 30 giugno 2009, come previsto dall'art. 30 del Reg. UE 1260/1999, è scaduto il termine ultimo per l'ammissibilità delle spese al Fondo Sociale Europeo.

In seguito all'approvazione del P.O. Puglia FSE 2007-2013, con D.G.R. 23 del 20 gennaio 2009 - pubblicata in B.U.R.P. 24 dell'11 febbraio 2009 - è stato approvato il nuovo atto d'intesa istituzionale tra la Regione e le Province pugliesi con il quale è stato potenziato il servizio già effettuato presso i diversi C.T.I., utilizzando il personale degli enti di formazione già individuato nel precedente periodo di Programmazione.

L'art. 4 del citato Atto di Intesa prevede che l'erogazione dei finanziamenti avviene in una unica erogazione annuale da effettuarsi entro il 31 gennaio, pari al 95% del finanziamento spettante ed il saldo a chiusura dell'attività previa verifica della rendicontazione presentata dalle Amministrazioni provinciali da parte del competente Ufficio Risccontro e Rendicontazione del Servizio Formazione Professionale della Regione Puglia.

L'art. 6 specifica, inoltre, che gli interventi previsti dal POR Puglia 2007/2013 relativi al potenziamento dei servizi all'impiego attraverso la collaborazione degli operatori della formazione professionale, si concluderanno allo scadere del Programma Operativo in questione, con esonero delle Province da qualsiasi onere sempre che ovviamente, l'azione sia stata condotta nel rispetto della normativa vigente.

Sono state, pertanto, sottoscritte nuove convenzioni tra Province pugliesi ed enti di formazione per la realizzazione del nuovo intervento.

Tale operazione è finanziata, per quanto rileva ai fini della presente controversia, a valere sul P.O. Puglia FSE 2007-2013 cofinanziato dall'Unione Europea attraverso il Fondo Sociale Europeo con conseguente applicazione della relativa disciplina dettata dai Regolamenti comunitari n. 1083/2006 (disposizioni generali sul Fondo Europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale Europeo e sul Fondo di coesione) e n. 1828/2006 "modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006).

Il Reg. 1083/2006 definisce la nozione di beneficiario, qualificandolo come l'operatore, l'organismo o l'impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio o dell'avvio e dell'attuazione delle operazioni.

L'Autorità di Gestione del Programma è il soggetto cui competono le funzioni specificatamente individuate dall'art. 60 del Reg. tra cui, in particolare, quella di verificare che i prodotti e servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali

spese alle norme comunitarie e nazionali.

L' *art. 11 del Reg. 1828/2006* chiarisce, inoltre, che le verifiche che l'Autorità di Gestione è tenuta ad effettuare a norma dell' *art. 60, lett. b) del Reg. 1083/2006* riguardano gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni e sono finalizzate ad accertare che le spese dichiarate dal beneficiario siano reali, che le domande di rimborso del beneficiario siano corrette e che le operazioni e le spese siano conformi alle norme comunitarie e nazionali.

Più specificatamente, come correttamente osservato dall'amministrazione resistente, dall'esame congiunto del *D.P.R. n. 196 del 2008*, "Regolamento di esecuzione del regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul fondo Europeo di sviluppo regionale, sul fondo sociale Europeo e sul fondo di coesione", e della circolare del Ministero del Lavoro n. 2/2009, pubblicata in G.U. n. 117 del 22 maggio 2009, si evince, che, affinché un costo sia ammissibile a cofinanziamento, è necessario che lo stesso sia pertinente ed imputabile ad azioni ammissibili, comprovato da fatture o da documenti contabili, effettivo (cioè realmente sostenuto), contabilizzato e contenuto nei limiti autorizzati.

Nel caso specifico, per la realizzazione dell'operazione in esame, la Regione Puglia, in qualità di Amministrazione titolare del Programma e Autorità di Gestione del P.O. Puglia FSE 2007-2013, ha inoltre riassunto la tipologia dei costi qualitativamente ammissibili, con le D.G.R. nn. 1363/2011, 388/2012, 994/2012 e 1471/2012 aventi ad oggetto "Linee guida per le azioni di potenziamento dei servizi per il lavoro, in particolare con il sostegno all'attività dei centri per l'impiego.

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, quindi, il Collegio rileva che la disciplina richiamata dalla Provincia è inconferente rispetto alla fattispecie de qua, ossia al potenziamento dei servizi effettuati presso i C.T.I. attraverso la collaborazione degli operatori della formazione professionale. In relazione alla vicenda oggetto di contenzioso, quindi, la Provincia di Brindisi non opera in qualità di organismo intermedio, ma di soggetto beneficiario dell'operazione finanziata, ossia in qualità di soggetto cui viene erogato il finanziamento e responsabile della sua corretta gestione, ed i rapporti tra Provincia e Regione sono disciplinati dall'Atto di Intesa, sottoscritto secondo il modello approvato con DGR n. 23/2009.

Sulla base della disciplina normativa e regolamentare richiamata, si può ricostruire come segue l'iter procedimentale:

- a) la Regione, quale Autorità di Gestione del Programma Operativo, concede alla Provincia un determinato finanziamento per la realizzazione dell'intervento di potenziamento dei servizi per l'impiego, di competenza della Provincia stessa;
- b) successivamente la Provincia conclude accordi specifici con Enti di formazione accreditati operanti sul territorio della medesima, onde potersi avvalere del personale di questi ultimi, secondo i termini condivisi con la Regione, per il potenziamento dei servizi di propria pertinenza;
- c) una volta verificato il quantum della spesa ammissibile rendicontata dalla Provincia beneficiaria in esecuzione di tali ultimi accordi, la Regione, a sua volta, richiede alla Commissione il rimborso degli importi corrispondenti, in conformità alle previsioni del Regolamento generale UE n. 1083/2006 e dello stesso Programma Operativo di riferimento;
- d) la quota del finanziamento assegnato che non risulta aver prodotto spesa ammissibile a contributo viene invece portata in detrazione del finanziamento complessivo inizialmente disposto a favore della Provincia.

Corollario definitivo di tale quadro sono le disposizioni contenute negli artt. 4 e 5

dell'Atto di Intesa, in cui è previsto che l'erogazione, a saldo, dei finanziamenti assegnati, viene effettuata dalla Regione Puglia "previa verifica della rendicontazione da parte del competente Ufficio Risccontro e Rendicontazione del Servizio Formazione Professionale della Regione Puglia" e che "la rendicontazione dei finanziamenti erogati avverrà, in riferimento alle spese effettivamente sostenute dalla Provincia, mediante presentazione di rendiconti quadrimestrali, con annessa dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante, attestante che le spese rendicontate sono state effettivamente sostenute dalla Provincia e sono riferibili a spese ammissibili".

Nella fattispecie in esame l'esito delle verifiche regionali operate sui rendiconti presentati dalla Provincia ha determinato l'inammissibilità di talune spese e, per l'effetto, l'obbligo di restituire una parte delle somme percepite.

L'esonero delle Province da qualsiasi onere, a qualunque titolo, infatti, deve essere sempre nel rispetto della normativa vigente.

Né può ammettersi un'interpretazione del punto 6 dell'Atto di intesa che escluda la responsabilità della Provincia sic et simpliciter, ossia a prescindere dall'esito delle verifiche amministrativo-contabili che la Regione è tenuta ad operare al fine di accertare l'ammissibilità delle spese dichiarate (dal momento che si tratta di una condizione imprescindibile per poter accedere al rimborso di tali spese da parte della Commissione Europea, a chiusura dell'iter gestionale definito nei Regolamenti comunitari di riferimento).

Per questi motivi, la tesi della ricorrente secondo cui l'esonero escluderebbe in radice ogni obbligo restitutorio in capo alla Provincia a prescindere dal corretto uso comprovato da idonea rendicontazione delle risorse affidate per le attività oggetto di finanziamento, oltre a non trovare il conforto della lettera della norma, è in contrasto con il sistema normativo di riferimento.

3. Con il secondo motivo di ricorso la Provincia di Brindisi lamenta la violazione dell'*art. 3, L. n. 241 del 1990*, ovvero la carenza di motivazione o motivazione perplessa e lacunosa.

3.1 Per la parte ricorrente, infatti, il mero rinvio ai verbali redatti dall'Ufficio ispettivo regionale, ancorché allegati alle determine impugnate, non è idoneo a far comprendere l'iter logico seguito per pervenire al mancato riconoscimento delle somme spese.

A fronte delle specifiche controdeduzioni prospettate sia dalla Provincia che dagli enti interessati la Regione non avrebbe proceduto ad una puntuale contestazione degli stessi, confermando in toto i rilievi effettuati in sede di verbale degli ispettori regionali.

Per ciascuno di tali rilievi sarebbero stati forniti ampi chiarimenti e delucidazioni e, ciononostante, il dirigente regionale del Servizio Autorità di Gestione non avrebbe ritenuto di specificare le ragioni per le quali le citate controdeduzioni sono state rigettate.

3.2 Per l'Amministrazione la censura non sarebbe fondata considerato che nei verbali allegati alle determine impugnate si sarebbe fornita ampia motivazione. Del pari infondata sarebbe la censura relativa all'omessa valutazione delle eccezioni sollevate dalla Provincia e dagli enti convenzionati considerato che alcune delle eccezioni stesse sarebbero state anche accolte e, per l'effetto, una parte delle somme originariamente ritenute non ammissibili successivamente sono state ammesse al finanziamento.

3.3 La censura non è fondata e non può essere accolta.

Si osserva, infatti, che in allegato alle determine nn. 59, 60, 61 e 62, la Regione fornisce sia i cd. "verbali di primo livello", con i quali vengono ritenute inammissibili alcune voci di spesa portate a rendiconto, sia i verbali di analisi delle controdeduzioni

formulate dalla Provincia e dagli enti di formazione interessati. Dall'insieme della documentazione citata sono chiaramente enucleabili sia le motivazioni che hanno portato alla contestazione di alcune spese che le ragioni che hanno indotto l'amministrazione resistente a considerare non fondate alcune delle controdeduzioni proposte dalla ricorrente e dagli enti di formazione Regionale.

La congruità della motivazione emerge in modo evidente dagli allegati alle delibere in contestazione nei quali sono riportate in modo analitico e per ogni singola voce di spesa la contestazione, la controdeduzione ed il motivo per cui le somme sono considerate non ammissibili.

Discorso a parte merita, invece la Delib. n. 63 in relazione alla quale la spesa non viene riconosciuta per la totale assenza di rendicontazione delle spese del secondo semestre 2011. A tal proposito, in disparte i profili di legittimità dell'operato della Regione che verranno scrutinati con il terzo motivo di ricorso, sembra del tutto evidente il percorso logico-giuridico che ha portato l'amministrazione resistente a non considerare ammissibili tali somme.

4. Con il terzo motivo di ricorso la Provincia di Brindisi lamenta l'eccesso di potere per irrazionalità, illogicità manifesta e contraddittorietà.

La censura attiene alla sola d.d. n. 63 del 24 marzo 2014 con cui è stato disconosciuto, in relazione al secondo semestre 2011, il complessivo importo di Euro 304.584,85, per mancanza dei giustificativi di spesa e di pagamento (e, quindi, per l'impossibilità di effettuare i controlli prescritti dall' *art. 60 del Regolamento 1083/2006*).

4.1 In particolare, in sede di esame dei rendiconti relativi al periodo 1 luglio 2011 - 31 dicembre 2011 gli ispettori hanno ritenuto di qualificare il rendiconto relativo alle spese per l'ENAIIP come "sospeso" dopo aver riscontrato che lo stesso ente di formazione non aveva provveduto all'invio alla Provincia della rendicontazione di sua competenza a causa di difficoltà finanziarie attraversate dallo stesso Ente di formazione (e sfociate nella messa in liquidazione), ampiamente note alla Regione.

Va precisato che l'importo di Euro 304.584,85 corrisposto all'ENAIIP, per il periodo in questione, in realtà è stato corrisposto dalla Provincia, quale terza pignorata, ai diretti creditori (lavoratori dipendenti dell'Ente di formazione) dell'ENAIIP muniti di titoli esecutivi, che avevano agito esecutivamente nei confronti della Provincia stessa.

Sostiene parte ricorrente che la Regione Puglia, invece di agire nei confronti della provincia per il recupero di somme erogate, avrebbe dovuto procedere direttamente nei confronti dello stesso ENAIIP considerato che l'inadempienza dell'ente non può essere posto a carico della Provincia.

4.2 L'amministrazione regionale resiste alla censura sostenendo che l'inerzia dell'Amministrazione provinciale in ordine alle possibili azioni a tutela delle somme in esame, non può essere giustificata neanche dalla circostanza di averne dato notizia alla Regione, in quanto il rapporto fra Provincia ed ENAIIP Puglia costituisce oggetto di specifico accordo sottoscritto fra le parti e approvato dalla giunta provinciale brindisina.

Né appare fondato, secondo la Regione, il rilievo sollevato in relazione alle ordinanze di assegnazione del giudice dell'esecuzione, in ragione del fatto che, rendendo la dichiarazione ex *art. 547 c.p.c.*, l'Amministrazione provinciale ha omesso di segnalare l'impignorabilità delle somme.

4.3 La censura non è fondata e deve essere respinta.

Come noto, infatti, pur trovando applicazione il principio della responsabilità patrimoniale generica ex *art. 2740, co. 1 c.c.*, quando il debitore sia la P.A. o un ente pubblico, resta escluso che il pignoramento e l'esecuzione forzata possano avere ad

oggetto beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili, ossia quei beni pubblici destinati per legge ad uno specifico scopo pubblico (cfr. Cass. n. 10284/2009).

Dal novero dei beni concretamente assoggettabili ad esecuzione forzata sono esclusi quelli facenti parte del patrimonio indisponibile, fra i quali vanno annoverati, ai sensi dell'art. 826, ult. co., c.c., i beni "destinati a pubblico servizio" (cfr. Cass. n. 4496/1984).

Il Collegio ritiene valida la tesi esposta dalla parte resistente in relazione all'impignorabilità delle somme di denaro che abbiano già ricevuto - per effetto di una disposizione di legge o di un provvedimento amministrativo (che trovi nella legge il proprio fondamento) - una precisa, univoca e concreta destinazione ad un pubblico servizio. In tale ipotesi le somme di denaro e i crediti dell'Amministrazione diventano indisponibili, non possono essere sottratti alla loro destinazione e sono, dunque, impignorabili per il soddisfacimento dei crediti di terzi verso l'Amministrazione (in tal senso Cass. n. 1694/2006 e n. 15601/2005).

Affinché ricorra un'ipotesi di destinazione in forza di una norma di legge ex art. 828 c.c., è necessario che la disposizione sia direttamente idonea a determinare il vincolo di destinazione. Tale previsione trova applicazione nel caso di specie considerato che gli importi corrisposti in via di anticipazione alla Provincia esecutata costituiscono fondi aventi vincolo di destinazione (PO Puglia FSE 2007/2013 - L.R. n. 15 del 2002), per cui non sono assoggettabili a pignoramento.

L'art. 80 del Reg. (CE) n. 1083/2006 dispone che "gli Stati membri accertano che gli organismi responsabili dei pagamenti assicurino che i beneficiari ricevano l'importo totale del contributo pubblico entro il più breve tempo possibile e nelle sua integrità. Non si applica nessuna detrazione o trattenuta né alcun onere specifico o di altro genere con effetto equivalente che porti alla riduzione di detti importi per i beneficiari" (c.d. principio di integrità dei pagamenti).

Il vincolo di destinazione trova, inoltre, fondamento e conferma anche nell'art. 23, co. 3, L.R. n. 15 del 2002, secondo cui "le convenzioni oppure atti unilaterali d'obbligo per l'affidamento delle attività formative o di orientamento professionale, come nel caso in esame devono prevedere che i fondi assegnati siano utilizzati esclusivamente per i fini per i quali sono attribuiti e che degli stessi venga dato regolare rendiconto a conclusione dell'attività, con restituzione delle eventuali somme non utilizzate".

5. Con il quarto motivo di ricorso la Provincia di Brindisi lamenta l'eccesso di potere nella forma dello sviamento. Falsa ed erronea valutazione dei presupposti. Violazione, falsa applicazione ed interpretazione aberrante dell'art. 1243 c.c.

5.1 Le determine impugnate sarebbero altresì illegittime perché finalizzate in realtà ad impedire l'azione esecutiva intrapresa dalla Provincia nei confronti della Regione, per l'esecuzione della sentenza del Tribunale di Brindisi n. 1323/2011, depositata il 27 ottobre 2011, esecutiva ex lege e passata in giudicato.

La sentenza in parola veniva notificata alla Regione Puglia in forma esecutiva in data 27 marzo 2013, senza che nei confronti della stessa fosse proposto appello.

Successivamente, con ricorso per ottemperanza del 23 gennaio 2014 la Provincia adiva questo Tribunale per ottenere la nomina di un commissario ad acta nei confronti della Regione inadempiente per porre in essere il pagamento delle somme da questa dovute.

A seguito della notifica di tale ricorso risultano adottate le determine impugnate ed in particolare la determina n. 365 del 29 aprile 2014 (adottata solo alcuni giorni prima dell'udienza di discussione del predetto ricorso per ottemperanza) con la quale si procedeva alla compensazione dei crediti-debiti in essere fra la Regione e la Provincia.

La diacronia delle date di adozione dei provvedimenti in parola consentirebbe di apprezzare, secondo parte ricorrente, lo scopo effettivo con il quale sono state adottate prima le determine di disconoscimento delle spese e, poi, la determina finale n. 365/2014 con la quale la Regione dispone la compensazione, fra le predette somme non ritenute ammissibili e quelle, invece, effettivamente dovute in virtù della citata sentenza del Tribunale di Brindisi.

La predetta compensazione, dichiarata immediatamente operativa, in modo da contrastare l'opera di un eventuale commissario ad acta, cui prospettare l'avvenuto adempimento degli obblighi scaturenti dalla sentenza del giudice ordinario, costituirebbe in realtà la vera causa delle determine impugnate.

La Provincia evidenzia che la Regione avrebbe dovuto utilizzare il procedimento previsto dal T.U. 639/20910 per il recupero delle somme di cui è creditrice.

Quanto poi alla legittimità della disposta compensazione ritiene la parte ricorrente che i crediti vantati dalla Regione sarebbero tutt'altro che certi, liquidi ed esigibili.

Tra i presupposti di operatività della compensazione, invero, vi è quello della certezza dei debiti che, pur non essendo espressamente stabilito, come i presupposti della liquidità e dell'esigibilità, dall'art. 1243 c.c. è indefettibile, sia dal punto di vista sostanziale, non potendo operare la compensazione quando il credito è condizionato o incerto per quanto riguarda l'oggetto od il soggetto che ne è titolare, sia dal punto di vista processuale.

Si deve, infatti, trattare di debiti accertati giudizialmente in via definitiva.

5.2 La doglianza deve essere accolta nei termini e limiti di cui appresso.

Osserva, in primo luogo, il Collegio l'infondatezza della censura relativa all'eccesso di potere in considerazione della sua genericità.

In particolare, oltre all'asserita "diacronia" delle date di adozione dei provvedimenti in parola, parte ricorrente non offre alcun elemento specifico idoneo a dimostrare lo sviamento dallo scopo tipico dei provvedimenti in parola.

Infondata appare anche la censura secondo la quale la Regione avrebbe dovuto utilizzare il procedimento previsto dal T.U. 639/20910 per il recupero delle somme di cui è creditrice.

Sul punto è fondata la controdeduzione dell'amministrazione resistente secondo la quale la Regione Puglia avrebbe potuto intraprendere, in via alternativa, anche il procedimento volto all'adozione dell'ordinanza-ingiunzione di cui al T.U. 639/1910 ma tale opzione sarebbe stata giustificata qualora la stessa Regione avesse inteso pervenire alla costituzione di un titolo esecutivo nei confronti della Provincia, tale cioè da poter valere quale fondamento di un processo di esecuzione forzata in danno della Provincia medesima.

Nulla impediva, però, alla Regione, di optare per un percorso estintivo diverso, ovvero quella della compensazione ex artt. 1241 e 1243 c.c..

Deriva da ciò l'inconferenza di tutti gli argomenti e deduzioni volti a sottolineare la differenze fra il procedimento seguito dalla Regione e il procedimento di cui al T.U. 639/1910 considerato che gli atti in concreto adottati dall'Amministrazione regionale sono stati diretti ad accertare e regolare l'intervenuta compensazione tra crediti contrapposti.

In relazione alla mancanza dei presupposti di operatività della compensazione, parte resistente sottolinea come l'impugnazione, da parte della Provincia, dei provvedimenti di accertamento dei crediti regionali sia intervenuta successivamente all'adozione del

provvedimento regionale con cui è stata registrata la compensazione dei crediti in parola.

Ciò equivale a dire che al momento della dichiarazione della compensazione nessuna contestazione giudiziale era stata posta in essere dalla Provincia.

Pertanto, se la tesi della ricorrente è quella dell'inoperatività della compensazione in ragione del carattere contestato dei crediti regionali, la stessa tesi sarebbe direttamente confutata dall'antecedenza temporale della dichiarazione di compensazione rispetto all'avversa contestazione di tali ultimi crediti.

Non dovrebbe sviare a questo effetto il processo di controdeduzioni svoltosi - peraltro, solo su alcuni limitatissimi e specifici aspetti - fra Regione e Provincia, trattandosi di fase endoprocedimentale di carattere istruttorio, destinata ad assumere rilevanza anche esterna solamente al momento dell'adozione dell'atto finale, ovvero la determina di approvazione delle risultanze contabili.

Quest'ultima, prima della compensazione, non è mai stata contestata dalla Provincia.

E d'altra parte, anche qualora la sequenza fosse stata diversa da quella sopra ricostruita (atto di accertamento del credito - dichiarazione di compensazione - contestazione dell'uno e dell'altra), la soluzione non sarebbe necessariamente diversa, posto che per un recente orientamento giurisprudenziale, "la circostanza che l'accertamento di un credito sia oggetto di altro giudizio pendente, e non ancora definito con il suo riconoscimento in forza di cosa giudicata, non è d'ostacolo alla possibilità che il suo titolare lo eccepisca in compensazione nel giudizio che contro di lui il suo debitore introduca per far valere un proprio credito." (Cassazione civile 17 ottobre 2013 n. 23573).

Sul punto il Collegio deve sottolineare l'irrilevanza della circostanza che all'atto dell'adozione della determina n. 365/2014, le determine di accertamento del credito non erano ancora state impugnate. Quel che rileva, infatti, non può essere il tempo dell'emanazione della determina nella misura in cui i provvedimenti presupposti, seppur non impugnati, erano ancora impugnabili in quanto non ancora decorso il termine di decadenza per l'esercizio dell'azione.

In relazione alla sentenza della Corte di Cassazione citata dalla resistente, osserva il Collegio che la stessa riguarda la diversa ipotesi della compensazione giudiziale e, nello specifico, dell'opposizione di un controcredito sub iudice dinanzi ad altro giudice e la possibilità di sospensione del giudizio in attesa dell'accertamento definitivo del credito opposto in compensazione. Nel caso in esame, invece, si discute in merito alla legittimità di una delibera che pone in compensazione legale dei crediti il cui accertamento è contenuto in una serie di atti amministrativi impugnati e, per questo, non ancora accertati in via definitiva. In altre parole, non viene chiesto a questo giudice di pronunciarsi con una sentenza costitutiva di compensazione giudiziale tra due crediti, ma sulla legittimità della determina con la quale sono stati posti in compensazione dei crediti accertati con altri provvedimenti impugnati.

Sul punto, allora, occorre richiamare il costante ed unanime orientamento giurisprudenziale secondo il quale "tra i presupposti di operatività della compensazione, vi è quello della certezza dei debiti che - pur non essendo espressamente enunciato, come i presupposti della liquidità e dell'esigibilità, previsti dall'art. 1243 c.c. è ... indefettibile, sia dal punto di vista sostanziale, non potendo operare la compensazione quando il credito è condizionato o incerto per quanto riguarda l'oggetto od il soggetto che ne è titolare, sia dal punto di vista processuale. Si deve, infatti, trattare di debiti accertati giudizialmente in via definitiva o nascenti da rapporti non contestati in sede processuale: qualora sia in corso un accertamento giudiziale sull'esistenza del debito e questo sia contenuto in una sentenza non ancora passata in giudicato, la situazione di coesistenza non è definitiva, ma suscettibile di modificazione, potendo il titolo

giudiziale essere caducato o modificato" (cfr. per tutte Cass. Civ., Sez. III, 12 aprile 2011, n. 8329).

Ne consegue l'incertezza del debito che sia sub indice, anche quando la sentenza revocabile che ha risolto la contestazione sia provvisoriamente esecutiva considerato che la provvisoria esecutività rende il credito esigibile, ma non ancora certo.

La Suprema Corte di Cassazione ha anche affermato che "L'estinzione per compensazione (legale) di due debiti (art. 1242 c.c.) postula non solo la liquidità ed esigibilità degli stessi ma anche la loro certezza, e di tale carattere difetta il credito riconosciuto da una sentenza, o da altro titolo, provvisoriamente eseguibile, poiché la provvisoria esecutività facoltizza solo la temporanea esigibilità del credito (determinato nel suo ammontare), ma non ne comporta la irrevocabile certezza" (Cass. civ., sez. lav., sent. n. 4423 del 13 maggio 1987).

La Corte di Cassazione ha quindi statuito che affinché sia eccepibile la compensazione legale è necessario che ricorra il requisito della certezza dei reciproci crediti e tale requisito ricorre se il credito è stato accertato giudizialmente con provvedimento passato in giudicato, e dunque non solo provvisoriamente esecutivo.

In definitiva, accertata la legittimità delle determine nn. 59,60,61,62 e 63 del 24 marzo 2013 e della determina n. 365 del 29 aprile 2014, quest'ultima potrà essere portata ad esecuzione solo successivamente al passaggio in giudicato della presente sentenza con l'acquisizione del carattere della certezza dei crediti vantati dalla Regione.

Per i motivi suesposti il ricorso deve essere accolto nei limiti e nei termini di cui in motivazione.

Le spese del presente giudizio possono essere compensate in ragione della soccombenza reciproca delle parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 13 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino,Presidente

Ettore Manca,Consigliere

Mario Gabriele Perpetuini,Referendario, Estensore

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia Srl - Tutti i diritti riservati