

Verbale n. 1 del 22 gennaio 2018



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

**DELIBERAZIONE N. 9 : VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE -
AGGIORNAMENTO DEI LAVORI E INDIRIZZI OPERATIVI**

Il Segretario Generale ricorda che nel periodo dal 1° al 26 febbraio 2016 è stata condotta da un dirigente dei servizi ispettivi di Finanza Pubblica la periodica verifica amministrativo-contabile nei confronti della Camera di Commercio di Brescia, ai sensi degli artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939 n. 1037, dell'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e dell'art. 28, comma 1, della Legge 27 dicembre 2002 n. 289.

Riepiloga in sintesi i passaggi successivi, ricordando che il verbale dell'ispezione con i rilievi è stato notificato a questa Camera di Commercio in data 22.8.2016, cui hanno fatto seguito le puntuali risposte controdeduttive dell'Ente.

Ricorda che in data 26.9.2017 sono pervenute le valutazioni formulate dal MEF - Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale, che, preso atto di quanto dichiarato dall'Ente, ha ritenuto superate alcune problematiche evidenziate in sede ispettiva.

Per quanto attiene alle restanti criticità rimarcate nella nota del 26.9.2017, i funzionari dell'Ente stanno approntando le informazioni richieste, anche attraverso la collaborazione di Unioncamere Nazionale e l'interlocuzione con il Collegio dei Revisori dei Conti e con l'OIV, per le attività di verifica e di certificazione sollecitate dal Ministero, con la previsione di concludere l'istruttoria entro il prossimo mese di febbraio.

Sugli sviluppi dell'attività condotta in merito ai rilievi ispettivi, è stato di volta in volta relazionato agli organi della Camera di Commercio nelle sedute del 23.2.2016, 8.9.2016, 24.10.2016, 29.11.2016, 26.10.2017, 28.11.2017.



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

Nell'ultima seduta del 18.12.2017, in particolare, la Giunta camerale ha ritenuto opportuno richiedere ad un legale la formulazione di indicazioni tecnico-legali riferite ai seguenti punti:

- 1) recupero delle somme al lordo o al netto delle ritenute fiscali e previdenziali;
- 2) invio delle lettere di costituzione in mora nei casi di supposta erronea corresponsione di emolumenti;
- 3) correttezza della quantificazione degli importi da recuperare;
- 4) compatibilità dell'istituto dei progetti finalizzati con le prestazioni dei dipendenti camerale a favore dell'Azienda Speciale;

dando mandato al Segretario Generale per l'attuazione dell'indirizzo.

Con nota del 6.12.2017, prot. n. 35191, e successivamente con nota mail 4.1.2018, è stato formulato apposito quesito legale all'avv. Luca Tamassia di Modena, professionista con specifica competenza sulle attività di verifica ispettiva, che ha anche partecipato ad un incontro in sede in data 4.1.2018, presente anche la dr.ssa Vairano in videoconferenza.

Facendo seguito alla richiesta inoltrata, l'avv. Tamassia ha fornito in data 8.1.2018 riscontro ai quesiti posti, come di seguito evidenziato:

- 1) Il termine prescrizione che si applica ai fini del recupero dell'indebitato oggettivo, ex art. 2033 c.c., è quello ordinario decennale ai sensi dell'art. 2946 c.c.. Infatti, *"l'azione di recupero di somme indebitamente corrisposte al pubblico dipendente da parte della pubblica amministrazione è soggetta all'ordinaria prescrizione decennale di cui all'art. 2946, c.c., e non a quella quinquennale prevista dall'art. 2948, c.c., non*



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

*potendosi far rientrare tale fattispecie fra le ipotesi espressamente contemplate in quest'ultima norma" (cfr., ex multis, Cons. di Stato, Sez. VI, 20 settembre 2012, n. 4989). **Il diritto alla ripetizione dell'indebito da parte della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 2946 c.c., quindi, è soggetto a prescrizione ordinaria decennale il cui termine decorre dal giorno in cui le somme sono state materialmente erogate.** Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sentenza 23 novembre 2010, n. 24418, hanno statuito che la ripetizione dell'indebito oggettivo, essendo azione tesa a ripristinare l'equilibrio tra le posizioni di due contraenti, leso dal mancato rispetto del vincolo sinallagmatico tra le prestazioni, è soggetta al termine di prescrizione decennale. In altri termini, la diversità della posizione del lavoratore - che può agire per ottenere quanto dovuto per le proprie prestazioni nel termine di cinque anni previsto dall'art. 2948, n. 4, c.c. per i pagamenti periodici - è ben diversa rispetto a quella in cui lo stesso dipendente abbia ottenuto somme non dovute, il che giustifica l'applicazione del diverso regime della prescrizione ordinaria decennale.*

- 2) **Il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità per danno erariale si prescrive nel termine di cinque anni dalla riduzione patrimoniale subita dall'amministrazione pubblica,** ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 14.1.1994, n. 20, che testualmente dispone: *"2. Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta."*, il *dies a quo* della prescrizione va individuato nel momento in cui si è verificato il fatto dannoso. La regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c., infatti, è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dal richiamato art. 1,



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato *"dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso"*. La giurisprudenza prevalente della Corte dei Conti al riguardo, ribadita, tra le altre, dalle Sezioni Riunite con sentenze n. 5/2007/QM del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM, ha, da tempo, chiarito che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizione, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi. Il *"fatto dannoso"*, infatti, è costituito dal binomio *"condotta ed evento"* e si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo. Tale assunto discende, in maniera evidente, dalla lettura sistematica del ridetto art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, coordinata con il fondamentale principio di cui all'art. 2935 del c.c., secondo cui *"la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"*. La giurisprudenza di della Corte dei Conti - anche sulla scorta di quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. SS.UU., sent. n. 23763 del 14.11.2011; Cass. Sez. III, sent. n. 5831 del 13.3.2007), secondo la quale il concetto di fatto, da cui decorre il termine di prescrizione, non deve considerarsi ristretto all'azione od omissione, ma deve essere esteso all'evento - ha, dunque, individuato il termine iniziale di prescrizione nel momento dell'esborso della somma costituente danno, ovvero quello della definitiva perdita dell'utilità considerata. E' in tale momento, infatti,



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

che il danno acquisisce il carattere della concretezza e dell'attualità e può considerarsi verificato il fatto dannoso, nel senso inteso, appunto, dall'art. 1, comma 2, più volte citato.

- 3) **L'amministrazione pubblica, nel procedere al recupero delle somme indebitamente erogate ai propri dipendenti, deve eseguire detto recupero al netto delle ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali. La richiesta di restituzione dei compensi illegittimamente percepiti a propri dipendenti, infatti, non può che avere ad oggetto le somme ricevute in eccesso (e, cioè, effettivamente entrate nella sfera patrimoniale del dipendente medesimo), non potendosi pretendere la ripetizione di somme calcolate al lordo delle ritenute fiscali o previdenziali, le quali non sono mai entrate nella disponibilità materiale e giuridica del prestatore di lavoro.** Questo è il principio ribadito, tra le ultime pronunce, dal Tar Toscana con la sentenza n. 858 del 22 giugno 2017, con la quale è stato ritenuto illegittimo il recupero di somme indebitamente erogate ad un dipendente su base lorda. Come ribadito dai giudici amministrativi *"se il datore di lavoro è debitore di cento, ma tale debito si riduce a cinquanta per effetto del c.d. "cuneo fiscale", il lavoratore che abbia percepito erroneamente (ad esempio per una duplicazione di pagamenti) cinquanta, non è certo tenuto a restituire l'importo del suo credito lavorativo astratto, cioè cento"*. In altri termini, la ripetizione dell'indebito nei confronti del dipendente non può che avere ad oggetto le somme da quest'ultimo *"percepite"* in eccesso, vale a dire quanto, e solo quanto, effettivamente sia entrato nella sfera patrimoniale del dipendente. L'ente, infatti, può provvedere alla richiesta di rimborso delle ritenute previdenziali e dei versamenti fiscali erroneamente disposti, quale sostituto d'imposta e dei versamenti previdenziali, direttamente nei confronti dell'istituto



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

assicuratore e del fisco. Si tratta di un orientamento assolutamente consolidato in giurisprudenza, ribadito, anche di recente, sia dai Tribunali Amministrativi Regionali (Tar Toscana, sent. n. 199/2017; Tar Lazio Roma, sent. n. 3753/2016; Tar Bologna, sent. n. 525/2015; Tar Lombardia, Milano, sent. n. 614/2013; Tar Umbria, sent. n. 559/2013), che dalla stessa Corte di Cassazione (Cass. Civ., Sez. I, 4 settembre 2014, n. 18674; idem, Sez. Lav., 2 febbraio 2012, n. 1464; idem, Sez. Lavoro, 11 gennaio 2006 n. 239; idem, Sez. Lavoro, 26 febbraio 2002 n. 2844).

- 4) Per quanto attiene ai rilievi della Ragioneria Generale dello Stato esaminati, **si ritiene che sia certamente opportuna, per non dire necessaria, l'adozione dell'atto di diffida e di messa in mora, soprattutto ai fini interruttivi di eventuali prescrizioni del recupero dell'indebito, in relazione alle contestazioni di cui ai numeri 1. e 14. della relazione ispettiva, mentre occorre esperire ulteriori approfondimenti con riferimento al rilievo n. 6, tenuto conto della natura privatistica del soggetto erogatore e delle tutele che il nostro ordinamento ha approntato ai sensi dell'art. 2126 c.c., nonché della portata applicativa dell'art. 36, comma 5, del Dlgs. n. 165/2001 in materia.**
- 5) In relazione all'ultimo quesito posto, **si ritiene che l'istituto dei progetti finalizzati, per come regolato nell'attuale assetto contrattuale nazionale di comparto, non sia coerente, per sua specifica natura e per le peculiari finalità che l'istituto contrattuale sottende nella sua pratica traduzione applicativa, con prestazioni rese nell'interesse di soggetti terzi rispetto al datore di lavoro di appartenenza organica.**

Oltre al consolidato orientamento dei giudici amministrativi (ex multis sentenza TAR Lombardia n. 2789/2014, sentenza TAR Toscana n. 858/2017, sentenza Consiglio di Stato



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

n. 3984/2011), anche gli indirizzi della Corte dei Conti confermano che la ripetizione dell'indebito è un diritto-dovere della Pubblica Amministrazione, ma nel contempo essa va esercitata sulla base dell'importo netto percepito dal pubblico dipendente.

Il Segretario Generale riassume i prossimi passaggi della procedura ispettiva in itinere:

1. L'Ente, ricevuta la relazione ispettiva o la richiesta di ulteriori notizie in merito alle questioni non definite, inoltra le proprie controdeduzioni e fornisce ulteriori elementi di valutazione.
2. L'istruttoria sulle controdeduzioni viene svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato in ragione di materia.
3. A conclusione dell'istruttoria, gli Uffici Centrali trasmettono un appunto al Settore competente con una valutazione sul superamento o meno dei rilievi ispettivi.
4. Sulla base di tale appunto, il Settore competente predispone una lettera conclusiva del procedimento a firma dell'Ispettore generale capo.

Sempre nell'ambito istruttorio, informa che in data 17.1.2018 si è riunito il Collegio dei Revisori dei Conti della Camera di Commercio per dare attuazione a quanto richiesto in sede di relazione ispettiva relativamente ai punti 12 e 13, riferiti alla costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente e dei dirigenti. Informa che è stata fissata un'ulteriore seduta per il 31.1.2018, al fine di concludere l'esame e formulare la propria attestazione su quanto richiesto in sede ispettiva.

Rileva inoltre che l'avv. Tamassia, relativamente al punto 6 della relazione ispettiva ha comunicato per le vie brevi la propria disponibilità ad approfondire la questione, riservandosi però per impegni di lavoro di affrontare la questione nelle prossime settimane.



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

Il Segretario Generale conclude informando che il testo finale delle controdeduzioni sulle ultime questioni ancora aperte, una volta acquisite le verifiche del Collegio dei Revisori dei conti e condotti gli ulteriori approfondimenti istruttori, verrà illustrato alla Giunta Camerale nel prossimo mese di febbraio per la precisazione dei provvedimenti e delle iniziative da adottare, al fine di concludere la procedura istruttoria.

LA GIUNTA

sentito quanto riferito dal Segretario Generale;

preso atto delle attività istruttorie condotte al fine di concludere il procedimento amministrativo;

con voti favorevoli unanimi, espressi nelle forme di legge,

d e l i b e r a

a) di prendere atto delle indicazioni e delle risposte formulate dall'avv. Tamassia in ordine alle questioni poste, di cui in premessa, in attuazione dell'indirizzo formulato in data 18.12.2017;

b) di dare mandato al Segretario Generale dr Massimo Ziletti ed al Direttore dell'Azienda Speciale dr.ssa Antonella Vairano, ciascuno per la propria competenza, di adottare gli atti conseguenti in coerenza con i principi enunciati nel parere rilasciato dal professionista incaricato. In particolare:

b.1 di procedere con l'adozione dell'atto di diffida e di messa in mora nei casi in cui è prossimo lo spirare della prescrizione decennale;



**Camera di Commercio
Industria Artigianato e Agricoltura
Brescia**

Giunta camerale

b.2 di procedere con una comunicazione informativa preventiva in tutti gli altri casi in cui sussistono ancora margini temporali rispetto al termine prescrizione, in attesa dell'esito conclusivo dell'Ispezione ministeriale;

b.3 di non avvalersi per l'anno 2018 dell'istituto dei progetti finalizzati, previsti dall'art. 15 comma 1 lett. n) e dall'art. 17 comma 1 lett. h) del C.C.N.L. 1998-2001, come confermati dall'art. 31, comma 3, del C.C.N.L. 2002-2005, per l'attività di servizi resi dalla Camera di Commercio all'Azienda Speciale.

**IL SEGRETARIO GENERALE
(Dr Massimo Ziletti)**

**IL PRESIDENTE
(Dr Giuseppe Ambrosi)**

Firma digitale ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale"