



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

composta dai seguenti magistrati:

dott. Tammaro Maiello	Presidente
dott.ssa Ornella Martorana	Consigliere
dott. Antonio Palazzo	Consigliere
dott. Marco Fratini	Consigliere - Relatore
dott.ssa Flavia D'oro	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi in appello iscritto nel registro di segreteria al n. **59945**,
proposti da

- 1) Giuliano Manzo**, rappresentato e difeso dagli avv. ti Eugenio Aurisicchio e Vincenzo Barrasso, elettivamente domiciliato come in atti;
- 2) Mario Conclave**, rappresentato e difeso dall'avv. Amos Andreoni, elettivamente domiciliato come in atti;
- 3) Manuela Facco**, rappresentata e difesa dall'avv. Carlo Golda, elettivamente domiciliata come in atti;
- 4) Silvia Medici**, rappresentata e difesa dall'avv. Patrizio Alecce, elettivamente domiciliata come in atti;

	contro	
	Procura Generale della Corte dei Conti	
	Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio;	
	Anpal Servizi spa, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato	
	avverso e per la riforma	
	della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio n. 155 del 2022, depositata in data 21 febbraio 2022, notificata a tutte le parti in data 3.3.2022.	
	Visti tutti gli atti e documenti di causa.	
	Uditi , nella pubblica udienza del 26 marzo 2025, con l'assistenza della dott.ssa Alessia Spirito, il relatore Cons. Marco Fratini, gli avv.ti Aurisicchio, Barrasso, Andreoni, Alecce, Alois su delega dell'avv. Facco, Garofoli per l'Avvocatura dello Stato, e il Vice Procuratore generale Cons. Sabrina D'Alesio.	
	Ritenuto in	
	FATTO	
	1. Con la pronuncia impugnata la Sezione territoriale per il Lazio ha condannato, a titolo di colpa grave, Conclave Mario, Medici Silvia, Facco Manuela e Manzo Giuliano al risarcimento di € 2.458, 727, 22, in favore di Anpal Servizi spa (già Italia Lavoro spa) per il danno derivante da illecita gestione di fondi pubblici, finalizzati alla qualificazione e all'inserimento dei lavoratori nel settore dei servizi alla persona.	
		2

Segnatamente, trattasi di danno erariale derivante dall'indebita erogazione, da parte di Italia Lavoro in veste di soggetto attuatore, di fondi pubblici finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) nell'ambito del Progetto denominato "AsSap" (azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona), finalizzato alla qualificazione e all'inserimento dei lavoratori impegnati nel settore dei servizi alla persona, attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti autorizzati all'intermediazione di lavoro (cosiddetti beneficiari) ed il riconoscimento di voucher per i percorsi di politica attiva avviati dai beneficiari.

Secondo il giudice di primo grado, le risultanze documentali, acquisite al fascicolo processuale, forniscono piena prova della fondatezza della domanda di condanna per il danno patrimoniale patito dal Ministero del Lavoro (e dalla Comunità Europea), ricorrendo, nella specie, tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo contabile in capo ai convenuti, in particolare: la sussistenza di un rapporto di servizio con l'ente pubblico danneggiato; la condotta antiggiuridica; il danno erariale; il nesso di causalità tra condotta ed evento dannoso; l'elemento soggettivo.

Nel dettaglio, il giudice di primo grado, con l'impugnata sentenza n.155/2022, ha ritenuto sussistente l'antigiuridicità della condotta in capo agli odierni appellanti, i quali, pur svolgendo in seno alla società Italia Lavoro ruoli e compiti differenti, sul piano gerarchico ed operativo, hanno concorso tutti, con colpa grave, alla verifica del danno erariale contestato.

1.1. Inoltre, va rammentato che, in accoglimento di specifica istanza della società Italia Lavoro (ora Anpal Servizi), con decreto direttoriale D.G. Immigrazione del 14 luglio 2011 il Ministero del Lavoro approvava il Progetto "*AsSap - Azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona*", finalizzato alla qualificazione e all'inserimento delle persone impegnate nel settore dei servizi alla persona attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti autorizzati all'intermediazione di lavoro ed il riconoscimento di voucher per i percorsi di politica attiva da questi ultimi avviati.

Tale Progetto otteneva una copertura finanziaria per l'importo complessivo di 9,757 milioni di euro, di cui 7,875 milioni destinati ai voucher.

L'Avviso pubblico, pubblicato il 25 gennaio 2012, contenente la disciplina dei termini e delle modalità di partecipazione al Progetto nonché l'articolazione, il valore e la riconoscibilità dei voucher, subordinava il riconoscimento dei voucher in favore dei beneficiari alle seguenti condizioni:

- 1) l'effettiva erogazione, da parte dei soggetti autorizzati all'intermediazione di lavoro ("i beneficiari"), in favore dei lavoratori ("i destinatari"), di servizi individualizzati, svolti alla presenza del destinatario, anche secondo la modalità "training on the job", per un numero di 64 ore per i profili professionali base e di 80 ore per i profili professionali qualificati;
- 2) l'instaurazione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato oppure a tempo determinato ma con una durata di almeno 12 mesi.

Quanto al valore dei voucher, l'Avviso prevedeva un importo unitario standard di € 2.000,00 per ogni destinatario che avesse completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 64 ore e di € 2.500,00 per ogni destinatario che avesse completato il percorso di politica attiva della durata di almeno 80 ore.

Il valore del contributo è dato dalla moltiplicazione del valore standard di un'ora di formazione individualizzata (stabilito in € 31,25 a seguito della comparazione di diverse esperienze analoghe da parte di altre Autorità di Gestione regionali) per le ore complessive del percorso (64 ovvero 80).

In quanto soggetto attuatore, Italia Lavoro aveva l'obbligo di rendicontare al Ministero del Lavoro le somme erogate in attuazione del Progetto AsSap, inserendo sull'apposito sistema informativo del Ministero, denominato "Sigma", il formato elettronico dei giustificativi di spesa (per le spese relative ai voucher: domanda di contributo presentata dai beneficiari corredata dai registri attestanti le attività rese in favore dei destinatari, le copie del contratto di lavoro e delle relative comunicazioni obbligatorie).

1.2. A seguito dell'attività di controllo sulla documentazione allegata alle domande di rimborso, il Ministero del Lavoro rappresentava alla società Italia Lavoro irregolarità ed anomalie nella gestione del Progetto nonché pagamenti di voucher in favore di alcuni partecipanti effettuati in violazione delle condizioni previste nell'Avviso pubblico, quali:

i) l'indicazione di ore che superavano di gran lunga la durata media

	della giornata lavorativa dell'operatore (in alcuni casi superiori a 20 ore giornaliere);	
	ii) giustificativi non coerenti con le regole del Progetto (in molti casi, ad esempio, erano stati autorizzati i pagamenti a fronte di registri non vidimati);	
	iii) assenza, nei registri, di ogni evidenza circa la prestazione resa dall'operatore;	
	iv) identità tra datore di lavoro ed operatore;	
	v) ricorrenza dello stesso cognome dei datori di lavoro e degli operatori;	
	vi) assunzioni a tempo indeterminato che prevedevano un impegno settimanale inferiore alle 3 ore settimanali e che generavano redditi annuali inferiori al valore del voucher;	
	vii) contratti di lavoro illeggibili o mancanti di elementi essenziali quali la sottoscrizione del datore di lavoro o del destinatario/lavoratore;	
	viii) servizi di politica attiva non erogati "in presenza" del destinatario ma attraverso l'uso di piattaforme informatiche;	
	ix) assenza o versione incompleta del modello UniLav o della ricevuta della comunicazione INPS comprovante l'effettiva assunzione.	
	Le succitate anomalie ed irregolarità nell'esecuzione del progetto AsSap inducevano il Ministero del lavoro a negare alla società Italia Lavoro il rimborso della somma di € 3.902.741,63, di cui:	
	a) € 3.402.500,00 per n. 1.485 voucher non ammessi a rimborso, rispetto ai complessivi 1.703 voucher pagati ai beneficiari compresi nella graduatoria da 1) a 8);	
		6

b) € 500.241,63 per spese di assistenza diretta, che sebbene rendicontate, non erano state ammesse a rimborso, a titolo di penale per l'insuccesso del Progetto, in quanto, a fronte dei 3.600 voucher previsti, ne erano stati riconosciuti solo 200.

Il Collegio di primo grado ha ritenuto meritevole di parziale accoglimento la tesi accusatoria prospettata dalla Procura regionale, fondata sulla distrazione dalle finalità di pubblico interesse dei cospicui finanziamenti erogati dal Ministero del lavoro, provenienti anche da fondi comunitari.

2. Avverso la sentenza di condanna è stato proposto appello da:

2.1) Conclave Mario deducendo i seguenti motivi di gravame:

1. *Prescrizione dell'azione erariale, dovendo il dies a quo decorrere dalla data delle autorizzazioni al pagamento dei voucher firmati dal Conclave (pagg. 8, 9, 10 dell'atto di appello);*
2. *Violazione dell'art. 1, co. 1, l. 20/1994 per mancanza di colpa grave:*
3. *Violazione dell'art. 1, co 1, l. 20/1994 per mancanza di colpa grave sui difetti del sistema informativo – omessa pronuncia-;*
4. *Violazione art. 1, co. 1 quater, l. n. 20/1994 in ordine alla mancata declaratoria della esclusiva responsabilità periferica dei controlli;*
5. *Violazione art. 1, co. 1 bis, l. n. 20/1994 per mancata valutazione dei costi standard;*
6. *Violazione art.1, co. 1 bis, l. n. 20/1994 per mancato scorporo dei servizi di tipo B dal danno risarcibile;*
7. *Violazione art. 1, l. n. 20/1994 in ordine alla antigiuridicità delle altre condotte;*

8. *Violazione art. 51 del d.lgs 174/2016 in correlazione con l'art. 1, l. n. 20/1994 per omessa verifica sul danno effettivo.*

2.2. Con atto notificato alla Procura Generale in data 28.04.2022 e depositato in data 2.5.2022, ha proposto appello **Manzo Giuliano**, deducendo i seguenti motivi di gravame:

1. *Error in iudicando per erroneità della sentenza per intervenuta prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del presunto danno;*

2. *Difetto di pronuncia – Error in iudicando per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;*

sulla non imputabilità al dott. Manzo di una parte del danno erariale (ove esistente) e sulla inesistenza di qualsivoglia condotta commessa con dolo o colpa grave;

3. *Difetto di pronuncia – Error in iudicando per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;*

sulla non imputabilità al dott. Manzo, sotto un ulteriore profilo, di una parte del danno erariale (ove esistente) e sulla inesistenza di qualsivoglia condotta commessa con dolo o colpa grave;

4. *Difetto di pronuncia – Error in iudicando per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20: difetto di graduazione delle singole responsabilità (ove esistenti);*

5. *Difetto di pronuncia – Error in iudicando per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;*

sulla non imputabilità al dott. Manzo, sotto un ulteriore profilo, di una parte del danno erariale (ove esistente) in relazione alla asserita carenza di individualizzazione delle attività;

2.3. Con atto notificato alla Procura Generale in data 29.4.2022 e depositato in data 9.5.2022 ha proposto appello **Facco Manuela**, deducendo i seguenti motivi di gravame:

1. *Erroneità della sentenza nella parte in cui ha omesso di motivare in merito al lodo arbitrale, divenuto irrevocabile, con cui è stata esclusa la propria responsabilità per gli stessi fatti per cui è causa;*
2. *Erroneità e contraddittorietà della sentenza nelle parti in cui, da un lato ha preso atto della legittimità dell'attività formativa di gruppo riconosciuta dalla Commissione Europea e dal Ministero del Lavoro al fine di ridurre il danno erariale contestato e, dall'altro, ha censurato la FAQ redatta dalla dott.ssa Facco, sostenendo l'illegittimità dell'attività formativa di gruppo;*
3. *Erroneità della sentenza nella parte in cui ha attribuito alla Facco il ruolo di impiegata apicale, facendone derivare la sua responsabilità per colpa grave e il nesso causale tra l'unica condotta alla stessa contestata ed il danno erariale azionato dalla Procura precedente.*

2.4 Infine, con atto notificato alla Procura Generale in data 2.5.2022 e depositato il 31.5.2022 ha proposto appello anche **Medici Silvia**, deducendo i seguenti motivi di gravame:

1. *Motivazione illegittima in punto di eccepita carenza dei requisiti della specificità e concretezza della notizia di danno.*
Nullità dell'invito a fornire deduzioni per violazione dell'art. 51 del c.g.c. e nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86 del c.g.c.;
2. *Omessa pronuncia sulla eccepita nullità per assenza di corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione;*
3. *Violazione dell'art. 1, l. 20/1994 in punto di prescrizione del danno erariale;*

4. Omessa pronuncia in merito all'eccezione di carenza di interesse di ANPAL servizi spa;

5. Illegittima ricostruzione in fatto, conseguente omessa pronuncia di addebito della responsabilità colposa/ dolosa esclusivamente in capo agli operatori territoriali;

6. Illegittima declaratoria di responsabilità in capo alla dott.ssa Medici per omessa pronuncia su eccezione di merito – lungo periodo di assenza per infortunio- in subordine, omesso esame fatto decisivo e violazione del principio di graduazione della responsabilità per colpa grave;

7. Illegittima declaratoria di responsabilità in capo alla Medici con riferimento all'omesso controllo sulla FAQ;

8. Illegittima declaratoria di responsabilità in capo alla Medici con riferimento alle condotte elencate al paragrafo 11.5 della sentenza impugnata;

9. Illegittima quantificazione del danno. Nullità della sentenza conseguente alla indeterminatezza della notizia di danno e omesso esame dei documenti; in subordine riduzione della quantificazione del danno.

3. La Procura Generale si è regolarmente costituita in giudizio, depositando le relative conclusioni in cui ha eccepito l'infondatezza delle censure proposte, con richiesta di rigetto degli appelli e la conferma della sentenza di primo grado.

La società Sviluppo lavoro italia spa (già Anpal servizi s.p.a.), rappresentata dall'Avvocatura Generale dello Stato, con atto dell'1 marzo 2025, ha spiegato intervento adesivo alle ragioni della Procura. All'odierna udienza le parti hanno concluso come in atti.

DIRITTO

1. Preliminarmente, a norma dell'art. 184, comma 1, c.g.c., gli appelli devono essere riuniti, poiché tutti proposti avverso la medesima sentenza.

2. Nel sistema di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dall'art. 276 c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'analogo art. 101, comma 2, c.g.c., ordinariamente il giudice decide gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e, quindi, il merito della causa.

3. La censura formulata dalla **Medici Silvia** incentrata sulla carenza dei requisiti della specificità e concretezza della notizia di danno e sulla nullità dell'invito a fornire deduzioni per violazione dell'art. 51 del c.g.c. e conseguente nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86 del c.g.c. è infondata.

Il Collegio condivide sul punto sia la valutazione effettuata dal giudice di primo grado sia le deduzioni formulate in sede di conclusioni ed in udienza dalla Procura Generale.

Invero, la segnalazione di danno da cui ha preso avvio l'istruttoria si appalesa tutt'altro che generica.

Detta segnalazione trasmessa dal Procuratore regionale della Lombardia alla Procura Lazio, contiene in allegato una dettagliata nota informativa del 19.11.2013 del Presidente del C.d.A. della Società Italia

Lavoro spa in cui sono riportate in modo specifico e puntuale:

- tutte le irregolarità riscontrate dagli ispettori del Ministero del Lavoro nella gestione del progetto AsSap che avevano determinato il mancato riconoscimento di rilevanti importi di spesa in sede di

		rendicontazione;	
		• l'indicazione dei presunti responsabili tra i quali era ricompresa anche la coordinatrice del progetto Silvia Medici.	
		Da qui ha preso avvio l'attività istruttoria della Procura regionale Lazio cui hanno fatto seguito i riscontri del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali riepilogati nella nota prot. 28/0004830/01.03 del 13.3.2019 in esito ai quali il requirente ha poi notificato l'invito a dedurre.	
		4. È infondato, e va respinto anche il motivo di appello con cui si prospetta un preteso vizio di nullità per assenza di corrispondenza tra invito a dedurre e atto di citazione.	
		Sul punto il Collegio si uniforma all'indirizzo unanime della giurisprudenza di questa Corte nell'affermare che non deve necessariamente sussistere una perfetta coincidenza tra l'invito a dedurre e la citazione, purché rimanga inalterato il nucleo essenziale delle contestazioni.	
		Al riguardo si evidenzia che l'invito a dedurre assolve ad una duplice funzione:	
		• assicurare la massima completezza dell'istruttoria per ragioni di economia processuale;	
		• e, in via simmetrica, consentire al presunto responsabile di fornire utili elementi per addivenire, eventualmente, ad un'archiviazione del procedimento.	
		Ne consegue, quindi, che le controdeduzioni del presunto responsabile che seguono l'invito permettono alla Procura erariale di assumere	
			12

ulteriori elementi istruttori utili a ricostruire la fattispecie sia sotto il profilo di fatto che di diritto (Corte dei conti SS.RR. sent. 16.2.1998 n. 7/98/QM).

Considerare la citazione del tutto vincolata e pienamente condizionata all'invito a dedurre renderebbe la stessa superflua e inutile.

La Procura, quindi, è libera di analizzare e valutare quanto emerso a seguito delle controdeduzioni e di aggiungere elementi di diritto nuovi, purché ciò non alteri il nucleo essenziale delle contestazioni deferite nell'invito al punto da assumere un carattere di novità senza un solido aggancio all'attività preprocessuale.

Nel caso in esame il Collegio considera irrilevanti le censure mosse dall'appellante.

La Procura, infatti, nel passaggio dall'invito a dedurre all'atto introduttivo del giudizio, ha lasciato immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della causa petendi, rispettando il limite di variabilità dell'atto di citazione costituito dal quadro generale dell'ipotesi dannosa con un chiaro collegamento tra la citazione e la fattispecie contestata nell'invito a dedurre.

Dall'esame della documentazione e dal confronto dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione risulta evidente l'identità degli elementi e non si rivela, pertanto, alcuna mutazione del nucleo essenziale della contestazione e, conseguentemente, non sussiste alcun motivo di nullità della citazione.

5. Quanto alla omessa pronuncia sull'eccezione, sollevata dall'appellante Medici, relativa alla inammissibilità dell'intervento

adesivo di Anpal Servizi spa per carenza di interesse, meritano adesione le osservazioni della Procura, la quale ha rilevato che l'Anpal servizi spa era intervenuta nel giudizio di primo grado al posto di Italia lavoro spa (alla quale era subentrata) con un atto di costituzione già ritenuto ammissibile nelle diverse udienze in cui si era articolato il giudizio di primo grado.

Ne consegue che l'omessa pronuncia sul punto da parte del primo giudice è del tutto infondata, attesa, peraltro, la sussistenza dell'interesse dell'Anpal Servizi spa ad intervenire nel processo, nella sua qualità di Amministrazione danneggiata.

6. E' infondato anche il motivo con cui gli appellanti (Medici, Conclave, Manzo) hanno censurato la sentenza sul profilo della prescrizione.

Il giudice di primo grado ha fatto buon governo delle regole di diritto positivo che individuano il *dies a quo* del termine di prescrizione.

Ai sensi dell'art. 2935 c.c., l'*exordium praescriptionis* coincide con il giorno in cui il diritto può essere fatto valere. L'applicazione di tale regola all'azione erariale consente di individuare il dies a quo con il momento in cui l'ente, avendo acquisito l'effettiva conoscenza dei fatti commessi in danno del proprio patrimonio, avrebbe potuto porre in essere ogni conseguenziale iniziativa per la tutela dei propri interessi (Corte dei conti, SS.RR. sent. n. 63/96/A del 3 luglio 1996).

Nel caso in cui la percezione del danno non sia ancora manifesta ed evidente, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito, al pari di quello dipendente da responsabilità contrattuale, sorge non dal momento in cui il fatto del terzo determina

ontologicamente il danno all'altrui diritto, bensì *“dal momento in cui la produzione del pregiudizio si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e conoscibile”*.

Nel caso di specie, come correttamente affermato dal giudice di primo grado, il *dies a quo* decorre dalla ricezione, da parte della Procura regionale, della segnalazione di danno erariale del 21 novembre 2013 effettuata -come già detto- dal Magistrato della Corte dei conti addetto, ex art. 12 L. 259/1958, al controllo sulla gestione finanziaria della società Italia Lavoro SpA relativamente all'esecuzione del Progetto AsSap. Solo in quel momento la conoscibilità obiettiva del fatto dannoso si è rivelata, a nulla rilevando le date (antecedenti) in cui hanno avuto luogo i singoli pagamenti.

Il corso della prescrizione risulta interrotto:

- una prima volta, nel luglio 2016 con la notificazione, agli odierni appellanti, degli atti di costituzione in mora emessi da Italia Lavoro SpA;
- una seconda volta, con la notifica dell'invito a dedurre effettuata fino a novembre 2018;
- in ultimo, e in modo definitivo, nell'anno 2019 con la notificazione dell'atto di citazione.

7. Passando al merito della controversia, vengono di seguito esaminati i singoli appelli, facendo applicazione, laddove possibile, del criterio della ragione più liquida. La valorizzazione dell'esigenza di sinteticità di cui all'art. 5, comma 2, cgc, rende cogente l'applicazione della ragione più liquidata, secondo cui deve procedersi all'esame del

motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni che, in base all'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero prioritario esame (Cass. n. 3269/2024).

Tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 cost., è volto ad assicurare effettività e celerità alla tutela giurisdizionale, alla stregua del principio di economia processuale.

Con specifico riguardo alla giustizia contabile, plesso giudiziario nel quale detto principio è di pacifica applicabilità, esso consente di modificare l'ordine con cui, secondo il disposto di cui all'art. 101 cpc, le questioni andrebbero decise.

Ebbene, nella vicenda in esame, l'opzione di ricorrere al principio della ragione più liquida, consente di procedere direttamente alla valutazione di dirimenti profili che manifestano criticità di più immediata percepibilità e in grado di condurre ad una celere definizione del giudizio.

8. In applicazione del criterio della ragione più liquida deve essere accolto il secondo motivo di appello del sig. **Manzo Giuliano.**

La sentenza di primo grado addebita a quest'ultimo una condotta omissiva, connotata da colpa grave, consistita nel non essersi avveduto *"delle numerose e gravi anomalie presenti nelle pratiche di rimborso da essi ricevute e/o istruite ai fini del riconoscimento dei voucher, né risultano dagli stessi effettuate segnalazioni di irregolarità ai referenti o ai responsabili del progetto AsSap"*.

Un tale addebito, tuttavia, presuppone la sussistenza di un dovere di controllo e di una posizione di garanzia connotata da poteri impeditivi

dell'evento dannoso che non risultano dagli atti di causa.

Nella segnalazione del magistrato delegato al controllo della gestione finanziaria della Società e nell'atto introduttivo del presente giudizio si precisa che *“a livello territoriale, gli operatori di interventi (tra cui il Manzo) promuovono le attività e canalizzano le domande di partecipazioni”* (pag. 16 dell'atto di citazione)

Mentre *“a livello centrale i referenti di progetto e di supporto tecnico-amministrativo effettuano un controllo formale e sostanziale circa la documentazione pervenuta (Medici e Facco).*

Ad un ultimo livello, il responsabile di progetto autorizza formalmente il pagamento in favore del beneficiario (Conclave)”.

Né la segnalazione del magistrato delegato al controllo, né lo stesso atto di citazione prospettano dunque la sussistenza di doveri e poteri atti a impedire l'evento dannoso oggetto del presente giudizio.

La struttura organizzativa del Progetto è rappresentata nell'Ordine di Servizio n. 43 del 5 agosto 2011, che prevedeva verifica, controllo ed approvazione da parte del Responsabile di Progetto e del coordinatore operativo di Progetto.

Dall'esame di tale ordine di servizio si desume che nessuna competenza di controllo era attribuita al Manzo Giuliano.

Non può quindi muoversi oggi, sulla base di una valutazione effettuata *ex post*, una contestazione di colpa grave nei confronti del predetto Manzo Giuliano.

Pertanto, per le suesposte motivazioni va accolto l'appello proposto e il rigetto della domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei confronti

del sig. Manzo Giuliano.

9. Merita di essere accolto anche l'appello proposto dalla Facco Manuela.

Il giudice di primo grado ha attribuito il 5% della responsabilità alla Facco Manuela, quale impiegato apicale addetto al coordinamento operativo del Progetto, ha elaborato e pubblicato nella pagina internet relativa al progetto in parola la seguente FAQ: *“Domanda: Le attività erogate nell'ambito dei percorsi di politica attiva devono essere individuali o possono prevedere attività di aula con la presenza di più destinatari?”*

Risposta: Sì, possono prevedere anche attività di aula con la presenza di più destinatari.”.

Il Collegio di primo grado ha ritenuto che la FAQ sopra richiamata abbia indiscutibilmente consentito ed avallato, presso le quattro Regioni interessate al progetto, una modalità generalizzata di svolgimento delle politiche attive (formazione a gruppi di discenti, training on the job), in violazione delle regole contenute nell'Avviso pubblico che prevedeva unicamente l'attività formativa individualizzata (1 a 1) e in presenza.

È altresì indubbio, secondo il giudice territoriale, che, in termini di rapporto di causalità con la sopra descritta condotta, si sia verificato un incremento del costo dell'attività di formazione rispetto a quanto indicato dai parametri standard di riferimento.

Sul punto, il Collegio non concorda con la decisione appellata.

Invero, la contestazione che viene mossa alla Facco Manuela è esclusivamente quella di aver pubblicato, nella pagina internet della

società Italia Lavoro dedicata al Progetto AsSap, FAQ che secondo la Procura:

- sarebbe in contrasto con le previsioni della nota metodologica;
- avrebbe risposto positivamente al quesito circa l'ammissibilità di attività di gruppo senza l'approvazione del Ministero del lavoro e della Commissione Europea.

Ma la stessa sentenza di primo grado rileva che la possibilità della formazione in gruppi di tre discenti era stata ammessa dalla Commissione Europea e dal Ministero del Lavoro in epoca successiva all'approvazione del progetto con conseguente sanatoria di tale specifica modalità di formazione (pagg. 45-46 della sentenza di primo grado).

E in effetti il parere favorevole espresso dalla Commissione Europea - di cui alla nota Ares 2010/590080 del 12.02.2015 e la nota del Ministero del Lavoro dell'08.03.2019- consentono la formazione per gruppi composti al massimo da tre partecipanti.

Non può quindi essere mosso un rimprovero di colpevolezza alla Faccio Manuela per il solo fatto di aver pubblicato FAQ che ammettevano la possibilità dell'erogazione dei voucher in base ai "*servizi non individualizzati*", intesi come percorsi di formazione non implicanti necessariamente il rapporto tra un docente e un discente.

10. Il parere della Commissione Europea e la nota del Ministero del Lavoro dell'08.03.2019, che consentono la formazione per gruppi composti al massimo da tre partecipanti, invece, non valgono ad escludere la responsabilità né del Conclave Mario né della Medici

Silvia, nei termini di seguito precisati.

11. Quanto all'appello del Conclave, il primo motivo di appello, incentrato sui profili evidenziati ai precedenti punti **9** e **10**, non è in grado di far venire meno la responsabilità amministrativa dell'appellante.

Invero, dalla documentazione versata in giudizio risultano irregolarità ed anomalie nella gestione del Progetto di cui era responsabile il Conclave Mario nonché pagamenti di voucher in favore di alcuni partecipanti effettuati in violazione delle condizioni previste nell'Avviso pubblico, quali:

i) l'indicazione di ore che superavano di gran lunga la durata media della giornata lavorativa dell'operatore (in alcuni casi superiori a 20 ore giornaliere);

ii) giustificativi non coerenti con le regole del Progetto (in molti casi, ad esempio, erano stati autorizzati i pagamenti a fronte di registri non vidimati);

iii) assenza, nei registri, di ogni evidenza circa la prestazione resa dall'operatore;

iv) identità tra datore di lavoro ed operatore;

v) ricorrenza dello stesso cognome dei datori di lavoro e degli operatori;

vi) assunzioni a tempo indeterminato che prevedevano un impegno settimanale inferiore alle 3 ore settimanali e che generavano redditi annuali inferiori al valore del voucher;

vii) contratti di lavoro illeggibili o mancanti di elementi essenziali quali

	la sottoscrizione del datore di lavoro o del destinatario/lavoratore;	
	viii) servizi di politica attiva non erogati “in presenza” del destinatario ma attraverso l’uso di piattaforme informatiche;	
	ix) assenza o versione incompleta del modello UniLav o della ricevuta della comunicazione INPS comprovante l’effettiva assunzione.	
	Ulteriori irregolarità ed anomalie venivano riscontrate quanto al contenuto e alla durata dei contratti di lavoro.	
	Inoltre, mentre l'Avviso pubblico richiedeva per il riconoscimento del voucher: <i>“l'instaurazione di un rapporto di lavoro nell'ambito dei servizi alla persona, presso famiglie, datori di lavoro profit e non profit, attraverso la sottoscrizione di una delle seguenti tipologie di contratti: contratto a tempo indeterminato; contratto a tempo determinato (minimo 12 mesi)”</i> ; invece dei complessivi 3.878 contratti annessi alle richieste di contributo, ben 3.526 erano a tempo parziale, il 35,3% dei quali prevedevano una durata inferiore a 5 ore (al costo orario di 5,75/6 €), con conseguente retribuzione annua lorda (per i lavoratori) inferiore non solo ai minimi previsti dal contratto di lavoro occasionale, ma addirittura al valore del voucher riconosciuto agli intermediari a titolo di rimborso.	
	Inoltre, dall'analisi delle Comunicazioni Obbligatorie presso il Ministero del Lavoro è emerso che, nelle 4 Regioni interessate al progetto, nel 59,30% dei casi i rapporti di lavoro si erano conclusi anticipatamente.	
	Solo nella regione Campania, la media dei rapporti cessati anticipatamente prima di 12 mesi sale al 67,87%, mentre i rapporti di lavoro stipulati dalle associazioni campane costituite in corso di	
		21

validità dell'Avviso pubblico (Il Faro, Associazione, il Lavoro Onlus, La Rosa dei Venti, Docet Onlus, Associazione Formazione e Lavoro) si sono quasi tutti conclusi entro 90 giorni dalla stipula (per annullamento dell'assunzione; dimissioni; licenziamento per giusta causa; licenziamento per giustificato motivo oggettivo).

A ciò si aggiunge la presenza di altre sintomatiche circostanze, quali l'utilizzo per i contratti di lavoro del medesimo format e del medesimo contenuto, il ricorso al livello C di inquadramento con mansioni di cuoco per poche ore settimanali.

Inoltre, nei contratti di lavoro stipulati da altri beneficiari venivano riscontrate le seguenti anomalie:

i) mentre i lavoratori venivano in gran parte inquadrati con livelli bassi (colf), al minimo della retribuzione (€ 5,75) e a tempo parziale (in media due ore a settimana), tutti i relativi voucher erano stati richiesti per profili professionali qualificati (€ 2.500,00);

ii) in molti contratti di lavoro ricorrono sempre gli stessi nomi (datori di lavoro, operatori, lavoratori). In un caso, sono stati richiesti più voucher a fronte dell'assunzione, ad opera dello stesso datore di lavoro, di più lavoratori per le medesime mansioni e per poche ore settimanali.

È il complesso di tali anomalie e irregolarità ad aver indotto il Ministero del lavoro a negare alla società Italia Lavoro il rimborso della somma da cui è scaturito il danno erariale oggetto del presente giudizio.

12. La colpa grave del Conclave Mario non può essere esclusa adducendo, con il secondo motivo di appello, difetti del sistema

informatico.

Invero, entità, diffusività, durata e gravità delle irregolarità accertate sono tali da non poter essere addebitate a disfunzioni informatiche.

Tali problematiche, anche ove sussistenti, avrebbero imposto la necessità di un intervento da parte del responsabile del Progetto, nella sua qualità di soggetto apicale e di garante: un intervento impeditivo direttamente parametrato all'intensità delle disfunzioni riscontrate.

Intervento che non risulta documentato agli atti del giudizio.

13. Non possono essere accolti neppure il terzo e il sesto motivo di appello, con i quali l'appellante addebita le responsabilità agli organi periferici di controllo. Il Collegio, sul punto, non può che rimarcare l'entità, la diffusività, la durata e la gravità delle irregolarità riscontrate, tali da non consentire di traslare le responsabilità su organi e soggetti diversi dal responsabile del Progetto.

Il Collegio condivide le valutazioni svolte dal giudice di primo grado quanto al contributo recato dalla condotta al Conclave alla causazione del danno: condotta inosservante degli obblighi inerenti alla sua funzione, di direzione e controllo della corretta attuazione del progetto.

Il giudice di primo grado ha correttamente evidenziato che il Conclave Mario, nella qualità di coordinatore dell'Area Inclusione Sociale di Italia Lavoro e di responsabile unico del Progetto AsSap, era investito di tutte le funzioni correlate all'attuazione del programma allo stesso affidato, l'organizzazione, il coordinamento e il controllo del team di sottoposti, la supervisione e monitoraggio delle varie fasi attuative, ivi compresa l'autorizzazione dei pagamenti.

14. Non possono esseri accolti neppure il quarto e il quinto motivo di appello, basati rispettivamente sulla contestazione dei costi standard e sul mancato scorporo dei servizi di tipo B dal danno risarcibile.

Le censure non sono conferenti, in quanto, come evidenziato anche dalla Corte d'Appello III Sez. Lavoro con la sentenza del 7 giugno 2023, il danno erariale risarcibile prescinde dai profili che vengono fatti valere dall'appellante, con i predetti motivi di appello, trattandosi di danno conseguenza del mancato rimborso dei voucher erogati ai beneficiari in conseguenza delle irregolarità sopra richiamate.

15. Tale danno il danno si appalesa certo e attuale, in quanto coincidente con quello derivante dagli importi non ammessi a rimborso, nei termini precisati dalla sentenza appellata: ciò evidenzia l'infondatezza dell'ultimo motivo di appello con cui lamenta il difetto di motivazione della decisione del giudice di primo grado in ordine al carattere di certezza e attualità del danno.

16. Anche i motivi di appello proposti dalla Medici Silvia, successivi ai primi quattro e al nono già esaminati ai punti precedenti, devono essere rigettati.

17. Il settimo motivo di appello, relativo all'omesso controllo sulla FAQ di cui al punto 9 della presente decisione, non vale ad escludere la responsabilità amministrativa della Medici Silvia, per le stesse ragioni già esposte al punto 11, nel quale sono indicate le irregolarità causative del danno erariale oggetto del presente giudizio.

18. La responsabilità della Medici Silvia non può essere esclusa alla luce del quinto e dell'ottavo motivo di appello, con cui si censura la sentenza

di primo grado per non aver escluso la responsabilità dell'appellante, non avendo ravvisato né l'esclusiva responsabilità degli operatori e responsabili di livello territoriale/decentrato, in quanto preposti allo svolgimento della prima istruttoria, né la rilevanza esimente delle carenze di mezzi informatici e di personale.

Il Collegio rimarca che l'entità, la diffusività, la durata e la gravità delle irregolarità riscontrate, sono addebitabili anche alla Medici Silvia in considerazione della funzione svolta nell'ambito del Progetto di cui si discute nel presente giudizio (coordinatrice a livello centrale, con compiti di controllo formale e sostanziale della documentazione pervenuta).

È condivisibile la valutazione già operata dal giudice di primo grado, il quale ha rilevato come la Medici Silvia non ha efficacemente monitorato l'andamento delle fasi di attuazione del progetto né risulta che abbia esercitato alcun efficace controllo sulle modalità di svolgimento delle politiche attive (formazione, training on the job) affinché si svolgessero nel rispetto delle regole contenute nell'Avviso pubblico.

Inoltre, nessun controllo o segnalazione di sorta risulta essere stato effettuato dalla Medici Silvia circa la coerenza con le regole dell'Avviso dei giustificativi di pagamento, specialmente nei casi eclatanti di pagamenti effettuati a fronte di registri non vidimati o in presenza di gravi anomalie, quali la mancata indicazione, nei registri, della prestazione resa dall'operatore o dell'identità tra datore di lavoro ed operatore ovvero della ricorrenza dello stesso cognome dei datori di

lavoro e degli operatori.

19. Il periodo di assenza del servizio per malattia (fatto valere con il sesto motivo di appello) non può escludere un addebito di responsabilità per colpa grave, in considerazione della durata del periodo stesso in rapporto al fatto che le irregolarità hanno riguardato tutta la gestione del Progetto che ha avuto inizio dal 2011 ed è proseguita fino alla fine del 2013.

20. Anche l'ultimo motivo di appello deve essere rigettato, avendo il giudice di primo grado esaminati gli elementi istruttori acquisiti agli atti del processo e avendo implicitamente effettuato una valutazione di non rilevanza ai fini del decidere delle richieste istruttorie formulate dalla parte.

21. Affermata la responsabilità amministrativa del Conclave Mario e della Medici Silvia, il Collegio è chiamato a valutare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere riduttivo.

Tale potere è espressione di un giudizio di equità che affonda le proprie radici nel principio generale della ripartizione del rischio e delle responsabilità connesse alla gestione amministrativa.

Qui non si tratta soltanto di applicare analogicamente i parametri di diritto comune per l'accertamento del danno arrecato dal pubblico agente, ma è necessario valutare, in ogni singola fattispecie, quell'aliquota di rischio immanente in ogni fatto organizzatorio, che non è possibile quantificare in termini puramente giuridici, ma che deve essere colta con apprezzamento equitativo perché riflette in definitiva la particolare posizione del pubblico agente nell'ambito

dell'organizzazione.

È evidente allora che il potere riduttivo ha anch'esso un fondamento di diritto pubblico, perché esercitandolo si rende l'addebito proporzionato ed adeguato all'alea di sacrificio e di svantaggio che comporta l'appartenenza alla complessa organizzazione amministrativa e l'operare in essa.

Ciò spiega perché — nell'effettuare questa valutazione — non si possa prescindere dalle circostanze soggettive tutte, considerando lo svolgimento della personalità del dipendente non solo al momento della causazione dell'evento dannoso, ma anche in momenti precedenti e successivi.

In questo ordine di idee presenta maggiore fondamento l'indirizzo giurisprudenziale che ha orientato la dinamica di questa facoltà verso la posizione e condizione personale del responsabile.

Ciò non certo per indurne la natura sanzionatoria o paradisciplinare della responsabilità per danno all'erario, ma nell'intento di ancorare il giudizio d'equità a parametri che rispecchiassero in definitiva — come si è osservato — la posizione del pubblico agente nell'ambito del rapporto di servizio.

E ciò anche al fine di considerare l'intera posizione di questi e il dispiegarsi della stessa al momento del comportamento dannoso, oltre che nella fase anteriore e successiva.

Si è perciò fatto riferimento, talvolta, ai criteri contenuti nell'art. 133 del c.p. del 1930, proprio per far emergere quelle circostanze che meglio potessero lumeggiare la dimensione del soggetto che è in ultima analisi

quella che — al di fuori di considerazioni strettamente giuridiche — può legittimare un apprezzamento equitativo dell'addebito che tenga conto di tutte le circostanze del caso concreto.

L'uso del potere riduttivo, come affermato dalle Sezioni Riunite nell'arresto del 1990, deve esprimere soltanto le ragioni che depongono per una più equa imputazione del *quantum debeatur*.

Ciò anche nell'apprezzamento sincretico e finalistico della identità sociale del responsabile, che è quella presa in considerazione per assicurare « *il buon andamento dell'amministrazione* ».

Per queste ragioni il Collegio ritiene che possano senz'altro ritenersi validi motivi, per una congrua riduzione del 50 per cento della condanna di primo grado, quelli inerenti alla condotta e al servizio precedenti e successivi all'evento produttivo di danno, nonché quelli rappresentati dalle condizioni economiche e contrattuali dei due soggetti che sono chiamati — sempre in dipendenza del lavoro svolto — a dover ristorare l'erario di una rilevante somma.

Per effetto dell'esercizio del predetto potere, la condanna di Conclave Mario al risarcimento del danno è ridotta ad € 819.575,74 e quella di Silvia Medici ad € 204.894.

Spese in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Terza Centrale d'appello, definitivamente pronunciando, come in motivazione, in riforma della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio n. 155 del 2022:

- accoglie l'appello di Manzo Giuliano e per l'effetto, rigetta la

	domanda proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale;	
	- accoglie l'appello di Facco Manuela, e per l'effetto, rigetta la	
	domanda proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale;	
	- accoglie parzialmente l'appello di Conclave Mario, rigetta la	
	domanda proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale e lo	
	condanna al risarcimento in favore di Anpal Servizi spa per	
	l'importo di € 819.575,74, comprensivo di rivalutazione, oltre	
	interessi fino al soddisfo	
	- accoglie parzialmente l'appello di Silvia Medici, rigetta la domanda	
	proposta nei suoi confronti dalla Procura regionale e la condanna al	
	risarcimento in favore di Anpal Servizi spa per l'importo di €	
	204.894,00, comprensivo di rivalutazione, oltre interessi fino al	
	soddisfo.	
	Liquida in favore dei sig.ri Manzo Giuliano e Facco Manuela le spese	
	di lite, per entrambi i gradi di giudizio, nella misura di € 7.577,00	
	ciascuno, oltre accessori ed oneri di legge da porre a carico di Anpal	
	Servizi spa.	
	Le spese di giudizio sono poste a carico dei sig.ri Conclave Mario e	
	Medici Silvia e sono liquidate in € 240,00 (duecentoquaranta/00).	
	Manda alla segreteria per gli adempimenti conseguenti.	
	Così deciso in Roma, nelle Camera di Consiglio del 26 marzo 2025 e del	
	2 aprile 2025.	
	L'Estensore	Il Presidente
	Marco Fratini	Tammaro Maiello
	f.to digitalmente	f.to digitalmente
		29

Depositata in Segreteria il 14/07/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente