



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL VENETO

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

2016

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE  
Carmine Scarano



VENEZIA, 3 MARZO 2016



# **CORTE DEI CONTI**

---

**PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL VENETO**

## **INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2016**

**RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE  
Carminè Scarano**

**VENEZIA, 3 MARZO 2016**

## INDICE

	Pag.
1. Introduzione	
1.1 <i>Guardia di Finanza</i>	1
1.2 <i>N.A.S.</i>	1
2. Attività della Procura per il Veneto – Anno 2015	2
3. Casi rilevanti	3
3.1 <i>Amministrazione danneggiata: Università degli Studi di Padova. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 79.851,30.</i>	3
3.2 <i>Amministrazione danneggiata: Presidenza del Consiglio dei Ministri (AISI). Convenuto n. 1 – danno erariale contestato € 120.188,00.</i>	3
3.3 <i>Amministrazione danneggiata: Azienda U.L.S.S. n. 22 Bussolengo (VR); Convenuti n. 3 - danno da demansionamento € 213.646,20.</i>	4
3.4 <i>Amministrazione danneggiata: IPAB F. Felice Casson di Chioggia (VE); Convenuti n. 5 - danno patrimoniale da indebito conferimento di lavoro somministrato € 398.178,36.</i>	4
3.5 <i>Amministrazione danneggiata: Scuola Paritaria dell’Infanzia – Asilo Infantile “Maria Bazzana” di San Michele al Tagliamento (VE) – M.I.U.R.; Convenuti n. 2 - danno patrimoniale da illecita sottrazione di risorse pubbliche € 209.040,90.</i>	5
3.6 <i>Amministrazione danneggiata: Comune di Rossano Veneto (VI); Convenuti n. 2 - danno patrimoniale diretto derivante dal maggior onere scaturente dalla stipula del contratto di leasing a condizioni maggiormente onerose; € 63.061,11.</i>	5
3.7 <i>Amministrazione danneggiata: Provincia di Padova; Convenuti n. 3 - danno patrimoniale contestato € 167.735,87.</i>	6
3.8 <i>Amministrazione danneggiata: IPAB F.F. Casson di Chioggia (VE); Convenuto n. 1 - danno patrimoniale € 141.133,00.</i>	6
3.9 <i>Amministrazione danneggiata: M.I.U.R.; danno patrimoniale; Convenuto n. 1 - danno € 146.877,91.</i>	7

3.10	<i>Amministrazione danneggiata: Comune di Cavarzere (VE); Convenuto n. 1 - danno non patrimoniale all'immagine pubblica e danno patrimoniale da disservizio € 64.976,09.</i>	7
3.11	<i>Amministrazione danneggiata Ulss 5. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 82.143,71.</i>	8
3.12	<i>Amministrazione danneggiata Ulss 5. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 24.673,92.</i>	9
3.13	<i>Amministrazione danneggiata Ulss 12. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 200.000.</i>	9
3.14	<i>Amministrazione danneggiata Amministrazione dello Stato-Ministero della Difesa. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 50.000.</i>	9
3.15	<i>Amministrazione danneggiata Ulss 21. Convenuti n. 2 - danno erariale € 230.227,60.</i>	10
3.16	<i>Amministrazione danneggiata Amministrazione dello Stato-Ministero dell'Economia e delle Finanze. Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 663.712.</i>	10
3.17	<i>Amministrazione danneggiata: Comune di Portogruaro. Convenuto n. 1 - danno contestato: € 154.129,66 nelle tre componenti di danno erariale, all'immagine e da disservizio.</i>	11
3.18	<i>Amministrazione danneggiata: Comune di Portogruaro. Convenuti n. 9 - danno contestato: € 126.269,50.</i>	11
3.19	<i>Amministrazione danneggiata: Comune di Sant'Urbano. Convenuti n. 7 - danno contestato: € 119.692,00.</i>	11
3.20	<i>Amministrazione danneggiata: Azienda ospedaliera di Padova. Convenuto n. 1 - danno contestato € 147.830,50.</i>	12
3.21	<i>Amministrazione danneggiata: Comune di Lozzo di Cadore (BL). Convenuti n. 16 - danno contestato € 334.364,74.</i>	12
3.22	<i>Amministrazione danneggiata: Ulss 20 di Verona. Convenuti n. 7 - danno erariale contestato € 53.692,65.</i>	13
4.	I fondi strutturarli ed il danno da mancato raggiungimento dello scopo	14
5.	I fondi dei gruppi consiliari	18
6.	Servizio sanitario nazionale	25

7. Due fenomeni espressione di criticità di sistema	30
7.1 <i>Project financing (finanza di progetto)</i>	30
7.2 <i>Accesso alla dirigenza</i>	35
8. Conclusioni	38
9. Statistiche	43

Sig. Presidente

Autorità, Signore e Signori.

Rivolgo un caloroso saluto alla Prof.ssa Giovanna Colombini in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, al rappresentante dell'Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti ed ai colleghi della Sezione regionale di controllo.

Mi sia consentito un sincero ringraziamento ai magistrati della Procura regionale che ogni giorno, in silenzio, con impegno e dedizione costanti, affrontano il non facile compito di arginare il malcostume nella Pubblica Amministrazione con mezzi e risorse, come è noto, limitatissimi.

In questi sentimenti comprendo anche il personale amministrativo la cui collaborazione e disponibilità va ben oltre l'esiguo numero degli addetti.

#### Guardia di Finanza

Ringrazio la Guardia di Finanza che fornisce con il Nucleo PT di Venezia e con i Nuclei PT provinciali, un apporto determinante alle indagini della Procura, la cui attività è supportata ottimamente dal personale del Corpo che profonde un impegno leale e costante soprattutto nei casi più complessi ed impegnativi.

La Guardia di Finanza è altresì prezioso elemento di raccordo per il coordinamento con l'attività requirente delle Procure della Repubblica operanti in Veneto.

#### NAS

La collaborazione in atto con i NAS di Padova e Treviso, sta dando ottimi frutti e nel corso del 2015 ha portato ad importanti risultati nello specifico settore di competenza, confermando l'importante contributo di qualificata professionalità che ne fanno una componente preziosa dell'attività requirente della Procura.

*Attività della Procura Regionale per il Veneto – Anno 2015*

*Per quanto concerne le statistiche:*

- le vertenze pendenti per i casi di illecito segnalati alla data del 1 gennaio 2015 ammontavano a 7.513, alle quali se ne sono aggiunte 1.220 sulla base delle denunce pervenute nel corso dell'anno;

- i fascicoli istruttori conclusi con archiviazione sono stati n. 1078;

- nell'anno 2015 sono stati citati in giudizio n. 90 soggetti per un ammontare complessivo di € 4.167.592,09, richiesto a titolo di risarcimento per danno erariale;

Sotto il profilo dell'attività istruttoria sono state emesse n. richieste istruttorie 2.416 e notificati inviti a dedurre a 157 destinatari

Somme derivanti da riparazioni spontanee e procedimenti monitori € 5.097.360,52

Esecuzione sentenze condanna di I e II grado recuperati € 286.497,85.

### **Casi rilevanti**

**Amministrazione danneggiata: Università degli Studi di Padova.**

**Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 79.851,30.**

Il danno da indebita percezione di borsa di studio è stato posto in essere da un medico specializzando presso l'Università degli Studi di Padova, il quale, pur avendo sottoscritto uno specifico contratto che lo impegnava alla esclusività della propria prestazione lavorativa nel lasso temporale coperto dalla borsa di studio aveva, al contrario, occultato l'attività sanitaria libero professionale retribuita, svolta nel periodo intercorrente tra il giugno 2009 ed il dicembre 2012, a favore di società pubbliche e private. Il medico specializzando violava, quindi, il divieto di svolgere una attività lavorativa durante la frequenza della Scuola di Specializzazione, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del "contratto di formazione specialistica", contratto stipulato con la citata Università e la Regione Veneto.

**Amministrazione danneggiata: Presidenza del Consiglio dei Ministri (AISI).**

**Convenuto n. 1 – danno erariale contestato € 120.188,00.**

La vicenda trae origine da una sentenza di patteggiamento del GIP di Padova nei confronti di un ex poliziotto del commissariato di Porto Tolle, da tempo uomo dell'AISI (Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna), che aveva contattato un imprenditore ittico veneto proponendogli, in cambio di denaro, l'omissione di controllo da parte della G,d,F, nella sua azienda. Tale comportamento illecito con tentativi di concussione si è protratto nel tempo anche nei confronti di altro socio dell'imprenditore ittico.

A seguito di altri comportamenti simili, il militare ha poi subito ulteriore condanna, e la quantificazione del danno erariale chiesto dal pm contabile ammonta ad € 100.000,00 quale danno all'immagine e € 20.188,00 quale danno da disservizio. Si evidenzia che l'attivazione del giudizio è stata preceduta dal sequestro dei beni del convenuto.



**Amministrazione danneggiata: Azienda U.L.S.S. n. 22 Bussolengo (VR).**

**Convenuti n. 3 - danno da demansionamento € 213.646,20.**

Il danno patrimoniale e non patrimoniale, *sub specie* di danno indiretto arrecato alla Azienda U.L.S.S. n. 22 Bussolengo (VR), quale soggetto che ha dovuto sostenere le spese del risarcimento del danno ed altre spese connesse al demansionamento che ha subito un medico della stessa Azienda sanitaria.

Il danno da demansionamento è una fattispecie che risale alla responsabilità datoriale, di tipo contrattuale, prevista dall'art. 2087 del codice civile, che pone a carico del datore di lavoro l'onere di adottare, nell'esercizio di impresa, tutte le misure necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro.

Avendo l'Azienda sanitaria dovuto risarcire il danno da demansionamento e sussistendo tutti gli altri elementi della responsabilità amministrativo-contabile, la Procura ha citato il soggetto che ha dato causa a tale responsabilità indiretta.

**Amministrazione danneggiata: IPAB F. Felice Casson di Chioggia (VE).**

**Convenuti n. 5 - danno patrimoniale da indebito conferimento di lavoro somministrato € 398.178,36.**

Il danno da indebito conferimento di lavoro somministrato è emerso, in quanto la Regione Veneto ha commissariato l'IPAB F. Felice Casson di Chioggia (VE) ed ha incaricato di gestire *pro tempore* la stessa amministrazione in sostituzione del Consiglio di Amministrazione in carica.

Il Commissario regionale è stato nominato a seguito di una relazione ispettiva che ha evidenziato il ricorso abnorme al lavoro interinale per le sostituzioni di personale che, nella totale mancanza di misure di contrasto all'assenteismo, veniva utilizzato per qualsivoglia assenza e di qualsiasi durata.

Sono stati convenuti: i direttori dell'IPAB che si sono succeduti, i membri del C.d.A. ed il responsabile del personale.

**Amministrazione danneggiata: Scuola Paritaria dell'Infanzia – Asilo Infantile “Maria Bazzana” di San Michele al Tagliamento (VE) – M.I.U.R**

**Convenuti n. 2 - danno patrimoniale da illecita sottrazione di risorse pubbliche  
€ 209.040,90.**

La Procura ha chiesto ed ottenuto il sequestro conservativo *ante causam* delle somme di cui all'importo complessivo del danno prospettato.

Il segretario della scuola, in maniera continuata e sistematica, negli anni 2005-2012, ha operato alterando i mandati di pagamento riferibili agli stipendi ed ai rimborsi spese di cui disponeva l'istituto scolastico di riferimento.

Più precisamente, per lungo tempo, lo stesso segretario ha adottato la seguente condotta illecita: predisponeva i mandati di pagamento con sopra riportata la cifra corrispondente alla somma dei saldi delle buste paga e degli accessori, quindi, sottoponeva tali mandati alla firma del Presidente e del Consigliere anziano dell'Ente.

Ottenute tali sottoscrizioni il segretario presentava all'istituto bancario che svolgeva le funzioni di tesoreria i mandati di pagamento con la cifra alterata e maggiorata, modificando, successivamente, gli importi originari.

Le somme derivanti dalle maggiorazioni ottenute con l'alterazione dei mandati di pagamento venivano poi accreditate all'odierno convenuto mediante bonifico. Mediante tali attività illecite il segretario sottraeva ingenti somme all'istituto scolastico che ogni anno era in *deficit* in ragione delle minori disponibilità finanziarie di cui avrebbe potuto beneficiare.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Rossano Veneto (VI).**

**Convenuti n. 2 - danno patrimoniale diretto derivante dal maggior onere scaturente dalla stipula del contratto di leasing a condizioni maggiormente onerose € 63.061,11.**

Il danno subito dal Comune di Rossano Veneto è riconducibile alla maggiore onerosità del contratto di *leasing* stipulato dall'Ente comunale, rispetto ad altre modalità di finanziamento di investimenti, come compiutamente illustrato dalla giurisprudenza contabile e dalle delibere delle Sezioni Regionali di Controllo. Il *leasing*

è stato stipulato al fine di costruire opera di una copertura in legno lamellare ed un impianto fotovoltaico architettonicamente integrato. Raffrontando i costi derivanti da un prestito ottenuto con la modalità utilizzata in via prioritaria dagli Enti Locali (ossia il prestito concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti) ed il contratto di *leasing* in concreto stipulato dal Comune, si è riscontrato che il *leasing* finanziario è stato stipulato con notevole danno per l'Ente locale.

**Amministrazione danneggiata: Provincia di Padova.**

**Convenuti n. 3 - danno patrimoniale contestato € 167.735,87.**

La prima fattispecie di danno subito dalla Provincia di Padova è costituito dalle retribuzioni percepite da un soggetto che ha rivestito la qualifica di dirigente, in completa assenza dei requisiti richiesti dalla normativa.

Tale danno è attribuibile allo stesso dipendente che ha dichiarato di possedere un titolo di studio non effettivamente in suo possesso ed è pari alle retribuzioni percepite, in qualità di dirigente.

Il secondo danno erariale è dato dall'affidamento dell'incarico di esperto di alta specializzazione del Settore Urbanistica e Pianificazione Territoriale, in violazione del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e del D.Lgs. 165 30 marzo 2001, n. 165, oltre allo Statuto della Provincia di Padova.

Tale danno è imputabile al Presidente della Provincia ed ad alcuni dirigenti ed è pari alle indennità *ad personam* percepite indebitamente dal 3/12/2009 al 31/05/2014.

**Amministrazione danneggiata: IPAB F.F. Casson di Chioggia (VE).**

**Convenuto n. 1 - danno patrimoniale contestato € 141.133,00.**

Il segretario direttore dell'IPAB di Chioggia ha illecitamente svolto, contemporaneamente alla propria attività di dipendente pubblico, altra attività professionale privata per gli anni 2011 e 2012. Il danno patrimoniale diretto è derivato dalle somme incassate dal dipendente pubblico per le attività rese all'esterno rispetto alla propria Amministrazione, in assenza di specifica autorizzazione.

Al riguardo, la normativa di settore regolamenta in maniera precisa e puntuale i limiti e i divieti connessi allo stato di dipendente pubblico, è stato, infatti, violato l'art. 60 del D.P.R 10 gennaio 1957, n. 3, nonché art. 53 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La professione svolta dal segretario-direttore è una attività commerciale ritenuta completamente incompatibile con il proprio contratto e non avrebbe, comunque, potuto beneficiare della autorizzazione dalla propria Amministrazione, anche se l'avesse richiesta.

**Amministrazione danneggiata: M.I.U.R.**

**Convenuto n. 1 - danno patrimoniale contestato € 146.877,91.**

Un insegnante presso alcuni istituti del Veneto ha illecitamente svolto, contemporaneamente alla propria attività di dipendente pubblico, altra attività professionale privata (attività di sub agente assicurativo) negli anni 2010-2015, in assenza di autorizzazione dell'Ente di appartenenza.

Il danno patrimoniale diretto è derivato dalle somme incassate dal dipendente pubblico per le attività rese all'esterno rispetto alla propria Amministrazione, in assenza di specifica autorizzazione.

Al riguardo, la normativa di settore regolamenta in maniera precisa e puntuale i limiti e i divieti connessi allo stato di dipendente pubblico, è stato, infatti, violato l'art. 60 del D.P.R 10 gennaio 1957, n. 3, nonché art. 53 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La professione di sub agente assicurativo è una attività ritenuta completamente incompatibile con il contratto di insegnante e non avrebbe, comunque, potuto beneficiare della autorizzazione dalla propria Amministrazione, anche se l'avesse richiesta.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Cavarzere (VE).**

**Convenuto n. 1 - danno non patrimoniale all'immagine pubblica e danno patrimoniale da disservizio € 64.976,09.**

Un agente della Polizia Locale del Comune di Cavarzere (VE) è stato accusato del delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di più delitti di

favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di favoreggiamento della permanenza di stranieri nel territorio dello Stato, di falsità in atti pubblici e scrittura privata, nonché dei delitti di favoreggiamento aggravato dell'immigrazione clandestina e falso in atto pubblico, corruzione per un atto contrario ai doveri di ufficio.

Lo stesso agente è stato ritenuto responsabile, quindi, del delitto previsto dagli articoli 81, 110, 319 e 321 c.p., perché con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, anche in tempi diversi, nella qualità di agente scelto della Polizia Locale di Cavarzere e, quindi, Pubblico Ufficiale, riceveva utilità per omettere e per aver omesso atti del suo ufficio, nonché per commettere e per aver commesso atti contrari ai doveri del suo ufficio.

In particolare, il convenuto – incaricato di effettuare, nel Comune di Cavarzere, i sopralluoghi di verifica circa la veridicità delle dichiarazioni anagrafiche dei cittadini extracomunitari richiedenti il ricongiungimento di familiari in Italia – assicurava la sistematica omissione di effettivi controlli, ometteva di segnalare le irregolarità e le incongruenze riscontrate e procedeva ai sopralluoghi soltanto dopo avere preavvisato dell'incombenza alcuni componenti dell'associazione.

Il danno contestato è il danno non patrimoniale all'immagine pubblica, in ragione del significativo *clamor fori* e il danno patrimoniale da disservizio, in relazione alle retribuzioni percepite nel lasso temporale individuato dalla sentenza penale passata in giudicato, in qualità di agente scelto del Comune.

#### **Amministrazione danneggiata Ulss 5.**

#### **Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 82.143,71.**

La questione è relativa ad un caso di violazione del rapporto di lavoro esclusivo posto in essere da un medico in servizio presso l'Ulss 5.

Al medico con rapporto non esclusivo è riconosciuto un trattamento economico inferiore, rispetto al sanitario che presta solo servizio per l'Amministrazione pubblica. La giurisprudenza della Corte ritiene che l'esercizio di attività libera professionale da parte del medico che ha scelto il rapporto esclusivo configuri un'ipotesi di ingiusto danno a carico dell'ente pubblico, essendo indebitamente percepito il maggior compenso previsto per il servizio in via esclusiva.

**Amministrazione danneggiata Ulss 5.****Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 24.673,92.**

La fattispecie oggetto di giudizio riguarda un caso di violazione delle norme che regolano il rapporto fra i medici di medicina generale incaricati dell'assistenza primaria e l'Amministrazione sanitaria.

Ai medici convenzionati in questione, è consentito lo svolgimento della libera professione che, ove svolta in forma organizzata e continuativa con impegno settimanale superiore alle cinque ore, comporta una decurtazione del numero degli assistiti e il divieto dell'esercizio della medicina di base in forma associata.

Nella circostanza, dalle indagini della Guardia di Finanza è emerso il superamento delle cinque ore con un indebito pagamento dell'indennità prevista per la medicina in associazione.

**Amministrazione danneggiata Ulss 12.****Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 200.000,00.**

La vicenda che ha dato luogo alla citazione trae origine da un procedimento penale a carico di un dirigente del Dipartimento di prevenzione dell'Ulss 12, accusato di reati di concussione e corruzione. Procedimento conclusosi con una sentenza di patteggiamento della pena ex art. 444 c.p.p.

Questa Procura, ritenuto esservi prova della commissione dei fatti costituenti reato, ha convenuto il dipendente per il risarcimento del danno all'immagine, causato dalle gravi condotte poste in essere in violazione degli obblighi di servizio.

**Amministrazione danneggiata Amministrazione dello Stato-Ministero della Difesa.****Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 50.000,00.**

Altra citazione che trae origine da un procedimento penale a carico di un dipendente pubblico, ovvero un Maresciallo dei Carabinieri accusato di reati di concussione e omissione di atti d'ufficio; procedimento conclusosi, anche in tal caso, con una sentenza di patteggiamento della pena ex art. 444 c.p.p.

Sussistendo la prova della commissione dei fatti costituenti reato, il militare è stato convenuto per il risarcimento del danno all'immagine, causato dalla condotta illecita.

**Amministrazione danneggiata Ulss 21.**

**Convenuti n. 2 - danno erariale contestato € 230.227,60.**

La fattispecie ha ad oggetto l'incarico a Direttore Generale di Ulss di un soggetto che non ha dato prova del possesso dei requisiti previsti dal relativo concorso. Per questo, è stato ravvisato un danno rappresentato dagli emolumenti corrisposti al Direttore incaricato, secondo l'indirizzo della giurisprudenza.

**Amministrazione danneggiata Amministrazione dello Stato-Ministero dell'Economia e delle Finanze.**

**Convenuto n. 1 - danno erariale contestato € 663.712,00.**

Il giudizio è nei confronti di un Maresciallo della Guardia di Finanza, sottoposto ad un procedimento penale, imputato dei reati di corruzione, concussione e rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio. Tale procedimento, avviato a seguito di un'indagine della Guardia di Finanza su un vasto giro di evasione dell'imposta sul valore aggiunto, si concludeva, per quel che riguarda il militare, con sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p.

Questa Procura ha ravvisato la sussistenza della prova dei fatti criminosi ascritti al dipendente, promuovendo l'azione di responsabilità per danni connessi alla lesione dell'immagine della PA e al disservizio, quest'ultimo in relazione allo svolgimento della funzione in modo deviato e favorendo forme di evasione fiscale.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Portogruaro.**

**Convenuto n.1 - danno contestato: € 154.129,66 nelle tre componenti di danno erariale, all'immagine e da disservizio.**

La Dirigente pro tempore dell'Area Uso e Tutela del Territorio, abusando della propria funzione all'interno dell'Ente e del rapporto costante con l'avvocato incaricato, quasi in via esclusiva, dell'assistenza legale e della consulenza dell'Ente, rapporto tale da essere definito dal giudice penale *“un unico polo, assumendo l'uomo il ruolo di longa manus che fa pervenire al destinatario privato le richieste corruttive”* interveniva con condotte illecite in una importante vicenda di riqualificazione urbanistica di una vasta area, detta ex ENI.

La vicenda si è conclusa con sentenza definitiva di condanna, dopo tre gradi di giudizio, per corruzione.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Portogruaro.**

**Convenuti n.9 – danno erariale contestato € 126.269,50.**

A seguito dell'arresto dell'avvocato incaricato dal Comune per assistenza legale e consulenze, quasi in via esclusiva, parimenti condannato con la detta Dirigente, il Comune di Portogruaro ha intrapreso una lunga e irrituale trattativa per collocare la stessa in aspettativa, in quanto indagata, autorizzandola, nel contempo, a esercitare attività libero - professionale, in violazione della normativa vigente.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Sant'Urbano.**

**Convenuti n. 7 - danno erariale contestato: € 119.692,00.**

Nello stesso giorno in cui è stata formalizzata la graduatoria di un concorso pubblico per istruttore contabile, espletato nel comune, una candidata risultata non idonea è stata assunta a tempo indeterminato, eludendo la normativa vigente, attraverso l'assorbimento dalla graduatoria di una Unione di Comuni Lombardi pubblicata in pari data.



**Amministrazione danneggiata: Azienda ospedaliera di Padova.**

**Convenuto n. 1 - danno contestato € 147.830,50.**

Illegittimo svolgimento contestuale dell'attività di dirigente incaricato di struttura semplice, di ricercatore confermato e di medico convenzionato in regime di intramoenia allargato, in violazione del principio di esclusività e in assenza di preventiva autorizzazione.

**Amministrazione danneggiata: Comune di Lozzo di Cadore (BL).**

**Convenuti n. 16 - danno contestato € 334.364,74.**

Il Comune di Lozzo di Cadore affidava ad una ditta privata la Caserma demaniale "Sora Crepa" per la sua ristrutturazione e gestione per un periodo trentennale senza pretendere alcun canone concessorio, tuttavia nella convenzione veniva prevista (e poi veniva effettivamente attuata) la concessione della garanzia ipotecaria sull'immobile comunale a garanzia di un mutuo contratto dalla società concessionaria.

La società dava peraltro in subconcessione ad un'altra società l'immobile anche se la subconcessionaria era espressione dello stesso concessionario.

La stessa iniziava la ristrutturazione della Caserma ma poi falliva e la banca creditrice della concessionaria minacciando di espropriare la Caserma si rivolgeva al Comune di Lozzo per il pagamento delle rate di mutuo che non aveva pagato il concessionario.

Il Comune si trovava così ad affrontare un triplice contenzioso con il fallimento della società concessionaria, con la subconcessionaria rispetto alle quali revocava la concessione e cercava di riappropriarsi del possesso dell'immobile e con la banca, che pretendeva l'esecuzione sul bene ipotecato.

Con enorme fatica e spese per un piccolo Comune montano, Lozzo riusciva a transare in modo conveniente con la Banca pagando la somma di € 240.000,00 rispetto alla somma di cui la Banca era creditrice pari ad € 606.040,04.

L'immobile stando alla consulenza tecnica fatta effettuare dalla Procura regionale all'Agenzia del Territorio di Belluno valeva € 1.056.000,00, per cui la scelta di subire l'esproprio sarebbe stata assai più costosa per il Comune di Lozzo di Cadore.

Si concludevano poi i contenziosi con il fallimento della ditta concessionaria e con la subconcessionaria per cui il Comune recuperava il possesso del bene demaniale anche se i due contenziosi comportavano il pagamento di numerose spese.

Al termine della vicenda la Procura ha ritenuto che la somma erogata alla Banca (€ 240.000,00) costituisce un danno erariale non compensata dai lavori effettuati alla Caserma dalla ditta concessionaria che sono da ritenere compensati dalla gratuità della concessione medesima.

La concessione di ipoteca a favore del concessionario è da ritenersi un atto del tutto sconsiderato e privo di ogni ragionevolezza e pertanto sono stati chiamati a rispondere i segretari e amministratori che deliberarono l'approvazione delle convenzioni che prevedevano la concessione quale terzo datore di ipoteca.

A tale danno è stato aggiunto anche quello dei contenziosi predetti da ritenersi connessi con le decisioni assunte a monte con le predette convenzioni che sono stati calcolati complessivamente in € 94.364,74.

**Amministrazione danneggiata: Ulss 20 di Verona.**

**Convenuti n. 7 - danno erariale contestato € 53.692,65.**

La vicenda riguarda il conferimento della carica di direttore amministrativo dell'Ulss 20 di Verona ad un soggetto di cultura giuridica in quanto ex magistrato, privo tuttavia di esperienza direttiva maturata in ambito sanitario richieste dalla legge.

Il danno erariale consiste nelle retribuzioni erogate per il periodo in cui ha espletato il servizio finché non è stato rimosso con atto di autotutela della stessa Ulss, oltre alle spese che l'Ulss ha dovuto sostenere nel contenzioso insorto a seguito alla revoca dell'incarico precedente.

Venivano citati in giudizio, oltre all'interessato, il direttore generale autore della delibera di incarico e i membri del collegio sindacale che avevano assentito alla nomina.

## **I fondi strutturali ed il danno da mancato raggiungimento dello scopo**

La casistica più comune della giurisprudenza della Corte dei conti a livello nazionale e anche quella portata all'esame della Sezione Giurisdizionale per il Veneto ha visto frequenti casi di danno erariale legati ad un palese sviamento dello scopo, ossia ai casi di truffa accertata in sede penale.

Tra gli stessi sono frequenti i casi di truffa nell'ambito dei corsi di formazione, che non vengono realmente effettuati o vengono frequentati da un numero di corsisti assai inferiore a quella dichiarato.

Oppure i casi di frodi nell'ambito dei fondi per l'agricoltura, ossia la c.d. PAC, per cui risultano beneficiari soggetti sprovvisti dei requisiti richiesti (es. mancanza della titolarità di terreni dove esercitare i pascoli da parte degli allevatori).

In un altro caso, questa Procura ha recentemente depositato un atto di citazione riguardante la realizzazione di una Centrale di produzione di energia elettrica da biomasse, invero costruita ma impossibilitata a funzionare per una serie di comportamenti negligenti a monte, come la mancata conclusione di contratti di fornitura, ipotesi tipica di danno erariale a fronte del finanziamento comunitario inutilizzato.

In generale pur configurandosi un utilizzo apparentemente regolare dei fondi comunitari (o comunque non integrante reati come la truffa o la truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) si realizza un'opera che si rivela comunque inutile e/o inservibile.

L'illiceità nell'impiego dei fondi comunitari ove non ne sia garantito il buon esito, oltre a costituire violazione delle norme nazionali sull'economicità dell'azione della PA (si ricordano in particolare l'art. 1 della l. 241/1990 e l'art. 97 della Costituzione), deriva da quanto stabilito dalla normativa comunitaria, cfr. il regolamento CE 1260 /1999 del Consiglio recante Disposizioni generali sui Fondi strutturali.

In questo regolamento, in più parti, si prevedono riferimenti ai controlli spettanti anche agli stati nazionali sui risultati e sulla sana gestione finanziaria.

Il – 43° Considerando - osserva che: *occorre garantire una sana gestione finanziaria, verificando la giustificazione e la certificazione delle spese e definendo*

*condizioni di pagamento vincolate all'osservanza delle fondamentali responsabilità in materia di sorveglianza della programmazione, di controllo finanziario e di applicazione del diritto comunitario.*

L'art. 8 comma 4 prevede che: *Gli Stati membri collaborano con la Commissione per assicurare un utilizzo dei fondi comunitari conforme a principi di sana gestione finanziaria.*

L'art. 43 prevede anche una valutazione ex post che *mira a rendere conto, sulla base dei risultati della valutazione già disponibili, dell'impiego delle risorse, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto e a consentire di ricavarne insegnamenti per la politica di coesione economica e sociale. Essa verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione, nonché sulle realizzazioni e sui risultati, compresa la loro prevedibile durata.*

*2. La valutazione ex post ricade nelle responsabilità della Commissione, in collaborazione con lo Stato membro e l'autorità di gestione. Essa verte sugli interventi ed è eseguita da valutatori indipendenti. E' ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.*

Tali principi sono stati ribaditi anche dal successivo regolamento 1083/2006 del Consiglio europeo (Regolamento recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n.1260/1999).

In tal senso si è espressa chiaramente anche la giurisprudenza della UE, con la sentenza del Tribunale di Primo Grado T 60/03 Regione Siciliana contro Commissione europea del 18.10.2005.

Questa sentenza richiamando l'art. 18 n. 1 del regolamento n. 1787/84 relativo al Fondo di Sviluppo regionale osserva che le opere oggetto dei progetti finanziati devono essere funzionali e fruibili.

Più recentemente si può ricordare quanto previsto nell'ALLEGATO della decisione della Commissione che modifica la decisione C(2013)1573 sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013).

In questo documento la Commissione europea all'art. 3.2 prevede le norme specifiche applicabili ai *grandi progetti*, ossia alle operazioni comprendenti una serie di lavori, attività o servizi intesi a realizzare un'azione indivisibile di una precisa natura tecnica o economica che ha finalità chiaramente identificate e il cui costo totale supera i 50 milioni di euro.

La norma prevede al riguardo che un grande progetto venga considerato ammissibile e funzionante purché soddisfi le due condizioni seguenti:

- il progetto è stato completato: le attività previste sono state effettivamente realizzate come previsto nella decisione della Commissione in merito al GRANDE PROGETTO;
- il progetto è in uso.

All'art. 3.3, dopo avere previsto una serie di cautele necessarie per i “GRANDI PROGETTI” si prevede che qualora lo Stato membro non sia in grado di completare un progetto, e renderlo funzionante e operativo, potrà essere applicata una **correzione finanziaria per recuperare gli importi indebitamente pagati**.

L'art. 3.4 prevede le “Norme specifiche per la suddivisione dei progetti *che non rientrano nei grandi progetti* su due periodi di programmazione”.

Anche per questi si prevede che *qualora lo Stato membro non sia in grado di completare un progetto, e renderlo funzionante e operativo, potrà essere applicata una correzione finanziaria per recuperare gli importi indebitamente pagati*.

L'art. 3.5 descrive che cosa si intende per “*Progetti non funzionanti*” per i quali si impone un monitoraggio ed un'informazione della Commissione oltre alla sanzione.

Al momento della presentazione dei documenti di chiusura, gli Stati membri dovranno garantire che tutti i progetti rientranti nella chiusura del programma siano ***funzionanti, ovvero completati e in uso, e pertanto considerati ammissibili***.

Includendo le spese sostenute per progetti non funzionanti in una dichiarazione finale, lo Stato membro si impegna a completarli, al più tardi entro due anni dopo il termine ultimo per la presentazione dei documenti di chiusura, e a rimborsare il cofinanziamento dell'Unione assegnato se tali progetti non vengono completati entro il termine suddetto.

Gli Stati membri sono tenuti a presentare, insieme al rapporto finale, un elenco di tali progetti non funzionanti mantenuti nel programma.

Successivamente lo Stato membro deve monitorare attentamente tali progetti e riferire alla Commissione a cadenza semestrale su quelli già completati, nonché sulle misure prese, comprese il cronoprogramma per il completamento.

Se entro tale termine i progetti permangono non funzionanti, la Commissione procederà al recupero dei fondi assegnati all'intero progetto. Se lo Stato membro non concorda con il recupero, la Commissione procederà ad una rettifica finanziaria a norma dell'articolo 99 del regolamento generale.

E' evidente che tali norme dimostrano che nei casi di mancato raggiungimento della funzionalità dei progetti finanziati, si configura un danno determinato dal recupero delle somme già erogate dalla Comunità europea, che si aggiunge al danno erariale costituito dal danaro pubblico già speso per lo stesso progetto rivelatosi del tutto inutile.

Gli enti pubblici che vengono incaricati di vigilare e/o approvare i progetti (come la Regione Veneto nel caso della centrale elettrica) non possono limitarsi ad un'approvazione di massima, volta ad esaminare solo alcuni aspetti e non l'effettiva funzionalità dell'opera da realizzare.

Nel caso della Centrale sopra menzionato, tutte le procedure regionali sembravano concentrate sulla verifica dell'eventuale impatto ambientale trascurando gli altri aspetti di interesse pubblico.

Anche a prescindere dai danni erariali enormi che possono essere causati, bisogna rivedere le modalità e le procedure con cui vengono gestite queste risorse.

Non si deve realizzare la "corsa alla spesa delle risorse comunitarie", giustificata dal rischio della perdita dei finanziamenti.

Tali fondi, sempre più preziosi, considerata la scarsità delle risorse pubbliche a disposizione dei bilanci degli enti territoriali, devono essere utilizzati per realizzare opere e servizi utili e non "cattedrali nel deserto".

## **I fondi dei gruppi consiliari**

La gestione trasparente delle risorse pubbliche è ormai divenuta una priorità di ogni Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento all'utilizzo del denaro pubblico in modo conforme alle regole di gestione dei fondi pubblici ed alla loro attinenza alle funzioni istituzionali. Tale esigenza appare fondamentale sia in ragione della fase negativa del ciclo economico-finanziario che interessa gli Stati della Unione Europea, sia in considerazione del quadro degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla stessa Unione Europea.

I Gruppi consiliari hanno a disposizione risorse pubbliche ed alcuni episodi di *mala gestio* delle stesse risorse che hanno interessato alcune Regioni, hanno indotto il legislatore ad occuparsi della specifica questione.

La **Suprema Corte di Cassazione**, con la pronuncia resa a SS.UU. (**Ordinanza n. 23257/2014**) ha affermato, invero, che la gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali deve essere sottoposta alla giurisdizione della Corte dei conti. La questione fattuale di cui si è interessata la Cassazione era relativa a plurime spese considerate non legittime e che avevano condotto alla condanna del Presidente di un Gruppo consiliare regionale. Le citate spese, denominate quali spese di rappresentanza, erano riferite a consumazioni effettuate presso bar e ristoranti, acquisti di beni e servizi, profumi, gioielli ed altri beni. In ordine alla problematica della natura giuridica dei Gruppi consiliari, la Cassazione ha ribadito la natura privatistica dei citati Gruppi limitatamente all'attività strettamente politica, mentre ha riconosciuto la natura pubblicistica degli stessi, in relazione alla funzione squisitamente istituzionale dell'assemblea.

Giova sul tema ricordare che la giurisdizione della Corte dei conti si radica facendo riferimento alla natura delle risorse utilizzate ed allo scopo perseguito, con la conseguenza che nelle ipotesi in cui un soggetto, ancorché privato, riceva un contributo da un ente pubblico al fine di realizzare uno scopo individuato dalle norme, è sussistente il rapporto di servizio. Da quanto in precedenza esposto ne discende che il soggetto percettore delle risorse pubbliche che utilizza le citate risorse in modo difforme dalle norme, rimane assoggettato alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto realizza uno sviamento delle risorse pubbliche. Le prerogative

costituzionali riconosciute a tutela dell'autonomia del Consiglio Regionale, dall'art. 122, comma 4, della Costituzione non escludono, dunque, la giurisdizione contabile.

Più di recente, si ricorda che le **SS.UU. della Corte di Cassazione, nella pronuncia n. 8077/2015**, hanno chiarito che le risorse erogate ai Gruppi consiliari hanno natura pubblica ed un vincolo di impiego che deve svolgersi in armonia con le finalità tassative indicate dalla legge, onde, il loro maneggio costituisce il presupposto giuridico per l'insorgenza dell'obbligo della resa del conto in capo ai Presidenti degli stessi Gruppi consiliari ed ai componenti dei Consigli regionali. Tra il beneficiario del contributo e lo Stato-amministrazione si instaura, dunque, un rapporto di servizio analogo a quello di un amministratore pubblico. Il baricentro per discriminare la Giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché, ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sua scelta li distolga da questi ultimi cagiona un danno erariale.

La **Corte Costituzionale, nella sentenza n. 292/2001**, ha sostenuto, sul tema, che l'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale non esenta i Gruppi consiliari dalla giurisdizione contabile, poiché non viene in considerazione alcuna ingerenza con le attività deliberative dell'assemblea consiliare.

Il Giudice delle Leggi ha statuito, altresì, nella **sentenza n. 39/2014**, che l'insindacabilità dei Consiglieri regionali non deroga alla stessa giurisdizione contabile.

In tempi recenti, la **Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 107/2015**, ha ritenuto che i Presidenti dei Gruppi non sono tenuti alla resa del conto giudiziale, in ragione del particolare ruolo ricoperto e delle funzioni svolte, mentre, in caso di illecita utilizzazione dei fondi destinati agli stessi Gruppi, restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile ricorrendone i presupposti.

Appare importante, inoltre, richiamare la decisione **n. 163/2014 della Sezione Giurisdizionale per la Lombardia**, che ha indicato i criteri per conseguire il rimborso legittimo delle spese di rappresentanza nell'ambito delle spese dei Gruppi consiliari.

La pronuncia da ultimo citata si è occupata, infatti, di un Consigliere regionale *“percettore di indebiti rimborsi da parte del Gruppo consiliare di appartenenza, stante la natura e le funzioni pubblicistiche svolte dal Gruppo, la natura pubblica delle somme*



*percepita e la non operatività dell'immunità costituzionale ex art. 122, co.4 Cost. del consigliere per la condotta de qua”.*

L'elemento essenziale che ha radicato la giurisdizione contabile è da rinvenirsi, dunque, nella natura pubblicistica dei citati Gruppi consiliari specificando, nel contempo, che non si tratta di organi in senso proprio, cioè di uffici che compiano atti imputabili alla Regione.

Tuttavia i Gruppi sono apparsi come parte dell'organizzazione dell'assemblea aventi disciplina di diritto pubblico, con conseguente giurisdizione contabile per i danni dai suoi componenti cagionati alla Regione.

La stessa sentenza ha valorizzato, inoltre, l'aspetto oggettivo delle risorse pubbliche, mettendo in rilievo la natura del danno e gli scopi perseguiti. La natura pubblica delle funzioni rivestite dal Consigliere del Gruppo regionale e la natura pubblica dei contributi erogati dalla Regione hanno concretizzato il rapporto di servizio necessario a radicare la giurisdizione della Corte.

La sentenza in parola ha ribadito, altresì, che le spese di rappresentanza devono essere rigorosamente giustificate, e documentate, con analitica indicazione, per ciascuna di esse, delle finalità istituzionali perseguite, del rapporto di pertinenza tra attività dell'ente e spesa, della qualificazione del soggetto destinatario rispetto alla spesa, della sua natura e della sua legittima misura e che devono rispondere a rigorosi criteri di ragionevolezza esplicitati attraverso una rigorosa documentazione delle circostanze e dei motivi che le occasionarono.

La giurisprudenza della Corte dei conti (**Sezione Giurisdizionale Lombardia n. 158 e 159/2015; Sezione Giurisdizionale Piemonte n. 127/2015; Sezione Giurisdizionale Molise n. 82/2015; Sezione Emilia-Romagna n. 140/2014; Sezione Giurisdizionale III d'Appello n. 14/2013**) ha chiarito che le spese per pasti al ristorante non possono essere rimborsate con i fondi pubblici in quanto il Consigliere percepisce già una diaria per il rimborso spese nel proprio trattamento economico individuale.

Al fine di essere qualificate come spese di rappresentanza è indispensabile, dunque, che le spese per pasti nei ristoranti abbiano la specifica funzione di mantenere o incrementare il prestigio istituzionale esterno dell'organismo cui fanno riferimento e siano volte a finanziare iniziative di comunicazione esterna del Gruppo

mediante la copertura delle spese di ospitalità o di convivialità per personalità o autorità esterne.

Il principio fondamentale espresso dalla giurisprudenza contabile è, quindi, che gli incontri dei componenti dei Gruppi consiliari con singoli cittadini, imprenditori, politici o giornalisti devono, dunque, essere espletati esclusivamente in locali istituzionali o anche privati, ma senza oneri a carico dell'amministrazione, in quanto la finalità istituzionale o la motivazione politica non sono delle formule *passepertout* che rendono aprioristicamente lecita una spesa di denari pubblici, dovendo, invece, valutarsi la reale finalità di valenza pubblicistica sottesa alla stessa spesa.

L'interessante **sentenza n. 229/2014 della Sezione Giurisdizionale per la Sardegna** ha condannato il Presidente del Gruppo consiliare in qualità di amministratore del Gruppo consiliare e, dunque, di gestore dei contributi ricevuti. Nella specie, l'assenza di un adeguato supporto documentale, relativamente alle spese effettuate attraverso il prelievo di denaro contante e l'incasso di assegni, si poneva in aperto contrasto con le disposizioni normative concernenti l'utilizzo dei fondi pubblici.

La condotta del Presidente del Gruppo era stata, quindi, posta in essere in violazione dei fondamentali canoni di correttezza nella gestione delle risorse pubbliche, amministrate, invero, come se fossero private.

La Corte dei conti ha, riconosciuto, sotto il profilo dell'elemento psicologico del convenuto, il c.d. dolo erariale, che si configura nelle ipotesi di palese e intenzionale violazione dei principi che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative ed, in particolare, degli obblighi di rendere conto delle modalità di gestione del pubblico denaro.

Si richiama, altresì, la pronuncia della **Sezione Giurisdizionale Friuli Venezia Giulia n. 52/2015**, che ha posto il principio in base al quale il rendiconto delle spese dei Gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali Gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale.

Conseguentemente, la disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari deve ritenersi logicamente connaturata alle "*materie di contabilità pubblica*" di cui all'art. 103, comma 2, Cost., nel senso che ha riguardo alla regolarità della

gestione del pubblico denaro e dei pubblici beni, alimentati con risorse finanziarie direttamente o indirettamente prelevate al contribuente.

L'esplicitazione della legge dell'obbligo di restituzione del contributo dichiarato di non regolare rendicontazione non può che interpretarsi come un elemento sintomatico della volontà del Legislatore di assicurare contenuti di certezza e di effettività agli esiti dell'attività di controllo, attribuendo alla Corte dei conti - così come delineato dagli artt. 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione - non solo la fase di accertamento di eventuali irregolarità delle rendicontazioni dei gruppi consiliari, ma anche quella di attuazione degli esiti della deliberazione adottata dalla Sezione di controllo, in una logica di garanzia dell'integrità del bilancio dell'Ente.

Sussiste, dunque, la responsabilità amministrativa del Presidente di un Gruppo consiliare regionale, quando, dopo l'accertamento dell'irregolare rendicontazione, si è reso inadempiente all'obbligo di restituzione delle somme non regolarmente rendicontate, così come accertato dalla Sezione regionale di controllo; infatti, l'obbligo di restituzione deriva *ex lege* dalla deliberazione della Sezione di controllo della Corte dei conti, che accerta l'irregolarità e quella del convenuto è una responsabilità gravemente colposa, perché correlata alla violazione di un obbligo di legge.

La sentenza da ultimo richiamata appare significativa per la relazione sussistente tra l'attività di controllo della Corte dei conti e l'azione di responsabilità amministrativa, perché quest'ultima è avviata quando la fase di controllo si è esaurita ed i responsabili della gestione irregolare non traggono dal controllo le dovute e necessarie conseguenze.

Sul tema, va citata la pronuncia delle **Sezioni Riunite n. 30/QM/2014**, che ha approfondito la questione della possibilità di attivare, anche alla luce dei principi recati dall'articolo 122 Cost. e delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 1, commi 9 e seguenti, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella Legge 7 dicembre 2012, n. 213, il giudizio di conto relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi consiliari regionali, precisando che solo ove i Presidenti dei Gruppi avessero maneggiato diretto di denaro e deviassero, nella relativa spendita, dai fini istituzionali o ne facessero un uso personale, sarebbero soggetti alla giurisdizione di responsabilità contabile.

Per quanto concerne i Gruppi consiliari del Consiglio regionale della Regione Veneto, nell'anno 2015, alcuni di essi hanno ritenuto di risarcire le somme contestate dalla Procura contabile ai Consiglieri regionali che li avevano indebitamente utilizzati.

In particolare, alcuni dei Consiglieri regionali facenti parte dei seguenti Gruppi consiliari: Liga Veneta – Lega Nord – Padania; Unione Nord-Est; Federazione Sinistra Veneta/Rifondazione Comunista Sinistra europea; Italia dei Valori; Bortolussi Presidente; Gruppo Misto hanno risarcito le somme contestate a seguito dell'invito a fornire deduzioni notificato dalla Procura contabile.

Alcuni dei Consiglieri regionali facenti parte del Gruppo consiliare Forza Italia hanno, invece, restituito le somme anticipatamente rispetto alla notifica dell'invito a dedurre e successivamente alla relazione depositata dalla Guardia di Finanza. Alcuni dei Consiglieri regionali facenti parte del Gruppo consiliare U.D.C. sono stati, di recente, interessati da un invito a fornire deduzioni, che ha contestato loro alcune spese indebitamente sostenute.

In generale, la specifica e concreta notizia di danno, da cui sono stati originati gli inviti a fornire deduzioni della Procura contabile, è derivata dalla **deliberazione n. 160/2013/FRG del 13/06/2013 della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto** e dai numerosi articoli di stampa, che hanno riportato la notizia delle irregolarità sui rendiconti dei Gruppi Consiliari della Regione del Veneto per l'anno 2012.

Sul tema la **deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 15/SEZAUT/2013** ha affermato che il controllo delle Sezioni Regionali della Corte dei conti sui rendiconti relativi all'esercizio 2012 doveva avere efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili e si doveva inserire in un percorso finalizzato all'integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dall'anno 2013.

Le disposizioni dal citato Decreto-Legge n. 174/2012 ed, in particolare, l'impianto sanzionatorio, si dovevano applicare, quindi, dall'esercizio 2013.

La **deliberazione n. 160/2013 della Sezione Veneto** ha specificato che le spese sostenute dai Gruppi Consiliari sono state valutate sotto il duplice profilo della riconducibilità soggettiva ed oggettiva al Gruppo, intesa, quest'ultima, quale *“inerenza”* all'attività del Gruppo medesimo.

La Sezione Regionale di Controllo ha, sul punto, osservato che il criterio dell'inerenza, esplicitato nella legge regionale (art. 4, della L. R. n. 56/1984), è espressione del principio generale secondo il quale l'impiego di risorse pubbliche da parte di qualsivoglia soggetto, anche privato, presuppone sempre la finalizzazione delle risorse medesime all'interesse pubblico, nella specie, coincidente con il fine politico-istituzionale del Gruppo ed è connesso, inscindibilmente, all'espletamento dei compiti e delle funzioni intestate dalla legge al soggetto destinatario.

La Procura contabile, dopo aver ricevuto la segnalazione dalla Sezione regionale di controllo, ha delegato la Guardia di Finanza, al fine di compiere specifiche ed autonome indagini in ordine alla liceità/illiceità delle condotte di alcuni Consiglieri regionali facenti parte dei Gruppi consiliari in precedenza indicati.

La Guardia di Finanza ha, quindi, depositato una specifica relazione e la Procura contabile ha ritenuto quali fonti di danno solo le spese relative alle seguenti uscite: 1) uscita n. 4 "*Spese postali e telegrafiche*"; 2) uscita n. 6: "*Spese di cancelleria e stampati*"; 3) uscita n. 8: "*Spese per libri, riviste e pubblicazioni*"; 4) uscita n. 9: "*Rimborso spese ai Consiglieri regionali per la partecipazione alle attività di cui all'art. 3 della L.R. n. 56 del 1983*"; 5) uscita n. 10: "*Spese per attività promozionali, convegni, e attività di aggiornamento*", ed, in particolare, sono state considerate irregolari le spese per la sottovoce: "*Ristoranti e bar*"; 6) uscita n. 11 "*Spese per l'acquisito o il noleggio di cellullari per il Gruppo*"; 7) uscita n. 12 "*Spese per l'acquisito o il noleggio di P.C. portatili e PC card in uso ai Consiglieri*".

Le somme sono state, quindi, risarcite dai Consiglieri regionali interessati come in precedenza esposto.

## **Servizio sanitario nazionale**

Alcuni Nuclei provinciali della Guardia di Finanza del Veneto hanno trasmesso gli esiti di indagini espletate a fini fiscali e, più in generale, di controllo, in ordine al corretto impiego delle risorse del Servizio sanitario nazionale.

Gli accertamenti fiscali hanno dato spesso contezza di violazioni e illegittimità produttive di danni erariali tipici, con l'utile esito di un risultato di duplice rilievo.

L'analisi muove dalla verifica di incompatibilità di varia natura.

Si sono verificate le attività dei medici convenzionati di medicina generale, cosiddetti medici di base, che contestualmente a detta attività svolgevano attività libero-professionale, presso studi privati, non in forma occasionale ma in forma organizzata e continuativa.

Altro canale di indagine è stata la verifica di incompatibilità tra medici convenzionati di continuità assistenziale, cosiddetta guardia medica, ugualmente impegnati in forma strutturata presso case di cura private.

Ancora una tipologia di danno erariale proveniente dalla stessa forma di controllo qualificato afferisce ad attività extra istituzionali, svolte da soggetti che avevano perfezionato contratti di lavoro a regime esclusivo con Aziende sanitarie o a dipendenti, che hanno posto in essere attività esorbitanti i limiti di attività istituzionale, anche in tipologie di cosiddetto intramoenia allargato.

Le indagini inizialmente di natura fiscale, hanno, poi, avuto dei precisi risvolti erariali, in base all'esame della normativa vigente e, in particolare dall'art. 53 del D.lgs 165/2001, come modificato dalla L. 190/2012.

In verità, tali principi trovano fondamento nell'art. 54 della Costituzione, che impone, in via generale, al I comma, l'obbligo di fedeltà di tutti i cittadini alla Repubblica, e l'osservanza della Costituzione e delle leggi dello Stato e al II comma, ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, il dovere di adempierle con disciplina ed onore.

Più in particolare, l'art. 98, formalizza il principio della tendenziale esclusività del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, funzionale alla realizzazione dei parametri di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97.

Tali principi sono stati trasfusi costantemente nel tempo in leggi ordinarie, sempre al fine di garantire che il pubblico dipendente, per realizzare il superiore interesse pubblico, dedichi le proprie energie lavorative esclusivamente e/o prevalentemente all'esercizio delle sue funzioni pubbliche.

Il divieto di espletare incarichi extraistituzionali non è assoluto, ma graduato e distinto in diverse tipologie.

A far tempo dal T.U. sui pubblici dipendenti, DPR n. 3/1957, agli articoli 13 e 18 si prescrive che l'attività amministrativa sia svolta, curando l'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene.

L'art. 60 recepisce il principio costituzionale dell'esclusività del pubblico impiego, confermato dalla L. 70/1975 per i dipendenti di enti pubblici, il DPR 761/1979 per le U.L.S.S., e la L. 412/1991 per i dipendenti del S.S.N, che stabilisce, tra l'altro, la incompatibilità tra il rapporto di lavoro dei dipendenti del S.S.N. e gli altri rapporti, anche di natura convenzionale.

Segue il D.lgs. n. 29/1993, che all'art. 58 introduce la disciplina delle incompatibilità e il correlato obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione all'Amministrazione di appartenenza ad incarichi ulteriori dei propri dipendenti.

Anche la L. 662/1996 all'art. 1, comma 60, nell'ambito della razionalizzazione della finanza pubblica, vieta al personale pubblico dipendente di svolgere qualsiasi altra attività di lavoro subordinato o autonomo, in assenza di autorizzazione richiesta all'amministrazione di appartenenza e formalmente concessa.

Più recentemente gli ambiti dell'attività libero-professionale e la misura della compatibilità con l'impegno professionale prevalente sono stati oggetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro e del D.lgs. 165/2001.

In particolare, l'art. 53, ha disciplinato cause di incompatibilità e di cumulo di impieghi e incarichi dei pubblici dipendenti, in coerenza e continuità con i principi costituzionali già inseriti nella normativa descritta, escludendo talune limitate tipologie di contratto lavorativo.

L'art.53 del D.lgs. 165/2001 ha introdotto al comma 7 una grave sanzione, in caso di inosservanza del divieto di cumulo di impieghi, che si aggiunge alla responsabilità disciplinare, e che consiste *“nel versamento a cura dell'erogante, o in difetto, dal percettore, del compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, nel*

*conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incrementare il fondo di produttività o i fondi equivalenti".*

Di seguito la cosiddetta legge anticorruzione, la L. 190/2012, ed i correlati regolamenti, con ambiziose finalità di razionalizzazione e riduzione dell'illegalità nella P.A., nonché di sostanziale moralizzazione delle condotte dei pubblici dipendenti, ha introdotto, a far tempo dal 31.10.2013, data dell'entrata in vigore, con l'articolo 1, comma 42, il comma 7 bis all'art. 53 del Dlgs. 165/2001 per prevenire conflitti di interesse, anche soltanto potenziali con il S.S.N, attraverso le funzioni strumentali assegnate al singolo dipendente o alla struttura di appartenenza.

La *ratio* è chiara ed ha un fondamento civilistico e pubblicistico insieme, tanto che fa sì che il regime autorizzatorio sia generale e si applichi anche al personale pubblico non privatizzato (militari, magistrati, diplomatici, forze di polizia, prefetti, et cetera).

Esso consiste nel consentire costantemente al datore di lavoro di valutare la compatibilità dell'attività extra lavorativa con il corretto e puntuale espletamento della prestazione contrattualmente dovuta dal lavoratore alla P.A., secondo i parametri di cui all'art. 97 Cost. per evitare sistematiche sottrazioni di energie lavorative alla prevalente attività presso strutture pubbliche, con risvolti negativi in capo ai fruitori del S.S.N.

Anche la previsione è chiara: in caso di inosservanza dei divieti di cumulo di impieghi *"l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebitamente percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti"*.

Grava sul soggetto erogante l'obbligo di corrispondere il compenso dovuto alla amministrazione di appartenenza dell'indebitamente percettore fintanto che questo ultimo non lo abbia materialmente percepito, in base ai principi generali dell'inadempimento contrattuale e della violazione dei doveri di ufficio. Di seguito sarà il dipendente, già percettore dei compensi introitati senza autorizzazione, obbligato al descritto adempimento restitutorio.

Si configura una forma tipizzata di responsabilità amministrativa con una misura sanzionatoria rimessa al giudice erariale, che ha consentito l'esercizio dell'azione propria della Procura contabile sul descritto impulso delle denunce



qualificate provenienti dalla Guardia di Finanza e il pronunciamento della Sezione giurisdizionale del Veneto già più volte nell'anno in considerazione (Sentenze n. 53/2015, n. 215/2015, n. 216/2015 di accoglimento delle richieste avanzate dalla Procura).

Le fattispecie prese in considerazione sono molteplici:

- incompatibilità di medici con rapporto esclusivo con ULSS, che hanno percepito indennità di esclusività, indennità di posizione minima unificata, indennità di posizione variabile aziendale, retribuzione di risultato, retribuzione di risultato aggiuntiva, eventuale trattamento primario, etc etc tutte indennità percepite in ragione del rapporto e dell'attività libero-professionale intramuraria esclusivo;
- incompatibilità di medici convenzionati di medicina generale, che non hanno richiesto la prescritta autorizzazione a svolgere attività libero-professionale;
- incompatibilità di medici convenzionati di medicina generale, che hanno chiesto la prescritta autorizzazione ma hanno sfiorato il tetto consentito rispetto ai prescritti limiti all'attività ulteriore libero-professionale;
- incompatibilità di medici con intramoenia allargata, che hanno violato i limiti dell'autorizzazione;
- incompatibilità di medici convenzionati di continuità assistenziale, cosiddette guardie mediche, che hanno svolto coeve attività presso case di cura private.

E' interessante evidenziare che, in più casi, i procedimenti a carico dei medici, rimessi ai Collegi arbitrali su tali fattispecie, hanno dato esito negativo, nel senso che l'accertamento effettivo delle incompatibilità non ha determinato l'applicazione di sanzioni disciplinari per ragioni di forma, oggettivamente non condivisibili.

Queste determinazioni non soltanto vanificano il senso della normativa descritta, ma, sostanzialmente, depotenziano le molteplici e complesse strutture interne alle Ulss di auditing e controllo, dato che gli accertamenti di illegittimità non approdano alla applicazione di sanzioni disciplinari, rinunciando anche all'utile funzione esemplare e non scoraggiando l'effetto imitativo ed emulativo.

Resta il costo delle strutture, non sempre sorretto da una effettiva utilità, e la mortificazione della funzione paradigmatica e di deterrenza.

Quel che giova sottolineare è ancora una volta la funzione di chiusura del sistema delle garanzie rimessa, questa volta, in via normativa, dal legislatore al

giudice erariale.

La latitanza e/o l'inadeguatezza e/o l'inefficienza delle strutture di controllo dell'attività in senso proprio impongono un intervento giurisdizionale, *ex post*, della Corte dei conti, attraverso fattispecie di responsabilità tipizzate, dal carattere marcatamente sanzionatorio, in base al chiaro fine repressivo-preventivo della normativa recente descritta, come hanno inteso ribadire le SSRR, già con la sentenza n. 12/2011.

Il freno alle incompatibilità è costituito “... *dalla sanzione della sostanziale disutilità delle prestazioni illegittimamente rese, integrata dall'obbligo della destinazione dei compensi indebitamente percepiti*” (Corte dei conti, Sezione Veneto n. 53/2015).

Si tratta di una ipotesi di responsabilità tipica in cui la sanzione dell'integrale riversamento di quanto percepito *contra legem* è predeterminata per legge, ma pure si fonda sugli altri presupposti tipici del giudizio di responsabilità erariale, innanzitutto l'elemento soggettivo.

La Corte dei conti non si è sottratta alla chiamata ed ha costantemente promosso giudizi di responsabilità su tali fattispecie dall'entrata in vigore della L. 190/2012.

E' necessario sottolineare che con ordinanza n. 90/2015 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale del descritto art. 53, comma 7 del D.lgs. n. 165/2001.

La questione riguardava l'asserito contrasto con gli articoli 1, 2, 3, 4, 23, 24, 36, I comma e 97, I comma, della Costituzione.

La Corte si è avvalsa dell'interpretazione combinata dell'art 7 con l'art. 7 bis, introdotto dalla L. 190/2012 e non si è pronunciata sulla compatibilità costituzionale della regola da ultimo introdotta circa l'obbligo di restituzione delle somme percepite per attività altre, non autorizzate. Ha, tuttavia, tratto spunto da dette norme per confermare che esse definiscono una fattispecie di responsabilità erariale, soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, evidenziando, nel contempo, che la ricostruzione normativa e contestuale dei giudici remittenti, civile ed amministrativo, non era soddisfacente in ordine alla compatibilità tra giurisdizione ordinaria, amministrativa e erariale.

**Due fenomeni espressione di criticità di sistema.****Project financing (finanza di progetto).**

La Procura contabile non è solo il luogo degli accertamenti degli illeciti e del promovimento dell'azione di responsabilità per danni.

O meglio, non tutto quanto è oggetto di valutazione della Procura è immediatamente traducibile in una domanda risarcitoria davanti al giudice.

L'affluire di denunce e segnalazioni e le conseguenti acquisizioni istruttorie fanno sì che l'ufficio del Pubblico Ministero contabile diventi un osservatorio privilegiato di accadimenti amministrativi, comunque rappresentanti patologie del sistema, indipendentemente dal loro costituire o meno illecito amministrativo-patrimoniale.

In questo senso, meritano di essere segnalati, da un tale osservatorio, due fenomeni che, negli anni, tornano con frequenza all'attenzione, con problematiche che meriterebbero di essere affrontate piuttosto in chiave sistemico-strutturale, attraverso un'azione amministrativa o attraverso correttivi legislativi.

Il primo dei fenomeni cui ci si riferisce è quello relativo alle opere realizzate in project financing (finanza di progetto).

In sintesi, si tratta del ricorso ad uno strumento con il quale si perviene al finanziamento di un'iniziativa relativa a progetti per opere pubbliche con capacità di generare ricavi. Caratteristica che dovrebbe consentire il cosiddetto partenariato pubblico-privato con il contributo di quest'ultimo a sostenere i costi per la realizzazione del progetto.

Risulta quindi chiaro che l'istituto riguarda soprattutto l'esecuzione di opere ingenti e dovrebbe costituire rimedio alla scarsità delle risorse pubbliche.

L'operazione per dare vita al project financing è piuttosto complessa, in quanto vede coinvolti più soggetti: l'Amministrazione cui serve l'opera, i soggetti finanziatori, la società affidataria dei mezzi finanziari, il costruttore e gestore dell'opera.

Dal punto di vista contrattuale, il fattore strutturale di particolare delicatezza (e difficoltà) è dato dalla corretta allocazione dei rischi.

Distribuzione del rischio che presuppone un'efficace verifica della possibilità di produzione di flussi di cassa sufficienti a coprire i costi operativi, e a remunerare il capitale di debito e quello dei soggetti finanziatori.

Invero, è proprio sulla base della valutazione previsionale della consistenza dei flussi di cassa attesi che prende avvio l'operazione, favorendo l'intervento dei soggetti finanziatori e prestatori di garanzie, oltre ovviamente a quello dei soggetti attuatori.

Indubbiamente, si tratta di uno strumento che può rivelarsi molto importante.

Uno studio dell'ANCE del 2012, riferisce che, dal 2003 al 2011, sono state bandite 3823 gare in project financing, per un complessivo importo di 52.458 milioni di euro con un incremento del valore della gare nel 2011 pari a più 46,6% rispetto all'anno precedente. Sempre lo stesso studio evidenzia come, dal 2003 al 2011, si sia registrato un incremento delle percentuali di incidenza dei project financing sul complesso dei bandi di gara per opere pubbliche, passate dal 13,9 % del 2003, attraverso incrementi progressivi, al 38,1% del 2011.

Il documento dell'ANCE sottolinea quindi l'importanza della finanza di progetto, dal momento che la sua introduzione nell'ordinamento ha dimostrato le sue grandi potenzialità come strumento per l'adeguamento infrastrutturale del territorio.

Sembrerebbe tutto bene.

Non però se si guarda ad alcune esperienze in Veneto, segnatamente a due project financing: la costruzione della strada chiamata Pedemontana e la realizzazione del Progetto Integrato Fusina (PIF), impianto concepito per la bonifica dei siti contaminati e riduzione dell'inquinamento sul bacino scolante nella laguna.

La storia, non conclusa, dei due progetti è un lungo elenco di battute d'arresto e problematiche che perdurano nel tempo.

Il project Pedemontana prende avvio nel 2003 con la proposta della società Pedemontana Veneta S.p.A.

La prima stesura del progetto preliminare e dello schema di convenzione risalgono al 2006, mentre la convenzione verrà stipulata nell'ottobre 2009, sotto la gestione commissariale. Tempi previsti per la realizzazione dell'opera cinque anni.

La vicenda passa attraverso: contenziosi giudiziari; atti aggiuntivi alla convenzione; incremento dei costi, dagli iniziali 1,8 miliardi ad oltre 2,2 miliardi, con possibilità di aumento a 3; aumento del contributo pubblico, passato da 180 milioni circa ad oltre 600 milioni, completamento dell'opera, al momento previsto per il 2018.

Ma soprattutto l'attuale fase di stallo: al dicembre 2015 sono stati fatti pagamenti alle imprese per soli 450 milioni, di cui 280 sono pubblici, e il concessionario sembrerebbe

in difficoltà per quel che concerne le garanzie per il finanziamento di circa 1 miliardo e 600 milioni necessari, tanto da pensare di emettere un bond del valore di 1,5 MD.

Il Progetto Integrato Fusina, quale attuazione del piano per il disinquinamento e risanamento delle acque del bacino idrografico sversante nella laguna di Venezia, prende avvio nel febbraio 2004 con l'avviso per le procedure di ricerca del soggetto promotore.

La costruzione e gestione del progetto vengono affidati ad una società consortile (Sifa sepa), cui partecipano, con quota maggioritaria, società pubbliche (Veritas, comunale e Veneto Acque, regionale) e la Mantovani spa.

Ben presto, però, l'assetto cambia, passando la maggioranza in mani private per la riduzione delle quote delle società pubbliche.

L'importo dell'investimento, secondo il contratto del luglio 2005, era stabilito in € 194.272.520, di cui 92.800.000 a carico della Regione Veneto, come contributo al concessionario.

A quest'ultimo venivano riconosciuti i ricavi derivanti dallo sfruttamento dell'impianto (da completarsi al 2010), derivanti dal trattamento e riuso dei reflui depurati e prelievo e deposito dei fanghi.

I problemi intorno al progetto nascevano ben presto (verosimilmente erano in gestazione anche prima).

L'opposizione del Comune di Mira ad ospitare sul proprio territorio la cassa di colmata con 2 milioni di metri cubi di fanghi, induceva a riconsiderare il quantitativo predetto, riducendolo a 500.000 mc.

Lo squilibrio economico venutosi a creare comportava la stipula di un atto aggiuntivo nel dicembre 2008, con il quale veniva concessa, all'esecutore, la gestione di altre terre di scavo in un'area denominata Moranzani, programma però vanificato dal mutato scenario industriale di Porto Marghera.

Nel 2010, interveniva, quindi, una nuova modifica contrattuale, con l'attribuzione alla Sifa della gestione di un impianto di incenerimento, quella di un impianto di produzione di acqua demineralizzata e la realizzazione di un sistema di monitoraggio.

Con l'aggiunta di una pattuizione su un cosiddetto valore residuo dell'investimento di oltre 112 milioni di euro da attribuire al concessionario, o, in alternativa, l'allungamento della concessione.

Anche tale affidamento non produceva gli effetti sperati per l'opposizione del Comune di Venezia all'impianto di incenerimento e il calo della domanda di acqua demineralizzata.

L'importo dell'investimento è passato ad oltre 342 milioni di euro.

Il permanere degli squilibri economici espone la Regione al rischio della risoluzione del rapporto per inadempimento e dell'attivazione delle clausole di garanzia, progressivamente inserite nei contratti.

Un'esposizione i cui oneri finanziari sembrano poter essere calcolati tra i 120 e 320 milioni di euro.

I due project financing, dunque, sono caratterizzati da un percorso accidentato.

Dal loro avvio sono passati troppi anni, circa 13 per il primo, e 12 per il secondo, e la loro vicenda non è ancora conclusa, neppure in via di definitiva stabilizzazione del rapporto contrattuale.

Ciò denuncia un primo aspetto patologico, in termini di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa in un simile contesto: non vi è stato un adeguato uso delle risorse e mezzi adoperati e non si è raggiunto (almeno non ancora, o non tutto) il risultato previsto a vantaggio della comunità.

Vi è stato, e vi sarà, un impiego di mezzi finanziari pubblici crescente, ben al di fuori dei programmi e delle previsioni iniziali, con esiti di aggravamento del bilancio regionale in particolare, con conseguenti difficoltà di gestione ed erogazione di altri servizi pubblici.

E, tutto questo, a prescindere da eventuali verifiche sulla congruità dei costi e sulla bontà di quanto realizzato, che, in caso di riscontri negativi, aprirebbero direttamente ad ipotesi di ingiustificato sperpero di danaro pubblico.

Tanto, obbliga ad una domanda: si tratta di due casi particolari o di problematiche che afferiscono a questioni di carattere strutturale, generale.

L'impressione è che sia la seconda ipotesi quella più vicina al vero, e cioè che l'attivazione di un sistema per l'esecuzione di grandi opere con il contributo (definitivo) del privato, è tanto necessario quanto, allo stato, di complessa e difficile realizzazione in termini fisiologici. Ad esso, parrebbero di ostacolo una serie di fattori.

La mancanza di un'esperienza del settore; la carenza, per più motivi, di reali capacità programmatiche e di capacità di analisi valutative, da parte del committente

pubblico; l'approssimazione delle Amministrazioni nel reperimento e nella determinazione delle risorse finanziarie effettivamente occorrenti; il numero ristretto di imprese in grado di assumere gestioni di grandi dimensioni e di sostenere i rischi; la mancanza di un valido sistema di riconoscimento della solidità professionale ed economica delle società operanti.

Fattori, questi, da cui deriva quella che appare come la maggiore criticità del sistema, vale a dire la difficoltà nell'individuazione dell'esatto punto di equilibrio economico – finanziario nel rapporto fra le parti; individuazione, solo essa in grado di garantire, ab origine, una corretta distribuzione dei rischi e il permanere stabile nel tempo (salvo eventi non agevolmente prevedibili) dei reciproci diritti ed obblighi in capo ai contraenti.

La deduzione di una problematica strutturale e generale relativa al project financing, partendo da due casi concreti, non contrasta con i dati dell'ANCE innanzi cennati.

E' possibile che gli interventi con ricorso a tale istituto siano in crescita.

Tuttavia sarebbe interessante conoscere altri dati, ovvero, intervenuto l'affidamento, se, e soprattutto in che modo, le concessioni di questo tipo sono state portate a termine.

### **Accesso alla dirigenza**

L'altro fenomeno che appare meritevole di segnalazione riguarda il regime di accesso alla dirigenza in alcuni enti pubblici economici; regime dissonante rispetto a quello delle altre amministrazioni pubbliche consolidato in via normativa e giurisprudenziale

I casi emersi sono relativi all'ente Ater (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale), definito, dalla Legge regionale n. 10/1995, ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica, autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile.

E' noto che l'immissione nel ruolo della dirigenza dello Stato e degli enti pubblici territoriali (Regione, Province, Comuni) avviene nel rispetto di criteri alquanto rigorosi. Come stabilito dall'art. 28 del D.lgs. n. 165/2001, necessitano, in primo luogo, il possesso del titolo di laurea e il superamento di un concorso.

La regola del pubblico concorso è stata più volte ribadita dalla Corte Costituzionale che ha, appunto, affermato che il conferimento di incarichi dirigenziali nell'Amministrazione pubblica deve avvenire attraverso il ricorso ad una procedura aperta e pubblica (da ultimo Corte Cost. 37/2015).

Il possesso del titolo di laurea è richiesto dalla legge (D.lgs. 165/2001) per l'accesso a tutte le Amministrazioni pubbliche, Regioni comprese. La Corte Costituzionale ha infatti, ripetutamente affermato che la disciplina contenuta nel D.lgs. 165/2001 è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117 della Costituzione, di esclusiva competenza statale (Corte Cost. 324/2010).

Diversamente per le Ater. L'art. 18 della legge regionale 10/1995 stabilisce che al personale delle Ater si applicano, in quanto compatibili, gli istituti attinenti allo stato giuridico ed economico, nonché previdenziale delle aziende municipalizzate di igiene ambientale e il relativo contratto collettivo nazionale di lavoro.

Nello statuto dell'Ater della Provincia di Padova, all'art. 26, si afferma che "La disciplina generale dello stato giuridico e previdenziale del trattamento economico del personale fa riferimento al contratto collettivo nazionale federambiente e CISPEL".

In maniera analoga dispone l'art. 27 dello statuto dell'Ater di Vicenza, ove si aggiunge che "Ai dirigenti si applicano gli istituti attinenti allo stato giuridico ed economico della normativa prevista dal contratto collettivo nazionale del lavoro Confservizi".



Il CCNL Dirigenti Confservizi del 21/12/2004, all'art. 1, comma 1 specifica che sono dirigenti i lavoratori che “ricoprono nell'azienda un ruolo caratterizzato da un elevato grado di professionalità, autonomia e potere decisionale ed esplicano le loro funzioni al fine di promuovere, coordinare e gestire la realizzazione degli obiettivi dell'impresa”.

Al comma 4 del predetto art. 1 si riporta: “La sussistenza delle condizioni di cui al 1° comma comporta il riconoscimento formale della qualifica di dirigente da parte dell'azienda”.

Il sistema normativo relativo al personale, così congegnato, porta ad una pressoché **assoluta discrezionalità** nell'attribuzione del ruolo di dirigente.

In un simile contesto, si è potuto osservare, come, in alcuni casi, si sia proceduto in contrasto, certo non formale, ma sostanziale, con quanto l'ordinamento prevede per tutti gli altri enti pubblici, vale a dire la selezione attraverso un pubblico concorso, preceduto dal possesso di determinati titoli, fra cui la laurea.

In un Ater, è stato così possibile bandire un concorso per dirigente di area tecnica, prevedendo quale requisito la laurea in ingegneria o architettura o, in alternativa, il diploma di geometra. Concorso poi vinto da un soggetto con il diploma di geometra.

In altro Ater, è potuto accadere che un dipendente, assunto come impiegato di VI qualifica, attraverso una serie di progressive attribuzioni di mansioni superiori, sia arrivato a ricoprire le cariche di vice direttore e direttore dell'Ater (perfino contemporaneamente), con inquadramento finale nella qualifica di dirigente.

Ciò, ovviamente, senza concorso, sulla base della norma del contratto collettivo che, in sostanza, non pone limiti: è sufficiente aver ricoperto, in qualche modo, un ruolo da dirigente per ottenerne il riconoscimento formale.

Un regime così diverso rispetto a quello che riguarda tutta l'altra parte del settore pubblico appare ben poco giustificato, dal momento che si tratta (le Ater) di enti pubblici ad ogni altro effetto.

La spiegazione che un tale sistema sarebbe in ragione di un agire meno vincolato da riconoscersi all' “ente economico” non convince: l'ipotetico vantaggio che ne dovrebbe derivare avrebbe come contropartita il rischio concreto di arbitrii ed abusi.

Quella appena descritta, che appare di fatto, come una distorsione del sistema, ne potrebbe portare un'altra. Può accadere che un tale meccanismo diventi il mezzo per

eludere proprio quelle regole, selettive e qualificanti, in materia, previste per la generalità del pubblico impiego.

In merito, gioca il fatto che la normativa regionale in tema di incarichi dirigenziali (LR 1/97 e, successivamente LR 54/2012) si discosta dalla disciplina di cui agli articoli 19 e 28 del D.lgs. 165/2001 nella medesima materia. Quest'ultima, infatti, prevede, per il conferimento di incarichi dirigenziali ad esterni, il possesso di maggiori e più specifici requisiti, fra cui l'esperienza almeno quinquennale in funzioni dirigenziali presso altri enti o il titolo di laurea. Per la normativa regionale, un tale conferimento è possibile, invece, indipendentemente dalla maturazione del quinquennio in funzioni dirigenziali presso altri enti e dal possesso della laurea (art 20 e 22 LR 1/97 e art 23 LR 54/2012).

Stando così le cose, alla dirigenza potrebbe accedersi evitando l'impervia strada del concorso pubblico, con una chiamata, per così dire, diretta, non costretta a tenere conto del possesso di quei requisiti di professionalità e capacità, oltremodo necessari.

Non va dimenticato che le disposizioni del decreto 165/2001 sono definite, dall'art. 1, c. 3 del decreto stesso, principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Costituzione.

Ciò posto, per quanto detto, dubbi possono avanzarsi sulla coerenza con tali principi di alcune norme dell'ordinamento regionale in materia di incarichi dirigenziali.

## CONCLUSIONI

Il 19 novembre 2015 si è tenuto il giudizio di parifica del rendiconto 2014 della Regione Veneto, in attuazione della legge n. 213 del 7 dicembre 2012.

Il Procuratore regionale, quale garante della legalità, all'udienza si è pronunciato per la dichiarazione di non regolarità di alcune poste di bilancio che la Sezione di controllo ha integralmente accolto.

Con L.R. n. 21 del 16 dicembre 2015, la Regione Veneto ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2014, interamente, ivi comprese, cioè, le partite che la Sezione regionale di controllo non ha inteso parificare, perché affette da gravi irregolarità contabili e da altrettanto gravi violazioni della normativa finanziaria statale e regionale.

Deve, però, tenersi conto della circostanza che, essendo intervenuto il giudizio di parifica nel mese di novembre del 2015 (praticamente a fine esercizio 2015) e residuando un tempo molto breve per l'approvazione del rendiconto, la Regione non avrebbe potuto recepire in quella sede le indicazioni fornite dalla Sezione regionale e, soprattutto, non avrebbe potuto eliminare le gravi irregolarità accertate; cosa che sarà (ed è), invece, possibile nel corso del presente esercizio.

E' quindi importante, ricordare che gli effetti "correttivi" dell'attività di controllo (soprattutto, della parifica) vanno valutati sul lungo periodo e non nell'immediato, essendo l'adeguamento dell'amministrazione controllata condizionato immancabilmente dallo svolgimento dell'attività di programmazione (bilancio di previsione, autorizzatorio e vincolante), dalla messa in atto di nuove prassi contabili e di diverse modalità di gestione delle entrate e delle spese, richiedenti certamente tempi non brevi.

Il 2014 e il 2015 sono stati gli anni in cui è esploso lo scandalo MOSE.

L'intervento della Procura della Repubblica ha interrotto un sistema corruttivo a lungo consolidato nel tempo che ha drenato, con illeciti profitti, risorse pubbliche ingenti, mettendo in discussione il completamento stesso dell'opera, ora affidato a Commissari straordinari nominati dal Governo.

La Corte dei conti è stata criticata per l'inefficacia dei controlli sulla gestione del Mose.

Gli oltre cinquant'anni al servizio dello Stato e l'appartenenza ad una istituzione storicamente caratterizzata da rigore e trasparenza, mi impongono in questa occasione di confutare questa visione e mettere a fuoco quelli che sono gli aspetti problematici delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti, all'origine di un simile convincimento.

Il sistema legislativo pone seri limiti all'efficacia dell'azione di controllo della Corte.

Per la legge 14 gennaio 1994 n. 20 e successive modifiche la Corte dei conti, nell'esercizio di detta funzione è chiamata a verificare “la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”

Purtroppo questa verifica, che pure è ad ampio spettro, risulta priva di effettive sanzioni.

Parimenti la Procura regionale può indagare soltanto su singoli casi oggetto di “specifica e concreta notizia di danno” (art.17 D.L. 1 luglio 2009 n.78, convertito in L.3 agosto 2009 n. 102), con un limite assoluto costituito dall'impossibilità di svolgere accertamenti con criteri e metodi previsti per l'esercizio delle funzioni di controllo<sup>1</sup>.

Così è potuto accadere che le cause all'origine della mala gestione del MOSE siano state puntualmente individuate e segnalate dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la delibera n. 2/2009 ai vari referenti

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale sent. N. 29/95

“(omissis . . . ) non può essere configurata propriamente come sanzione giuridica il fatto che, in conseguenza di notizie o elementi raccolti nel corso del controllo di gestione, possa attivarsi l'intervento del giudice della responsabilità contabile dei pubblici funzionari, quando gli scostamenti dai parametri di riferimento siano censurabili come spreco di risorse pubbliche tali da mettere capo, nel concorso degli altri presupposti, alla responsabilità per danno. Nondimeno, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione prima indicati, pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione.

Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili “diritti della difesa”, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994).”

istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro dell'Economia e delle Finanze, etc. etc. rimanendo praticamente lettera morta<sup>2</sup>.

Cosa che peraltro era già avvenuta con una precedente delibera n. 137 del 13/11/97, che non aveva mancato di evidenziare, già allora, gli stessi aspetti di criticità.

In quell'atto furono indicati tutti gli elementi negativi di gestione: quali la mancanza di concorrenza, l'aggio eccessivo, il sistema dei subappalti, che sono stati all'origine della diffusa corruzione alimentata dalla necessità di mantenere in vita un sistema che faceva comodo ai molti che ne hanno tratto ingenti ed indebiti benefici.

Orbene, di questi molti, ne sono rimasti pochi a risponderne in sede penale, alcuni dei quali saranno chiamati anche in sede di responsabilità erariale, ma il danno alla collettività rimarrà elevatissimo e senza adeguato ristoro.

Nessuno di quei rilievi era idoneo a configurare ipotesi di danno erariale trattandosi di condizioni accordate al concessionario da un legislatore a dir poco troppo generoso e, quindi, di situazioni rese volutamente legittime a monte.

Quanto si sarebbe potuto risparmiare e quanto sperpero di pubblico denaro si sarebbe potuto evitare, se quella delibera sul controllo della gestione del MOSE avesse trovato ascolto dai naturali referenti istituzionali e se qualcuno si fosse sentito in dovere di intervenire nell'ambito delle proprie competenze nei palazzi che contano a Roma?

Se la Corte avesse disposto di un potere sanzionatorio o interdittivo in sede di controllo, avrebbe forse potuto influire nella situazione in termini diversi, costringendo il potere esecutivo a porre un adeguato rimedio, evitando così la degenerazione del sistema che ha portato alle conseguenze che sono davanti agli occhi di tutti.

---

<sup>2</sup> Corte Costituzionale sent. N. 29/95

“Questa particolare natura del controllo sulla gestione spiega perché l'articolo contestato stabilisce che esso debba essere sempre "successivo", anche quando sia condotto "in corso di esercizio". E spiega anche perché lo stesso articolo, quando afferma che tale controllo possa comportare che si verifichi "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione", ammettendo pure che la Corte dei conti possa incidentalmente esprimersi "sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato", non intende minimamente confondere due forme di controllo radicalmente diverse o stabilire surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto a sovrapporsi a quelli disciplinati da altre norme di legge, ma mira semplicemente a dire che la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni possa essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione.”

(omissis)“ Nei confronti delle amministrazioni interessate, lo stesso art. 3, sesto comma, sottolinea il rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti, cui è data la possibilità di formulare a quelle "in qualsiasi (altro) momento" le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle "misure conseguenzialmente adottate". Questo tipo di rapporto è la conseguenza del fatto che il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di "autocorrezione" sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei "controlli interni". Ed, invero, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi.”

Nella ormai affermata cultura emergenziale della vita pubblica, è ricorrente la ricerca dell'uomo forte, dotato di poteri speciali, in grado di risolvere tutti i problemi irrisolti ed irrisolvibili.

Nella maggioranza dei casi l'esperienza è stata fallimentare.

La creazione di un rilevante numero di *authorities* ha innescato una burocratizzazione del sistema che ha prodotto procedure perlopiù inutili od inefficaci, a fronte di costi elevati per la collettività.

Ad un recente incontro con i Sindaci dell'area veneziana è emerso che i piccoli comuni sono nell'impossibilità materiale di effettuare quella rotazione del personale che è prevista dalle recenti norme anticorruzione.

Mentre nei grandi enti territoriali, in cui la rotazione è possibile, la corruzione continua a venir fuori come l'eruzione dell'Etna; ma tutti continuano a predisporre lunghi ed elaborati piani triennali anticorruzione nel pieno rispetto delle disposizioni vigenti, perdendo di vista che il punto nodale è nella capacità di saper amministrare e nella trasparenza delle coscienze che nessun adempimento burocratico può assicurare.

Diceva Don Abbondio che il coraggio se uno non ce l'ha non se lo può dare; lo stesso vale per l'onestà.

Allora la domanda è la seguente: è preferibile affinare e migliorare il sistema di controlli esistente oppure inventare ogni volta qualcosa di nuovo che quasi mai funziona?

Abbiamo evidenziato nelle relazioni degli anni precedenti, come il legislatore, sempre in un'ottica emergenziale, non abbia mancato di attribuire nuove funzioni alla Corte dei conti che si sono però rivelate armi spuntate e fonte di aggravio di lavoro non sempre produttivo.

Il lavoro svolto insieme ai colleghi della Sezione di Controllo per la parificazione del rendiconto della Regione Veneto, ha posto in evidenza una situazione molto pesante in termini di carichi di lavoro che impegnano al limite delle possibilità i magistrati e lo stesso personale amministrativo degli uffici.

Se tutto questo deve risolversi in inutili grida manzoniane, per poi finire su banco degli accusati perché i controlli non hanno funzionato al fine di prevenire i fenomeni corruttivi, allora vuol dire che non vi è la reale volontà di affrontare il problema,

ricorrendo a rimedi estemporanei per tacitare la giusta protesta dell'opinione pubblica, quando esplodono gli scandali, e poi voltar pagina al successivo fatto di cronaca.

La suggestione di quella storica affermazione di Camillo Benso conte di Cavour sulla "assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile", che portò nel 1862 all'istituzione della Corte dei conti, è di grande attualità per il contrasto alla corruzione ed alla *mala gestio* imperanti, mettendo da parte quella emergenzialità che produce stagioni effimere ed illusori rimedi.

**Sig. Presidente**

al termine di questo breve intervento, Le chiedo di dichiarare aperto l'Anno Giudiziario 2016 della Corte dei conti del Veneto.

**CORTE DEI CONTI**  
**Procura Regionale per il Veneto**  
**VENEZIA**  
**Attività anno 2015**

Vertenze pendenti al 1° gennaio 2015	7513
Denunce pervenute e aperte nell'anno	1220
Segnalazioni prearchivate	83
Archiviazioni istruttorie	1078
Attività istruttorie	2416
Consulenze e perizie	2
Inviti a dedurre	52
Audizioni personali	41
Citazioni	38
Pareri in materia di conti giudiziali	3423
Appelli	7
Sequestri conservativi chiesti	2



TESTO - TESTO TESTO TESTO TESTO TESTO TESTO TESTO - TESTO

