



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER IL VENETO

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2024**

**Sintesi della relazione del Procuratore regionale
Presidente Ugo Montella**

Venezia, 27 febbraio 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

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

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2024**

**Sintesi della relazione del Procuratore regionale
Presidente Ugo Montella**

Nell'unirmi ai saluti del Presidente a tutte le Autorità civili, militari e religiose presenti, desidero evidenziare come l'inaugurazione dell'anno giudiziario possa costituire la sede più opportuna anche per formulare, alla luce delle fattispecie di danno riscontrate nell'attività requirente, alcune riflessioni sul concetto di etica nella pubblica amministrazione.

1 L'ETICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1.1 L'etica pubblica

L'ETICA viene definita, in senso ampio, come quel ramo della filosofia che si occupa di qualsiasi forma di comportamento (gr. *ἠθος*) umano, politico, giuridico o morale; in senso stretto invece, l'Etica, da tenersi distinta sia dalla politica che dal diritto, è quel ramo della filosofia che si occupa, più specificamente, della sfera delle azioni buone o cattive e non già di quelle giuridicamente permesse o proibite o di quelle politicamente più adeguate.

In questa breve riflessione mi atterrò al concetto di Etica in senso ampio ed in particolare all'Etica nella gestione della cosa pubblica.

Ebbene, nella nostra società, essa ha un fondamento normativo che si rinviene nella Costituzione italiana la quale, come noto, enuncia puntuali principi in ordine all'esercizio delle pubbliche funzioni.

L'art. 54, 2° comma, con riferimento ai "cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche", impone loro "il dovere di adempierle con disciplina ed onore".

L'art. 97 contiene i principi fondamentali dell'azione amministrativa: "legalità, buon andamento e imparzialità".

L'art. 98, poi, afferma che i pubblici impiegati "sono al servizio esclusivo della Nazione".

Il D.lgs. 33/2013 (Testo Unico in materia di Trasparenza) attraverso le modifiche apportate nel 2016, nel definire la Trasparenza amministrativa, ha utilizzato

espressioni che, nel ricondurre ai valori costituzionali dell'etica pubblica, ne definiscono ancor meglio i contorni. La Trasparenza, quale valore fondante l'azione amministrativa è infatti qualificata come *“strumento di attuazione dei principi di democrazia, eguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione”*.

L'etica pubblica (o etica nel servizio pubblico) può allora essere definita, proprio attraverso le formule usate dalla Costituzione e dalla disciplina normativa che vi ha dato attuazione, come l'insieme dei principi e delle norme di comportamento corretto in seno all'amministrazione pubblica: l'agire, da parte di ogni pubblico agente nell'esercizio delle funzioni che gli sono affidate, con disciplina, lealtà ed onore, con imparzialità nei confronti del pubblico e attraverso un'azione che, nel suo complesso, si pone a servizio esclusivo della Nazione, cioè della collettività.

L'etica pubblica definisce il corretto agire degli agenti pubblici al servizio della collettività, in tutta la sua pienezza, dal rispetto della legge sino alla soddisfazione ultima degli interessi protetti, delle giuste aspirazioni dei cittadini utenti, nel rispetto della loro dignità.

Contrapposta ai principi dell'etica pubblica si pone la cattiva amministrazione, che invece opera nell'interesse proprio degli stessi agenti pubblici ed è sanzionata con ipotesi specifiche di reato, ma si sostanzia anche in comportamenti colposi che, pur senza essere qualificabili come reati, non rispondono ai principi dell'etica pubblica (ritardi ed omissioni nell'espletamento dei doveri di servizio, scarsa attenzione, mancato rispetto degli orari, mancata assunzione di responsabilità, etc.).

1.2 La politica dell'etica pubblica

Si definisce *politica dell'etica pubblica* l'insieme delle misure e degli interventi (di carattere legislativo, ma anche organizzativi, formativi e culturali) intesi ad ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell'etica pubblica.

Già negli anni Novanta, dopo la drammatica vicenda di Tangentopoli, si sono

moltiplicati gli interventi normativi per ristabilire il corretto andamento della macchina amministrativa italiana e per rendere più "etica" l'azione dei pubblici dipendenti e al contempo più efficienti ed economici i servizi pubblici.

Comune denominatore di tali sforzi - salvo sporadiche eccezioni - è stato l'assioma secondo cui l'amministrazione pubblica è un'azienda e deve essere efficientata secondo le sane regole aziendali.

Le parole chiave delle diverse riforme adottate nel nostro Paese sono state e sono ancora: "semplificazione", "privatizzazione", "liberazione da laccioli legislativi", "misurazione della performance", "managerialità", "taglia-leggi", "digitalizzazione".

È utile ricordare, inoltre, come proprio negli anni Novanta del secolo scorso, in Italia, si sia provveduto ad introdurre nuove tipologie di controlli di gestione e sulla gestione dell'amministrazione che si collegavano, appunto, ad un nuovo modo di amministrare,

1.3 La realtà emergente

Purtroppo, la realtà dell'Amministrazione che emerge dalle denunce che pervengono a questa Procura e dalle istruttorie è ben altra da quelli che sono gli auspici sottesi al disegno riformatore.

Si sono moltiplicate le fattispecie relative ad acquisizione indebita di finanziamenti pubblici, comunitari e non, soprattutto nel campo edilizio, delle agevolazioni per efficientamento energetico, dell'agricoltura e *bonus* vari.

Sempre più ampia è la violazione delle regole in materia di conflitto d'interessi e incompatibilità, soprattutto da parte di categorie professionali di alto valore intellettuale e scientifico: professori universitari, tecnici specialisti, dirigenti, medici *etc.*

Allo stesso modo si vanno moltiplicando, nell'ambito scolastico, sanitario e delle professioni tecniche, le fattispecie che vedono lo svolgimento di attività di grande impatto sociale senza le prescritte competenze professionali e, in molti casi, senza il necessario titolo di studio.

Plurimi sono i casi poi di indebiti emolumenti ad amministratori e dirigenti.

Si assiste ad una amplificazione delle violazioni nella materia della contrattualistica pubblica, sia nell'ambito dei lavori, che dei servizi e forniture.

Ed anche la gestione diretta del denaro pubblico fa emergere un quadro sempre più fosco, con molteplici casi di mancato riversamento di quanto esatto per conto dello Stato. Sembra che si vada perdendo la consapevolezza dell'altruità delle somme riscosse che sempre più spesso vengo trattenute come proprie.

Allo stesso modo si assiste ad una gestione in molti casi diseconomica del patrimonio pubblico, per non dire spesso del tutto sconiderata, caratterizzata da inefficienze, omissioni e ritardi.

Lo strumento societario pubblico, nato come modello organizzativo che avrebbe dovuto rendere più efficienti i servizi pubblici per la sua capacità gestionale più snella e svincolata da molte delle procedure proprie degli enti pubblici, viene sempre più spesso utilizzato, invece, per eludere controlli, regole di evidenza pubblica e trasparenza, per favorire interessi di parte e nepotismi oppure per inseguire interessi che nulla hanno a che vedere con la cura di quelli pubblici.

Sempre altissimi sono poi i numeri dei casi relativi a fattispecie inerenti reati contro la pubblica amministrazione, in particolare di vera e propria corruzione e ciò a dispetto dell'inasprimento delle pene, di sistemi di indagine sempre più pervasivi e di una disciplina di prevenzione che non ha prodotto significativi risultati.

Dall'illegalità diffusa nel periodo di "Tangentopoli" che aveva come obiettivo primario, o comunque tra gli obiettivi, il finanziamento dei partiti politici, si assiste ora ad una vera e propria "pirateria" delle risorse pubbliche per lo più per arricchimento personale.

1.4 Le cause dell'involuzione

Ma perché ricette molto utili nel campo del privato non hanno ottenuto i risultati sperati nel campo della pubblica amministrazione e dei servizi?

Perché questa involuzione, nonostante i tentativi normativi e le riforme approvate? Probabilmente perché gli interessi tutelati dall'ordinamento, che riguardano le

collettività amministrate, sono profondamente e sostanzialmente diversi da quelli che riguardano un'attività destinata al profitto e al benessere di un soggetto privato.

Non può definirsi semplificazione quella che comporta, per una persona anziana, percorsi digitali inaffrontabili e costi improduttivi per ottenere prestazioni in passato ottenute più agevolmente.

La privatizzazione dei servizi è contraria all'efficienza se produce la moltiplicazione di enti competenti e, dal lato del cittadino, il confronto/scontro con i terribili *call center* in cui si inciampa ogni qualvolta il servizio si interrompe e il riordino normativo nel settore della pubblica amministrazione, caratterizzato da una normazione estremamente pervasiva, in molti casi inutile, spesso sovrapposta e intricata tra i diversi livelli di fonti, anche a causa del decentramento politico e amministrativo, non è utile se per cancellare una disposizione ne occorrono altre tre o, addirittura, quando il "disboscamento" cancella l'unica disposizione utile in un contesto normativo ossessivamente replicante. L'eccessiva produzione di norme non solo si pone in contrasto con il principio del buon andamento ma opera anche come fattore di arbitrio da parte dei pubblici agenti, in quanto l'intrico delle regole rende meno trasparente l'azione amministrativa e al contempo consente più facilmente di mascherare, dietro presunte difficoltà normative, volontà di non procedere o di farlo solo a fronte di adeguati "ritorni".

In un contesto indistinto e asistemico, le famose tre "E" della buona amministrazione - efficacia, efficienza, economicità - sono state abusate fino a scalfirne il significato. Esse sono divenute meri sostantivi o aggettivi, generici e atecnici, e i nuovi sistemi di controllo sono rimasti sterili.

Va poi detto che il legislatore italiano è spesso arrivato tardi nella propria azione di prevenzione.

Solo nel 2012 è stata approvata la legge 190, la così detta "legge anticorruzione", che originava come attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione adottata il 31.10.2003 e ratificata con legge 3 agosto 2009 n. 116. Sono stati necessari ben nove anni per dotare il Paese di un testo sistematico in materia.

E solo nel 2012 è stata introdotta una disciplina volta a prevenire il conflitto di interessi del pubblico funzionario.

Lo *spoil system* introdotto negli anni '90 non ha funzionato e, piegato più a logiche clientelari che non manageriali, ha piuttosto prodotto la proliferazione abnorme di figure dirigenziali, sovente "personaggi in cerca di autore" alla ricerca di sempre nuovi e più remunerativi incarichi, con evidente dilatazione della spesa, una mobilità esasperata che ha impedito il formarsi di adeguate professionalità, in assenza peraltro di procedure di valutazione adeguate. In un sistema così instabile e condizionato dall'investitura politica, il referente naturale è divenuto sempre più il rapporto personale con "chi conta", piuttosto che l'attenzione alla cura dell'interesse pubblico.

La sperequazione retributiva tra dirigenza e quadri intermedi non ha certamente aiutato a creare un percorso di "autonomia virtuosa": giovani funzionari motivati e preparati si scontrano spesso con posizioni precostituite e consolidate in un comodo aureo immobilismo culturale e operativo. E molti cedono alla tentazione di considerare il loro lavoro come uno spazio temporale da utilizzare per prepararsi a più vantaggiosi concorsi.

L'assenza di interventi normativi e contrattuali che assicurino trattamenti economici che siano competitivi con il settore privato, ed effettivamente relazionati alla maggiore o minore importanza delle funzioni svolte e alle conseguenti responsabilità, non ha certamente contribuito a favorire comportamenti dei pubblici funzionari orientati ai principi dell'etica pubblica.

Manchiamo ancora di un sistema di valutazione serio e imparziale del rendimento dei singoli dipendenti pubblici e, segnatamente, dei dirigenti, Sistema di valutazione al quale dovrebbe essere efficacemente e seriamente ancorato il livello delle retribuzioni di risultato.

Difetta, inoltre, una adeguata attenzione sia all'organizzazione dei luoghi di lavoro che agli aspetti di prestigio sociale connessi alle posizioni lavorative nell'ambito della pubblica amministrazione. Si assiste per converso ad una situazione di disagio nella quale il pubblico impiegato viene spesso additato come "fannullone".

A tutto ciò si aggiunga poi, la mancanza di individuazione da parte della politica, di chiare linee programmatiche, di azioni mirate alla cura degli interessi generali, anche di quella parte della collettività che non ha concorso alla sua elezione. Mancano specifici atti di indirizzo tali da garantire, ferme restando le relative responsabilità dei soggetti coinvolti, l'imparzialità dell'azione e tali da evitare interferenze sulle singole decisioni con forme atipiche, spesso del tutto informali, orali, telefoniche o comunque spesso poco commendevoli.

E infine, certamente, non aiutano a rafforzare i principi dell'etica le limitazioni alla responsabilità amministrativa introdotte negli ultimi anni, da quella relativa alla perseguibilità del danno all'immagine sino a quella che la esclude per i comportamenti commissivi connotati da colpa grave che, introdotte con il fine di superare una sopravvalutata "paura della firma", altro non hanno fatto che aggravare la deresponsabilizzazione degli amministratori pubblici ed aumentare un senso di impunità che ben si riflette nelle fattispecie che giungono all'attenzione della Procura.

1.5 Rimedi e considerazioni conclusive

Un'azione amministrativa legittima, e cioè rispettosa dei principi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel tempo, rappresenta requisito necessario per un funzionamento complessivo del sistema, orientato al rispetto dei principi dell'etica pubblica.

Ciò non è però sufficiente perché i principi dell'etica pubblica vanno al di là della garanzia della legittimità dell'azione. Un'azione amministrativa, in concreto, può svolgersi legittimamente sul piano formale, ma ciò nondimeno senza un adeguato rispetto dei principi dell'etica pubblica.

Non è sufficiente, in buona sostanza, il rispetto delle norme, in quanto i principi dell'azione amministrativa intesi nel loro complesso come regole di corretta amministrazione, al di là della mera legalità (che pure resta requisito minimo indispensabile), tendono a coincidere, con i principi dell'etica pubblica, che tuttavia conserva sempre un qualcosa di più in quanto investe più direttamente il

rapporto con i singoli cittadini, con i loro specifici problemi e le difficoltà della vita quotidiana.

Occorre allora qualcosa di più.

Occorre la rivitalizzazione dei concetti di *“onore”, “disciplina” e “lealtà nel servizio alla Nazione”* e ciò è possibile solo ritrovando, per usare le parole di Aldo Carosi, *“cuore, equilibrio e passione, uniche stelle comete per conciliare i fini sociali da perseguire nell’amministrazione con le vocazioni individuali”*.

Soprattutto formare e riformare.

Riformare noi stessi e formare le nuove generazioni alle quali abbiamo il dovere di lasciare in eredità un Paese, almeno per quanto possibile migliore di quello che abbiamo ricevuto noi.

Occorre una seria e costante divulgazione di quei principi a cui ho fatto riferimento, trasmettendo l’entusiasmo nel servire la collettività, nel lavorare, ognuno con le proprie capacità ed attitudini, per il bene comune in uno sforzo collettivo.

Per risollevarne le sorti dell’Amministrazione occorre ridare mezzi e fiducia alla stessa, non confonderne tutti gli elementi in una critica basata su luoghi comuni o elementi statistici. Compito certamente arduo nel degradato contesto amministrativo contemporaneo ove è difficile rintracciare il senso di appartenenza ad un’unica comunità.

E, tuttavia, pensare in positivo, suggerire l’evoluzione di prassi obsolete, rivitalizzare uffici ormai dimenticati, promuovere sinergie e nuove specializzazioni costituiscono l’unica alternativa a una civica rassegnazione.

Se quindi in generale l’etica viene intesa come insieme di norme e valori di un individuo o di un gruppo, nel mondo amministrativo essa si configura come riflessione speculativa sulle regole che caratterizzano una attività complessivamente intesa: non sommatoria di *“moralì individuali”* tra loro svincolate bensì condivisione e conciliazione di norme e principi d’azione, nella consapevolezza di appartenere a una comunità di lavoro dedicata a una missione comune: la tutela dell’interesse pubblico.

2 L'ATTIVITÀ DELLA PROCURA REGIONALE PER IL VENETO

2.1 Il lavoro svolto e l'abbattimento dell'arretrato

Per quel che concerne specificamente l'attività dell'Ufficio, nell'anno passato, tutta la Procura è stata impegnata nell'abbattimento dell'arretrato, in modo da alleggerire il carico di oltre milletrecento fascicoli di cui ciascun magistrato risultava titolare. A tal fine è stato portato a termine un progetto volto all'abbattimento del numero di procedimenti derivanti da lesioni da attività sanitaria. Il progetto ha consentito l'archiviazione di ben 950 fascicoli solo con riferimento a questa tipologia, a fronte di un totale di 1.271 archiviazioni.

Il numero complessivo delle istruttorie pendenti alla data del 31 dicembre 2023 risulta pari a n. 4.088, registrandosi una sensibile diminuzione (pari a -978) rispetto a quelle pendenti ad inizio anno (n. 5.066).

2.2 Le fattispecie di responsabilità

Per le singole fattispecie di responsabilità rinvio alla relazione scritta

3 I CONTI GIUDIZIALI

Importante ed impegnativa è stata anche nel 2023 l'attività della Procura sul versante dei conti giudiziali, sia con riferimento a quella relativa ai giudizi di conto con intervento nelle udienze che si sono succedute durante l'anno, sia con riferimento alle azioni per resa di conto

4 L'ATTIVITÀ RISARCITORIA/RECUPERATORIA

Un dato che reputo di rilievo, nell'ottica dell'efficienza e dell'effettività della tutela risarcitoria, è quello concernente l'importo complessivo recuperato ed incamerato in gran parte nei bilanci di Enti veneti, in esecuzione di sentenze di condanna

Non meno significativo è l'importo relativo ai versamenti 'spontanei' sia in corso di istruttoria che di giudizio, da parte di presunti responsabili, nonché al rientro di ingenti risorse finanziarie pubbliche per effetto di misure correttive e di autotutela delle Amministrazioni coinvolte, a testimonianza della funzione preventiva e 'sollecitatoria' della Procura contabile.

Il totale recuperato ammonta a quasi 3 milioni di euro.

Per il dettaglio rinvio alle tabelle allegate.

5 IL PERCORSO VERSO UNA PIENA ATTUAZIONE DEL PROCESSO TELEMATICO

È proseguito anche nel 2023 il percorso per dare piena attuazione al processo contabile telematico così come previsto dall'art. 6 del Codice di giustizia contabile, già avviato nell'anno 2022.

L'evoluzione della piattaforma Giu.Di.Co. ha migliorato le modalità di consultazione dei fascicoli e la gestione documentale, fornendo ai magistrati strumenti virtuali, atti a velocizzare l'acquisizione e l'organizzazione documentale, rendendo più agevole lo studio delle varie istruttorie e l'adozione dei provvedimenti conseguenti.

Ringraziamenti e conclusioni

A conclusione della relazione mi sento di assicurare che i compiti affidati a questa Procura saranno svolti con rigore ed equilibrio, confortato dalla valida collaborazione dei colleghi Dimita, Pasero, Garlisi, Spagnuolo, Cosentino e Sutto. A loro va il mio primo ringraziamento anche per l'equilibrio che manifestano nell'esercizio della funzione e per la collaborazione offertami anche nella condivisione di scelte a volte complesse.

Ulteriore grazie va, poi, a tutto il personale amministrativo per l'impegno lavorativo profuso, per lo spirito di servizio e senso del dovere quotidianamente manifestato.

Sono sicuro di poter continuare a confidare, per l'espletamento delle numerose indagini delegate, nella professionalità e disponibilità di tutti i militari della Guardia di Finanza.

Un grazie per la collaborazione offerta va anche all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato, alle Prefetture e alla Capitaneria di Porto.

Confido nella prosecuzione dell'armonia istituzionale in essere con i colleghi delle Procure della Repubblica e delle magistrature ordinaria, amministrativa, militare e tributaria oltre che con l'Avvocatura Distrettuale dello Stato e con tutti gli Organi ispettivi dei quali questo Ufficio Requirente si è avvalso per le proprie attività.

Un plauso inoltre va rivolto agli Organi di informazione il cui lavoro quotidiano costituisce una fondamentale risorsa per l'acquisizione di notizie di danno erariale.

Un particolare ringraziamento, infine, intendo indirizzare a tutta la comunità dei cittadini veneti.

Nel ringraziare per l'attenzione riservatami,

chiedo

al Sig. Presidente di dichiarare aperto, in nome del Popolo Italiano, l'anno giudiziario 2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti del Veneto.

Ugo Montella