

**Corte dei Conti – Sez. Giur. Veneto; Sent. n. 302 del 08.06.2011**

omissis

FATTO

1.1. Con atto di citazione depositato presso la Segreteria della Sezione in data 22/9/2010, ritualmente notificato, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio l'avv. Y. Y. e il dott. Z. Z. , nelle rispettive qualità di direttore generale e direttore amministrativo dell'Azienda ULSS n. K di K. (..), per sentire condannare gli stessi al risarcimento, in favore dell'Amministrazione di appartenenza, di due distinte voci di danno, asseritamente conseguenti all'illegittimo conferimento di incarichi a soggetti esterni all'Ente.

Il Pubblico Ministero ha precisato di avere acquisito la notizia danni a seguito di una denuncia effettuata dalla Direzione Attività Ispettiva e Vigilanza sul Settore Socio Sanitario della Regione Veneto, in esito a un'ispezione compiuta presso l'Azienda ULSS n. K, e di aver constatato l'illegittimo conferimento da parte del direttore generale Y. - con delibera n. 304 del 1/8/2008 - dell'incarico dirigenziale di responsabile della "Struttura Complessa Controllo di Gestione" dell'ULSS in favore del dott. X. , soggetto ritenuto privo dei requisiti richiesti dall'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992. Il Requirente ha inoltre rilevato come nell'ispezione la suddetta Direzione Regionale aveva invitato il direttore generale dell'Azienda ULSS n. K a revocare l'illegittimo incarico ma che quest'ultimo, anziché conformarsi a tale richiesta, aveva commissionato - con delibera n. 153 del 9/4/2009 - un parere pro veritate a due legali del libero Foro (avvocati Dalla M. e B.) e che nel parere, successivamente trasmesso dal direttore generale dell'ULSS alla Regione, era stata ribadita la tesi della piena legittimità dell'incarico conferito al dott. X. .

Il Requirente, espletata l'istruttoria con l'acquisizione di ulteriore documentazione, ha notificato l'invito a dedurre, ex art. 5 comma 1 del DL n. 453/1993 convertito in legge n. 19/1994, al direttore generale Y. (in data 11/6/2010) ed al direttore amministrativo Z. (in data 31/5/2010), delineando la responsabilità amministrativa degli stessi in relazione al complessivo danno di euro 170.383,88.

In particolare, nell'atto di contestazione degli addebiti, il P.M. contabile ha affermato la responsabilità degli incolpati per una prima voce di danno - quantificata in euro 166.383,88 - in relazione all'importo lordo di spesa previsto nella delibera n. 304 del 1/8/2008 per gli emolumenti del dott. X. , non risultando comprovate in capo a quest'ultimo né la particolare specializzazione professionale desumibile da "concrete esperienze di lavoro", come richiesto dal comma 1 dell'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, né gli altri specifici requisiti previsti dalla norma citata per ricoprire l'incarico. Il Requirente ha delineato l'ulteriore responsabilità del direttore generale e del direttore amministrativo per una seconda voce di danno - quantificata nell'importo di euro 4.000,00 - in relazione al compenso professionale previsto, nella delibera del Direttore Generale n. 153/2009, per remunerare il parere commissionato a due legali esterni (avvocati B. e Dalla M.), in violazione dell'obbligo di utilizzare il Servizio Legale Interaziendale.

Il direttore generale ed il direttore amministrativo hanno depositato le relative controdeduzioni in data 5/7/2010, sostenendo la legittimità delle rispettive condotte, l'assenza di danno (per l'utilità delle prestazioni svolte dal dott. X.), nonché la mancanza dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave; in ordine alla seconda voce di danno hanno evidenziato come il parere pro veritate fosse stato richiesto a dei legali esterni per vagliare con obiettività la fondatezza dei rilievi regionali, e ciò al fine di decidere se esercitare o meno i poteri di autotutela.



Ritenute non soddisfattive le giustificazioni addotte nelle controdeduzioni, il Pubblico Ministero ha citato in giudizio l'avv. Y. e il dott. Z. con riferimento ad entrambe le fattispecie contestate, configurando in capo agli stessi una condotta antiggiuridica, in quanto lesiva delle disposizioni di legge in materia di incarichi e consulenze, e connotata da una volontà scientemente dannosa.

L'organo requirente ha sottolineato come la vicenda per cui è causa abbia avuto ampia risonanza sulla stampa e sia stata oggetto di interrogazioni in Consiglio Regionale, in relazione alla giovane età del soggetto scelto per governare la struttura complessa dell'Azienda ULSS n. K, ai modesti titoli professionali posseduti dal dott. X. , nonché alla comune appartenenza politica del nominato dirigente e del direttore generale Y. .

Con riferimento alla prima voce di danno ha ribadito la palese mancanza, in capo al dott. X. , dei particolari requisiti previsti per ricoprire l'incarico conferito ai sensi dell'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, posto che nel pregresso impiego bancario il nominato risultava inquadrato solo nel primo livello retributivo (terza area professionale), sottolineando poi come lo stesso dott. X. - sia in relazione al voto di laurea che alle esperienze post universitarie - non poteva vantare un curriculum significativo rispetto all'incarico conferitogli di responsabile della Struttura Complessa Controllo di Gestione dell'Azienda ULSS n. K.

In relazione a tali circostanze il Pubblico Ministero ha chiesto la condanna dei convenuti a risarcire la somma di euro 61.746,00, importo corrispondente agli emolumenti erogati, al netto, al dott. X. nel periodo settembre 2008 - febbraio 2010.

Anche per la seconda voce di danno, ritenute non convincenti le considerazioni contenute nelle controdeduzioni degli incolpati, il Requirente ha insistito per la condanna degli stessi al risarcimento di euro 4.000,00, in relazione a quanto indebitamente corrisposto dall'Azienda ULSS n. K ai legali Dalla M. e B., come compenso per la redazione del parere pro veritate.

In forza del diverso contributo causale dei convenuti il Pubblico Ministero ha chiesto, per il complessivo danno di euro 65.746,00, la condanna del direttore generale Y. al pagamento della somma di euro 39.447,60 e del direttore amministrativo Z. al pagamento della somma di euro 26.298,40, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, interessi legali e spese di giudizio.

1.2. Entrambi i convenuti si sono costituiti in giudizio e nelle memorie hanno ribadito le difese già formulate nelle controdeduzioni all'invito a dedurre.

In particolare il convenuto Y. si è costituito in giudizio, assistito dall'avv. Eliana Bertagnolli, con comparsa depositata in data 28 gennaio 2011, evidenziando preliminarmente le carenze di organico, sussistenti all'epoca dei fatti all'interno dell'Azienda ULSS n. K, nonché le difficoltà di ricoprire, con la mobilità interna, l'incarico di dirigente dell'Ufficio Controllo di Gestione; nel contempo ha sottolineato come la stessa Regione Veneto, con nota del Segretario Regionale Sanità e Sociale in data 30/6/2008, avesse autorizzato il direttore generale a ricoprire il posto vacante con la particolare procedura di cui all'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992 osservando come l'incarico affidato al dott. X. fosse stato anche vagliato positivamente dal Collegio sindacale.

Il patrocinio del direttore generale ha definito frutto di una "campagna denigratoria" le notizie di stampa, richiamate dal Pubblico Ministero, secondo cui l'incarico conferito dall'avv. Y. al dott. X. sarebbe stato motivato anche dall'appartenenza al medesimo partito politico.

Nel merito la difesa del direttore generale - premessa l'applicabilità, in fattispecie, dell'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992 e non anche delle disposizioni, pure richiamate dalla Procura, del Dlgs n. 165/2001 - ha sottolineato come il X. , all'epoca del conferimento dell'incarico, possedesse tutti i requisiti richiesti per dirigere la struttura Controllo di Gestione dell'Azienda ULSS n. K, disponendo di una preparazione universitaria di tipo giuridico e di un curriculum lavorativo in cui



l'esperienza maturata presso il Gruppo Unicredit (nel periodo 2001-2007) denotava – a prescindere dal formale inquadramento contrattuale nell'Istituto bancario – una costante progressione in termini di importanza, complessità e responsabilità, culminata in un'esperienza “nel ruolo di key account manager, in posizione di staff all'amministratore delegato dell'Istituto di credito”.

Richiamata per relationem la copiosa documentazione prodotta a riprova delle qualificate esperienze professionali del dott. X. - in particolar modo, il contenuto della dichiarazione di Unicredit, sub. doc. n. 23 – parte convenuta ha lamentato come l'ipotesi accusatoria della Procura (conformemente agli esiti dell'ispezione regionale) si sia fondata su una visione “formalistica”, che ha dato prevalente rilievo all'inquadramento contrattuale presso l'Istituto di credito, anziché alle mansioni effettivamente svolte, in contrasto con il contenuto e la ratio della norma di cui all'art. 15 septies citato, volta a valorizzare le “concrete esperienze di lavoro”.

In relazione alle dedotte circostanze il nominato patrocinio ha chiesto, per la prima voce di danno contestata dal Pubblico Ministero, l'assoluzione del direttore generale avuto riguardo alla piena legittimità dell'incarico conferito al dott. X. , nonché alla mancanza di dolo o colpa grave del direttore generale per “l'innegabile margine di incertezza nell'interpretazione dell'art. 15 septies”; ha eccepito, altresì, l'insussistenza di documento economico per l'Azienda ULSS n. K, considerate le positive performances del dott. X. , da valutarsi – secondo parte convenuta - anche sotto il profilo della compensatio lucri cum damno (per i buoni risultati di esercizio conseguiti).

In relazione alla seconda voce di danno, di euro 4.000,00, il difensore del direttore generale ha osservato come debba considerarsi legittimo e giustificato - secondo un giudizio ex ante - il ricorso alla consulenza dei due legali esterni (avvocati Dalla M. e B.), a causa della complessità delle problematiche applicative del conferimento dell'incarico ex art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992 e della peculiarità della situazione venutasi a creare (notevole lasso di tempo trascorso dalla stipula del contratto con il dott. X. ed esito positivo del lavoro svolto dallo stesso presso l'ULSS).

Anche con riferimento alla seconda contestazione del Pubblico Ministero il nominato patrocinio ha chiesto l'assoluzione del convenuto; in via subordinata ha invocato l'esercizio del potere riduttivo, tenuto conto dei buoni precedenti di carriera dell'avv.to Y. e dei positivi risultati conseguiti dallo stesso quale direttore generale dell'Azienda ULSS n. K, sia in materia di gestione del personale che di risparmio di spesa nel periodo 2008-2010.

Con memoria difensiva depositata in data 28/1/2011 si è costituito in giudizio il dott. Z. Z. , con il patrocinio degli avvocati Mario Bertolissi e Carola Pagliarin.

La difesa del direttore amministrativo ha sostenuto la legittimità del parere favorevole dato dal dott. Z. alla delibera del direttore generale n. 304/2008, nella ritenuta sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 15 septies del dlgs n. 502/1992, evidenziando, nel contempo, l'avvenuto rispetto del limite percentuale relativo alla dotazione organica della dirigenza, l'acquisizione preventiva dell'autorizzazione regionale e la peculiare specializzazione professionale vantata dal dott. X. .

A riprova di quest'ultimo profilo il nominato patrocinio, richiamando la documentazione dimessa agli atti, ha evidenziato i positivi risultati conseguiti dal dott. X. , quale dirigente dell'Unità Controllo di Gestione dell'Azienda ULSS n. K in tema di anagrafe sanitaria, di implementazione del processo di budget e di miglioramento dell'interazione tra i soggetti preposti alle unità operative complesse.

La difesa del direttore amministrativo ha sottolineato, altresì, come la figura del direttore generale abbia, nella materia regolamentata dall'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, un ruolo preponderante competendo alla stessa l'individuazione del dirigente alla stregua di un criterio di tipo fiduciario.

Sulla base di tali considerazioni la difesa del convenuto dott. Z. ha escluso, in ordine alla prima voce di danno, la possibilità di configurare la delineata ipotesi di responsabilità amministrativa,



anche per l'assenza di documento economico per l'Azienda ULSS n. K; in ogni caso ha rilevato come nella condotta del direttore amministrativo non possa essere ravvisabile l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

Quanto all'addebito relativo alla seconda voce di danno, fondato sul parere favorevole rilasciato in ordine alla delibera n. 153/2009, il nominato patrocinio ha osservato come il conferimento dell'incarico in favore degli avv.ti B. e Dalla M. , inteso ad ottenere l'acquisizione di un parere pro veritate, si fosse reso necessario per le possibili richieste risarcitorie del X. ed anche perché il direttore generale considerava contrario all'interesse dell'Azienda ULSS n. K la rimozione di quest'ultimo dall'incarico.

La difesa del direttore amministrativo Z. ha concluso, quindi, per la richiesta di assoluzione da tutti gli addebiti, stante la mancanza dei presupposti della responsabilità amministrativa nonché, in via gradata, per il riconoscimento dei benefici conseguiti dall'Amministrazione e dalla comunità amministrata e l'applicazione del potere riduttivo.

1.3. All'udienza di discussione del 17 febbraio 2011 il Pubblico Ministero ha rinunciato alla domanda di condanna per la seconda voce di danno, di euro 4.000,00 rimarcando l'inattualità del documento economico, alla stregua di quanto accertato (verbale in data 17/1/2011 del Nucleo di PT della Guardia di Finanza, sub. nota di deposito Procura n. 4 del 21/1/2011) in ordine alla mancata esecuzione della delibera del direttore generale n. 153 del 9/4/2009.

Quanto alla prima voce di danno, relativa agli emolumenti illegittimamente corrisposti al dott. X. , essa parte attrice ha rideterminato il quantum del pregiudizio economico nella somma di euro 90.275,00 considerando gli ulteriori cedolini delle buste paga trasmessi dal direttore generale dell'Azienda ULSS n. K con nota in data 7/10/2010 (cfr. nota di deposito Procura n. 4 del 21/1/2011).

Il Pubblico Ministero ha concluso chiedendo, per tale danno, la condanna del convenuto Y. Y. al pagamento dell'importo di euro 60.000,00 e la condanna del convenuto Z. Z. al pagamento dell'importo di euro 30.275,00, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

I difensori dei convenuti hanno preso atto della rinuncia, da parte della Procura, alla seconda voce di danno di euro 4000,00 ed hanno insistito per l'assoluzione per la prima voce di danno, richiamando le motivazioni contenute negli scritti difensivi.

All'esito di brevi repliche del Pubblico Ministero e delle difese la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

2.1. La fattispecie sottoposta all'attenzione del Collegio attiene, nella prospettazione accusatoria, a ipotesi di danno conseguenti all'illegittima attribuzione di un incarico dirigenziale a tempo determinato (ex art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992) ed al conferimento, anch'esso illegittimo, di un incarico di consulenza legale (pretesa, quest'ultima, cui la Procura Regionale ha rinunciato, all'udienza di discussione, per mancanza di attualità del pregiudizio economico).

Prima di procedere alla disamina delle contestate responsabilità si ritiene di dover svolgere un breve esame del quadro normativo cui si ascrive la fattispecie per cui è causa.

E' noto come in materia di incarichi e di consulenze esista una dettagliata normativa, la cui ratio è quella di prevenire danni all'Erario per spese improduttive o per ingiustificate erogazioni di denaro pubblico. La puntuale regolamentazione della materia (art. 15 septies del Dlgs n. 502/92, l'art. 110 del Dlgs n. 267/2000, l'art. 7 del Dlgs n. 165/2001 come successivamente modificato, l'art. 1 della L. n. 311/2004) è volta a "predeterminare" le condotte degli amministratori pubblici, secondo un paradigma normativo che individua (astrattamente) i comportamenti "virtuosi" , in forza di uno



schema generale che trova il proprio fondamento nel principio costituzionale di buona amministrazione (art. 97 della Costituzione).

La richiamata disciplina risponde, nel suo complesso, all'immanente principio cardine dell'Ordinamento in virtù del quale ogni ente pubblico deve principalmente e prioritariamente attendere ai propri compiti con le risorse umane e con i mezzi di cui dispone. In tale quadro sistemico è ammessa, per le Pubbliche Amministrazioni, la possibilità di fare ricorso a personale esterno solo nei limiti ed alle condizioni in cui ciò sia consentito dalla legge.

La giurisprudenza contabile ha dato applicazione a tali dettami normativi evidenziando come l'obiettivo delle disposizioni che prevedono la possibilità per gli Enti Pubblici di avvalersi di personale esterno (per consulenze, contratti a tempo indeterminato ecc.) sia quello di fare acquisire all'Ente pubblico, per un tempo determinato, professionalità qualitativamente o quantitativamente assenti nel momento storico in cui viene conferito l'incarico.

E' da ritenersi, conseguentemente, illecito e foriero di danno l'incarico che si risolve in una duplicazione dell'attività che poteva essere svolta dai preposti agli uffici interni della Pubblica Amministrazione, provvisti delle professionalità equipollenti.

Costituisce, dunque, *ius receptum* il principio secondo cui la facoltà per le Pubbliche Amministrazioni di affidare lo svolgimento di determinati compiti all'opera di soggetti esterni, dotati di comprovata specializzazione, rivesta natura eccezionale e possa avvenire solo in presenza di situazioni particolari e contingenti, nel rispetto di tutte le condizioni imposte dalla legge, quali: la straordinarietà e l'eccezionalità delle esigenze da soddisfare, la carenza di personale interno, il carattere limitato nel tempo, l'oggetto circoscritto della consulenza, il rispetto delle regole di efficienza ed economicità (cfr. ex multis Corte conti, Terza Sezione Centrale d'Appello n. 306/2010, Seconda Sezione Centrale d'Appello n. 263/2008, Prima Sezione Centrale d'Appello n. 220/2008, Sezione Giurisdizionale Regionale Calabria n. 62/2010, n. 315/2008, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia n. 1679/2011, nonché la consolidata giurisprudenza - in materia di consulenze ed incarichi - di questa Sezione Giurisdizionale Regionale Veneto: n. 651/2009, n. 134/2010, n. 471/2010).

In relazione a tali principi appare evidente come l'affidamento di incarichi e consulenze a soggetti esterni, nell'ambito dell'organizzazione pubblica, non possa conseguire ad una mera (libera ed incondizionata) scelta da parte di chi ha la responsabilità decisionale dell'Ente (come avviene nel settore privato), in quanto tale decisione viene subordinata, per volontà dello stesso Legislatore, alla sussistenza di particolari requisiti, normativamente previsti, la cui mancanza rende il conferimento dell'incarico illegittimo.

2.2. Ad avviso della Procura Regionale l'incarico conferito, con delibera del direttore generale n. 304 del 1/8/2008, al dott. X. sarebbe per l'appunto da considerarsi illegittimo e dannoso, in quanto attribuito ad un soggetto privo dei requisiti richiesti dalla legge.

Si osserva, preliminarmente, come il parametro normativo di riferimento per valutare la prospettata illegittimità sia fornito dall'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, recante il riordino della disciplina in materia sanitaria.

Tale disposizione, nel testo modificato dall'art. 13 del Dlgs n. 229/1999, al primo comma consente ai direttori generali di conferire incarichi dirigenziali, a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, per lo svolgimento di funzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico in favore di "laureati con particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in organismi ed enti privati o aziende pubbliche e private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali o che abbiano conseguito una particolare



specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro”.

Ai sensi di tale disposizione le Aziende sanitarie, entro il limite del 2% della dotazione organica della dirigenza, possono procedere alla stipula di contratti di lavoro a tempo determinato, di durata compresa fra due e cinque anni, con facoltà di rinnovo.

Il secondo comma dell’art. 15 septies citato prevede poi la possibilità, per il direttore generale, di stipulare contratti individuali a tempo determinato, nel limite del 5% della dotazione organica della dirigenza per “l’attribuzione di incarichi di natura dirigenziale, relativi a profili diversi da quello medico ad esperti di comprovata competenza” in possesso del diploma di laurea e “di specifici requisiti coerenti con le esigenze che determinano il conferimento dell’incarico”.

La finalità della norma, con ogni evidenza, è quella di consentire alle strutture sanitarie di avvalersi, a tempo determinato e per lo svolgimento di funzioni di particolare rilevanza ed interesse strategico, di soggetti esterni che - per formazione ed esperienza lavorativa - possano vantare una particolare competenza professionale.

A tale conclusione si perviene considerando i requisiti che la norma richiede, per il conferimento dell’incarico: “comprovata qualificazione professionale” ... “esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali apicali” ... “particolare specializzazione professionale, culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria e post universitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro”.

Nell’ambito dell’Azienda ULSS n. K l’importanza strategica del settore “Controllo di Gestione” risulta espressamente riconosciuto al punto 5.12 dell’atto aziendale assunto in data 24/9/2008 (doc 7 fascicolo convenuto Y.) nel quale si evidenzia “l’importanza che un buon livello di operatività della struttura adibita al controllo di gestione riveste per le aziende sanitarie, non essendovi per esse, diversamente che nel privato, un mercato che surroghe o supplisca le mancanze dei sistemi interni di valutazione e controllo. Tali sistemi rafforzano inoltre il legame tra autonomia dirigenziale e responsabilità nella realizzazione degli obiettivi, rappresentando la cartina al tornasole di un reale processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione”.

Orbene, nella delibera del direttore generale n. 304/2008 l’incarico di responsabile del Settore Controllo di Gestione risulta conferito con la seguente motivazione: “visto il curriculum formativo e professionale del dott. Nicola X. , laureato in giurisprudenza, dal quale risulta una specifica competenza ed esperienza professionale relativamente all’attività di controllo gestionale, svolta in qualità di consulente oltre ad una qualificata attività direzionale, manageriale e legale, maturata presso un importante istituto bancario. Preso atto che il dott. X. risulta in possesso dei requisiti culturali e professionali richiesti per lo svolgimento dell’incarico dirigenziale di cui trattasi”.

In attuazione di tale delibera è stato sottoscritto in data 14/8/2008, dal direttore generale Y. e dal dott. X. , il contratto individuale di lavoro a tempo determinato.

Ritiene il Collegio, sulla base delle evidenze processuali, che – contrariamente a quanto sostenuto nella delibera n. 304/2008 - il dott. X. non possedesse i requisiti richiesti, per la copertura dell’incarico, dall’art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992 non risultando aver maturato le richiamate esperienze specialistiche lavorative o di studio nell’ambito del Controllo di Gestione.

Nell’approfondita relazione redatta dai funzionari della Regione Veneto si legge, infatti, “il curriculum studiorum del dott. X. evidenzia il conseguimento del diploma di maturità scientifica (48/60) e del diploma di laurea in giurisprudenza (99/110), indirizzo transnazionale. E’ stato chiarito nel corso dell’incontro con il direttore generale che l’approfondimento in diritto tributario



comparato, effettuato anche all'estero, cui si fa cenno nella nota aziendale del 3/11/2008, non indica una formazione post universitaria ma è riferito unicamente al Progetto Erasmus".

Per quanto riguarda il periodo lavorativo svolto alle dipendenze di Unicredit gli ispettori, nella medesima relazione, hanno evidenziato: "il dott. X. ha lavorato alle dipendenze di un gruppo bancario mantenendo, dal luglio 2001 al marzo 2007, sempre il medesimo inquadramento contrattuale, corrispondente al primo livello retributivo della terza area professionale. (...) "Appartengono a quest'area i lavoratori stabilmente incaricati di svolgere, in via continuativa e prevalente, attività caratterizzate da contributi professionali operativi e/o specialistici anche di natura tecnica e/o commerciale e/o amministrativa che richiedano applicazione intellettuale eccedente la semplice diligenza di esecuzione (...) Nell'ambito della predetta declaratoria generale nel 1° livello retributivo sono inquadrati i lavoratori stabilmente incaricati di svolgere attività caratterizzate generalmente da procedure globalmente standardizzate con input prevalentemente predefiniti tali da richiedere la risoluzione di problemi che presentano ridotte variabili e da limitati compiti di coordinamento o controllo di altri lavoratori".

Dalle risultanze istruttorie è emerso, pertanto, che il dott. X. , presso Unicredit, godeva di un inquadramento come impiegato di concetto e non svolgeva funzioni dirigenziali né ricopriva ruoli significativi nel settore del controllo di gestione; non modifica tale incontestabile realtà l'elenco degli incarichi ricoperti dall'ex dipendente dell'Istituto bancario, riportato nella nota in data 27/1/2011 trasmessa da Unicredit all'ULSS n. K (prodotta dalla difesa del convenuto Y. sub. doc. n. 23). E' sufficiente, infatti, scorrere tale documento per verificare come si tratti di ordinaria attività di tipo bancario (ad esempio gestione dei crediti, contatti con i legali interni ed esterni incaricati dalla banca per l'attività di recupero crediti, contratti di mandato con clienti, analisi delle performances della gestione del portafoglio ecc).

Né, come sottolineato nella relazione degli ispettori della Regione Veneto, appare idonea a documentare la "specifica competenza in materia di controllo di gestione la generica dichiarazione resa in data 5/11/2008 dal commercialista dr. Filippo Orlandi, titolare dello studio di Zevio, di aver registrato nella contabilità del professionista X. Nicola per l'esercizio fiscale 2008, numero 8 fatture per un totale complessivo di euro 33.316,70", evidenziandosi come i suddetti incarichi riguardino studi di fattibilità per la valutazione gestionale di proprietà immobiliari o l'analisi dei processi aziendali di una società cooperativa di frutta, al fine di fornire assistenza nelle pratiche di finanziamento.

Appare evidente, dalle circostanze sopra esposte, come il dott. X. , per quanto ritenuto dal direttore generale Y. un giovane brillante, non possedesse i requisiti previsti dall'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, non avendo la "specifica competenza ed esperienza professionale relativamente all'attività di controllo gestionale, svolta in qualità di consulente oltre ad una qualificata attività direzionale, manageriale e legale, maturata presso un importante istituto bancario", qualità poste a motivazione dell'incarico nella delibera n. 304/2008.

Da quanto sopra esposto consegue che la delibera n. 304 del 2008 è stata assunta in violazione dell'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, non risultando provate le vantate pregresse specialistiche esperienze lavorative del dott. X. nell'ambito del Controllo di Gestione.

Lo squilibrio tra gli emolumenti erogati dall'Azienda ULSS n.K al dott. X. e la minore capacità tecnico professionale messa a disposizione dallo stesso rispetto a quella inderogabilmente richiesta dalla legge per l'incarico dirigenziale di responsabile della Struttura Complessa Controllo di gestione ha, conseguentemente, cagionato un danno all'Ente pubblico corrispondente agli emolumenti indebitamente versati al nominato dirigente nel periodo di svolgimento dell'incarico (febbraio 2008/settembre 2010).



2.3. Il Requirente, all'udienza di discussione della causa, ha quantificato tale danno nell'importo complessivo di euro 90.275,00, con riferimento a quanto risultante dalla documentazione integrativa, proveniente dall'Azienda ULSS n. K, relativa a tutti i cedolini delle buste paga del dott. X. (cfr. nota del direttore generale Y. in data 7/10/2010, sub nota di deposito della Procura n. 4 del 21/1/2011, con la quale sono stati trasmessi i cedolini del periodo febbraio 2010-settembre 2010, a completamento del precedente invio, con nota del direttore generale Y. del 15/3/2010 - sub nota di deposito Procura n. 2 - relativo ai cedolini delle buste paga del periodo settembre 2008-febbraio 2010).

In relazione a tale precisazione il Pubblico Ministero ha chiesto la ripartizione del conseguente addebito erariale, di euro 90.275,00, nella misura di euro 60.000,00 a carico del convenuto Y. e di euro 30.275,00 a carico del convenuto Z. .

Osserva il Collegio come la ricordata modifica del *petitum* – peraltro non contestata, sotto il profilo dell'ammissibilità, dalle parti convenute – sia consentita, in quanto rientrante nell'ambito della *emendatio libelli*; la stessa, infatti - diversamente dalla *mutatio libelli* - non introduce nuovi temi di indagine e di decisione rispetto alla causa petendi ed ai fatti costitutivi posti a fondamento della domanda, come enucleati nell'invito a dedurre e nell'atto di citazione (cfr. ex multis Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regione Lombardia n. 228/2011; Sezione Giurisdizionale Regione Sardegna n. 221/2006; per la giurisprudenza della Corte cassazione cfr. Cass. Civ. Sez. II n. 1562/2010; II Sez. n. 6638/2000 e III Sez. n. 9522/2007, secondo cui la variazione puramente quantitativa del *petitum* non è vietata perché non comporta alcuna violazione del principio del contraddittorio, né menomazione del diritto di difesa dell'altra parte; cfr. anche Cass. III Sezione n. 16819/2003 che, per un principio di economia processuale, ha ritenuto ammissibile la modificazione quantitativa del risarcimento del danno in origine richiesto, intesa anche come richiesta dei danni provocati dallo stesso fatto, che ha dato origine alla causa, che si manifestino solo nel corso del giudizio).

Ritenuta ammissibile, per le ragioni sopra esposte, la quantificazione della prima voce di danno nell'importo di euro 90.275,00 si rileva come, dall'esame complessivo delle evidenziate risultanze processuali (cfr. note di deposito Procura n. 2 e n. 4 contenenti tutti i cedolini delle buste paga del dott. X. : in particolare gli emolumenti corrisposti, al netto - da settembre 2008 a febbraio 2010 - per l'importo di euro 61.746,00 e gli emolumenti corrisposti, al netto - da marzo 2010 a settembre 2010 - per l'importo di euro 28.529,00) tale computo risulti anche corretto e dunque pienamente condivisibile.

2.4. Ai fini dell'esame della responsabilità amministrativa, com'è noto, è necessario verificare la ricorrenza, in concreto, di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito accertando, oltre alla sussistenza del danno erariale, anche la presenza dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave.

In ordine all'elemento soggettivo ritiene il Collegio che non sia condivisibile la prospettazione attorea nella parte in cui viene contestato ai convenuti il dolo. Affinchè possa configurarsi tale elemento psicologico è infatti necessario che sia dimostrata la piena consapevolezza dell'antidoverosità della condotta, congiunta alla volontà di conseguire un evento lesivo in danno dell'Erario.

Nel caso in esame non è stato provato dal Pubblico Ministero – né risulta, comunque, dagli atti di causa – che il conferimento dell'incarico al dott. X. , disposto con delibera del direttore generale Y. su parere favorevole del direttore amministrativo dott. Z. , sia stato dettato dal consapevole obiettivo di recare danno all'Ente pubblico o, comunque, di favorire il X. , non potendosi ritenere sufficiente a provare tale intento il (suggestivo) rilievo del Pubblico Ministero circa la comune appartenenza politica di entrambi i soggetti.



Dalla vicenda all'esame emerge, piuttosto, l'elemento della colpa grave che discende dalla palese violazione, da parte dei convenuti, della norma di cui all'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992, con il conseguente sperpero di denaro pubblico derivante dall'aver affidato la direzione di un settore strategico dell'Azienda ULSS n. K ad un soggetto privo della necessaria esperienza e professionalità specifica.

Tale condotta è da ritenersi inescusabile per essi convenuti, entrambi in possesso di una qualificata e specifica formazione professionale di tipo giuridico.

In particolare, il comportamento del direttore generale Y. appare connotato da colpa grave per essersi lo stesso fatto promotore dell'affidamento dell'incarico, senza verificare se effettivamente il dott. X. possedesse i requisiti professionali richiesti dall'art. 15 septies del Dlgs n. 502/1992.

Sebbene il contratto sottoscritto con il dott. X. in data 14/8/2008 prevedesse, all'art. 11, la possibilità per l'Azienda ULSS n. K di K. di procedere alla "revoca dell'incarico attribuito con il presente contratto, senza l'obbligo di preavviso, in caso di annullamento degli atti propedeutici che ne costituiscono il presupposto" l'avv. Y. risulta aver strenuamente "difeso" la scelta operata rimanendo "sordo" rispetto ai circostanziati rilievi degli ispettori regionali, e ciò nonostante gli stessi legali Dalla M. e B., nel parere integrativo del 9/2/2010, gli avessero evidenziato come occorresse "tener conto del forte potere confermativo che l'autorità regionale può esercitare nei confronti delle Aziende Sanitarie" (cfr. sub doc. 24 fascicolo convenuto Y.).

Per analoghe considerazioni è da ritenersi connotata da colpa grave anche la condotta del direttore amministrativo Z. , il quale ha consentito al direttore generale di assumere il ruolo di dominus indiscusso nella vicenda del conferimento dell'incarico in favore del dott. X. , non avendo rilevato gli evidenti profili di violazione di legge, come invece avrebbe dovuto anche in relazione alle funzioni, di garante della legittimità, che gli competevano nell'ambito dell'Ente.

Il parere favorevole alla delibera del direttore generale, pur non configurandosi quale atto a contenuto decisorio, ha infatti influito positivamente sul procedimento di formazione della volontà dell'Azienda, rilevando sotto il profilo del concorso causale (cfr. sul punto Corte conti Sezione Giurisdizionale Regionale per la Calabria n. 62/2010; Sezione Giurisdizionale per la Sardegna n. 221/2006).

2.5. Ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis, della legge n. 20/1994, nel testo modificato dal DL n. 543/1996 convertito nella legge n. 639/1996, il Giudice contabile "fermo restando il potere di riduzione deve tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o dalla comunità amministrata, in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità".

Si rileva, sul punto, come la giurisprudenza - formatasi in materia di prestazioni professionali svolte da un dipendente pubblico assunto in assenza del titolo di studio richiesto - affermi che la compensatio lucri cum danno possa operare limitatamente alla quota di retribuzione riconducibile a mansioni generiche e non professionalmente caratterizzate dal possesso di uno specifico titolo di studio e/o di specializzazione (cfr. Corte conti Terza Sezione Giurisdizionale d'Appello n. 151/2004).

Nel caso in esame le evidenze processuali consentono di ritenere provato, in concreto, che dall'attività lavorativa svolta dal dott. X. (sia pure non qualificata nei termini richiesti dalla richiamata normativa), sia derivata una utilitas per l'Ente nella misura che il Collegio reputa di apprezzare in via equitativa ed ai sensi dell'art. 1226 del codice civile.

Tutto ciò premesso, in relazione alla prima voce di danno, ritenuta per le ragioni sopra esposte, la responsabilità dei convenuti, tenuto conto del diverso contributo causale degli stessi, operata la riduzione ai sensi dell'art. 1 c. 1 bis citato per i vantaggi comunque conseguiti dall'Azienda ULSS n.



K, il Collegio dispone la condanna del convenuto Y. e del convenuto Z. rispettivamente al pagamento, a favore dell'Azienda ULSS n. K, delle somme di euro 40.000,00 e di euro 20.000,00, da ritenersi comprensive di rivalutazione monetaria e sulle quali sono dovuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

2.6. Per quanto attiene alla seconda voce di danno, relativa all'affidamento di una consulenza legale agli avvocati Dalla M. e B., in violazione dell'obbligo di avvalersi del servizio legale interaziendale, il Pubblico Ministero all'udienza di discussione – come ricordato - a modifica delle originarie conclusioni, ha dichiarato di rinunciare alla domanda per inattualità del danno.

Parte attrice, a riprova di tale circostanza, ha prodotto la relazione della Guardia di Finanza, da cui risulta che il corrispettivo per il ricordato parere pro veritate non è mai stata pagato dall'ULSS n. K. Sul punto osserva il Collegio come il depauperamento del patrimonio dell'Ente pubblico si verifichi non al momento del sorgere dell'obbligazione di pagamento (assunzione della delibera, stipula del contratto ecc) ma quando si dispone l'effettivo esborso di denaro pubblico.

Ed invero prima del pagamento - che vede il consolidarsi degli effetti patrimoniali negativi sul bilancio dell'Ente – sussiste solo una situazione di “danno potenziale”, come evidenziato nella decisione delle SSRR n. 7/2000/QM (“poiché non vi è obbligo giuridico degli amministratori di consentire che venga portata ad ulteriori conseguenze la situazione giuridica illegittima posta in essere, ma vi è anzi un dovere opposto, è di tutta evidenza che finché un esborso di denaro, qualunque ne sia il titolo che lo sostiene, non viene effettuato, il bilancio dell'ente non viene depauperato nella sostanza perché le somme impegnate per farvi fronte vanno nel conto dei residui passivi, con la loro successiva cancellazione ove non materialmente erogate”).

Alla luce di quanto sopra esposto appare corretta la tesi attorea dell'inattualità del danno, non essendosi data esecuzione alla delibera n. 153/2009, e dunque non essendo stato disposto il pagamento della somma di euro 4000,00 in favore dei legali B. e Dalla M. .

In forza della verificata mancanza di uno dei requisiti della responsabilità amministrativa la Procura ha dichiarato di rinunciare alla richiesta risarcitoria.

Come evidenziato in precedenti decisioni di questa Sezione (n. 132/2010 e n. 695/2010) il limite della indisponibilità del diritto azionato dal Pubblico Ministero avanti il Giudice contabile non impedisce all'Organo Requirente - quale Organo di giustizia, secondo la prospettazione data al ruolo del Pubblico Ministero nella sentenza della Corte costituzionale n. 375/1996 - di rinunciare alla domanda laddove sulla base di oggettive, ostensibili ragioni, questi pervenga al convincimento che un'azione già esercitata non abbia fondatezza.

Mancando il presupposto dell'attualità del danno e in seguito all'intervenuta rinuncia alla domanda da parte del PM si configura, pertanto, una estinzione del giudizio in parte qua.

Tenuto conto della parziale soccombenza dei convenuti – condannati per la prima voce di danno al complessivo importo di euro 60.000,00 - si ritiene equo disporre la compensazione delle spese legali e di giustizia (cfr. in termini questa Sezione n. 695/2010).

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per il Veneto, definitivamente pronunciando:

CONDANNA

- il convenuto Y. Y. , per la prima voce di danno, al pagamento in favore dell'Azienda ULSS n. K della somma, comprensiva di rivalutazione monetaria, di euro 40.000,00 (quarantamila/00);

- il convenuto Z. Z. , per la prima voce di danno, al pagamento in favore dell'Azienda ULSS n. K della somma, comprensiva di rivalutazione monetaria, di euro 20.000,00 (ventimila/00);

Sugli indicati importi sono dovuti dai convenuti gli interessi legali dalla data del deposito della presente sentenza al soddisfo;



- Dichiara l'estinzione, per intervenuta rinuncia all'azione da parte del Pubblico Ministero, con riferimento alla seconda voce di danno;

Dispone la compensazione delle spese per le ragioni di cui in parte motiva;

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Venezia nella Camera di Consiglio del 17 febbraio 2011.

L'Estensore Il Presidente F.F.

F.to dott.ssa Stefania Fusaro F.to dott.ssa Giuseppa Maneggio

Depositato in Segreteria il 08/06/2011

Il Direttore della Segreteria

f.to Cristina Guarino