



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

Procuratore Regionale
Antonietta Bussi



CAGLIARI 23 FEBBRAIO 2018



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

PROCURATORE REGIONALE ANTONIETTA BUSSI

CAGLIARI 23 FEBBRAIO 2018

PREMESSA

Presidente,

Colleghi Magistrati, illustri Autorità, Avvocati e Cittadini, rivolgo a tutti voi qui presenti, con sentimento di gratitudine, il saluto dei Pubblici Ministeri dell'Ufficio di Procura di Cagliari.

Mi sia consentito dare avvio all'intervento di apertura del corrente anno giudiziario rivolgendo il pensiero alla Carta costituzionale, di cui si celebra il **settantesimo anniversario** dell'entrata in vigore (1 gennaio 1948), e ciò in ragione, tra l'altro, dell'essenziale ruolo di custode delle norme che fanno da "cornice di garanzia" alle funzioni espletate da questa Corte e dalla sua magistratura. Settantesimo anniversario che ricorre anche per lo Statuto sardo, approvato il 26 febbraio 1948, con il quale furono stabilite per l'Isola "speciali condizioni di autonomia".

Questi atti fondanti, ancora oggi, ci consegnano un quadro ordinamentale come disegnato dalla lungimiranza dei Padri costituenti, edificato sull'equilibrata ripartizione dei poteri, sul pluralismo rappresentativo degli enti (poi ricollocati in posizione di equiordinazione), sull'imparzialità della Pubblica amministrazione e dei suoi funzionari e sulla netta separazione tra le gestioni pubbliche e private (nonché sulla salvaguardia delle risorse collettive¹).

Nel messaggio del Capo provvisorio dello Stato², pronunciato il 15 luglio 1946 dinanzi all'Assemblea costituente e rivolto alla Nazione, si svelava l'anima che la nascente Costituzione della Repubblica italiana, *certamente degna delle ... gloriose tradizioni giuridiche*, avrebbe dovuto avere, assicurando *alle generazioni future un regime di sana e forte democrazia*,

¹ Valore più di recente completato con la costituzionalizzazione dei principi del pareggio e dell'equilibrio dei bilanci, nonché della sostenibilità del debito pubblico – articoli 81 e 97 novellati.

² Enrico De Nicola- 15 luglio 1946.

nel quale i diritti dei cittadini e i poteri dello Stato siano ugualmente garantiti, e consacrando per i rapporti economico-sociali i principi fondamentali, affinché sia attribuito al lavoro il posto che gli spetta nella produzione e distribuzione della ricchezza nazionale.

Equità, legalità, giustizia sociale e diritto al lavoro erano dunque i traguardi invocati; quanto oggi essi siano lontani, con rilevanti risvolti negativi sulla società e sull'economia, non è questione che può essere liquidata con poche parole, in questa sede.

Le analisi che ne conseguono, tuttavia, seppure circoscritte al tema di interesse, non possono che essere attualizzate alla luce delle profonde mutazioni del tessuto politico, economico e culturale registrate nella società nell'ultimo scorcio di storia.

Certo è, di fondo, che ogni disutilità, ogni deviazione dal corretto agire, crea distorsioni e ingiustizie e produce un effetto di spiazzamento continuo del Paese, non di rado richiamato al rispetto degli obiettivi di bilancio in sede europea e alla riduzione del debito pubblico³.

Settant'anni dunque ci separano dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Un lasso di tempo che potrebbe far sembrare anacronistico il testo elaborato da quelle donne e quegli uomini eletti con suffragio universale nel 1946, se rapportato alla velocità della rivoluzione digitale che caratterizza l'attuale momento. Eppure, a distanza di tanto tempo, quel testo è ancora attuale e quel passato così "presente" da imporre una attenta riflessione.

Suggestive e cariche di significato sono le parole pronunciate, nell'ultimo

³ L'Italia è tra i 5 Paesi "a rischio di inadempienza" sugli obiettivi di Bilancio 2018, in quanto è stata considerata verosimile una "significativa deviazione" rispetto al percorso di risanamento dei conti concordato. Rassegna stampa del 22.11.2017 relativa a stralci della lettera della Commissione europea di raccomandazioni per l'Italia.

messaggio augurale⁴, dal Presidente della Repubblica, il quale, posando lo sguardo sulle numerose difficoltà della vita - collettiva e individuale -, esorta a non vivere nella trappola di un eterno presente: una condizione – ha detto – “che porta ad ignorare il passato e a oscurare l'avvenire”.

Dal canto loro, gli stessi sociologi intravedono, in questa fase della storia, il pericolo estremamente concreto, e non solo nella realtà italiana, di trovarsi in balia di un presente in cui si afferma – a scapito di progetti collettivi – una visione individualistica e non inclusiva di progresso (*...l'obiettivo non era più una società migliore ... ma il miglioramento della posizione individuale...*).⁵

Retrotopia (o *utopia del passato*) è il fenomeno che il pensatore Zygmunt Bauman ha coniato per definire tale propensione dell'attuale epoca, nella quale il futuro si percepisce sempre più incerto e inaffidabile e si cerca in un passato rielaborato un “minimo accettabile di stabilità”⁶.

Con queste tendenze, che riflettono gli effetti deteriori della globalizzazione, si trovano a confrontarsi, oggi, sia l'ordinamento nel suo complesso sia le singole istituzioni; anche, o soprattutto, in tale specifico ambito, pertanto, l'agire responsabile si deve nutrire di un impegno rafforzato che deve però avere un'anima ricca di memoria e aperta alla visione del futuro.⁷

⁴ Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, palazzo del Quirinale, 31.12.2017.

⁵ *Retrotopia* - Zygmunt Bauman- Ed. Laterza, 2017.

⁶ Z. Bauman, op. cit.

⁷ Così conclude il messaggio inaugurale del Presidente Mattarella sopra richiamato.

1. Le possibili patologie di sistema e le misure di reazione approntate dall'ordinamento.

1.1. Panorama generale e tutela dei diritti fondamentali della persona.

La Corte dei Conti, cui sono affidati dalla Costituzione fondamentali compiti di tutela del buon andamento dell'amministrazione e della corretta gestione del denaro dei contribuenti, è chiamata ad assumere un ruolo determinante nel rapporto fra cittadino e potere pubblico.

Nelle sue diverse articolazioni, di controllo e di giurisdizione, costituisce, ad un tempo, luogo in cui si manifestano le rinnovate istanze di giustizia dei singoli e della collettività (anche di tipo economico-finanziario), nonché momento in cui diviene effettivo il sistema di garanzia posto a protezione del bene comune, attraverso la tutela degli equilibri dei conti e il contrasto ai fenomeni di illegalità generatori di danno erariale.

E' nota l'intima correlazione che sussiste tra la sana amministrazione delle risorse pubbliche, sempre più contratte, e la risposta ai fondamentali diritti della persona, sempre più crescenti e diffusi⁸, ma anche più precari e dai confini evanescenti.

È altrettanto noto che i vincoli introdotti nell'ordinamento interno, sulla base degli obblighi sovranazionali, hanno profondamente condizionato l'autonomia di spesa degli enti, inducendo il legislatore statale ad adottare provvedimenti, a volte difficilmente sostenibili, destinati a incidere sulle situazioni giuridiche soggettive e sui bisogni sociali, il cui soddisfacimento comporta un costo per l'erario (si è parlato di **diritti finanziariamente condizionati**).

La tensione determinatasi nella contingenza economica, vissuta dal Paese

⁸ In quest'ottica si inquadra il diritto di accesso civico, come disciplinato dall'art. 5 del D. L.vo 33 del 2013, quale strumento di partecipazione dei cittadini al processo decisionale della PA, in veste di protagonisti di un circuito di collaborazione per la realizzazione di un'amministrazione aperta e trasparente.

negli ultimi anni, ha portato la Corte costituzionale a riaffermare la particolare forza di un nucleo di diritti, **costituzionalmente incompressibili (soprattutto in materia di salute)**, mettendone in risalto la natura necessariamente non recessiva rispetto al principio, di rango anch'esso costituzionale, del pareggio di bilancio (“... è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”, sentenza Corte costituzionale n. 275 del 2016)⁹.

Di fronte ai conflitti economici globali, dal 2008 in poi, e alle richieste di austerità con cui è stata gestita la recessione a livello europeo, nonché alle pesanti ricadute sulle istanze fondamentali della persona - in ambito di sanità, lavoro, previdenza, istruzione, ambiente - drammaticamente avvertite dalle fasce di popolazione più esposte, è stato da molte parti prospettato il rischio di un *impoverimento* del dettato programmatico della Costituzione, *se non pure del... suo stesso complessivo smarrimento*¹⁰.

Nella fluidità e nella mutevolezza di tale contesto, caratterizzato, anche sul piano istituzionale, dal rincorrersi di una legislazione spesso frettolosa e frammentaria, in funzione anti-crisi, obiettivo prioritario non può che essere quello di dare attuazione, che non sia solo esteriore, ai necessari processi di cambiamento e di riorganizzazione, per evitare che si producano, a causa della disorganicità degli interventi e dell'incontrollata proliferazione dei centri di potere, troppo spesso constatata, nuove e vecchie ingiustizie ovvero

⁹ Anche di recente, il Giudice costituzionale è tornato sul tema, ribadendo l'esigenza che, nella scelta allocativa delle risorse, sia assicurato il ragionevole bilanciamento tra limiti di spesa e indefettibilità delle prestazioni, senza mai sacrificare il nucleo essenziale dei servizi da rendersi alla collettività (sentenza Corte cost. n. 169 del 2017; in termini analoghi sentenza n. 154 del 2017).

¹⁰ Sul tasso di prescrittività della legge fondamentale si è dibattuto da più parti. E' stato, da alcuni, sostenuto che la Costituzione non esprime una forza normativa sempre uguale a se stessa ma che la forza stessa, forza *sostanzialmente* intesa, è delle sue singole *norme*, rapportandosi alla loro capacità di farsi effettivamente valere, per il modo con cui si volgono al contesto nel quale pure s'inscrivono - Antonio Ruggeri - Crisi economica e crisi della Costituzione- Relazione conclusiva per l'Italia delle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale su *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Lecce 14-15 settembre 2012 (alla cui data lo scritto è aggiornato).

si creino insopportabili marginalità.

Tale riflessione pone in primo piano la politica della spesa pubblica in settori cruciali dell'ordinamento, nei quali il controllo della legalità e della sana gestione finanziaria e la ferma contrapposizione alle patologie di sistema consentono, da parte della Magistratura contabile, di far emergere, pur nella diversità delle attività svolte, gravi carenze e disfunzioni: esse si traducono non solo in una diretta lesione degli interessi erariali, ma ingenerano costi smisurati, sovente connessi alla perdita di efficienza che inevitabilmente accompagna la cattiva amministrazione della *res publica*.

Il problema è particolarmente avvertito nel **campo sanitario**, uno dei comparti maggiormente colpiti dai dilemmi e dalle criticità appena prospettati.

Anzi, esso spesso rappresenta il terreno in cui si innescano le più forti frizioni tra bisogni soggettivi insoddisfatti, risparmi obbligati e, all'opposto, sprechi e diseconomie, contro quella logica di *spending review*, sempre proclamata e posta a fondamento di scelte, di per sé non sufficienti, destinate a incidere su singoli costi, ma finora difficilmente in grado di ispirare una programmazione globale, costruita su una visione unitaria e organica, che abbia effetti positivi sostanziali sul complesso delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

Come in altri settori, per così dire, sensibili, in cui il livello di spesa raggiunge soglie piuttosto elevate, molteplici sono le aree di intervento cosiddette "a rischio" (appalti/contratti, assunzioni, incarichi e nomine, gestione delle entrate e del patrimonio) sulle quali è necessario non abbassare la guardia, senza che ciò tuttavia comporti una paralisi nell'agire.

Più in generale, i rilevanti effetti distorsivi e gli illeciti che si riscontrano quotidianamente nelle attività di Procura chiedono il puntuale ed efficace

funzionamento del sistema delle garanzie di legalità, sia interno agli apparati, attraverso strumenti di monitoraggio e di misurazione della regolarità e dell'efficienza delle gestioni, sia esterno, con carattere preventivo o di contrasto, fino a giungere al controllo di tipo giudiziale, teso a sanzionare i meccanismi di spesa inefficaci e intempestivi o le attività *contra legem*, fonte di responsabilità.

Solo con la vigilanza continua, è possibile *impedire la creazione di quelle “zone grigie” in cui più facilmente si possono insinuare e trovare terreno fertile conflitti di interesse e illeciti di rilievo anche penale*¹¹.

L'ambito sanitario presenta molteplici aspetti di interesse per l'Ufficio requirente, che vanno dalle illegalità più propriamente correlate alle attività gestionali (“*maladministration*”), ai casi di responsabilità medica, per errori che si manifestano nel processo clinico assistenziale (“*malpractice*”), con conseguenze, in entrambi i casi, negative per l'erario.

Su quest'ultimo punto occorre registrare l'entrata in vigore della Legge 8 marzo 2017, n. 24 (recante “Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie”), la quale, recependo la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti, ha espressamente sancito la competenza del Pubblico ministero contabile ai fini dell'esercizio dell'azione per il danno risarcito dall'azienda pubblica alle vittime di “malasanità”.

È stato confermato che, nella determinazione del pregiudizio imputabile, dovrà tenersi conto delle situazioni di particolare difficoltà, anche di natura

¹¹ In questi termini, requisitoria orale del Procuratore generale Claudio Galtieri in sede di giudizio di parifica del rendiconto dello Stato 2016.

organizzativa, in cui l'esercente la professione medica ha operato, mentre si è stabilito, nonostante le reazioni contrarie suscitate nel corso dei lavori preparatori, che l'importo della condanna, ad esclusione dei casi di dolo, non potrà essere superiore al triplo della retribuzione annua. Tale limite, come denunciato lo scorso anno, costituisce un'eccezione nel panorama della responsabilità pubblica, ontologicamente e storicamente diretta alla riparazione integrale del detrimento sofferto dalle finanze collettive.

Esso, per altro, è fissato automaticamente *ex lege* (art. 9, comma 5¹²) e si pone al di fuori del generale potere riduttivo, che consente comunque al giudice contabile di porre a carico del condannato il danno cagionato, in tutto o in parte, sulla base però di valutazioni che possono attere all'intensità dell'elemento soggettivo, alla posizione rivestita dall'agente nell'ambito dell'amministrazione, alle anomalie "di contesto" eventualmente incontrate nell'esercizio delle sue funzioni.

In alcune pronunce giurisprudenziali della Corte¹³, intervenute successivamente alle modifiche legislative, è stata respinta l'eccezione di riduzione dell'addebito prevista dalla legge Gelli, per fatti accaduti prima della sua emanazione, escludendo la portata retroattiva della disposizione, volta a una inammissibile decurtazione della pretesa erariale.

Di particolare rilievo le argomentazioni poste a sostegno della decisione, per cui è stato escluso che la norma potesse trovare applicazione per il periodo antecedente alla sua entrata in vigore, in quanto, sul piano sostanziale, a un contenimento, ingiustificatamente retroattivo, del diritto recuperatorio della pubblica amministrazione non corrisponderebbe un'adeguata garanzia

¹² Art. 9, comma 5, come riformulato con la L. 3/2018: "L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'articolo 1916, primo comma, del codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo".

¹³ *Ex multis*, Sezione Lombardia – sentenza n. 93 del 2017.

assicurativa della struttura sanitaria, quale solo oggi obbligatoriamente prevista in via generalizzata dall'art. 10 della nuova legge.

Per quanto attiene alle coperture assicurative, per i danni legati a errore medico, tenuto conto della casistica rilevabile nel territorio regionale, affiorano diversi aspetti sui quali è opportuno soffermarsi.

Sotto tale profilo, gli squilibri, ma anche le anomalie, connessi a una non adeguata ponderazione dei fattori rilevanti per l'adozione delle formule di tutela risarcitoria più efficaci e convenienti, rappresentano un punto delicato della gestione dei rischi clinici (o *Risk Management*)¹⁴, tenuto conto degli elevati impegni economici che ne derivano a carico del Servizio Sanitario Nazionale.

Gli esborsi connessi ai meccanismi riparatori, sia per il pagamento di premi assicurativi, sia per la liquidazione degli indennizzi (direttamente o in franchigia), raggiungono livelli consistenti, tanto da far ritenere prioritaria l'adozione delle più adeguate misure di regolazione e di contenimento.¹⁵

La messa in campo di opportuni interventi di ottimizzazione e di monitoraggio, avviati sul piano nazionale e locale, volti a realizzare un ragionevole bilanciamento tra il peso finanziario che grava sugli enti e il diritto a un pronto e pieno ristoro a favore degli assistiti, costituisce un passaggio obbligato, la cui inattuazione, in quanto fonte di diseconomie, può indubbiamente diventare di interesse per gli aspetti erariali.

Per quanto più strettamente concerne le attività dell'Ufficio requirente,

¹⁴ La *Gestione del Rischio Clinico*, secondo le comuni definizioni, identifica i pericoli potenziali ai quali è sottoposta un'impresa, delinea e quantifica gli ipotetici scenari di rischio e formula le contromisure più idonee, perseguendo obiettivi aziendali strategici ben delineati.

¹⁵ Con Deliberazione G.R. n. 6/25 del 31.10.2017 sono state approvate le linee di indirizzo per la definizione di un modello regionale di gestione della responsabilità sanitaria. Dalla stessa emerge un panorama alquanto articolato nell'assetto delle garanzie risarcitorie, sotto più punti di vista, tra cui: a) estrema eterogeneità degli attuali regimi assicurativi, sottoscrizione di polizze sempre più onerose e sempre meno vantaggiose in termini di copertura; b) incremento della "medicina difensiva" quale risposta da parte dei professionisti sanitari al timore delle richieste risarcitorie.

riferite all'anno trascorso, al momento, non posso non soffermarmi sul perdurante dato della carenza di denunce relative ai risarcimenti liquidati dalle aziende sanitarie, in via diretta o in franchigia, per le lesioni cagionate ai pazienti, nonostante l'ipotesi evidentemente dannosa per l'erario che tali eventi concretano.

Nel richiamare, sul punto, quanto sottolineato in occasione della precedente cerimonia di apertura, devo rimarcare, una volta ancora, che la sostanziale mancanza di segnalazione da parte degli organi a ciò tenuti, oltre a costituire violazione di uno specifico obbligo di legge (art. 52 del Codice di giustizia contabile – Decreto legislativo n. 174 del 2016), è essa stessa fonte di responsabilità, quale sancita dall'art. 1, comma 3, della legge n. 20 del 1994 in capo a coloro che abbiano serbato un atteggiamento omissivo, determinando la prescrizione del diritto alla reintegrazione patrimoniale¹⁶.

Nondimeno, tale tendenza si riscontra anche nelle numerose **altre fattispecie che si verificano nel complesso mondo della Sanità e di cui** la Procura si è occupata: dall'esercizio delle professione medica extramoenia senza autorizzazione, all'erogazione di compensi e indennità a favore del personale in violazione della legge o della contrattazione collettiva, dal conferimento di incarichi in carenza dei presupposti di cui all'art. 7 del D. L.vo 165 del 2001, all'iperprescrizione di prestazioni, nonché al fenomeno dell'“assenteismo” di dipendenti, ovvero dell'arbitrario allontanamento dal posto di lavoro, messo in atto eludendo gli strumenti aziendali di rilevazione delle presenze.

Nei casi elencati, la *notitia damni* è pervenuta da canali istituzionali alternativi e mai, o quasi mai, dalle stesse strutture nelle quali il fatto si è verificato.

¹⁶ Sugli argomenti cfr Nota interpretativa in materia di obbligo di denuncia di danno erariale ai Procuratori regionali del 28.12.2017, a firma del Procuratore Generale della Corte dei Conti.

Non diverso andamento si registra sul versante delle attività più propriamente gestionali degli enti, con riferimento alle ipotesi di acquisto di beni *contra legem* (senza gara), in lesione del principio della concorrenza, di mancato utilizzo di macchinari o strumenti diagnostici, destinati a divenire presto obsoleti, senza mai essere entrati in funzione, di appropriazione di beni o valori delle aziende, di improduttiva destinazione di immobili, talora acquisiti a prezzi maggiorati.

In definitiva, per quanto attiene alle fattispecie che hanno dato luogo all'apertura di fascicoli istruttori, occorre osservare che, nonostante si tratti di vicende di una certa consistenza, sia per la complessità, sia per l'entità del pregiudizio erariale ipotizzato, l'impulso è giunto da fonti completamente estranee all'amministrazione interessata (dalle Procure penali, dagli organi investigativi, da esposti presentati da cittadini e, persino, dalla stampa, per la risonanza assunta presso l'opinione pubblica), grazie alle quali è stato comunque possibile avviare le attività di indagine.

Sul piano delle innovazioni legislative, va, infine, segnalato che il comma 5, ultimo periodo, dell'art. 9 della predetta Legge Gelli ha previsto, in caso di condanna intervenuta nei confronti dell'ente, una sanzione accessoria, che impedisce all'esercente la professione sanitaria di essere preposto a incarichi superiori «per i tre anni successivi al passaggio in giudicato della decisione di accoglimento della domanda proposta dal danneggiato». Il medesimo giudicato è, inoltre, «oggetto di specifica valutazione da parte dei commissari nei pubblici concorsi per incarichi superiori».

Ai fini del riconoscimento della giurisdizione contabile per i danni arrecati ai pazienti in costanza di prestazioni sanitarie svolte in regime privatistico di libera professione intramuraria, l'art. 7, comma 2, della L. 24/2017, che ha fatto propri gli indirizzi già formulati sia dalla Corte di Cassazione, sia dalla

Corte dei Conti¹⁷, consente di individuare in capo al medico un legame con l’Azienda pubblica riconducibile al c.d. rapporto di servizio (tale relazione è stata ritenuta sussistente con riferimento ai medici iperprescrittori e ai laboratori di analisi convenzionati, per analisi mai eseguite a fronte delle quali erano stati ottenuti rimborsi dalla Regione).

Analogamente, secondo la formulazione della medesima legge 24/2017, anche in capo al medico “esterno”, che ha prestato la propria attività all’interno di una struttura pubblica, potrebbe rinvenirsi la qualifica di soggetto legato da rapporto di servizio con la P.A., in ragione della funzione pubblicistica espletata dallo stesso nell’ospedale (art. 7, comma 1, L. 24/2017).

1.2 La responsabilizzazione dell’Amministrazione e i sistemi di valutazione dei risultati.

Nella parte introduttiva, sono stati ricordati i pilastri su cui si fonda l’ordinamento disegnato in sede costituente, individuando nel bilanciamento dei poteri il primo requisito dello Stato di diritto.

Di contro, dall’esperienza riformatrice che ha investito le istituzioni, transitata per l’affermazione **di più moderni** strumenti di democrazia, quale la partecipazione dei cittadini alle attività pubbliche da cui sono toccati, **di nuovi moduli condivisi** di azione tra più enti e amministrazioni, **della sempre più marcata** separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni gestionali, **della progressiva omogeneizzazione** delle rappresentazioni contabili, per accrescerne chiarezza e comprensione, si ha la netta percezione che tale propulsione virtuosa non sia ancora giunta a compimento.

¹⁷ Cass. Pen., Sez. V 9 luglio 2008 n. 28187; Cass. Sez. Unite 12 aprile 2012, n. 5756; Corte Conti, Sez. Abruzzo 17 febbraio 2010, n. 49; Sez. giur. Campania, 2 settembre 2014, n. 975.

Pur imponenti, le innovazioni strutturali, volte alla responsabilizzazione dell'amministrazione e alla riscrittura dei rapporti tra l'autorità e il cittadino, manifestano, tuttora, non trascurabili lacune e incoerenti applicazioni, in cui maggiormente si esprime l'intervento del sindacato giudiziario, che anzi, a fronte dei vuoti determinati dal progressivo impoverimento nel tempo degli strumenti preventivi di tutela della legalità, ha spesso assunto il ruolo suppletivo di unico garante della correttezza gestionale.

Come ho già avuto modo di sottolineare in altra occasione, il venir meno di un ordine sistematico di verifiche, che abbia ad oggetto anche la legittimità dei provvedimenti, è sovente individuato come una delle cause del dilagante fenomeno corruttivo.

Solo più di recente, è stato riattivato un complessivo processo di rafforzamento delle funzioni di *compliance*¹⁸, ritenute fondamentali per garantire la conformità di tutti i settori dell'attività pubblica, globalmente considerata, alle specifiche prescrizioni legislative e regolamentari, soprattutto in settori particolarmente esposti, quali appalti e attività contrattuale, conduzione di beni, assunzione di personale, creazione di organismi di matrice privatistica.

La carenza di opportuni filtri di riscontro espone, infatti, a rischi elevati di fatti gestionali patologici e di gravi anomalie, che si sostanziano in disfunzioni e disservizi, che oltre a generare danni economici, perseguibili sul piano della responsabilità, pongono in dubbio la piena adeguatezza dell'amministrazione verso la realizzazione della efficienza e della produttività sempre invocate.

¹⁸ A titolo esemplificativo, cfr l'art. 148 comma 4 del D. Lgs n. 267/2000, contenente il Testo Unico sugli Enti locali, come modificato dalla L. 213 del 2012, che prevede l'applicazione di una sanzione da un minimo di 5 fino a un massimo di 20 volte la retribuzione mensile lorda, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno.

Il profilo della misurazione dei risultati, per altro, chiama in campo uno dei nodi irrisolti del *management* pubblico, per le evidenti criticità individuabili nel perdurante stato di limitata attuazione, a distanza di anni, di apprezzabili metodologie di monitoraggio (controllo strategico, valutazione dei dirigenti) dell'attività dirigenziale e del conseguimento degli scopi delle gestioni di pertinenza.

Le deboli reazioni al mancato raggiungimento delle finalità istituzionali sono, non di rado, negativamente controbilanciate dal riconoscimento di retribuzioni di risultato nella misura massima, senza passare per una ponderata valutazione dell'effettivo conseguimento dei target assegnati o, piuttosto, del grado di scostamento dagli stessi.

Un caso emblematico è costituito dall'elevato numero di “opere pubbliche incompiute”, che si rileva nel territorio¹⁹, cui si aggiunge la nutrita schiera dei lavori caratterizzati da ritardi abnormi, connessi proprio a un'errata programmazione delle iniziative.

Non è inconsueto che la Procura, spesso sulla base delle notizie provenienti dalla stessa collettività, sempre più attenta a segnalare le vicende di sperpero, trovi a occuparsi delle rilevanti diseconomie connesse alla realizzazione di interventi strutturali e infrastrutturali, avviati e mai conclusi; è indubbio che, nelle situazioni contemplate, l'inevitabile aggravio dovuto al mancato ottenimento delle utilità, cui l'impiego dei fondi pubblici era finalizzato, si profila, talora, persino più consistente del danno corrispondente alla spesa sostenuta.

Quasi mai, tuttavia, viene in evidenza il profilo della responsabilità dirigenziale di risultato, derivante, per ipotesi, dalla mancata

¹⁹ Dall'elenco – anagrafe delle opere incompiute, pubblicato sul sito della Regione autonoma della Sardegna, ai sensi dell'art. 44 bis del decreto – legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, risultano, con riferimento all'anno 2016, oltre 90 opere non definite.

predisposizione di cronoprogrammi realmente attuabili e frutto, anziché delle logiche del momento, di approfondite analisi di fattibilità, anche in ragione dell'estrema nebulosità che caratterizza le regole di analisi e di “pesatura” della performance su cui si fonda.

1.3 Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Proseguendo nel percorso ideale all'interno della Costituzione, tracciato in apertura, non può mancare un opportuno riferimento al tema dell'imparzialità dell'amministrazione e dei suoi funzionari.

Si impone una considerazione preliminare sul mutato assetto che si incontra, sul piano legislativo, nei moduli organizzativi e funzionali dell'agire pubblico, sia in ragione del progressivo intensificarsi dei ruoli e dei modelli di stampo economico-manageriale, sia ai fini di impiantare nuove formule operative di gestione.

Il susseguirsi di disposizioni volte a favorire la creazione di strumenti di azione più flessibili, ha determinato, nel corso dell'ultimo ventennio, la propagazione di organismi di natura privatistica, prevalentemente a struttura societaria di volta in volta creati, anche da parte di Enti di ridottissime dimensioni, per l'esercizio delle più disparate attività²⁰.

Il complessivo processo di “deregolazione amministrativa” che ne è derivato, non è risultato il più delle volte in piena sintonia con quei principi di trasparenza e di buon andamento che la Costituzione pone a presidio del governo degli interessi comuni.

Anzi, gli stessi obiettivi che hanno animato le profonde trasformazioni, in chiave modernizzatrice e di semplificazione, si sono rivelati di difficile e lenta

²⁰ Si è parlato di “*fuga dal pubblico*”.

attuazione, anche perché alle revisioni degli apparati non sempre ha fatto da contrappeso un adeguato rinnovamento delle logiche e dei comportamenti di cui sono portatori gli operatori.

In più circostanze, in passato, sono state denunciate le contraddizioni che, nella sfera pubblica, hanno contrassegnato le “politiche del personale”, ovvero del corretto reclutamento delle figure professionali in grado di corrispondere alle nuove esigenze, improntate alla maggiore produttività e all’incremento degli standard qualitativi.

All’opposto è stato osservato che, a fronte del reiterato blocco del turn over, è stata avviata una varietà impressionante di formule alternative di nomine e incarichi che, pur sopperendo nell’immediato alle gravi carenze di organico determinatesi nel corso degli anni, ha prodotto effetti tutt’altro che positivi sia sul contenimento della spesa, sia sull’aumento di efficienza dell’amministrazione pubblica, sia, non ultimo, sulla strategia occupazionale.

Parallelamente, è stata registrata la drastica riduzione del sistema concorsuale ai fini dell’assunzione di personale, sistema che, come più volte e per diversi aspetti ribadito dalla Corte costituzionale, è da ritenere il solo idoneo a realizzare quei principi di neutralità, di trasparenza e di eguaglianza costituzionalmente sanciti dagli articoli 97 e 98.

Il marcato ricorso a forme di re-inquadramento dei dipendenti, con percorsi di riqualificazione e con progressioni eterogeneamente articolate, ha dato luogo a un generalizzato slittamento verso l’alto delle categorie lavorative esistenti.

A ciò tuttavia non sempre ha corrisposto un effettivo cambiamento delle amministrazioni, ogni qualvolta dette misure si sono tradotte nell’attribuzione di qualifiche o di posizioni stipendiali più elevate, a

prescindere da una reale valutazione dei requisiti culturali, di capacità e di esperienza dei soggetti interessati.

E' questa una sintomatologia che è andata delineandosi alla luce delle numerose denunce che, soprattutto da qualche anno a questa parte, sono pervenute e che hanno rivelato la diffusione del fenomeno, solo nell'ultimo periodo in parziale regressione.

Dalle indagini in trattazione e da quelle giunte a definizione nel quinquennio passato, condotte con l'ausilio della Guardia di Finanza, la quale ha svolto il delicato compito di ricostruzione dei profili retributivi e di *status* dell'organico di interi enti, è stata riscontrata, negli anni, una certa tendenza al riconoscimento indiscriminato di mansioni superiori al personale in servizio, disattendendo i prescritti vincoli di legge: ciò ha permesso a coloro che ne hanno beneficiato di conseguire un deciso miglioramento della posizione economica (ottenendo l'attribuzione di uno o più livelli salariali) o giuridica (passando dalle più basse mansioni esecutive all'apice delle mansioni impiegatizie), rispetto a quella contrattuale di appartenenza.

Devo, tuttavia, positivamente rilevare che, in molti casi, l'attività espletata e le risultanze emerse hanno consentito di limitare il danno, attraverso l'adozione, da parte dei vertici delle strutture interessate, di iniziative di "auto-correzione", che hanno visto l'annullamento o la revoca dei provvedimenti retributivi e di carriera, riconducendo, per il futuro, il fenomeno entro i corretti ambiti normativi e interrompendo il protrarsi delle situazioni pregiudizievoli per l'erario (anche attraverso il recupero del pregresso).

Ai meccanismi di reclutamento evidenziati, si sono affiancati altri istituti, di cui ritengo di dover dare conto, comunque destinati a incidere, direttamente o indirettamente, sulla spesa per il personale: mi riferisco alle nuove forme

di “esternalizzazione del lavoro” (si è parlato di lavoro extrapubblico), da parte di enti verso organismi privati, persino per funzioni istituzionali non delegabili,²¹ o il conferimento delle collaborazioni esterne, che ha avuto nel tempo una crescita esponenziale²², solo più di recente arginata attraverso la rigorosa definizione dei presupposti, nonché dei controlli sulla loro osservanza, anche al fine di far valere le responsabilità per gli incarichi inutilmente assegnati (art. 7 del D. L.vo 165 del 2001).

Sotto questo aspetto, vengono in evidenza, ancora oggi, le non poche istruttorie aperte, che hanno a contenuto l’attivazione di consulenze al di fuori di ogni parametro di legittimità e di ragionevolezza, la cui motivazione è basata su formule di stile, prive di valenza sostanziale al fine di individuare l’esigenza funzionale alla quale l’incarico risponde.

Di regola, è difficile rinvenire la ragione per cui l’attività affidata al soggetto estraneo non possa essere assicurata con le professionalità in dotazione; anzi, dagli accertamenti svolti può non di rado evincersi che simili scelte sono dettate dalla necessità di superare la posizione contraria assunta dai competenti funzionari dell’ente, nella trattazione di un determinato affare, rispetto allo scopo, non sempre legittimo, perseguito dall’organo conferente.

Il Legislatore, con il recente D. L.vo n. 75 del 2017 (di modifica al testo unico del pubblico impiego), emendando l’art. 7 del D. L.vo 165 del 2001, ha ulteriormente riaffermato il criterio della concorsualità nelle assunzioni e limitato il ricorso a forme di lavoro flessibile, vietando la stipula di contratti basati su “prestazioni di lavoro esclusivamente personali”²³.

²¹ Sezione centrale d’appello - sentenza n. 399 del 2017.

²² Nella relazione di apertura dell’Anno giudiziario della Corte dei Conti, il Procuratore generale ha ricordato i numerosi casi di danno, a livello nazionale, nella sempre imperante materia dell’affidamento di **incarichi** a soggetti privi delle necessarie (e previste) alte qualificazioni professionali e conferiti al di fuori degli stessi parametri legali, aggirati con fittizie ricognizioni che portano dirigenti e amministratori ad affermare l’assenza di adeguate professionalità all’interno dei loro rispettivo comparti

²³ Art. 7, comma 5-bis: “È fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare contratti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui

Recentissime sentenze della Corte dei Conti²⁴ hanno riguardato gli incarichi extra dotazione, previsti dall'art. 110 del D. L.vo 267 del 2000 (Testo unico sugli Enti Locali), affermando la responsabilità dei vertici di alcune amministrazioni locali per aver disposto le nomine a favore di soggetti privi della qualificazione professionale particolarmente elevata imposta dalla normativa (art. 19, D.L.vo 165 del 2001). In questi casi, è stata ritenuta sussistente la violazione non solo della disciplina che regola la materia, ma anche dei principi di ragionevolezza e buon andamento, *valore espresso dalla meritocratica e motivata scelta tra i qualificati aspiranti*²⁵.

Nelle pronunce intervenute si ribadisce che, a fronte del vigente quadro legislativo, *per soggetti non vincitori di un pubblico concorso (regola generale nel nostro ordinamento ...)*, al fine di instaurare un rapporto subordinato o autonomo con la pubblica amministrazione, *occorre rispettare requisiti procedurali di selezione e di successiva trasparenza degli incarichi e, soprattutto, possedere assai elevati requisiti culturali-professionali*, da vagliarsi in modo rigoroso e obiettivo, con riferimento alle qualità aggiuntive che si intendono reperire, in mancanza di risorse disponibili all'interno della struttura.

Tale regola non può essere elusa approntando procedure comparative solo nella forma, sulla base di titoli precostituiti in guisa che la scelta cada su un soggetto determinato, individuato con criteri tutt'altro che oggettivi, che possono celare forme di ingerenza politica e legami di tipo fiduciario tra le persone.

modalità di esecuzione siano organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro. I contratti posti in essere in violazione del presente comma sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente comma sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 e ad essi non può essere erogata la retribuzione di risultato. Resta fermo che la disposizione di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, non si applica alle pubbliche amministrazioni”.

²⁴ Sez. Lombardia n. 91 del 2017 e Sezione Friuli Venezia Giulia n. 70 del 2017.

²⁵ Sez. Lombardia n. 91 del 2017.

La combinazione delle varie formule enucleate dal Legislatore nelle politiche di impiego ha posto, talvolta, in seria discussione la coerenza di ciascuna di esse con i principi fondamentali dell'ordinamento, quanto al rispetto del parametro di legittimità costituzionale del buon andamento, soprattutto nei casi in cui la regola aurea del pubblico concorso è risultata derogata.

Non infrequentemente, infatti, la previsione di tali sistemi si è risolta in una generale disapplicazione delle modalità ordinarie di selezione del personale, a discapito dei valori essenziali di trasparenza e di neutralità dei funzionari, ma anche della loro crescita in termini di sempre maggiore qualificazione, determinata proprio dalla stabile appartenenza alla compagine amministrativa.

Il problema, a livello nazionale, ha assunto dimensioni ancora più preoccupanti a seguito del diffondersi delle società a partecipazione pubblica, fino a qualche anno fa affrancate da qualsiasi forma di prescrizione paragonabile a quella vigente per gli enti tradizionali, con la conseguenza che le assunzioni sono state disposte, per lungo tempo, al di fuori di ogni procedura selettiva, sulla base di valutazioni meramente soggettive, sovente ispirate dall'appartenenza a particolari formazioni o gruppi o dalla condivisione di obiettivi con i soggetti prescelti, per nulla diretti alla realizzazione dell'interesse collettivo.

Tali deformazioni, o patologie vere e proprie, che hanno invalidato soluzioni che, nell'intento originario della Legge, erano state concepite in un'ottica riformista di semplificazione e di maggiore snellezza operativa, costituiscono il risvolto di un'intelaiatura in cui la fragilità del tessuto sociale ed economico, particolarmente gravato dal problema del lavoro, mette a repentaglio persino il comune senso della legalità.

Simili contesti offrono, infatti, occasione per il dilagare di fenomeni

corruttivi e di nuove forme di scambio, fonte di illiceità, sprechi e ingiustizie, e consegnano uno scenario in cui i valori fondanti espressi dall'art. 97 della Costituzione rimangono offuscati.

La Corte costituzionale, in moltissime circostanze, come detto, è stata ferma nel riconoscere al meccanismo concorsuale di scelta dei dipendenti pubblici il *metodo migliore* per assicurare l'individuazione delle persone più meritevoli e capaci, chiamate *a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione* (artt. 97, 51 e 98).

Anzi, nell'insieme delle norme costituzionali richiamate, in cui sono consacrati i principi di imparzialità (ma anche di legalità e buon andamento) dell'amministrazione e dei suoi funzionari (artt. 97 e 51) e di accesso mediante concorso pubblico (art. 98), lo stesso Giudice ha individuato la massima espressione della distinzione tra l'azione politica del "governo" e l'azione della "amministrazione" *che, nell'attuazione dell'indirizzo politico della maggioranza, è vincolata ... ad agire senza distinzione di parti politiche, al fine del perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento* (sentenza Corte cost. n. 453 del 1990).

Analogamente, la Corte ha chiarito che pure il passaggio dei dipendenti a funzioni di grado più elevato non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e che non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti verso posizioni superiori, senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali, o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti.

Allo stesso modo, ha censurato più volte le leggi regionali che consentivano i meccanismi di transito automatico di personale dal soggetto privato (tra cui le società partecipate) all'ente pubblico, eludendo in tal modo l'art. 97

Cost. (da ultimo sentenze n. 248 del 2016 e n. 113 del 2017)²⁶.

Di rilievo, su quest'ultimo versante, le disposizioni innovative contenute nel D. L.vo 175 del 2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – e nel successivo decreto correttivo (D.L.vo n. 100 del 2017), che da un lato fissano vincoli in materia di assunzione di personale a tempo indeterminato da parte delle società a controllo pubblico (art. 25)²⁷, dall'altro impongono (art. 19) che le stesse stabiliscano, con propri provvedimenti (regolamento), criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità, prevedendo in caso di inosservanza misure sanzionatorie²⁸.

1.4 Le innovazioni legislative nel rapporto di pubblico impiego.

Nel corso del 2017 con i decreti legislativi 74 e 75 del 25 maggio 2017 sono stati messi in atto importanti interventi normativi sulla disciplina del rapporto di lavoro pubblico, interessata già da rilevanti novità nel 2016, come ricordato nella cerimonia di inaugurazione dell'anno scorso.

Secondo quanto sottolineato dal Procuratore Generale della Corte dei Conti, nella Requisitoria pronunciata in occasione del giudizio di parifica dello Stato (2017), *le modifiche in senso più flessibile, ma al tempo stesso più rigoroso, sicuramente si muovono lungo una direttrice tesa a restituire a tutti gli operatori del comparto quel senso di dignità e consapevolezza del proprio ruolo – la “vocazione all’interesse pubblico” – inciso negativamente, con rilevanti profili*

²⁶ *ex multis*, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013, n. 62 del 2012, n. 299 e n. 52 del 2011, n. 267 del 2010, n. 190 del 2005.

²⁷ L'art. 25, commi 4 e 5, prevede, in via transitoria, il divieto di effettuare assunzioni se non attingendo da un elenco regionale degli esuberanti.

²⁸ Con decreto interministeriale del 9 novembre 2017,²⁸ sono state definite le "modalità di ricognizione del personale in servizio presso le società a controllo pubblico", le "modalità di formazione e gestione degli elenchi e agevolazione dei processi di mobilità in ambito regionale" e le "modalità per attingere agli elenchi per le assunzioni a tempo indeterminato fino al 30 giugno 2018".

esterni d'immagine, dai comportamenti illeciti e dall'irresponsabilità di una minoranza di agenti pubblici infedeli.

Non si può tuttavia non rimarcare, anche nell'ambito considerato, la continua stratificazione di norme che vanno a innestarsi sulla già copiosa regolamentazione del settore, quasi a simboleggiare, con i continui "adattamenti", una complessiva inadeguatezza rispetto a fenomeni "patologici" che continuano a minare l'organizzazione del lavoro all'interno delle pubbliche amministrazioni e l'efficiente utilizzo delle risorse.

Le novità introdotte con il D. L.vo 74 del 2017 attengono essenzialmente alla modifica del sistema di valutazione delle performance dei lavoratori pubblici.

Punti salienti del provvedimento riguardano il sistema premiale e di valutazione del rendimento dei dipendenti, laddove è previsto che il rispetto delle relative disposizioni non solo incide sull'erogazione dei premi e sul riconoscimento delle progressioni economiche, ma è anche condizione necessaria per il conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità.

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) restano le principali figure di monitoraggio, che osservano l'andamento della performance, segnalano eventuali criticità e irregolarità agli organi competenti e propongono interventi correttivi ai vertici amministrativi²⁹. La novella legislativa attribuisce, inoltre, un ruolo attivo, nella valutazione, ai cittadini destinatari della stessa azione pubblica, che potranno quindi esprimere, per la prima volta, il loro parere sul servizio e sul personale. E di tali opinioni dovranno tenere conto gli OIV nella formulazione del proprio giudizio.

Non può al riguardo non osservarsi che, ad oggi, non risulta significativo l'apporto fornito da tali strutture nella segnalazione di ipotesi dannose,

²⁹ Art. 14, comma 4, lett b) e comma 4-ter del D.L.vo 150/2009.

relative alla erogazione dei compensi incentivanti previsti dalla contrattazione collettiva ovvero al riconoscimento della retribuzione di risultato spettante ai dirigenti sulla base della performance individuale agli stessi riconosciuta, di cui pure si ha contezza, principalmente su impulso dell'Ispettorato Generale di Finanza (IGF) presso la Ragioneria Generale dello Stato, deputato ai controlli anche su tale versante.

Di ulteriore rilievo sotto il profilo giuscontabile risulta la previsione contenuta nell'art. 10, comma 5, del D. L.vo 150/2009, come modificato dal D. L.vo 74/2017, secondo la quale in caso di mancata adozione del Piano o della Relazione sulla performance, per omissione o inerzia dell'organo di indirizzo politico-amministrativo, l'erogazione dei trattamenti economici premiali è fonte di responsabilità amministrativa.

Il successivo D. L.vo n. 75/2017 ha apportato mutamenti ed integrazioni al testo unico del pubblico impiego approvato con D.L.vo n. 165/2001: in sintesi, sono state meglio definite le linee di demarcazione tra fonti normative e negoziali ai fini della disciplina del rapporto di lavoro, intervenendo anche dal lato delle assunzioni e dei concorsi; sono state stabilite limitazioni al ricorso al lavoro flessibile, promuovendo il superamento del precariato; sono state, infine, effettuate variazioni in tema di sanzioni e di procedimenti disciplinari.

Di particolare pregnanza è la modifica del comma 3 dell'articolo 55 quater (del D.L.vo 165/2001 medesimo), volta a introdurre una disciplina più rigorosa, quale strumento di deterrenza e di sanzione, del fenomeno dell'**assenteismo dei dipendenti pubblici**, per i casi di flagranza, accertati anche mediante sistemi automatici e di videoregistrazione.

Invero, simili eventi incrinano fortemente il rapporto fiduciario tra i cittadini e le istituzioni, consegnando un'immagine della Pubblica

amministrazione deturpata dal comportamento disonesto di quei pochi soggetti, che tuttavia viene tollerato dal contesto lavorativo: la portata dei riflessi economici, che incidono direttamente sull'erario, è ampiamente superata dall'impatto che le vicende producono sulla sensibilità collettiva, in termini di perdita di credibilità e di reputazione dell'ente.

In risposta, la norma, oltre a prevedere un procedimento disciplinare accelerato e privo di formalità nei confronti dei lavoratori colpevoli, nonché la responsabilità penale ed erariale per l'azione illecita perpetrata, estende l'azione per il danno all'immagine, in precedenza riferita ai soli casi di falsa attestazione della presenza, a tutte le condotte punibili con il licenziamento, colte in flagranza.

I casi di assenteismo definiti nel 2017 con condanna da parte della Sezione giurisdizionale³⁰ testimoniano la persistenza del fenomeno negativo che, lungi dal potersi considerare debellato, manifesta una recrudescenza, evidenziata dai fatti di cronaca attuali, che rende sempre più necessaria l'azione di questo Organo requirente per il perseguimento del danno rappresentato da esborsi di somme a fronte di mancate prestazioni.

Anche nell'anno trascorso, per i giudizi attivati a carico dei dipendenti, responsabili per essersi sistematicamente allontanati dal posto di lavoro, pur attestando la propria presenza in ufficio, è stata esercitata l'azione per il danno all'immagine, in ragione del clamore mediatico che ha accompagnato gli episodi, trovando applicazione l'art. 55 *quinquies* del D. L.vo n. 165/2001.

1.5 Il dovere di esclusività del dipendente pubblico. Il divieto della “doppia attività lavorativa”.

Al fine di completare le tematiche trattate, uno sguardo va rivolto al **dovere**

³⁰ Sentenze nn. 1, 22, 114, 133 e 134 del 2017.

di esclusività che caratterizza il rapporto di lavoro pubblico.

Dall'art. 98³¹ della Costituzione, si dirama un articolato complesso normativo volto a regolamentare il sistema delle incompatibilità (e della cumulabilità di incarichi e impieghi) nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni, sintetizzabile nei principi prescrittivi di cui all'art. 53 del D. L.vo n. 165/2001 e nelle altre fonti ivi richiamate.

La *ratio* fondamentale sottesa al sostanziale divieto di disperdere le energie lavorative al di fuori dell'ente di appartenenza risiede, tra l'altro, nell'esigenza di scongiurare conflitti di interesse ed evitare che l'impiegato possa trarre utilità dirette o indirette dallo status rivestito, subordinando lo svolgimento di attività in proprio a regimi autorizzativi preventivi, che permettano controlli di legalità al fine di garantire l'imparzialità nell'esercizio di funzioni pubbliche³².

Nel corso del 2017, la materia è venuta in rilievo più volte, con riferimento, oltre alla categoria dei medici che esercitano attività *extra-moenia* non autorizzate, anche per altri profili professionali, i cui servizi esterni sono stati ritenuti dall'Ufficio requirente abusivamente resi perché *ab origine* non assentiti o, come nel caso del dipendente che aveva assunto iniziative imprenditoriali nel campo edilizio, non autorizzabili in quanto in contrasto con le disposizioni di legge.

Per alcune delle ipotesi azionate, in cui è stato contestato il pregiudizio pari alle somme guadagnate dal lavoratore in violazione del divieto sancito dal comma 7 dell'art. 53 del D.L.vo 165 del 2001 richiamato, è stato dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei Conti³³, trattandosi di fatti antecedenti all'entrata in vigore del comma 7-bis (come aggiunto dalla

³¹ Art. 98 "I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione..."

³² In questi termini Relazione scritta del Procuratore Generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017.

³³ Sentenze n. 17 e 18 del 2017.

Legge 190/2012), che ha espressamente previsto la competenza del giudice erariale nei casi di omesso versamento del compenso percepito per le prestazioni aggiuntive.

Sul punto occorre rilevare, tuttavia, che detta modifica normativa è stata oggetto di un duplice orientamento interpretativo, ritenendosi, da una parte, che la disposizione inserita non avesse carattere innovativo, ma meramente ricognitivo di un pregresso e prevalente indirizzo tendente a radicare in capo alla Corte la cognizione in materia, da altra parte, che la pretesa dovesse essere qualificata in chiave civil-lavoristica e pertanto dovesse avere il suo giudice naturale nel tribunale ordinario³⁴.

Al di là delle incertezze ermeneutiche connesse all'individuazione del plesso giudiziario competente a "sanzionare" il comportamento sleale del lavoratore, è evidente che le vicende descritte rivelino disfunzioni nell'organizzazione degli uffici, in grado di condizionare in maniera determinante, a seconda del settore in cui si verificano, il rendimento complessivo della struttura e, in quanto tali, meritevoli di una rigorosa vigilanza.

Seppur non frequenti, si incontrano ipotesi in cui il ruolo pubblico è asservito dal dipendente all'interesse o al profitto personali, perseguiti nella differente veste illecitamente indossata e, talvolta, realizzati attraverso una gestione promiscua del rapporto con l'utenza, la quale è dirottata con disinvoltura verso "soluzioni alternative" che consentano di accelerare i tempi di disbrigo della pratica o abilmente consigliata affinché si avvalga dell'opera privata di soggetti legati al funzionario, al prospettato scopo di facilitare l'iter delle legittime istanze presentate.

³⁴ Sezioni di appello nn. 332/2017, 538/2017, 64/2017; Cass. Civile, SS.UU. n. 22688/2011, n. 25769/2015; in termini contrari Cass. Civ. SS.UU. n. 19072/2016 e 8688/2017.

1.6 I fenomeni corruttivi e le novità normative in materia di contratti con le pubbliche amministrazioni.

Fa da corollario alle norme costituzionali sinora richiamate l'art. 54, il quale prescrive che coloro cui sono affidate le funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore.

Attentano a tale regola comportamentale e giuridica il dilagante senso di disaffezione e, peggio ancora, le crescenti manifestazioni di disonestà che, specularmente, si esprimono nell'atteggiamento omissivo di coloro che subiscono o, all'opposto, in quello attivo di coloro che alimentano sistemi improntati al malcostume, se non al malaffare.

Nella varietà di dette condotte possono intravedersi i due distinti gradi del fenomeno corruttivo, nella sua più lata accezione, comprensivo non solo di fattispecie penalmente rilevanti, ma anche di eventi o modi di agire più generalmente ascrivibili a cattiva amministrazione.

Come rilevato in altre sedi³⁵, tale ultima categoria interpretativa, che prescinde dalla commissione di reati, presenta una sua utilità, in chiave di prevenzione, in quanto l'individuazione di criticità anche solo potenziali, legate a questioni organizzative e procedimentali, consente di definire, in un determinato contesto, il livello di rischio di contegni lesivi degli interessi pubblici.

In questa ottica, le Procure contabili e le Sezioni giurisdizionali, con le loro azioni e pronunce, hanno da sempre svolto un ruolo, oltre che repressivo, pure orientativo rispetto alla *mala gestio* e allo sperpero delle risorse collettive, nonché contribuito, anche solo indirettamente, alla moralizzazione dei comportamenti nel settore pubblico, con un effetto di

³⁵ Intervento di chiusura del Presidente dell'ANAC al Seminario G7 "High level Workshop on Corruption Measurement"- 27 ottobre 2017.

deterrenza (*moral suasion*).

Quest'ultimo costituisce uno degli obiettivi essenziali nella lotta alla corruzione, in ragione del suo rilevante impatto sul sistema economico nazionale e anche per la sua capacità di incidere negativamente sul patto fiduciario tra il cittadino e l'istituzione, che può essere fortemente compromesso da dinamiche di favoritismo o clientelari, in cui l'interesse privato di pochi è dominante rispetto alla condizione di parità che le norme astrattamente assicurano.

Ciò è particolarmente evidente nella sfera degli appalti, laddove la *par condicio competitorum*, ovvero il principio di concorrenza, è, in un congegno deviato, soppiantato da meccanismi basati su negoziazioni e “scambi” di natura illegale con pochi operatori privilegiati.

Il campo dei contratti pubblici è quello nel quale, prima che altrove, sono stati sviluppati una serie di indicatori di anormalità (c.d. “*red flags*”), utili ad attivare la funzione di vigilanza, ma che si inseriscono ora in termini più complessivi nelle strategie di prevenzione del rischio di corruzione.

Il difficile approccio al problema, in ogni sua variabile, non può che essere multidirezionale, con il coinvolgimento di tutte le componenti di un sistema integrato di controlli, attraverso l'allargamento e la specificazione dei segnali rivelatori di quelle storture³⁶ che, nella sequenza degli atti o

³⁶ Sono stati individuati indicatori di rischio “soggettivi” od “oggettivi”. I primi misurano la percezione del fenomeno sulla base di sondaggi, interviste di soggetti qualificati, valutazioni di esperti. Rientrano, in questo ambito, non solo il noto Corruption Perception Index (CPI), elaborato da Transparency International ma anche, tra gli altri, l'indice di controllo della corruzione (CCI) della Banca Mondiale e indicatori più ampi come l'Index of Public Integrity (IPI), che valuta la capacità complessiva di un sistema di resistere alla corruzione, tenendo conto di aspetti come l'apertura dei mercati, la libertà della stampa, la trasparenza pubblica. L'Italia non occupa posizioni di primo piano nelle classifiche risultanti dall'applicazione di questi indici e la sua posizione nel tempo non mostra miglioramenti. Gli effetti conseguenti a tali percezioni sono di immediata comprensione sotto il profilo della capacità di orientamento delle scelte economiche e di investimento in ambito internazionale, pur con tutti i limiti e i margini di errore ad essi intrinseci.

Accanto agli indicatori di tipo soggettivo sono stati elaborati altri indicatori cd. “oggettivi”, calcolati su dati reali (economici e giudiziari). Tra gli indicatori economici collegati alla corruzione rientra, ad esempio, il confronto tra i costi sostenuti per l'acquisto di beni e lavori e l'effettiva realizzazione di infrastrutture.

nell'attribuzione dei compiti, possono essere espressione o di una realtà che favorisce la devianza o, addirittura, essere esse stesse l'estrinsecazione di una rete di connivenze e di favori con finalità illecite.

La maggiore complessità, tuttavia, nel combattere la parte "oscura", ovvero quella sommersa del fenomeno, induce a elaborare "tecniche precauzionali" sempre più raffinate che, solo se munite di effettività, consentono di cogliere gli aspetti apparentemente innocui di interi segmenti gestionali, caratterizzati da "procedure atipiche" o prassi illegittime, tacitamente accettate, dirette a celare gli scopi, realmente perseguiti, confliggenti con l'interesse pubblico.

La forza dei metodi di contrasto risiede, in primo luogo, sulla chiarezza e sulla univocità delle regole e delle azioni: la qualità delle leggi, la loro conoscibilità e accessibilità, costituisce un punto di approdo necessario, affinché venga recuperata, nel massimo grado possibile, la certezza del diritto ed evitata, all'opposto, ogni condizione di opacità, che genera negli addetti disorientamento e, come detto, facilita i soggetti che perseguono profitti personali.

La riforma legislativa dei contratti pubblici, con il D. L.vo 50/2016, dichiaratamente, si pone sul solco della lotta alla corruzione, ma anche della semplificazione, della trasparenza e della qualità, lasciando tuttavia la completa operatività del riordino all'adozione di numerosi decreti attuativi ministeriali e di linee-guida da parte dell'ANAC.

Per altro, a brevissima distanza dall'approvazione del Codice dei contratti, è stato emanato apposito decreto correttivo (D. L.vo n. 56 del 19 aprile 2017) entrato in vigore il 20 maggio 2017.

Anche con riferimento a questi indici, l'Italia presenta una posizione di criticità con differenziali significativi tra le diverse aree geografiche. - da Relazione annuale 2016 dell'ANAC alla Camera dei deputati- Roma 06.07.2017.

Il Consiglio di Stato, nel parere del 30 marzo 2017, avente a oggetto detta disposizione, ha espresso l'auspicio che il nuovo codice, a differenza del precedente, conosca una maggiore stabilità *“perché le continue modifiche legislative causano stratificazione e frammentazione normativa, sono fonte di incertezza applicativa (basti solo pensare al sovrapporsi dei regimi transitori) ed aumentano il contenzioso e i costi amministrativi sia per le imprese, soprattutto piccole e medie, sia per le amministrazioni”*³⁷.

L'esigenza di prevenzione e di contrasto alle illegalità nel variegato ambito contrattuale, che vede un ruolo centrale nelle funzioni della Procura erariale, anche per i risvolti economico-finanziari connessi ad azioni *contra legem* (che vanno dalle misure risarcitorie riconosciute agli aspiranti o potenziali contraenti, ai maggiori costi legati agli affidamenti senza gara, alle spese legali e di giudizio derivanti dalle innumerevoli controversie che scaturiscono dalla violazione delle regole sul procedimento), diviene ancora più imprescindibile a fronte di un sistema, che recependo le direttive europee in materia, ha dato maggiore spazio a soluzioni flessibili, rispetto agli automatismi del passato, nell'ottica della semplificazione e dell'efficienza nelle procedure di negoziazione.

Mi riferisco a istituti che privilegiano la professionalizzazione delle amministrazioni contraenti, con la previsione di centrali di committenza, e la valutazione ponderata nella selezione dei concorrenti, quali il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa, come metodo ordinario di scelta (in luogo del prezzo più basso).

Per quest'ultimo aspetto, l'ampliamento dei margini di manovra da parte delle stazioni appaltanti, in vista di una maggiore responsabilizzazione nell'individuazione del soggetto aggiudicatario più appropriato, risulta,

³⁷ Consiglio di Stato - Commissione speciale, 30 marzo 2017, n. 782

nell'intento della nuova disciplina, bilanciato da previsioni tendenti a innalzare la qualità sia degli organismi di negoziazione, sia degli offerenti, oltre che da un rinnovato corpo di verifiche. Ciò non toglie tuttavia che il criterio, a sua volta, presenti il rischio di una eccessiva discrezionalità non facilmente controllabile, potendo dar luogo a un'area di negoziazione improntata a pratiche distorsive della concorrenza e di alterazione della *par condicio* tra gli attori economici.³⁸

Di particolare interesse, infine, è la crescente attenzione alle garanzie di integrità e di prevenzione della corruzione.

In questo senso si muovono più disposizioni del Codice dei contratti.

Così l'art. 42, che impone l'adozione di misure “*adeguate per (...) individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni*”, e ciò nella prospettiva di coniugare le esigenze di tutela della concorrenza e quelle dell'anticorruzione.

Nella stessa logica si inquadrano le regole volte a disciplinare l'affidabilità e la qualificazione delle imprese, al fine garantire il buon andamento delle procedure di affidamento, escludendo a priori dai rapporti contrattuali soggetti variamente “a rischio” (perché, ad esempio, legati a vicende di corruzione, riciclaggio, false dichiarazioni, frode, infiltrazione mafiosa, ecc.).

È evidente che l'ordinamento abbia approntato, nel tempo, misure sempre più forti e cogenti per rendere “l'ambiente operativo” ostile alle illegalità; cionondimeno, persiste l'estrema complessità dei processi gestionali e delle procedure di una pubblica amministrazione, soffocata dall'eccesso di regolamentazione di dettaglio che, pur nel tentativo di sottoporre a controllo

³⁸ Consiglio di Stato -Adunanza della Commissione speciale del 6 luglio 2016- Linee guida relative a Responsabile Unico del Procedimento - Offerta Economicamente Più Vantaggiosa - Servizi attinenti all'Architettura e all'Ingegneria.

ogni manifestazione dell'agire, non è di certo riuscita finora a scongiurare l'insorgere di vicende corruttive o il proliferare di comportamenti di tipo opportunistico.

2. I casi trattati.

Gli sviluppi normativi, passati in rapida rassegna, pongono in termini pressanti l'esigenza di adeguare, ai compiti notevolmente più ampi e complessi, le dotazioni del personale di magistratura e del personale amministrativo di questa come di tutte le altre Procure regionali.

Il 2017, che ha visto consolidarsi la contrazione dell'organico dei Pubblici Ministeri, continuando a registrare la mancanza di due unità (1/3 di quelle previste), è stato comunque caratterizzato da un'intensa e articolata attività investigativa che ha impegnato l'Ufficio nei vari settori delle gestioni pubbliche.

Mi soffermerò brevemente solo su determinate tematiche che appaiono meritevoli di notazione.

Anche nell'anno trascorso sono stati trattati numerosi casi nella **materia del personale**, alcuni dei quali definiti con l'avvio dell'azione di responsabilità, altri con la celebrazione del relativo giudizio.

Come già rimarcato, tale ambito è da sempre oggetto di attenzione da parte della Procura, in ragione dell'elevata offensività delle fattispecie, lesive oltre che delle ragioni erariali anche del comune senso civico.

I risvolti negativi che accompagnano simili episodi hanno dato luogo, nell'ultimo periodo, a un inasprimento delle misure legislative³⁹, volte a colpire i dipendenti che ingiustamente si avvantaggiano di benefici

³⁹ Decreto legislativo n. 75 del 2017, già citato.

economici o di posizione, con estensione dell'area dei pregiudizi risarcibili (danno all'immagine).

Si evidenziano talune ipotesi:

- illecita sottrazione di somme, da parte di personale preposto ai servizi contabili o alla riscossione di entrate;
- abusivo esercizio di attività esterna non autorizzata;
- indebiti rimborsi per trasferte legate a dichiarazioni non veritiere e percezione di emolumenti stipendiali non spettanti;
- assenze ingiustificate dal servizio, anche attraverso l'uso di false attestazioni mediche.

In sintesi, riporto gli atti di citazione più significativi, rientranti nelle categorie sopra enucleate:

a) **con riguardo all'appropriazione di somme**, è stato chiamato in giudizio un agente di Polizia Municipale che, nell'esercizio delle sue funzioni di accertatore delle infrazioni stradali, avendo per ragione del suo ufficio la disponibilità di denaro frutto dei pagamenti in contanti effettuati dai contravventori, se ne impossessava, omettendo il riversamento all'amministrazione di appartenenza. Sono stati inoltre citati alcuni responsabili dei servizi finanziari di enti diversi (Comune, Unione di Comuni e altre amministrazioni), i quali alteravano la documentazione contabile, attraverso ripetute manomissioni del sistema informatico, ed emettevano mandati a proprio favore, prelevando arbitrariamente ingenti somme. Ulteriore atto ha riguardato l'indebito incameramento dell'ammontare riscosso per la sosta a pagamento da parte di un dipendente della ditta titolare della concessione per la gestione dei parcheggi, presso le spiagge di una nota località balneare, tramite la creazione di una gestione parallela, che ha visto l'abusivo utilizzo di "tagliandi" di cui si era appropriato e di cui

lucrava i proventi, omettendone la contabilizzazione.

In conformità all'azione esercitata dalla Procura, è stata pronunciata condanna a carico di un impiegato di un Comune che, approfittando del ruolo di addetto all'inserimento nella procedura informatica degli atti di liquidazione delle provvidenze economiche per affidi familiari, deviava i relativi importi a proprio favore, introducendo negli elenchi dei destinatari e dei quietanzanti nominativi di persone a sè collegate, in sostituzione degli aventi diritto.

Molti degli avvenimenti riscontrati in materia di sottrazione di fondi pubblici, che come sottolineato l'anno passato si registrano in allarmante aumento, si connotano per le particolari modalità artificiose attraverso le quali è consumato l'illecito (falsificazione dei mandati di pagamento da inoltrare per via telematica al tesoriere con indicazione di impegni di spesa inesistenti e intestazione fittizia dei beneficiari): ciò induce a riflettere sulla necessità di adeguare le attività di controllo interno alle nuove forme di gestione digitale degli atti, allo scopo di evitare che la trasmissione e la condivisione dei dati per via informatica, tra gli uffici interessati al procedimento di spesa, indubbiamente finalizzata ad assicurare maggiore speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa, si traduca in una minore capacità di monitoraggio sulla regolarità dei processi e di intercettazione delle eventuali anomalie che si verificano;

b) per quanto attiene **all'esercizio di iniziative economiche incompatibili con i compiti istituzionali**, in violazione del dovere di esclusività, è stato contestato a un funzionario lo svolgimento di attività imprenditoriali, in campo edilizio. Dalle ricognizioni effettuate nel corso di verifiche fiscali condotte dalla Guardia di Finanza, è emerso che il soggetto denunciato emetteva fatture intestate ad una società inesistente per l'esecuzione di lavori a favore di privati, incassando i relativi corrispettivi. Occorre, per

altro, ribadire che non è sporadico imbattersi nella delineata figura di illecito, caratterizzata dall'espletamento di una seconda attività lavorativa da parte del dipendente pubblico, in contrasto con la regola, di matrice costituzionale (art. 98), secondo la quale il lavoratore pubblico non può distogliere le proprie energie, intellettuali e materiali, dal rapporto d'impiego, salvi i casi consentiti, e ciò a tutela del buon andamento dell'amministrazione;

c) altre fattispecie hanno riguardato **l'indebita percezione di emolumenti stipendiali** da parte di un militare. Per svariati anni, l'Ufficiale è stato collocato in aspettativa con conservazione del trattamento economico, per la frequenza di un dottorato di ricerca presso un'università, nonostante fosse stato già da tempo escluso dal corso, circostanza questa che avrebbe reso necessario l'immediato rientro in servizio e che è rimasta per contro sconosciuta al corpo di appartenenza. La corresponsione del compenso è risultata, pertanto, priva di giustificazione sostanziale: il convenuto è stato condannato a risarcire il danno con sentenza emessa dalla Sezione Giurisdizionale Sardegna (n.134/2017). Nel medesimo ambito, è stata esercitata l'azione nei confronti di un medico operante presso il Servizio 118 di una ASL, il quale ha beneficiato delle indennità di trasferta, spettanti nel caso di residenza diversa dalla sede di lavoro, senza far constare all'Ente di dimorare abitualmente nella stessa città in cui è ubicato l'ospedale ove prestava la propria attività;

d) il lavoro investigativo svolto ha rivelato un'ampia casistica **in materia di assenteismo** da parte di pubblici dipendenti: è sintomatica la condotta di un agente di polizia penitenziaria che, utilizzando certificazioni mediche dallo stesso formate e disconosciute dalla struttura sanitaria di cui recavano l'intestazione, si è illecitamente assentato dal servizio simulando visite specialistiche;

e) altrettanto varia è la casistica delle azioni di danno **per ingiustificato allontanamento dal posto di lavoro**. Uno dei procedimenti di responsabilità, definito con l'attivazione del giudizio, ha riguardato gli impiegati di un ente che, uscendo quotidianamente dall'ufficio, si trattenevano all'esterno per lungo tempo, nonostante risultassero regolarmente in servizio, come dimostrato dalle attività di accertamento svolte dalla Guardia di Finanza, tramite riprese visive. A un dipendente di un ente ospedaliero è stato, invece, contestato che durante il proprio turno di lavoro notturno, dopo aver timbrato il cartellino in entrata, per diverse volte si sarebbe spostato dalla sede, per farvi rientro solo l'indomani mattina, allo scopo di provvedere a registrare l'uscita attraverso il badge.

Come in passato, **per alcune delle fattispecie da ultimo riportate**, è stata contestata la violazione dell'art. 55 *quinquies* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il quale sancisce che *... il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente ... ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione.*

Interessa notare, come già sopra accennato, che sia il D. Lvo. n. 75 del 2017 sia il successivo D.L.vo 118 del 2017 (contenenti le disposizioni in materia di licenziamento disciplinare), sono intervenuti nuovamente sull'art. 55 quater del D. L.vo n. 165 del 2001, prevedendo la segnalazione al Pubblico Ministero contabile dell'avvio del procedimento disciplinare, per falsa attestazione di presenza in servizio di dipendenti, entro venti giorni (prima erano 15) dal suo inizio. Per altro, con una norma di non lineare applicazione, per la sua non chiara formulazione, è stato stabilito un termine di 150 giorni

(prima erano 120) dalla denuncia, per l'esercizio dell'azione di responsabilità; è stato, altresì, fissato in tre mesi, dalla conclusione della procedura di licenziamento, il termine per emettere invito a dedurre per l'eventuale danno all'immagine.

Pur apprezzando l'adozione di misure forti verso fatti tanto riprovevoli, perplessità tuttavia sorgono sulla piena compatibilità tra l'andamento del procedimento disciplinare abbreviato e la disciplina del processo contabile.

Per lo specifico profilo di **danno all'immagine**, di rilievo devono considerarsi le azioni promosse nei confronti di amministratori e di funzionari di diversi enti locali, a seguito delle condanne penali intervenute a loro carico per gravissime fattispecie di reato contro la P.A (tra le quali turbativa d'asta e corruzione).

Nell'ambito dell'inchiesta denominata "Sindacopoli", cui è stato dato risalto sulla stampa regionale, anche per l'ampia portata dei fenomeni criminosi a livello territoriale, è stato imputato a numerosi soggetti, che hanno agito in qualità di pubblici ufficiali, di aver dato vita ad una vera e propria associazione per delinquere finalizzata a controllare l'affidamento da parte delle amministrazioni degli appalti di servizi per incarichi di progettazione, nonché di altri appalti (cosiddetti integrati) con serio pregiudizio dei principi di legalità, di concorsualità e di trasparenza, sistematicamente violati per la realizzazione del disegno delittuoso.

Agli stessi è stato, quindi, addebitato di aver screditato, con la propria condotta costituente reato, l'immagine esterna dell'amministrazione, compromettendone la credibilità e la reputazione presso i cittadini.

Poiché dagli atti del procedimento penale è emerso con precisione il valore patrimoniale dell'utilità illecitamente percepita dai responsabili, la quantificazione è stata determinata ai sensi del comma 1-sexies dell'art. 1

della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 62 della legge n. 190/2012, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”*.

Occorre, da ultimo, considerare che, sul dibattuto tema della giurisdizione contabile in materia di danno all'immagine, è intervenuta di recente l'Ordinanza n. 145/2017 della Corte costituzionale, la quale, al di là dell'esito (inammissibilità per mutato quadro normativo di riferimento), presenta spunti di rilevante interesse ai fini di più ampie prospettive di applicazione della disciplina relativa al peculiare tipo di responsabilità.

Infatti, a seguito delle modifiche apportate dal Codice di giustizia contabile - approvato con D. L.vo n. 174/2016- di cui si è ampiamente riferito lo scorso anno, l'azione del Pubblico Ministero contabile, essendo stata disposta l'abrogazione dell'art. 7 della L. 97/2001, non sarebbe più limitata alle specifiche figure di reato cui la disposizione faceva riferimento (Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale); pertanto, qualsiasi delitto commesso in danno all'amministrazione, accertato con sentenza penale definitiva, sarebbe idoneo a configurare i presupposti per promuovere il relativo giudizio nei confronti dei dipendenti pubblici o, comunque, dei soggetti legati da rapporto di servizio, in funzione riparatoria dell'offesa arrecata al buon nome e al prestigio della stessa⁴⁰.

Nel variegato scenario, meritano di essere ricordate le diverse indagini avviate nel corso del 2017, per **danni connessi all'acquisto di immobili a prezzo maggiorato** rispetto al loro valore effettivo; a volte, sono state riscontrate gravi anomalie e deviazioni nel regolare andamento delle procedure negoziali di vendita, che hanno assunto rilevanza anche sotto il profilo penale (turbativa d'asta).

⁴⁰ In questi termini Sezione Lombardia sent. n. 201/2016; Sezione Liguria sent. n. 16 del 2018.

In una delle fattispecie trattate, riguardante l'acquisto di un edificio da parte di una ASL, nelle ricostruzioni di parte requirente, è stato sostenuto che nella stima del bene, per altro formulata dalla ditta venditrice e semplicemente recepita dagli organi dell'amministrazione acquirente, era stata omessa l'applicazione dei prescritti coefficienti di ragguaglio, con la conseguenza che le aree secondarie del fabbricato erano state pagate allo stesso prezzo delle superfici principali, aventi diretta destinazione ad uso uffici e ambulatori; del pari, erano stati ignorati i previsti coefficienti di vetustà, che si sarebbero invece dovuti adottare alla luce dell'avanzato stato di deperimento di parti della costruzione. Il pregiudizio erariale è stato quantificato nella somma di euro 1.483.060,76.

Un'ulteriore pretesa risarcitoria è stata attivata nei confronti dei vertici di un ente pubblico per il danno cagionato per l'acquisto, con assunzione di mutuo, di un **immobile rimasto per anni inutilizzato**, giacché mai destinato ad uffici o, comunque, a finalità istituzionali.

Dagli accertamenti istruttori è emerso che i predetti organi, pur avendone sostenuto, nel periodo che ha preceduto l'acquisizione, l'indispensabilità per le esigenze di funzionamento dell'ente medesimo, in realtà non avevano mai assunto iniziative o atti di carattere programmatico, organizzativo e logistico per l'utilizzo dello stabile, e neppure ne erano state verificate le condizioni di fruibilità in relazione agli scopi enunciati, avuto riguardo, in particolare, alle rilevanti spese che si sarebbero dovute affrontare per la messa in uso.

Le perdite, causate **dall'immobilizzo finanziario e dagli oneri connessi alla operazione creditizia**, sono state quantificate nell'importo di euro 3.149.148,94.

In una differente fattispecie, sono stati chiamati in giudizio i componenti

della Giunta e il Responsabile dell'Ufficio tecnico di un Comune, per l'aggravio erariale derivato dall'acquisto di un caseggiato, di cui per anni l'amministrazione non è entrata in pieno possesso, in quanto sottoposto, al momento del contratto di compravendita, a una procedura di esecuzione immobiliare.

In un'ottica più generale, è da rilevare che le istruttorie finalizzate all'accertamento della *deminutio* erariale correlata alla negligente gestione del patrimonio pubblico hanno sovente evidenziato gravi carenze, nonché sprechi di risorse, sia per effetto di scelte irrazionali nell'utilizzo di beni immobili già di proprietà dell'amministrazione, sia in conseguenza di acquisizione di beni, anche in locazione, in carenza dei necessari presupposti che funzionalizzino l'operazione (e la conseguenziale esposizione finanziaria dell'ente) al perseguimento delle finalità pubblicistiche, secondo i noti canoni di efficienza, efficacia ed economicità.

Nella sfera della responsabilità per **danno indiretto**, anche per l'anno di riferimento, si sono proposte all'attenzione dei Pubblici ministeri svariate situazioni che hanno riguardato le conseguenze economiche derivate dall'esecuzione di sentenze, emesse dal TAR, per la definizione di giudizi attivati da privati avverso atti illegittimi, conclusi con la soccombenza dell'amministrazione convenuta e la conseguente condanna al pagamento delle spese di lite.

Un singolare diverso caso ha invece riguardato la sanzione comminata a un Comune da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, per la diffusione sul sito web istituzionale di notizie idonee a rivelare lo stato di salute di una dipendente e per l'inottemperanza all'obbligo di fornire informazioni e documenti richiesti dallo stesso organismo di vigilanza.

Sono stati chiamati in giudizio, per il reintegro delle somme pagate dall'Ente

locale, il Sindaco e il Segretario comunale, ai quali è stato ascritto di avere, con condotte gravemente colpose, ignorato il chiaro quadro normativo disciplinante la delicata materia della tutela dei dati sensibili, procedendo all'arbitraria pubblicazione di elementi attinenti alla persona e non aventi alcuna pertinenza al perseguimento dell'interesse pubblico.

In totale accoglimento della richiesta di condanna formulata dal Pubblico Ministero, infine, è intervenuta sentenza a carico di un medico, per l'ingente nocumento prodotto all'azienda ospedaliera a causa dell'inammissibile utilizzo del ricettario unico regionale, nell'esercizio dell'attività libero-professionale svolta al di fuori della struttura sanitaria, allo scopo di consentire ai propri pazienti, visitati privatamente, di evitare il pagamento di prestazioni che non sarebbero state, altrimenti, riconosciute in regime di esenzione.

Come già rilevato, in linea con la giurisprudenza contabile, *i centri di interesse alternativi all'ufficio pubblico rivestito, implicanti un'attività caratterizzata da intensità, continuità e professionalità, possono turbare la regolarità del servizio o attenuare l'indipendenza del lavoratore pubblico e il prestigio della P.A.*⁴¹

Anche nell'anno trascorso sono state numerose le azioni promosse per fattispecie di responsabilità connesse all'indebita acquisizione di contributi statali o regionali, erogati in materia di agricoltura e attività produttive in genere, per importi complessivamente attestati su euro 3.774.697,58.

Le irregolarità venute alla luce, sulla base di numerose indagini condotte dalla Guardia di Finanza, si sostanziano nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti o in altri artifici contabili e documentali, con l'intento di simulare la realizzazione, nei termini convenuti, dei progetti finanziati, mentre in realtà l'impegno economico assunto si è rivelato di gran lunga

⁴¹ Sezione Lombardia sentenza n. 216 del 2014.

inferiore a quello rendicontato e quasi mai supportato dal prescritto intervento di risorse da parte del privato, come previsto dalla legge ai fini dell'attuazione dell'iniziativa.

In tale settore, di interesse è l'azione esercitata nei confronti del presidente di una società cooperativa per la distrazione di fondi erogati dalla Regione autonoma della Sardegna per la gestione di corsi di formazione professionale, attraverso prelievi diretti delle risorse giacenti sul conto dell'associazione, che sono state così distolte dalla loro destinazione.

Per il danno contestato pari a **euro 187.465,00** è stato chiesto e ottenuto il sequestro conservativo ante causam dei beni del convenuto.

Una differente azione ha, invece, riguardato il danno di **euro 1.930.350,33** derivante da illecito conseguimento di capitali regionali a seguito di bando destinato ad imprese operanti in settori disagiati, richiesti da una società per la realizzazione di un nuovo impianto tecnicamente organizzato per la produzione di film plastico olografico.

Il beneficiario, allo scopo di ottenere la misura finanziata, ha documentato forniture e lavori in realtà mai effettuati, attraverso false fatturazioni formate dallo stesso o da società al medesimo collegate.

A seguito di indagini svolte dai Carabinieri, un consigliere comunale è stato invece chiamato a rispondere di danno erariale in quanto, secondo la prospettazione di parte pubblica, avrebbe trasferito fittiziamente la propria residenza in luogo diverso da quello di origine, per poter accedere ai contributi stanziati dall'ente nel quadro delle iniziative contro lo spopolamento dei piccoli comuni.

Tra i giudizi attivati nel periodo, un posto di rilievo continuano a occupare i molteplici casi registrati nel **comparto agricolo**, i quali pur presentando una minore incidenza sotto il profilo dell'entità del danno singolarmente

considerato, fanno emergere una preoccupante espansione del fenomeno, contrassegnato dalla capillare diffusione di situazioni illegali, che si traducono sostanzialmente nella fraudolenta attestazione del possesso di terreni, quale fattore indispensabile per essere ammessi alle sovvenzioni.

Non può sottacersi, ancora una volta, che la predisposizione di più adeguati strumenti di verifica, congiunta a un altrettanto efficiente sistema di filtro preventivo - con il coinvolgimento anche dei CAA (Centri di assistenza agricola), chiamati a validare i dati trasmessi all'organismo pagatore - costituisce un'esigenza non rinviabile, affinché i frequenti episodi siano costantemente monitorati e arginati.

Di interesse, infine, si è rivelato il conseguimento di indennizzi, previsti per il mancato esercizio della pesca nelle zone interessate da esercitazioni militari, da parte di soggetti nei confronti dei quali è risultato che non svolgevano l'attività nel perimetro di mare interdetto. Nel caso di specie, è stato accertato dal Comando Militare Esercito Sardegna - Nucleo Carabinieri della Polizia Militare - che l'attività ittica era stata svolta unicamente all'interno di una peschiera, nella quale non esistevano varchi o sbocchi tali da consentire l'uscita diretta in acque aperte, a causa della presenza di paratie, nonché di un ponticello in legno lungo l'intero tratto di laguna, la cui altezza impediva il passaggio delle imbarcazioni.

L'attività della Procura Regionale per la Sardegna ha conseguito, nell'anno 2017, i risultati numerici esposti nel prospetto allegato; mi limito a far rilevare i dati più significativi.

I procedimenti definiti sono stati pari a 1.227 a fronte di 1.255 nuovi fascicoli istruttori aperti nel periodo.

L'importo delle pretese risarcitorie ha assommato a euro **9.821.041,54**,

mentre le richieste di condanna, precedentemente avanzate dalla Procura hanno trovato accoglimento nelle pronunce della Sezione nella misura percentuale di circa l'83%, calcolato in termini assoluti sul numero di sentenze.

Si deve considerare positivamente, sotto il profilo degli interessi erariali, l'esito conseguito da alcuni inviti a dedurre, formulati ai presunti responsabili che hanno provveduto spontaneamente a rifondere il danno.

La vigilanza sull'esecuzione delle sentenze di condanna ha visto un ampliamento delle attività facenti capo ai Magistrati titolari del fascicolo, in ragione dei nuovi compiti intestati dagli articoli 212 - 216 del Codice di Giustizia contabile (D. L.vo n. 174/2016), sia monitorando lo stato delle riscossioni, sia sollecitando le amministrazioni nei casi di inerzia o di ritardo, sia fornendo un costante supporto, attraverso apposite istruzioni, finalizzate al pronto e corretto svolgimento dell'azione di recupero in via amministrativa o giurisdizionale, anche su richiesta delle stesse.

Diversi sono stati i pareri forniti ai sensi del comma 5 dell'art. 215, sui piani di ammortamento sottoposti alla previa approvazione del Pubblico ministero competente, quando rispondenti a criteri di ragionevole praticabilità, considerati i tempi e le misure di rateizzazione proposte; non sono mancati, altresì, gli accertamenti patrimoniali attivati ai sensi del comma 1 dell'art. 216, per la verifica delle condizioni di solvibilità del debitore e di proficuità delle attività esperibili innanzi al giudice dell'esecuzione, incaricando i Nuclei provinciali di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza.

A seguito dell'entrata in vigore del predetto Codice di Giustizia Contabile, sono state rielaborate le direttive operative da rivolgere agli enti interessati, affinché tutte le attività di competenza siano svolte in modo puntuale e

tempestivo, tenendo conto delle modifiche intervenute.

Ulteriore elemento di novità, introdotto dal comma 8 dell'art. 214, è rappresentato dall'obbligo di trasmissione, a cura del responsabile del procedimento di ciascuna amministrazione, di un prospetto informativo, entro tre mesi dalla chiusura dell'anno finanziario, sullo stato di esecuzione delle sentenze; la necessità di uniformare le modalità di rendicontazione da parte della pluralità di strutture che hanno procedure in corso, ha reso opportuna la predisposizione di un modello in formato elettronico a disposizione delle amministrazioni medesime.

L'incisività e l'efficacia dell'azione dell'Ufficio Requirente sono state rese possibili dall'intenso lavoro prestato dai Magistrati, se si considera, come detto, il perdurante sottodimensionamento dell'organico, a fronte di una mole di lavoro sostanzialmente incrementata, non solo sul piano della sua complessità.

Non può mancare di rilevarsi, infatti, che gli ultimi anni sono stati caratterizzati da imponenti trasformazioni che hanno interessato il quadro normativo di riferimento: ciò ha determinato l'avvio di un percorso di revisione complessiva degli assetti, del lavoro e, soprattutto, dell'approccio, verso una programmazione dinamica, in grado di corrispondere all'evoluzione delle esigenze dell'Istituto.

Su questi presupposti, lo scorso anno, è stata rimodulata l'organizzazione interna, con un progetto orientato all'innalzamento della produttività, attraverso il ricorso a criteri di selettività e di valutazione preventiva dei molteplici atti che, quotidianamente, pervengono per le vie ordinarie ma, soprattutto, per via telematica.

A conforto dell'impegno profuso nell'adozione di queste misure, i dati statistici evidenziano risultati positivi, come si evince dai grafici allegati.

È possibile affermare, dunque, che le buone pratiche di indirizzo gestionale, che hanno già espresso significativi miglioramenti, siano potenzialmente in grado di sortire effetti duraturi nel tempo.

Tuttavia, l'individuazione e l'adozione di metodiche lavorative sempre più rispondenti ai principi di effettività e di efficienza richiedono la messa in atto di procedimenti di razionalizzazione ulteriori, i quali, a tal fine, non potranno non essere adeguatamente supportati da risorse che, sia sotto il profilo quantitativo sia qualitativo, consentano all'Ufficio di conseguire gli obiettivi prefissati.

Al proposito, deve tenersi conto della situazione di difficoltà che, sul piano numerico, affligge la dotazione del personale amministrativo, soggetta a progressive diminuzioni (nel corso dell'anno diverse unità sono state collocate in quiescenza e altre lo saranno prossimamente), non pienamente controbilanciate dall'ingresso di nuove figure.

Cionondimeno, la Segreteria ha sempre garantito l'indispensabile e delicata attività di supporto, grazie alla consueta dedizione assicurata dai Funzionari e dai Collaboratori, egregiamente coordinati dal Direttore, al quale rivolgo la mia particolare considerazione.

A tutti esprimo il mio più vivo apprezzamento, non senza chiedere, ancora una volta, di non far mancare l'abituale attenzione e puntualità, con cui ciascuno ha fornito ogni utile apporto, ma anche di assicurare, alla luce dei ridefiniti contesti, un rinsaldato entusiasmo, per il potenziamento delle attività.

Si ha consapevolezza, tuttavia, che il problema dovrà trovare definitiva, non rinviabile, soluzione nell'adeguamento della dotazione organica alle rinnovate istanze, non potendo ipotizzarsi che gli sforzi compiuti in via straordinaria dal personale, in attesa di un intervento nel senso auspicato,

possano essere sostenuti per lungo tempo.

Tra le misure di auto-organizzazione, portate avanti nel corso del 2017, rientra il perfezionamento della convenzione con la Scuola di specializzazione per le professioni legali istituita presso l'Università degli Studi di Cagliari, ai fini dell'attivazione di tirocini formativi, e per questo ringrazio sia il Magnifico Rettore sia il Direttore della stessa scuola; presto, seguirà l'inserimento di alcuni specializzandi presso l'Ufficio di ciascun Pubblico Ministero.

L'iniziativa, oltre a essere indubbiamente rivolta a un miglioramento della funzionalità della struttura, risponde anche all'esigenza sempre avvertita dalla Corte dei Conti⁴² di essere parte attiva per la diffusione di una solida cultura della legalità, in coerenza con la sua missione istituzionale.

Gli allievi della Scuola avranno così l'opportunità di completare la loro formazione giuridico-professionale e di arricchire il proprio percorso di studi, attingendo dallo specifico bagaglio di competenze di questo organo, per la peculiare vocazione di tutela degli interessi economico-finanziari dell'ordinamento che la legge gli attribuisce, anche nella sua veste di promotore di giustizia.

Con tale spirito, è previsto che affianchino il Requirente in ausilio e a supporto delle attività di esame del fascicolo, anche attraverso ricerche di legislazione, dottrinali e giurisprudenziali, e di collaborazione, assistendo alla conduzione delle varie fasi istruttorie e alla eventuale successiva redazione degli atti giudiziari.

I risultati numerici, caratterizzati da standard qualitativi decisamente elevati, sono stati ampiamente incrementati, grazie all'esemplare impegno e

⁴² Intervento introduttivo del Presidente della Corte dei conti alla sottoscrizione del protocollo di intesa "educare alla cittadinanza attiva e alla legalità economica". Roma. 5 ottobre 2017, Aula delle SSRR.

alla consueta professionalità dei Pubblici Ministeri dell'Ufficio. Il clima di condivisione che da sempre caratterizza questa Procura è alla base di un confronto quotidiano tra i Magistrati che ne fanno parte e che consente la piena circolazione delle idee e delle conoscenze in un processo continuo di accrescimento culturale e umano di tutti e di ciascuno.

Rivolgo un sincero ringraziamento al Presidente e ai Colleghi della Sezione giurisdizionale, per l'equilibrio dimostrato nell'assumere decisioni sempre tese all'affermazione dei valori fondamentali della giustizia.

Sentimenti di considerazione esprimo inoltre al Presidente e ai Colleghi della Sezione del Controllo, con la convinzione che, nella prospettiva di sempre maggiore raccordo e di reciproca integrazione, la Corte, nell'insieme delle sue funzioni, si colloca nella posizione di garante unitario a tutela degli equilibri di bilancio, del buon andamento e dell'efficienza amministrativa.

Anche nell'anno da poco concluso non sono mancate le occasioni di collaborazione con le altre Magistrature.

In particolare, in ragione del moltiplicarsi delle azioni delittuose perpetrate contro la Pubblica Amministrazione, è proseguito il proficuo dialogo con tutte le Procure della Repubblica del distretto giudiziario, secondo metodi ormai consolidati, a garanzia della completezza dell'azione giudiziaria nei confronti dei responsabili, nei casi di reati causativi di danno erariale.

Nel mese di giugno 2017, è stato siglato un Protocollo di intesa con il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Cagliari, unitamente ai Procuratori della Repubblica di Cagliari, di Sassari, di Nuoro, di Oristano, di Tempio Pausania e di Lanusei.

Nel documento hanno trovato ingresso sia le modalità operative volte a dare seguito alle disposizioni introdotte dal Codice di giustizia contabile, sia le possibili forme di collegamento nelle attività delegate alle Forze di polizia,

per indagini di comune interesse.

Ritengo doveroso evidenziare che l'intesa costituisce il momento conclusivo del progressivo rafforzamento dei rapporti di collaborazione tra questa Procura e le Procure ordinarie, grazie anche al prezioso intervento del Procuratore Generale della Corte d'Appello di Cagliari, la cui interlocuzione ha consentito di riunire in un unico contesto le esigenze di coordinamento con i vari Uffici.

A tutti i Procuratori, con sentimenti di profonda stima, rinnovo il mio più vivo ringraziamento per l'attenzione rivolta, con altissima sensibilità istituzionale, alle esigenze istruttorie di questo Organo requirente.

Ringrazio il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale e il Presidente della Seconda Sezione. Il flusso di informazione, che si concretizza attraverso la trasmissione delle sentenze che presentano profili di rilevanza erariale, consente di conoscere con tempestività i fatti potenzialmente ascrivibili alla responsabilità, dolosa o gravemente colposa, di funzionari e amministratori.

Le conseguenze pregiudizievoli, che discendono da condanne riportate dalla P.A. all'esito di un giudizio amministrativo, sono in sensibile espansione; ciò importa che la Procura erariale segua costantemente le evoluzioni normative e giurisprudenziali che si registrano, soprattutto con riguardo all'emersione di nuove tipologie di danno, nel panorama amministrativo.

Anche nel corso del 2017, la Guardia di Finanza si è distinta nell'espletamento di numerose e complesse indagini, confermando l'elevatissima professionalità e la dedizione che da sempre caratterizza i suoi uomini.

Molteplici attività, condotte per delega, su vicende eterogenee e articolate, sono state portate a conclusione con celerità, completezza e assoluta

disponibilità alle esigenze di servizio.

Con animo di gratitudine perciò mi rivolgo al Generale Comandante Regionale della Guardia di Finanza, al Generale Comandante Provinciale di Cagliari e a tutti i Comandanti Provinciali, al Comandante del Nucleo di Polizia Tributaria di Cagliari, ai Comandanti degli altri Nuclei, agli Ufficiali ed ai Sottufficiali tutti, che hanno operato con competenza e profondo senso del dovere, fornendo il loro qualificato e indispensabile apporto.

Non posso, inoltre, non manifestare la mia riconoscenza al Generale Comandante Bartoloni per aver riservato un particolare riguardo alle richieste investigative di questa Procura, sia intervenendo sul potenziamento dell'organizzazione, sia favorendo la buona riuscita delle iniziative formative, attivate dopo l'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile, con gli Ufficiali impegnati nel territorio, i quali hanno prontamente assicurato i necessari adattamenti operativi.

Un grato riconoscimento va al Generale Comandante la Regione Carabinieri Sardegna, per la sensibilità dimostrata nel corrispondere alle istanze della Procura erariale, per l'avvio, a seguito del mutato quadro normativo, di un percorso condiviso di aggiornamento, in parte già realizzato e in parte di prossima attuazione, con la partecipazione dei Comandanti provinciali e dei Nuclei speciali (NAS e NOE), che ringrazio.

Desidero esprimere apprezzamento all'Avvocatura tutta che, pur nella dialettica delle posizioni, ha costantemente mostrato competenza e lealtà, nel pieno rispetto dei ruoli e nella comune aspirazione al raggiungimento della verità dei fatti, attraverso un giusto processo.

Rappresento, inoltre, che nello scorso anno, come anche nel passato, le notizie riportate dalla stampa, relative a vicende di danno, hanno dato luogo a diverse indagini, anche di un certo spessore.

Al riguardo, non posso che manifestare il mio plauso per la funzione svolta dagli organi di informazione, che consente siano portati a conoscenza della Procura fatti che, in mancanza di segnalazione per le vie ordinarie, rimarrebbero ignoti.

Concludo con un'ultima breve riflessione, che riconduce al tema centrale del mio intervento.

Nelle istanze di giustizia, che quotidianamente pervengono, trovano testimonianza le crescenti tensioni tra i bisogni fondamentali della persona - benessere, lavoro, istruzione- e il buon uso delle risorse disponibili; da esse, si coglie il senso di sfiducia che il cittadino è andato maturando verso gli apparati nell'ultimo tratto di storia, in cui la logica del mercato e le sue distorsioni hanno preso talvolta il sopravvento sull'individuo.

Non può, tuttavia, essere affidato alla sola Magistratura il ruolo di guardiano del rispetto dei principi e delle regole, ma anche dei valori, che promanando dalla Costituzione si tramutano per i cittadini in diritti sociali e libertà.

Si troverebbe, se così fosse, ad assumere una funzione inusuale, atta a sopperire a lacune ordinamentali, ma non coerente con il compito assegnatole di contrastare le patologie, né con l'equilibrato bilanciamento dei poteri, su cui si fonda, in sostanza, la vita democratica del Paese e l'attività delle Istituzioni.

In un'aspirazione collettiva al buon governo⁴³, pensando al modello ideale teorizzato da Luigi Einaudi, si avverte pertanto l'esigenza, che siano proprio le istituzioni, soprattutto quelle più vicine ai cittadini, secondo una moderna logica di sussidiarietà, a porre in primo piano il tema della legalità e della

⁴³ "Il buon governo di Luigi Einaudi come modello di economia sociale di mercato". F. Forte – Rivista di studi Politici – S. Pio V.

giustizia sociale, attraverso una adeguata dislocazione delle risorse, attuata conformando le azioni pubbliche ai doveri di buona fede, di imparzialità e di solidarietà.

Parafrasando una nota massima ⁴⁴, non solo le idee, ma anche le istituzioni si muovono con le gambe degli uomini: dal loro impegno, dalla loro probità e rettitudine, dalla loro capacità di non accettare compromessi e scorciatoie indebite, dipende, dunque, la vitalità delle stesse istituzioni che rappresentano.

Queste qualità - direi piuttosto, questi modi di essere - che qualunque soggetto che opera al servizio della Nazione è impegnato a mettere in pratica, altro non sono se non espressione di quella semplice e antica regola, che non dovrebbe mai essere dimenticata, del “Honeste vivere”⁴⁵.

Su questo pilastro, eminentemente etico, che rappresenta una pre-condizione per la tutela e la cura del bene pubblico, devono essere dunque improntati i comportamenti e le scelte che amministratori e funzionari sono chiamati a compiere nell’interesse comune, indossando l’abito dell’equità e della neutralità, evitando rischi di conflitti di interesse o di interferenze esterne che inquinano il sano operare.

È con questa considerazione Signor Presidente che la Procura chiede di voler dichiarare aperto l'anno giudiziario 2018 della Corte dei Conti in Sardegna, al termine degli interventi che seguiranno.

⁴⁴ Pietro Nenni.

⁴⁵ Digesto: “Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere alterum non laedere, suum cuique tribuere” .

**QUADRO RIASSUNTIVO
DELL'ATTIVITA' SVOLTA NEL 2017
E GRAFICI**

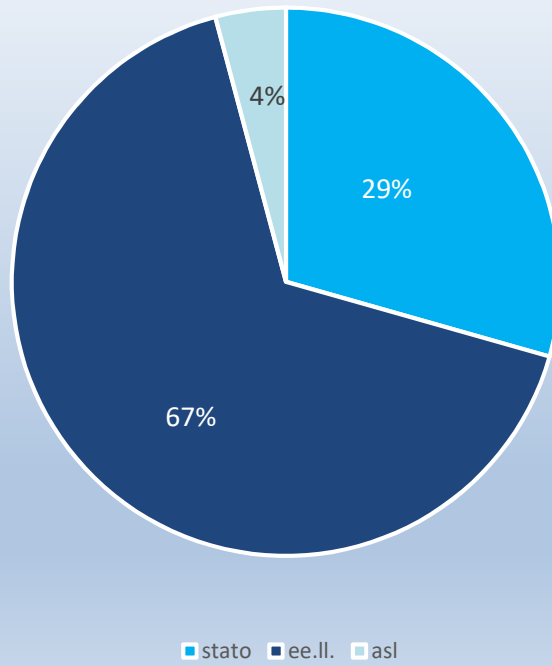
RESPONSABILITA'

	stato	enti locali	asl	totale
istruttorie aperte	369	834	57	1255
procedimenti definiti	662	545	20	1227
inviti a dedurre	21	24	3	48
audizioni personali	6	6	0	12
atti di indagine	138	360	28	526
atti di appello	0	2	0	2
Memorie e requisitorie				1
Giudizi discussi in udienza				83

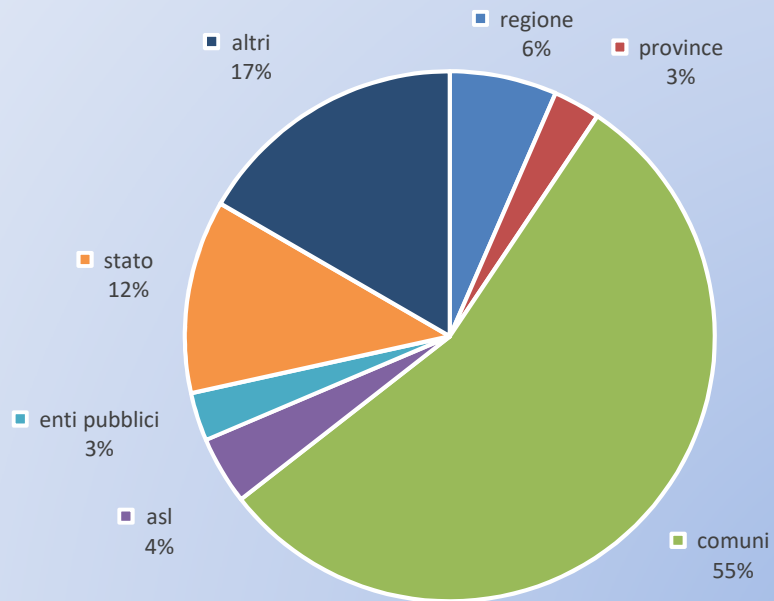
GIUDIZI DI CONTO

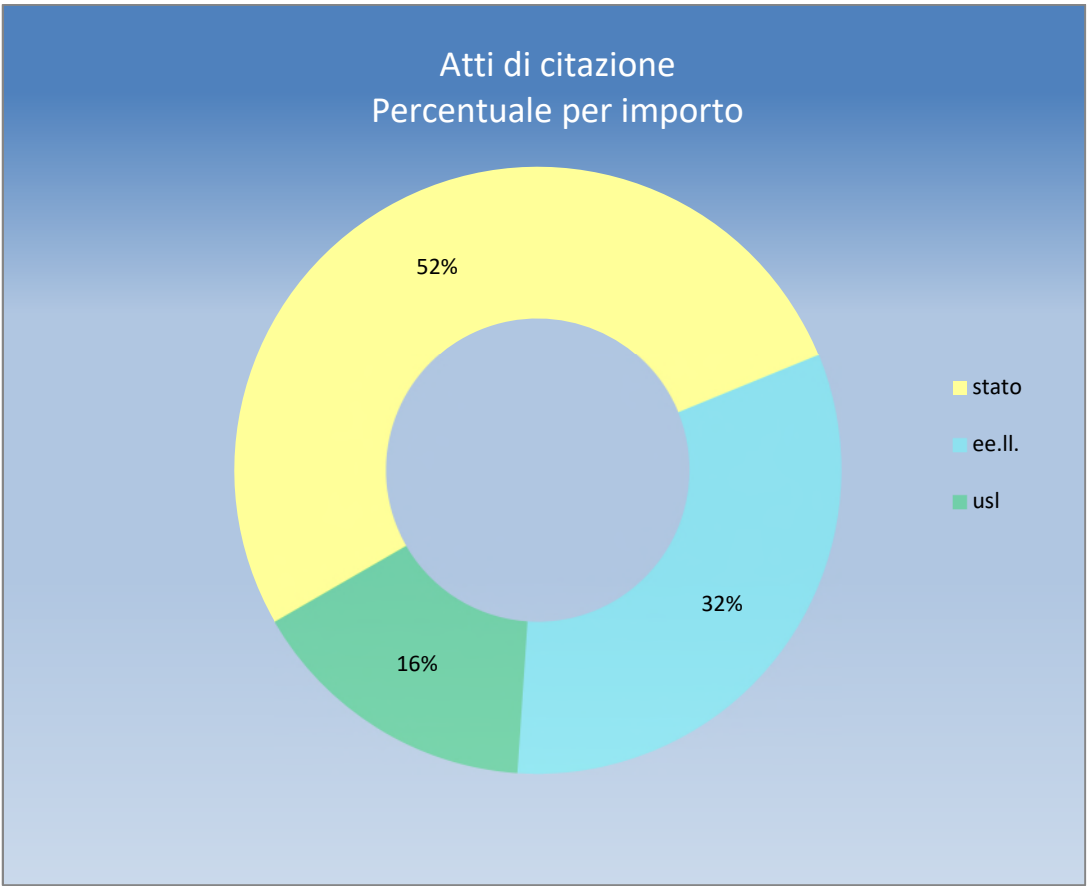
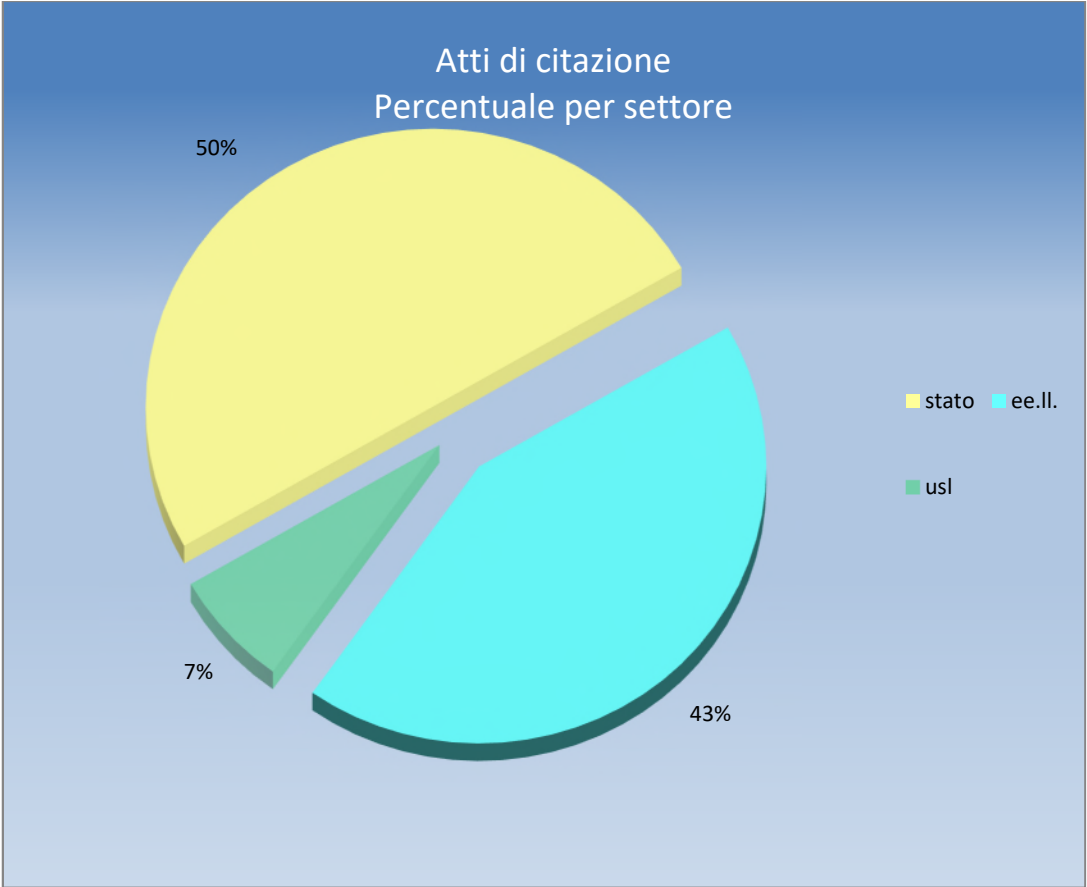
Conti giudiziali esaminati	495
Giudizi per resa di conto	8

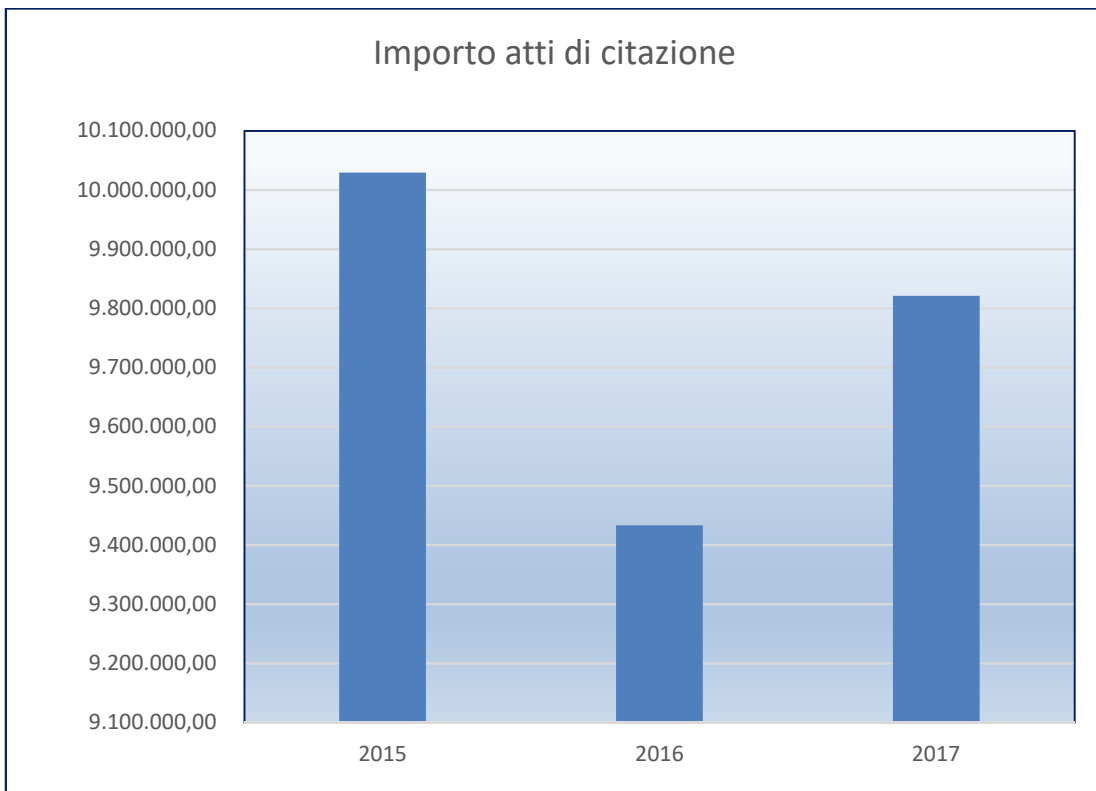
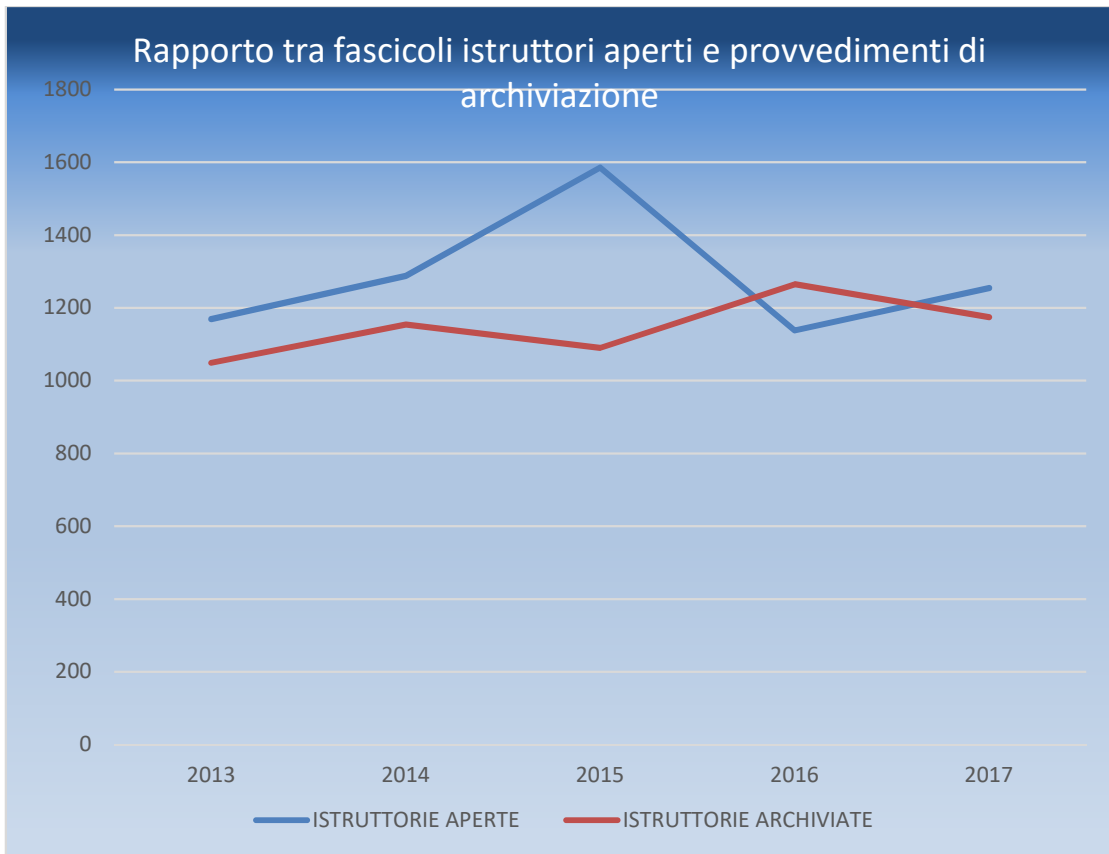
Fonte delle notizie di danno



Amministrazioni danneggiate







INDICE

Premessa

1. Le possibili patologie di sistema e le misure di reazione approntate dall'ordinamento

1.1 Panorama generale e tutela dei diritti fondamentali della persona.

1.2 La responsabilizzazione dell'Amministrazione e i sistemi di valutazione dei risultati.

1.3 Il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

1.4 Le innovazioni legislative nel rapporto di pubblico impiego.

1.5 Il dovere di esclusività del dipendente pubblico. Il divieto della "doppia attività lavorativa".

1.6 I fenomeni corruttivi e le novità normative in materia di contratti con le pubbliche amministrazioni.

2. I casi trattati.

3. Quadro riassuntivo dell'attività e grafici