



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LIGURIA

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2021**

RELAZIONE DEL PROCURATORE REGIONALE
Claudio Mori

Genova, 05 marzo 2021

“...ci troviamo un po' nella situazione dei passeggeri di quel famoso film dei fratelli Marx, dove per continuare a far correre il treno rimasto senza combustibile si cominciano a demolire i vagoni per buttare tutta la legna possibile nella caldaia. Alla fine, il treno viene ridotto ad uno scheletro...”

“Nel buio degli anni luce” - P. Angela - Ed. Garzanti - Milano -1981.

1) LE RIFORME IN ATTO E L'EMERGENZA COVID 19

L'evento tragico che ha caratterizzato l'anno giudiziario trascorso è stato la pandemia da COVID-19¹.

¹***“La pandemia ha scavato solchi profondi nelle nostre vite, nella nostra società. Ha acuito fragilità del passato. Ha aggravato vecchie diseguaglianze e ne ha generate di nuove. Tutto ciò ha prodotto pesanti conseguenze sociali ed economiche. Abbiamo perso posti di lavoro. Donne e giovani sono stati particolarmente penalizzati. Lo sono le persone con disabilità. Tante imprese temono per il loro futuro. Una larga fascia di lavoratori autonomi e di precari ha visto azzerare o bruscamente calare il proprio reddito. Nella comune difficoltà alcuni settori hanno sofferto più di altri. La pandemia ha seminato un senso di smarrimento: pone in discussione prospettive di vita. Basti pensare alla previsione di un calo ulteriore delle nascite, spia dell'incertezza che il virus ha insinuato nella nostra comunità. È questa la realtà, che bisogna riconoscere e affrontare”***; Cfr. Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 31.12.2020.

Cfr. anche discorso al Senato della Repubblica del Presidente del Consiglio M. Draghi, del 17.02.2021, in cui: ***“Da quando è esplosa l'epidemia, ci sono stati -- i dati ufficiali sottostimano il fenomeno -92.522 morti, 2.725.106 cittadini colpiti dal virus, in questo momento 2.074 sono i ricoverati in terapia intensiva. Ci sono 259 morti tra gli operatori sanitari e 118.856 sono quelli contagiati, a dimostrazione di un enorme sacrificio sostenuto con generosità e impegno. Cifre che hanno messo a dura prova il sistema sanitario nazionale, sottraendo personale e risorse alla prevenzione e alla cura di altre patologie, con conseguenze pesanti sulla salute di tanti italiani. L'aspettativa di vita, a causa della pandemia, è diminuita: fino a 4 - 5 anni nelle zone di maggior contagio; un anno e mezzo - due in meno per tutta la popolazione italiana. Un calo simile non si registrava in Italia dai tempi delle due guerre mondiali”...[...]. Gravi e con pochi precedenti storici gli effetti sulla diseguaglianza. In assenza di interventi pubblici il coefficiente di Gini, una misura della diseguaglianza nella distribuzione del reddito, sarebbe aumentato, nel primo semestre del 2020 (secondo una recente stima), di 4 punti percentuali, rispetto al 34,8% del 2019. Questo aumento sarebbe stato maggiore di quello cumulato durante le due recenti recessioni. L'aumento nella diseguaglianza è stato tuttavia attenuato dalle reti di protezione presenti nel nostro sistema di sicurezza sociale, in particolare dai provvedimenti che dall'inizio della pandemia li hanno rafforzati. Rimane però il fatto che il nostro sistema di sicurezza sociale è squilibrato, non proteggendo a sufficienza i cittadini con impieghi a tempo determinato e i lavoratori autonomi...[...]. La diffusione del Covid ha provocato ferite profonde nelle nostre comunità, non solo sul piano sanitario ed economico, ma anche su quello culturale ed educativo. Le ragazze e i ragazzi hanno avuto, soprattutto quelli nelle scuole secondarie di secondo grado, il servizio scolastico attraverso la Didattica a Distanza che, pur garantendo la continuità del servizio, non può non creare disagi ed evidenziare diseguaglianze. Un dato chiarisce meglio la dinamica attuale: a fronte di 1.696.300 studenti delle scuole secondarie di secondo grado, nella prima settimana di febbraio solo 1.039.372 studenti (il 61,2% del totale) ha avuto assicurato il servizio attraverso la Didattica a Distanza.”***

E' stato correttamente osservato, a questo proposito, come *‘L'emergenza non è stata e non è solo una questione sanitaria: da essa sono sorte **nuove disuguaglianze², nuove vulnerabilità sociali, una differente dislocazione di ricchezze e di possibilità; situazioni che reclameranno tutele, cui la giurisdizione [rectius: le giurisdizioni] dovrà [nno] dare risposte, nei limiti delle proprie attribuzioni**’³.*

Nella precedente occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, che a causa dell'emergenza sanitaria non ebbe luogo nelle forme tradizionali, ed in particolare nella relazione del Procuratore regionale, ebbi modo di soffermarmi sulle emergenze che soffocano l'umanità, a fronte delle quali è palese l'incapacità della politica, nazionale e sovranazionale, degli organismi internazionali, non solo di anticipare il

² *“...E' arrivato perciò il momento di cominciare a pensare ad un nuovo patto di eguaglianza per salvare il futuro della democrazia; un patto non costretto all'interno di un singolo Paese, di una singola società nazionale, ma almeno al centro di un'azione culturale e politica fortemente europea, che possa diventare una specie di bandiera del continente: la rivoluzione intellettuale e morale dell'impersonale come ultimo dono del vecchio mondo...Un patto di eguaglianza che sappia farsi programma politico (ci vorrà molta fatica e molto studio) e **parta non dalla parità degli individui, ma dalla illimitata eguale divisibilità delle cose – di alcune cose, di alcuni beni, materiali e immateriali, a cominciare da quel bene che è la vita stessa, da condividersi equamente fra tutti i viventi, un patto stretto non nel nome di una classe, o di un qualunque soggetto che per indicare sé stesso debba escludere altri dalla definizione – che porti cioè dentro di sé il segno del negativo – ma del comune umano come soggetto e come valore includente e globale. Il che non significa negare spazio e diritti particolari ad ogni individualità, e nemmeno quell'egoismo dell'io che è invece una molla potente di emancipazione e di conquista, ma riscoprire ogni giorno con rinnovata forza che ciascuno di noi – ekeastos emon, per concludere dove abbiamo cominciato – sarebbe nulla, letteralmente non avrebbe esistenza, se non potesse affondare il proprio sguardo negli occhi dell'altro, di ogni altro della terra, e riconoscerlo come parte di un tutto, al quale anch'egli appartiene**”;* Aldo Schiavone *“Eguaglianza”*, *Una nuova visione sul filo della storia* – Ed. Passaggi Einaudi 2019, pag. 303 e ss.

³ Cfr. intervento del Procuratore Generale Giovanni Salvi nell'Assemblea generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020.

futuro ma anche, più urgentemente, di percepire i mutamenti in corso e di decidere alla stregua di valori in grado di spingere i singoli e la collettività non verso dei semplici cambiamenti, ma nella direzione di una reale, e più radicale, **evoluzione**.

Le mie parole, scritte prima che divampasse la pandemia da COVID 19, sono risultate misteriosamente anticipatorie⁴.

Venendo più da vicino al nostro campo d'interesse, con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, relativo alle misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (GU n.178 del 16-7-2020 – Suppl. Ordinario n. 24), vigente dal 17 luglio 2020, sono state introdotte rilevantisime modifiche al sistema pubblico delle responsabilità finanziarie, riducendo sensibilmente gli spazi d'indagine delle Procure della Corte dei conti⁵.

Il Legislatore, con la novella in parola, ha voluto limitare l'azione di responsabilità per danno erariale nei confronti del solo funzionario

⁴ “Tuttavia, lo scenario nazionale ed internazionale è talmente serio e preoccupante che rischia di scolorire ogni mia parola. Le crisi medio-orientali e le guerre locali gravissime, che minacciano di estendersi ben oltre i territori nei quali insistono, coinvolgendo Nazioni che irragionevolmente si credono al sicuro; le difficoltà economiche e politiche ed i deficit di democrazia presenti in molti Paesi del mondo, con le fughe delle persone dai luoghi di nascita ed i conseguenti flussi migratori che si determinano e che, per quanto riguarda il nostro Paese, conosciamo quasi sempre nella forma delle tragedie in mare; il negazionismo, il revisionismo storico su fatti che dovrebbero essere incontestabili, l'indifferenza crescente rispetto a tali mistificazioni e la perdita di una memoria storica condivisa, con i rigurgiti dell'odio razziale e dell'antisemitismo⁴; **e poi le emergenze sanitarie su larga scala**, le crisi alimentari e di risorse idriche, i mutamenti climatici e gli sconvolgimenti ambientali, conseguenze della scriteriata pressione umana sul territorio e del saccheggio indiscriminato delle risorse della terra, che determinano, in modo esponenziale, la grave compromissione delle prospettive di vita e di felicità nostre ed, in termini ancor più gravi, delle generazioni future...”; Cfr. Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020, pag. 2.

⁵ Cfr. legge 11 settembre 2020, n. 120, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” (in vigore da martedì 15 settembre 2020).

pubblico che **omette di fare** in modo gravemente colposo quanto inerente alle proprie competenze e non anche nei confronti di chi, con il medesimo grado di gravità della colpa, invece, **agisce**, dando luogo ad una condotta commissiva⁶.

L'obiettivo di questa riforma, dichiarato del decisore politico, sarebbe quello di superare **la cd. paura della firma** e la conseguente amministrazione difensiva che impedirebbe la realizzazione dei programmi ed il raggiungimento degli obiettivi pubblici⁷.

La *voluntas legis*, quindi, verrebbe sospinta dal desiderio di liberare la pubblica amministrazione dalle pastoie di una “burocrazia difensiva”, nella quale l'atteggiamento prudentiale del pubblico agente rischierebbe di frenare - se non addirittura fermare - l'azione amministrativa.

⁶ Con la conversione nella citata legge 11 settembre 2020, n. 120, il Parlamento ha ratificato la scelta governativa, operata con l'art. 21 del di. 16 luglio 2020, n. 76, di prevedere una nuova disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. L'intervento legislativo non solo ha inciso direttamente sull'art. 1, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, stabilendo che "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso", ma ha delimitato anche l'ambito della responsabilità ai soli fatti dolosi e fatti omissivi gravemente colposi, seppure per un periodo temporale di circa diciassette mesi (e precisamente dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2021).

⁷ Nella relazione illustrativa concernente il cd. “decreto semplificazioni” può leggersi che in materia di responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti e fino al 31 luglio 2021 (termine poi prorogato al “31 dicembre 2021” dalla legge di conversione del decreto legge) “... ***L'azione di responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo***”.

Nella medesima direzione, e nello stesso spirito, dovrebbe essere letta la recente riforma del delitto di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 c.p.⁸

Sotto questo profilo, si ritiene, invece, che il Legislatore abbia palesemente errato, non nell'obiettivo dichiarato ma, piuttosto, nei mezzi impiegati.

In disparte la riforma dell'abuso d'ufficio, che esula dai temi che si è scelto di trattare, la riduzione sensibile degli spazi alla giurisdizione di responsabilità amministrativo-contabile, volta a svuotarla della sua peculiarità proprio nel momento in cui giungeranno imponenti risorse finanziarie dall'U.E.⁹, risulta del tutto inspiegabile e incoerente rispetto ai vincoli costituzionali rappresentati dai principi di buon andamento ed imparzialità della P.A.; una riduzione di spazi di azione del P.M. contabile che porterà conseguenze pregiudizievoli di facile previsione.

⁸ Le ragioni di una modifica normativa così radicale, intervenuta sempre con il cd. decreto semplificazioni, poi convertito in legge, afferente il delicato versante della responsabilità penale degli appartenenti alla pubblica amministrazione, seppur limitata alla sola fattispecie di abuso d'ufficio, possono facilmente individuarsi nelle finalità in precedenza esaminate, che hanno condotto, nella prospettiva del legislatore, all'adozione degli strumenti necessari per affrontare la situazione di grave crisi economica. Il legislatore, ritenuta la «straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia» (premesse al dl), ha voluto procedere, in via parallela, alla «semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni» non solo sul piano erariale, ma anche su quello penale, con il dichiarato obiettivo di incentivare l'operatività della pubblica amministrazione, garantendo l'assenza (o, comunque, il forte contenimento) di diversi profili di responsabilità in capo alla stessa.

⁹ Si tratta del cosiddetto Piano nazionale di ripresa e resilienza, ovvero il programma di investimenti che l'Italia deve presentare alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation EU, lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19.

E', infatti, di palmare evidenza che l'interesse della P.A., nella direzione dell'accelerazione della risposta pubblica e nel superamento della *cd. paura della firma*, non possa essere disegnata semplicemente, e banalmente, nella traiettoria di spingere i propri dipendenti e funzionari **al neutro fare**, ma piuttosto in quella, ben diversa e pregnante, di determinarli **al fare bene**, per rimanere nella medesima immagine ed espressione¹⁰.

Rispetto a questo ultimo obiettivo alleggerire l'attenzione sul senso di responsabilità individuale, sulla preparazione e competenza dei dipendenti e funzionari pubblici, muovendoli ad agire comunque, anche a costo di dannosi comportamenti, in quanto protetti dallo scudo della irresponsabilità per i fatti commissivi gravemente colposi, confligge violentemente con i principi di buona amministrazione che esigono, al contrario, che le risorse pubbliche vengano impiegate secondo criteri di efficienza ed efficacia, cioè nell'ottica di ottimizzazione dei risultati.

Se la semplificazione significa, come dovrebbe significare, perseguire in termini più incisivi e diretti gli obiettivi di maggiore efficacia ed efficienza nell'agire pubblico e, quindi, nell'impiego delle relative risorse, allora tali obiettivi non possono essere perseguiti abbassando il livello di

¹⁰ "Nel settore pubblico, come in quello privato, infatti, la titolarità e l'esercizio di funzioni dirigenziali, apicali, o comunque connotate da potestà decisionale comporta, fisiologicamente e indefettibilmente, l'assunzione della responsabilità per le decisioni assunte. Siffatta responsabilità ha, infatti, la sua cifra distintiva e fondante nell'essere legata alla spendita di risorse della comunità amministrata", cfr. Relazione del Procuratore generale della Cdc per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, pag.39.

competenza e professionalità che deve racchiudere ogni singola decisione di spesa che impatta sul bilancio pubblico¹¹.

Infatti, un attivismo forzato dei funzionari pubblici che fosse privato della competenza tecnica, dell'avvedutezza, della conoscenza puntuale della complessità della vicenda in esame, e quindi non in grado di dare qualità alla decisione finale, non farebbe altro che aumentare il rischio di incorrere in determinazioni sbagliate e dannose per l'Erario.

Inoltre, la norma accomuna, sulla base del mero dato temporale delle condotte, comportamenti che possono risentire dell'emergenza sanitaria ancora in atto ed, ulteriormente, iniziative gestionali che comunque "*meriterebbero*" di essere protette, in quanto volte al rilancio del sistema economico, con le attività giuridiche e materiali che, invece, diversamente, non presentano affatto tali caratteristiche.

A beneficiare della copertura della norma, ad esempio, saranno tanto il direttore generale di un'ASL che deve acquistare con urgenza presidi medici¹², quanto il funzionario di un ente locale che, nel periodo

¹¹Il **bilancio è un "bene pubblico"**, funzionalmente volto alla tutela del corretto esercizio del mandato elettorale, ed espressione concreta del buon andamento amministrativo (cfr. Corte cost., sentenza n. 247/2017), nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

¹² Si veda, sul punto, anche il testo integrale del D.L. n. 18/2020, introdotto dalla legge di conversione, art. 5-quater "*Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici*". 1. *Al fine di conseguire la tempestiva acquisizione dei dispositivi di protezione individuali nonché medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui alla*

dell'emergenza, non ha subito alcuna alterazione delle proprie condizioni di lavoro e commette un illecito colposo nell'esercizio delle funzioni ordinarie¹³.

La norma in parola, per la limitazione di responsabilità che determina, è stata definita da alcuni commentatori, correttamente, come un vero e proprio **«scudo erariale»**; si costruisce **un'area di immunità in favore dei pubblici poteri che risulta obiettivamente eccentrica rispetto ai principi che, nel nostro ordinamento, regolano l'agire della pubblica amministrazione.**

delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture. 2. Al conto corrente di cui al comma 1 ed alle risorse ivi esistenti si applica l'articolo 27, commi 7 e 8, del codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. 3. In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui allo stesso comma 1, posto in essere dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori, non si applica l'articolo 29 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2010, recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 7 dicembre 2010, e tali atti sono altresì sottratti al controllo della Corte dei conti. Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Gli atti di cui al presente comma sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere."

Quindi, con questa previsione, il legislatore esclude ogni tipologia di intervento del giudice contabile, in sede di controllo e giurisdizionale, sugli atti e contratti **con i quali si provveda al reperimento di dispositivi medici di protezione**, con l'unico limite residuo della perseguibilità delle condotte dolose degli agenti pubblici, titolari dei relativi poteri di decisione e azione.

¹³ A fortiori, si osserva, questa assimilazione è illogica per i danni causati da comportamenti materiali: si pensi, da un lato, al medico che opera pazienti ricoverati in numero eccedente le capacità ricettive dell'ospedale e, dall'altro, all'autista dipendente pubblico che cagiona un incidente stradale guidando un veicolo a velocità eccessiva o, comunque, non rispettando le norme della circolazione.

Sembra che il Legislatore abbia voluto fortemente ridurre e comprimere il ruolo, fondamentale nell'ordinamento giuridico, del P.M. contabile, ruolo puntualmente descritto a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 104 del 1989, nel punto decisionale in cui si afferma che *«Il Procuratore [Generale] della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo».*

Tuttavia, è sfuggito al legislatore che lo svuotamento della responsabilità amministrativa, pervenendo alla quasi abolizione della colpa grave, non sortirà gli effetti sperati anzi, nel tempo, porterà alla paradossale situazione di indebolire fortemente le garanzie per i pubblici dipendenti, cioè quella finalità che si dichiara di voler, seppur indirettamente, perseguire.

L'esame della giurisprudenza amministrativo-contabile, storicamente, consente di verificare come i danni causati all'Erario siano conseguenti, in pari misura, a condotte illecite attive ed omissive, per lo più connotate

proprio dall'elemento psicologico della colpa grave, con ciò risultando confermate la ragionevolezza ed indefettibilità della suddetta soglia di responsabilità¹⁴.

Deve, poi, essere chiarito che, non essendo stato abolito il sistema del cd. "doppio binario", la mancata azione per danno erariale della Procura presso la Corte dei Conti, inibita dalla normativa emergenziale, non precluderà, almeno in via di principio, la normale azione risarcitoria innanzi al Giudice ordinario, azione rispetto alla quale non vi sono affatto limitazioni di responsabilità ed il funzionario pubblico potrà esser chiamato a risarcire il danno arrecato alla P.A. ai sensi dei generali principi dell'art. 2043 c.c.; le pubbliche amministrazioni danneggiate potrebbero, quindi, cercare propri spazi risarcitori innanzi al Giudice ordinario, spazi attualmente raramente utilizzati proprio grazie alle azioni della Procura contabile.

Infatti, le Sezioni Unite della Cassazione sostengono che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità sono reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali: la prima è volta alla tutela

¹⁴ In disparte, inoltre, la difficoltà di separare con assoluta precisione, sul piano determinativo, le cause eziologiche di carattere commissivo da quelle di natura omissiva; infatti, spessissimo, i danni per i quali procede la Procura contabile sono conseguenza di una serie di condotte di diversa natura che si inseriscono in una o più serie procedimentali, spesso imputabili a diversi soggetti e, nondimeno, concorrenti nella realizzazione del medesimo fatto illecito.

dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda è finalizzata, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice.

L'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità (nonché di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*), senza dar luogo a questione di giurisdizione¹⁵.

Ma vi è di più.

L'inerzia del dirigente che dovrebbe azionare in sede civile tale ordinaria azione risarcitoria, nell'impossibilità dell'azione del P.M. contabile, sarebbe essa stessa astrattamente produttiva di danno erariale (per il mancato recupero delle somme ottenibile in sede civile).

Infatti, non essendovi la limitazione di responsabilità amministrativa nei casi di inerzia dell'agente pubblico il paradosso che si determina è che il

¹⁵Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili – ordinanza 4 ottobre 2019, n. 24859. Sotto diverso profilo, invece, il Giudice delle leggi, sempre affrontando il tema del raccordo tra giurisdizione ordinaria e contabile, ed in particolare il rapporto tra azione civile esercitata in sede penale ed azione di responsabilità amministrativa, evidenzia il significato dell'art. 538, comma 2°, c.p.p. “...il quale limita la giurisdizione del giudice penale, in sede di pronuncia sul risarcimento del danno, alla sola condanna generica dell'imputato senza porre problemi di pregiudizialità, essendo questa venuta meno con l'abrogazione dell'art. 3 del vecchio codice di procedura penale”. Come è stato correttamente osservato, a seguito della pronuncia in argomento, il principio giurisprudenziale per cui la Corte dei conti decide **in via esclusiva sul quantum del danno** relativo a vicende illecite anche oggetto di sentenza penale troverebbe conferma, autorevolissima, nelle statuizioni della Corte Costituzionale, cfr. sent. Corte Cost. 13 luglio 2007, n. 272.

funzionario - competente e responsabile dell'azione di risarcimento contro il funzionario che ha agito e causato un danno per la stessa P.A. con colpa grave, o semplice - si ritroverà costretto ad attivare la via giudiziale innanzi al G.O., per non rischiare, a sua volta, di incorrere in profili di responsabilità erariale per condotte omissive azionabili dal P.M. contabile innanzi alla C.d.c..

Quindi, un vero pasticcio normativo.

E' stato correttamente osservato, nella complessa materia dei lavori pubblici, tema caldissimo e sempre sotto la lente del Legislatore, anche nella richiamata normativa emergenziale, che occorre: *"...uscire quanto prima da un regime derogatorio, se non speciale, in materia di appalti e concentrarsi, per il regime ordinario, su una seria riduzione dello stock regolatorio e sull'organizzazione delle stazioni appaltanti, fornendo le stesse e le amministrazioni in generale di personale tecnico, giovane, motivato e adeguatamente remunerato¹⁶".*

La strada corretta, quindi, appare chiaro, non è quella **di creare zone franche di irresponsabilità per i dipendenti e funzionari pubblici**, ma è quella **della semplificazione normativa**, realizzata attraverso scelte coerenti del decisore politico, nonché quella **di una imponente informatizzazione dei procedimenti**, il tutto unito ad un forte

¹⁶ Consiglio di Stato - Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato - Anno 2020.

potenziamento del reclutamento e della formazione nel pubblico impiego, innalzando i livelli di competenza tecnica e corredando la maggiore preparazione e le connesse responsabilità attribuite ai funzionari pubblici **con gli opportuni riconoscimenti di natura economica e di progressione di carriera**¹⁷.

In sostanza, la fase emergenziale legata alla pandemia da COVID 19 ha solo radicalizzato alcuni problemi di sistema presenti da lunghissimo tempo nell'ordinamento giuridico e nelle strutture burocratiche, e aggravatisi negli anni, sicché non sono più procrastinabili, per un verso, norme chiare e coerenti con il quadro costituzionale che consentano, con il massiccio ricorso all'informatica, procedure più agili e, soprattutto, veloci, per altro verso, nuovi investimenti nel pubblico impiego, un adeguato ricambio generazionale ed una intensa opera di formazione dei funzionari pubblici che guardi ad un approccio tecnico-specialistico, anche di natura economica¹⁸.

¹⁷ Il Presidente del Consiglio M. Draghi nel discorso al Senato sulle linee programmatiche del Governo, il 17.02.2021, ha osservato: ***“In tema di infrastrutture occorre investire sulla preparazione tecnica, legale ed economica dei funzionari pubblici per permettere alle amministrazioni di poter pianificare, progettare ed accelerare gli investimenti con certezza dei tempi, dei costi e in piena compatibilità con gli indirizzi di sostenibilità e crescita indicati nel Programma nazionale di Ripresa e Resilienza. Particolare attenzione va posta agli investimenti in manutenzione delle opere e nella tutela del territorio, incoraggiando l'utilizzo di tecniche predittive basate sui più recenti sviluppi in tema di Intelligenza artificiale e tecnologie digitali”***.

¹⁸ Sempre il presidente del Consiglio M. Draghi ha precisato sul punto: ***“L'altra riforma che non si può procrastinare è quella della pubblica amministrazione. Nell'emergenza l'azione amministrativa, a livello centrale e nelle strutture locali e periferiche, ha dimostrato capacità di resilienza e di adattamento grazie a un impegno***

Va detto che la novità normativa in parola ha efficacia temporalmente limitata; tuttavia, allo stato, nulla esclude che possa essere prorogata o divenire, ancor più pericolosamente, **strutturale**¹⁹; in quest'ultimo caso i profili di possibile incostituzionalità della novella diverrebbero assai più consistenti²⁰.

diffuso nel lavoro a distanza e a un uso intelligente delle tecnologie a sua disposizione. La fragilità del sistema delle pubbliche amministrazioni e dei servizi di interesse collettivo è, tuttavia, una realtà che deve essere rapidamente affrontata. Particolarmente urgente è lo smaltimento dell'arretrato accumulato durante la pandemia. Agli uffici verrà chiesto di predisporre un piano di smaltimento dell'arretrato e comunicarlo ai cittadini. La riforma dovrà muoversi su due direttive: investimenti in connettività con anche la realizzazione di piattaforme efficienti e di facile utilizzo da parte dei cittadini; aggiornamento continuo delle competenze dei dipendenti pubblici, anche selezionando nelle assunzioni le migliori competenze e attitudini in modo rapido, efficiente e sicuro, senza costringere a lunghissime attese decine di migliaia di candidati"; Cfr. discorso al Senato della Repubblica il 17.02.2021.

¹⁹ Il diverso trattamento dei fatti commessi nella vigenza della norma rispetto a quelli anteriori è stato ritenuto giustificato dalla *ratio* di favorire lo snellimento dell'attività amministrativa nel periodo dell'emergenza pandemica, il che ha portato a ritenere manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma, Corte dei conti, Sez. giur. reg. Toscana, 10 novembre 2020, n. 288. La Corte dei conti, Sez. giur. reg. Calabria, 27 ottobre 2020, n. 376, invece, ha, ritenuto la questione irrilevante, poiché al convenuto era stata addebitata una condotta omissiva dolosa.

²⁰ La Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, ha affermato che la discrezionalità legislativa non può espandersi fino al punto di eliminare la responsabilità amministrativo-contabile anche nei casi di comprovata irragionevolezza o arbitrarietà, mentre la Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340, ha precisato che l'individuazione del limite minimo di imputazione della responsabilità amministrativa nella colpa grave costituisce un principio generale dell'ordinamento giuridico, con impossibilità di un'ulteriore attenuazione. Il tentativo di attenuare la portata della novella, per quanto afferente alla modifica della colpa grave e fatti omissivi, sta passando anche - alla stregua di una analisi della norma - attraverso un impervio bilanciamento interpretativo secondo cui limitatamente ai fatti dannosi commessi dalla data di entrata in vigore della novella (17 luglio 2020) e fino al 31 dicembre 2021 - e a fronte dell'introdotta limitazione di responsabilità erariale riguardo agli illeciti commissivi, perseguibili unicamente a titolo di dolo - **per gli illeciti omissivi**, invece, possa ipotizzarsi un addebito erariale, oltre che per dolo e per colpa grave, anche **a titolo di colpa lieve**. Infatti, la novella

Altro aspetto d'interesse attiene al concetto di **"fatti commessi"**.

Si è osservato, a tale proposito che, in passato, la giurisprudenza, ai fini della decorrenza della prescrizione, ha sancito che per "fatto" si debba intendere non la semplice condotta, ma l'intera fattispecie, comprensiva del danno²¹.

Tuttavia, con riguardo alla norma in esame, la forza dell'espressione "commessi", ma soprattutto *la ratio* della norma, volta a preservare dalla "paura della firma" coloro che operano nel contesto emergenziale (tutela che sarebbe vanificata se gli stessi non godessero di tale protezione per i danni verificatisi successivamente alla condotta tenuta) potrebbero portare a ritenere che la limitazione di responsabilità si applichi purché la condotta attiva sia stata tenuta **entro il 31 dicembre 2021, indipendentemente da quando si verifica il danno.**

Diversamente, sul piano temporale, per altra novità di diritto positivo, sempre riconducibile al medesimo intervento normativo.

normativa allorché menziona le condotte omissive - contrapponendole a quelle commissive - rinuncia a connotarle come "gravemente colpose".

²¹Si è ritenuto che per «*data in cui si è verificato il fatto dannoso*», *dies a quo* della prescrizione del diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994, debba intendersi il giorno nel quale si è verificato il danno quale componente del «fatto» (Corte conti, Sez. I giur. centr. app., 14 gennaio 2008, n. 24; si è precisato, in tal senso, che «*per "commissione del fatto" va intesa la realizzazione della fattispecie dannosa completa dei suoi due elementi costitutivi: la condotta illecita dell'agente e l'evento dannoso, inteso come effettivo depauperamento delle finanze erariali. Tali elementi sono il più delle volte coevi, ma altre volte possono manifestarsi distanziati nel tempo l'uno dall'altro*» (Corte conti, Sez. Il giur. centr. app., 13 luglio 2007, n. 241).

Il Legislatore, infatti, ha anche disposto all'art. 21, comma 1, del decreto semplificazioni, che riguardo agli **illeciti erariali dolosi** *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*, con ciò prosciugando ancor di più l'area della antigiuridicità contabile²².

Si tratta, in questo caso, non di una novella limitata al periodo emergenziale ma, al contrario, avente carattere strutturale²³.

Si è osservato, sul punto, che la novella svolgerebbe una mera funzione di interpretazione autentica tra i due orientamenti precedentemente presenti, optando per la soluzione che consente di uniformare la nozione di dolo nei diversi settori della responsabilità civile aquiliana, penale e amministrativa, superando le perplessità che suscitava l'opposta impostazione, fino ad oggi invece prevalente nella giurisprudenza contabile, e che aveva comportato la presenza di un dolo nella

²² Sempre nella relazione illustrativa del decreto semplificazioni si legge che *“... la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso **in chiave penalistica e non in chiave civilistica**, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto”*. Come noto, ai sensi dell'art. 43 c.p.: *“Il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione... è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione”*.

²³ Negli anni la giurisprudenza della Corte dei conti ha individuato nel giudizio di responsabilità amministrativa la possibilità di contestare il dolo cosiddetto contrattuale o *“in adimplendo”*; quest'ultimo si differenzia dal dolo penale in quanto attiene all'inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte; in termini, Corte dei Conti, Sez. II App., 29 maggio 2017, n. 340, dove si afferma che *“Il dolo in adimplendo, infatti, si identifica nella cosciente violazione di una speciale obbligazione preesistente, quale che ne sia la fonte, e appare ben diverso da quello di cui all'art. 43 c.p. (sulla cui base si modella anche il dolo extracontrattuale o aquiliano) ovvero sia quale volontà dell'evento dannoso”*.

responsabilità amministrativa, diverso da quello previsto dagli artt. 2043 c.c. e 43 c.p.²⁴.

Ad avviso di chi scrive, la soluzione prevalente nella giurisprudenza contabile appariva preferibile, in quanto la responsabilità dell'agente pubblico deve essere assimilata, ai fini del relativo regime disciplinare, a quella contrattuale, in ragione del fatto che il medesimo è chiamato a rispondere degli effetti della violazione degli specifici obblighi di servizio assunti nei confronti dell'amministrazione, e non già del generico *neminem laedere* che si impone a qualunque consociato nei confronti di tutti gli altri.

Sicché, facendo applicazione dell'art. 1225 c.c., una volta acclarata la volontarietà dell'inadempimento, non si rendeva necessario accertare, altresì, la volontà, neppure in termini di previsione, dei danni che ne erano derivati.

Tuttavia, a questo punto, deve ritenersi pacifica la configurabilità del **dolo eventuale** nel diritto contabile, a meno di ipotizzare una irragionevole divaricazione ermeneutica rispetto al dolo penalistico e a

²⁴ Tuttavia, occorre ricordare che la più recente dottrina ritiene che la responsabilità amministrativa sia una *responsabilità sui generis*, affidata alla giurisdizione della Corte dei conti, in nessun modo ritagliabile a perfezione sull'una (responsabilità aquiliana) o sull'altra (responsabilità contrattuale), cioè modello teorico espressione di un "*tertium genus*", connotato da fondamenti ed elementi di oggettiva peculiarità. Questa impostazione era già stata fatta propria da F. Garri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*. Milano, Giuffrè. 2007. 4a ed., 159 ss.

quello aquiliano e che non trova corrispondenza, né alcun sostegno, nel dato normativo.

Alla luce di ciò dovrà essere ritenuto sufficiente, per l'attore pubblico, dimostrare che il convenuto abbia trasgredito i doveri di ufficio rappresentandosi almeno la possibilità di uno sviamento delle risorse pubbliche dalla loro corretta utilizzazione, accettandone, conseguentemente, il rischio²⁵.

Così come, ovviamente, dovranno trovare cittadinanza non solo il dolo intenzionale, ossia l'intenzione di cagionare il danno, ma anche quello diretto, che ricorre quando l'agente si rappresenta con certezza il verificarsi del pregiudizio.

A fronte delle molteplici novità introdotte dal Legislatore con la novella in esame la giurisprudenza contabile ha già avuto modo di affrontare problemi applicativi.

In particolare, la sentenza Corte dei Conti, Sez. I App., 12 ottobre 2020, n. 263, nell'affrontare la questione della natura “sostanziale” o “processuale” del nuovo istituto del dolo erariale introdotto dal decreto

²⁵ La Corte conti, Sez. Riun. Contr., Audizione della Corte dei conti sul disegno di legge n. 1883 (Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"), ha precisato: «l'art. 21, primo comma, introduce la locuzione "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso". La norma, così come attualmente proposta, si limita quindi a riecheggiare l'art. 43 c.p. che prevede l'espressa volontà dell'evento dannoso o pericoloso. La giurisprudenza, compresa quella delle Sezioni unite, **non ha mai dubitato che nella volontà dell'evento dannoso rientri anche l'accettazione del rischio di provocare l'evento dannoso, proprio perché risultato di una condotta consapevole, volutamente distinguendo tra dolo intenzionale, diretto ed eventuale. Certamente la dottrina ha sovente criticato tale costruzione, ma nulla vieta di ripercorrere la stessa strada: la violazione delle regole di servizio comporta la prevedibilità dell'evento dannoso.**».

c.d. semplificazioni ha ribadito, al pari di un'altra recente decisione della Sezione I di Appello (n. 255/2020), la natura sostanziale e dunque l'inapplicabilità della più ristretta nozione di dolo agli illeciti commessi **anteriamente alla novella** normativa²⁶.

2) L' INFORMATICA NELLE ATTIVITA' DELLA PROCURA.

Un cenno deve essere fatto anche all'impatto che la pandemia da COVID 19 ha avuto sulla capacità della Procura di mantenere le proprie attività secondo i livelli ordinari.

Deve essere detto, preliminarmente, che sono state prese misure interne ed esterne finalizzate a contingentare le presenze in Procura; le misure hanno riguardato i magistrati e il personale amministrativo, ma si è anche limitato l'accesso dall'esterno, stabilendo protocolli di sicurezza e contingentando le presenze, peraltro regolando e condizionando alla previa fissazione di appuntamenti.

Il tutto sempre garantendo le attività minime d'ufficio, essenziali per il mantenimento del servizio, e vigilando sull'adozione di misure per la salvaguardia della salute, individuale e collettiva, secondo le disposizioni di rilievo nazionale.

²⁶ La decisione ha precisato, peraltro, che "... *quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del tempus regit actum a carattere retroattivo), riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c.*".

L'emergenza pandemica ha, poi, costituito un potente stimolo all'adozione di nuove misure e alla diffusione dell'uso di strumenti informatici (come le riunioni su Microsofts Teams) in passato relegati a casi eccezionali (proprio gli appuntamenti organizzati su piattaforme *on line* hanno permesso di sostituire le tradizionali riunioni di coordinamento con il P.R., in precedenza sempre fatte con la presenza fisica dei magistrati e del personale amministrativo).

La massiccia dematerializzazione dei fascicoli cartacei della Procura, avviata già da tempo ed in avanzatissimo stato, ha reso disponibili gli atti delle istruttorie ai magistrati, attraverso il sistema informativo Giu.Di.Co., consentendone la consultazione e lo studio da remoto.

La firma digitale ha risolto i problemi di corretta formazione e sottoscrizione degli atti e la pec istituzionale della Procura ha permesso la ricezione e l'invio degli atti e documenti²⁷.

²⁷ Sotto altro profilo, la sempre più cogente la pressione verso l'attuazione della digitalizzazione degli atti processuali e pre-processuali, anche sotto il profilo della loro genesi (nativi digitali) nel rispetto degli obiettivi di sicura riferibilità soggettiva (firma digitale) ed integrità dei contenuti, anche nel momento della trasmissione/ricezione (PEC) e del rispetto della riservatezza dei dati personali (mascheramento dei dati sensibili rispetto a destinatari diversi dal titolare o esterni o, comunque, non legittimati alla conoscenza), potrebbe presentare dei rischi, o forse semplicemente dei cambiamenti, di non poco momento. Infatti, una declinazione "*spinta*" dell'informatizzazione nel diritto la troviamo con l'ingresso e l'utilizzazione della "robotica" nelle procedure amministrative, che è stata "sdoganata" dal Consiglio di Stato, secondo il quale è ben possibile "*che il procedimento di formazione della decisione amministrativa sia affidato ad un software, nel quale vengono immessi una serie di dati così da giungere, attraverso l'automazione della procedura, alla decisione finale*", purchè siano soddisfatte alcune condizioni e – tra queste – la "*conoscibilità*" dell'algoritmo che regola la procedura automatizzata (Consiglio di Stato, 13.12.2019, n. 8472). Non può sfuggire, come ormai da molti osservato, che la velocità con la quale si sta diffondendo la robotica e l'informatica, anche nel mondo giuridico, utilissima nella fase dell'emergenza che stiamo vivendo, potrebbe, in un futuro prossimo,

Nondimeno, vi è stata una decisa flessione del numero dei giudizi; i dati raccolti ci dicono questo.

E', infatti, indubbio che le attività tipiche della Procura contabile, specie quelle legate alle investigazioni e alle indagini, abbiano sofferto inevitabili sospensioni²⁸ e rallentamenti, anche indipendenti dall'Ufficio requirente, che hanno finito per incidere sulla quantità dei giudizi, sulla misura delle attività finali.

Consapevoli delle difficoltà in parola, si è cercato, così, di dirottare le energie, almeno in parte prevalente, nello smaltimento di molti procedimenti arretrati, analizzando i fascicoli e le fattispecie che per una serie di ragioni, prevalentemente legate all'insufficienza di risorse umane, si erano accumulati nel tempo.

determinare la marginalizzazione dei cd. "professionisti della conoscenza" e la loro progressiva sostituzione con delle "macchine intelligenti".

²⁸ In particolare, l'art. 85, comma 4, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, nella sua formulazione originaria, aveva previsto che *"In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 30 giugno 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° luglio 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo"*. Tale periodo di sospensione, individuato al primo periodo del comma 4 dell'art. 85 sopra citato, è stato successivamente esteso prima al 31 luglio 2020 (art. 5, c. 1, lett. a) del D.L. 30 aprile 2020, n. 28), poi al 31 agosto 2020, in virtù delle modifiche apportate dalla legge di conversione del D.L. n. 28/2020 (L. 25 giugno 2020, n. 70), risultando il seguente testo dell'art. 85, comma 4, citato: *"In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020 sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° settembre 2020. **A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo"***.

Nel 2020, infatti, sono stati chiusi - con decreti di archiviazione - **n.1062** procedimenti, un numero veramente assai rilevante se si confronta con quello dell'anno precedente, **n. 103** archiviazioni; è evidente, quindi, che si è notevolmente incrementata l'attività più facilmente gestibile da remoto, chiudendo molti fascicoli che costituivano parte dell'arretrato della Procura e che non consentivano lo sbocco processuale in un giudizio²⁹.

3) I PROCEDIMENTI DI RESPONSABILITA' ERARIALE GIUNTI A GIUDIZIO.

Nel corso del 2020, nonostante le difficoltà delle quali si è detto, la Procura ha portato avanti i procedimenti e chiuso importanti giudizi; di seguito una rappresentazione di sintesi delle istruttorie più significative.

²⁹ ***“Quando usciremo, e usciremo, dalla pandemia, che mondo troveremo? Alcuni pensano che la tragedia nella quale abbiamo vissuto per più di 12 mesi sia stata simile ad una lunga interruzione di corrente. Prima o poi la luce ritorna, e tutto ricomincia come prima. La scienza, ma semplicemente il buon senso, suggeriscono che potrebbe non essere così. Il riscaldamento del pianeta ha effetti diretti sulle nostre vite e sulla nostra salute, dall'inquinamento, alla fragilità idrogeologica, all'innalzamento del livello dei mari che potrebbe rendere ampie zone di alcune città litoranee non più abitabili. Lo spazio che alcune megalopoli hanno sottratto alla natura potrebbe essere stata una delle cause della trasmissione del virus dagli animali all'uomo. Come ha detto papa Francesco "Le tragedie naturali sono la risposta della terra al nostro maltrattamento. E io penso che se chiedessi al Signore che cosa pensa, non credo mi direbbe che è una cosa buona: siamo stati noi a rovinare l'opera del Signore". Proteggere il futuro dell'ambiente, conciliandolo con il progresso e il benessere sociale, richiede un approccio nuovo: digitalizzazione, agricoltura, salute, energia, aerospazio, cloud computing, scuole ed educazione, protezione dei territori, biodiversità, riscaldamento globale ed effetto serra, sono diverse facce di una sfida poliedrica che vede al centro l'ecosistema in cui si svilupperanno tutte le azioni umane”***; Cfr. discorso di M. Draghi al Senato della Repubblica del 17.02.2021.

3.1) Finanziamenti pubblici.

La Procura ha continuato le azioni nei confronti degli appartenenti dei Gruppi consiliari della Regione Liguria che si sono resi responsabili, nel corso degli anni **2008, 2009 e 2010**, di condotte distrattive di risorse pubbliche ed, in particolare, della illecita utilizzazione dei finanziamenti regionali finalizzati al funzionamento istituzionale dei Gruppi medesimi.

Le azioni sono frutto di una complessa e voluminosa attività di indagine, delegata alla G.d.F. di Genova, che ha richiesto l'esame di decine di migliaia di documenti contabili di spesa e che è stata guidata, e seguita costantemente, dalla Procura contabile.

L'indagine in parola ha portato a disvelare numerose condotte illecite, anche penalmente rilevanti, segnalate tempestivamente alla Procura della Repubblica di Genova.

Si ritiene utile rappresentare - anche allo scopo di permettere di comprendere le dimensioni del fenomeno oggetto delle indagini della Procura - che, allo stato, le azioni avviate in tema di spese dei Gruppi consiliari in Liguria, *cd. "spese pazze"*, hanno portato **a n. 3** risarcimenti spontanei successivamente alla costituzione in mora dei responsabili ed **a n. 35 sentenze di condanna**, integrale o parziale rispetto alle richieste della Procura (**nn. 68, 69 e 75 del 2016; nn. 41, 232, 277, 330 del 2018; nn. 13, 21, 40, 55, 60, 70, 105, 107, 124, 136, 141, 144, 186, 203 del 2019,**

nn. 16, 46, 51, 55, 67, 68, 69, 80,83, 84, 98, 115 del 2020; nn. 1 e 2 del 2021), alcune delle quali, le più risalenti, divenute definitive, con sostanziale conferma delle statuizioni di primo grado (laddove oggetto di impugnazione da parte dei condannati, cfr., ad es., II Sez. Centrale, sent. n.109/2019)³⁰.

Le azioni di questo tipo, avviate dalla Procura contabile nel 2020, sono le seguenti:

Procedimento n. 01500/2014

³⁰ Si segnala, tra le tante, la sentenza n. 21/2019 della Sezione giurisdizionale ligure, che sul tema delle spese dei Gruppi consiliari ha avuto il notevolissimo pregio di enucleare i criteri interpretativi attraverso i quali il Collegio giudicante ha scrutinato i comportamenti di spesa dei Consiglieri regionali, criteri che sono stati seguiti nelle decisioni successive, salvo alcuni adattamenti dovuti alle peculiarità del caso concreto: *“I criteri di concreta verifica mediante i quali il Collegio si accinge a scrutinare le spese dei componenti del Gruppo [...] si incentrano su: - l'irrilevanza del mero inserimento della spesa nella pertinente categoria individuata dalla legislazione regionale; -l'irrilevanza dell'effettuazione della spesa in giorni festivi, data la necessaria continuità dell'azione politico-istituzionale non compresa in orari d'ufficio; -la certezza sull'indicazione del soggetto beneficiario del pagamento, soprattutto laddove si tratti di persona fisica esterna al Gruppo o di persona giuridica o associazione erogatrice di beni e/o servizi; -la certezza sull'identità del soggetto utilizzatore del bene o del servizio (singolo componente o Gruppo nel suo complesso); -la corretta intestazione della ricevuta fiscale o della fattura o della documentazione attestante il pagamento del bene o del servizio;-l'inerenza con gli scopi istituzionali, che può desumersi direttamente dalla tipologia di bene acquistato o, indirettamente, da ogni ulteriore elemento documentale che circostanzi la destinazione del bene o del servizio suscettibile di uso generico o individuale;- la maggiore intensità dell'onere di allegazione documentale in relazione alla neutralità finalistica della spesa- il maggior rigore nella verifica dell'inerenza delle spese di rappresentanza costituite dalla sotto categoria delle spese di ristorazione di acquisto di accessori o beni di consumo, posto che le medesime devono verificarsi in concomitanza con eventi esterni a carattere istituzionale o essere circostanziate con riferibilità al Gruppo nel suo complesso; - inammissibilità del rimborso delle spese di viaggio, di missione e di trasporto, a causa del divieto di duplicazione della spesa, in ragione del godimento da parte dei Consiglieri regionali del rimborso forfetario mensile (art. 6 legge regionale n.3/1987; processo verbale Ufficio di Presidenza del 4/10/2007); - il rigoroso rispetto dell'onere probatorio gravante sui Consiglieri circa la giustificazione delle spese destinate ai rimborsi per i propri collaboratori.”*

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari – “ALLEANZA NAZIONALE” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo – Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 – Dolo e colpa grave.

L'istruttoria della Procura contabile ha riguardato la liceità delle spese, per l'anno 2009, effettuate in seno al Consiglio della Regione Liguria, da parte dei membri del Gruppo consiliare **“ALLEANZA NAZIONALE”**, formato dal Capogruppo e da un altro consigliere; spese asseritamente relative al funzionamento del Gruppo medesimo e gravanti su un fondo regionale previsto dalla L.R. 38/1990 e ss.mm.ii..

Le indagini hanno evidenziato le responsabilità amministrativo-contabili del Presidente del Gruppo consiliare e dell'altro membro del Gruppo, che sono stati citati in giudizio per rispondere di un danno pari ad **euro 46.945,93**, oltre alla rivalutazione, in via principale a titolo di dolo, ed in via subordinata per colpa grave.

Di seguito si richiamano, in sintesi, i giudizi analoghi a quello sopra descritto, riguardanti altri Gruppi consiliari.

Procedimento n. 01506/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari – “COMUNISTI ITALIANI – SINISTRA

ARCOBALENO”- Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 44.442,80 - Presidente del Gruppo consiliare - Anno 2009 – Dolo o colpa grave.

Procedimento n. 01499/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari – “PER LA LIGURIA NEL POPOLO DELLA LIBERTÀ” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 60.374,44 – Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 – Dolo e colpa grave.

Procedimento n. 01508/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari –Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 60.374,44 – Presidente del Gruppo consiliare - Anno 2009 – Dolo o colpa grave.

Procedimento n. 01502/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari – “PER LA LIGURIA SANDRO BIASOTTI” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 37.682,16 – Presidente del Gruppo consiliare - Anno 2009 – Dolo o colpa grave.

Procedimento n. 01512/2014

Finanziamenti - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - “RIFONDAZIONE COMUNISTA-SINISTRA EUROPEA” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 59.120,80 - Presidente del Gruppo consiliare e consigliere - Anno 2009 - Dolo e colpa grave.

Procedimento n. 01513/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - “Italia di Mezzo” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 50.622,09 - Presidente del Gruppo consiliare - Anno 2009 - Dolo o colpa grave.

Procedimento n. 01511/2014

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari - “PARTITO DEMOCRATICO” - Danno da illecito utilizzo di somme per il funzionamento del Gruppo, euro 86.170,38 - Presidente del Gruppo consiliare e n.8 consiglieri - Anno 2009 - Dolo e colpa grave.

Procedimento n. 1119/2011

Finanziamento a valere sul Piano di Sviluppo Rurale Regionale - Regione Liguria - False dichiarazioni - Contributo di ammontare

superiore a quello legittimamente spettante – Danno di euro 217.600,00.

Per avere intenzionalmente dichiarato dati non veritieri con la domanda di aiuto economico sono stati chiamati a rispondere, a titolo di dolo e quindi in solido tra loro, la società agricola (in persona dell'attuale legale rappresentante) e l'amministratore unico della predetta società.

Il danno, pari alla quota del contributo indebitamente ottenuto, ammonta a 217.600,00 euro, oltre alla rivalutazione.

3.2) Fattispecie penali

Giudizio n. 20480

“G8-Diaz” - Ministero dell’Interno – Atto di riassunzione a seguito sospensione “impropria” del giudizio, in attesa di pronunce della Corte Costituzionale relative ad altri procedimenti - Danno patrimoniale pari ad euro 3.139.495,98 – Danno all’immagine pari ad euro 5.000.000,00 – Sentenza della Sezione giurisdizionale ligure 8 ottobre 2020, n. 96 -Inammissibilità della domanda – Appello.

Con atto di citazione depositato in data 14.06.2018 questa Procura contabile aveva convenuto in giudizio n.28 responsabili chiedendone la condanna al risarcimento in favore del Ministero dell’Interno della

somma di euro 3.139.459,98 per danno patrimoniale consistente nell'importo delle provvisionali e delle spese legali in favore della parti civili costituite, corrisposte dallo Stato all'esito del procedimento penale per i reati commessi nel corso dell'irruzione nel complesso scolastico "Armando Diaz" nella notte tra il 21 e il 22 luglio 2001, durante il G8 di Genova, e ad euro 5.000.000,00, in solido, per danno all'immagine sopportato dallo Stato e causalmente ricollegabile alla loro condotta; il tutto oltre interessi legali e rivalutazione monetaria secondo gli indici Istat e spese di giudizio, e salvo la diversa somma liquidata dalla Sezione³¹.

³¹ Preme ricordare che con la sentenza n. 131/2018 la Sezione giurisdizionale della Liguria ha chiuso, in primo grado, la prima delle due più note e terribili vicende accadute in occasione del G8 del 2001 a Genova, quella relativa alla **caserma Nino Bixio a Bolzaneto**, eletta dall'Amministrazione Penitenziaria a carcere provvisorio per la presa in carico degli arrestati. La pronuncia è stata depositata il 5 aprile 2018, ed è stato disposto l'oscuramento dei dati sensibili delle parti offese, per l'inserimento nella banca dati. Si tratta di una sentenza parziale che ha condannato per il danno patrimoniale pari ad euro 6.031,747,20 e, sulla scorta delle sollecitazioni della Procura ligure, aveva rimesso la q.l.c. per il danno all'immagine (contestato nella misura di euro 5.000.000,00) ancora una volta alla Consulta. La pronuncia della Sezione ligure confermava, salvo aspetti marginali, la fondatezza dell'impianto accusatorio sostenuto dalla Procura, costruito sulla base di una scrupolosa lettura degli atti delle indagini e di quelli processuali, condannando, oltre ai responsabili principali, anche convenuti in via sussidiaria, non responsabilizzati in sede penale. Si tratta di una decisione utilissima, anche sul piano storico, in quanto richiamando diffusamente quanto è stato accertato in via definitiva nel giudizio penale può aiutare - se si riesce a superare la fortissima ritrosia che si prova umanamente nel ripercorrere gli orrori perpetrati nei confronti di moltissime persone inermi - a non dimenticare uno dei momenti più bui della nostra Repubblica, nella speranza che fatti analoghi non debbano mai più ripetersi. Tuttavia, la III Sez. Centrale di appello, con la sentenza n. 170/2020, in parziale riforma della sentenza parziale n. 131/18 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, depositata in data 5 aprile 2018, ha ridotto notevolmente, per gli appellanti, la condanna in precedenza inflitta dalla Sezione ligure. Inoltre, la Consulta, con la **decisione n.168/2019**, ha deciso, in ordine alle due fondamentali censure di incostituzionalità mosse dal Giudice remittente con l'ordinanza del 22 maggio 2018, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2018: "**che la prima questione è**

Con l'ordinanza n. 8/2019 la Sezione territoriale ha sospeso il giudizio iscritto limitatamente alla domanda attorea esperita nei confronti di tutti i convenuti per il risarcimento del danno all'immagine, «*in attesa della pronunzia della Corte Costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale di cui alle ordinanze della Corte di conti, Sezione Giurisdizionale per la Liguria, n. 31/18 e 34/18*».

Con la sentenza n. 191/2019, pubblicata in data 24 luglio 2019, e l'ordinanza n. 168/2019, pubblicata in data 10 luglio 2019, la Corte Costituzionale ha dichiarato, rispettivamente, inammissibili e

manifestamente infondata; che, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), ha affermato anzitutto che rientra «nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte»; che la stessa decisione ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione»; che la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (sentenza n. 355 del 2010); che tale scelta, peraltro, non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità; che i principi così sintetizzati non sono posti in discussione dalle censure formulate, che non sottopongono a questa Corte argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati; che a fronte di tale valutazione in ordine alla prima questione, l'ulteriore nucleo di censure diviene privo di rilevanza rispetto al giudizio principale, poiché osta in ogni caso alla proponibilità dell'azione risarcitoria il fatto che le condotte accertate a carico dei convenuti non rientrano nel novero dei reati che la consentono; che la seconda questione è, pertanto, manifestamente inammissibile». Si tratta di una decisione, stranamente caduta nell'oblio, anche della stampa specializzata, che questa Procura, ovviamente, nel ruolo istituzionale che riveste, deve rispettare ma che, sul piano giuridico, non è risultata persuasiva, sia per l'impianto argomentativo utilizzato dal Giudice delle Leggi, che per la decisione a cui approda.

manifestamente inammissibili, ovvero manifestamente infondate le prospettate questioni di legittimità costituzionale.

Conseguentemente, per la prosecuzione del giudizio, la Procura regionale ha depositato l'atto di riassunzione del giudizio (5 novembre 2019); nel frattempo, alcuni convenuti hanno gravato la sentenza non definitiva n. 41/2019, relativa al danno patrimoniale indiretto.

Alla pubblica udienza di discussione dell'8 ottobre 2020, questa Procura ha insistito sulla condanna per il danno all'immagine come da atto di citazione, chiedendo, in via subordinata, l'ulteriore rimessione della questione di costituzionalità.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha quindi pronunciato la sentenza n. 96/2020, oggetto di appello da parte di questa Procura, nella quale, a fronte della domanda di condanna al risarcimento del danno all'immagine avanzata dalla Procura contabile, il Giudice ligure ha dichiarato: «...l'inammissibilità della domanda attorea relativa al danno all'immagine...», peraltro, omettendo «...l'esame delle varie eccezioni di carattere preliminare».³²

³² Prema segnalare, peraltro, che la Procura contabile ha avviato anche un ulteriore fronte di giudizi. Si tratta dei procedimenti cd. "satellite", che stanno scaturendo dalle numerose condanne dello Stato italiano al pagamento, in favore delle vittime del G8 del 2001 in relazione agli atti qualificati dalla CEDU come "tortura". La particolarità della fattispecie consiste nel fatto che le condanne sono state subite dallo Stato italiano per mancanze di vario tipo e lacune legislative, che hanno portato a non perseguire, o a non farlo con la dovuta efficacia, gli autori degli atti di tortura. La Sezione ligure, a seguito della citazione pilota di questa Procura, con la sentenza **n.200 del 2019**, ha statuito: "Se il fatto dannoso consiste, come risulta chiaramente dalla sentenza della CEDU, nell'inadempimento dello Stato italiano agli obblighi allo stesso imposti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e il danno è conseguente alla condanna al pagamento di una equa soddisfazione pecuniaria a favore della vittima di quelle omissioni e di

Procedimento n. 00539/2017

Finanziamenti pubblici - Regione Liguria - Consiglio Regionale - Gruppi consiliari – Consiglieri regionali e collaboratori degli stessi in concorso nei reati - Illecito utilizzo di finanziamenti pubblici per il funzionamento del Gruppo - Sentenza definitiva per i reati di peculato e falso - Dolo - Danno all'immagine euro 500.000,00.

L'istruttoria della Procura contabile ha riguardato il danno all'immagine cagionato dai consiglieri regionali, e dai loro collaboratori, conseguente alle condanne definitive per i reati di peculato e falso commessi nell'impiego delle risorse pubbliche finalizzate, con vincolo di destinazione, al funzionamento dei Gruppi consiliari in Liguria, negli anni 2008-2009 e 2010.

Il giudicato penale evidenzia l'estrema riprovevolezza dei comportamenti per i quali i responsabili sono stati condannati. La Procura ha citato in giudizio n. 6 convenuti, contestando, sulla scorta dei consolidati criteri della giurisprudenza contabile, il danno all'immagine pari ad **euro 500.000,00**, oltre alla rivalutazione.

quegli inadempimenti, di detto danno non può rispondere altro soggetto diverso dallo Stato, cui competeva l'introduzione della normativa più severa reclamata dal ricorrente di cui la CEDU ha stigmatizzato la colpevole assenza". La Procura contabile ha ritenuto, tuttavia, sussistere il nesso di causalità anche in riferimento agli atti compiuti dagli stessi appartenenti alle forze dell'ordine coinvolti nella vicenda, con la conseguenziale domanda di risarcimento, nei confronti di questi ultimi, dei 3/4 delle somme pagate dallo Stato alla persona. **A seguito della citata sentenza di assoluzione la Procura ha proposto appello, il quale è in attesa di definizione.**

Procedimento n. 168/2011

Ministero della Giustizia – Personale di magistratura – Presidente di un Tribunale - Tutore, Cancelliere e custode di beni - Realizzazione di condotte corruttive in atti giudiziari – Ulteriore vari reati contro la P.A. - Danno all’immagine.

A seguito di articolate indagini penali emergeva che il Presidente di un Tribunale ligure era coinvolto in molteplici vicende di corruzione in atti giudiziari, nonché nella realizzazione di svariate ulteriori ipotesi di reato quale abuso d’ufficio, rilevazione di segreto d’ufficio, millantato credito.

Veniva, quindi, instaurato un primo giudizio penale, celebrato con il rito abbreviato, per reati di millantato credito e di corruzione in atti giudiziari, concluso con condanna irrevocabile. Veniva, in seguito, instaurato un secondo giudizio penale contro il predetto Presidente nonché, tra gli altri, nei confronti di un tutore in un procedimento di tutela e di un cancelliere del Tribunale, quest’ultimo custode dei beni di un procedimento di tutela, per svariati reati, tra cui nuovamente millantato credito, corruzione in atti giudiziari, abuso d’ufficio, rivelazione di segreto d’ufficio.

Il giudizio si svolgeva con rito dibattimentale e, all’esito della definizione del giudizio in Corte di Cassazione, per vari reati interveniva la

prescrizione con condanna definitiva per corruzione in atti giudiziari, peculato e millantato credito.

Dopo l'emissione di invito a dedurre, la Procura ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno all'immagine conseguente alla lesione della reputazione dell'amministrazione della Giustizia, utilizzando i tradizionali criteri di riferimento elaborati dalla giurisprudenza.

In particolare, per tutte le fattispecie penali oggetto di condanna irrevocabile, è stato chiesto a carico dell'ex Presidente del Tribunale un risarcimento per euro 155.000,00, mentre per il tutore ed il cancelliere – nonché custode di beni - una somma a carico di ciascuno di euro 30.000,00, oltre alla rivalutazione.

Per tutte le ulteriori fattispecie penali, che sono state dichiarate prescritte nei vari gradi del giudizio penale, risultando la materialità dei fatti, è stato chiesto, alla luce di un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell'art. 17, co. 30, ter d.l. n. 78/2009, un'ulteriore somma a titolo risarcitorio, pari ad euro 55.000,00 per l'ex magistrato e, di euro 30.000,00, per ciascuno degli altri due convenuti.

In via subordinata si è chiesto, per tale ulteriore posta di danno all'immagine, che la Sezione voglia sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter, del decreto legge 1° luglio

2009, n.78, come convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, e successivamente modificato dall'art.1, del decreto legge 3 agosto 2009, n.103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n.141, nonché dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1, al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante "Codice di giustizia contabile", in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, nella parte in cui è escluso l'esercizio dell'azione del PM contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza penale passata in giudicato.

3.3 Lavori pubblici

Procedimento n. 574/2010

Comune – Lavori di somma urgenza non eseguiti – False attestazioni relative alla regolare esecuzione e alla documentazione contabile – Responsabilità solidale per dolo del R.U.P. e del direttore lavori – Danno di euro 164.090,32.

I lavori di somma urgenza non sono stati realizzati o lo sono stati in maniera difforme rispetto a quanto previsto da progetto, ma ciononostante sono stati liquidati integralmente dal Comune all'appaltatore.

Il relativo pagamento è avvenuto sulla scorta di documentazione contabile-amministrativa (stato finale dei lavori, al registro di contabilità, al libretto delle misure) che i tecnici comunali responsabili dell'appalto hanno redatto senza avere preventivamente effettuato le necessarie verifiche delle opere eseguite o, addirittura, richiamando l'esistenza del certificato di regolare esecuzione dei lavori, che in realtà non è mai stato emesso.

Del danno di complessivi 164.090,32 euro (importo dei lavori, spese di perizia, spese legali di costituzione di parte civile nel processo penale concluso con sentenza di non luogo a procedere per estinzione dei reati contestati, causa intervenuta prescrizione) sono stati chiamati a rispondere in solido il R.U.P. (nonché Capo Servizio LL.PP.) e il direttore dei lavori, a titolo di dolo, per aver volontariamente e consapevolmente redatto ed approvato gli atti contabili propedeutici al pagamento della ditta pur sapendo di non aver previamente verificato né l'effettiva realizzazione delle opere, né la loro esecuzione a regola d'arte e in conformità al verbale di somma urgenza e all'autorizzazione dell'autorità demaniale marittima, in tal modo consentendo la liquidazione della spesa per lavori ineseguiti, ovvero, del tutto inutili.

Procedimento 292/2019

Comune- Conferimento all'esterno di incarico di progettazione di pista ciclabile – Insussistenza dei presupposti per l'esternalizzazione completa della progettazione- Danno correlato al costo del compenso versato al soggetto esterno.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura regionale emergeva che, dopo la redazione della progettazione preliminare a cura dell'ufficio tecnico comunale, veniva conferito un incarico esterno per la progettazione definitiva ed esecutiva di una pista ciclabile e per attività di sicurezza correlate al progetto, mentre non risultavano sussistenti i presupposti per l'esternalizzazione, ad eccezione di alcuni limitati aspetti progettuali comportanti calcoli in cemento armato e richiedenti il coinvolgimento di un ingegnere non presente nell'ente.

La Procura, dopo rituale emissione di invito a fornire deduzioni e successivo supplemento istruttorio mediante accertamento diretto delegato alla Guardia di Finanza e consulenza tecnica circa la tipologia delle attività progettuali eseguite, ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale in relazione alla spesa sostenuta indebitamente dal comune per le attività oggetto di illecita esternalizzazione per un importo di euro 32.422,00, oltre alla rivalutazione, contestando la sussistenza di una condotta gravemente colposa in capo a due funzionari che hanno dato corso al conferimento dell'incarico esterno.

3.4) Fattispecie sanzionatorie³³**Procedimenti n. 562/2020; n.565/2020; n.567/2020**³⁴

Comune – Consiglieri comunali - Omessa analisi annuale delle partecipazioni societarie e razionalizzazione periodica –
Violazione art. 20 co. 7 TUSP³⁵ - Responsabilità sanzionatoria³⁶ –
Condotta gravemente colposa – Sufficienza colpa semplice –

³³ La responsabilità c.d. sanzionatoria è una delle tangibili espressioni dei punti di contatto tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, nella misura in cui rileva la mera violazione di norme indagate in sede di controllo; sicché l'atto di impulso - di norma – dovrebbe provenire dagli uffici di controllo (o da deliberazioni assunte dai medesimi uffici); quindi una materia nella quale si può mettere a frutto quella cointestazione delle funzioni che è la ragione attualissima e dirimente della stessa esistenza della magistratura contabile. Sul piano generale, il rito "speciale" introdotto dal Codice di giustizia contabile ha posto fine all'anomalia dell'applicazione, a tali fattispecie, del modulo procedimentale previsto per l'azione risarcitoria. Al riguardo, si richiama l'*incipit* dell'art. 133 c.g.c. - "*Ferma restando la responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (...)*" — a significare che responsabilità c.d. sanzionatoria si affianca e concorre con quella ordinaria, di carattere risarcitorio.

³⁴Una fattispecie di attualità, sulla quale si sta formando una giurisprudenza, in sede di controllo e giurisdizionale, è quella prevista, appunto, dall'art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175/2016 (TUSP) ("*La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli Enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti*"). Leggendo i commi 1-4 dell'art 20, l'impressione è di mere irregolarità (omessa ricognizione; omessa adozione del piano al ricorrere di determinate situazioni di criticità; rispetto del termine di presentazione; trasmissione alla banca dati, alla struttura di monitoraggio e alla Sezione regionale di controllo).La necessità delle norme predette, nell'ottica del Legislatore, è quella del controllo/direzione delle partecipazioni, ossia il presidio di un fenomeno, che per troppo tempo è sfuggito di mano ai soci pubblici, specie sul territorio, cagionando forti perdite nelle società e squilibri nei bilanci degli enti.

³⁵ In sede giurisdizionale, si segnalano due decreti della Sezione giurisdizionale Valle d'Aosta (n. 1/2020 e n. 2/2020), emanati ai sensi dell'art. 133, co. 2, c.g.c. I relativi procedimenti erano stati avviati su impulso della competente P.R. sulla base degli accertamenti svolti dalla locale Sezione regionale di controllo sulla revisione straordinaria delle partecipazioni (il primo a carico dei componenti della Camera valdostana delle imprese e delle professioni i quali, a mente della deliberazione n.

A seguito di acquisizione degli esiti del Referto della Sezione Autonomie sulle partecipazioni pubbliche del 2019 emergeva che alcuni comuni avevano omesso di provvedere **alla verifica dell'assetto complessivo delle proprie partecipazioni pubbliche e all'adozione di ogni eventuale piano di razionalizzazione periodica delle stesse.**

Veniva contestato dalla Procura, con ricorso ai sensi dell'art. 133 C.G.C., la responsabilità sanzionatoria dei consiglieri comunali per omessa analisi e relativa razionalizzazione delle partecipazioni societarie entro il 31.12.2018 in violazione dell'art. 20, co. 7, D.lgs n. 175/2016.

Agli stessi consiglieri si imputava una condotta gravemente colposa avendo violato una disposizione in vigore da oltre due anni, benché in materia vi fossero stati vari interventi chiarificatori di numerose autorità istituzionali.

21/2018NSGO, si erano determinati al mantenimento delle partecipazioni sulla base di motivazioni contraddittorie e/o meramente formali; il secondo a carico dei componenti del Consiglio comunale di Valpelle, ritenuta non plausibile la scelta di non operare la fusione tra due società che svolgono attività analoghe). I citati decreti hanno rigettato i ricorsi introduttivi per l'impossibilità di **ogni applicazione analogica** delle sanzioni tipizzate dall'art. 20, comma 7 del Tusp - riguardanti, appunto, la revisione periodica - alla revisione straordinaria di cui all'art. 24 dello stesso testo (ove non sono previste sanzioni pecuniarie ma solo il mancato esercizio dei "diritti sociali"). L'opposizione avverso il citato decreto n. 2/2020 è stata rigettata con sentenza n. 7/2020, depositata il 12 novembre 2020.

³⁶ L'art. 20, comma 7, dello stesso TUSP stabilisce che *“la mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti”*.

Veniva, in ogni caso, affermata la sufficienza, revocando in dubbio la pregressa giurisprudenza, di una condotta meramente colposa trattandosi di responsabilità che dava luogo ad un illecito sanzionato in via pecuniaria ai sensi dell'art. 3 della l. n. 689/1981, escludendosi l'applicabilità dell'art. 1 co. 1 l. n. 20/1994, anche alla luce degli artt. 133 e 134 del Codice della giustizia contabile.

3.5) Illeciti in ambito sanitario

Procedimento n. 577/2019

Azienda Sanitaria Locale – Danno indiretto – Decesso a seguito di intervento d'urgenza in laparoscopia - Responsabilità dei chirurghi che hanno deciso di eseguire l'operazione in base ad errata diagnosi - Risarcimento di euro 375.564,00 corrispondente alla somma riconosciuta agli eredi in via transattiva. Colpa grave.

L'azione è stata esercitata nei confronti dei chirurghi che hanno deciso di intervenire d'urgenza in laparoscopia per presunta peritonite, dimostrando inescusabile superficialità ed imprudenza nella valutazione dell'insieme degli elementi clinici e laboratoristici a loro disposizione, nella formulazione di una diagnosi errata, nella scelta di proseguire l'intervento di natura esplorativa, trasformandolo in uno di tipo terapeutico (protraendone la durata), provocando, così, l'*exitus* del

paziente debilitato, per epatite acuta in atto (patologia che sconsigliava di intervenire).

Il danno di euro 375.564,00, oltre alla rivalutazione, corrisponde a quanto liquidato a titolo di risarcimento in favore degli eredi dalla ASL, utilizzando il Fondo Speciale Regionale appositamente istituito dalla legge regionale n. 28/2011.

Procedimento n. 854/2018

ASL- Medici – Intervento chirurgico – Errore medico in sede di esecuzione dell'intervento - Danno indiretto a seguito di risarcimento corrisposto alla paziente – Colpa grave.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura regionale emergeva che due medici, in sede di intervento chirurgico, eseguivano un'errata emostasi che determinava un'emorragia postoperatoria, tanto che la paziente era costretta ad essere sottoposta ad un secondo intervento chirurgico con asportazione di tube ed ovaie.

A seguito di trattative stragiudiziali, l'ASL concludeva un accordo transattivo e corrispondeva alla paziente un risarcimento totale di euro 44.000,00.

La Procura, dopo rituale emissione di invito a fornire deduzioni, ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno

patrimoniale indiretto in relazione alla somma corrisposta dalla ASL pari ad euro 44.000,00, oltre alla rivalutazione, alla paziente, contestando ai due medici la sussistenza di una condotta gravemente colposa, trattandosi di evidente errore commesso in sede di intervento routinario, effettuato in assenza di condizioni di emergenza.

Procedimento n. 331/2018

ASL-Personale Sanitario – Parto naturale - Lesione al braccio del neonato - Danno indiretto a seguito di risarcimento corrisposto ai genitori ed ai familiari del neonato.

A seguito delle indagini svolte dalla Procura regionale emergeva che in sede di parto naturale veniva alla luce un neonato che risultava aver subito gravi lesioni al braccio destro, con conseguente paresi del plesso brachiale dell'arto.

In esito a trattative stragiudiziali, l'ASL concludeva un accordo transattivo e corrispondeva ai genitori e familiari del neonato un risarcimento complessivo di circa euro 430.000,00.

La Procura, dopo rituale emissione di invito a fornire deduzioni, ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale indiretto in relazione alla somma corrisposta a titolo risarcitorio dalla ASL, pari ad euro 430.000,00, più rivalutazione, contestando alla ginecologa ed alla ostetrica la sussistenza di una

condotta gravemente colposa, in particolare per aver posto in essere, in sede di parto, manovre del tutto incongrue e azioni con forza spropositata rispetto a quelle che avrebbero dovuto essere impiegate.

3.6) Incarichi e personale.

Procedimento n. 329/2015

Ufficio Scolastico Regionale. Indebito corrisposto ad un professore di una scuola media inferiore condannato per gravi reati nei confronti di minori.

Il procedimento in questione è stato aperto a seguito di apposita segnalazione proveniente dalla Ragioneria territoriale dello Stato della Spezia la quale, in sede di verifica della regolarità amministrativo-contabile del provvedimento di licenziamento di un professore della scuola media secondaria, condannato in via definitiva alla pena di anni nove di reclusione, si è avveduta che non erano stati trasmessi i provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio di detto dipendente, adottati nel 2006 e nel 2011.

I provvedimenti di sospensione cautelare dal servizio comportavano la corresponsione del solo assegno alimentare pari al 50% del valore dello stipendio e non essendo mai stati trasmessi alla Ragioneria territoriale di Genova la stessa aveva proceduto a liquidare l'intero importo dello

stipendio con un evidente indebito pari alla differenza stipendiale, non dovuta per tutto il periodo di sospensione cautelare dal servizio.

La complessa azione della Procura, resa oltre modo difficile per la reticenza dell'Ufficio Scolastico Regionale, si è indirizzata nei confronti dell'ex professore in quanto percettore, in mala fede, di emolumenti non dovuti ed in via sussidiaria nei confronti dei Direttori Generali e del Dirigente del personale che hanno omesso, con colpa grave, la trasmissione degli atti di sospensione cautelare dal servizio alla Ragioneria territoriale dello Stato competente.

L'azione è stata esercitata anche nei confronti di un funzionario di fatto il quale ha firmato il secondo provvedimento di sospensione cautelare dal servizio del professore ed ha omesso di trasmetterlo alla competente Ragioneria territoriale dello Stato, ai fini della successiva applicazione.

Tale Dirigente ha firmato l'atto in assenza di potere non essendo stato delegato – neppure attraverso una semplice delega di firma – dal Direttore Generale, pro tempore, in carica.

L'importo contestato è stato pari agli emolumenti indebiti percepiti dal professore, dal 2006 al 2015, euro 122.000,00, ed in via sussidiaria è stato contestato l'importo di euro 32.000,00, in via paritaria, ai Direttori Generali, pro tempore, in carica alla data di adozione dell'atto, al

Dirigente del personale ed al Funzionario di fatto – nel caso specifico

Dirigente del Settore Finanziario dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Procedimento n. 561/2019

Comune di Genova. Fenomeni di assenteismo. Condanna anche per il danno non patrimoniale.

Il procedimento è stato aperto a seguito della comunicazione del Dirigente del Settore Procedimenti e Rivalse del provvedimento di sospensione cautelare dal servizio di due vigili urbani resisi colpevoli di fatti di assenteismo fraudolento – articolo 55-quinquies, comma 1, lettera a) del D. Lgs n. 165/2001.

I fatti contestati ai due dipendenti derivavano da indagini di Polizia Giudiziaria delegata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova.

L'accertamento è stato effettuato a mezzo di telecamere posizionate in prossimità dei due ingressi della stazione decentrata di Polizia Municipale ove erano assegnati i due dipendenti.

Il procedimento disciplinare si è concluso con il licenziamento per giusta causa e senza preavviso.

La Procura, al fine di rispettare la tempistica prevista dall'articolo 55-quater, comma 3-quater, del D. Lgs n. 165/2001 – comma caduto sotto

la scure della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020 – ha emesso l’invito a dedurre nei termini ivi previsti, contestando sia il danno patrimoniale che quello non patrimoniale.

Nel frattempo, la Corte costituzionale, con sentenza n. 61/2020, ha dichiarato l’incostituzionalità, facendo salvo solo il primo periodo, dell’intero comma 3-quater dell’articolo 55-quater del sopra citato decreto legislativo, determinando, quindi, il sorgere del dubbio se, alla luce della sopra citata sentenza, fosse ancora possibile chiedere la condanna anche per danno all’immagine in assenza di giudicato penale.

La Procura, pur nella consapevolezza dell’esistenza di un orientamento contrario, in citazione ha contestato anche il danno all’immagine, aderendo all’orientamento della Sezione II Appello – sentenze n. 140 e 146/2020.

Il giudice dell’appello ha ritenuto, nella sentenza citata, correttamente a parere di questa Procura, che, nonostante la declaratoria di incostituzionalità dell’articolo 55-quater, comma 3-quater, del D. Lgs n. 165/2001, sussistano ancora i presupposti per affermare la responsabilità, anche per danno all’immagine, di coloro che commettono fatti di assenteismo fraudolento ed in assenza di giudicato penale.

Il danno all’immagine è stato determinato in via equitativa avvalendosi dei criteri fissati nelle note sentenze delle Sezioni Riunte.

Procedimento n. 1058/2018

Ispettorato del lavoro/Agenzia del lavoro di Genova. Mancata riscossione di sanzioni amministrative a seguito di soppressione/occultamento da parte di un dipendente addetto alla protocollazione dell'invio dei verbali ingiunzione emessi nei confronti di una società di persone.

Il procedimento di cui trattasi è stato aperto a seguito di una denuncia di danno inviata dalla Direzione regionale dell'attuale Agenzia del lavoro – ex Ispettorato territoriale del lavoro – di Genova.

Due ispettori facevano accesso presso un'impresa ubicata nel comune di Genova e, dall'eseguito accesso, riscontravano diverse irregolarità in materia di assunzione di personale. Predisponavano i relativi verbali di accertamento e le successive ordinanze-ingiunzioni indirizzate alla società ed ai soci amministratori responsabili, atti che gli ispettori medesimi provvedevano a trasmettere all'Ufficio amministrativo competente alla protocollazione ed alla successiva notificazione ai trasgressori a mezzo A/R.

Un addetto assegnato a tale Ufficio – forse motivato dal fatto che presso la società oggetto di accertamento avesse lavorato la propria moglie – sopprimeva/alterava le ordinanze-ingiunzioni dirette alla società ed ai

soci amministratori impedendo, in tal modo, che si perfezionasse il procedimento di notificazione nei loro confronti.

Tale dipendente, a seguito di indagini di Polizia Giudiziaria, veniva rinviato a giudizio e condannato, con pena patteggiata, a otto mesi di reclusione, per il reato di cui all'articolo 490 del Codice penale in relazione agli articoli 476 e 61, n. 9) del Codice penale.

Lo stesso dipendente veniva, altresì, sottoposto a procedimento disciplinare che si concludeva con una sanzione disciplinare di sei mesi di sospensione dal servizio, con privazione della retribuzione.

La Procura ha esercitato l'azione di danno nei confronti del dipendente contestando l'importo di euro 14.850,00, di cui 13.850,00 costituiscono l'importo delle sanzioni per le quali l'Amministrazione è decaduta dal relativo potere non essendosi perfezionato, nei termini perentori, il procedimento di notificazione.

L'importo di mille euro, invece, è stato contestato quale danno da disservizio per i maggiori costi sostenuti dall'Ufficio.

Procedimento n. 00049/2019

Svolgimento di attività di lavoro autonomo ed incarichi extra-istituzionali, in assenza di autorizzazione, da parte di un

professore della scuola secondaria. Danno complessivo euro 207.203,00.

Il procedimento della Procura contabile prende l'abbrivio da una verifica della Guardia di Finanza – Nucleo Anticorruzione con successiva delega al Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Genova – per la violazione, da parte di un Professore della scuola media secondaria, del divieto di cui all'articolo 53, comma 7, del D. Lgs n. 165/2001.

Il Professore, con contratto a tempo indeterminato ed a tempo pieno, risultava far parte di uno studio di professionisti, costituiti in società in accomandita semplice, e risultava aver ottenuto diversi incarichi extra istituzionali in assenza di autorizzazione e, quindi, in palese violazione del disposto di cui all'articolo 53, comma 7, del D. Lgs n. 165/2001.

Peraltro, l'indagine ha fatto emergere che lo stesso avesse ricoperto anche il ruolo di socio accomandatario – quindi in violazione anche dell'articolo 60, del DPR n. 3/1957 – seppur per un breve periodo di tempo.

L'azione della Procura è stata esercitata per tutti i compensi percepiti dal 2009 al 2015, anno in cui il Professore ha optato per il part-time ed ha chiesto formalmente al proprio datore di lavoro l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività extra istituzionale.

La richiesta risarcitoria è comprensiva di tutti gli emolumenti accertati dalla Guardia di Finanza a partire dal 2009, posto che è stato contestato l'occultamento doloso nella forma del dolo omissivo – orientamento che si sta consolidando presso il giudice dell'appello – avendo il Professore serbato il silenzio nei confronti del proprio datore di lavoro di fronte ad un preciso obbligo giuridico di dotarsi della prescritta autorizzazione.

L'importo del danno contestato è stato computando gli importi lordi, pur prefigurando, nell'atto di citazione, il possibile computo al netto derivante dall'applicazione del *ius superveniens* articolo 150 del decreto-legge n. 34/2020.

Tale prospettazione è da ritenersi superata alla luce della recentissima sentenza delle SSRR – sentenza n. 27/2020 -.

Procedimento n. 337/2018

**Comune - Assunzione di fatto di un dipendente comunale –
Condanna giudiziale dell'ente locale al pagamento di stipendi e
spese – Danno indiretto – Illiceità della condotta del Sindaco e del
Segretario comunale.**

A seguito di segnalazione dell'ispettorato del lavoro, e di trasmissione della sentenza di condanna del Tribunale del lavoro, la Procura regionale accertava che un Comune era stato condannato al pagamento di varie mensilità stipendiali, per un periodo di circa 1 anno, a favore di un

soggetto adibito all'espletamento di mansioni lavorative impiegate presso un ufficio comunale, in assenza di ogni procedura selettiva ed in carenza della stipula di qualunque contratto.

La Procura, dopo rituale emissione di invito a fornire deduzioni, ha depositato la citazione con cui ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale indiretto in relazione al risarcimento corrisposto a favore del lavoratore a titolo di stipendi, nonché a titolo di spese legali, per un importo di euro 31.251,70, contestando in capo al Sindaco, ed al Segretario comunale, una condotta dolosa per consapevole impiego di un soggetto a mansioni lavorative in assoluta carenza di ogni contratto e dei necessari presupposti di legge, ovvero contestando in subordine una condotta gravemente colposa.

4) L'INTERVENTO DELLA PROCURA NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LIGURIA – ESERCIZIO 2019.

Anche nel 2020, adempiendo al ruolo di garanzia rivestito dalla Procura, l'attività del Requirente contabile - in questo particolare giudizio - si è concretizzata nella elaborazione e valutazione dei dati e degli elementi emersi dall'istruttoria della Sezione di Controllo: non sono stati, cioè, in alcun modo utilizzati gli eventuali ulteriori e/o diversi elementi in possesso della Procura in relazione ad indagini in corso.

Le difficoltà nelle quali si è lavorato (ancora una volta la Procura ha avuto ristrettissimi spazi temporali per le proprie valutazioni) e i limitati mezzi a disposizione, hanno suggerito di arginare il campo di analisi **ai fenomeni che sono apparsi maggiormente significativi**, o perché connotati da criticità, ovvero perché particolarmente rilevanti, o anche perché, nel segno della continuità, erano già stati oggetto di valutazione negli anni precedenti, e si è voluto, rispetto a quest'ultimi, verificarne gli sviluppi, positivi o negativi che fossero.

Sul piano metodologico, il lavoro è stato svolto guardando i fatti giuridici alla luce **di cinque diversi aspetti**; profili declinati anche come chiavi di lettura o, se si preferisce, quali strumenti di analisi tecnico-giuridica.

Il primo profilo, è stato riferito, ovviamente, **alla legalità della azione amministrativa**, legalità così come declinata dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 241/1990, il quale testualmente prescrive che: *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri **di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario**”*.

Nel caso concreto, poi, le Regioni, nel nostro ordinamento, sono dotate di potestà legislativa concorrente e residuale, così come previsto

dall'articolo 117 della Costituzione; articolo che provvede ad individuare le singole materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza concorrente stabilendone i vincoli, sia internazionali che comunitari, anche per la legislazione dello Stato, nonché il rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato per la legislazione concorrente.

Vincoli, poi, particolarmente stringenti, sono fissati in materia di bilancio.

Un secondo profilo, ha avuto riguardo **ai mezzi economici** di cui dispone la comunità regionale, mezzi che, per definizione, sono scarsi ed, in quanto tali, l'impiego/l'utilizzo per una determinata finalità piuttosto che per un'altra ha dei **costi-opportunità** che la collettività deve sostenere.

Tenuto conto, poi, che dalla limitatezza dei mezzi deriva, quale necessario corollario, che **l'impiego non economico degli stessi**, ossia deprivato in parte o totalmente di utilità per i cittadini, comporta una perdita definitiva per la collettività non più recuperabile.

Un terzo profilo, quindi, è stato riferito al noto ossimorico sintagma **dell'abuso del diritto** - *Nullus videtur dolo facere qui suo iure utitur* – quale strumento concettuale volto a comporre la contraddizione tra diritto e giustizia, a ravvicinare forma e sostanza, a reprimere l'uso distorto di schemi normativi a sanzionare deviazioni "patologiche degli istituti", a prevenire lo sviamento delle regole verso finalità contrarie al fondamento "fisiologico" posto dal legislatore.

Ed in particolare, si è fatto riferimento **all'abuso in materia societaria** – e all'abuso della personalità giuridica - nell'accezione che può sussumersi nella formula sincretica **della ragionevolezza economica** dell'operazione; utilizzando il canone ermeneutico del *business purpose* come strumento di attribuzione di legittimità alle operazioni societarie e, specularmente, per accertare l'assenza di ragionevolezza economica.

Il quarto profilo è stato quello **dell'elusione**; attraverso l'atto o il procedimento elusivo l'Amministrazione, pur adottando atti leciti o negozi validi, raggiunge un risultato finale volto all'aggiramento di norme che impongono divieti, limiti, interdizioni, proibizioni.

Il quinto profilo, infine, è stato riferito **alla trasparenza**.

La trasparenza è venuta in rilievo **sia** sotto il profilo prettamente giuridico, per quanto concerne il dovere di pubblicare tutta una serie di atti ed informazioni, così come previsto dal D. Lgs n. 33/2013 – la cosiddetta “*casa di vetro*” - **sia** sotto il profilo prettamente contabile, ed in particolare del bilancio quale documento centrale a garanzia dei valori democratici – per cui: «*Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*” (Corte cost. n. 184-2016).

All'udienza del 23.07.2020, dopo una attenta analisi dei documenti trasmessi, la Procura contabile ha chiesto, **in via principale, di disporre la sospensione** del giudizio di parificazione, e con successiva ordinanza - ritenendo irrilevante il versamento di Fi.L.S.E. alla Regione per l'importo di euro 1.100.000,00 in quanto la stessa società non è stata il soggetto beneficiario dall'aiuto di Stato, bensì I.P.S. – **di sollevare la questione di pregiudizialità comunitaria** innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ponendo il seguente quesito:

“se, nelle circostanze di fatto e di diritto dinanzi richiamate, una misura consistente nello stanziamento per legge regionale di 1,1 mln di euro a favore della società Fi.L.S.E, holding regionale, alle condizioni stabilite dalla legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) e il successivo trasferimento della somma stessa ad altro operatore economico il quale, a seguito dell'aumento del proprio capitale sociale, abbia contribuito -attraverso una complessa operazione consistente nell'acquisto di ramo di azienda di una società con patrimonio netto negativo al prezzo di 1 euro, con contestuale assunzione di responsabilità solidale nei confronti dei creditori della cedente ex art 2560 c.c. e pagamento dei creditori medesimi con risorse proprie - al mantenimento sul mercato della società cessionaria (con contestuale ingresso dei soci di questa nel capitale sociale della cedente) costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

*In caso affermativo se l'aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell'UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell'articolo 107 par. 3 del TFUE"; ed in via subordinata, **previa disapplicazione** della legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) che sia disposta la notificazione alla Commissione Europea ai sensi dell'art. 108, comma 3, del TFUE, Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015 recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (codificazione), preambolo punto 5, al fine di valutare e decidere sul seguente quesito di diritto : "se, nelle circostanze di fatto e di diritto dinanzi richiamate, una misura consistente nello stanziamento per legge regionale di 1,1 mln di euro a favore della società Fi.L.S.E, holding regionale, alle condizioni stabilite dalla legge regionale n. 33/2016 (art. 3, comma 8), e della legge regionale n. 15/2018 (articolo 26, comma 3) e il successivo trasferimento della somma stessa ad altro operatore economico il quale, a seguito dell'aumento del proprio capitale sociale, abbia contribuito -attraverso una complessa operazione consistente nell'acquisto di ramo di azienda di una società con patrimonio netto negativo al prezzo di 1 euro, con contestuale assunzione di responsabilità solidale nei confronti dei creditori della cedente ex art 2560 c.c. e pagamento dei creditori medesimi con risorse proprie - al mantenimento sul mercato della società cessionaria (con contestuale ingresso dei soci di questa nel capitale sociale della cedente) costituisca aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.*

In caso affermativo se l'aiuto in questione sia comunque compatibile con il diritto dell'UE e quali siano le conseguenze della sua mancata notifica ai sensi dell'articolo 108 par. 3 del TFUE", infine, in **via ulteriormente gradata, la Procura ha chiesto di parificare** il Rendiconto generale della Regione Liguria dell'esercizio 2019 **con l'esclusione:**

- della posta contabile dello Stato patrimoniale "DEBITI", alla voce "debiti verso controllate", in quanto non espone l'importo di euro 87.028.821,84 derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, destinata a copertura del disavanzo sanitario 2011, da riqualificarsi quale operazione di indebitamento;
- delle poste contabili dello Stato patrimoniale "IMMOBILIZZAZIONI" alla voce "Immobilizzazioni materiali", "fabbricati", in quanto non espone l'importo di euro 14.981.318,74 a titolo di immobili cartolarizzati e alla voce "ATTIVO CIRCOLANTE", "altri crediti", per un importo di euro 72.047.503,10 a titolo di crediti cartolarizzati³⁷.

³⁷ Con la decisione n. 64/2020 la Sezione Regionale di Controllo per la Liguria accogliendo parzialmente le richieste formulate dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti disponeva, tra le altre cose e per quanto in questa sede interessa, *"di chiedere il parere della Commissione dell'Unione europea, onde accertare, con riguardo al finanziamento dell'operazione di aggregazione tra IRE S.p.a. e IPS S.c.p.a., la eventuale sussistenza di fattispecie suscettibile di integrare un "aiuto di Stato", con coeva violazione degli artt. 107 e 108 del TFUE"*.

Nella memoria d'udienza, che è presente nel sito istituzionale della C.d.c., sono state affrontate *funditus* le varie questioni che sono apparse significative.

In questa sede preme richiamarne solo alcune delle criticità esaminate dalla Procura nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione.

4.1) Sulle società partecipate.

Come ben evidenziato dal Magistrato relatore della Sezione di Controllo, la quale ha meritoriamente portato avanti un'indagine avviata con molta intensità nel corso della scorsa annualità, **la Regione non ha in alcun modo tenuto conto delle criticità esposte nella precedente deliberazione n. 64/2019/PARI.**

È ben noto che le osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e le misure di correzione proposte – articolo 1, comma 5, del decreto-legge n. 174/2012 – formulate dalla Sezione, nell'ambito della relazione allegata alla decisione di parifica, non si impongono, per la Regione, come vincolanti – v. Corte cost. n. 39 e n. 40/2014 – **ma è pur vero che tali osservazioni prendevano le mosse da specifiche violazioni di obblighi di legge, obblighi ai quali era tenuta anche la Regione.**

La Regione, quindi, avrebbe dovuto motivare, nell'ottica del necessario follow up, le ragioni per le quali ha ritenuto di non adempiere, *in primis*,

alle norme stabilite dal legislatore statale – D. Lgs n. 175/2016, d’ora innanzi TUP – in materia di razionalizzazione delle partecipazioni.

Alcuni esempi delle criticità riscontrate a seguito dell’analisi dei documenti contabili:

-la società Parco Tecnologico Val Bormida S.r.l., già oggetto di attenzione in passato, ha beneficiato di un continuo trasferimento di risorse **solo per la sopravvivenza**, si tratta di una società che ha accumulato, nel triennio **2014-2017**, perdite per 5.834.383,82; sicché i trasferimenti sono stati **privi di ragionevolezza economica** ed, in quanto tali, già **di per sé, hanno posto serissimi dubbi sulla legittimità della scelta del mantenimento della partecipazione;**

-la Procura ha condiviso le osservazioni mosse dal Magistrato relatore in merito alle **società Liguria ricerche S.p.A. e Liguria International S.c.p.A.**; lo svolgimento di attività simili avrebbe dovuto comportare, come noto, l’obbligo di accorpamento o di **dismissione di una delle due partecipazioni;**

-la **Società per Cornigliano S.p.a.** ha presentato **un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti**, in contrasto con quanto stabilito dall’art 20, comma 2, lett. b), del **d.lgs. 175/2016** e, quindi, **di per sé, avrebbe dovuto essere dismessa**, al di là delle giustificazioni fornite, sul punto, dalla Regione;

-sulla società **Liguria Digitale S.p.A.** la Procura ha **condiviso le osservazioni formulate dalla Sezione** e, tenuto conto delle stesse, ritiene indispensabile che venga verificata, in considerazione del fatto che la società presta servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, **la congruità economica dell'offerta, avuto riguardo al valore all'oggetto ed al valore della prestazione, dando conto dei benefici per la collettività** della forma di gestione prescelta;

- un altro aspetto, poi, costantemente rilevato negli anni, è dato dalla **strumentalizzazione dell'istituto dell'*in-house* nel campo delle consulenze.**

La Regione elude l'obbligo di ricorrere al mercato affidando le consulenze alle proprie società *in house*, le quali, a loro volta, le affidano all'esterno.

In questo modo, la Regione elude, da un lato, le norme del Codice degli appalti, o quelle dell'articolo 7 del D. Lgs n. 165/2001, a seconda dell'oggetto del singolo incarico, dall'altro lato elude il vincolo di finanza pubblica relativo al rispetto del limite massimo degli importi delle consulenze, art. 6, commi 6/ 10, 12/14 D.L. 78/2010³⁸.

³⁸Su questo aspetto, la Procura auspica che la Sezione di controllo effettui una analisi specifica ed analitica sulle consulenze affidate dalle società *in house*, affinché, sussistendone i presupposti, le stesse siano incluse nella somma complessivamente sostenuta dalla Regione per tali finalità al fine di verificare, in concreto, il reale rispetto del limite di finanza pubblica.

La Procura, ulteriormente, ha sollecitato una riflessione più profonda sul corretto, efficace ed economico impiego delle risorse umane.

La Regione, infatti, si avvale delle proprie *società in house* per lo svolgimento di attività ordinarie che sarebbero di diretta competenza degli uffici regionali.

Occorrerebbe comprendere, allora, se questi affidamenti siano giustificati da scoperture degli organici degli uffici o da altre particolari e contingenti ragioni perché, diversamente, non sarebbero giustificati, in quanto palesemente antieconomici.

Su tutti questi aspetti, quindi, la Procura ha rilevato, in sede di parifica, come la Regione gestisca le proprie partecipazioni in modo non economico, senza alcuna valutazione del costo-opportunità delle risorse investite e senza una attenta disamina - in caso di beni e servizi disponibili sul mercato - della convenienza economica degli affidamenti *in house*.

E' emerso che spesso le risorse pubbliche sono state destinate a risolvere i problemi di carattere economico-finanziario delle partecipate attraverso un intervento di Fi.L.S.E., la finanziaria della Regione, che fornisce liquidità volta a garantire la sopravvivenza della/e società; a questa criticità si aggiunge

quella dell' abuso dello strumento societario, laddove la forma societaria è utilizzata per eludere vincoli di finanza pubblica, ovvero per aggirare le più stringenti regole del mercato³⁹.

In sostanza la Procura ha espressamente fatto presente che, sistematicamente, la Regione utilizza *Fi.L.S.E.* quale soggetto interposto per raggiungere risultati che, alla Regione medesima, sarebbero vietati; dando luogo, pertanto, ad un fenomeno palesemente elusivo, posto in essere attraverso lo strumento societario.

Proprio sotto questo profilo si connota una operazione sintomatica, quella di aggregazione I.R.E.-I.P.S. S.c.p.A., sulla quale si condividono pienamente le conclusioni cui è giunta la Sezione.

Si è trattato di una operazione complessa, *descritta funditus* nella relazione del magistrato istruttore e nella requisitoria della Procura depositata e conservata nel sito istituzionale della Corte dei conti, che si configura come mero artificio per finalità indebite, priva di ragionevolezza economica.

In definitiva, l'operazione posta in essere dalla Regione è stata palesemente elusiva.⁴⁰

³⁹ Dal canto suo FILSE S.p.A., svolgendo il ruolo di direzione e coordinamento, così come previsto dagli articoli 2497 e seguenti del codice civile, dovrebbe essere responsabilizzata del ruolo che svolge e dovrebbe rendere trasparenti le direttive impartite alle controllate.

Inoltre, la Regione, attraverso un abuso dello strumento societario, quindi un abuso della personalità giuridica, ha finanziato, attraverso l'indebitamento, spese di natura corrente; per mezzo di questa operazione di aggregazione, l'Ente regionale ha potuto, formalmente, rispettare il vincolo discendente dall'articolo 119, comma 6, della Costituzione – vincolo, peraltro, rinvenibile, anche all'articolo 10, comma 1, della legge n. 243/2012, articolo 44, comma 3, del D. Lgs n. 118/2011 – ossia la destinazione delle somme rinvenienti dall'indebitamento per spese d'investimento – articolo 3, comma 18, della legge n. 350/2003 – avvalendosi del diaframma rappresentato dalla società Fi.L.S.E., in quanto, in via immediata, con la somma di euro 1,1 milioni è stata fornita la provvista per l'aumento di capitale di I.R.E., direttamente partecipata da Fi.L.S.E. ed indirettamente dalla Regione.

Nel rinviare a quanto espresso compiutamente dalla Procura nella relazione sulla parifica del rendiconto, pubblicata nel sito istituzionale, **non può andarsi oltre, in questa sede, nell'analisi della fattispecie**

⁴⁰ Infatti, da un lato il debito di I.P.S. nei confronti di I.R.E. - pari alla differenza tra l'attivo ed il passivo conferito - sarà onorato se e quando I.P.S. avrà la disponibilità economica per farvi fronte e dall'altro lato non esiste, agli atti, la redazione di un piano di risanamento della società che giustifichi ex ante la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione, mentre, nel frattempo, i dipendenti di I.P.S. sono, dal 1° dicembre 2018, transitati nell'organico di I.R.E..

concreta in parola, essendo stata avviata un'indagine per responsabilità amministrativo-contabile.

4.2) L'AIUTO DI STATO.

La descritta operazione complessa, al di là della rilevanza sotto il profilo costituzionale, ed erariale, per la palese elusione del divieto di indebitamento per finanziare spese correnti, ha posto profili di criticità anche per l'ordinamento comunitario, sotto il profilo dell'aiuto di Stato.

Nell'intervento della Procura contabile, depositato in atti, sono stati analizzati tutti i profili della rilevanza e della legittimazione, circa la pregiudiziale comunitaria.

Il 17.07.2020, la Giunta Regionale comunicava che in pari data Fi.L.S.E. ha provveduto a versare alla Regione stessa l'importo di euro 1.100.000,00 a titolo di restituzione di somme destinate alla sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale I.R.E. s.p.a.,

Si tratta, a veder bene, di una palese conferma di tutte le criticità dell'operazione di aggregazione evidenziate dalla Sezione e dalla Procura; potremmo dire, usando una figura giuridica, che si tratta una conferma per fatti concludenti, o, sul piano processualistico, di una dichiarazione confessoria dell'elusività dell'operazione.

Tuttavia, il pagamento effettuato è, dal punto di vista delle criticità rilevate, del tutto inutile, in quanto FI.L.S.E. non è il soggetto

beneficiario dall'aiuto di Stato, il quale, invece, come chiarissimo, è un altro soggetto, cioè I.P.S..

Un ultimo atto si è aggiunto alla vicenda; la Regione con una nota del 29.01.2021, ha comunicato che *“In data 30 dicembre 2020, l'Assemblea dei soci di I.P.S. ha deliberato lo scioglimento anticipato ai sensi dell'articolo 2484, comma 1 n. 6) del codice civile, con atto iscritto presso l'Ufficio del Registro delle Imprese il 12 gennaio 2021. Tale elemento risulta di rilievo in quanto lo scioglimento della società costituisce la formalizzazione di una gestione aziendale che era già sostanzialmente liquidatoria. Infatti, successivamente alla cessione del ramo d'azienda avente ad oggetto l'esercizio delle attività relative ai servizi tecnici, la residua attività di I.P.S. è volta unicamente alla dismissione del patrimonio immobiliare per il rimborso dei debiti, senza che siano state intraprese nuove operazioni o altre iniziative”*.

4.3) IL “NODO IRRISOLTO” DELLE CONCESSIONI DEMANIALI PER FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE.

Una criticità sulla quale questa Procura si è soffermata più volte nel corso degli anni in sede di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria aveva preso l'abbrivio dalle pronunce della Corte Costituzionale; l'anno scorso si prese spunto dalle note sentenze della Consulta, n. 221/2018 e n.1/2019, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi regionali del 2017 della

Liguria riguardanti la *“Qualificazione e tutela dell’impresa balneare”* e la *“Disciplina delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative”*.

Le censure accolte dalla Consulta, avevano riguardato, nel nucleo essenziale, la violazione **dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato** nella materia **«tutela della concorrenza»**, per essere obiettivo comune delle disposizioni impugnate quello di costituire **un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri»**, nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative, e per aver riconosciuto l’estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale.

Questa Procura aveva sottolineato come tali sentenze non avessero introdotto alcuna novità dal punto di vista dei contenuti giuridici.

Si trattava, cioè, di pronunce del Giudice delle Leggi che si inserivano in una lunga serie ed in un solco giuridico in cui sia le Regioni che lo stesso Stato (**vedi l’articolo 1, comma 675, della legge 30 dicembre 2018, n. 145**) sono intervenuti sul regime della durata delle concessioni

demaniali, **dettando discipline derogatorie ed in contrasto con la nota direttiva 2006/123/UE – direttiva Bolkestein**⁴¹.

Non è mai sfuggito a questa Procura che la questione, anche per i gravi ritardi accumulati, è estremamente complessa e vede, nettamente distinti, da una parte gli obiettivi di salvaguardia ambientale e di accesso ad un bene pubblico da parte dei cittadini, dall'altra le richieste di garanzie economiche per gli attuali gestori concessionari; un intreccio di interessi confliggenti e di difficile composizione⁴².

Tuttavia, in sede di giudizio di parificazione, nel corso dell'anno passato, questa Procura aveva chiaramente ammonito, sottolineando che la strategia dei Legislatori, nazionale e regionale, non potesse essere quella di “fermare la Bolkestein”, spingendosi a formulare valutazioni estremamente negative sulle decisioni dei Legislatori.

⁴¹ La c.d. Direttiva servizi o *Bolkestein* è infatti diretta a tratteggiare una geometria normativa di riferimento volta a garantire la libera circolazione dei servizi nel mercato unico, eliminando gli ostacoli “alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri”. Nello specifico la Bolkestein garantisce alle imprese di servizi di la possibilità di stabilirsi in paesi europei diversi da quello di appartenenza, come accade abitualmente, da tempo, per il mercato dei beni. E' evidente, sotto questo profilo, che l'ordinamento interno italiano, nazionale e regionale, in vario modo, ha previsto in favore degli operatori economici già stabiliti sul territorio nazionale privilegi tali da dissuadere o da impedire l'accesso al mercato di nuovi operatori economici, ponendosi in reale e/o potenziale contrasto con la predetta Direttiva.

⁴² Per rifuggire dalla tentazione, sempre purtroppo presente, di ritenere il problema in parola insolubile corre l'obbligo di segnalare che in alcuni Paesi europei la reazione alla direttiva Bolkestein è stata completamente diversa. La stampa nazionale è tornata, anche recentemente, sulla soluzione data alla questione dalla Francia che, con il “*decret plage*”, nel lontano 2006, ha provocato il decadimento di storiche concessioni balneari ed ha imposto rigorosi limiti al rilascio delle nuove concessioni, assegnando poteri di controllo alle Prefetture e autorizzando, come è successo in noti lidi a Juan les Pins, l'abbattimento di strutture in arenili non in regola.

Tali valutazioni⁴³ - **diversamente da quanto dichiarato da alcuni rappresentanti della politica regionale - non erano di natura politica, ma esclusivamente giuridica**, e avevano trovato espressione, in sede di parifica del rendiconto, **per via dell'incidenza contabile sulle scritture del rendiconto stesso del prelievo regionale sulle concessioni demaniali**, di cui si dirà nel prosieguo.

Non si può non ribadire, anche in questa sede, come per un **inaccettabile e odioso decadimento del lessico pubblico - che si accompagna sovente ad una mistificazione degli argomenti che si vogliono demolire - trattare della legalità - da parte di una Procura contabile, cioè trattare di quello che è il bene la cui tutela è affidata alla nostra e alle altre magistrature - ingenera, sistematicamente, un rilevante grado di insofferenza da parte del ceto politico, specie quando questa trattazione impinge interessi economici di relevantissima entità, riconducibili, o addirittura direttamente imputabili, a classi o gruppi di pressione più o meno influenti.**

⁴³ Questa Procura aveva ammonito: *"Il Consiglio regionale ligure, dimostra, cioè, una permeabilità sistematica ad interessi di parte che risultano incompatibili con le previsioni costituzionali e con i vincoli derivanti dall'appartenenza del Paese all'U.E."*. In particolare, tale conclusione era stata tratta nei fatti giuridici. Le leggi più recenti emanate dalla Regione Liguria sul sistema delle concessioni demaniali marittime non hanno mai superato indenni il sindacato della Consulta; basti un esame della serie di sentenze declaratorie di incostituzionalità che sono state pronunciate dalla Consulta ed aventi per oggetto la legislazione ligure in *subiecta* materia: n. 171/2013; n. 221/2018; n.1/2019.

Le valutazioni critiche e le preoccupazioni manifestate da questa Procura, in punto di legalità dell'azione amministrativa, hanno trovato riscontro nelle valutazioni del Giudice amministrativo e del Giudice penale, come era stato ampiamente previsto.

Prima il Consiglio di Stato, con la sentenza del 18.11.2019, n. 07874, - riguardante il Comune di Santa Margherita ed afferente ad un giudizio di ottemperanza - ha avuto modo di affermare importanti principi, di seguito riportati per stralci: *“Per quanto si è già ricordato, da ultimo detti principi sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia UE, nella sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ad avviso della quale “L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”.* 10. - **Da tale sentenza, si desume che la proroga ex lege delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare... [omissis]... ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in**

ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-duodecies, d.l. 179/2012, di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr., per tutte e tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019 n. 1368)...[omissis]... va ancora rammentato che la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il giudice, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018 n. 1219 e, prima ancora, Corte Cass., 18 novembre 1995 n. 11934), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Infatti, la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia crea l'obbligo del giudice nazionale di uniformarsi ad essa e l'eventuale violazione di tale obbligo vizierebbe la sentenza secondo la disciplina dell'ordinamento interno e, al contempo, darebbe luogo a una procedura di infrazione nei confronti dello stato di cui quel giudice è organo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890)...[omissis]... Occorre poi rammentare, in particolare con riferimento al caso qui in esame, che è ormai principio consolidato in giurisprudenza

quello secondo il quale la disapplicazione (rectius, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr., pressoché in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006 n. 3072, ma a partire da Corte costituzionale 21 aprile 1989 n. 232, e in sede europea da Corte di Giustizia della Comunità europea, 22 giugno 1989, C- 103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di Giustizia dell'Unione europea 24 maggio 2012, C-97/11 Amia). Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).

Il Consiglio di Stato, ulteriormente, ha affermato: *“Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al*

dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).”⁴⁴ .

La Corte di Cassazione, IV Sez. Penale, con la recente sentenza n.10218 del 2020 (depositata il 16 marzo del 2020), **ha chiuso** la nota questione della legittimità del sequestro preventivo del **tratto di arenile** ove è sedente lo stabilimento **“Bagni di Liggia”**; sequestro disposto dalla magistratura penale genovese in quanto il predetto arenile veniva gestito in assenza della concessione, atteso che le disposizioni normative che prevedono rinnovi ed estensioni delle concessioni

⁴⁴ **Dal canto suo, il Tribunale di Lecce, con ordinanza 9156/2019, pubblicata il 10 gennaio 2019, ha precisato : “...la legge di Stabilità 2019 nella parte in cui consente ai concessionari di aree demaniali marittime di mantenere installati i «manufatti amovibili» fino al 31 dicembre 2020 deve essere disapplicata dal giudice nazionale, e dalla pubblica amministrazione, perché in contrasto con la “Direttiva Bolkestein”, respingendo la richiesta di dissequestro del porto turistico di Otranto. Per il Giudice Relatore, infatti, la disposizione riconosce un “vantaggio” ai concessionari uscenti e si inserisce «all'interno di un sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege delle concessioni demaniali» sempre bocciato dall'Europa. Nella decisione il Tribunale osserva: «la disposizione contemplata dall'art. 1 comma 246 L. 145/2018, al pari di tutte le norme contenute nella L. 145/2018 in materia di concessioni demaniali marittime, va disapplicata». Ad essere messo in discussione, quindi, è l'intero impianto contemplato dalla disciplina del 2019 sulla materia. Sia il comma 246, che consente il mantenimento delle opere amovibili, sia i commi 675-684, che prefigurano un nuovo sistema di proroghe automatiche e generalizzate ex lege (fino al 2033), dunque, sono «gravemente viziati dai medesimi difetti di contrasto con i principi europei di concorrenza e libertà di stabilimento sanciti dalla Direttiva Servizi del 2006 e dall'art. 49 TFUE, stigmatizzati dalla Corte di Giustizia».**

demaniali marittime **in assenza di gare** venivano a collidere, secondo la Procura ordinaria, insanabilmente, con le disposizioni comunitarie e con la direttiva *Bolkestein*⁴⁵.

In tale contesto giurisprudenziale si è inserito l'intervento normativo, in prima battuta recato dall'art. 182, comma 2, del c.d. "*Decreto Rilancio*" [D.L. 19 maggio 2020, n. 34, "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*" - GU Serie Generale n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21, entrato in vigore il 19/05/2020, convertito in legge recentissimamente], rubricato "***Ulteriori norme di sostegno per***

⁴⁵ La Suprema Corte, sul punto, in accordo con la ricostruzione ermeneutica della Procura ordinaria, ha precisato: "... *in applicazione di detti principi che la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato hanno affermato l'incompatibilità di qualsivoglia automatismo nella proroga delle concessioni balneari, derivante da norme di diritto interno, con il quadro ordinamentale dell'Unione Europea. Si ricorda che la Corte di Giustizia dell'U.E., con la sentenza della 5^a Sezione (cause riunite C-458/14 e C-67/15) ha affermato che: «1) L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati;» e che «2) L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.» **Le successive disposizioni del legislatore nazionale, tendenti a introdurre nuove fattispecie di proroga automatica delle concessioni de quibus** (vds. legge n. 160/2016, di conversione del D.L. n. 113/2016; e, da ultimo, l. 30 dicembre 2018, n. 145), hanno formato oggetto di **disapplicazione, da parte della Corte di Cassazione** (vds. Sez. 3, sentenza n. 21281 del 16/03/2018, Ragusi, Rv. 273222) e del Consiglio di Stato (Sez. 6, sentenza n. 7874 del 18 novembre 2019), ...". Sicchè, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso del concessionario e condannato il ricorrente al pagamento delle spese processuali.*

il settore turistico”, con il quale è stata solo “apparentemente” legittimata la proroga delle concessioni demaniali sino al 2033.

Questa Procura, in sede di parifica, aveva chiaramente sostenuto che si trattasse “... dell’ennesimo “passo falso” del Legislatore nazionale, che è intervenuto con una norma - ancora una volta asistemica e in violazione del diritto comunitario - che pur se “spinta” dall’emergenza COVID 19, si limitava a fotografare e congelare l’esistente e, dunque, si ritiene non avesse in alcun modo risolto la vexata quaestio⁴⁶”.

La norma partiva da una premessa di natura ricognitiva: **la vigenza e l’operatività dei commi 682 e 683 della Legge Finanziaria n. 145/2018**; tali disposizioni, invece, come visto, sono state oggetto di molteplici interventi, sia del Giudice Amministrativo che del Giudice Penale, volti a censurarne la legittimità della previsione **della proroga sino al 2033** delle concessioni demaniali ad uso turistico.

⁴⁶ La norma precisava “*In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall’emergenza da COVID-19 nonché dell’esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall’articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l’attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 34 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l’efficacia dei titoli già rilasciati. Le disposizioni del presente comma non si applicano in riferimento ai beni che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell’area e delle relative pertinenze è conseguenza dell’annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario*”.

Orbene, la norma del cd “*Decreto Rilancio*” affermava che venivano bloccati tutti i provvedimenti di riacquisizione delle aree o, comunque, i procedimenti da avviare ed altresì i procedimenti avviati; con ciò disponendo, implicitamente, che sia per l'immediato, che successivamente per le concessioni in essere, **operasse la proroga ex lege sino al 2033**⁴⁷.

La disposizione, escludeva “*dall'effetto proroga*” le procedure “... *che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell'area e delle relative pertinenze è conseguenza dell'annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario*”.

Con la legge di conversione⁴⁸ 17 luglio 2020, n. 77⁴⁹, il Legislatore ha lasciato fermo l'impianto del decreto legge n.34/2020, precisando

⁴⁷ A tacere della circostanza che il D.L. 30/12/2019, n. 162, recante “*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*”, pubblicato nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2019, n. 305, così come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, all'art. 34, rubricato “*Nautica da diporto e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*”, ed in vigore dal 1 marzo 2020, recita: “*Al fine di sostenere il settore turistico-balneare e quello della nautica da diporto, è sospeso dal 1° gennaio 2020 al 30 settembre 2020 il pagamento dei canoni dovuti riferiti alle concessioni relative a pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e alle concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, di cui all'articolo 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.*”

⁴⁸ La disposizione dell'art. 2, comma 2, dell'originario d.l., è stata modificata, con aggiunta di ulteriori commi, con la legge di conversione e oggi recita: “***Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n.145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza***”

ancora meglio, e per certi versi rendendo inequivocabile quanto già espresso con il d.l. n.34/2020, laddove si precisa: *“Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall’articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n.145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall’emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a*

pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. L’utilizzo dei beni oggetto dei procedimenti amministrativi di cui al periodo precedente da parte dei concessionari è confermato verso pagamento del canone previsto dall’atto di concessione e impedisce il verificarsi della devoluzione delle opere. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando la devoluzione, il rilascio o l’assegnazione a terzi dell’area sono stati disposti in ragione della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto e colpa del concessionario.

2 -bis . Con riferimento alle aree ad alta densità turistica, in considerazione della crisi delle attività economiche ivi operanti e al fine di consentire l’accesso a misure di sostegno mirate in favore delle imprese dei settori del commercio, della ristorazione e delle strutture ricettive colpite dalla prolungata riduzione dei flussi di turisti, l’Istituto nazionale di statistica definisce, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, una classificazione volta all’attribuzione di un codice ATECO specifico nell’ambito di ciascuna delle predette attività, mediante l’introduzione, nell’attuale classificazione alfanumerica delle attività economiche, di un elemento ulteriore, al fine di evidenziarne il nesso turistico territoriale. Per l’individuazione di tali aree ci si avvale: a) della classificazione relativa alla territorialità delle attività turistico-alberghiere di cui all’allegato 3 al decreto del Ministro delle finanze 26 febbraio 2000, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n.67 del 21 marzo 2000, concernente l’individuazione delle aree territoriali omogenee cui applicare gli studi di settore, e successivi aggiornamenti; b) delle rilevazioni sulla capacità di carico turistica effettuate dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e degli indicatori di densità turistica rilevati dall’Osservatorio nazionale del turismo, quale il rapporto tra il numero di presenze turistiche e la superficie del territorio, tenuto conto della popolazione residente; c) delle eventuali indicazioni, anche correttive, dei comuni, relative all’individuazione, nel proprio territorio, delle aree a maggiore densità turistica ovvero prossime ai siti di interesse artistico, culturale, religioso, storico, archeologico e ai siti riconosciuti dall’UNESCO, ovvero individuate nell’area delle città d’arte, purché rispondenti ai criteri di cui alle lettere a) e b)”.

⁴⁹ *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”;* in Supplemento ordinario alla “Gazzetta Ufficiale n. 180 del 18 luglio 2020 - Serie generale -. Inoltre, per motivi da massima urgenza, il testo della legge di conversione è stato pubblicato senza note, perciò nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 29 luglio 2020 si procederà alla ripubblicazione del testo della legge coordinata con il decreto-legge sopra citato, corredato delle relative note, ai sensi dell’art. 10, commi 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092.

*carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, **con procedure di evidenza pubblica**, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.*

Le Amministrazioni non possono, quindi, a tenore delle richiamate disposizioni, incidere in alcun modo sulle concessioni, né tantomeno disporre procedimenti di nuova assegnazione ricorrendo all'evidenza pubblica.

Tuttavia, è ormai pacificamente affermato che il contrasto della proroga automatica con i principi U.E. **comporta un obbligo di disapplicazione non solo da parte degli organi giudiziari ma anche da parte degli organi amministrativi.**

Questa Procura, sempre in sede di giudizio di parificazione, aveva sostenuto che si trattava di “... una disposizione atta a creare un vero e proprio <cortocircuito istituzionale>, ponendo le Amministrazioni pubbliche nella situazione di poter applicare una norma che è palesemente violativa di disposizioni comunitarie e che, quindi, deve essere, obbligatoriamente, da

queste stesse - e non soltanto dal Giudice – disapplicata⁵⁰. Detta violazione espone il Paese alla possibilità di ulteriori procedure di infrazione per violazione della disciplina comunitaria, nonché i vertici burocratici delle Amministrazioni a possibili responsabilità patrimoniali, poiché non è pensabile che i responsabili di settore delle varie Amministrazioni competenti possano applicare una norma già dichiarata, ripetutamente, illegittima”⁵¹.

⁵⁰ Cfr. recentissima TAR CAMPANIA - SALERNO, SEZ. II - sentenza 29 gennaio 2021 n. 265, che tende ad **una soluzione interpretativa interlocutoria**, secondo cui è **legittimo il provvedimento con il quale l’Amministrazione, in sede di rilascio di una concessione demaniale marittima, ha disposto che l’efficacia temporale della stessa è temporalmente limitata e, in particolare, ha stabilito che l’atto concessorio è valido sino al 31 dicembre 2020**. Tale clausola limitativa dell’efficacia temporale della concessione non può, infatti, ritenersi in contrasto con la proroga quindicennale prevista dall’art. 1, comma 682, della l. n. 145/2018; e ciò sul rilievo che detta disposizione normativa nazionale si presenta confliggente con i principi euro-unitari sanciti dall’art. 12 direttiva 2006/123/CE (c.d. Bolkestein); si osserva nella sentenza in rassegna che “l’assunto attoreo di avvenuta proroga automatica quindicennale del rapporto instaurato con le pregresse concessioni demaniali marittime n. 6/2009, n. 53/2015 e n. 65/2015 si infrange **contro l’indirizzo giurisprudenziale disapplicativo** delle norme legislative dilatorie emanate in *subiecta materia*, propugnato anche da questa Sezione nelle sentenze n. 1697 del 2 ottobre 2019 e n. 221 del 10 febbraio 2020, e ispirato all’arresto sancito in materia dalla Corte di Giustizia UE, sez. V, nella citata sentenza 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, a tenore della quale «l’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale ... che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati».

⁵¹A tacere del fatto che era stato lo stesso **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** - con circolare del **19.12.2019**, a firma del Direttore Generale ed indirizzata a tutte le Autorità Portuali nonché all’Ufficio legislativo del Ministero – antecedentemente al decreto rilancio, oggi convertito in legge, **in piena vigenza della legge 145/2018, ad affermare testualmente “...l’operatività della proroga disposta dai Comuni non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del Giudice comunitario comportante la disapplicazione sia delle precedenti leggi di proroga, che dei commi 682 e 683 della Legge Finanziaria n. 145/2018”**. La medesima circolare concludeva, per quanto in questa sede

Recentissimamente, come era stato previsto da questa Procura, è giunta la nota di contestazione e messa in mora inviata dalla Commissione Europea all'Italia per le reiterate proroghe delle concessioni demaniali in contrasto con il Diritto Europeo sulla salvaguardia della libera concorrenza⁵²; alla quale, per ora, non risulta essere stata data risposta.

Le articolate contestazioni formulate nella nota della Commissione U.E. si possono così riassumere: la proroga generalizzata delle concessioni e/o autorizzazioni per l'espletamento dei servizi di interesse transfrontaliero, avuto riguardo alla loro scarsità sul mercato, **contrasta con l'art. 49 del Trattato UE, e soprattutto, con la Direttiva Bolkestein.**

interessa, osservando: «La disapplicazione della norma nazionale confliggente con il diritto dell'Unione europea, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia Ue, costituisce un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e quindi anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare una norma interna contrastante con il diritto comunitario»

⁵² La Commissione, con nota in data 3 dicembre 2020, aveva assegnato all'Italia il termine di 60 giorni per le controdeduzioni. Nelle dodici pagine del documento sono espresse le ragioni di diritto fatte valere dall'Europa per contestare le leggi nazionali sulle proroghe delle concessioni/autorizzazioni sul demanio marittimo per finalità turistiche, adottate dall'Italia dal 2003 in poi. Volendo tentare un difficile riassunto potrebbe dirsi che la reiterazione delle proroghe ha dato luogo ad un procedimento di infrazione nei confronti dello Stato italiano. Seguì un ripensamento con il blocco delle proroghe al 31 dicembre 2020. Contestualmente venne assunto l'impegno di una generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, demandando ad un successivo D.P.C.M. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime. Tale impegno è stato disatteso, nel mentre, improvvisamente, nella legge finanziaria per il 2019, attraverso l'inserimento dei commi 682 e 683 nell'articolo unico della legge n. 145/2018, è stata prevista una proroga quindicennale delle concessioni in essere sino al 2033.

L'affidamento di tali autorizzazioni (nelle quali rientrano pacificamente le concessioni demaniali) richiede ***“una procedura di selezione aperta, pubblica e basata su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi”***.

L'obiettivo è il rispetto della libera concorrenza secondo cui chiunque deve essere messo in grado di ***“competere per l'accesso a tali risorse limitate, promuovendo l'innovazione e la concorrenza leale e offrire vantaggi ai consumatori e alle imprese”*** ed evitando il monopolio di tali risorse.

Per l'ennesima volta questa Procura segnala che è divenuta non più procrastinabile una riforma organica del settore, riforma per troppe volte rimandata, che preveda, a regime, **l'affidamento di tutte le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative con procedimenti concorsuali**, bilanciando la misura attraverso la possibilità di considerare nelle procedure di gara, con criteri precostituiti, oggettivi e ponderati, e temporalmente limitati, **coloro che hanno già investito sul territorio.**

Alcuni osservatori del settore hanno già indicato una possibile strada: il Recovery Plan, da presentarsi da parte del Governo entro aprile 2021.

Nel piano di investimenti potrebbe essere incluso un capitolo riservato **alla riforma dei servizi**, ivi compresa la gestione del demanio, in modo che la competitività e la libertà di concorrenza vengano effettivamente

perseguite, **usando anche i fondi del Recovery⁵³, rimuovendo gli ostacoli che si frappongono al perseguimento di tali obiettivi⁵⁴.**

Probabilmente, questa strada costituisce l'ultima vera occasione per l'Italia per adeguarsi alle regole del Trattato dell'Unione Europea e per uscire dal dannosissimo **“cortocircuito istituzionale”** causato in questi anni.⁵⁵

Venendo alla parte del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2019 afferente al tema in argomento la Sezione di Controllo - rispondendo tempestivamente all'assenza di dati e alle criticità che questa Procura aveva evidenziato sulla materia nel corso della parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2018 - ha dato luogo, per mezzo del magistrato relatore, ad una preziosa e puntuale attività istruttoria, per la verifica della gestione dei **flussi finanziari rientranti negli ambiti di competenza regionale; attività che ci si augura possa essere proseguita anche in futuro.**

⁵³ Come osservato dal Presidente del Consiglio M. Draghi nel discorso al Senato della Repubblica il 17.02.2021 *“Le Missioni del Programma potranno essere rimodulate e riaccorpate, ma resteranno quelle enunciate nei precedenti documenti del Governo uscente, ovvero l'innovazione, la digitalizzazione, **la competitività** e la cultura; la transizione ecologica; le infrastrutture per la mobilità sostenibile; la formazione e la ricerca; l'equità sociale, di genere, generazionale e territoriale; la salute e la relativa filiera produttiva”*.

⁵⁴ Non va trascurato che tra i criteri di esame Ue del programma del Recovery v'è il rispetto delle specifiche raccomandazioni rivolte a ciascuno Stato.

⁵⁵ Il mancato rispetto del termine assegnato per le controdeduzioni pone l'Italia nella prospettiva di essere deferita, come già avvenuto nel passato per le medesime ragioni, alla Corte di Giustizia, con tutte le conseguenze, anche in termini economici.

Brevemente, sul punto, occorre ricordare che l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, nell'ambito delle riforme intercorse in materia di federalismo fiscale, è stata qualificata dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, **quale tributo proprio regionale a decorrere dal 1° gennaio 2013**, laddove non soppressa dalle regioni.

La Regione Liguria, con l.r. n. 51/2012, ha dato attuazione a tale norma, prevedendo che il tributo in esame, unitamente agli altri previsti all'art. 8, comma 1, del citato d.lgs. n. 68/2011, avesse carattere di tributo proprio regionale, disponendo una disciplina *ad hoc* con l'art. 21 della successiva l.r. n. 41/2013.

Dall'istruttoria espletata dalla Sezione di Controllo sul tributo in parola è risultato, in particolare, che l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio marittimo situati nell'ambito territoriale della Liguria riguarda **circa n. 4.000 titoli/operatori**.

Il comma 10, dell'art. 21, al fine di garantire la corretta gestione dell'imposta, ha disposto che la Regione possa accedere ai dati detenuti **dai soggetti passivi e dagli enti preposti al rilascio delle concessioni**, nel rispetto della normativa statale di riferimento.

Dall'istruttoria esperita dalla Sezione è emerso, invece, che: “... non tutti gli enti di cui al comma 3 dell'art. 21 (Comuni, Autorità

portuali e Capitanerie di porto) adempiono a quanto previsto dal medesimo comma (ossia a quantificare l'imposta, entro il 31 luglio di ogni anno, nonché a comunicare alla Regione e a notificare ai soggetti passivi gli importi dovuti”.

Infatti, sul punto, la Regione ha comunicato, in sede di riscontro alla richiesta istruttoria, che *“ad oggi la struttura competente non ha avviato alcuna azione nei confronti degli enti inadempienti. E' da rilevare che i Comuni nel corso degli ultimi anni hanno dovuto occuparsi, senza corrispondente riconoscimento da parte dello Stato, di tutta la gestione delle concessioni demaniali marittime e della attività di popolamento e aggiornamento del Sistema del demanio marittimo -SID. Tale sistema, tuttavia, che potrebbe permettere un controllo diretto da parte della Regione sul canone demaniale marittimo dovuto e, conseguentemente, dell'imposta regionale, senza duplicazione delle banche dati, non consente ancora lo scarico di tali dati da parte della Regione. “*

La Procura condivide pienamente l'invito della Sezione, rivolto alla Regione, di porre in essere le attività necessarie al fine di facilitare una più efficiente amministrazione del tributo, posto che, ai sensi del comma 10 dell'art. 21, la Regione può accedere ai dati detenuti dai soggetti passivi e dagli enti preposti al rilascio delle

concessioni, e ciò proprio **“al fine di garantire la corretta gestione dell'imposta”**⁵⁶.

4.4) LA SANITA' LIGURE.

Questa Procura nell'analisi della gestione sanitaria della Regione nell'anno 2019– così come avvenuto nella precedente parificazione – si è avvalsa, ad integrazione dei dati e delle considerazioni contenute nella relazione della Sezione, **della deliberazione n. 6 del 15 maggio 2020 delle Sezioni Riunite – Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2020 – per fornire un quadro anche in termini comparitivi.**

Nel 2019 la Regione ha chiuso con un disavanzo complessivo di euro 64 milioni a seguito di correzioni apportate dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali presso il Ministero dell'economia e finanze al risultato di gestione CE consolidato.

Infatti, tale risultato, indicava una perdita di euro 58 milioni alla quale è stato aggiunto l'importo di 6 milioni di euro quale minore accantonamento pay-back 2013-2017.

Dai dati indicati nella Parte Terza – La sanità ed il nuovo Patto della salute, Tavola A3.1 – del Rapporto di coordinamento di finanza

⁵⁶ La Sezione segnala, inoltre, che le risorse vincolate e finalizzate al trasferimento ai Comuni costieri dovrebbero essere complessivamente euro 1.658.684,12, secondo i dati trasmessi dalla Regione, e non euro 1.500.000,00 come invece risultante dai dati acquisiti.

Pubblica, **emerge che la Liguria ha avuto il peggior disavanzo dopo quello del Molise.**

La Regione ha provveduto alla copertura del disavanzo, con risorse regionali aggiuntive proprie, per un importo di 65 milioni di euro.

Con riferimento al conseguimento di un disavanzo economico, ancora nel 2019, la Procura ha osservato quanto segue:

la Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente per materia, **approva un Piano di efficientamento del Servizio Sanitario Regionale finalizzato ad ottenere, entro il 31 dicembre 2022, l'obiettivo del pareggio dei bilanci delle Aziende ed enti del** (articolo 5, della legge regionale 27 dicembre 2016, n. 34, “Legge di stabilità della Regione Liguria per l'anno finanziario”) **Servizio Sanitario Regionale**, garantendo l'efficacia nell'erogazione dei LEA.

*Il Piano prevede una **progressiva riduzione delle perdite totali** rispetto al risultato dell'esercizio 2015, rispettivamente di 30 milioni di euro per il 2017, 35 milioni di euro per il 2018, 30 milioni di euro per il 2019, 45 milioni di euro per il 2020 e 60 milioni di euro per il 2021.*

1-bis. Nell'ambito delle azioni di cui al comma 1, la Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare, adotta, nei limiti delle risorse disponibili, misure di rimodulazione della quota aggiuntiva per prestazioni di diagnostica e specialistica di cui all'articolo 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

2. Il Piano di cui al comma 1 è approvato dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge ed è sottoposto a monitoraggio semestrale”.

L'articolo è la risultante delle modifiche apportate dall'articolo 3, commi 9 e 10, della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 30.

Il testo originario del comma dell'articolo 1, comma 1 prevedeva che, in termini economici, **il pareggio sarebbe stato conseguito nel 2019 ed in particolare, prevedeva che:** *“La Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente per materia, approva un Piano di efficientamento del Servizio Sanitario Regionale finalizzato ad ottenere, **entro il 31 dicembre 2020, l'obiettivo del pareggio dei bilanci delle Aziende ed enti del Servizio Sanitario Regionale, garantendo l'efficacia nell'erogazione dei LEA.** Il Piano prevede una progressiva riduzione delle perdite totali rispetto al risultato dell'esercizio 2015, rispettivamente di 30 milioni di euro per il 2017, 45 milioni di euro per il 2018 e 60 milioni di euro per il 2019”.*

Quindi, pur nella consapevolezza dell'incidenza dell'emergenza dovuta alla pandemia da COVID -19, il piano, almeno fino al 2019, si presentava molto ambizioso ed apprezzabile, tenuto

conto che nel 2015 la perdita complessiva del consolidato regionale era stata pari ad euro 102.667,00 milioni di euro⁵⁷.

Il punto di forza del piano era rappresentato dalla istituzione di A.Li.Sa, - istituita con la legge regionale n. 17/2016 – nuova azienda con funzioni di programmazione sanitaria e sociosanitaria, coordinamento, indirizzo e *governance* delle Aziende sanitarie e degli altri Enti del servizio Sanitario Regionale⁵⁸.

⁵⁷ Coerentemente, e con deliberazione del Consiglio regionale n. 21 del 5 dicembre 210,7 veniva approvato il Piano sociosanitario per il triennio 2017-2019 ove al punto 2, e descritto il piano di efficientamento e la relativa sostenibilità economica. In particolare, al punto 2.2 vengono descritti sia la strategia regionale, sia gli obiettivi.

⁵⁸ La strategia prioritaria del piano è quella dell'efficientamento del sistema sanitario che dovrà essere conseguito attraverso una riduzione dei costi ed il mantenimento o il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini. Per quanto concerne la riduzione dei costi e contestuale miglioramento della qualità delle prestazioni il piano prevede quanto segue. **Per quanto concerne le spese di personale** è previsto che le Aziende presentino specifici piani di assunzione/cessazione di personale che dovranno essere valutati da A.Li.Sa sia sotto il profilo della sostenibilità economica che quello della coerenza con le politiche di programmazione – v. anche la DGR n. 331/2017 che ha fissato un tetto economico al costo del personale inclusivo delle diverse tipologie di contratto. **La strategia di controllo**, poi, è incentrata sull'analisi ed il monitoraggio delle diverse voci di costo ricomprese nei modelli di conto economico che le Aziende redigono mensilmente. **A fianco del contenimento dei costi, il piano prevede anche una profonda rivisitazione dei criteri di distribuzione delle risorse tra Aziende.** In particolare, il piano punta alla definizione delle funzioni non tariffabili la cui remunerazione dovrà basarsi sul costo standard di produzione ed alla definizione di un costo standard regionale al fine di ridurre i gap di efficienza tra le diverse aziende territoriali. Al punto 2.3 del piano viene descritto il Piano di efficientamento. Il piano, **ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati**, si prefigge di incidere sia sulla spesa del personale attraverso la definizione di una specifica procedura per la richiesta e la concessione delle autorizzazioni ad assumere, prevedendo un limite di costo del personale inclusivo delle diverse tipologie e disponendo che il piano delle assunzioni e della cessazioni debba essere approvato da A.Li.Sa, **sia sotto il profilo finanziario che della coerenza degli indirizzi dell'attività programmatica regionale.** Per quanto concerne la spesa farmaceutica, è prevista un'attività di controllo e monitoraggio delle prescrizioni

I risparmi, sempre secondo l'impostazione del piano, sarebbero dovuti derivare anche dallo svolgimento di centrale regionale di acquisto di A.Li.Sa, gestione accentrata che avrebbe dovuto garantire, anche puntando sulla realizzazione di economie di scala, risparmi di spesa – v. anche a tal fine paragrafo 8.9.5.2. della relazione⁵⁹.

I risultati consolidati del servizio regionale per gli anni 2017-2019 sono stati i seguenti, tutti, ovviamente, con il segno negativo: 56 milioni nel 2017, 56 milioni nel 2018 e 64 milioni di euro nel 2019.

Quindi, già di per sé, la Regione non è riuscita a conseguire gli obiettivi che si era posta in virtù di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge regionale n. 34/2016, nel testo novellato dall'articolo 3, commi 9 e 10, della legge regionale n. 30/2018, **il quale prevedeva una riduzione cumulata delle perdite al 2019 per un importo complessivo di 95 milioni di euro.**

dei farmaci ad alto costo nonché un'intensificazione della promozione sul territorio a brevetto scaduto. È previsto, poi, che con i soggetti erogatori privati e le aziende pubbliche di servizi alla persona (a.s.p.) vengano elaborati degli schemi tipo di contratto, inclusivi di schede budget ed indicatori di qualità assistenziale per le diverse tipologie di acquisto di prestazioni sia di natura sanitaria (ospedaliera e specialistica) che sociosanitaria (assistenza residenziale e semiresidenziale ad anziani, disabili, ecc.). Lo scopo della riorganizzazione della rete di offerta punta ad una maggiore efficienza offerta erogativa evitando sovrapposizioni e duplicazioni nell'offerta assistenziale garantendo economicità e razionalità nell'impiego delle risorse.

⁵⁹ Nel paragrafo 1.7 del piano sociosanitario, giustamente, la Regione, nel bilanciare la complessità delle caratteristiche epidemiologiche della popolazione da un lato ed il progresso tecnologico e le risorse economiche limitate dall'altro, sottolinea che l'attività di programmazione assume rilevanza anche nella fase del controllo che rappresenta il momento deputato al monitoraggio e la verifica sia del raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati sia del rispetto degli standard previsti attraverso l'elaborazione e la valutazione di indicatori specifici.

Quindi, gli obiettivi programmati non sono stati raggiunti.

Ma di per sé, l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi è uno dei possibili esiti di un'attività di programmazione che fissi obiettivi, risultati intermedi e risultati finali.

Tuttavia, è fondamentale, a questo proposito, che ne vengano misurati gli scostamenti, analizzate le cause e vengano predisposte le misure correttive.

Posto ciò, la Procura si chiede quale sia stata la concreta attuazione dell'articolo 5 della legge regionale n. 34/2016, anche alla luce di quanto indicato nel piano sanitario relativo agli anni 2017-2019.

Sarebbe, cioè, necessario comprendere, anche ai fini del doveroso rispetto del principio di trasparenza dei bilanci e del principio dell'*accountability*, le ragioni del mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati dal legislatore regionale attraverso la redazione di una relazione esplicativa che indichi, dettagliatamente, per ciascuna voce di spesa da razionalizzare, la quantificazione dei risparmi, la somma spesa finale, lo scostamento rispetto all'obiettivo e l'analisi dello scostamento.

Allo stesso modo, sarebbe stato necessario, per ciascun anno preso in considerazione, **valutare la qualità delle prestazioni erogate, attraverso, ad esempio, la griglia dei LEA ed il saldo della mobilità**

extra-regionale, per comprendere se la razionalizzazione della spesa abbia inciso sulla qualità delle prestazioni erogate.

Tenuto conto, poi, del ruolo fondamentale, nell'organizzazione e nella gestione del servizio sanitario, svolto dal Direttore Generale

il quale *“è responsabile della gestione complessiva e nomina i responsabili delle strutture operative dell'azienda”* – articolo 3, comma 1-quater, del D. Lgs n. 502/1993 – ed al quale competono *“Tutti i poteri di gestione, nonché la rappresentanza dell'unità sanitaria locale”* ed al quale compete *“in particolare, anche attraverso l'istituzione dell'apposito servizio di controllo interno di cui all'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, verificare, mediante valutazioni comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati, la corretta ed economica gestione delle risorse attribuite ed introitate nonché l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa”* la

Procura si domanda se, per il raggiungimento del pareggio del conto economico consolidato sanitario, siano stati dati precisi obiettivi in tal senso ai Direttori Generali e, tenuto conto del mancato raggiungimento, in che misura tale risultato abbiano inciso sulla retribuzione accessoria anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, del D. Lgs n. 171/2016 , il quale dispone che: *“Trascorsi ventiquattro mesi dalla nomina di ciascun direttore generale, la regione, entro novanta giorni, sentito il parere del sindaco o della Conferenza dei sindaci di cui all'articolo 3, comma 14, del decreto legislativo 30*

dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, ovvero, per le aziende ospedaliere, della Conferenza di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del medesimo decreto legislativo, verifica i risultati aziendali conseguiti e il raggiungimento degli obiettivi di cui ai commi 2 e 3, e in caso di esito negativo dichiara, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, la decadenza immediata dall'incarico con risoluzione del relativo contratto, in caso di valutazione positiva la Regione procede alla conferma con provvedimento motivato. La disposizione si applica in ogni altro procedimento di valutazione dell'operato del direttore generale. A fini di monitoraggio, le regioni trasmettono all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali una relazione biennale sulle attività di valutazione dei direttori generali e sui relativi esiti”.

Assai apprezzabile, su questo aspetto, è la parte della relazione della Sezione, che al punto 8.15 ha preso in considerazione gli obiettivi dei Direttori Generali⁶⁰.

In merito all’assegnazione degli obiettivi ai Direttori Generali si veda la recente sentenza n. 78/2020 della Corte costituzionale resa in merito

⁶⁰ Tuttavia, le uniche informazioni che si ricavano dalla lettura del paragrafo sono limitate al fatto che la Regione ha fissato gli obiettivi per l’anno 2019 con DGR n. 397 del 18 gennaio 2019, integrati e modificati con l’adozione della DGR n. 121 del 22 febbraio 2019 e che ha avviato l’istruttoria per la relativa verifica. Riguardo, poi, agli obiettivi attribuiti per l’anno 2018, in relazione ci si limita a prendere atto che la Regione ha provveduto alla verifica del conseguimento degli obiettivi con DGR n. 55 del 31 gennaio 2020. Attingendo da tali informazioni non è possibile comprendere quali obiettivi siano stati assegnati ai Direttori Generali, se tra gli stessi era compreso anche quello di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui all’articolo 5, comma 1, della legge regionale n. 34/2016 e se tali obiettivi risultino conseguiti – allo stato degli atti e di quanto emerge dalla relazione sul rendiconto 2019 gli obiettivi, quanto meno, **di avvicinamento al pareggio del conto economico consolidato della sanità non risultano conseguiti.**

alla impugnazione dell'articolo 1, commi 857, 859, 862, 863, 865 e 866, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - **la decisione ha confermato la legittimità dell'impianto normativo che vede legata la indennità di risultato del Direttore generale anche al rispetto dei termini di pagamento previsti dalla legislazione vigente.**

Tra l'altro la stessa Sezione, sempre al paragrafo 8.15 ha precisato che, come rilevato nei precedenti giudizi di parificazione, **la Regione formalizza con grave ritardo obiettivi, economici e assistenziali, ai direttori generali degli enti del sistema sanitario regionale.**

La descritta tardività, solo in parte ridotta nel 2018, rischia di tradurre in obiettivi dei risultati, organizzativi o individuali, già conseguiti dai medesimi direttori o dalle strutture di cui sono a capo, incidendo sull'effettiva capacità di indirizzare la gestione secondo le esigenze manifestate dall'organo di vertice politico-amministrativo.

Il ritardo incide, altresì, sulla correlazione che la legge instaura fra il conseguimento di risultati a fronte di obiettivi, organizzativi o individuali, e la remunerazione aggiuntiva spettante ai direttori generali.

Infine, per quanto concerne gli obiettivi, economici ed assistenziali, misurati a livello di organizzazione complessive, o sue articolazioni, il predetto ritardo rischia di minare, altresì, il sistema generale di implementazione e valutazione della *performance* **(e, di conseguenza, la**

retribuzione di risultato spettante a tutto il personale medico, sanitario, tecnico ed amministrativo).

Ulteriormente, sarebbe necessario comprendere l'effettivo ruolo svolto da A.Li.Sa⁶¹, soprattutto con riferimento al risparmio dei costi derivanti dall'esercizio centralizzato di diverse funzioni ed al miglioramento delle prestazioni erogate.

Dalla relazione redatta dalla Sezione si rileva che la centralizzazione degli acquisti non ha funzionato come auspicabile, rimanendo, tuttavia, non chiare le ragioni di tali disfunzioni⁶².

Ad ogni buon conto, dalla relazione si evince che la lentezza delle procedure di gara sarebbe, in parte, imputabile anche a carenza di personale di A.Li.Sa.

Su questo ulteriore aspetto sarebbe opportuno comprendere se le unità aggiuntive nella pianta organica di A.Li.Sa siano neutralizzate da sottrazione di personale regionale della Regione o degli Enti del servizio regionale o se debbano essere

⁶¹ Istituita con la legge regionale 29 luglio 2016, n. 17 e con attribuzione della funzione e della responsabilità, inizialmente, anche della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) – venuta meno con l'abrogazione dell'articolo 3, comma 4, lettere c) e d), ad opera dell'articolo 32, comma 1, della legge regionale n. 29/2018 – con particolare riferimento alle funzioni attribuite dall'articolo 3, comma 2, della legge istitutiva.

⁶² Solo in parte sono attribuibili responsabilità agli Enti del servizio sanitario regionale che non fornirebbero i dati tempestivamente; in parte le cause sembrerebbero attribuibili alla lentezza delle procedure di gara che costringerebbero gli enti stessi a continue proroghe dei contratti già in essere.

considerate nuove unità di personale con un inevitabile incremento del costo complessivo.

In quest'ultimo caso, ed in virtù delle attribuzioni e funzioni attribuite ad A.Li.Sa, i maggiori costi dovrebbero essere compensati da risparmi derivanti da accentramento delle funzioni in termini o di razionalizzazione dei costi o di aumentata qualità delle prestazioni.

Dalla relazione, seppur accennata e con rinvio ad un successivo esame in sede di verifica dei bilanci dei singoli enti del servizio sanitario regionale, **emerge la mancata attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, commi 538-540, della legge n. 208/2015**, ove sono state dettate importanti prescrizioni in merito alla realizzazione **delle attività di prevenzione e gestione del rischio sanitario** ritenuto un interesse primario del Sistema sanitario nazionale in quanto, se correttamente gestito, consentirebbe una maggiore appropriatezza nell'utilizzo delle risorse disponibili e garantirebbe la tutela del paziente.

Nel comma 539 sono date indicazioni per la realizzazione di tale obiettivo quali: l'attivazione di percorsi di audit, la rilevazione del rischio di inappropriata nei percorsi diagnostici e terapeutici, attività di sensibilizzazione e formazione del personale e la predisposizione di una relazione annuale sugli eventi avversi

verificatisi all'interno della struttura, sulle cause e sulle iniziative messe in atto.

Di tale importante relazione annuale non v'era traccia né sui siti internet delle singole aziende, né sul sito di A.Li.Sa che, peraltro, in virtù di quanto indicato nel Piano sociosanitario 2017-2019, dovrebbe presiedere e coordinare questa importante funzione.

La Regione, per il momento, con la legge regionale n. 28/2011 ha provveduto alla gestione del rischio attraverso la costituzione di un fondo destinato a far fronte alle richieste di risarcimento provenienti da tutti coloro che, a seguito del contatto con le strutture sanitarie, abbiano subito un danno.

Peraltro, sulla gestione e sul funzionamento dello stesso, si rinvia alle criticità che la Procura ha già espresso in sede di esame del rendiconto della Regione per l'anno 2018.

Nessun ente del servizio sanitario regionale ha chiuso l'esercizio 2019 con il conseguimento di un utile, ed anche per il 2019 il saldo della mobilità extra-regionale ha presentato un valore negativo pari ad euro 71.241.277,00, superiore a quello del 2018 – pari ad euro 53.588.466,00 – con un peggioramento, quindi, di circa 18 milioni di euro.

Tutto ciò è in linea con il *trend* negativo dal 2014 al 2019 ed a conferma, quindi, della **scarsa attrattività del sistema sanitario**

regionale ligure; i valori rimarrebbero, comunque alti, anche laddove si volesse tener conto, nella determinazione del saldo, della componente fisiologica, così come indicato dalla Sezione nella relazione.

Quindi, a fronte di disavanzi costanti nel tempo (anzi nel 2019 è aumentato di circa 8 milioni di euro rispetto al risultato del 2018), tenuto conto anche del fatto che il piano di efficientamento del servizio sanitario previsto dall'articolo 5, della legge n. 34/2016, non ha prodotto, *rebus sic stantibus*, **né una razionalizzazione dei costi, né un miglioramento della qualità** delle prestazioni erogate, **né una riduzione del disavanzo** può ritenersi che in Liguria, (essendo attribuito un punteggio per i LEA costante nel tempo – rimasto, pressoché stabile, a 195/194 almeno fino al 2017) **il costo pro-capite molto elevato non finanzia la qualità delle prestazioni, ma, finanzia l'inefficienza del sistema sanitario ligure, il quale eroga prestazioni, salve le eccezioni, di media-bassa qualità.**

E tale conclusione trova conferma nel saldo della mobilità extra-regionale, che è stato sempre negativo dal 2014 al 2019 con un **valore superiore di circa 20** milioni di euro, come già osservato – pari ad euro 71.241.277,00 - rispetto a quello conseguito nel 2018 – pari ad euro 53.588.466,00.

Un dato molto preoccupante è dato **dall'elevato stock di residui passivi della Regione nei confronti degli enti del servizio sanitario**

regionale, pari ad euro 497.172.471,65 ove sono compresi **residui passivi ante 2014** per un importo di euro 144.394.835,74, pari a circa il **30% del totale**.

Questa mole enorme di residui passivi molto lentamente si trasforma in cassa per gli enti del servizio sanitario regionale, generando, inevitabilmente, sofferenze di liquidità.

Una chiara conferma di quanto sopra richiamato si desume dall'esame campionario effettuato dalla Sezione in merito alle posizioni creditorie e debitorie degli enti del Servizio sanitario regionale nei confronti della Regione⁶³.

Peraltro, la Regione, in buona parte delle risposte fornite alla Sezione, imputa ritardi nella erogazione delle somme agli Enti del Servizio sanitario regionale ad inadempimenti dello Stato.

Risposta che, a parere della Procura, non risulta del tutto attendibile, ma, soprattutto, credibile.

Si auspica, pertanto, che la Sezione possa svolgere uno specifico approfondimento al fine di comprendere le concreti ragioni dei ritardi

⁶³ Ciascuna delle operazioni campionate evidenzia residui, ad esempio, a progetti del 2011 non ancora interamente liquidati - residuo passivo euro 42.857,15 – Capitolo 4851 – ovvero residui passivi relativi alla ristrutturazione palazzina ex uffici Bordighera risalenti al 2010 - residuo passivo di euro 884.878,28– Capitolo 2251 – ovvero ancora residui per progetti di ricerca sanitaria finalizzata importanti risalenti al 2013 per i quali non si comprende neppure se i progetti siano terminati - residuo passivo euro 980.000 – Capitolo 5296 – ovvero, ed infine, obiettivi di piano del 2013 non ancora liquidati e per i quali non si comprende se perché non raggiunti, ed allora il residuo passivo verrebbe meno, ovvero per altre non note ragioni - residuo passivo euro 546.534,51– Capitolo 5345.

ed, in tal guisa, stimolare la Regione ad adottare provvedimenti volti a rimuovere gli eventuali impedimenti.

Si tenga conto che se migliorasse la circolazione di liquidità nel sistema, ne beneficerebbe anche l'erogazione delle relative prestazioni e quindi la collettività; **nel 2019 ben il 30% dei pagamenti degli enti del SSR ligure risulta effettuato oltre i termini massimi prescritti dalla legge⁶⁴.**

Anche per il 2019 vengono riproposti, quali opere in costruzione, il nuovo Galliera a Genova ed il Felettino alla Spezia.

Per quanto concerne la costruzione del nuovo ospedale di La Spezia – Felettino – finanziato con decreto dell'8.04.2014 per un importo complessivo di euro 175.050.000,00, di cui 119.917.096,42 a carico dello Stato, risultano pagamenti, alla data del 31.12.2018, **per euro 10.770.880,60 e, quindi, per il solo 9% dell'importo totale – dato desunto dalla deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 4/2018.**

Occorre, peraltro, tenere a mente che l'opera risulta essere stata progettata e finanziata **già dall'anno 2000** e che, nel corso del 2019, la

⁶⁴ Sul lato degli investimenti in sanità, nel 2019, la Regione ha impegnato la somma di euro 40.484.481,05 ed ha effettuato pagamenti per l'esigua somma di euro 719.822,93, pari all'1,8%, una percentuale irrisoria. Altrettanto poco significativa è la percentuale di smaltimento dei residui passivi di parte capitale ove, su uno stock al 31.12.2019 pari a 104 milioni di euro, risultano pagati solo 9 milioni di euro, pari, quindi, al 9% del totale.

Regione ha deciso, unilateralmente, di recedere dal contratto concluso con l'aggiudicataria e che attualmente, fra le parti, pende un contenzioso.

Quindi la costruzione dell'opera si è nuovamente fermata.

Ritiene la Procura che la Regione, al di là della idoneità e della attendibilità delle fonti di copertura dell'opera pubblica in questione, **dovrebbe valutare attentamente la convenienza complessiva dell'operazione nei termini che sono stati fissati**, onde evitare di continuare di porre a carico della collettività ulteriori oneri senza alcun ritorno economico; ciò nella piena consapevolezza da parte di questa Procura della necessità per l'estremo levante ligure di dotarsi di una struttura pubblica, anche per ridurre l'inevitabile fuga dei cittadini spezzini che, per curarsi, sono costretti ad emigrare verso altre regioni.

5) IL MONITORAGGIO DELL'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI CONDANNA.

La Procura regionale cura l'attività di monitoraggio, prevista dagli artt. 212 e segg. del Codice di giustizia contabile, sull'esecuzione delle decisioni di condanna da parte delle pubbliche amministrazioni a favore delle quali sono state pronunciate.

Le procedure di recupero attualmente aperte e monitorate dalla Procura sono n. 254, nei confronti di n. 537 condannati, alcuni dei quali chiamati a risarcire più Amministrazioni.

Fra queste, n.17 procedure di recupero sono garantite da sequestri conservativi ed i debiti di n. 72 condannati sono stati iscritti a ruolo dalle Amministrazioni danneggiate.

Nei casi in cui siano state appellate sentenze di condanna di importo rilevante – atteso che l'appello sospende l'esecuzione della sentenza di primo grado, con rischio di perdita della garanzia del patrimonio del debitore - la Procura trasmette alle Amministrazioni l'esito delle ricerche effettuate sul patrimonio immobiliare dei condannati, al fine di consentire alle stesse di garantire i propri crediti, in attesa della definizione dell'appello, richiedendo l'iscrizione dell'ipoteca, come previsto dall'art. 215, comma 4 del C.G.C..

L'importo del danno alla finanza pubblica recuperato mediante l'esecuzione delle sentenze di condanna è stato di 800.000,00 euro nell'anno 2020 e di oltre 7,8 milioni di euro nell'ultimo quinquennio.

La Procura vigila con particolare attenzione sulle attività di competenza delle pubbliche amministrazioni, titolari del diritto risarcitorio.

Unitamente al titolo esecutivo, trasmette alle Amministrazioni le linee guida, periodicamente aggiornate alle novelle legislative, sull'attività che deve essere svolta dalle medesime per conseguire fruttuosamente il

ristoro dei crediti erariali e fornisce istruzioni sul tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero.

Nell'attività di monitoraggio si riscontrano, talvolta, casi di scarsa cura, da parte di alcune Amministrazioni danneggiate, nell'esecuzione delle sentenze, per cui diviene necessario inoltrare alle medesime ripetuti solleciti ad assumere le opportune iniziative e ad espletare i necessari adempimenti finalizzati al conseguimento del ristoro, nonché, talvolta, prospettare che a fronte della perdurante inerzia può essere esperita l'azione di responsabilità nei confronti degli inadempienti funzionari responsabili dei procedimenti di recupero, peraltro espressamente ribadita dall'art. 214, comma 4 del C.G.C..

Occorre rilevare, inoltre, che l'iscrizione dei debiti a ruolo frequentemente non dà i risultati sperati, anche per la scarsa incisività dei concessionari alla riscossione nell'effettuazione dei recuperi.

In particolare, durante l'anno 2020 vi è stato un ulteriore rallentamento dell'attività di riscossione esattoriale, dovuto al differimento delle procedure esecutive per l'emergenza sanitaria Covid-19, disposto dall'art. 68 del decreto legge 17/3/2020, n. 18, convertito con modifiche dalla legge 24/4/2020, n. 27, e successive integrazioni e modificazioni.

6) RINGRAZIAMENTI E SALUTI.

In conclusione, ringrazio, innanzitutto tutti quelli che hanno lavorato duramente in Procura, pubblici ministeri e personale amministrativo, che insieme hanno permesso di continuare ad esercitare, tra mille difficoltà, la nostra funzione istituzionale.

Ringrazio i colleghi di questa magistratura ed il personale amministrativo, della Sezione Giurisdizionale e della Sezione di controllo.

Uno speciale ringraziamento alla Guardia di Finanza che con i suoi uomini, anche nel decorso anno, ha concluso numerose deleghe di indagini, dimostrando encomiabile impegno, elevatissima professionalità e assoluta disponibilità alle esigenze del servizio.

Gratitudine va espressa all'Arma dei Carabinieri, in particolare, agli uomini del N.A.S. di Genova, che hanno espletato complesse deleghe istruttorie.

Un ringraziamento all'Avvocatura del libero Foro, che ha costantemente contribuito, in un clima di assoluto rispetto dei diversi ruoli, al corretto svolgimento dei giudizi.

Un grato saluto e ringraziamento agli organi di stampa non solo per l'attenzione dimostrata per l'attività della Procura, ma anche – e principalmente - per la pubblicazione di notizie, talvolta frutto di complesse indagini, che hanno consentito di acquisire segnalazioni di fatti dannosi per la finanza pubblica, non denunciati dalle amministrazioni.

* * *

Nell'auspicio che il prossimo anno si possa tornare a celebrare l'inaugurazione dell'anno giudiziario con le usuali forme, colgo l'occasione per formulare i migliori auguri per il suo insediamento al

Presidente Emma Rosati, chiedendoLe, al contempo, di dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria.

