



CORTE DEI CONTI

PROCURA PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE
LIGURIA

GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2018

MEMORIA DEL PROCURATORE REGIONALE CLAUDIO MORI

UDIENZA DEL 25 LUGLIO 2019





CORTE DEI CONTI

**PROCURA PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE
LIGURIA**

**GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LIGURIA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2018**

MEMORIA DEL PROCURATORE REGIONALE CLAUDIO MORI

UDIENZA DEL 25 LUGLIO 2019

Premessa.

Come in passato, ai fini della parificazione del Rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2018, la Procura regionale ha preso in esame gli atti trasmessi dalla Sezione di controllo, le diverse bozze di lavoro e - nei limiti in cui è stato possibile in ragione del brevissimo arco temporale a disposizione - la bozza definitiva della relazione della medesima Sezione.

In tale giudizio, che assume le forme della giurisdizione contenziosa, il pubblico ministero contabile rappresenta l'interesse della collettività nella sua massima espressione e più ampia estensione, a garanzia dello Stato ordinamento sotto il profilo della legalità, e dello Stato comunità sotto il profilo degli interessi tutelati, specialmente per la salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica "allargata".

Deve sottolinearsi che quanto di seguito si espone è frutto dell'elaborazione e valutazione dei dati e degli elementi, prioritariamente, emersi dall'istruttoria della Sezione di controllo: non sono stati in alcun modo utilizzati gli ulteriori e/o diversi **elementi (interni)** in possesso della Procura e scaturenti da singole istruttorie finalizzate all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa o contabile (Corte conti, sez. Autonomie, 15.5.2014, n. 14), ma sono stati utilizzati ulteriori dati pubblici - ove presenti e conosciuti - rispetto a quelli trasmessi dalla Sezione.

Ciò in quanto le attività di verifica e di accertamento, nonché le attività istruttorie, come noto, in questo particolare giudizio, competono alla Sezione di controllo.

E', tuttavia, consentito al pubblico ministero contabile di pronunciarsi su tutti gli aspetti che sono oggetto delle risultanze istruttorie formalizzate dalla Sezione di controllo, nonché rilevare irregolarità, o semplici criticità che, se pur non evidenziate o non qualificate come tali dalla Sezione di controllo, siano desumibili da fatti, dati ed elementi obiettivamente contenuti, o comunque emergenti, dalla relazione conclusiva della Sezione di controllo e da altri atti pubblici.

Infatti, resta comunque ferma la piena autonomia che il pubblico ministero contabile esercita nell'apprezzamento del sostrato fattuale ed informativo oggettivo che è alla base delle conclusioni formalizzate dalla Sezione, così come resta impregiudicata, per la Procura, la possibilità di formulare considerazioni e conclusioni non concordanti con quelle esposte dalla Sezione.

Ciò precisato, si rappresenta che a seguito dei documenti di bilancio, predisposti dalla Regione, e dell'analisi sviluppata dalla Sezione di controllo sull'andamento finanziario dell'esercizio 2018, la Procura ha esaminato la gestione regionale incentrando l'attenzione, in particolare, su alcuni aspetti peculiari, **anche nel solco di una voluta continuità con i precedenti interventi della Procura in sede di parifica dei rendiconti della Regione, guardando i diversi fenomeni analizzati con la "lente" di competenza dell'organo requirente¹.**

¹ Così come precisato dalla Corte costituzionale in merito al giudizio di parificazione dello Stato (Corte cost. n. 121/1966) la parifica del rendiconto regionale costituisce anch'essa espressione della funzione "referente ed ausiliaria" della Corte dei conti (art. 100 della Costituzione), nonché della posizione di indipendenza, terzietà ed imparzialità con la quale detta funzione viene esercitata (art. 108 della Costituzione), in questo caso nei confronti del Legislatore regionale.

In disparte la trattazione di **tematiche nuove** rispetto a quelle esaminate in passato, pur presenti, la Procura ha avvertito l'esigenza di **riprendere l'analisi di argomenti svolti in precedenti annualità** anche allo scopo di verificare se, ed in quali termini, le valutazioni e le considerazioni dell'Ufficio requirente abbiano determinato analisi più puntuali da parte degli organi della Regione ed, eventualmente, l'adozione di successive misure conseguenti.

Tanto doverosamente premesso, si svolgono le seguenti considerazioni.

FATTO E DIRITTO

1) Effetti della sentenza della Corte costituzionale del 9 novembre 2018, n. 196. Il recupero degli emolumenti illegittimamente erogati alla vice-dirigenza.

In sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale del 2016, in considerazione dei dubbi di costituzionalità sulla previsione dell'art. 10 della legge regionale n. 10/2008 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), articolo con cui era stata **prevista l'istituzione della vice-dirigenza a livello regionale**, era stata sollevata la q.l.c. dalla Sezione, anche sulla scorta dell'iniziativa di questa Procura².

²Occorre ricordare che la Regione Liguria aveva provveduto, come noto, all'abrogazione dell'istituto della vicedirigenza con la l. r. n. 22/2017, tuttavia, contestualmente alla soppressione della figura dei vicedirigenti, aveva previsto (art. 2, comma 2) che i soggetti già aventi tale qualifica assumessero, con l'entrata in vigore della legge medesima, automaticamente l'incarico di Alta Professionalità. Inoltre, la Procura aveva rilevato che la sopravvenuta abrogazione dell'art. 2, co. 2, della l.r. n. 22/2017 ad opera dell'art. 10, l.r. 27/2017, pubblicata sul B.U.R. della Liguria n. 16, in data 15 novembre 2017, non faceva venire meno l'attualità e la rilevanza della q.l.c. essendo stata abrogata con efficacia solo per il futuro la disposizione di attribuzione automatica delle posizioni di alta professionalità. Infatti, la Procura aveva evidenziato che la circostanza per cui la legge sospetta di illegittimità costituzionale fosse stata abrogata *ex nunc*, prima dell'adozione dell'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale, non fosse motivo ostativo alla relativa q.l.c.; la Consulta sul punto ha avuto modo di precisare che: *"l'abrogazione di una norma anteriormente alla rimessione della questione di costituzionalità non determina, di per sé, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, perchè ove un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di*

La q.l.c. era stata sollevata con ordinanza del 27.12.2017, n. 49, anche con riguardo all'art. 2. l. r. n. 42/2008 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse) rispetto all'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale, con riguardo ai parametri costituzionali di cui all'art. 81, comma 4 e art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

Il Giudice delle leggi, con la sentenza del 9 novembre 2018, n. 196³ ha

una norma poi abrogata, "la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio tempus regit actum, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (sentenze 24 aprile 2013, n. 78; 11 luglio 2012, n. 177; nonché, tra le altre, sentenze 25 novembre 2011, n. 321; 11 giugno 2010, n. 209; 28 novembre 2008, n. 391; 20 novembre 2000 n. 509)" (Cons. Stato, Sez. 3.10.2014, n. 4946). Nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale qualora la norma impugnata, nonostante la sua successiva abrogazione, sia tuttavia applicabile nel giudizio a quo, permane la rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale, (cfr. Corte Cost. 20.10.1983 n. 320). Sul punto, poi, specifico dei limiti alla retroattività della legge, recentissimamente, la Consulta ha precisato che "... il divieto di retroattività della legge si erge a fondamentale valore di civiltà giuridica, soprattutto nella materia penale (art. 25 Cost). In altri ambiti dell'ordinamento il legislatore è libero di emanare disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, ma la retroattività deve trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. I limiti posti alle leggi con efficacia retroattiva si correlano alla salvaguardia dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza, alla tutela del legittimo affidamento, alla coerenza e alla certezza dell'ordinamento giuridico, al rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. In riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 28, 29 e 30, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2015, n. 33 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2016-2018), il quale impedisce di valutare, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, il servizio «prestato con rapporto a tempo determinato di diritto privato»; tale disposizione, infatti, è essenzialmente volta a regolare fattispecie pregresse con efficacia retroattiva"; Corte Cost., sentenza 12 luglio 2019, n. 174.

³ La Consulta ha precisato: 1. è ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti, nel corso di un giudizio di parificazione dei rendiconti, ai sensi degli artt. 38 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti); 2. a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici - tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni - compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia "ordinamento civile". Essa, pertanto, è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» (3), cui la legge dello Stato rinvia; 3. va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), il quale ha istituito la vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione; va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, limitatamente alle parole «prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza», nonché dei commi 3 e 4, della legge

dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 10 della legge regionale n. 10/2008 e dell'articolo 2, comma 2, limitatamente alle parole «*prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza*», nonché dei commi 3 e 4, della legge regionale n. 42/2008.

La sentenza predetta - peraltro oggetto di numerosi articoli di dottrina in considerazione della novità della questione di costituzionalità proposta dalla Sezione di controllo - ha confermato i dubbi di costituzionalità, manifestati anche dalla Procura, delle leggi regionali impugnate con riferimento all'articolo 117, comma 2, lett. l) - *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa* - della Costituzione, in quanto tale legge, istituiva la vice-dirigenza regionale, violando la sfera di competenza esclusiva statale, e determinando effetti violativi anche dell'articolo 81, comma 4, della Costituzione, in ragione di un incremento della spesa regionale, connessa al pagamento delle indennità di vice-dirigenza, la cui copertura è stata illegittimamente individuata nella destinazione a tale fine dell'aumento del Fondo per il per il trattamento accessorio del personale regionale, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto, prevedendo un incremento di tale fondo con risorse del bilancio.

Quest'ultimo profilo, peraltro, non è stato preso in considerazione dalla

della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale (comma 1) e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza (comma 2), in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale. Inoltre, si ricorda, anche Corte cost., sentenza n. 165 del 1963; v. anche in senso analogo Corte cost., sentenza n. 121 del 1966, che ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parificazione «per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione», di tutte le «leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione»; v. pure Corte cost., sentenza n. 244 del 1995.

Consulta e, quindi, non rientra del *decisum* costituzionale.

La Procura, tuttavia, deve rammentare che il Giudice delle leggi, con la recentissima sentenza 19 giugno 2019, n. 146, su sollecitazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, in sede di esame dei rendiconti regionali relativi agli esercizi finanziari 2015 e 2016, e per una fattispecie analoga a quella sollevata dalla Sezione Liguria, ha affermato testualmente che: *“L’istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte”*.

La Sezione regionale di controllo, con la deliberazione del 20 dicembre 2018, n. 135, a seguito della sospensione del giudizio di parificazione relativo agli anni 2016 e 2017, limitatamente ai capitoli oggetto di rimessione alla Corte costituzionale ed oggetto della sentenza n. 196/2018 su citata, ha proseguito il giudizio non parificando, come richiesto dalla Procura, i capitoli di spesa indicati in dispositivo per l’importo di euro 154.000,00 per l’anno 2016 ed euro 97.717,00 per l’anno 2017.

All'udienza, dopo la ripresa del giudizio, la Procura contabile, oltre a richiedere la non parifica delle poste colpite dalla pronuncia della Corte costituzionale, aveva argomentato circa le valutazioni da farsi sul possibile **recupero integrale** degli emolumenti erogati ai vice-dirigenti sulla scorta di una disposizione istitutiva del ruolo che è stata ritenuta confliggente con le disposizioni della Carta, con dichiarazione di illegittimità efficace *ex tunc*⁴.

⁴Come noto, l'art. 2033 c.c. stabilisce «*Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda*». Nella giurisprudenza amministrativa, formatasi sui rapporti di lavoro di impiego pubblico non contrattualizzato, accanto ad un orientamento secondo cui il recupero ha carattere di doverosità e costituisce esercizio, ai sensi dell'art. 2033 cc, di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, non rinunziabile, in quanto correlato al conseguimento di quelle finalità di pubblico interesse, cui sono istituzionalmente destinate le somme indebitamente erogate, mentre le situazioni di affidamento e di buona fede dei percipienti rileverebbero ai soli fini delle modalità con cui il recupero deve essere effettuato, in modo cioè da non incidere in maniera eccessivamente onerosa sulle esigenze di vita del dipendente (v., ex plurimis, Cons. St., Sez. III, 9 giugno 2014, n. 2903), si rinviene altro orientamento (Consiglio di Stato, VI sezione, sentenza n. 5315 del 2014, Cons. St., V sezione, 13 aprile 2012, n. 2118) che ha affermato che i suddetti principi giurisprudenziali, pur apparendo condivisibili in linea astratta, non possono essere applicati in via automatica, generalizzata e indifferenziata a qualsiasi caso concreto di indebita erogazione, da parte della pubblica amministrazione, di somme ai propri dipendenti, dovendosi aver riguardo alle connotazioni, giuridiche e fattuali, delle singole fattispecie dedotte in giudizio, tenendo conto della natura degli importi di volta in volta richiesti in restituzione, delle cause dell'errore che aveva portato alla corresponsione delle somme in contestazione, del lasso di tempo trascorso tra la data di corresponsione e quella di emanazione del provvedimento di recupero, dell'entità delle somme corrisposte in riferimento alle correlative finalità. In particolare, è stato affermato in tema di **illegittimo inquadramento** anche "se, in linea di principio ed in applicazione dell'art. 2033 c.c., è doveroso il recupero disposto dalla p.a. datrice di lavoro sulle somme indebitamente erogate a favore di un suo dipendente - salvo l'onere di procedervi in modo tale da non incidere sulle esigenze di vita di questi, in caso di sua buona fede, senza che ciò comunque precluda la ripetizione dell'indebita - qualora il recupero derivi dall'annullamento in autotutela di un illegittimo inquadramento, la p.a. deve tener conto del principio di corrispettività delle prestazioni di lavoro subordinato medio tempore espletate dal dipendente stesso e, in particolare, non deve effettuare la ripetizione, se accerti che quest'ultimo abbia svolto, nel periodo considerato, le mansioni effettivamente corrispondenti alla qualifica superiore illegittimamente attribuita" ; Cons. Stato, Sez. V, 22 maggio 2001 n. 2833. La giurisprudenza di legittimità (Cass. n. 8338 del 2010, ma anche n. 24835 del 2015 e sentenze n. 4230 del 2016 e n. 4086 del 2016) ha affermato che "in materia di impiego pubblico privatizzato, nel caso di domanda di ripetizione dell'indebita proposta da una amministrazione nei confronti di un proprio dipendente in relazione alle somme corrisposte a titolo di retribuzione, qualora, risulti accertato che l'erogazione è avvenuta sine titulo, la ripetibilità delle somme non può essere esclusa ex art. 2033 cc per la buona fede dell'accipiens, in quanto questa norma riguarda, sotto il profilo soggettivo, soltanto la restituzione dei frutti e degli interessi". Per altro verso, occorre ricordare che l'art. 2126 c.c. sulle prestazioni di fatto con violazione di legge, applicabile in forza dell'art. 2129 c.c. ai rapporti di lavoro con enti pubblici, pone il principio secondo cui "la nullità o l'annullamento del contratto di lavoro non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, salvo che la nullità derivi dall'illiceità dell'oggetto o della causa". La Corte di Cassazione ha stabilito che l'art. 2126 c.c. "ha applicazione generale e riguarda

La Regione, così come indicato nella relazione conclusiva della Sezione, ha dato seguito alla deliberazione n. 135/2018 della Sezione⁵, limitatamente alle poste non parificate relative per gli anni 2016 e 2017.

Tuttavia, restava impregiudicata, come più volte ricordato dalla Procura in diverse occasioni⁶, la necessità di verificare la praticabilità di strumenti volti al recupero degli emolumenti ulteriori, illegittimamente erogati alla vice-dirigenza, nel periodo 2010/2015.

In questa ottica, si valuta con estremo favore l'indicazione fornita dalla Sezione, volta all'applicazione del decreto legge del 6 marzo 2014, n. 16, art. 4⁷.

Si rinvia, quindi, al quadro di sintesi della Sezione che riporta l'ammontare delle risorse ulteriori da recuperare (tab. n. 66 della Relazione conclusiva).

Non convincenti, sotto questo profilo, le controdeduzioni⁸ della Regione, che, argomentando da un passaggio della sentenza della Consulta, sembrano ignorare il fondamentale, ed elementare, principio giuridico secondo cui la

tutte le ipotesi di prestazioni di lavoro alle dipendenze di una P.A., comprese tra quelle di cui all'art. 2 del D.lgs 165/2001, salvo il caso in cui l'attività risulti illecita perché in contrasto con norme imperative e poste a tutela dei diritti fondamentali della persona" (Cass. Sez. Lavoro 20 gennaio 2016, n. 991). Inoltre, in particolare, è stato affermato dalla giurisprudenza di legittimità che "...in materia di pubblico impiego contrattualizzato, all'annullamento dell'atto di conferimento di mansioni superiori, equiparabile all'annullamento del contratto di cui all'art. 2126 c.c., consegue l'intangibilità sia della retribuzione percepita per l'attività effettivamente svolta sia della pensione maturata alla stregua di essa...", Cassazione civ. Sez. Lavoro 11 gennaio 2017, n. 482.

⁵ Con la D.G.R. 213 del 25 marzo 2019 ("Determinazione delle risorse decentrate destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività per il personale di comparto").

⁶ Cfr. anche relazione della Procura regionale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, oltre che interventi in udienza per la Parifica rendiconto della Regione Liguria, anni 2016 e 2017.

⁷ A rigore, sembra potersi richiamare anche la disposizione del D.Lgs. 30/03/2001, n. 165, art. 40, comma 3, quinquies.

⁸ Cfr. "Controdeduzioni alla relazione di Parifica del Rendiconto Generale della Regione Liguria. Es.2018", trasmesse con nota PG/2019/214035 del 22.07.2019.

declaratoria di incostituzionalità di una disposizione legislativa produce effetti *ex tunc*.

Invece, si conferma la positività della soluzione prospettata dalla Sezione, che oltre ad evitare l'incertezza del contenzioso innanzi al Giudice del lavoro, presumibile nel caso di tentati recuperi attivati nei confronti dei dipendenti percettori delle somme illegittimamente erogate⁹, consente, comunque, il doveroso reintegro delle finanze pubbliche.

2) Sentenza n. 221/2018 della Corte costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge regionale 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare) - Sentenza n.1/2019 della Corte Costituzionale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Con le sopra citate sentenze, la Corte costituzionale è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni delle leggi regionali della Liguria riguardanti la "Qualificazione e tutela dell'impresa balneare"¹⁰ e la

⁹ Si rappresenta che la Regione, non sembra aver dato seguito alle raccomandazioni della Procura, in ordine alla attenta verifica amministrativa della sussistenza delle condizioni giuridiche e fattuali legittimanti la percezione degli emolumenti aggiuntivi da parte dei vice-dirigenti - a partire dall'istituzione della figura e fino alla declaratoria di incostituzionalità - ed alla concreta possibilità di recupero, direttamente dai percettori, delle somme illegittimamente corrisposte. Non può non rilevarsi come tale inerzia esponga i vertici amministrativi responsabili - nel caso di mancato recupero delle somme a seguito dell'intervenuta prescrizione del diritto - alle valutazioni conseguenti da parte della Procura contabile, specie sotto il profilo della possibile contestazione di responsabilità amministrativa - ovviamente di natura personale - per danno erariale.

“Disciplina delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative”¹¹.

¹⁰ Le riferite disposizioni, secondo le censure mosse, violavano l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per essere obiettivo comune 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. Erano, poi, state proposte ulteriori censure dal ricorrente. Veniva rilevato che, nel disciplinare l’affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali. La Corte, sul punto, ha precisato “... è inevitabile che le procedure di aggiudicazione di cui al richiamato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010 vedano, se non uniche legittimate, quantomeno innegabilmente favorite le imprese già presenti sulla costa ligure. Le quali – in sede di prima applicazione della legge regionale in esame, e con effetti pro futuro – sono le sole imprese balneari «connotanti il paesaggio costiero», e (già) ascrivibili al «patrimonio storico» ed al «tessuto sociale» della Liguria. Mentre l’operatore di altra Regione o di altro Stato membro, ove eventualmente partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe certo possedere la qualifica di impresa balneare ligure...[...]. Il successivo art. 3 della legge impugnata – con il prevedere «una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri» e con l’individuare un’area demaniale di riserva in favore delle stesse, in ragione e in funzione del riconoscimento del loro «ruolo sociale, economico, turistico, storico e culturale» – vulnera, a sua volta, la concorrenza tra imprese, per la situazione di privilegio che tende, anche sotto tale profilo, a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento.”

¹¹ La Corte Cost. ha precisato che va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, 2 e 3 e dell’art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), i quali, tra l’altro, stabiliscono che «alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative è riconosciuta l’estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 2, comma 2) e che «la durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l’ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un’equa remunerazione dei capitali investiti. In ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni» (art. 4, comma 2). Ha osservato in particolare la sentenza in rassegna che la questione relativa all’art. 2, comma 2, dell’impugnata legge regionale è fondata, in relazione al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura. L’enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, l’affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il *vulnus* arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. Come, infatti, anche di recente ribadito dalla stessa Corte cost., con sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017, la tutela dell’affidamento degli operatori balneari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell’affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.». Ciò che, del resto, è stato dalla stessa Corte costituzionale già sottolineato,

Le due sentenze si pongono come ultime - v. a tal fine sentenze n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e 40 del 2017, **n. 171 del 2013** e n. 213 del 2011 - di una lunga serie in cui, sia lo Stato - v. da ultimo articolo 1, comma 675 e ss., della legge 30 dicembre 2018, n. 145¹² - sia le Regioni, sono intervenute sul regime della disciplina e della durata delle concessioni demaniali, **dettando disposizioni derogatorie ed in contrasto con la direttiva 2006/123/UE (direttiva Bolkestein)¹³** - recepita con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (v. a tal fine Corte di Giustizia Ue 14 luglio

con la sentenza n. 171 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 30 luglio 2012, n. 24 della medesima Regione Liguria, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», nella parte relativa ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo. E' stata altresì ritenuta fondata anche la questione di legittimità costituzionale del successivo art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La fissazione, ivi disposta, di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle "nuove" concessione demaniali viene a disciplinare, infatti, un oggetto - la durata, appunto, dell'affidamento in concessione - che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza. **E su tale materia incide, per di più, in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, «durate eccessive stimolano gestioni inefficienti» (Corte cost., sentenza n. 176 del 2018).**

¹² Il comma 682, dell'art. 1, della legge in parola, recita *"Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale"*. Sul punto si segnala la recente presentazione di un primo piano del Governo per evitare una nuova procedura di infrazione, tentativo che passa attraverso l'istituzione *"Dell'elenco nazionale degli operatori economici idonei a concorrere per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative"*, che si connota per i particolari requisiti richiesti agli operatori e regolanti l'accesso. Si tratta solo di una bozza di lavoro del Ministro per il Turismo, che dovrà, a parere della Procura, per quanto riguarda i contenuti, necessariamente andare incontro a degli aggiustamenti, se non a delle modifiche sostanziali, in ragione della prevedibile interlocuzione con Bruxelles.

¹³ 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 stabilitisi 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.

2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15¹⁴).

Negli ultimi anni non sono mancate, quindi, contrapposizioni, anche molto forti, tra fonti comunitarie e fonti interne in materia di uso dei beni appartenenti al demanio marittimo concessi a privati per attività turistico-ricreative.

La questione 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 i gestori concessionari; un intreccio di interessi confliggenti e di difficile composizione.

Il nostro Paese ha quasi 8000 km di coste, tra la penisola e le due isole maggiori, e n. 800 isole minori; cioè detiene un patrimonio naturalistico immenso, e di immenso valore.

Come è stato giustamente osservato, da qualche anno, sembra che l'unico obiettivo dei Legislatori, nazionale e regionali, sia quello di **"fermare la Bolkestein"**¹⁵.

¹⁴ Corte di Giustizia U.E., Sez. V - sentenza 14 luglio 2016 (causa C-67/15) - Pres. e Rel. da Cruz Vilaça - Promoimpresa S.r.l. e Melis e altri c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, Regione Lombardia, Comune di Loiri, Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio e Piredda (la questione era stata rimessa, tra l'altro, con ordinanza del T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV, 26 settembre 2014, n. 2401). La Corte di Giustizia ha precisato che 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. Inoltre, 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.**

¹⁵ Cfr. Rapporto Lega Ambiente- Agosto 2018: *"Le spiagge sono di tutti"*. Da segnalare che in alcuni Paesi europei la reazione alla direttiva Bolkestein è stata completamente diversa. La stampa nazionale, anche recentemente, ha dato contezza della soluzione data alla questione dalla Francia che, con il *"decret plage"* del 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 lidi non in regola.

Le valutazioni giuridiche sulle decisioni dei Legislatori – ed in particolare sul Legislatore ligure, per quanto in questa sede interessa¹⁶, non possono che essere estremamente negative¹⁷.

La Regione Liguria non riesce ad emanare una legge di sistema sulle concessioni demaniali marittime che superi indenne il sindacato della Consulta.

Questa conclusione è nei fatti.

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 disparte ciò, la Procura, sul tema, formula un invito alla Sezione di controllo ed alla Regione.

Considerato che in Liguria le concessioni demaniali a finalità turistico-ricreativa rappresentano un importante settore dell'economia ligure, sia per l'importo del fatturato diretto generato ogni anno, sia in termini di indotto, e ferme

¹⁶ La Corte Costituzionale, sentenza 4-7-2013, n. 171 aveva già affermato che il rinnovo o proroga automatica delle concessioni di beni demaniali violano l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, e dichiarato illegittima una norma della Regione Liguria che prevedeva una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale). In particolare, la Consulta, aveva statuito: *"... va dichiarata l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione - dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», il quale dispone che: «In caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali, che provochino danni agli stabilimenti balneari, ai beni demaniali ed alle relative pertinenze incamerate, i soggetti titolari delle concessioni demaniali potranno eseguire a loro cure e spese, previa intesa con gli enti interessati, tutti i lavori necessari al ripristino delle strutture ed a protezione degli arenili; in tal caso, le concessioni in essere saranno prorogate, tenuto conto dell'investimento effettuato, secondo un regolamento attuativo che sarà predisposto dalla Regione Liguria entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge». Tale norma regionale, infatti, prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale ".*

¹⁷ Basti un esame della serie di sentenze declaratorie di incostituzionalità che sono state pronunciate dalla Consulta ed aventi per oggetto la legislazione ligure: n. 171/2013; n. 221/2018; n.1/2019.

restando le attuali norme sulla determinazione dei canoni demaniali, si ritiene utilissimo, e quanto mai opportuno, **un censimento analitico sulle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative in essere**, sia per quanto concerne l'individuazione del concessionario, la misura del canone e l'effettivo introito del canone stesso nelle casse statali, sia per quanto riguarda la misura e l'effettiva entrata nelle casse regionali della relativa imposta regionale¹⁸.

3) Sentenza n. 209/2018 della Corte costituzionale in merito alla dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 10 della legge regionale 4 febbraio 2005, n. 3, nel testo introdotto dall'articolo 27 della legge regionale 24 gennaio 2006, n. 2.

Con la sentenza n. 209/2018 il Giudice delle Leggi ha dichiarato la incostituzionalità dell'articolo 10 legge regionale 4 febbraio 2005, n. 3, nel testo introdotto dall'articolo 27 della legge regionale 24 gennaio 2006, n. 2.

L'ordinanza di rimessione proveniva dalla Commissione tributaria regionale della Liguria ove il contenzioso, di secondo grado, riguardava la sussistenza dei presupposti ai fini dell'ottenimento dell'esenzione del pagamento del bollo sugli autoveicoli di interesse storico.

In particolare, la norma regionale impugnata, ai fini dell'ottenimento dell'esenzione, prevedeva, oltre a quanto già richiesto dalla norma statale - articolo 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 - anche l'iscrizione del veicolo nei registri Automotoclub Storico Italiano (ASI) e Federazione Motociclistica

¹⁸ L'imposta regionale sulle concessioni demaniali è prevista dall'art. 1, lettera a), della legge 16 maggio 1970, n.281.

Italiana (FMI).

Il vizio di legittimità costituzionale era ravvisabile nella violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), perché influenzando sulla disciplina delle esenzioni dettate dalla normativa statale, la norma regionale impugnata finiva per incidere su elementi essenziali del tributo in esame violando il parametro evocato, considerata la natura di "tributo proprio derivato" da ascrivere alla tassa in esame, tale da precludere alle Regioni la possibilità di disciplinare autonomamente gli elementi sostanziali.

La Corte costituzionale accoglieva il ricorso e, per l'effetto, pronunciava la declaratoria di incostituzionalità di detta norma regionale.

L'ordinanza di remissione nasceva dall'impugnazione di un avviso di accertamento e della applicazione delle relative sanzioni emesso dalla Regione a seguito della applicazione della norma regionale, che disconosceva l'esenzione dal pagamento del bollo in assenza della iscrizione nei registri poco sopra menzionati.

La Procura, preso atto delle controdeduzioni della Regione, rileva la criticità legata alla dichiarazione di incostituzionalità della succitata norma regionale - con effetti dal giorno dell'entrata in vigore della stessa - che determina la caducazione di tutti gli avvisi di accertamento emessi e, con essi, delle somme iscritte in bilancio quali accertamenti, oppure come residui attivi.

Non pare cogliere nel segno l'affermazione, da parte della Regione, che dal 1° gennaio 2015 la norma statale agevolativa - articolo 63, comma 2, della legge n. 342/2000 - sia stata abrogata dall'articolo 1, comma 666, della legge n. 190/2014, posto che l'istituto della abrogazione opera solo per il futuro ed essendo decisivo a tal fine che, ad essere dichiarata incostituzionale, è la norma regionale non quella

statale.

Pertanto, la Procura, sul punto, invita la Regione, alla prima variazione di bilancio successiva all'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2018, a quantificare le somme in questione ed a procedere alla loro cancellazione, e ad appostare una somma in bilancio pari all'ammontare del tributo versato dai soggetti aventi diritto all'esenzione ai sensi della disciplina statale articolo 63, comma 2, della legge n. 342/2000, per il tempo in cui la stessa è rimasta in vigore.

4) Situazione di CARIGE.

La Sezione ha preso in considerazione la attuale situazione di CARIGE in quanto tesoriere della Regione e delle società partecipate e controllate dalla Regione stessa.

Con il decreto-legge 8 gennaio 2019, n.1, convertito con modificazioni dalla legge 8 marzo 2019, n. 16, il Governo è intervenuto per attuare provvedimenti volti a risanare la situazione finanziaria dell'istituto di credito ligure.

E' ben noto che a seguito della direttiva 2014/59/UE¹⁹ il legislatore, con l'adozione dei decreti legislativi 16 novembre 2015, n. 180 e 181, ha trasposto nell'ordinamento le norme europee volte a disciplinare le modalità e le procedure connesse al risanamento - all'interno dell'istituto medesimo, cd. "bail in" - volte a far partecipare al risanamento medesimo azionisti e creditori - con alcune eccezioni - fino ad arrivare, quale estrema *ratio*, ai correntisti con depositi per importi superiori a 100.000,00 euro.

¹⁹ Direttiva che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE), n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio -

La giusta preoccupazione della Sezione, condivisa da questa Procura, è che la disciplina di salvaguardia dei depositi **opererebbe solo per quelli depositati presso la Tesoreria statale**, mentre troverebbe applicazione la regola *del burden sharing* (condivisione degli oneri) con riferimento ai depositi, sia della Regione che delle società controllate e partecipate, al di fuori del circuito della tesoreria statale medesima.

Si condivide, pertanto, l'apprensione espressa dalla Sezione e l'invito rivolto alla Regione nel monitorare, costantemente, la situazione di CARIGE, valutandone con continuità - trattandosi di una questione dinamica - i rischi connessi alla possibile applicazione delle regole del *bail in* ai depositi "non salvaguardati"; ciò al fine di adottare, con tempestività, le misure che si riterranno più opportune e necessarie.

5) Risultato di amministrazione ed equilibri finanziari.

La Regione chiude l'esercizio finanziario 2018 con un saldo finanziario positivo, prima degli accantonamenti e dei vincoli, pari ad euro **197.620.839,50**.

Se al saldo finanziario si aggiungono, quali fondi del saldo medesimo, sia la parte accantonata - pari ad euro **320.841.400,98** - sia quella vincolata - pari ad euro **83.895.337,05** - si giunge ad un **risultato di amministrazione negativo per un importo di euro 207.115.898,53**.

Il predetto disavanzo di amministrazione - peraltro in diminuzione rispetto a quello conseguito nel 2017, pari ad euro **252.742.936,13** - è, sostanzialmente, dovuto al **fondo anticipazione di liquidità**, di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 35/2013, pari ad euro 130.956.114,77 - contabilizzato secondo quanto previsto

dall'articolo 1, commi 692-701, della legge n. 208/2015 e seguendo le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 19/2014, n. 33/2015 e n. 28/2017 - e dai mutui autorizzati e non contratti, per un importo di euro 76.159.783,76.

Avuto riguardo a quest'ultima posta contabile, e tenuto conto della sentenza n. 274/2017 della Corte costituzionale, la Procura osserva quanto segue.

L'art. 1, comma 937, della legge n. 145/2018 prevede che le Regioni, a condizione che nell'ultimo anno abbiano registrato valori degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, possono autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa.

La Sezione ha continuato la verifica iniziata nei precedenti giudizi di parificazione sull'effettivo utilizzo di dette entrate a spese d'investimento, così come definite dall'articolo 3, comma 18, della legge n. 350/2003 e la verifica ha avuto esito positivo.

Deve essere infine, rammentato, che, correttamente, la Sezione ha invitato la Regione, nella determinazione del limite massimo di indebitamento - ex articolo 62, comma 6, del D. Lgs n. 118/2011 - a tener conto anche di questa posta contabile che, pur costituendo indebitamento solo in caso di effettiva contrazione del debito, non consentirebbe di superare il limite posto dal su citato articolo - per il 2018, tale limite sarebbe pari ad euro 48.502.430,67, a fronte di euro 76.159.783,76 quali mutui autorizzabili .

La Procura, infine, condivide le conclusioni ai cui giunge la Sezione – e già espresse nel precedente giudizio di parificazione – circa la correttezza del metodo seguito per la determinazione del **Fondo crediti di dubbia esigibilità** – pari ad **euro 37.494.569,70** –

Infatti, dall'istruttoria svolta dalla Sezione sul punto, emerge che a fronte di euro 37.494.569,70, la Regione, in quanto non è stata fornita la dimostrazione della correttezza del relativo calcolo, dovrà accantonare l'ulteriore somma di euro **308.735,12**, **posta che inciderà sul risultato di amministrazione, per l'equivalente, aumentando il disavanzo sostanziale.**

Per quanto concerne il **Fondo contenzioso**, la Procura prende atto che la Regione, consapevole della non congruità del fondo medesimo apposto nel risultato di amministrazione, ha stanziato nel bilancio autorizzatorio pluriennale 2019-2021 un importo complessivo di euro 18.000.000,00 – 6.000.000,00 per ciascuno degli anni in questione - che andrà ad aggiungersi all'importo attuale di euro 25.000.000,00 già accantonati.

Pur tuttavia, la Procura non può non rilevare che, al 31.12.2018, la stima del rischio di soccombenza derivante dal contenzioso è stata indicata, dall'Ufficio dell'Avvocatura regionale, nell'importo di **euro 91.591.878,00** e che, pur tenendo conto degli ulteriori 18.000.000,00, la somma accantonata arriverebbe all'importo di **euro 43.000.000,00**, **che pari al 46%** del rischio complessivo, motivo per cui si sollecita la Sezione affinché proceda ad un'approfondita istruttoria volta a riscontrare la corretta determinazione del suddetto fondo la cui quantificazione, ad oggi, è basata sulle semplici affermazioni provenienti dagli Uffici regionali.

Sempre con riferimento ai principi contabili di veridicità ed attendibilità dei bilanci, la Procura rileva le diverse criticità emerse nella istruttoria relativa **alla circolarizzazione dei crediti e dei debiti** della Regione nei confronti degli enti locali e delle società partecipate, risultando, ad ogni buon conto, notevoli ed incomprensibili discrasie tra le poste contabili esaminate.

Essendo pur vero che le differenze, in parte, possano essere giustificate da contabilità che rilevano, in via immediata, i fatti gestionali in modo differente – contabilità finanziaria per la Regione, contabilità economica per le società – è altrettanto vero che con l'armonizzazione contabile – D. Lgs n. 118/2011 – la contabilità finanziaria è affiancata, obbligatoriamente, a quella economica, per cui il fatto gestionale rilevato in contabilità finanziaria genera automaticamente anche la rilevazione sotto il profilo economico-contabile. Motivo per cui, davvero poco comprensibili paiono le giustificazioni delle differenze tra crediti e debiti quali "fondi amministrati in giacenza" per un importo di **euro 261.823.016,00 - FILSE S.p.A. -**.

I risultati sulla attività di circolarizzazione dei debiti/crediti nei confronti degli enti locali sono, altrettanto, poco lusinghieri, in quanto in rarissimi casi, vi è la piena coincidenza tra il corrispondente residuo attivo/residuo passivo e viceversa.

Si rileva la criticità costituita dal fatto che a distanza di **ben tre anni** dalla operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi – attività propedeutica alla contabilità armonizzata – esistono ancora così rilevanti disallineamenti tra le scritture degli enti locali e della Regione, disallineamenti che incidono, pesantemente, sulla veridicità e trasparenza dei bilanci medesimi.

Sul punto, infatti, la Procura non può non ricordare che il bilancio degli enti costituisce un "bene pubblico" - Corte costituzionale n. 186/2016 e n. 247-2017 - nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente pubblico, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche e che il bilancio consuntivo è un atto pubblico rilevante, esaminato e approvato dal Consiglio, avente anche valenza esterna perché è destinato a tutti i portatori di interesse, con il fine di rappresentare i risultati gestionali della *res publica* - Cass. pen. n. 14617-2018 -.

Con l'attività di **campionamento empirico** svolto dalla Sezione, sugli accertamenti, impegni, residui attivi e passivi, sono emerse diverse irregolarità sulla corretta registrazione ed imputazione a bilancio delle relative poste contabili.

Trattandosi di campionamento empirico, insuscettibile, pertanto, di poter fornire esiti sulla attendibilità/inattendibilità delle scritture contabili, mancando a monte un campionamento statistico sulla significatività del medesimo, la Procura, per il momento, rivolge un richiamo alla Regione affinché, la medesima, proceda, a questo punto, ad una verifica sulla corretta contabilizzazione delle poste evidenziate dalla Sezione, esaminando, per ciascuna di esse, i presupposti di mantenimento e la corretta imputazione in bilancio in base alla esigibilità (di modo che il Risultato di amministrazione ed il fondo pluriennale vincolato siano correttamente calcolati e trovino corrispondenza della scritture contabili della Regione medesima).

6) L'operazione di cartolarizzazione di ripiano del disavanzo sanitario del

2011. Situazione di ARTE.

Anche per il 2018 la Sezione ha analizzato gli effetti, sia sul bilancio della Regione che di ARTE Genova, della operazione di cartolarizzazione effettuata nel 2011²⁰, operazione posta a copertura del disavanzo sanitario del medesimo anno.

La Procura non può che confermare che la causa concreta di tale operazione sia da ricondursi ad una operazione di cartolarizzazione e quindi di indebitamento e non di alienazione immobiliare, motivo per cui, condividendo pienamente le conclusioni della Sezione, la Regione dovrebbe procedere a modificare le scritture contabili - tenendo anche conto delle alienazioni di alcuni immobili - iscrivendo nel conto del patrimonio, nel conto "Debiti da cartolarizzazione", l'importo di **euro 88.128.821,84** e per bilanciare tale posta passiva, procedere ad iscrivere, nell'attivo patrimoniale, "Immobili cartolarizzati", per l'importo di **euro 15.031.318,74** e "Crediti cartolarizzati" per l'importo di **euro 73.097.503,10**.

La Procura, inoltre, non può non segnalare alla Regione che, operando in tal modo, **la Regione ha proceduto a dare copertura, ad una spesa corrente quale è il disavanzo sanitario, attraverso l'indebitamento, facendo sorgere più in dubbio sulla possibile violazione dell'articolo 119, comma 6, della Costituzione.**

²⁰ Si è trattato della vendita di vari beni immobili di proprietà delle ASL liguri e della Regione Liguria ad ARTE Genova, a cui è stato imposto l'acquisto, con una cartolarizzazione sostanziale, tesa a consentire la dismissione di immobili al fine di ottenere la copertura necessaria a coprire il disavanzo sanitario dell'esercizio 2011.

Peraltro, si deve anche rammentare che l'ISTAT, nel corso del 2017, ha proceduto alla riqualificazione di tale operazione quale cartolarizzazione ed ha, quindi, considerato tale operazione nell'aggregato del debito pubblico consolidato italiano.

Pertanto, l'anomalia che rileva, e non può sottacere questa Procura, è **che tale operazione facente parte del debito pubblico italiano continua, solo per la Regione, ad essere computata tra le alienazioni immobiliari.**

Non può essere accolta, a tal fine, l'eccezione derivante dal fatto che ISTAT riqualifica le operazioni applicando il Regolamento n. 549/2013 - SEC 2010 - ossia le norme di contabilità nazionale, posto che, il decreto legislativo n. 118/2011, norme riconducibili alla armonizzazione contabile, materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, prevede una riqualificazione delle operazioni contabili **facendone prevalere la sostanza sulla forma** e considera le operazioni di cartolarizzazione quali operazioni di indebitamento.

Per quanto concerne ARTE Genova, la Procura rileva che, dal 2011, anno di perfezionamento dell'operazione, al 2018, sono state sostenute spese accessorie correlate all'apertura di credito ipotecaria per un importo complessivo di **euro 24.989.617,21.**

E non solo.

Il soggetto creditore - CARIGE - a fronte dei 103 milioni di euro erogati nel 2011 - oggi arrivati alla soglia del 109 milioni di euro - possiede una garanzia immobiliare che copre appena il 60% della somma corrisposta.

A prescindere dalla definizione che possa essere data a questo credito - incagliato, deteriorato, ecc. - la Procura non può che rilevare due aspetti:

1) CARIGE cede il credito ad un importo pari al suo attuale valore, internalizzando la perdita ed aggravando ulteriormente la propria situazione finanziaria;

2) ARTE Genova integra la garanzia con il proprio patrimonio immobiliare, peggiorando, a sua volta, la propria situazione finanziaria;

3) esisterebbe ancora una terza possibilità, prospettata da ARTE, legata al possibile allungamento della durata del mutuo.

Tutte possibili soluzioni che la Procura ritiene vadano ad aggravare una situazione, già di per sé, compromessa.

Occorre, infatti, evidenziare che, a fronte di un disavanzo sanitario da coprire nell'anno 2011, pari a 103 milioni di euro, la collettività ha sostenuto fino al 31.12.2018, oneri aggiuntivi per l'importo di euro 24.989.617,21. Risultano, inoltre, incomprensibili le ragioni per le quali ARTE non abbia **destinato il ricavato delle alienazioni nel frattempo realizzate in diminuzione del debito contratto con CARIGE, sottraendo linearità all'operazione complessiva**, tanto è vero che, al 31.12.2018, il debito complessivo verso l'Istituto di credito ammonta ad euro 109.000.000,00.

In definitiva, la Procura rileva che la copertura del disavanzo sanitario per l'anno 2011 ha generato una spesa aggiuntiva per la collettività ligure pari al 60% del valore del disavanzo stesso (41.025.221,84 di deprezzamento degli immobili, 2015/2016 e i 24.989.617,21) e , **non si intravedono, comportamenti futuri virtuosi che possano, quanto meno, limitare gli effetti pregiudizievoli sino ad ora causati.**

Occorre, infine, aggiungere che, nel corso del 2018, ARTE Genova ha posto in essere due permutate - una con il comune di Imperia, l'altra con la Regione - relative ad immobili oggetto della su citata operazione di cartolarizzazione.

La Procura, in merito a queste operazioni rileva due criticità.

La prima è che gli immobili appartenenti ad ARTE sono stati oggetto di una perizia di stima effettuata da un soggetto indipendente, mentre quello degli immobili appartenenti alle altre amministrazioni è frutto di una valutazione degli uffici delle amministrazioni stesse, ossia di parte.

Secondariamente, la Procura, teme che con queste permutate - non essendo stato chiarito su quale immobile graverà l'ipoteca posta a garanzia del debito nei confronti di CARIGE - possa esserci un tentativo di traslazione del relativo debito.

Sul punto, la Procura non può che invitare la Sezione ad effettuare le opportune verifiche nell'ambito dei controlli ad essa intestati.

7) Derivati.

Per quanto concerne l'accantonamento dei flussi differenziali degli swap di tasso di interesse, accantonamento da appostare nei fondi accantonati del risultato di amministrazione, si concorda con quanto affermato dalla Sezione sul punto, dovendo procedere, prudenzialmente, la Regione ad integrare la somma presente al 31.12.2017 - pari ad euro 19.181.978,00 - di ulteriori euro 4.142.873,00, per un totale complessivo, quindi, di euro 23.324.851,00, importo ritenuto congruo a fronteggiare il rischio eventuali perdite.

Continua a permanere un'ulteriore criticità.

Ai contratti derivati sottoscritti *illo tempore* dalla Regione era, contestualmente, associato anche un contratto di swap d'ammortamento.

Con questo contratto la Regione, attraverso il versamento delle quote annuali di rimborso del prestito obbligazionario bullet sottostante, procedeva alla costituzione della necessaria liquidità per far fronte, alla scadenza, al rimborso del relativo prestito obbligazionario.

L'intermediario, poi, avrebbe proceduto all'investimento delle somme via via versate dalla Regione trattenendo l'intero profitto sugli investimenti effettuati.

Sulla rischiosità degli investimenti effettuati dall'intermediario e sulla sottoscrizione, da parte di Regione Liguria, di un credit default swap la Sezione si è già pronunciata nelle precedenti relazioni.

Orbene, la Regione, facendo applicazione di quanto previsto dall'articolo 45 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, **ha estinto parte dei contratti derivati e dei relativi contratti di swap d'ammortamento**, ed utilizzando, parte della somma incassata - pari ad euro 83.243.886,26 - al riacquisto parziale del prestito obbligazionario - codice ISIN X0205761892 - per un importo complessivo di euro 180.000.000,00 - la restante provvista è stata fornita da due mutui contratti dallo Stato.

La restante parte incassata e derivante dallo smobilizzo poco sopra descritto, è stata depositata in un conto vincolato, acceso presso CARIGE, conto che, al 31.12.2018, presenta un saldo positivo per un importo di **euro 114.491.633,35**.

Detto importo costituisce parte della somma che, alla scadenza del sottostante prestito obbligazionario, servirà a rimborsare i singoli obbligazionisti a scadenza - 2034 - e per un importo complessivo di **euro 240.000.000,00**.

Va da sé che, venendo a mancare il fondo presso il quale versare le quote annuali dei prestiti obbligazionari, la Regione deve provvedere in autonomia. **Ed è proprio su questo aspetto che la Procura manifesta le sue forti perplessità.**

Infatti, non si può assolutamente condividere il comportamento della Regione che, a seguito della chiusura dei contratti derivati e dei contratti di swap d'ammortamento su citati, continui ad accantonare, **solo contabilmente**, nel risultato di amministrazione, le quote annuali da destinare al rimborso degli obbligazionisti - nel 2018 ammontanti a 20 milioni -.

E ciò per due ragioni.

La prima, di natura prettamente giuridica, è che, pur essendo vero che il DM n. 389/2003 - regolamento che dava attuazione all'articolo 41, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - è stato abrogato, implicitamente, dall'articolo 62, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come sostituito dall'art. 3, L. 22 dicembre 2008, n. 203, è altrettanto vero che la abrogazione opera i propri effetti solo per il futuro - giurisprudenza consolidata e v. tal fine fin da Corte cost. n. 4/1959 e n. 5/1962 .

Quindi, ed in buona sostanza, le operazioni poste in essere in vigore del suddetto regolamento continuano ad essere disciplinate dal regolamento stesso.

Tale regolamento, all'articolo 2, prevede che: *"1. I contratti relativi alla gestione di un fondo per l'ammortamento del capitale da rimborsare o, alternativamente, per la conclusione di uno swap per l'ammortamento del debito, di cui all'articolo 41,*

comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, possono essere conclusi soltanto con intermediari contraddistinti da adeguato merito di credito, così come certificato da agenzie di rating riconosciute a livello internazionale. 2. Le somme accantonate nel fondo di ammortamento potranno essere investite esclusivamente in titoli obbligazionari di enti e amministrazioni pubbliche nonché di società a partecipazione pubblica di Stati appartenenti all'Unione europea".

La norma regolamentare prevede che le somme accantonate nel fondo "possano essere investite".

Orbene, non si vede in quale altro modo una somma possa essere investita se la somma stessa non sia rappresentata da una determinata quantità di moneta, a meno che, attraverso gli accantonamenti contabili che sta operando la Regione, non si pensi che, a scadenza del prestito obbligazionario, la Regione possa trasformare tale accantonamento, ai sensi dell'articolo 1277 del Codice civile, in moneta legale da utilizzare per rimborsare i possessori del prestito obbligazionario.

La seconda ragione, è che a prescindere dalla perdurante applicazione del DM n. 389/2003, la Regione, in assenza di reale accantonamento di cassa, in prossimità della scadenza dei prestiti obbligazionari, sarà costretta a contrarre un nuovo mutuo per far fronte al proprio debito.

In questo modo, investimenti finanziati da tali prestiti obbligazionari tra il 2002 ed il 2005, verrebbero rimborsati 30/40 anni dopo la loro scadenza naturale, con una durata complessiva del debito originariamente contratto, quindi, di 70/80 anni.

E ciò non deve accadere.

Infatti, così come chiarito dalla recentissima sentenza della Corte costituzionale - n. 18/2019 - **verrebbe pregiudicato l'equilibrio finanziario tra le generazioni, ossia tra coloro che beneficiano dell'investimento e coloro che saranno chiamati a rimborsarlo.**

8) La Sanità ligure.

Per quanto concerne la Sanità regionale, la Procura rileva che il risultato dell'esercizio per l'anno 2018 si è chiuso con una perdita pari ad euro 56.101.000,00 di euro e conferma il trend negativo dal 2009.

Premesso che la perdita di esercizio per il 2018 è inferiore a quella conseguita nel 2017 - pari ad euro **63.659.000,00** - **se si sommano i risultati negativi dal 2009 al 2018** si arriva ad una somma complessiva di euro **925.585.000,00**, **comprensivi dell'operazione ARTE (copertura disavanzo sanitario del 2011).**

A questo dato, già di per sé fortemente negativo, occorre associare il saldo **negativo della mobilità extra-regionale** per l'anno 2018 che è risultato pari ad euro 53.588.466, in netto peggioramento rispetto al saldo del 2017, che è risultato pari ad euro 34.700.000,00.

Occorre, peraltro, anche tener conto che i cittadini concorrono al finanziamento della spesa sanitaria attraverso la compartecipazione ai costi delle prestazioni sanitarie - pagamento dei ticket, v. art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 347-2001, convertito, con modificazioni dalla legge n. 405/2001 - e la Regione Liguria si pone, a tal riguardo, con una compartecipazione superiore - **56,8%** - alla media nazionale pro capite - **47,8%** - (dati ricavati dal Rapporto di

coordinamento della finanza pubblica, deliberazione n. 9/2019 delle Sezioni Riunite).

La Liguria, peraltro, **presenta tutta una serie di valori/indici** – fonte: Sezione Autonomie deliberazione n. 13/2019 – **che la pongono agli ultimi posti delle Regioni del Nord.**

Per quanto concerne il saldo della mobilità extra-regionale la Liguria – periodo analizzato 2012-2016 – è al quart'ultimo posto tra le Regioni a statuto ordinario, con un valore negativo, complessivo, di euro 266.144 – *tabella 26 -*; la Liguria una delle poche Regione a statuto ordinario a non avere un ente del Servizio Sanitario in utile – *tabella 29 -*; nel periodo 2013-2017 il disavanzo medio pro capite del servizio sanitario fa collocare, in ordine decrescente, la Regione al quinto posto – *tabella 32 -*; per quanto concerne i punteggi regionali in merito al raggiungimento dei LEA, la Liguria è **all'ultimo posto delle Regioni del Nord**, con un punteggio pari a 195 – *tabella 35 -*

Se a tutti questi dati negativi si aggiungono anche lo sfioramento della spesa farmaceutica – i cui limiti sono stati ridefiniti dall'articolo 1, commi 398 e 399, della legge n. 232-2016, nella misura **del 14,85%** – con una spesa complessiva di euro 36.571.415,00 - pari **al 16,2%** -, il mancato rispetto dei tempi di pagamento previsti dal D. Lgs n. 231/2002 da parte della ASL 2, dell'IRCCS San Martino e dell'Istituto Gaslini, nonché il notevole incremento dei correlati interessi passivi – passati da euro 347.000,00 del 2017 ad euro 987.000,00 (967.000,00 a pag. 597 della relazione) del 2018, la Procura non può che rilevare che la Liguria eroga un servizio sanitario a costi elevati e con un livello di qualità medio-bassa.

Tutto ciò dovrebbe comportare un'approfondita analisi, di natura multidisciplinare - sia socioeconomica che giuridica - che metta in luce le effettive ragioni di un costante disavanzo sanitario e un costante saldo negativo per la mobilità extra-territoriale.

In altre parole, la Procura ritiene che andrebbero indicate le ragioni strutturali, le cause che generano, costantemente, una preponderanza dei costi sui ricavi, di modo che, quanto meno, le prestazioni sanitarie vengano erogate ai cittadini liguri - a parità di costi - almeno ad un livello qualitativo più elevato rispetto a quello attuale.

Questo vuole essere, da un lato un monito per la Regione ed dall'altro un invito alla Sezione affinché con gli strumenti ed i poteri che l'ordinamento attribuisce alle Sezioni regionali di controllo, approfondisca, attraverso l'esame causa-effetto, la struttura dei costi, dei ricavi del servizio medesimo, erogato dagli enti del Servizio Sanitario Regionale misurandone, per quanto possibile, la qualità, al fine di far emergere le criticità rilevanti nella gestione del complesso servizio sanitario regionale.

9) La copertura dei rischi nell'esercizio dell'attività sanitaria.

Ulteriore criticità, rilevata anche dalla Sezione, riguarda il **fondo creato con la legge regionale 26 ottobre 2011, n. 26**, fondo creato in autofinanziamento e destinato a copertura dei rischi di danno arrecato a terzi nell'esercizio dell'attività sanitaria.

La finalità del fondo è quella di contenere i rischi assicurativi e di liquidazione, adottando un sistema di gestione diretta del rischio sanitario,

risparmiando, in tal guisa, il costo derivanti dai premi assicurativi corrisposti alle compagnie di assicurazione.

Il fondo regionale dedicato, istituito dalla legge citata, è partito nel 2012, con una dotazione di 15 milioni di euro e la gestione è stata affidata alla ASL n. 2 Savonese, che ricopre il ruolo di capofila e garantisce la provvista di cassa alle aziende, dopo la definizione dell'eventuale contenzioso.

Il descritto sistema di gestione diretta del rischio è entrato a regime nel 2014, con l'adesione di tutti gli enti del sistema sanitario regionale ed elevazione del fondo a 25 milioni di euro (medesimo valore anche nel 2018).

Complessivamente nel periodo 2012-2018 risultano liquidati 89 milioni di euro, a fronte di un accantonamento complessivo di euro 158 milioni.

Detto ciò, la Procura deve osservare che, a tutt'oggi, manchi un'analisi sulla correttezza e, soprattutto, congruità del fondo rispetto ai rischi assicurati.

In altre parole, al di là del dato empirico delle liquidazioni dei sinistri nel frattempo occorsi, l'accantonamento è congruo rispetto ai sinistri verificatisi nel periodo 2012-2018?

La Regione dovrà procedere, il prima possibile, ad effettuare tale stima.

Si condivide, inoltre, con la Sezione la non corretta contabilizzazione dell'integrazione al fondo effettuata nel 2016 – per un importo di **euro 3.025.308** - quale maggiore accantonamento anziché sopravvenienza passiva.

Da ultimo, ma non per importanza, la Procura rileva che detto fondo, creato per l'appunto a titolo di autofinanziamento a copertura dei rischi sanitari, possa essere utilizzato anche per liquidare sinistri che nulla hanno a che fare con il

rischio, *stricto sensu*, sanitario (cioè sinistri riferibili alla responsabilità civile verso terzi per fatti diversi rispetto all'attività sanitaria).

È pur vero che nella legge regionale n. 26/2011, articolo 1, comma 1, si fa riferimento alla responsabilità civile, ma è altrettanto vero che la Sezione, nelle istruttorie svolte sul punto, e la Regione, nelle risposte, **fanno sempre riferimento al rischio sanitario.**

Quindi, sul punto, la Procura ritiene necessario un approfondimento finalizzato all'impiego delle risorse in modo corretto, ossia per la finalità previste dalle norme, e che la stima e la congruità del fondo in parola siano fondate su dati omogenei, onde evitare di trarre conclusioni, circa la economicità/non economicità della relativa gestione, palesemente errati.

Inattuato, risulta, essere il monitoraggio, la prevenzione e la gestione del rischio sanitario - risk management - così come declinato dall'articolo 1, commi 538-540, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - peraltro in attuazione di quanto già previsto dall'articolo 3-bis del decreto-legge n. 158/2012, convertito, con modificazione, dalla legge n. 189/2012 - attività che dovrebbe, poi, sfociare nella redazione di una relazione annuale, da pubblicare sul sito internet, sugli eventi avversi verificatisi all'interno della struttura, sulle cause e sulle iniziative messe in atto.

10) L'Azienda Ligure Sanitaria (A.Li.Sa.).

Altra criticità, ad avviso della Procura, è quella inerente ad A.Li.Sa., ente strumentale della Regione.

Si prende atto che l'Azienda non ha ancora proceduto alla pubblicazione

del bilancio 2018, pur essendo tenuta, ai sensi dell'espresso rinvio fatto dall'articolo 9 della l.r. n. 17/2016 all'articolo 31 del D. Lgs n. 118/2011, all'approvazione entro il 30 aprile di ogni anno - stesso ritardo si è verificato anche per il 2017 .

Forti ritardi, ad avviso della Sezione, si sono verificati anche nella acquisizione dei beni, dei servizi e delle forniture per conto degli enti del Servizio Sanitario Regionale, tanto è vero che, gli stessi, hanno dovuto procedere autonomamente, in via d'urgenza - articolo 3-bis dell'articolo 9 del **decreto-legge n. 66/2014, così come inserito 1, comma 421, della legge n. 232/2016** -.

Altrettanto poco confortanti sono i risultati in merito allo svolgimento della funzione connessa alla definizione del sistema degli obiettivi e dei risultati delle aziende sanitarie e degli altri enti del Servizio Sanitario Regionale, fermi ancora al 2017 per quanto concerne la verifica degli obiettivi assegnati ai Direttori Generali -pagg. 660-661 relazione -.

11) La distribuzione di farmaci per conto.

La Sezione di controllo, dimostrando continuità nell'analisi della questione, ha trattato nuovamente la tematica inerente **la distribuzione di farmaci "per conto"**²¹.

Come noto, al fine di valutare l'economicità di tale forma di distribuzio-

²¹ Infatti, la Sezione di controllo aveva rinviato alla relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto 2018 la valutazione dei risultati conseguiti dal nuovo progetto di distribuzione diretta e per conto dei farmaci.

ne, risultava imprescindibile un'analisi comparata con i costi ed i benefici generati dalla parallela modalità di **distribuzione diretta** da parte delle strutture interne degli enti del S.S.R..

Proprio al fine di valutare l'economicità della distribuzione per conto (che permette all'assistito di poter prelevare il farmaco di cui ha bisogno presso la farmacia più prossima sul territorio, senza recarsi nel presidio ospedaliero pubblico)²², la Sezione, correttamente, ad avviso della Procura, ha ritenuto necessaria *"un'analisi comparata con i costi ed i benefici generati dalla parallela modalità di distribuzione diretta da parte delle strutture interne agli enti del SSR. Entrambe, infatti, oltre a garantire la continuità ospedale-territorio nell'erogazione del farmaco agli assistiti, permettono di conseguire un risparmio di costi rispetto all'ordinaria dispensazione mediante le farmacie convenzionate, beneficiando gli enti del S.S.R. (anche in virtù di apposite disposizioni normative) di sconti sull'acquisto dalle case farmaceutiche"*.

Nella presente sede occorre ribadire²³, che il nuovo accordo stipulato dalla Regione nel 2017²⁴ ed operativo dal 2018, non risulta essere stato **preceduto**

²² L'art. 8 del d.l. n. 347 del 2001, convertito dalla legge n. 405 del 2001, prevede che le regioni hanno facoltà di:

- a) stipulare accordi con le associazioni sindacali delle farmacie convenzionate, pubbliche e private, per consentire agli assistiti di rifornirsi delle categorie di medicinali che richiedono un controllo ricorrente anche presso le predette farmacie, con le medesime modalità previste per la distribuzione attraverso le strutture aziendali interne;
- b) assicurare l'erogazione diretta, da parte delle aziende sanitarie, dei medicinali necessari al trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale;
- c) disporre, al fine di garantire la continuità assistenziale, che la struttura pubblica fornisca direttamente i farmaci, limitatamente al primo ciclo terapeutico completo, sulla base di direttive regionali, per il periodo immediatamente successivo alla dimissione dal ricovero ospedaliero o alla visita specialistica ambulatoriale.

²³ Si tratta di considerazioni più volte espresse da questa Procura in sede di parifica dei rendiconti della Regione.

²⁴ Con d.g.r. n. 59 del 23 giugno 2017 la Giunta regionale ha approvato un nuovo accordo in merito, sul quale la Sezione di controllo ha sottolineato la riduzione della remunerazione riconosciuta ai farmacisti convenzionati,

da una puntuale verifica della concreta convenienza per la struttura pubblica di ricorrere alla distribuzione per conto.²⁵

Alla mancata predisposizione di uno studio e di una valutazione **antecedenti** alle decisioni di sistema, la Regione ha tentato di porre rimedio commissionando uno **studio successivo alle scelte**, ormai intraprese, avente per oggetto *“Analisi socio-economica della distribuzione dei farmaci in Liguria”*, (febbraio 2019).

Dagli atti acquisiti dalla Sezione si legge che *“...La Regione..., trattandosi di un progetto sperimentale (passibile di rivisitazione dopo un anno di attuazione), ha ritenuto necessario garantire una valutazione imparziale, affidata ad un professore della Facoltà di economia dell’Università di Genova, specializzato in economia del farmaco”*.

Lo studio, acquisito agli atti della Sezione, sul **piano del metodo** *“...passa necessariamente attraverso la valutazione comparativa tra le alternative di distribuzione diretta (tramite ASL) e distribuzione indiretta (ovvero distribuzione per conto, tramite farmacia). L’approccio utilizzato prescinde da qualsiasi preconcetto ideologico per focalizzarsi esclusivamente su analisi empiriche basate sui dati...”*, e si propone quale obiettivo dichiarato *“...produrre un’analisi comparativa tra le diverse soluzioni di distribuzione considerate, che tenga conto non solo degli aspetti economici connessi ai costi diretti ma anche, nella*

che scende, per le farmacie urbane (ed alcune farmacie rurali), ad euro 3,99 a confezione (oltre IVA) e, per le altre farmacie rurali, a euro 4,49 a confezione (oltre IVA).

²⁵ La determinazione AIFA del 2 novembre 2010, ha permesso la distribuzione diretta e *“per conto”* anche dei *“farmaci riclassificati in A-PHT (ex H-Osp2)”*. Anche in questo caso la determinazione AIFA prevede che i farmaci ivi elencati vadano dispensati dalle regioni tenuto conto delle proprie esigenze organizzative, senza che queste ultime producano un aggravio di spesa per il servizio sanitario

corretta impostazione di una valutazione economica dei costi indiretti, dei costi sociali e di natura monetaria”.

Questi il metodo e gli obiettivi, dunque.

Tuttavia, la lettura del documento in argomento, evidenzia significativi limiti, che rendono i risultati dello studio inattendibili.

Tra le molteplici criticità rilevate dalla Procura, quella che desta più delle altre forti perplessità, **tanto da minare la credibilità dell’intero studio**, è quella di aver posto a base della rilevazione dei costi per la distribuzione **diretta n.2 ASL su n.5 totali presenti nella Regione²⁶**, escludendo dal campione di studio le n.3 AA.SS.LL. che, in passato, hanno realizzato i maggiori volumi di distribuzione **diretta, compresa l’ASL n.1 Imperiese, che costituiva la vera eccellenza in questo tipo di distribuzione dei farmaci²⁷.**

Restano vive, quindi, le perplessità in passato manifestate dalla Procura, in quanto non sembra che la Regione Liguria abbia verificato, secondo criteri attendibili, **nemmeno successivamente**, la convenienza economica complessiva del nuovo accordo sulla distribuzione dei farmaci per conto.

Ciò precisato, questa Procura non ritiene di dover esprimere ulteriori con

²⁶ Cfr. pag. 8 dell’Analisi, sono state escluse l’ASL n.1, (Imperiese) l’ASL n. 3, (Genovese) l’ASL n. 5, (Spezzino) in quanto, asseritamente, vi sarebbero state delle difficoltà inerenti ai dati contabili e di flusso...Ora, in disparte altre considerazioni circa la natura delle problematicità che non hanno consentito di valutare ben 3 ASL (tra le quali quella Genovese) su 5, ci si chiede se sia possibile, riconosciuta la rilevanza di tali criticità, adottare, comunque, in sede di analisi, la metodologia che si è scelta, vista la mancata raccolta ed elaborazione di dati fondamentali ed il conseguente scarso significato delle conclusioni a cui si è giunti.

²⁷ Non può dimenticarsi quanto già osservato dalla Procura negli ultimi tre giudizi di parificazione circa il fatto che, sino all’entrata in vigore del nuovo accordo, l’ASL 1 Imperiese **non aveva mai fatto ricorso alla distribuzione per conto**, avendo avuto cura di organizzare una peculiare modalità di distribuzione diretta dei farmaci che aveva, peraltro, garantito una capillarità della distribuzione, e che aveva consentito all’Azienda stessa di conseguire significativi riconoscimenti a livello nazionale ed europeo.

siderazioni, in ragione dello sviluppo della concomitante indagine sulla gestione della distribuzione per conto in cui la Procura contabile è attualmente impegnata, ovviamente nell'ambito delle diverse competenze istituzionali e con i poteri istruttori riconosciuti a questo Ufficio requirente, autonomamente esercitabili.

12) Il nuovo ospedale Galliera di Genova.

La Sezione di controllo e la Procura hanno più volte manifestato, in sede di parifica, le rispettive perplessità circa la sostenibilità finanziaria dell'intervento e la corretta utilizzazione dei finanziamenti ministeriali finalizzati alla realizzazione del nuovo ospedale Galliera²⁸.

Oltre i due terzi del costo dell'opera (aggiornato, nel 2017, in 157,5 milioni di euro rispetto ai 152 milioni, stimati nei pertinenti atti del 2010 e del 2015), sono da reperire a mezzo di alienazioni immobiliari e contrazione di mutuo.

La Sezione ha, in passato (cfr. deliberazione n. 65/2017/PARI e n. 106/2018/PARI), manifestato la necessità di verificare l'attendibilità della copertura fornita a mezzo di risorse proprie.

Risulta, ad avviso della Procura, non evitabile, ad oggi, un'espansione della quota che dovrà essere coperta **mediante contrazione di mutui o di altre forme di indebitamento.**

La Sezione sottolinea che, il nuovo quadro economico finanziario, che dovrebbe essere disponibile tra ottobre/novembre del 2019, presumibilmente,

²⁸ Occorre ricordare che, recentemente, vi sono state diverse vicende giudiziarie i cui sviluppi hanno indubbiamente inciso sui tempi della procedura riguardante la realizzazione del nuovo Galliera; cfr. sentenza n. 640 del 23 luglio 2018 e sentenza n. 650 del 26 novembre 2018 del TAR Liguria; inoltre, il 4 ottobre 2018 il TAR Liguria si è espresso anche sui ricorsi presentati da due associazioni di tutela ambientale, respingendoli entrambi.

necessiterà una copertura attraverso l'accensione di un mutuo di un valore compreso **tra i 50 ed i 70 milioni di euro** (forbice che dipende dagli esiti della valorizzazione dei cespiti da alienare che, come noto, incontrano l'attuale contrazione dei prezzi di mercato).

La Procura non può che convenire sulle possibili conseguenze, anche in passato paventate dall'Ufficio requirente, disegnate e ribadite anche quest'anno dalla Sezione, sia rispetto al possibile pregiudizio, in prospettiva, degli equilibri economico-finanziari dell'E.O. Galliera, a causa della necessità di reperire, autonomamente, le risorse necessarie a corrispondere le rate di ammortamento dei mutui da contrarre, sia rispetto al conseguente, inevitabile, irrigidimento del bilancio.

13) **Gli obiettivi dei direttori generali delle aziende sanitarie .**

Come noto il rapporto di lavoro dei direttori generali delle aziende sanitarie è regolato dall'art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, dall'art. 19 della legge regionale n. 41 del 2006, dal DPCM del 19 luglio 1995, n. 502, e dall'art. 6 dell'Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

La disciplina di settore richiede, tra l'altro, che i direttori generali garantiscano l'equilibrio della gestione aziendale.

A tal fine, l'art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992 e l'art. 1 del DPCM del 19 luglio 1995 prevedono che **le regioni stabiliscano annualmente specifici obiettivi di efficienza, efficacia e funzionalità dei servizi sanitari.**

Inoltre, l'art. 1, comma 5, del citato DPCM dispone che il trattamento economico possa essere integrato da un ulteriore importo (pari al 20 per cento) in caso di valutazione positiva dei risultati di gestione ottenuti.

La Procura concorda con la Sezione circa le criticità poste in luce circa la tempistica con la quale vengono fissati gli obiettivi ai direttori generali, anche in ragione del rilievo che assumono tali obiettivi²⁹.

La Sezione, in sede istruttoria, ha chiesto "...il provvedimento regionale di attribuzione degli obiettivi ai direttori generali degli enti del S.S.R. per l'anno 2018 e, ove già effettuata, la verifica del conseguimento dei relativi risultati...".

La Regione, da quanto risulta dall'istruttoria curata dalla Sezione, ha riferito che i predetti obiettivi sono stati definiti, per l'anno 2018, con **la D.G.R. del 24 giugno 2018, n. n. 397.**

Orbene, la Sezione, nelle precedenti deliberazioni n. 56/2015/PARI, n. 74/2016/PARI, n. 65/2017/PARI, n. 106/2018 PARI, aveva **rilevato il ritardo** con il quale erano stati formalizzati, da parte della Regione, obiettivi, economici e di assistenziali, ai direttori generali degli enti del sistema sanitario regionale.

Tale tardività, quindi, per quanto emerge, risulta solo in **parte attenuata nel 2018.**

I rischi di tale ritardo sono evidenti.

Lucidamente, la Sezione sottolinea che il ritardo "... **rischia di tradurre in**

²⁹ L'art. 1, comma 567, della legge n. 190 del 2014 ha inserito, nell'art. 3-bis del d.lgs. n. 502 del 1992, un nuovo comma 7-bis, in base al quale "l'accertamento da parte della regione del mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali costituisce per il direttore generale grave inadempimento contrattuale e comporta la decadenza automatica dello stesso".

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 delle performance (e, di conseguenza, la retribuzione di risultato spettante a tutto il personale medico, sanitario, tecnico ed amministrativo).".

Non sono necessarie ulteriori precisazioni, stante la chiarezza delle osservazioni della Sezione, pienamente condivise da questa Procura.

14) La dirigenza della Regione.

Come evidenziato dalla Sezione, nel corso del 2015 è entrata a regime anche la riforma **della dirigenza** in base alla quale i direttori generali, precedentemente assunti con contratto di diritto privato ed inquadrati extra dotazione organica, sono stati ricondotti all'interno del ruolo della dirigenza la cui dotazione organica è stata, conseguentemente, ampliata.

Dalla Relazione della Sezione si evince che il rapporto sulla *performance* della dirigenza 2017, approvato dalla Regione con deliberazione della Giunta Regionale n. 563, del 18 luglio 2017, riferisce di un risultato ampiamente positivo:

“complessivamente il 96,3 per cento degli obiettivi del 2017 è stato raggiunto al 100 per cento e il 3,7 per cento è stato parzialmente raggiunto con una media tra l’80 e il 99 per cento”.

Per l’anno 2017, le somme destinate alla *performance* individuale dei dirigenti sono state euro 753.050,18, mentre per la *performance* organizzativa sono stati corrisposti euro 188.795,90.

Tuttavia, dalle risultanze istruttorie della Sezione, risulta che l’individuazione di numerosi obiettivi è **generica ed indeterminata**; ad es. si è posto come obiettivo *“Contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici del Piano della performance della Regione Liguria 2017/2019”*, ovvero, ancora, di *“Rispettare gli equilibri di bilancio”*.

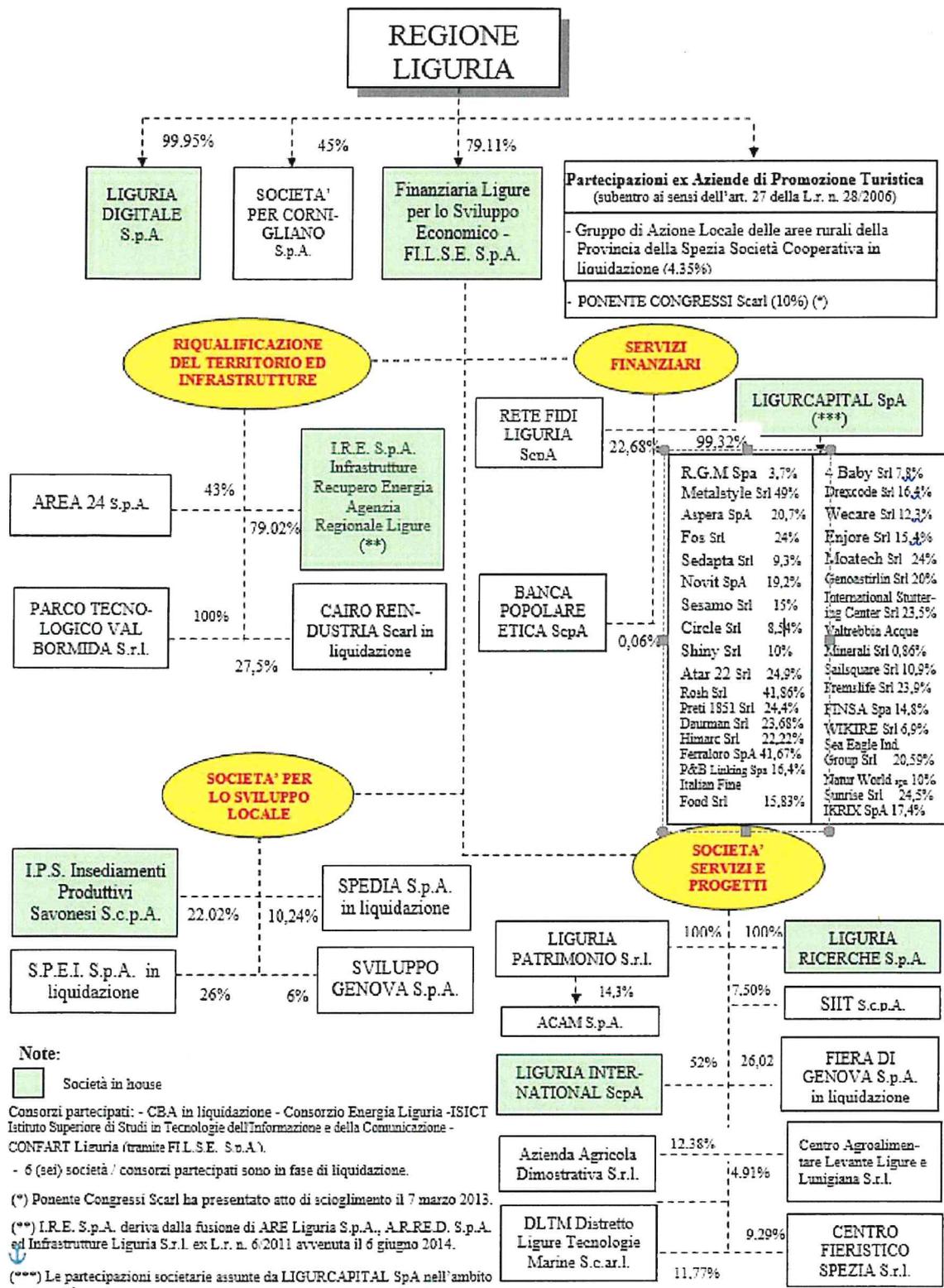
Questa Procura non può non evidenziare come la determinazione di seri e precisi obiettivi per la dirigenza regionale costituisca un obbligo imprescindibile da parte degli organi competenti della Regione, sia per permettere il successivo controllo sul raggiungimento degli obiettivi stessi (un obiettivo generico o indeterminato rende la successiva valutazione, da chiunque eseguita, una vuota formalità), sia ai fini del riconoscimento degli emolumenti aggiuntivi legati alla *performance*, emolumenti la cui corresponsione, in assenza di valide verifiche (che con obiettivi generici o indeterminati, come sopra osservato, sono vuote di ogni significato), si presta a sicure ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Peraltro, come rileva la Sezione, le medesime considerazioni negative possono estendersi ai **titolari di posizioni organizzative**, con l’ulteriore

conseguenza di un aggravamento delle criticità rilevate, in quanto tale seria mancanza - estendendosi anche al personale non dirigenziale - si presenta quale fenomeno di portata generale.

15) Società controllate e partecipate.

La Sezione ha sviluppato ampiamente gli aspetti legati al complesso mondo **delle partecipazioni societarie della Regione**, soprattutto alla luce della entrata in vigore del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”; (di seguito si rappresenta lo schema delle partecipazioni societarie della Regione Liguria alla data del 28 dicembre 2018, come fornito dalla Sezione).



Note:

■ Società in house

Consorti partecipati: - CBA in liquidazione - Consorzio Energia Liguria - ISICT Istituto Superiore di Studi in Tecnologie dell'informazione e della Comunicazione - CONFART Liguria (tramite F.I.L.S.E. S.p.A.).

- 6 (sei) società / consorzi partecipati sono in fase di liquidazione.

(*) Ponente Congressi Scarl ha presentato atto di scioglimento il 7 marzo 2013.

(**) I.R.E. S.p.A. deriva dalla fusione di ARE Liguria S.p.A., A.R.R.E.D. S.p.A. ed Infrastrutture Liguria S.r.l. ex L.r. n. 6/2011 avvenuta il 6 giugno 2014.

(***) Le partecipazioni societarie assunte da LIGURCAPITAL SpA nell'ambito dell'attività istituzionale di capitalizzazione delle piccole medie imprese liguri sono temporanee.

Si tratta di una iniziativa di indagine, intrapresa dalla Sezione, assai significativa e di centrale importanza, ad avviso della Procura, rispetto alla quale si auspica continuità anche negli esercizi successivi.

La struttura delle partecipazioni societarie dalla Regione, infatti, come rappresentata nella pagina precedente, risulta molto complessa e ruota attorno alla società Finanziaria Ligure per lo Sviluppo Economico - FILSE - S.p.A., che assume il ruolo di holding operativa, e che costituisce, insieme a tutte le altre società partecipate indirettamente dalla Regione, il Gruppo FILSE - v. allegato A al D.Lgs. n. 175/2016 -

L'analisi della Sezione si è concentrata, prevalentemente, sulla verifica degli adempimenti imposti dal citato decreto legislativo n. 175/2016, in particolare con riferimento al piano di razionalizzazione delle partecipazioni - articoli 20 e 24 - e sulla sussistenza dei presupposti e dei requisiti del mantenimento delle partecipazioni medesime.

La Procura condivide pienamente le criticità rilevate dalla Sezione circa l'apertura alla partecipazione da parte di soci privati - innovativamente prevista dalle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE, 2014/23/UE e recepite nell'articolo 5 del D. Lgs. n. 50/2016 - nel capitale sociale di Liguria Digitale S.p.A., così come prevista dall'articolo 3 della legge regionale n. 33/2016.

A tal fine, l'articolo 16 del D. Lgs n. 175/2016, rubricato "società in house", al primo comma, ammette la partecipazione di capitali privati, in tali società, **solo se la partecipazione è prescritta da norme di legge ed a condizione che non**

comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società partecipata.

Su questo aspetto la Sezione richiama, a tal proposito, i pareri resi dal Consiglio di Stato in data 10 ottobre 2018 e 17 aprile 2019 le cui conclusioni, pienamente condivisibili anche da parte di questa Procura, sono nel senso che l'ingresso di soci privati nel capitale delle società in house deve essere prescritta dalla legge e non meramente consentita e la disposizione di legge deve essere necessariamente statale, trattandosi di materia attinente alla concorrenza, tranne nei casi in cui l'oggetto sociale dell'organismo in house afferisca a materia di competenza esclusiva regionale.

Nel caso concreto, la norma regionale che autorizza la partecipazione di capitali privati interviene in materie che non rientrano nella competenza esclusiva regionale, in quanto i servizi digitali possono configurarsi quale materia trasversale che tocca ambiti di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. m), con riferimento ai livelli essenziali di prestazioni concernenti di diritti civili e sociali, lett. r), coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati, lett. l) ordinamento civile, e lett. e) tutela della concorrenza nonché, infine, alla materia di competenza concorrente - art. 117, comma 3, della Cost. - con riferimento all'ordinamento della comunicazione e alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per settori produttivi.

A tutto ciò occorre, inoltre, aggiungere che la norma regionale consente, ma non impone la partecipazione e nella stessa non sono rinvenibili né indicati la misura della partecipazione ed i rapporti con il socio pubblico.

La Procura, poi, aderendo a quanto sostenuto dalla Sezione, **nutre forti perplessità sull'operazione triangolare che vede coinvolti FILSE S.p.A., IRE S.p.A. ed IPS S.p.A.**

Tale operazione, peraltro, non ancora perfezionata, prevede, dapprima un conferimento del ramo d'azienda di IPS in IRE, con un valore di avviamento negativo – qualificata quale posta di debito della conferente nei confronti della conferitaria – e successivamente si arriverebbe alla incorporazione in IRE con aumento di capitale, di pari importo, sottoscritto da FILSE, la cui provvista finanziaria deriverebbe dalla contrazione di un mutuo sottoscritto dalla Regione.

Su questo aspetto la Procura, si riserva di esprimere definitivamente le proprie considerazioni in sede di esame del prossimo rendiconto, ossia quando l'operazione sarà definitivamente perfezionata.

Forti perplessità si manifestano anche con riferimento alla **società Parco Tecnologico della Valbormida s.r.l.**, sia con riferimento ai presupposti di mantenimento di detta società, sia con riferimento alla natura di determinati trasferimenti effettuati da parte di FILSE.

La società Parco Tecnologico s.r.l. ha conseguito perdite complessive, nel periodo 2014-2017, per un importo di euro 5.834.383,82, di cui 5.721.007,79 a carico della quota destinata al fondo POR 2007-2013 Azione 1.1. ed euro 113.376,03 a carico di FILSE S.p.A.

Sebbene la Regione affermi che *“il trend economico della società è progressivamente in miglioramento... [omissis]...”* la Procura non può non rilevare,

dall'esame dei conti economici della società, valori della produzione poco significativi e, comunque, non in grado di coprire i costi fissi che ogni anno si generano dalla gestione caratteristica.

Ma, ancor più grave, sembra essere la situazione finanziaria della società stessa, al punto che FILSE è costretta a trasferire somme - a titolo di anticipazione/mutuo - per far fronte ai debiti tributari della società controllata in questione.

Trasferimenti che, parrebbero, porsi in contrasto con quanto previsto dall'articolo 14, comma 5, del D. Lgs n. 175/2016, anche se, forse, solo per mascherarne la effettiva natura, dette somme vengono considerate quali crediti verso la controllata.

Rimane, infine, un dubbio riguardo al mancato **accantonamento di un avviso di accertamento dell'Agenzia della entrata**, per l'operazione di conferimento d'azienda del 2009 e successivo aumento di capitale sottoscritto da FILSE, ove, si legge nella relazione al bilancio 2018, non esserne tenuta in quanto soggetto non obbligato in via principale.

Ritiene la Procura che, detto avviso di accertamento, vada, in via preliminare, quantificato e secondariamente, vada rilevato quale/i soggetto/i siano effettivamente tenuti ad effettuare l'accantonamento.

La Procura ritiene, ulteriormente, di doversi soffermare su due società - **Liguria Ricerche S.p.A. e Liguria International S.p.A.** - che, non pare, siano state

oggetto di adeguate misure da parte della Regione in sede adozione del piano di razionalizzazione.

Per quanto concerne la prima società - Liguria Ricerche S.p.A. - la stessa, in quanto società in house della Regione beneficia dell'affidamento diretto delle prestazioni di servizi ma, anziché svolgere direttamente l'attività, si rivolge al mercato.

Così facendo, ci si chiede per quale ragione la collettività ligure debba sostenere costi aggiuntivi, pari al costo del personale della società medesima - incrementatosi notevolmente tra il 2015 ed il 2016, essendo passato da circa 500 mila euro ad 1 milione e mezzo di euro - per l'ottenimento di un servizio che potrebbe essere ottenuto direttamente dalla Regione, senza la costosa e poco utile attività di intermediazione di una struttura societaria che, ogni anno, genera costi per circa 2 milioni di euro.

Per quanto concerne la società International S.c.p.A. la Procura non può che condividere le conclusioni a cui giunge la Sezione, in quanto l'attività svolta dalla medesima è esattamente sovrapponibile all'attività svolta dalla società Promos Italia S.c.r.l. e, quindi, il mantenimento di entrambe le società, sembra porsi in contrasto con quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, lett.) c) del D. Lgs. n. 175/2016, in merito a partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Infine, la Procura ritiene anche in contrasto con quanto previsto dall'articolo 20, comma 2, lett.) b), il mantenimento della partecipazione nella **società Liguria**

Patrimonio S.p.A., società priva di dipendenti e costantemente in perdita - non potendosi nemmeno ritenere rispettata la deroga prevista dall'articolo 1, comma 723, della legge n. 145/2018 con riferimento ad un risultato medio in utile nel triennio precedente - ed avente quale unico scopo essere strumento di segregazione del patrimonio immobiliare di ACAM S.p.A., posto a garanzia degli enti finanziatori.

In definitiva, richiamando i profili rilevati, la Procura non può non evidenziare che, ai sensi dell'articolo 1 comma 1, e 1 comma 1-bis, della legge n. 241/90, l'azione della Pubblica Amministrazione, sia che si svolga secondo il modulo autoritativo, sia che si svolga con il modulo privatistico, deve essere informata, oltre che al principio di legalità, anche ai principi di economicità, efficienza ed efficacia, parametri, questi ultimi, che concorrono a conformare l'azione amministrativa medesima sotto il profilo della legittimità.

Si deve rammentare ed ammonire, pertanto, che nella erogazione dei servizi, a parità di prestazioni sotto il profilo qualitativo, la Pubblica Amministrazione deve percorrere la strada più economica.

16) Fondo accantonamento gestione economale.

Avuto riguardo a questo aspetto, si prende atto della sentenza n. 318/2018 della Sezione giurisdizionale per la Liguria - tenuto conto anche del versamento da parte dell'Economo da quanto disposto in sentenza - sentenza non appellata dalla Procura e, pertanto, si ritiene sia venuta meno la necessità di procrastinare il vincolo

sulla somma medesima, determinandosi, quindi, un'economia che la Regione potrà destinare a riduzione del disavanzo sostanziale.

Conclusioni.

In base alle considerazioni che precedono, la Procura regionale chiede che la Sezione regionale di controllo voglia, *adversis rejectis*,

parificare

il Rendiconto generale della Regione Liguria dell'esercizio 2018 con l'esclusione:

-della voce "Debiti" dello Stato Patrimoniale nella parte in cui non espone l'importo di euro 88.128.821,84, derivante dalla cessione degli immobili di proprietà della Regione e delle ASL ad ARTE Genova, da riqualificarsi quale operazione di indebitamento;

-delle voci "Immobilizzazioni" dello Stato Patrimoniale nella parte in cui non espongono rispettivamente gli importi di € 15.031.318,74 a titolo di "immobili cartolarizzati" e "Attivo circolante" di € 73.077.503,10 a titolo di "crediti cartolarizzati";

-del risultato d'amministrazione, nella misura in cui non espone apposito ulteriore vincolo per l'importo di € 308.735,12, quale maggiore accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Genova, 24 luglio 2019

Il Sost. Proc. Generale

(Marco FERRARO)

MARCO FERRARO
CORTE DEI CONTI
24.07.2019
09:17:47 CEST

Il Procuratore Regionale

(Claudio MORI)

MORI CLAUDIO
CORTE DEI
CONTI
24.07.2019
07:10:36 UTC

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

