



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

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

Introduzione del Presidente Fabio Viola
Relazione del Consigliere Delegato Alessandro Benigni

Udienza del 25 luglio 2019



CORTE DEI CONTI

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

FABIO VIOLA

Ritengo doveroso rivolgere un saluto a tutte le autorità civili, religiose e militari e ai gentili ospiti intervenuti. La loro presenza attesta l'importanza che questa udienza della Sezione del controllo riveste per la Regione Liguria.

Ringrazio il Presidente Toti e i componenti della Giunta per il rapporto di leale collaborazione istituzionale che si è realizzato con i loro uffici che, fino all'ultimo, hanno messo a disposizione dati, documenti ed elementi di informazione essenziali per la formulazione delle valutazioni di pertinenza.

Ringrazio, altresì, il procuratore regionale, dott. Mori, ed il sostituto procuratore, dott. Ferraro, per la fattiva sinergia realizzata, che ha consentito un proficuo scambio di punti di vista, che ha reso meno onerosa la conduzione della complessa istruttoria sul Rendiconto regionale (da esaurire, ahimè, in tempi sempre più ristretti), corrispondendo, al tempo stesso, tanto alla propria funzione di parte processuale, quanto a quella di tutela dell'interesse generale che si collega direttamente ed inscindibilmente al diritto dei cittadini ad una efficace, efficiente ed economica gestione delle pubbliche risorse.

Nell'odierno giudizio la Sezione si esprime, attraverso l'esame del Rendiconto regionale per l'anno 2018, sulla regolarità della gestione del bilancio della Regione, con le forme e le procedure della giurisdizione contenziosa, che viene confermata dalla stessa presenza del Pubblico Ministero, che a breve svolgerà il suo intervento orale.

Siffatto giudizio è lo strumento tramite il quale si certifica l'affidabilità e la regolarità dei conti della Regione, nell'ambito di una sequenza procedurale che ha il suo ineludibile iter – in una logica di continuità dei diversi esercizi finanziari – nel raffronto tra il bilancio ed il corrispondente Rendiconto consuntivo.

Il puntuale rispetto di tale precisa finalizzazione certificatoria ha spinto la Sezione ad impostare sempre più gli adempimenti istruttori in modo da assicurare una puntuale ed esaustiva verifica della corretta rappresentazione nel Rendiconto delle sottostanti scritture finanziarie, patrimoniali ed inventariali.

La decisione di Parifica – che verrà resa al termine dell'odierna pubblica udienza – persegue lo scopo di rendere intangibili, con l'efficacia del giudicato, le risultanze del rendiconto stesso, che viene sottoposto dalla Giunta regionale all'approvazione del Consiglio.

A tale riguardo, il ruolo di ausiliarità della Corte dei conti nei confronti dell'Assemblea legislativa appare in tutta evidenza. Detto ruolo ben si attaglia alla magistratura contabile in virtù della sua posizione costituzionale di indipendenza e terzietà rispetto agli organismi controllati, propria di un organo posto al servizio dello Stato-comunità, permettendole di inserirsi nell'attuale disegno di rafforzamento della funzione di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo statale e regionale e di svolgere, nella essenziale posizione di garante imparziale, il compito di pertinenza, di giudice degli equilibri finanziari, fondamentale per il buon andamento dell'amministrazione pubblica.

Nell'ambito di tale posizione di ausiliarità la Sezione, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, redige anche una specifica relazione, che accompagna il giudizio di parifica, con la quale formula osservazioni in merito alla legittimità e regolarità della gestione e si sofferma sul modo con cui l'amministrazione ha attuato i programmi che, con valenza precettiva, sono contenuti nella Legge di bilancio, verificando e rendendo trasparenti, altresì, il rapporto tra risorse e obiettivi, e tra obiettivi e risultati.

L'esito consiste in rilevazioni di possibili anomalie, inefficienze e disfunzioni gestionali che possono generare

sollecitazioni nei confronti dell'amministrazione ad assumere adeguate misure correttive, nonché in informazioni alle Assemblee legislative al fine di promuovere interventi sugli assetti organizzativi, migliorare l'economicità e la redditività della spesa, la qualità dei servizi, la trasparenza delle gestioni, ovvero i tempi dell'azione amministrativa.

Il campo di osservazione della relazione in questione nell'attuale adempimento si è notevolmente ampliato rispetto ai precedenti esercizi.

La trattazione sulla sanità, da sempre particolarmente attenta ed approfondita, si è arricchita di un'ulteriore analisi, da sviluppare ancor più nei prossimi anni, su taluni indicatori gestionali, sulla base della considerazione che un sistema di controllo e valutazione dei fenomeni sanitari che aspiri ad essere completo non può risolversi nel monitoraggio dei risultati delle istituzioni sanitarie nei soli termini economico-finanziari, ma deve comprendere, altresì, l'analisi e la misurazione degli esiti delle prestazioni erogate sotto i diversi profili dell'appropriatezza, della qualità clinica, della rispondenza ai bisogni sanitari e, persino, del livello di soddisfazione dell'utenza.

Si è, poi, inserito un nuovo capitolo sulle società partecipate dalla Regione, da cui emergono profili di indubbia peculiarità rispetto alle altre realtà territoriali. La Regione Liguria, infatti, ha un numero di partecipazioni dirette estremamente contenuto, pari a 3, a fronte di un numero assai rilevante di partecipazioni indirette, ben 28, tutte detenute per il tramite della società FILSE, che si presenta come *holding* operativa, erogando servizi nei confronti della Regione controllante secondo il modello del *in house providing*.

Uno sguardo attento è stato, altresì, innovativamente rivolto al “programma strategico digitale della Regione per il triennio 2016-2018”, nella convinzione che il fenomeno della digitalizzazione possa produrre rilevantissimi frutti sotto i molteplici profili della semplificazione degli oneri a carico dei cittadini, dell’efficientamento dei servizi, nonché della riduzione della spesa.

Volgendo l’attenzione ai dati contabili - accanto a plurimi positivi profili sul versante del rispetto dei tetti di finanza pubblica e dell’entità dell’indebitamento - mi preme evidenziare l’esigenza di indirizzare maggiormente la spesa verso impieghi produttivi.

In proposito la spesa impegnata per investimenti, pari a circa € 201.000.000, rappresenta appena il 4,29% del totale della spesa impegnata nell’esercizio 2018 in osservazione, che ammonta a circa

€ 4.700.000.000. La stessa rappresenta, peraltro, appena il 30,41% dei relativi stanziamenti definitivi. Di detta percentuale, poi, solamente il 52,36% viene pagato nell'anno.

Particolarmente sentita appare, inoltre, l'esigenza di realizzare appropriate misure di sostegno per le piccole e medie imprese che hanno subito danni dall'evento luttuoso dello scorso 14 agosto.

Al riguardo va richiamata la delibera della Giunta regionale del 19 settembre 2018 istitutiva del "Fondo di garanzia Emergenze Ponte Morandi" con dotazione, allo stato, di 2 milioni.

La misura, che produrrà i suoi benefici nell'anno in corso, ha valenza di "polmone" finanziario realizzato per evitare che carenze di cassa possano far collassare ancor più le attività economiche del territorio.

Non posso, poi, non esprimere preoccupazione per l'emergenza ormai presente in quasi tutte le Regioni, tra cui anche la Liguria, dovuta alla carenza di medici specializzati negli ospedali (cfr. pertinente studio ANAAO che stima la mancanza in questione per l'area territoriale che qui interessa in numero 853 unità), che non potrà vieppiù manifestare i suoi effetti sul versante del diritto fondamentale alla salute. Detta emergenza nazionale va affrontata

con la necessaria tempestività e in modo programmato, anche tenuto conto delle notevoli risorse spese per la formazione del personale medico – con apporto anche delle Regioni - e della vitale esigenza di evitare fughe verso altri paesi che dimostrino più sensibilità verso la delicata problematica.

Al termine di questa mia introduzione, e prima dell'intervento del magistrato relatore, ritengo doveroso esprimere riconoscenza, da ultimo, unitamente ai colleghi magistrati, a tutto il personale amministrativo che, pur esiguo nel numero, ha continuato ad assicurare il suo impegno quotidiano con la massima professionalità e diligenza.

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE DELEGATO

ALESSANDRO BENIGNI

1. Scopo della presente relazione orale è quello di sintetizzare, in un ristretto numero di pagine, i risultati cui è giunta la Sezione al termine di una analisi delle voci del bilancio consuntivo regionale, da approvarsi nei prossimi giorni, sviluppatasi in un costante contraddittorio con l'Ente territoriale interessato attraverso 60 richieste informative formali predisposte dai singoli magistrati istruttori, cui sono seguite analoghe risposte sempre puntualmente e correttamente fornite dagli Uffici regionali competenti.

La medesima cercherà di seguire lo stesso ordine espositivo della più ampia relazione che sarà allegata alla decisione del giudizio di parificazione, in modo da consentire, a chi ne fosse interessato, di approfondire i singoli profili di indagine che hanno caratterizzato l'attività istruttoria relativa all'esercizio finanziario oggi in esame.

2. Cominciando ad esaminare la **gestione finanziaria di competenza**, si registra un saldo finanziario attivo di **€ 168.500.000**. Il fondo di cassa è rimasto sostanzialmente stabile

(passando da € 204.900.000 a **€ 203.100.000**), con un positivo indicatore di tempestività dei pagamenti (-13,48 giorni).

L'esercizio si è chiuso con un **risultato di amministrazione** di **€ 197.600.000**, che, dopo l'applicazione degli accantonamenti e dei vincoli prescritti dalla legge, conduce ad un importo disponibile di **€ - 207.110.000**, in riduzione di circa 45.000.000 rispetto all'anno precedente e di quasi 90.000.000 rispetto al picco negativo registrato nel 2016.

Si attesta che l'Amministrazione non ha applicato avanzo libero a copertura di nuove spese.

La **verifica di regolarità contabile degli accertamenti e degli impegni** ha fatto emergere, in alcuni casi, registrazioni non apparse conformi alle disposizioni contenute nel Principio contabile applicato della contabilità finanziaria, Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 ¹.

La Sezione, facendo seguito a quanto rilevato nel precedente giudizio, ha inoltre verificato l'effettiva natura di investimento delle spese coperte mediante l'accertamento di un'apertura di credito di 23 milioni di euro, reimputata nell'esercizio 2018.

¹ In particolare, è stata accertata l'imputazione integrale all'esercizio 2018 di accertamenti da ruoli coattivi per tassa automobilistica (per € 21.580.000), che, a fine anno, hanno visto incassi per soli € 2.580.000.

Sul fronte della spesa, è stata approfondita, altresì, la corretta allocazione in bilancio di un impegno, pari a € 1.100.000 finalizzato, tramite la società FILSE, a ricapitalizzare la società IRE spa².

Per quanto riguarda le entrate, deve essere segnalata la sentenza della Corte costituzionale n. 209/2018, che ha dichiarato illegittima una norma di legge regionale in materia di agevolazioni al pagamento della tassa automobilistica da parte delle auto storiche, ritenuta non conforme a quella statale in quanto maggiormente restrittiva. Ciò in quanto non risultano approvate variazioni alla gestione finanziaria 2018, finalizzate all'eventuale rimborso ai contribuenti che hanno versato in eccesso.

3. L'analisi di attendibilità dei **residui attivi** ha permesso di accertare difficoltà di riscossione.

La verifica dei **residui passivi** ha permesso di constatare, invece, in percentuale significativa, rispetto al campione esaminato, il mantenimento nella relativa contabilità, in assenza di un debito civilistico, in luogo della reimputazione, quali impegni, all'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione³.

² Tale operazione, allo stato non ancora conclusa, dovrà essere successivamente valutata sotto il profilo dell'aderenza alle disposizioni, di matrice costituzionale, che non consentono, agli enti territoriali, la contrazione di indebitamento al fine di dare copertura a perdite sociali.

³ Tale prescrizione è conseguenza dell'introduzione del principio di competenza finanziaria c.d. potenziata, sancito dall'art. 34 D. Lgs. n. 118/2011.

4. Il prospetto dimostrativo dei crediti e dei debiti intercorrenti con le società partecipate ha palesato discrasie con i residui passivi e attivi inseriti nel rendiconto. In alcune ipotesi, si tratta della mera necessità di reimputare a esercizi successivi residui passivi collegati ad un diritto di credito della società non ancora esigibile; in altri è emersa l'iscrizione, da parte della società, di un credito, a fronte di pagamenti già effettuati dalla Regione; in altri ancora, la mancata esposizione di un residuo attivo, da parte della Regione, in presenza di debiti esposti dalla società partecipata, in seguito all'acquisizione di alcuni acconti.

La simmetrica verifica, effettuata per le posizioni intercorrenti con gli enti locali mediante un campione significativo⁴, ha fatto emergere sensibili difformità tra i residui attivi (per oltre € 10.000.000) e passivi (per circa € 3.500.000), iscritti nei bilanci degli enti locali, e le reciproche posizioni rilevabili nella contabilità regionale. Il successivo accertamento ha fatto emergere residui, tanto attivi quanto passivi, da eliminare.

Allo stesso modo, sono emersi residui passivi di enti locali, privi di corrispondenti voci attive nel bilancio regionale, circostanza che induce ad approfondire l'esistenza di un effettivo diritto di credito in capo alla Regione.

⁴ I quattro capoluoghi di regione e le quattro province/città metropolitane.

5. Il fondo crediti di dubbia esigibilità (€ 37.940.000) ha palesato una divergenza, sia pure contenuta, rispetto all'importo rideterminato dalla Sezione sulla base del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria.

Risulta, invece, adeguato il **fondo perdite società partecipate (€ 307.000)**.

Per quanto concerne il **fondo rischi contenzioso**, sussiste, invece, una differenza fra l'importo accantonato (**€ 25.000.000**) e la quantificazione effettuata dall'Avvocatura regionale (€ 33.700.000), per la quale la Regione ha stanziato ulteriori **€ 18.000.000** nel triennio 2019 – 2021.

Per quanto riguarda il **fondo pluriennale vincolato**, le verifiche effettuate hanno permesso di appurare una serie ripetuta di reimputazioni di impegni, che palesano errata e difficoltosa individuazione dell'esercizio di stimata esigibilità dell'obbligazione

L'istruttoria condotta ha consentito, infine, di verificare il rispetto del pareggio di bilancio e dei limiti di spesa per il personale e per i consumi intermedi, nonché la sostenibilità dell'indebitamento contratto.

6. La Sezione ha verificato che la Regione si fosse conformata alla pronuncia della Corte costituzionale n. 196/2018 di dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 10

L.R. n. 10/2008 e 2 L.R. n. 42/2008, nella parte in cui si istituiva il ruolo della vice dirigenza regionale, prevedendone il finanziamento della relativa retribuzione di posizione e di risultato e conseguente incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale.

In applicazione di tale sentenza, con la successiva decisione n. 135/2018/PARI, la Sezione non aveva parificato le poste contabili sulle quali erano state imputate le risorse destinate al salario accessorio del personale non dirigente, limitatamente agli importi riferiti alla vice dirigenza, pari ad **€ 154.000,00**, per l'anno 2016, e ad **€ 94.717,00**, per l'anno 2017.

Con la deliberazione giuntale n. 213/2019, la Regione ha proceduto al recupero delle poste contabili non parificate, ai sensi dell'art 4, comma 1, d.l. 16/2014.

Peraltro, il piano di recupero, che, al momento riguarda esclusivamente gli anni 2016 e 2017, dovrà essere necessariamente esteso anche agli importi erogati allo stesso titolo nel periodo 2010-2015.

La Sezione ha provveduto, inoltre, all'esame della documentazione relativa al ciclo della *performance* 2017 ed al piano della *performance* 2018 - 2020.

La relazione sulla *performance* 2017 attesta risultati ampiamente positivi, in quanto il 96,3% degli obiettivi del 2017 è stato raggiunto al 100% e il 3,7% è stato parzialmente raggiunto, con una media percentuale tra l'80 e il 99%.

Dall'esame della documentazione è, tuttavia, emersa la formulazione di obiettivi eccessivamente generici ed indeterminati, e, talvolta, coincidenti con le attività di carattere istituzionale ordinaria, già remunerate dalla retribuzione di posizione quali, ad esempio, l'applicazione del CCNL 2016-2018, l'applicazione delle regole di finanza pubblica per il triennio 2018-2020, l'attuazione del principio di pareggio di bilancio, il coordinamento e la gestione delle procedure relative alla riconciliazione tra i debiti e i crediti e i conseguenti adempimenti.

7. Per quanto riguarda **l'esposizione debitoria** a carico della Regione, la situazione ha avuto delle modifiche.

Con riferimento alla gestione dei contratti derivati ancora in corso, la Regione, per la prima volta, ha adempiuto alle richieste di questa Sezione di dare contezza documentale del corretto impiego dei differenziali attivi per spese di investimento, come richiesto dai principi contabili, mantenendo l'accantonamento della somma di **€ 19.181.978**, nel fondo "*rischi futuri nella gestione del debito regionale*".

La circostanza che la somma di **€ 114.491.633,35** destinata al pagamento di quote del prestito obbligazionario 2004–2034 sia depositata su un conto corrente di Banca Carige, ha indotto la Sezione a fare una ricognizione della complessiva liquidità giacente, anche tramite società direttamente partecipate al 100%, sull'Istituto bancario, peraltro in gravi note difficoltà finanziarie, ammontante a **€ 184.716.841,28**.

Al riguardo la Regione ha confermato di monitorare costantemente l'attività svolta dai Commissari straordinari, sottolineando come il sostegno e la fiducia delle istituzioni territoriali sia doveroso e quanto mai necessario in questo delicato passaggio.

La Sezione, pur comprendendo le valutazioni politiche esposte dall'Ente territoriale, non può non richiamare il medesimo a continuare a prestare la massima attenzione sulla evoluzione della nota situazione di grave difficoltà finanziaria dell'Istituto, in modo da essere in grado di adottare tempestivamente, ove se ne ravvisasse la necessità, le misure idonee a salvaguardare le risorse liquide ivi stanziare.

Permane, invece, il mancato adeguamento da parte della Regione Liguria, alle decisioni di questa Sezione degli anni

precedenti che prescrivevano, a seguito della diversa qualificazione cartolarizzatoria della nota operazione immobiliare posta in essere tra il 2011 e il 2012, l'iscrizione della relativa posta, nel frattempo scesa sensibilmente a **€ 88.128.821,84** per effetto di cinque alienazioni verificatesi nell'esercizio oggi in esame, nel conto del patrimonio, con la conseguente mancata esposizione, sul piano nazionale, del debito, invece, già riconosciuto e registrato da Eurostat a livello internazionale.

Peraltro, continua a gravare su ARTE Genova il debito di **€ 109.646.000**, corrispondente al capitale ricevuto da Banca Carige per acquistare gli immobili di proprietà delle ASL sanitarie e della Regione Liguria., mentre l'ammontare complessivo di costi vivi dell'operazione è salito a **€ 24.959.617,21**, di cui **€ 22.876.680,72**, di soli costi bancari.

La probabile conseguenza, qualora la Regione Liguria continuasse a non volersi fare carico della delicata situazione riacquistando gli immobili trasferiti o, perlomeno, accollandosi una parte del finanziamento dovuto è quella, da parte di ARTE Genova, di dovere affrontare una ulteriore operazione di ristrutturazione del debito, ovvero la stipulazione di un secondo contratto di mutuo per estinguere il primo, con uno scenario che appare incompatibile con

il rispetto dei principi costituzionali di equità intergenerazionale⁵ e di responsabilità nell'esercizio della funzione democratica, sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n.18/2019, in quanto tale operazione economica, sviluppatasi per intero nella precedente consiliatura regionale, troverebbe il suo esito finale al 31 dicembre 2035, cioè a distanza di ben ventiquattro anni corrispondenti a cinque diverse consiliature.

8. La Sezione ha analizzato il percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, avviato con le deliberazioni giuntali n. 474/2015 e n. 286/2016 e proseguito con le deliberazioni n. 786/2017, avente ad oggetto la revisione straordinaria ai sensi dell'art 24 TUSP, e n. 1198/2018, relativa alla razionalizzazione annuale prevista dall'art. 20 del medesimo Testo Unico.

Le maggiori criticità rilevate afferiscono alla lentezza nella procedura di dismissione delle partecipazioni non conformi ai

⁵ Corte Cost. 18/2019: «l'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate».

parametri di legge e ad un sottodimensionamento degli obiettivi di razionalizzazione.

Tra le società oggetto di analisi, si segnalano:

- a) Parco tecnologico della Valbormida S.r.l., istituita nel 2009 per operare nei settori delle energie rinnovabili, del risparmio e dell'efficienza energetica, della chimica e dell'ambiente in generale, la quale ha accumulato una perdita complessiva nel periodo 2014-2017 di **€ 5.834.383,82**, producendo un risultato negativo in quattro dei cinque esercizi precedenti, chiudendo il risultato di esercizio 2018 con una perdita di **€ 233.535,00**;
- b) Liguria international S.c.p.a., istituita nel 2002 per l'attuazione delle politiche regionali in tema di internazionalizzazione e di coordinamento delle iniziative progettate dagli attori del sistema economico locale, la quale svolge un'attività simile a quella dell'Agenzia italiana per l'internazionalizzazione Promos Italia S.c.r.l.⁶.
Il risultato di esercizio 2018 è pari ad **€ 939,00**;

⁶ Peraltro, l'art. 24^{bis} TUSP esclude, fino al 31 dicembre 2021, l'obbligo di alienazione per le società partecipate, rientranti nella fattispecie appena descritta, che abbiano prodotto un risultato medio utile nel triennio precedente alla ricognizione.

c) Liguria patrimonio S.r.l., istituita nel 2010 nell'ambito dell'operazione di ristrutturazione di ACAM S.p.a. di cui ne ha acquistato in blocco gli immobili di proprietà, insieme a quelli della partecipata CENTROGAS ENERGIA, per riconcederli contestualmente in locazione al gruppo ACAM medesimo. Per il finanziamento di tale operazione, Liguria patrimonio ha sottoscritto nel 2011 un contratto di finanziamento dell'importo complessivo di € 22.000.000. La società, priva di dipendenti, ha registrato perdite nel triennio 2014 - 2016, mentre ha chiuso in attivo gli esercizi 2017 - 2018 (quest'ultimo con un utile di esercizio di **€ 3.309.434**). Il risultato operativo è però negativo essendo pari a **€ - 1.226.719**.

d) Liguria ricerche S.p.a., istituita nel 2000 per attività di ricerca sullo stato e sulle tendenze strutturali e congiunturali dell'economia e della realtà sociale a supporto dell'attività di programmazione generale e di settore, la quale è oggetto di riorganizzazione e razionalizzazione mediante una riduzione dei costi. Attualmente, la società presenta un'elevata spesa per consulenze, soprattutto in rapporto a quella delle altre partecipate. Il risultato di esercizio 2018 è pari ad **€ 10.285,00**.

- e) Ligurcapital S.p.a., costituita nel 1989 al fine di assumere partecipazioni temporanee e di minoranza in piccole e medie imprese liguri ed erogare finanziamenti per contribuire alla realizzazione di programmi di sviluppo, la quale è stata rafforzata patrimonialmente⁷ ai fini dell'iscrizione nel nuovo Albo unico degli intermediari finanziari, che le consentirà di gestire operazioni di finanza evoluta in materia, tra l'altro, di equity e garanzie. Il risultato di esercizio 2018 è pari ad **€ 25.272,00**;
- f) IPS S.p.a. e IRE S.p.a. protagoniste di un'operazione straordinaria di fusione per incorporazione⁸.

Le società a controllo pubblico Società per Cornigliano S.p.a., Fi.L.S.E. S.p.a., Ligurcapital S.p.a., Liguria ricerche S.p.a. e Liguria International hanno adottato le delibere di mantenimento dell'organo amministrativo collegiale non conformi, sul piano motivazionale, a quanto previsto dall'art. 11₃ TUSP⁹, essendovi

⁷ Tale rafforzamento si è concretato in un versamento, da parte della Regione Liguria, della somma di **€ 4.700.000**, proveniente dal Fondo Strategico regionale e in un aumento di capitale di **€ 6.000.000** sottoscritto e versato interamente da FILSE S.p.A. partecipata al 100% da Regione Liguria.

⁸ Tale operazione consiste nel trasferimento da IPS S.p.a a IRE S.p.a. del solo ramo d'azienda relativo alle attività tecniche (con esclusione delle attività e passività immobiliari), e nella successiva fusione per incorporazione della prima nella seconda con l'attribuzione agli azionisti di I.P.S. di un numero di azioni I.R.E. per un valore corrispondente a quello precedentemente detenuto. Al fine di realizzarla, la Regione ha autorizzato Fi.L.S.E. S.p.a. a sottoscrivere l'aumento di capitale di I.R.E. per 1.100.000,00, finanziato con un mutuo contratto dalla Regione.

⁹ Art. 11 TUSP: « L'assemblea della società a controllo pubblico, con delibera **motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto**

contenuto un mero riferimento alla complessità delle attività svolte, che pare insufficiente ad integrare quelle specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa necessarie ai fini del mantenimento della collegialità dell'organo.

Infine, è stato rilevato il mancato rispetto degli obblighi legislativi di trasparenza per l'omessa pubblicazione, sui siti internet delle società, dei *curriculum* dei consulenti¹⁰ e dei componenti del Consiglio di Amministrazione¹¹, nonché del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza¹², e dei dati relativi al personale e alle performance raggiunte¹³.

9. Per quanto concerne il trasporto pubblico regionale e locale, qualunque analisi che abbia ad oggetto gli sviluppi del recente periodo non può che prendere le mosse dagli effetti del crollo del viadotto Polcevera sull'autostrada A10, avvenuto nella mattinata del 14 agosto 2018.

delle esigenze di contenimento dei costi, può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. La delibera è trasmessa alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15».

¹⁰ Si tratta delle società Ligurcapital S.p.a., Liguria Patrimonio S.r.l. e I.R.E. S.p.A.

¹¹ Si tratta della società Liguria Ricerche S.p.a.

¹² Si tratta della Società per Cornigliano S.p.a.

¹³ Si tratta della Società Fi.L.S.E S.p.a.

Sull'intero sistema di governo e gestione dei servizi in questione, tale tragico evento ha prodotto un notevole impatto dalla gravità assolutamente eccezionale.

Le strutture regionali competenti per il settore, insieme a quelle degli enti locali e delle aziende di trasporto, sono state fin da subito continuamente impegnate nell'adozione delle misure necessarie per fronteggiare l'emergenza. La gran parte delle risorse finanziarie impiegate in questa fase non ha evidenza nel Rendiconto regionale dell'esercizio 2018, poiché ha costituito la dotazione dell'apposita gestione commissariale istituita con l'ordinanza n. 539/2018 del Capo Dipartimento della Protezione Civile presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e facente capo al Presidente della Regione Liguria, al quale è stata intestata una contabilità speciale specificamente dedicata.

La misura dell'importante rilievo finanziario delle azioni rese necessarie sul fronte del trasporto pubblico locale in conseguenza del crollo del ponte Morandi è data dagli stanziamenti disposti nel cd. "decreto Genova"¹⁴, in cui è prevista per il finanziamento di servizi di trasporto aggiuntivi nel 2019 un'assegnazione straordinaria a favore della Regione Liguria di €

¹⁴ D.L. n. 109/2018 conv. in L. n. 130/2018.

23.000.000, ovvero di un importo pari a oltre il 10% del contributo statale ordinario annuale.

Il suddetto dato rende evidente come, la Regione Liguria, gli enti locali dell'area metropolitana genovese e le stesse aziende di trasporto, anche in futuro, non potranno fare a meno del decisivo sostegno finanziario dello Stato finché sarà perdurante lo stato di eccezionalità del trasporto pubblico locale, e cioè fino a quando non saranno ripristinate le condizioni di un corretto svolgimento dei servizi secondo un regime ordinario.

Soltanto avendo a mente la straordinarietà della situazione contingente, dunque, si possono di seguito sintetizzare gli altri principali elementi evidenziati nella relazione con riferimento al tema del trasporto pubblico.

Per quanto concerne il regime ordinario dei finanziamenti, la quota assegnata nel 2018 alla Regione Liguria in sede di riparto del Fondo nazionale destinato al concorso agli oneri del settore ammonta ad oltre **€ 201.000.000**. Pertanto, dopo la riduzione dei trasferimenti subita nell'anno 2017, il contributo dello Stato centrale destinato all'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale è ritornato ai livelli del precedente periodo 2013-2016.

La criticità che deve essere rimarcata attiene alla fase dell'esercizio decisamente avanzata in cui avviene la concreta erogazione delle risorse e, in particolare, del saldo della quota di finanziamento annuale. Nel 2018, una somma di oltre **€ 40.000.000**, pari al 20% del contributo complessivo, è entrata nella disponibilità della Regione Liguria e, quindi, successivamente distribuita, soltanto in prossimità della fine dell'esercizio esponendo in questo modo le aziende del trasporto pubblico al rischio di penalizzanti crisi di liquidità.

L'apporto finanziario autonomamente destinato dalla Regione per le esigenze derivanti dalla gestione ordinaria del trasporto pubblico locale è invece quantificabile in oltre **€ 33.000.000** ed evidenzia il peso considerevole di tale settore di spesa in rapporto al volume complessivo del bilancio regionale.

Sul fronte degli investimenti, le istruttorie effettuate in questi anni in sede di parifica hanno evidenziato come uno degli obiettivi principali dell'azione regionale in materia di trasporto pubblico locale sia costituito dal rinnovo del materiale, sia esso ferroviario o quello destinato al trasporto su gomma.

In quest'ultimo campo, in particolare, sono ormai da tempo in corso di svolgimento diverse operazioni, in massima parte

finalizzate all'acquisto di nuovi mezzi da parte delle aziende di trasporto liguri. Le azioni involgono un massiccio sforzo finanziario complessivo che comprende il concorso di risorse di provenienza statale, regionale e comunitaria.

A questo riguardo, si deve constatare che i risultati concretamente realizzati sono per il momento ancora parziali, considerato che le immissioni in servizio di nuovi autobus fino ai primi mesi del 2019, sono pari al 27,27% del totale previsto, a causa delle difficoltà e lentezze manifestate dalle aziende di trasporto nel portare a termine le procedure di gara.

È, invece, obiettivamente ancora presto per vedere portati a termine i primi interventi di investimento per il trasporto ferroviario di interesse regionale, i quali sono comunque previsti in misura consistente nel nuovo contratto di servizio per il periodo 2018 - 2032 stipulato tra Regione Liguria e Trenitalia S.p.A. al fine del miglioramento della qualità del servizio.

Sul piano dell'assetto organizzativo del sistema, resta da considerare il campo del trasporto su gomma, nel quale gli Enti di governo liguri si mostrano tuttora in ritardo nello svolgimento delle nuove procedure di affidamento dei servizi, essendo per lo più

inclinati ad evitare o rinviare l'apertura al mercato concorrenziale del settore mediante indizione di procedure ad evidenza pubblica.

Allo stato, continuano ad essere operanti soluzioni di natura emergenziale di affidamento diretto, che hanno come destinatarie società di trasporto partecipate da Enti locali, talune delle quali risultano attualmente versare in precarie condizioni finanziarie.

10. La Sezione, facendo seguito a quanto già fatto in sede di parifica del precedente rendiconto generale 2016, ha esaminato **l'attendibilità dell'attivo patrimoniale**, redatto in aderenza all'Allegato 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, estraendo a campione alcune poste, al fine di verificarne la conformità alle sottostanti scritture, nonché quella dei valori alle rilevazioni inventariali.

L'esame ha fatto emergere alcune, limitate, discrasie, come nel caso delle capitalizzazioni per nuove infrastrutture, i cui valori, esposti nelle "*altre immobilizzazioni materiali*" non collimano con il valore degli investimenti realizzati nel 2018. Anche nel caso dell'acquisizione di mobili per un ufficio regionale sito in Roma, dalla documentazione inviata non è stato possibile desumere la conformità fra pagamenti effettuati e valore dei mobili registrati nelle scritture inventariali e patrimoniali. Per le "*immobilizzazioni in*

corso”, infine, è emersa una lieve discrasia tra l’importo risultante della contabilità ed i giustificativi di spesa prodotti.

La Sezione ha, come di consueto, approfondito la gestione di alcuni beni suscettibili di sfruttamento economico, in particolare sotto il profilo della congruità del reddito annuo prodotto.

In proposito, ribadisce le criticità emerse per alcune concessioni di acque minerali, anche se una recente delibera di Giunta ha rivalutato il canone annuo, in precedenza pari a euro 30 per ettaro di superficie, in euro 45, nonché il diritto proporzionale annuo, pari ad euro 1 per metro cubo di acqua imbottigliata, in euro 1,15. Per un complesso sportivo sito in Varazze, non è stato fornito riscontro in ordine all’avvenuta realizzazione, da parte del concessionario, degli investimenti concordati, che hanno costituito uno dei parametri di riduzione del canone di concessione. Al riguardo la Regione si è impegnata a produrre la pertinente documentazione.

Nessuna modifica, rispetto agli esercizi precedenti, ha interessato i beni demaniali, salvo segnalare, da un lato, l’intervenuto bonifico per canoni concessori, anche pregressi, nel corso dell’interlocuzione istruttoria e, dall’altro, la ritardata

predisposizione della relazione annuale sull'amministrazione di questi ultimi, prescritta da specifica norma di legge regionale.

L'analisi è proseguita con la verifica dell'adempimento ad obblighi posti, sia pure in termini di principio, dalla legislazione statale. In particolare, la Regione non ha approvato formalmente i prescritti piani di razionalizzazione degli spazi ad uso ufficio e degli archivi, ma ha comunque conseguito, in virtù delle iniziative adottate, costanti risparmi sulle spese condominiali e per locazioni passive.

In merito all'allineamento delle scritture inventariali a quanto prescritto dalla legge regionale, per il quale erano emerse incompletezze, la Regione ha avviato l'attività finalizzata alla predisposizione, entro la fine del 2019, del modulo informatico per la gestione dei cespiti, prospettando la potenziale esternalizzazione di una seconda fase, la cui eventuale spesa potrà essere giustificata solo se attuata in presenza dei presupposti previsti dalla legge.

È stato approvato un nuovo piano di alienazione e valorizzazione degli immobili, limitato ad un unico immobile non strumentale suscettibile di dismissione, oltre a pochi altri di proprietà di enti sanitari o strumentali.

In relazione ai contratti di locazione attiva, sono emerse ipotesi di prosecuzione del rapporto in proroga tacita, mentre, per quelli di locazione passiva si assiste, nel 2018, ad una riduzione di spesa. Si segnala il ritardato aggiornamento della sezione “*beni immobili e gestione patrimonio*” nel sito internet istituzionale della Regione.

11. Gli impegni per la **spesa sanitaria**, pari a **€ 3.350.000.000**, costituiscono componente principale di quella regionale, pari all’80% per cento del totale (€ 4.170.000.000).

Il risultato del conto economico sanitario consolidato regionale ha evidenziato un disavanzo di **€ 51.500.000**, le cui principali componenti di costo, peraltro, risultano contenute entro i livelli del quinquennio precedente. Vi è un incremento dei fondi assegnati ad A.Li.Sa., che passano da **€ 46.200.000**, a **€ 106.900.000**, derivante dalle più ampie funzioni attribuite alla legge regionale rispetto alla preesistente Agenzia regionale sanitaria.

Un’incidenza negativa continua ad avere, invece, il saldo della mobilità (- **€ 53.600.000**), palesante la necessità di migliorare l’attrattività del sistema sanitario ligure.

In tale direzione possono incidere gli obiettivi economico-finanziari e assistenziali, peraltro assegnati ai direttori generali e, conseguentemente, all'intera struttura solo nel mese di giugno, anche se in anticipo rispetto a precedenti esercizi.

Anche per il 2018, come già negli esercizi precedenti, si deve rilevare il ritardo nella approvazione del bilancio "*consolidato sanitario regionale*" (avente scadenza il 30 giugno e non ancora approvato).

L'ammontare complessivo dei crediti degli enti del SSR verso la Regione ha mostrato un decremento rispetto al 2017 (da € 713.000.000 a **€ 563.000.000**), con un importo non coincidente con i residui passivi presenti nel rendiconto regionale pari, invece, a **€ 481.900.000**.

Le motivazioni esplicitate in sede di interlocuzione istruttoria saranno oggetto di successivo approfondimento in sede di analisi dei bilanci d'esercizio degli enti del SSR.

L'indebitamento degli enti del sistema sanitario regionale verso terzi ha registrato una contenuta diminuzione (da € 754.000.000 a **€ 742.000.000**), mentre la situazione di cassa appare in lieve peggioramento, in quanto gli interessi passivi per ritardato pagamento ai fornitori salgono da € 316.000 a **€ 987.000**.

Migliora, invece, l'utilizzo delle anticipazioni di cassa, i cui interessi passivi praticamente si azzerano.

I tempi di pagamento ai fornitori rimangono, comunque, entro i limiti di legge (media ponderata di 59 giorni), pur registrando ancora una cospicua mole degli stessi (**€ 531.770.000**) effettuati oltre i tempi massimi imposti dalla legge.

Risultano conseguiti gli obiettivi di contenimento dei posti letto accreditati e dei costi complessivi del personale del SSR.

La spesa farmaceutica ha fatto registrare una percentuale del 16,02% del fondo sanitario, in linea con la media nazionale, ma non sufficiente a raggiungere l'obiettivo di contenimento posto dalla legge (14,85%).

Discorso analogo può essere fatto per i costi per dispositivi medici, che registrano una percentuale del 5,9%, senza riuscire ad osservare l'obiettivo di finanza pubblica del 4,4% del Fondo Sanitario Nazionale.

I costi per le prestazioni, ambulatoriali e di ricovero, erogate da operatori privati accreditati hanno rispettato il limite di finanza pubblica della contrazione del 2% della spesa annua, rispetto al 2011.

Per quanto riguarda gli accantonamenti, è proseguita l'analisi degli effetti prodotti dalla L.R. n. 28/2011, che ha introdotto un sistema di gestione diretta del rischio sanitario, entrato a regime nel 2014. Al fine di poter permettere una trasparente analisi di tale gestione, la Sezione ribadisce l'opportunità di dettagliare il piano dei conti degli enti del SSR, inserendo ulteriori sotto voci.

Con riferimento agli investimenti, invece, la Sezione aveva già rilevato nei bilanci degli enti del SSR una cospicua mole di crediti verso la Regione, costituiti da finanziamenti assegnati e non ancora utilizzati, per i quali è proseguito il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere, che ha mostrato segnali di incremento delle risorse utilizzate.

Analoga attenzione continua ad essere prestata per la sostenibilità finanziaria delle maggiori opere in corso di realizzazione, con particolare riferimento al nuovo Ospedale Galliera e all'Ospedale Felettino della Spezia.

12. Sempre in ambito sanitario, quest'anno la Sezione ha iniziato ad analizzare e a misurare gli esiti delle prestazioni erogate sotto i diversi profili dell'appropriatezza, della qualità clinica, della

rispondenza rispetto ai bisogni di cura e del livello di soddisfazione dell'utenza.

L'ambito di indagine è stato necessariamente circoscritto a tre campi di osservazione, ovvero la “mobilità extraregionale passiva”, la gestione del “percorso Emergenza/Urgenza” e, infine, il tema delle “liste e tempi di attesa”.

Fattore irrinunciabile per le relative analisi è stato il supporto informativo reso dalla stessa Regione Liguria, attraverso le proprie rilevazioni elaborate in sede di monitoraggio dei fenomeni sanitari.

La complessità e delicatezza della materia, nonché le difficoltà ad operare corretti confronti tra la grande mole di dati ed informazioni rinvenibili da varie fonti ha indotto questa Sezione ad effettuare in questa prima fase un'opera prevalentemente ricognitiva, con esclusione di qualsiasi attività valutativa.

Un profilo assolutamente specifico e particolare che, comunque, si vuol citare anche per fornire un esempio delle potenziali prospettive insite ad indagini di questo genere, attiene al livello di trasparenza e di dettaglio delle informazioni fornite sulle liste di attesa dai siti *web* di Regioni e Aziende sanitarie.

Al riguardo, risulta che il sistema informativo ligure può essere classificato tra quelli che forniscono solo un archivio storico

dei tempi di attesa, sebbene aggiornato a data recente, e non rientra quindi nella categoria più virtuosa, propria di altre realtà regionali, di quelli, cioè, che dispongono di portali interattivi dedicati alla gestione dei tempi di attesa, accessibili pubblicamente senza autenticazione dell'utente, che permettono di conoscere per ciascuna prestazione la prima disponibilità, oltre che i tempi di attesa nelle varie strutture eroganti.

13. Un altro settore, analizzato per la prima volta quest'anno, riguarda l'attuazione del processo di digitalizzazione della documentazione e della gestione informatica dei procedimenti, che dovrebbe consentire un non irrilevante contenimento di spesa.

Tale processo è disciplinato dalla legge che prevede la predisposizione di piani triennali preordinati all'attuazione di tale digitalizzazione, con la previsione di specifici obiettivi cui corrispondono risultati anche implicanti risparmio di spesa.

Nella verifica dei risultati ottenuti dalla Regione Liguria, la Sezione ha riscontrato alcune criticità nella formulazione della programmazione triennale, con riferimento alla specificità e determinatezza degli obiettivi e dei conseguenti risultati attesi soprattutto sotto il profilo contabile della quantificazione del risparmio di spesa. Al riguardo, è opportuno che l'Amministrazione,

nella formulazione dei piani triennali, osservi dettagliatamente le precise indicazioni del legislatore, che affrontano la materia in senso trasversale. Ciò consente una linearità di coerenza tra obiettivi perseguiti e risultati ottenuti che valorizza oggettivamente il conseguito risparmio di spesa.

Tuttavia, nella sostanza il piano triennale digitale ligure privilegia interventi diretti che interessano in via immediata l'azione amministrativa: si pensi, ad esempio, a quello finalizzato alla digitalizzazione dei pagamenti di imposte e tributi e a quello finalizzato alla dematerializzazione delle ricette sanitarie.

Nel merito, il piano digitale ha valorizzato interventi interessanti in via immediata la sfera giuridica del cittadino, come quello finalizzato alla cura a domicilio, evitando così l'ospedalizzazione, e quello di semplificazione burocratica per i soggetti del mercato economico.

Del raggiungimento di tali finalità l'amministrazione regionale ha dato conto anche attraverso particolari indicatori di risultato quali la percentuale di attingimento al servizio digitale.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA - GENOVA

